

Patricia Q. Fier

# Las primeras leyes obreras


José Panettieri

FOTOCOPIADORA  
161 CENGE  
Foto 256 SF 2  
D/F 23

BIBLIOTECA  
**POLITICA**  
ARGENTINA

161

256

  
CENTRO EDITOR DE AMERICA LATINA

**Dirección:** Oscar Troncoso  
**Secretaría de redacción:** Margarita B. Pontieri  
**Asesoramiento artístico:** Oscar Díaz  
**Diagramación:** Gustavo Valdés, Alberto Oneto,  
Diego Oviedo  
**Coordinación y producción:** Natalio Lukawecki,  
Juan Carlos Giraudó

1984 Centro Editor de América Latina S.A.  
Junín 981, Buenos Aires.  
Hecho el depósito de ley. Libro de edición argentina.  
Impreso en febrero de 1984. Pliegos interiores compuesto  
en Tipográfica del Norte S.R.L., Don Bosco 3838, Buenos  
Aires; Impreso en los Talleres de Gráfica Patricios S.C.A.,  
Juan C. Lemos 246, Buenos Aires. Distribuidores en la  
República Argentina: Capital: Mateo Cancellaro e Hijo,  
Echeverría 2469, 5° C, Buenos Aires. Interior: Distrimeco  
S.R.L., Avda. La Plata 2138, Capital.  
ISBN 950 25 0042 3

## I

### INTRODUCCION

En las últimas décadas del siglo pasado habían comenzado a producirse transformaciones sustanciales en el país. Las mismas eran consecuencia de la gran expansión del comercio exterior, que a su vez había provocado el crecimiento de la actividad económica en general.

Uno de los resultados de dicho crecimiento económico fue el vertiginoso aumento de las poblaciones y el consiguiente desarrollo urbano, impulsados ambos por una creciente masa de inmigración europea que se iba radicando sobre todo en las ciudades portuarias —especialmente en Buenos Aires y, aunque en menor medida, también en Rosario—.

Se produjo entonces un considerable aumento de la mano de obra disponible, y ésta, mal paga y soportando excesivos horarios de trabajo, sería protagonista de serios conflictos laborales, que traducidos en grandes y prolongadas huelgas llegaron a paralizar actividades vitales para los intereses vinculados a la exportación de productos del país.

A principios de este siglo los conflictos se agudizaron y en noviembre de 1902, ante una huelga general declarada por el movimiento obrero, el gobierno respondió decretando el estado de sitio y en seguida, por intermedio del Congreso, se dictó la ley de Residencia, que autorizaba al Poder Ejecutivo a expulsar a todo extranjero

cuya conducta fuera considerada peligrosa para la seguridad nacional o el orden público.

La génesis de esta ley fue la siguiente:

En mayo de 1899 Miguel Cané, entonces senador nacional, había presentado un proyecto sobre expulsión de extranjeros; el mismo constaba de seis artículos y autorizaba al Poder Ejecutivo a impedir la entrada de ciertos extranjeros, o a expulsarlos del país. El 28 de julio de 1900 el Poder Ejecutivo, por intermedio del ministro del Interior Felipe Yofré, envió a las cámaras un nuevo proyecto; éste contaba con 22 artículos y se dividía en tres capítulos, los cuales se referían a: 1) admisión de extranjeros en el territorio de la República, 2) residencia de extranjeros, 3) remoción y expulsión de los mismos.

En noviembre de 1902, a raíz de la huelga general, se recuerdan estos proyectos, y en la sesión celebrada por el Senado, el día 22 de dicho mes, se toma en cuenta el despacho de la comisión de negocios constitucionales que suscribían los señores Pérez y Carbó. Constaba de cinco artículos y se inspiraba fundamentalmente en el proyecto de Cané.

Una ley dictada con demasiada precipitación, no obstante estar basada en un proyecto del año 1899, producto de la pasión del momento que las circunstancias habían exacerbado, y que no habían pasado por el tamiz de una serena discusión, no podía ser de ningún modo una solución al grave problema social que se vivía; por lo tanto los conflictos continuaron con mayor violencia todavía.

Joaquín V. González, que tuvo activa participación en el dictado de la ley de Residencia en su carácter de ministro del Interior, y que como informante del Poder Ejecutivo había expuesto en el Congreso los serios daños que la huelga ocasionaba al país, "perjudicando a su industria, comercio, navegación y renta nacional", comprendía que la legislación represiva podía constituirse en un paliativo, pero de ningún modo ser una solución a los graves problemas sociales que vivía el país.

Muy versado en derecho comparado y estando por lo tanto al día respecto a la moderna legislación de las naciones más desarrolladas, entendía que los conflictos derivados de las nuevas relaciones de trabajo que se daban en el medio urbano debían ser encarados de una manera diferente para su solución, canalizándolos por

medio de una legislación previsor, no existente en la entonces vigente.

En realidad, los hechos habían aventajado a la previsión del legislador. El país, como ya lo hemos visto, no era el de cuarenta años atrás. La inmigración no sólo había alterado las características étnicas de la población, sino también había incorporado nuevos hábitos y provocado un considerable aumento de la demanda. La agricultura se había expandido y transformaba la fisonomía del litoral. Buenos Aires era ya una gran urbe que se acercaba al millón de habitantes, de los cuales la mitad eran extranjeros. Cierta desarrollo industrial, muy incipiente aún, provocaba variaciones en las formas del trabajo.

En cambio, las escasas disposiciones existentes relativas a cuestiones laborales eran aquellas derivadas de las exigencias impuestas por una sociedad de tipo pastoril, inaplicables por cierto a la solución de todo conflicto que emanara de las relaciones existentes en las industrias manufactureras y actividades correspondientes a servicios que nacían.

El proyecto de *Ley Nacional del Trabajo*, elaborado por Joaquín V. González, fue un intento de respuesta a los interrogantes que la situación social del país planteó a principios de este siglo. Aunque no prosperó, puesto que nunca fue aprobado, constituyó, en un aspecto, el punto de partida de la primera legislación obrera dictada en el país. Luego, durante las dos primeras décadas de este siglo, por iniciativa de Alfredo L. Palacios y otros legisladores socialistas, fueron sancionadas las primeras leyes de protección al trabajo: La del descanso dominical, la reglamentaria del trabajo de mujeres y menores, la de accidentes de trabajo y la de trabajo a domicilio.

Analizar esta legislación, los debates que promovió así como también el estado que ofrecía la situación de la clase obrera en ese entonces, son los objetivos de este libro.\*

\* María Silvia Badoza colaboró en la búsqueda de información en fuentes y su posterior sistematización.

## II

### LOS CODIGOS RURALES

A comienzos de este siglo no existía ninguna ley de protección para los obreros que reglamentara las relaciones de trabajo en las nacientes industrias manufactureras, comercio y servicios varios.

Los códigos rurales, aunque establecían deberes recíprocos entre patrones y peones, circunscribían su legislación al ámbito de las labores del campo, y no obstante hallarse en vigencia, la mayoría de ellos prácticamente habían caído en desuso.

El Código Rural de la Provincia de Buenos Aires, sancionado el 6 de noviembre de 1865, fue el modelo en el cual se inspiraron el resto de los códigos provinciales que reglamentaban las relaciones entre patrones y peones. Constaba de cinco títulos, cuarenta y seis secciones y 319 artículos. El contenido de algunos de estos resultan, por su índole, muy ilustrativos, y por lo tanto consideramos útil su reproducción.

De la sección III —Patrones y peones—, en lo referente a trabajos generales, copiamos:

*art. 232.* “Necesitando un patrón emplear uno o más peones fuera de los límites de su partido, les munirá de un documento fechado que exprese los días que calcule durará la comisión o trabajo, vencidos los cuales el peón hallado fuera de dichos límites y que no acreditare haberle sobrevenido enfermedad u otro obstáculo considerable para regresar,

será remitido por el Juez de Paz del partido en que sea hallado al del partido de su residencia, para que lo entregue al patrón y se le imponga una multa de cincuenta pesos (Sf. 2,06), a beneficio de la municipalidad".

art. 233. "Ocurriendo duda o cuestión entre el patrón y el peón, a falta de otra prueba el Juez de Paz fallará con arreglo al libro de cuentas que lleva el patrón, agregándose el juramento que éste prestará".

art. 237. "Durante el tiempo de la contrata, puede el patrón despedir al peón desobediente, haragán o vicioso, debiendo expresarlo así al respaldo de aquélla, y el peón, si se creyese injustamente clasificado, puede ocurrir al Juez de Paz exigiendo su vindicación y la subsanación del perjuicio que el hecho le causase".

Por supuesto que los jueces de paz siempre fueron personas gratas a los hombres influyentes del partido, y éstos nunca eran peones.

El Título IV trataba sobre Policía Rural, y la sección III del mismo se refería a la vagancia.

art. 289. "Será declarado vago todo aquel que, careciendo de domicilio fijo y de medios conocidos de subsistencia, perjudica a la moral por su mala conducta y vicios habituales."

art. 292. "Los que resultasen vagos serán destinados, si fuesen útiles, al servicio de las armas por el término de tres años. Si no lo fueren, se les remitirá al Departamento General de Policía para que los destine a trabajos públicos por el término de un año".

Análogas disposiciones regían en el resto de las provincias. Mencionaremos algunos aspectos de interés que en la materia, existían en algunas de ellas.<sup>1</sup>

*Santa Fe:* No existían leyes sobre servicios y contratación de obreros y peones, por cuanto las industrias hacía pocos años que habían sido establecidas. Con respecto a locaciones de servicios y contrataciones en la campaña y colonias agrícolas, se había sancionado, por ley del 29 de agosto de 1901, un nuevo Código Rural, que se ocupaba de las relaciones entre patronos y obreros rurales. Sobre jornadas de labor y salarios no existían normas de carácter general, dependiendo su regulación de circunstancias del momento. En líneas generales dicho Código Rural no difería mayormente del de Buenos Aires.

*Salta:* No existía legislación sobre régimen de fábricas y talleres, ni tampoco respecto al trabajo de mujeres y niños, sólo existía simple convenio verbal entre las

partes. Transcribimos, por el interés que presenta su contenido, el artículo 546 de su Código Rural:

"El peón que abandonase a su patrón clandestinamente será destinado en pena de su mala fe a treinta días de trabajo de obras públicas, y en caso de reincidencia se le duplicará la pena."

*Córdoba:* No existían en esta provincia disposiciones legales de carácter general sobre reglamentación del trabajo, salvo la prescripción de la Ley de Vagancia que obligaba a todo individuo mayor de 16 años, domiciliado en la provincia, que no tuviera bienes suficientes para vivir y que no ejerciera un arte, profesión o industria que le proporcionara la subsistencia, a conchabarse en el término de quince días desde que se le intime la orden correspondiente por el Jefe político del Departamento, o por el Comisario o por el Juez de Paz, bajo pena de ser empleado en trabajos de obras públicas.

Ahora bien, este tipo de leyes pudo aplicarse cuando Córdoba mantenía una estructura económica pastoril y conservaba las tradiciones del régimen colonial, pero desde hacía algunos años, no obstante mantener su vigencia, esta legislación no era utilizada.

Y así por el estilo en el resto de las provincias. Pero la provincia de Corrientes merece unos párrafos especiales. Allí no existían leyes ni disposiciones sobre obreros; las autoridades sólo se habían ocupado de la legislación rural, con el fin, como en las otras provincias ganaderas, de garantizar la sujeción del asalariado, capataz o peón, a los intereses de la estancia. Pero existía un Código de Policía, estableciéndose en él disposiciones contra los considerados instigadores de huelgas y huelguistas. Del Libro III, Contravenciones; Título VI, contra la seguridad industrial, transcribimos su artículo 251:

Sufrirán de tres a quince días de arresto:

1º. Los que sin pertenecer a un gremio o al personal de un establecimiento resulten instigadores de una huelga.

2º. Los huelguistas que, sin constituir delito, amenacen a los demás compañeros de trabajo, o formen grupos para intimidarlos, o traten de obtener la paralización total de un ramo de comercio o industria.

Otro artículo determina que la pena "será de seis a treinta días de arresto, cuando se intente la paralización de un servicio público, de las vías férreas o de la

provisión diaria y suficiente de artículos de primera necesidad”.

No es necesario continuar con las transcripciones. Entendemos que lo expuesto basta para comprender que los códigos rurales no fueron dictados precisamente para proteger al peón rural. Por otra parte, es necesario volver a insistir, que las disposiciones comprendidas en los citados códigos provinciales, algunas de las cuales se han transcritas, figuran en el de la provincia de Buenos Aires, puesto que, en la generalidad de los casos, los gobiernos provinciales no hicieron otra cosa que reproducir, más o menos modificado, su contenido.

Con respecto al de Buenos Aires no tenemos ante nuestra vista la documentación necesaria para valorar su procedencia, pero no deja de ser interesante el concepto que él mismo merecía a Biale Massé:

“El Código de Buenos Aires no es más en esta materia, que una traducción servil del francés, elevada al punto de traducir ‘a jour par jour’ ‘a día por día’, y no a jornal, que es la frase castiza, corriente y siempre usada”; recordando aquella traducción que dice: “que en América se producen manzanas de tierra, en vez de decir papas”; y luego, más adelante, agrega que los demás códigos “no han hecho más que transponer frases en los artículos y artículos en los epígrafes, y las modificaciones han servido sólo para introducir disposiciones abusivas o para legitimar abusos”.<sup>2</sup>

En la época que se trata, la mayoría de los códigos que hemos citado no se aplicaban; más aún, Biale Massé afirma que jamás se cumplieron, y que “cuando alguna provincia ha querido hacerlo, la opinión pública se ha sublevado y los ha tirado por tierra. Se querían parar verdaderos rodeos de seres humanos; se los traía al redil como siervos, y la conciencia pública que es aquí verdaderamente democrática no pudo tolerarlo”. Nosotros pensamos que en realidad la autoridad no necesitaba respaldarse en un código para cometer abusos.<sup>3</sup>

Por lo visto, salvo las pocas disposiciones a las que nos hemos referido —podría agregarse un decreto del Poder Ejecutivo bonaerense fijando el horario que debía regir en las obras públicas efectuadas por la administración provincial— las relaciones de trabajo se regían más bien por los usos y costumbres imperantes.

### III

#### EL PROYECTO DE LEY NACIONAL DEL TRABAJO

De lo expuesto en el capítulo anterior se desprende la necesidad de encarar urgentemente el dictado de una legislación social acorde con la evolución experimentada por el trabajo en la República.

Los propósitos perseguidos por Joaquín V. González surgen en los fundamentos del proyecto elevado al Congreso de la Nación al decir que en diversas ocasiones y en particular cuando ocurrieron los movimientos obreros de noviembre de 1902, el Poder Ejecutivo había prometido:

“El estudio de la situación de las clases trabajadoras en el país y la preparación de un proyecto de ley que tuviese por propósito eliminar, en lo posible, las causas de las agitaciones que se notan cada día más crecientes en el seno de los gremios, cuyo aumento y organización, paralelos con el desarrollo de nuestras industrias, el tráfico comercial interior e internacional y de los grandes centros urbanos, donde se acumulan las fuerzas fabriles y se producen los fenómenos de la vida colectiva, hace cada vez más necesario que el legislador les preste una atención más profunda y busque soluciones definitivas a las cuestiones de Estado que con ellas se vinculan.”

Trazado el plan de ejecución del Código y tomando exclusivamente a su cargo la redacción de la mayor parte del mismo, Joaquín V. González encomendó a diversas

personas la investigación, en diversas zonas del país, de condiciones relacionadas con el trabajo. Prestaron su colaboración, en una u otra forma: Carlos Malbrán y otros médicos del Departamento Nacional de Higiene; Leopoldo Lugones, Manuel Ugarte, Enrique del Valle Iberlucea, José Ingenieros, Pablo Stomi, Juan Bialek Massé, Augusto Bunge y Armando Claros.

De la nómina de colaboradores se desprende un hecho que es necesario resaltar de González en función de gobierno: su total falta de prejuicios ideológicos en la elección de los hombres para la confección del proyecto, realizada exclusivamente en base a la idoneidad de las personas elegidas.

El proyecto mencionado, compuesto de 14 títulos y 466 artículos, fue presentado al Congreso el 6 de mayo de 1904. Su extensión nos obliga a efectuar una reseña, a través de la cual intentaremos reflejar lo principal de su contenido, con el fin de obtener la necesaria visión de conjunto que nos permita valorar los propósitos perseguidos por su autor.

El Título III se refiere al contrato de trabajo, y en el artículo 46 del mismo se enumeran taxativamente los casos que harán pasible al obrero de la aplicación de multas. Estos son: deterioro de herramientas o máquinas; incumplimiento de horarios; desobediencia a medidas de orden; alteración en los lugares de trabajo; desobediencia a órdenes consideradas justas.

Con respecto a jornadas de trabajo (Título VI) se establece un máximo de 48 horas para los adultos y 42 para los menores de 16 a 18 años. Para los empleados de comercio 12 horas diarias, de las cuales tres serían destinadas a las comidas y descanso. Los establecimientos debían abrir a las 7 de la mañana y cerrar a las 9 de la noche.

Se prohíbe trabajar los días de: Año Nuevo, Viernes Santo, Corpus Christi, Navidad, 25 de Mayo y 9 de Julio; también los domingos, con excepción expresa de algunos establecimientos debido a la índole de sus tareas.

Sobre trabajo a domicilio e industrias domésticas se dictan algunas prescripciones referentes, en lo fundamental, a observancias higiénicas.

Legisla también sobre trabajo de los indios, al cual dedica la totalidad de los artículos comprendidos en el Título X —artículos 256 a 284—; y sobre condi-

ciones de higiene y seguridad en la ejecución del trabajo, por tipo de industria (Título XI, art. 285 a 382).

Pero lo importante, por la reacción que produjo, es la parte dedicada a las asociaciones industriales y obreras (Título XII, art. 383 a 414), en las dos secciones en que se divide, la primera sobre contratos colectivos, y la segunda sobre orden público y penalidad.

Pasaremos revista a los artículos más salientes:

Por el artículo 395 se determina la no obligación de un obrero a participar de un convenio colectivo de trabajo en nombre de sus miembros por el gremio que los agrupe, si no está expresamente determinado en los estatutos de la sociedad, y si lo estuviere, el obrero tiene derecho a separarse de la agrupación. "En ningún caso el contrato colectivo impedirá al obrero celebrar otros convenios individuales con terceras personas, siempre que no haya confusión de lugares o de horas para su cumplimiento."

No estando expresamente determinado su impedimento en el contrato celebrado, la empresa podrá contratar otros operarios libres o de otras sociedades (art. 396).

En el siguiente se establece que tanto el obrero como el empresario impedidos por la fuerza o la intimidación a ejercer el derecho que le acuerda el artículo anterior, podrá solicitar el amparo del juez de primera instancia más inmediato, quien procederá en el término de 48 horas, con auxilio de la fuerza pública, sin perjuicio de las penalidades que correspondieren a los autores de la intimidación.

Por artículo 398 se prohíbe a toda sociedad gremial presionar a obreros no asociados que concurren a trabajar estando el gremio en cuestión en conflicto con la empresa donde trabajen sus miembros.

Finalmente, por artículo 399 se determinan las penas a que están sujetos los autores de las coacciones o amenazas referidas en los dos anteriores; éstas son: multa de veinte a cien pesos; y arresto de tres meses a un año, de acuerdo a lo establecido en el Código Penal del año 1903.

En la sección Orden Público y Penalidad, se determinan los casos en que un gremio puede ser disuelto por el Poder Ejecutivo (art. 408), vg. la participación directa o indirecta en una rebelión o sedición; alteración de la paz y el orden; empleo de la fuerza, intimidación

o violencia contra cualquier obrero que no quiera participar de una huelga. Todo atentado contra la "libertad de trabajo, de industria, de comercio que corresponde a todo habitante de la República". También estarían sujetas a disolución, las sociedades que por dos veces consecutivas contrariasen las advertencias de la policía sobre las condiciones en que debían ejecutarse las reuniones públicas.

El artículo 409 faculta a la policía a secuestrar y arrancar todos los carteles, proclamas o anuncios de cualquier naturaleza, de donde hubiesen sido fijados, y a disolver por la fuerza todo grupo o reunión de obreros huelguistas que profiriesen gritos injuriosos o amenazas contra otras personas, sociedades, empresarios o patronos.

A los culpables de los hechos enumerados en los artículos anteriores, se les aplicaría la pena de seis meses a un año de arresto, y a los cómplices, uno a seis meses (art. 410).

Se aplicaría la pena de destierro de uno a tres años a quienes, ya sea obrero o patrón, rehusaran aceptar los procedimientos de arbitrajes para resolver sus cuestiones laborales, y provocasen por medios violentos una paralización general que importase la suspensión del tráfico ferroviario interprovincial o el de exportación e importación de los puertos de la República por más de diez días consecutivos. Sus autores serían considerados culpables de atentado grave contra la libertad del comercio y del trabajo (art. 411).

Por el artículo siguiente se autoriza a la policía al allanamiento, previa orden del juez competente, de todo local donde se celebre una reunión que lleve al propósito de alterar el orden público o atentar contra la libertad de trabajo.

Ahora bien, salvo la parte dedicada a las asociaciones, es necesario reconocer que el proyecto, aunque no podía satisfacer por completo las aspiraciones de los trabajadores significaba un avance importante para la época; pero tan reaccionarias eran las disposiciones comprendidas en el Título XIII, que lógicamente produjo la oposición de los organismos obreros, que atribuyeron al código propósitos inconfesables de destrucción de las organizaciones gremiales. En tal sentido se manifestó la Federación Obrera Argentina, quien dio a conocer su desaprobación en una declaración expresa

emanada de su Cuarto Congreso, que funcionó desde el 30 de julio al 2 de agosto de 1904, con la participación de 56 sindicatos. Para la Federación el proyecto de ley presentado constituía un atentado sin precedentes contra las libertades colectivas e individuales y que sólo favorecería a los capitalistas, "por cuanto ellos podrán eludir las responsabilidades que se les asignan y los obreros tendrán que cumplirlas fielmente". Que por otra parte se buscaba destruir las organizaciones obreras, para procesar y encarcelar con mayor facilidad a los obreros conscientes. Finalmente expresaban que no estando dispuestos a dejarse arrebatar sus más elementales derechos, harán una agitación en toda la República "para combatir la Ley Nacional del Trabajo, llegando si es preciso, a la huelga general".<sup>4</sup>

Por esos días el Partido Socialista realizaba, en la ciudad de Rosario, su Sexto Congreso. De una comisión designada para dictaminar sobre el proyecto de Ley del Trabajo se desprendieron dos despachos. Uno de ellos, suscripto por del Valle Iberlucea y Angel Sesma, proponía aceptarlo en general, aunque no satisficiera todas las aspiraciones de los trabajadores; asimismo recomendaba al Comité Ejecutivo del Partido estudiar las enmiendas que debían ser efectuadas, para que luego el diputado socialista las presentara al Congreso.

Juan Schaefer, firmante del dictamen minoritario, declaró que una legislación protectora del trabajo debía ser lograda por el esfuerzo consciente de los trabajadores afirmaba además, que nunca podría aceptarse una ley que restringiera en lo más mínimo los derechos de los gremios.

En síntesis, el Partido Socialista, por la opinión de su mayoría, aceptaba el proyecto, por cuanto el mismo contenía algunas de las aspiraciones inmediatas de la clase trabajadora, aunque en forma particular debían rechazarse muchos de sus enunciados por el carácter reaccionario que poseían.<sup>5</sup>

Muy interesante por su claridad conceptual es el juicio que el proyecto mereció al dirigente obrero y cofundador del Partido Socialista, Adrián Patroni:

"Los repetidos movimientos huelguistas ocurridos en el país durante el año 1902 y la creciente organización gremial, oponiéndose sin obstáculos, con una clara conciencia de clase, ha alarmado a la burguesía reaccionaria argentina, despertando en ella el instinto



de defensa ante la amenazante actitud del proletariado.

"Como todas las burguesías, cuando se ven en análogas circunstancias, su habilísima astucia intenta el aplacamiento del espíritu revolucionario de la clase trabajadora mediante aparentes concesiones, envueltas en proyectos de leyes, que encierran dentro de una reglamentación compleja y contradictoria, recursos de un poder mortífero para la vida de las organizaciones gremiales.

"La clase trabajadora, que suele engañarse a veces, cae así en el lazo tendido, y se ve por tal procedimiento maniatada de pies y manos.

"Tal es el proyecto de Ley Nacional del Trabajo, del caducado gobierno y contra el cual el Partido Socialista Argentino y la Unión General de Trabajadores sostienen una activísima campaña que no cesará hasta tanto dicha legislación sea desechada completamente y deje de ser una amenaza para la vida próspera y la acción revolucionaria de los organismos gremiales de toda la República".<sup>6</sup>

La Unión General de Trabajadores, de orientación socialista en sus comienzos, tendencia desplazada luego por la sindicalista, si bien consideraba beneficiosas para la clase obrera algunas de las reformas propuestas, rechazaba el proyecto por cuanto todo lo malo que contenía anulaba sus ventajas. Además, sostenía que su sanción otorgaría al Estado facultades legales que le permitirían reaccionar violentamente contra el movimiento obrero en cualquier circunstancia que éste actuara en defensa de sus derechos.

De la defensa del proyecto se encargó Juan Bialet Massé, quien expuso públicamente sus ideas en una conferencia pronunciada en la Universidad Nacional de Córdoba, el 27 de julio de 1904. El nombrado había colaborado estrechamente con González, y como resultado de las investigaciones que éste le encomendara, confeccionó un extenso informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República. Presentado en tres tomos, este trabajo, por el amplio sentido de la realidad que demuestra, constituye todavía una obra de indispensable consulta.<sup>7</sup> Consustanciado con el pensamiento de Joaquín V. González en la materia, profundo conocedor del tema, talento vigoroso e inteligencia imaginativa, entendemos pueda ser el mejor

exponente en la defensa del Código, y como tal lo presentamos.

Seguiremos su particular forma de pensar por lo manifestado en aquella oportunidad.

El espíritu de la Ley Nacional del Trabajo, dice Bialet Massé, es el mismo del socialismo argentino, que es la "defensa del criollo y el indio contra los avances de la codicia burguesa". Para agregar más adelante: "la ley González no es una ley mata huelgas, es mucho más, es una ley de ciencia, de equidad y de justicia, bajo cuyo amparo patrones y obreros tienen definidos sus derechos, y los procedimientos para hacerlos prácticos".

Se refiere a las leyes europeas y americanas que se han dictado hasta ese momento y afirma que las mismas fueron arrancadas por la fuerza o por el temor; "son una transacción entre el obrero que amenaza o pega y el burgués que va dando, en retirada, jirones de lo que debió dar de una vez, no sólo por mandato de la moral y de la justicia, sino por egoísmo, para aumentar su caudal de oro y poder".

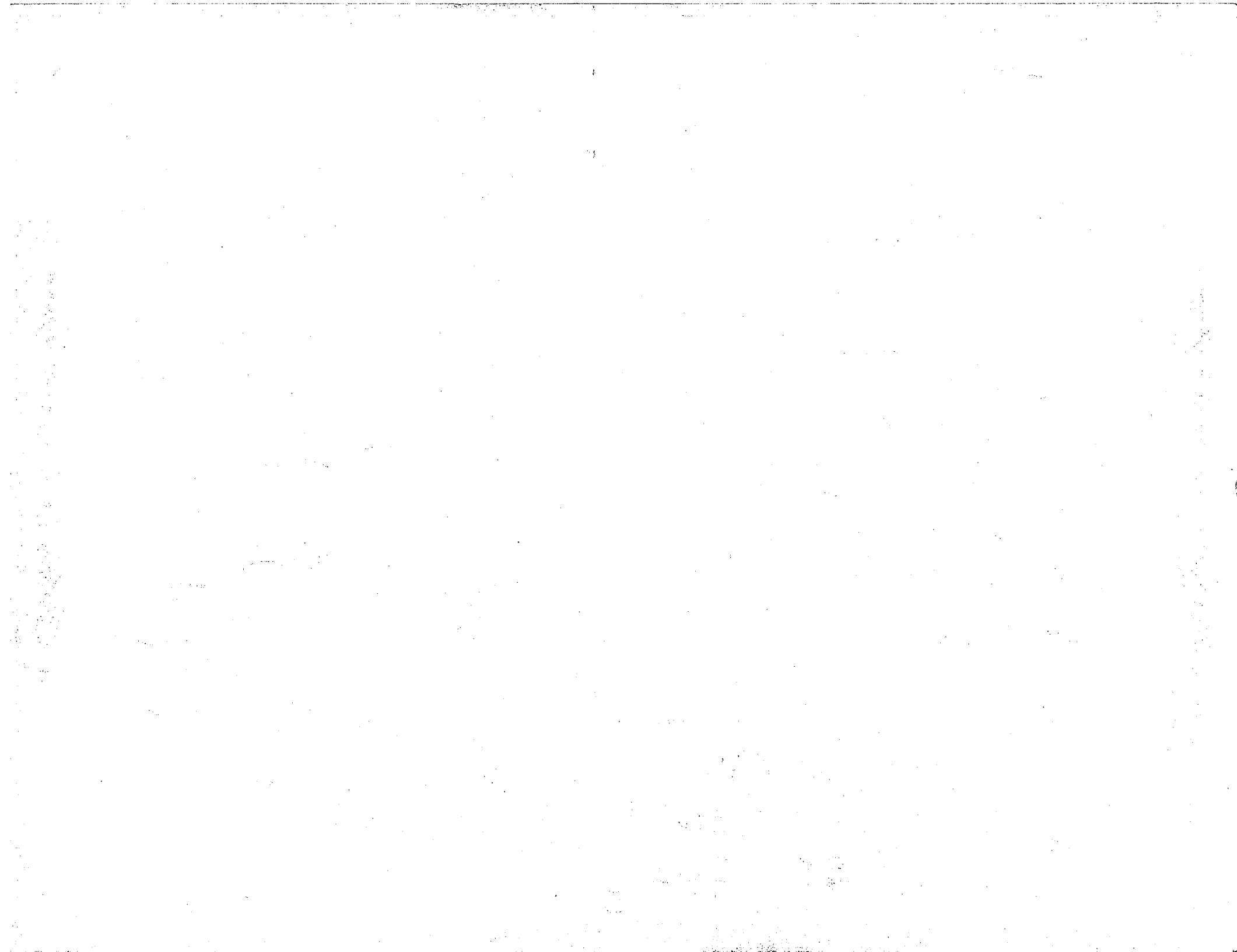
"Todas son, pues, concesiones forzadas, incapaces de satisfacer a ninguna de las partes, dadas a tirones y de mala gana." Estima que en todas partes las reivindicaciones obreras crecen formidablemente, entonces vienen las huelgas; y la lucha es cada vez más encarnizada. La cuestión, por lo tanto, debía estudiarse en su totalidad y como tal resolverla.

En primer lugar era necesario, según su parecer, efectuar "un estudio regresivo local y general; local, porque la raza, el clima, las necesidades públicas, las instituciones locales son y siempre obedecen al imperio de la naturaleza, de cuyo imperio no puede sustraerse impunemente el legislador"; y general porque la legislación comparada sirve para establecer las diferencias que deben regir a condiciones diferentes.

En segundo lugar era preciso atenerse al método experimental. Debían estudiarse "las condiciones locales en que el trabajo se desarrolla, hasta los abusos y los vicios de patrones y obreros".

Entiende que la huelga no puede ser resuelta con justicia sin antes resolver todas las cuestiones obreras. "No ha sido, pues, vanagloria, no ha sido audacia del intelectual superior; el código del trabajo es la obra buena y necesaria del intelectual convencido."

Dice que en el estudio realizado González había



observado que las leyes que más obedecían a las condiciones locales de raza, además de ser lo más perfecto encontrado, eran las leyes de Indias, a las que seguían en importancia las de Australia. Tanto el socialismo de cátedra alemán como asimismo el francés, opina Biolet, no ganaban terreno en nuestro medio, porque ninguno de ellos se adaptaba a las índole y necesidades de un pueblo tan original en sus comienzos, formación y circunstancias, como el nuestro.

“Aquí se trata de un pueblo ganadero y agricultor, sus industrias apenas nacen; aquí no hay más burgueses que algunos extranjeros de reciente formación, que se han enriquecido en industrias rudimentarias, salidos en general de la clase más pobre y plebeya de los inmigrantes, careciendo de toda otra ilustración que las rutinas de sus labores, emprendidas la mayor parte de las veces con más audacia y buena suerte que con la ciencia y conciencia del negocio que emprendían; los hijos del país son: señores patricios y plebeyos.”

Manifiesta luego que en la Constitución Nacional existe un pacto democrático entre patricios y plebeyos, una transacción entre el individualismo y el socialismo, acordada en un tiempo en que no había en el país un solo burgués en el verdadero sentido de la palabra.

Para él la burguesía era exótica y apenas había comenzado a entrar en la sociedad argentina, aunque lo estaba haciendo con un empuje que lleva en sí podredumbres de enormes capitales que no vienen al país con otro anhelo que la conquista del dividendo.

“El código del trabajo tiene, pues, puntos de partida absolutamente diferentes que en la vieja Europa, y también muy diversos fines. Allí tienen que dirigir industrias que han llegado a la cumbre a favor de instituciones y tradicionalismos que crujen con crujidos de derrumbe; aquí tienen que trazar los cauces por donde se dirijan industrias que nacen con materias primas propias, que en menos de treinta años se explotan por centenas de millones a favor de instituciones las más libres y hospitalarias que existen.”

Luego se refiere al resultado de sus investigaciones y afirma que las mismas han demostrado la persistencia de la causa y de los efectos que determinaron las leyes de Indias, y que ello confirmaba los estudios y simpatías que el ministro del Interior había dirigido a esa legislación “que deducida de una observación

empírica pero científica y racional, coincidía exactamente con los resultados de la ciencia experimental moderna”. Y ese espíritu científico era el de la ley proyectada.

Concluye diciendo que González “ha visto que el estado actual de la cuestión obrera en el universo, el malestar de las clases obreras, los temores y zozobra de los capitalistas producidos por los rugidos de la fiera hambrienta, los peligros de las tempestades más asoladoras que el terror hacen de la ignorancia brutal de esos capitalistas que devoran al vencido y no lo dejan vislumbrar la esperanza del peculio redentor; y quiere que la vulgarización de la ciencia, la obra eminentemente universal enseñe a esos ignorantes a ser egoístas, a ganar más dinero y más poder, y de mi parte os digo que es preciso, como medio, emplear el lenguaje duro, golpeador, que es el único que entiende su rudeza, dejando de lado ese formulismo científico que no está a su alcance, pero en cuyos artificios y atavismos nos hemos encastillado”.

En lo dicho por Biolet Massé se traduce, además de su posición aristocratizante frente a la burguesía, el temor a las consecuencias que podrían derivarse de una explotación inhumana del trabajador, y la comprensión de un sector dirigente acerca de la urgente necesidad de dictar una legislación protectora del trabajo; actitud ésta producto de una inteligencia previsora que trataba por este medio de salvar el orden establecido.

Años más tarde, en una conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Ernesto Quesada se refirió a la existencia del proyecto de código diciendo que contenía “un estudio tan completo del asunto que podría servir de modelo en cualquier parte, no desmereciendo siquiera en Alemania, cuya legislación social es tan avanzada y científica”.

Dijo luego que el problema “de los conflictos de clases sociales es quizás el más importante de nuestra época”, cuestión que “es imposible eludir, y a cuyo derredor gira toda la organización social y todos los fenómenos económicos”. Algunas naciones habían tratado de solucionarla a su modo, en cambio la República Argentina “aún no ha abordado de lleno la cuestión. En su Parlamento la agita el único diputado socialista que allí se sienta, pero el gobierno ha pres-

tado al grave asunto toda la atención debida, y el 'Código González', si bien no ha sido aún discutido por las cámaras, trata de solucionar científicamente los variados aspectos del problema. ¿Lo ha hecho acaso con la suficiente ponderación de la práctica con la teoría? ¿hay suficientes elementos de juicio, en nuestro país, para justificar los detalles de aquella codificación? ¿son acaso siempre acertadas las soluciones propuestas? ¿están bien precisados los fenómenos económicos que se legislan?"<sup>8</sup>

En su edición del 16-5-1904 *La Prensa* emite también su opinión entendiendo que el proyecto presentado "tiene en vista, con alguna preferencia, como que están más próximos, los fenómenos o modalidades de la vida industrial de la gran capital, cuya opinión conviene siempre atender en los últimos meses de una presidencia histórica".

Muestra incredulidad en cuanto a la sinceridad de la presidencia de la República, y se pregunta cómo ha esperado llegar al final de su mandato "para expresar sus aflicciones por la suerte de los trabajadores, cuando sus propios ministros han estado proclamando inútilmente desde años anteriores, a voz en grito, que esta situación podía y debía mejorarse con sólo rebajar gastos e impuestos y sin necesidad de ningún trabajo voluminoso y arduo de codificación".

Agrega que "las cargas nacionales, provinciales y municipales que pesan sobre cada habitante, son cada vez más enormes".

Pero el proyecto, girado desde un principio a la comisión de legislación, nunca fue aprobado.

Tal fue la suerte de la proyectada Ley Nacional del Trabajo. Debe reconocerse que algunas de sus disposiciones constituían un avance para esa época y satisfacían en parte los anhelos de la clase trabajadora; en cambio otras, especialmente las comprendidas en el Título XII (art. 383 a 414), en las dos secciones en que se dividía, la primera sobre contratos colectivos y la segunda sobre orden público y penalidad, eran completamente reaccionarias y tendían a resquebrajar los cimientos de las organizaciones obreras.<sup>9</sup>

IV

1905

LA LEY N° 4661,  
DE DESCANSO DOMINICAL

El proyecto de Ley Nacional del Trabajo volvió a ser mencionado el 22 de setiembre de 1904, oportunidad en que el diputado socialista Alfredo L. Palacios, en razón de no haberse expedido aún la comisión pertinente, propone que el referido proyecto se trate por partes, a efectos de que antes de la finalización del período ordinario de sesiones, se alcancen a dictar algunos de los artículos que podrían resultar beneficiosos para los trabajadores. En tal sentido presenta moción concreta para que en la próxima sesión sea tratado por separado, previo informe de la comisión de legislación, la parte correspondiente al descanso dominical.

La comisión de legislación presentó su proyecto cuatro días después, el mismo estaba inspirado en el del Poder Ejecutivo. Estaba compuesto por trece artículos. Establecía en el primero de ellos la prohibición, en día domingo, del "trabajo material por cuenta ajena y el que se efectúe con publicidad por cuenta propia, en todo establecimiento o sitio de trabajo, sin más excepciones que las expresadas en esta ley y en los reglamentos que se dictaren para cumplirla. En el segundo se detallaban los trabajos que serían exceptuados de esta prohibición, de acuerdo con las especificaciones y reglamentos. Por el artículo tercero se establecía que las autoridades podrían, en los casos previstos por los

reglamentos, facultar a los patrones de ciertos establecimientos para fijar otro día de descanso en lugar del domingo.

Otras prescripciones determinaban que los establecimientos donde se expendían artículos de primera necesidad podrían permanecer abiertos hasta las diez de la mañana del día domingo; autorización que se extendía para toda la jornada respecto a los cafés y sitios de recreo, como así también a la mitad de las farmacias de una población. Los artículos 10° y 11° estaban dedicados a mujeres y menores. Por el primero de ellos se establecía que ninguna excepción respecto a la obligación del descanso dominical sería aplicable a las mujeres y a los menores de dieciseis años. Por el otro se determinaba que los jóvenes hasta los dieciocho años y las mujeres, sólo podrían ser empleados en las fábricas, talleres y demás establecimientos o sitios de trabajo durante la mitad del día sábado, no estando obligados a cumplir sino la mitad de la jornada y quedando en libertad desde el mediodía. El artículo 12° se refería a las infracciones que se cometieran respecto a las disposiciones de esta ley.

Ahora bien, el primer problema que se planteó fue el de si la Cámara se constituía en comisión para estudiar y despachar el asunto o si éste volvía a la Comisión de Legislación. La primera moción la hizo el diputado O'Farrel; la segunda Varela, quien entendía que no se podía discutir y votar una disposición de una ley tan fundamental como la del trabajo, sin estudiar otras disposiciones que le eran concordantes. Pensaba que para las primeras sesiones del año siguiente se estaría en condiciones de votarla conscientemente. Esta segunda moción no contó con los votos necesarios; en cambio resultó afirmativa la votación respecto a que la Cámara se constituyera en comisión para tratar el proyecto.

La segunda cuestión que provocó disidencia fue la referente a si el Congreso tenía facultad para dictar una ley de carácter nacional sobre esta materia o si debía circunscribirse a sus facultades de legislatura local.

El planteo lo hizo el diputado Oliver. Estimaba que ésta era una cuestión principal que debía resolverse antes de entrar a discutir los artículos en particular. Dijo que había disposiciones constitucionales que autorizaban al Congreso a dictar esta ley como especial. El proyecto de ley del trabajo y el capítulo referente al descanso

dominical estaban comprendidos dentro de las facultades del Congreso, porque éste puede dictar el Código Civil y toda ley conducente a la prosperidad del país, al progreso y a la ilustración de la población. Precisamente el proyecto que se estaba considerando poseía esos tres objetos, y por lo tanto la ley que se aprobara debía ser de carácter general, "y si bien es cierto que hay algunas variantes en la naturaleza del trabajo en las provincias y en las localidades, las mismas disposiciones de la ley prevén el caso y establecen que las autoridades respectivas podrán dictar reglamentos de excepción para esos casos. Pero el principio del descanso dominical es un principio que afecta profundamente la naturaleza del contrato de trabajo; y dictada la ley por el Congreso se sabrá que, en adelante, en todo el país no será posible que por convenciones privadas se obligue al obrero a prestar servicios los domingos, o un día que lo reemplace, si por causas excepcionales no pudiere gozar del descanso dominical".

Argerich no duda que el descanso es un derecho y que la ley debe tender a ampararlo. "Pero ante un proyecto que no consulta o que por lo menos no ha servido de pretexto para que se nos expongan las diferentes modalidades del trabajo en las diversas provincias argentinas; ante un proyecto de ley que apenas si podría con muchísimas reservas ser dictado para la capital de la República, sería muchísimo más práctico, respondiendo a la expectativa pública, poniéndose el legislador argentino a la altura de las circunstancias, sin apartarse en el detalle, sin ir a la reglamentación, acaso deficiente de estas leyes que son de ensayo. . ." Opina que deben limitarse a dictar una ley muy breve y no una de discusión y complicada reglamentación. Concretamente propone limitar el descanso dominical al ámbito de la Capital Federal. Y en seguida presenta un proyecto de sólo dos artículos, preparado mientras se desarrollaba el debate. En el primero de ellos se ordena que todo patrón estará obligado a acordar un día de descanso, con sueldo o jornal, a sus obreros y dependientes, por cada semana de trabajo; en el segundo se determina que todo patrón que infrinja esta ley incurrirá en la pena de diez pesos por cada obrero o dependiente afectado por la infracción.

Otros diputados compartían el criterio de que la ley a dictarse debía regir solamente en la capital de la República, "porque es donde más puede sentirse la necesidad de

ese descanso", dice el diputado Carbó, y en seguida agrega: "por la sencilla razón de que el trabajo aquí es muy febrilicente (sic), lo que no sucede en el resto de la población de la República, por lo menos en la extensión y en la cantidad que en la Capital". En Buenos Aires se encontraban todos los elementos necesarios para concurrir a la "organización de un buen plan de ejecución de la ley y a su cumplimiento más exacto y racional". Estima que luego de aplicada en la Capital Federal, adquiriría inmediato prestigio nacional y sería más fácil hacerla extensiva, a todo el territorio de la Nación. Menciona el hecho de que en la Legislatura de Córdoba se ha estudiado un proyecto sobre descanso dominical, y también en la de Buenos Aires, donde había ya despacho de comisión. Agrega que en distintas provincias había proyectos, no presentados todavía porque esperaban la sanción del Congreso Nacional en la materia.

Para Demaría la ley debía dictarse sólo para la ciudad de Buenos Aires para no lesionar la autonomía de las provincias. El Congreso podía votar el proyecto en su carácter de legislatura local de la Capital, sin pronunciarse en definitiva acerca de a quién corresponde la cuestión, dejando que ella sea ampliamente estudiada, debatida y madurada en la forma que debe serlo.

Palacios insiste en que votará para que "esta parte de la Ley Nacional del Trabajo que hay que discutir sea de carácter general". Entiende, como Oliver, que es una facultad del Congreso, "perfectamente determinada el ocuparse de esta cuestión desde el momento que se trata de una parte del contrato de trabajo que debe ser regido por la ley civil. Este ha sido también el criterio de aquellos países de tipo descentralizador, como Suiza, Alemania y Austria, en donde la ley de descanso hebdomadario es una ley nacional".

Más adelante Palacios expresa su certeza de que el Poder Ejecutivo reglamentará minuciosamente la ley "parandó mientes en la diversidad de tareas de las colonias, de las provincias, etc., y después de un estudio meditado". Vuelve a insistir sobre la necesidad de votar una disposición de carácter general para no cometer la injusticia "de que se beneficie solamente a los obreros de la Capital, cuando todos los trabajadores de la República están pidiendo a gritos que se sancione el descanso hebdomadario". Y en seguida plantea el problema de la fatiga; manifiesta que "no es en virtud de un sentimiento

de conmiseración que debemos dictar esta disposición; ella tiene una base incommovible, una base científica; los fisiólogos lo han demostrado de una manera evidente, diciendo que el organismo humano, en presencia del trabajo, desarrolla sustancias que lo intoxican si no se eliminan por medio del reposo; si el reposo no es suficiente, se produce la fatiga, que trae como consecuencia lógica una disminución en la intensidad del trabajo. Y un cuerpo fatigado, es decir, un cuerpo que no ha tenido tiempo de expeler las materias que envenenan sus tejidos, es un organismo enfermo que concluirá inevitablemente en la degeneración, con evidente perjuicio para la especie".

Ahora bien, observemos que Palacios plantea la necesidad del descanso semanal como consecuencia de un problema de tipo fisiológico —la fatiga— que sufre el trabajador sin posibilidades para disfrutar de un día de reposo en la semana, pero nada dice de la alienación que experimenta ese trabajador por causa de la explotación a que está sometido y que no le permite gozar de un día completo de recreación.

Por otra parte puede apreciarse que Palacios utiliza el término hebdomadario más que el dominical. El carácter de tal expresión tuvo oportunidad Palacios de aclararlo cuando con anterioridad, durante la misma sesión de la Cámara, el diputado Luro le pidió que estableciera la diferencia existente entre el descanso dominical y el descanso hebdomadario. Palacios respondió que cuando circunstancias especiales obligan al trabajo en día domingo, la jornada entera que cada uno de los operarios hubiera trabajado ese día se compensará durante la semana. "De manera que lo que busca la ley es que se descansen un día a la semana".

Más explícito fue Oliver: dijo que el proyecto del Poder Ejecutivo "establece el domingo como día de descanso y por ello es que la comisión lo ha llamado descanso dominical porque quiere marcar bien que es el domingo el día de descanso y no los demás días, que lo serán sólo por excepción. Y no ha sido arbitrario al establecerlo así, porque me parece que solamente por improvisación en este momento en la Cámara se puede presentar un proyecto en que se establece que que es lo mismo el descanso en cualquier día".

Continúa Oliver remarcando que el descanso dominical "tiene entre sus fines diversos uno que es permitir

que se estrechen las relaciones, los vínculos de familia, que el hombre tenga un día de solaz para encontrarse con su esposa, con sus hijos, y hacer esa vida de hogar que el trabajo diario no permite hacer”.

Luego de una interrupción de Argerich, quien manifiesta que el día de descanso no se fija para hacer visitas sino para quedarse en su hogar, continúa Oliver diciendo que si se establece un día cualquiera como día de descanso resultará que la familia “no podrá reunirse, porque el esposo tendrá como día de descanso el lunes, por ejemplo, y la esposa estará trabajando en el taller y lo mismo sucederá con los hijos, y si el día de descanso para la esposa es el martes, el marido y los hijos lo harán en otro y entonces ¿cuándo se van a reunir para estrechar esos vínculos en el hogar?

Sólo debe fijarse otro día en su reemplazo cuando sea imposible el descanso en domingo. Los obreros que deban trabajar ese día necesitarán otro para reposo, pero esto constituye una excepción. “El descanso dominical es el fundamental, si se quiere que esta ley de descanso tenga las ventajas que hay derecho a esperar de ella.”

Se manifiesta contrario a resolver en un solo artículo la cuestión del descanso dominical; éste debe ser la regla general, pero la ley debía decir que el Poder Ejecutivo “establecerá las excepciones dentro de la norma que ella misma fija, porque de lo contrario resultaría que se interrumpe una cantidad de servicios sociales”.

El diputado Gouchón opina que no es punto de discusión si el descanso debe ser un día determinado de la semana; lo que importa es que el obrero, de cada siete días tenga uno de descanso, y que los patrones estén obligados legalmente a abonarle su salario.

En la siguiente sesión, realizada el 30 de setiembre de 1904, se vota en general el proyecto del Poder Ejecutivo, siendo aprobado. No se llega a ningún acuerdo al discutirlo en particular. Con el fin de salvar el inconveniente presentado se designa una comisión integrada por cinco diputados —Argerich, O’Farrell, Vedia, Lucero y Palacios—, ésta produce pronto despacho. Este fue el texto de su proyecto:

*art. 1º.* En la Capital Federal todo patrón estará obligado a conceder el descanso con sueldo o jornal a sus obreros y dependientes el día domingo.

*art. 2º.* Los establecimientos comerciales e industriales deberán clausurar los días domingo a las 10 a.m., y las horas de

trabajo que se exigiere por ese concepto a los obreros les serán compensadas con igual número de horas de descanso en otro día de la semana.

*art. 3º.* Las excepciones que determinará la reglamentación de esta ley, serán compensadas en la forma indicada en el artículo anterior.

*art. 4º.* Las prescripciones de esta ley no se aplicarán al servicio doméstico.

*art. 5º.* Se prohíbe el expendio de bebidas alcohólicas durante el día domingo, con excepción de la cerveza.

*art. 6º.* Las infracciones de esta ley se presumirán imputables a los patrones o gerentes, salvo prueba en contrario, y serán penadas, por primera vez con 100 pesos de multa, y por la reincidencia con 15 días de arresto.

Del proyecto que antecede deben destacarse dos aspectos; uno, que se limitaba a la Capital Federal la aplicación de la ley; el otro, que el día de descanso debía ser con sueldo o jornal, como lo había establecido el diputado Argerich en su proyecto elaborado en la sesión del día 26.

Al discutirse en la Cámara lo realizado por la Comisión, se aprobó una modificación, que extendió a todo el territorio del país los beneficios del descanso dominical.

El proyecto recibió sanción favorable del Senado, pero con importantes modificaciones respecto al remitido por Diputados. Se limitó la aplicación de la ley a la Capital Federal y se determinaron las excepciones, las que no serían aplicables a las mujeres y menores de 16 años. Además se eliminaba del artículo 1º la obligación del pago de sueldo o jornal el día de descanso. Dicho artículo quedaba expresado así:

“En la capital de la República, queda prohibido en domingo el trabajo material por cuenta ajena y el que se efectúe con publicidad por cuenta propia, en las fábricas, talleres, casas de comercio y demás establecimientos o sitios de trabajo sin más excepciones que las expresadas en esta ley y en los reglamentos que se dictaren para cumplirla.”

El senador Palacio, miembro informante de la comisión explicó el alcance de las modificaciones introducidas. Al referirse a la extensión geográfica de la ley, dijo lo siguiente: “Una ley de carácter general, indudablemente tendría, por el momento al menos, muchísimos inconvenientes: la extensión del territorio, el carácter regional de las industrias en toda la República, los

usos y costumbres son otros tantos inconvenientes que obligarían al Poder Ejecutivo, al reglamentar esta ley a introducir tal número de excepciones, que propiamente la ley misma sería una excepción, porque serían éstas tantas que constituirían la regla”.

En cuanto al pago del salario de ese día de descanso, Palacio manifestó que la comisión había creído “que debía dejar librado este punto importantísimo a la libertad individual. No se trata en este caso de amparar el interés de los obreros; se trata simplemente de que la ley no se torne injusta, yendo en contra de intereses evidentes de la industria; en una palabra, que no sea una ley que ataque al capital que en definitiva perjudicará al mismo obrero, que puede convertirse hasta en una ley de despoblación”.

1405  
Diputados terminó por aceptar el temperamento de Senadores, y el 31 de agosto de 1905 se sancionó la ley N° 4661 de descanso dominical.

U.A  
Ahora bien, en presentación al Senado, cuando la ley aún no había sido sancionada por este cuerpo, la Unión Industrial Argentina declaraba no tener razones para oponerse al descanso hebdomadario, pues salvo muy pocas excepciones se practicaba ya en todas las fábricas, pero temía que el asunto, tratado con tanta circunspección en el extranjero, fuera resuelto aquí con alguna ligereza, como, a su juicio, había sucedido en la Cámara de Diputados. Se oponía al proyecto en lo concerniente a la obligación de pagar los jornales el día de descanso.

1406  
“Es necesario sobre todo combatir la sanción de la Cámara de Diputados que obliga a pagar dicho día de descanso”, porque ninguna legislación extranjera admitía tal principio, y además por los enormes perjuicios que “ese descanso hebdomadario pago acarrearía a la industria grande y pequeña de toda la República”.

Acusa a los diputados de “falta de estudio y ponderación”, y continúa más adelante:

“Admitiendo que haya en la República tan sólo 500.000 trabajadores que indudablemente son muchos más, y que cada uno de ellos cobre solamente 2 pesos diarios el día de descanso hebdomadario pagado, representaría un desembolso anual de cincuenta y dos millones de pesos (\$ 52.000.000) lo que es enorme. Hay en la Capital Federal varias fábricas que ocupan más de mil obreros cada una; el descanso hebdomadario pago,

importaría para cada una de estas fábricas un mayor gasto de 160 a 180.000 pesos anuales. ¿Qué industria podrá resistir a este golpe? Ni menos digno de crítica es el principio jurídico que inauguraría esta sanción: el de remunerar un servicio no prestado, novedad que daría lugar a muchas aplicaciones de resultados incalculables. Como se ha hecho notar ya con mucha razón es muy discutible hasta donde una ley puede imponer se abone gratuitamente un salario como obligación forzosa y autoritaria a cargo de una de las partes que intervienen en la contratación de servicios. Lo repetimos, ninguna legislación extranjera admite este principio, y es sabido que Alemania y Suiza, que son modelos en materia de legislación industrial, y que han establecido el descanso hebdomadario general, no han ni siquiera pensado en que ese descanso pudiera ser pagado.”

Luego agrega:

“Si se quiere realmente favorecer al gremio obrero y asegurar la aplicación del descanso hebdomadario, suprimase la mayor parte de las fiestas religiosas y redúzcase a una sola las fiestas nacionales; esta es una medida que se impone y que ya han adoptado otros muchos países.”

Este extenso informe concluye aconsejando:

“...el rechazo absoluto del artículo proyectado que prescribe el pago de los salarios el día de descanso, prescripción de una legalidad más que dudosa y de consecuencias gravísimas para la industria, puesto que aumentaría de golpe en más de un 17 por ciento el costo de la mano de obra”.<sup>10</sup>

La postura asumida por la Unión Industrial Argentina respecto al pago de salario el día domingo es coherente con la adoptada frente al pedido de la jornada de ocho horas que desde tiempo atrás reclamaban las organizaciones obreras.

Fue en una presentación ante el ministro del Interior, el 1° de diciembre de 1904, con motivo de las huelgas y sus causas, que la entidad emite su opinión sobre el tema:

“El pedido principal de los obreros, la jornada de ocho horas, no puede ser acordado de una manera uniforme por todas las industrias por razones elementales de índole económica que no es posible contrariar. La disminución de las horas de trabajo ocasiona como



consecuencia inmediata una disminución de la producción y un aumento en el costo de la producción, pues no disminuyendo los gastos generales de los establecimientos y exigiendo los obreros que los salarios por la jornada de ocho horas sean por lo menos iguales y en muchos ramos superiores a los que perciben por las jornadas de nueve y diez horas, queda recargado el costo de la mano de obra en un 20 por ciento como minimum. Los industriales no pueden aumentar proporcionalmente los precios de venta de sus artículos, porque estos precios están regulados por diversos factores ajenos a su influencia y principalmente por la competencia de los artículos similares extranjeros, cuyos precios de venta la industria local no debe exceder, ni siquiera igualar, para poder subsistir. Existe, pues, un límite que para numerosos artículos ha sido ya alcanzado a causa de las concesiones anteriormente hechas a los obreros y que a los industriales no les es posible franquear.

"Por otra parte, hay ya escasez de personal obrero. El mejoramiento de la situación económica del país ha determinado un aumento considerable de trabajo en todas las fábricas y talleres y como ese mejoramiento se ha producido en cierto modo bruscamente, no ha dado tiempo al aumento proporcional del personal obrero. Para que muchos talleres y fábricas pudieran conceder las ocho horas y cumplir los compromisos de venta contraídos en general con plazos fijos para la entrega, garantizados por fuertes multas, sería, pues, necesario que hicieran venir personal del extranjero, personal que no tardaría en quedar desocupado, porque, cumplidos esos compromisos deberían cerrarse las fábricas por no poder competir ya con la industria extranjera, dado el recargo que la disminución de las horas de trabajo y el aumento de los salarios habría originado en el costo de la producción, sin contar con que cualquier crisis, que en este país sobrevienen y desaparecen en forma casi imprevista y repentina, daría lugar a que la mayor parte de los obreros existentes, aumentados por los que se habrían hecho venir, quedarán sin trabajo, ocasionando los trastornos consiguientes.

"Debe también tenerse presente que si en ciertos gremios la naturaleza del trabajo justifica la reducción de la jornada a ocho horas, para evitar excesos de fatiga perjudiciales para la salud del obrero, ésto no sucede

en la generalidad de las industrias. Nos permitimos rogar a V.E. que se digne visitar las fábricas y talleres de la capital para poder darse personalmente cuenta de la naturaleza del trabajo, de las condiciones en que éste se efectúa y de que las jornadas de nueve y diez horas no ofrecen los peligros que se pretende para la salud de los obreros."

Los industriales tienen también algo que decir sobre los salarios. Afirman que son muchos más altos que en Europa, "aun teniendo en cuenta la proporción del mayor costo de vida aquí que en Europa, debido a la carestía de los alquileres y a la de los artículos de consumo, como la carne, el pan, etc.", argumento contradictorio, por cierto, porque, al reconocer que el costo de vida era mayor en Argentina que en los países europeos, estaban admitiendo el menor nivel adquisitivo del salario obrero en nuestro país.

Agregan que el aumento de los salarios no puede ser indefinido y sobre todo no puede producirse por saltos bruscos —en proporciones que varían desde un 10 a un 100 por ciento— como lo pretenden los obreros "que no tienen para nada en cuenta los factores económicos que intervienen en estos problemas". Por lo demás, siguen insistiendo, "la situación de los obreros industriales en la República es incomparablemente mejor que en Europa, como lo comprueba la fuerte proporción de estos obreros que llegan entre los inmigrantes. Los que hablan de miseria en nuestro elemento obrero, o no lo conocen o deliberadamente se limitan a hacer literatura impresionista. Desgraciadamente, los poderes públicos, solicitados por otras preocupaciones, no han hecho hasta ahora un estudio especial de estas cuestiones, oyendo también la opinión de los centros del capital".

Acusan de parcialidad a los estudios existentes sobre la situación de los trabajadores, "como que sus autores, movidos por prejuicios de escuela, y deseando ante todo defender sus teorías económicas y sociales, lo han visto y reflejado todo a través del prisma de esas teorías". Solicitan al Poder Ejecutivo que tome intervención para verificar "las exageraciones y las inexactitudes que sobre esta materia contiene la prédica interesada de los que provocan y sostienen estas agitaciones obreras, en gran parte artificiales y forzadas en nuestro país", porque todo era, según los hombres de

la U.I.A., obra de agitadores profesionales, "que desde un tiempo a esta parte abundan en la República, elemento extranjero eminentemente nocivo y cuya influencia es eficacísima por la libertad de acción casi absoluta de que disfruta".<sup>11</sup>

Completado el pensamiento de la Unión Industrial Argentina respecto a la jornada de labor y los salarios, retomemos el tema referente al descanso dominical.

Por la transcripción hecha del artículo 1° de la ley 4661, hemos podido comprobar que la misma, al no determinar taxativamente el pago del jornal el día de descanso, dejaba librada tal decisión al arbitrio de los patrones. Tan negativo fue el resultado, que el Poder Ejecutivo se vio precisado, en su decreto reglamentario dictado el 20 de julio de 1911, a determinar expresamente en sus consideraciones que el descanso acordado no implicaba la disminución proporcional del salario percibido por el trabajador. El artículo 2° de dicho decreto establecía: "La prohibición del trabajo material en domingo se refiere a las horas comprendidas entre las 12 p.m. del sábado y las 12 p.m. del domingo, y es entendido que la prohibición del trabajo material por cuenta ajena no implica la disminución proporcional del salario convenido en la parte correspondiente a este período de descanso".<sup>12</sup>

Ahora bien, es indudable que el sector que más se benefició con el dictado de la ley 4661 fue el de empleados de comercio, pues en el sector industrial la mayor parte de los principales establecimientos otorgaban ya a sus obreros el día de descanso semanal.

Los empleados de comercio constituían para entonces el grupo de asalariados más numeroso de la Capital Federal —85.000 a 90.000 puede estimarse su cantidad—; esa cifra comprendía a 30.000 menores en edades que oscilaban entre los diez y diecisiete años.

Además de trabajar los domingos, todos los demás días lo hacían durante dieciocho horas. Esta larga jornada no era ocupada totalmente en la venta de mercaderías, sino en operaciones tales como barrido, limpieza, arreglo del negocio —antes de abrirlo y luego de cerrarlo—, arqueo de caja, arreglo de mercaderías, etc., a veces hasta pasada la medianoche. El descanso estaba sujeto al capricho del patrón, quien le concedía varias horas de salida cada cierto tiempo.

Los menores trabajaban la misma cantidad de horas

que los adultos. Habitualmente eran maltratados por sus patrones y también, en ciertas ocasiones, por los dependientes mayores. Hacían de mandaderos, no sólo por asuntos concernientes al negocio, sino también por necesidades personales del patrón. No se les entregaba dinero para pago de tranvía, a no ser que la distancia a recorrer fuera mayor de 25 cuadras. También eran utilizados para barrido, limpieza de vidrios, etc.

Desde el momento en que se le aceptaba como dependiente, el empleado de comercio debía firmar un contrato, vigente por un mes. Se le exigía ser joven, de buena presencia, sin familia en la localidad; además, no se le permitía, o al menos se le dificultaba mucho, cambiar de estado civil.

Un cadete, después de un largo aprendizaje sin paga, podía ganar veinte a treinta pesos por mes. Un adulto que llegara a ganar cien pesos, caso muy excepcional por cierto, podía ser considerado un dependiente de primera clase. Las casas introductoras pagaban mejores salarios.

Gran parte de los dependientes dormía en el propio comercio donde trabajaba, en pésimas condiciones de higiene, y a sea sobre el mostrador o en sótanos húmedos. Muchos comían también allí, pero la comida era más que mala. A veces el patrón lo obligaba a concurrir a una fonda cuyo propietario era cliente del comercio o tenía deuda con su dueño. Carecían de horario fijo para comer; lo hacían cuando el patrón los mandaba o el trabajo lo permitía.

Los dependientes de comercio habían logrado, desde principios de siglo, agruparse en una sociedad llamada Unión Dependientes de Comercio; sin embargo, poco es lo que podían hacer, puesto que carecían de las libertades más esenciales; no tenían posibilidad de instruirse ni educarse, pues, aparte de la prohibición de leer durante el tiempo que permanecían en el mostrador, de noche, por temor a un incendio, no se les permitía mantener la luz encendida. Además, en muchas casas se les obligaba a firmar un escrito, redactado por el patrón, en el cual quedaba formalmente establecido que renunciaban a las ventajas y privilegios que el Código de Comercio les acordaba.

Algunos patrones, en especial los españoles, llegaban a la aplicación de disposiciones que prohibían terminantemente a sus dependientes integrar sociedades

gremiales, así como también mantener cierta clase de relaciones. La presencia y la buena ropa eran exigencias a las que debía someterse todo dependiente.<sup>13</sup>

Fueron luego los propietarios de comercios los que más violaron las prescripciones de la ley de descanso dominical.

V

LEY 5291, REGLAMENTARIA DEL TRABAJO  
DE MUJERES Y MENORES

La explotación del trabajo de mujeres y menores se puso de manifiesto con el surgimiento de las primeras fábricas en el país en los últimos años del siglo pasado. Los industriales recurrían frecuentemente a la ocupación de menores y mano de obra femenina. En algunos establecimientos llamaba la atención la abundancia de pequeñas obreritas; una fábrica de bolsas, por ejemplo, empleaba niñas de seis a siete años de edad. Esas criaturas cumplían una prolongada jornada durante el tiempo que durara la luz del día, siendo comunes las jornadas de 10, 12 y hasta 14 horas.<sup>14</sup>

A fines del año 1903 trabajaban en Buenos Aires 11.723 mujeres, 10.922 menores de 16 años y 1.197 por debajo de los 14 años de edad. Gran cantidad de estos últimos trabajaban en casas de comercio. Hemos visto en el capítulo anterior el tratamiento dado por los comerciantes a esos menores. Los mismos, como así también las mujeres, cumplían igual jornada que los hombres y estaban peor rentados.

El mal trato, generalizado en el comercio, se extendía a ciertos establecimientos industriales; una prueba de ello es el testimonio que nos ofrece Sebastián Marota cuando nos relata que en 1904 los obreros de la fábrica de chocolates Saint Hnos. impusieron a sus patrones

"la prohibición absoluta de castigar corporalmente a los aprendices".<sup>15</sup>

A comienzos de los años 90, *El Obrero*, órgano de la primera Federación Obrera Argentina, observaba que bastaba una mirada sobre los diarios para apreciar la enorme demanda de niños para el trabajo.

"Los avisos en que se buscan muchachos de 10, 12 o 14 años para talleres de imprenta, litografías, etc., nunca faltan; niñeras de 12 a 14 años, mucamitas de 10 a 12, muchachos de 10 a 14 para toda clase de trabajos, siempre se buscan."

Sí, bastaba con visitar un establecimiento cualquiera y se hallaría "a lo menos un menor, o una niña, a menudo pobres criaturas de 7 y 8 años, empleados en algo, la mayor parte de ellos como aprendices".

Nunca aprendían nada porque se les daba una tarea monótona, sin variante alguna, que terminaba por idiotizar a la criatura, apagándole toda chispa de inteligencia. Era "monótono, mecánico, eternamente repetido el mismo movimiento muscular, puesto en juego desde las 6 de la mañana hasta las 8 o 9 de la noche, sin variantes y sin diferenciación".

Y párrafos más adelante:

"Fíjese el observador en estas trastiendas de las modistas. Cuántas niñas pálidas, flacas, anémicas de 6, 8 y 12 años, ocupadas en trabajos delicados de aguja, para lo cual se prestan estos deditos finos y flexibles tan maravillosamente. Allí están toda la vida durante 12 y aun 16 horas del día; día tras día, semana tras semana, año tras año, haciendo el mismo trabajo, mecánicamente, estúpidamente".

Días después se ocupa del trabajo femenino:

"Con la grande industria se ha generalizado el trabajo de las mujeres en las fábricas y en los talleres, junto con el trabajo de los niños, porque en cantidad y calidad iguales, el trabajo de la mujer está menos retribuido que el del hombre. El desarrollo de la industria mecánica ha ensanchado la esfera estrecha en que la mujer está confinada, la ha liberado de las antiguas funciones domésticas, y al suprimir el esfuerzo muscular, la ha hecho apta para las faenas industriales, la arrancó del hogar doméstico y la arrojó en la fábrica, poniéndola al nivel del hombre ante la producción, pero sin permitir que escape de la dependencia masculina, ni admitiendo

su emancipación como obrera para igualarse socialmente con el hombre y para ser dueña de sí misma".

En 1912, una repartición oficial, el Departamento Nacional del Trabajo, expresaba que era muy crecido el número de mujeres y niños que en Buenos Aires "prestan sus servicios a las fábricas, los talleres y el comercio, sin olvidar que fuera de los talleres se desarrolla la industria a domicilio, y así sumando estos salarios el presupuesto varía y el equilibrio se obtiene", refiriéndose al aporte que éstos hacían para paliar las consecuencias del magro presupuesto familiar, aporte que en el caso de los menores resultaba poco significativo ya que su salario oscilaba entre un mínimo de \$ 0,60 y un máximo de \$ 1,40 por día.<sup>16</sup>

La iniciativa de dictar una ley que protegiera el trabajo de las mujeres y menores correspondió, como en el caso de la relativa al descanso dominical, al diputado Alfredo Palacios.

Del proyecto presentado por Palacios a la Cámara vale destacar aquellos artículos que provocaron debate; por el 1° se establecía que los niños "no podrán ser admitidos en fábricas, usinas, manufacturas, talleres y demás establecimientos de trabajo antes de haber cumplido 14 años". Por el artículo 3° se determinaba que el trabajo de los varones menores de 16 años y de las mujeres menores de 18 no debía exceder de 6 horas diarias. Los mismos dispondrían de un intervalo de hora y media para el almuerzo y el descanso. El artículo 4° ordenaba que el trabajo de las mujeres mayores de 18 años no podría exceder nunca de ocho horas diarias. El 6° prescribía que "las mujeres embarazadas quedan obligadas a un descanso completo de 20 días antes del parto y 40 días después del parto, durante los cuales tendrán derecho a percibir su jornal diario".

En la sesión del 22 de junio de 1906 el diputado socialista fundamentó su proyecto. Comienza por afirmar que existe una uniformidad absoluta de opiniones respecto de la necesidad de legislar sobre este punto, que en nuestro país ha determinado largas disertaciones líricas, sin arribar a nada concreto, y que en otras naciones "ha sido causa de una serie de disposiciones prácticas, serenamente estudiadas y estrictamente aplicadas".

Considera que el trabajo de las mujeres y de los niños no es más que una simple consecuencia del industrialismo moderno. Dice que antes "en el taller no trabajaban

sino los hombres, debido al esfuerzo que era necesario desarrollar. Pero viene la máquina: el esfuerzo muscular no es ya indispensable; el campo de la producción se ensancha y es requerido imperiosamente el trabajo de las mujeres y de los niños, que trae como consecuencia natural el desorden en el hogar y el aflojamiento de los vínculos de familia, sin producir ventajas desde el momento que el salario desciende por la competencia que se produce, y porque por otra parte, como lo hace notar un autor francés, el suplemento de los ingresos está contrabalanceado y aún excedido por los gastos de alimentación fuera del hogar y por lo que ocasiona, al ser confiscada por el capital la madre y la esposa, la supresión de los trabajos domésticos”.

Palacios estima que, dado el sistema económico vigente, resulta prácticamente imposible evitar el trabajo de las mujeres y menores; más aún, piensa que quizá así convenga al movimiento obrero ya que al incorporarse la mujer al trabajo industrial, “por solidaridad de trabajo, presta su concurso inapreciable a la causa de los obreros”, pero ello no obsta reclamar enérgicamente para este sector una constante y eficaz protección por parte del Estado.

Denuncia el hecho de que las mujeres que trabajan en las fábricas son en su casi totalidad niñas que recién han llegado a la pubertad, y cita las afirmaciones de un médico en el sentido de que por los consultorios externos de los hospitales “desfilan jóvenes obreras, anémicas en su mayor parte, presentando desarreglos en la principal función fisiológica, la menstruación”, y que otras acuden en estado de intenso “surmenage”, y que también desfilan en legión las artríticas, las tuberculosas y las histéricas, para quienes la primera indicación médica que se les hace es siempre la misma: *la suspensión del trabajo.*

“He entrado en las fábricas —continúa Palacios— en momentos en que las jóvenes se dedicaban a la labor; y he podido observar todo el peligro que encierra, no ya para los niños solamente, sino que también para el país, el trabajo de las mujeres. Niñas débiles en su mayor parte, sin brillo en la mirada, reflejando sólo un abatimiento muy intenso, levantan en las fábricas de alpargatas y en las de clavos, pesos que por cierto no están en relación con su fuerza muscular; y manejan, en las fábricas de tejidos, donde su número es incalculable,

máquinas de pedal que deforman sus cuerpecitos, quitándoles gracia y hermosura.”

Al referirse a la elevadísima cifra de mortalidad infantil en la ciudad de Buenos Aires afirma que dicha mortalidad no es por cierto un fenómeno propio de la infancia en general, sino que se trata de un fenómeno especial de la clase pobre. Respalda su afirmación en un estudio realizado en Alemania, por el cual se comprobó que en las familias nobles la mortalidad de los niños menores de cinco años era de 5,7%, mientras que entre los pobres de Berlín era de 34,5%. Asimismo pudo observarse que esa mortalidad era superior en las ciudades industriales alemanas. En Bruselas los porcentajes de menores de cinco años era del 6% en las familias ricas, y del 54% entre los obreros. “Pero —agrega Palacios— sin necesidad de ir a la vieja Europa, en Buenos Aires, los barrios pobres de la Boca y Barracas, pagan a la mortalidad infantil un tributo mucho mayor que los barrios aristocráticos del Socorro y de Catedral al Norte.”

Recién en la sesión del siete de setiembre el miembro informante de la Comisión de Legislación presenta su proyecto a consideración de la Cámara de Diputados.

Aclara que la Comisión había introducido algunas modificaciones en el proyecto que con anterioridad había presentado Palacios. Establecía en el artículo primero una ampliación, para hacerlo más general; en el 2º determinaba, “dadas las condiciones del servicio médico en distintos puntos de la República donde no pudiera existir ese servicio, que sólo se expedirán los informes gratis donde haya médicos adscriptos al servicio público; en el 4º ha permitido la ampliación de la jornada de la mujer hasta nueve horas; en el 5º ha determinado de una manera precisa que es sólo la explotación industrial la que se prohíbe en los institutos de beneficencia; en el 6º ha sustituido la obligación, que anteriormente imponía la ley, de retribuir a las mujeres durante el período del parto, por la de reserva del puesto; en los artículos 13º y 14º extiende la prohibición de las manipulaciones en el trabajo y del empleo de aparatos a pedal; en el 17 señala cuáles son los asientos que deben reservarse en las fábricas”.

Pero la supresión que especialmente había efectuado la Comisión, y que según manifestaba, difería “en absoluto del proyecto del doctor González”<sup>17</sup> era todo lo que se refería a las labores rurales, porque entendía

motivo  
del  
=  
diferencia  
de +  
clase

Palacios  
lee

## Quedan afuera los rurales

“que en los trabajos ganaderos y agrícolas sobre todo, la mujer y el niño, lo mismo que el obrero adulto, no necesitan más protección, ni más garantías de trabajo, de salubridad, de higiene, que las que proporciona la vida sana de la naturaleza a todos los que se dedican a esta clase de labores, y porque entiende que en realidad, la cuestión obrera es absolutamente extemporánea en nuestras campañas”.

Pero ya antes de esta presentación efectuada por el miembro informante de la Comisión de Legislación, dos entidades patronales habían manifestado su disconformidad, en sendas peticiones elevadas a la Cámara, al tener conocimiento que el proyecto de la Comisión no modificaba el artículo 3º del presentado por el diputado socialista Palacios, el cual limitaba a seis horas diarias el trabajo de los menores de 16 años y de las menores de 18 años.<sup>18</sup>

Una de dichas entidades patronales, la de propietarios de imprentas, litografías y encuadernaciones manifestaba que “si fuera sancionado este artículo en la forma propuesta se verían en la ineludible obligación de cerrar sus establecimientos por ser materialmente imposible en las artes gráficas restringir hasta tal punto la jornada de trabajo de esas categorías de operarios”.

El argumento esgrimido era que no podían emplear adultos para desempeñar las plazas de ponepliegos, sacapliegos, intercaladores, encoladores, cosedores, dobladores, etc., “trabajos todos estos livianos y sencillos, que por razones técnicas y económicas de la industria, sólo pueden ser ejecutados por menores”, argumentación ésta poco consistente y que en realidad escondía la verdadera causa de preocupación de los patrones: el verse obligados a emplear para esas tareas a trabajadores adultos, y deber pagar, por consiguiente, salarios más altos.

“Prohibir a éstos que trabajen más de seis horas diarias —continúan arguyendo— equivale a imponer esa misma jornada a todo el personal de los establecimientos, puesto que el personal de adultos no puede trabajar sin sus ayudantes menores de edad, y como la industria de artes gráficas no puede en forma alguna subsistir con una jornada de seis horas, se la condenaría a desaparecer.”

Luego plantean el problema de la competencia con la industria similar extranjera, con la que dicen encon-

trarse en desventaja, por el mayor horario de trabajo de ésta, situación que se agravaría con la disminución de la jornada para los menores. Terminan solicitando que se rechace el mencionado artículo tercero, “cuya sanción sería la ruina de nuestra industria”.

A esta nota, fechada el 22 de agosto de 1906, le sucede la enviada por los fabricantes de tejidos de algodón y de lana, el 25 de agosto de 1906.

De tono quejumbroso y plañidero como la anterior, alertan, en vista de la favorable acogida que el proyecto tuvo en el seno de la Comisión, sobre “los grandes trastornos y perjuicios que causaría no tan solo a la industria en general, sino a los mismos obreros”, la sanción del mismo.

También plantean, como los propietarios gráficos, el problema de la competencia con la industria extranjera. Para ellos resulta evidente que si una ley como la que se proyecta se dictara solamente en nuestro país, “nos pondría en condiciones de absoluta inferioridad respecto de los industriales extranjeros, y traería como consecuencia la inutilización de nuestras fábricas y la privación de los medios de subsistencia a miles de familias”.

Hacen notar que los trabajos que se confían a mujeres y niños en las fábricas de tejidos, son aquellos que no requieren ni mayor fuerza física, “ni mayor suma de inteligencia” y que resultarían demasiado livianos para el hombre. Quizá en ninguna industria “sus tareas son hoy en día más fáciles y llevaderas que en la industria de tejidos en general; de aquí, que en ellas preponderen mujeres y niños”.

Y, finalmente, la razón principal para oponerse a la reducción horaria de la jornada para mujeres y menores, que los industriales gráficos no manifestaron abiertamente, la reconoce sin ambages la entidad que agrupa a los fabricantes de tejidos: “. . . que sería materialmente imposible sustituir las niñas por mujeres y las mujeres por hombres, pues para ello habría que elevar los salarios recargando el costo de producción que la capacidad adquisidora del mercado de ningún modo compensaría y que obstaculizaría, más, imposibilitaría en absoluto la salida del producto elaborado”.

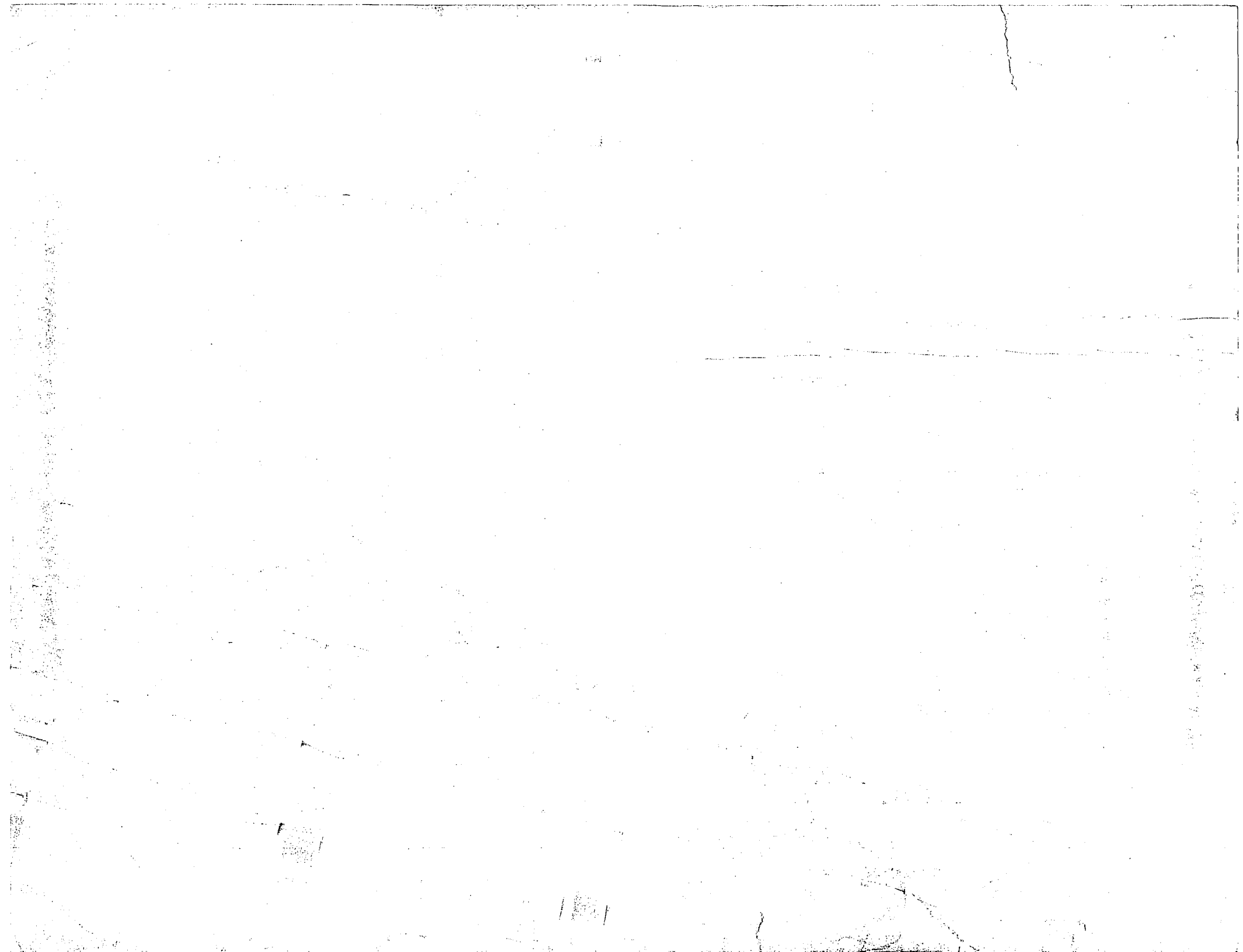
El 28 de setiembre hay discusión general respecto al proyecto. Los diputados Padilla y Seguí opinan que la ley debe aplicarse solamente en la Capital Federal. El

trabajo  
mucho  
de  
impresión  
menores  
> salarios

L  
livianos  
no  
para  
nos

costo  
de  
producción  
+  
25%







Embargo  
reservado  
con

zadas hasta después de los treinta días de efectuado el parto, durante cuyo término se les reservará el puesto"; es decir, se le eliminaba la licencia previa al parto y dejaban de percibir su salario durante los treinta días subsiguientes al alumbramiento.

Otra innovación era la inserción del artículo 21°, determinando que las disposiciones de los artículos 2° y siguientes eran aplicables sólo a la Capital Federal. En las provincias, "su legislación respectiva y la reglamentación que haga el Poder Ejecutivo en los territorios nacionales, determinará las condiciones en que haya de realizarse el trabajo de las mujeres y de los niños".

El miembro informante de la Comisión, diputado J. V. Pera, entiende que la cuestión de la legislación del trabajo de las mujeres y de los niños ha sido magnificada, suponiéndose que esta ley importaría una modificación tan novedosa como perjudicial, no sólo para los intereses industriales en ella comprometidos, sino, sobre todo, perjudicial para los mismos obreros a quienes se trata de beneficiar.

Considera que en materia de legislación del trabajo todo lo concerniente a la protección de mujeres y menores era fundamental. Dice que ha sido adoptada en casi todas las naciones civilizadas; "y lo que debe tener más fuerza para nosotros, esta legislación del trabajo de las mujeres y de los niños, ha sido aceptada sobre todo en las grandes naciones industriales de la Europa, en aquellos países donde la industria no es como entre nosotros una rama, podríamos decir secundaria, y, si mucho extremamos, algunas veces parasitaria de la riqueza nacional, sino que por el contrario, constituye uno de los principales elementos de su trabajo y del bienestar social".

Cita los antecedentes tenidos en cuenta para elaborar el proyecto y comenta el hecho de la recepción brindada por la Comisión de Legislación a los representantes de la Unión Industrial Argentina, "que debemos considerar como representantes de los gremios industriales, aquellos a los cuales pudiera perjudicar esta ley; y desde el momento que las conclusiones que sometieron a la Cámara los gremios industriales representados por este centro no han motivado protestas de parte de los industriales que componen esa asociación es porque las aceptan; y todas las observaciones que formula la Unión Industrial al proyecto que está en tramitación en la Cámara

son tres, de las cuales únicamente una es verdadera sustancial: la que se refiere a la duración del trabajo, en la cual podría hacerse alguna modificación". Y luego de otras consideraciones agrega: "...la Unión Industrial misma ha presentado un proyecto que es concordante en casi todas sus partes con el despacho de la Comisión...". Es evidente que la presión ejercida por los industriales comenzaba a dar resultados.

En la sesión del 26 de junio comienza la discusión en particular. Delcasse manifiesta no estar de acuerdo con las edades que fija el artículo 1°; propone su modificación. "Pienso que debe ser entre 10 y 12 años; tengo entendido también que el presidente de la U.I.A. ha propuesto la edad de doce años." Opina que tampoco debe primar el siguiente requisito: "No podrá ser objeto de contrato el trabajo de menores de cierta edad que hayan completado su instrucción obligatoria."

Al recordarle el diputado Vivanco lo que al respecto dice la ley de instrucción pública, Delcasse modifica su moción: "Entonces podría decirse que los menores de diez a doce años que no hayan cumplido con las obligaciones que establece la ley de educación común, trabajarán menos horas a fin de que puedan completar sus estudios."

Vivanco propone resolver el problema del límite de edad poniendo la cláusula "proyectada por la Comisión, que fue el resultado de una discusión anterior en esta Cámara y aceptada por unanimidad de votos por los señores diputados", cuyo texto era el siguiente: "Quedan exceptuados de esta disposición los niños que hayan cumplido con la ley de educación común".

Palacios, que si bien no está de acuerdo con muchas de las modificaciones introducidas, las acepta "simplemente porque anhelo para las mujeres y los niños de mi país una legislación que sea salvadora de su salud y de su educación".

En la sesión del 1° de julio de 1907 el diputado Cantón critica a la Comisión por legislar únicamente para la Capital Federal, olvidando "que a veinte varas de distancia, Riachuelo de por medio, pueden establecerse otras industrias análogas a las que radican en el territorio de la Capital y para las cuales no regirán las limitaciones de horas de trabajo, establecidas por esta ley para las mujeres y los niños".

Importante en esa reunión de la Cámara es la inter-

3 6 1

256 13

Embr  
nue  
canc

vención del diputado O'Farrell, sobre todo por señalar ciertas constantes dadas en el comportamiento de determinados sectores cuando se aproximaba la sanción de una ley de protección al trabajo como la que permanecía en debate.

Luego de rememorar el primer congreso de círculos obreros, celebrado en el país en 1898, al cual presidió, en cuyo seno se elaboró un proyecto de ley sobre el trabajo de mujeres y menores, que, acompañado de una petición popular, fue presentado al Congreso, agrega que desde entonces hasta ahora se ha venido discutiendo "en la prensa diaria, en folletos, en reuniones de diversa índole, esta materia, y siempre se ha tropezado con las dificultades que se enuncian en esta ocasión; y si leyéramos, como me he dado el trabajo de hacerlo, las discusiones que han tenido lugar en la mayor parte de los parlamentos de Europa, se vería una repetición exacta de los mismos argumentos y de los mismos inconvenientes: la industria arruinada, por un lado; la patria potestad menoscabada por el otro; el trabajo limitado para la pobre mujer, antes y después del parto; el niño privado de trabajo que se convertirá en un vagabundo de Londres, en el 'street vagabond' de Nueva York, en el 'gamin' de París; En fin en todas partes el mismo argumento".

Finalmente mociona que se vote el proyecto tal como lo ha despachado la Comisión.

La razón, en parte, a lo dicho por O'Farrell, se la dará el diputado Seguí en la sesión siguiente (3-7-1907).

El nombrado propone la agregación de un artículo que dijera: "La autoridad local instalará los asilos necesarios para que los menores incluidos en las disposiciones de esta ley reciban gratuitamente la instrucción primaria y manual durante las horas de trabajo de sus padres".

Su propuesta encuentra la oposición de varios diputados, entre ellas la de Lacasa, que sostiene que aceptar el artículo propuesto sería una situación de privilegio "que no la tienen los demás niños de la República, aún los hijos de los obreros que trabajan en otro género de labores". Ante tal oposición, Seguí aclara que su propuesta tiende a darle la oportunidad de formación al niño, que había empezado a formarse en el taller, pero que se lo ha perseguido —a ese aprendiz— "por todas las federaciones y sociedades de resistencia, de adultos, y ahora se le ahuyenta con una ley de prohibición de tra-

bajo, ¿Cómo se imagina nadie que a los 18 años se pueda empezar el aprendizaje de ningún ramo de trabajo en la vida?"

Seguí también se opone a la jornada máxima de 8 horas. Afirma que en ninguna parte del mundo el trabajo de la mujer está reglamentado; propone: "Los menores de 14 años no trabajarán más de ocho horas por día, ni más de cuarenta y ocho por semana"; en lugar de seis, "que es lo consagrado —dice Palacios— por la legislación de los países más civilizados".

La discusión continúa en la sesión del 12 de julio. Luego de una intervención del diputado Pera: "soy resuelto partidario de la jornada de ocho horas, pero no sólo para los menores y mujeres sino también para todos los adultos en nuestro país", finalmente se aprueba una moción mediadora de Oliver, quedando la nueva redacción así: "Los menores de 16 años no trabajarán más de ocho horas por día ni más de 48 horas por semana".

El 26 de setiembre se expide la Comisión de Legislación del Senado. Por intermedio de su miembro informante, el senador Palacio, dicha comisión propone la aprobación del proyecto, "tal como ha venido de Diputados".

En la sesión correspondiente al 30 de setiembre de 1907, se vota y se aprueba en general y en particular.

Sancionada la ley, la Unión Industrial Argentina, si bien no quedó totalmente conforme, demostró de todas maneras su satisfacción por lo legislado.

"Afortunadamente, el buen sentido —no se trata en el fondo de otra cosa— fue bien defendido por algunos diputados y prevaleció en la Cámara. Las principales exageraciones restrictivas del proyecto Palacios fueron rechazadas, en provecho de los mismos trabajadores a quienes se quería proteger por el sistema original de arruinar industrias en las cuales se ocupan, es decir privándolos de sus medios de subsistencia".<sup>21</sup>

8 hrs  
dura

Embo  
tuato  
cong

col

VI

LA LEY 9688  
DE ACCIDENTES DEL TRABAJO

1915

Si bien desde comienzos del siglo XIX era conocido en los principales países europeos el principio de la compensación sistemática en razón de pérdidas o daños sufridos por el obrero en el ejercicio de su profesión como consecuencia del accidente experimentado —encontrándose los primeros ejemplos de estas indemnizaciones en las industrias mineras; luego en actividades relacionadas con la navegación y posteriormente en las del transporte terrestre— fue recién con el desarrollo de la gran industria, al incrementarse las probabilidades del riesgo y las cifras de los accidentes, que se crearon las condiciones para el establecimiento del seguro.

Fue Alemania quien primero lo adoptó por ley del año 1884; luego lo hizo Austria, en 1887, y posteriormente se fue extendiendo a otros países de Europa.<sup>22</sup>

Hasta 1915 nuestro país careció de una legislación especial al respecto, no obstante debe señalarse que, sobre todo en los años inmediatos anteriores al dictado de la ley pertinente, la acción privada de muchos industriales, estableciendo seguros, y algunos fallos judiciales fueron llenando el vacío dejado por la ley.

Hasta el comienzo de este siglo la jurisprudencia nacional se inspiraba absolutamente en el principio jurídico emanado del Código Civil (artículos 907 y 1109)

161

256

14

discuido x riesgo profes

Reporte

dentales del trabajo. Al respecto decía: "Nosotros no nos ocuparemos de la teoría del *descuido*. Es preciso que todos los obreros sepan que los grandes diarios de nuestro país designan con el nombre de descuido lo que en los países civilizados de Europa se llama riesgo profesional. El trabajo, cualquiera sea su naturaleza, expone a accidentes inherentes e inevitables, y quien lo ejecuta se expone a esos accidentes, corre los riesgos que impone la producción. Por esta razón los accidentes del trabajo deben ser indemnizados".

La iniciativa de Palacios no tuvo eco en la Cámara. Tampoco mereció ser discutido cuando reprodujo su proyecto en 1912, año en que volvió a ser electo diputado. No obstante, el Departamento Nacional del Trabajo, como así también la entidad que agrupaba a los industriales habían mostrado interés por el tema.

En fecha 15 de mayo de 1907 el citado Departamento envió una nota a la Unión Industrial Argentina recabando información respecto de los accidentes de trabajo:

- 1° Número, clase y nombre si fuera posible, de los establecimientos industriales de la capital de la República que aseguran a sus obreros y empleados contra accidentes del trabajo.
- 2° Monto y cláusulas principales del seguro.
- 3° Si han surgido dificultades con las compañías aseguradoras y con qué motivo.
- 4° En qué formas indemnizan a sus obreros los establecimientos industriales que no tienen seguros.

Inmediatamente la U.I.A. respondió, remitiendo al Departamento una planilla conteniendo el monto de los seguros contratados por distintas industrias; éste alcanzaba un total de nueve millones setecientos cincuenta y cinco mil pesos moneda nacional, aunque corresponde aclarar que no incluía a todos los establecimientos ya que muchos de ellos no se habían expedido en cuanto al valor de sus seguros.

Del total de establecimientos incluidos en la planilla de la U.I.A. figuraban 62 que no habían contratado ningún tipo de seguro, aunque vale destacar que en caso de inhabilitación física del trabajador pagaban los gastos médicos y continuaban abonando el salario hasta su rehabilitación. Por ejemplo, el más importante establecimiento metalúrgico de Buenos Aires, Pedro Vasena e

hijos, tenía contratado servicios con el Hospital Italiano, en casos de accidentes del trabajo, disponiendo de varias camas de primera clase para su personal. Se empleaban también otros sistemas, como ser el de la acumulación de un fondo de reserva destinado a la indemnización de obreros; u otro que consistía en un fondo colectivo y una caja de socorros para los obreros. El primero de los sistemas señalados había sido adoptado por una fábrica de bolsas y por el frigorífico The River Plate Fresh Meat Co. Ltd.

En general las empresas importantes estaban aseguradas u otorgaban alguna otra forma de indemnización, razón ésta por la cual la posibilidad de que se dictara la ley de accidentes del trabajo no despertaba en ellos una gran oposición. Su posición queda evidenciada en el siguiente párrafo de la nota de contestación de la U.I.A. a la enviada por el Departamento Nacional del Trabajo:

"Me es muy satisfactorio declarar al señor Presidente que en ninguna de las contestaciones recibidas por esta Asociación, ya sean afirmativas o negativas, se hace la menor oposición a la sanción de una ley contra los accidentes del trabajo, siempre, naturalmente, que no se introduzcan en ellas disposiciones que resulten exageradamente onerosas para los industriales."<sup>27</sup>

Nos referimos anteriormente a un proyecto de ley sobre accidentes del trabajo elaborado por la U.I.A. El mismo, basado en leyes vigentes en países europeos, imponía el seguro obligatorio, a pagar por los patrones. En realidad coincidía en algunos aspectos importantes con el presentado por Palacios. Las disidencias se planteaban en el plano económico, es decir en lo relacionado con aspectos vinculados al pago de las indemnizaciones. Allí era donde se mostraba claramente la posición de los industriales, que si bien no se oponían a la legislación obrera, lo hacían siempre y cuando no alterasen sus privilegios y ganancias.<sup>28</sup>

Ahora bien, a partir de 1907 el Departamento Nacional del Trabajo había comenzado a llevar estadísticas de accidentes del Trabajo en la ciudad de Buenos Aires. Desde entonces y hasta 1912, inclusive, fueron registrados por la Policía de la Capital:

empres  
de  
impot  
seguro

Nº  
de  
Acid

1907 (2º semestre)	820
1908	1.632
1909	1.817
1910	2.178
1911	2.361
1912	2.894

11 3/10  
Aumento

Puede observarse un crecimiento continuo en el número de este tipo de accidentes. En el período del quinquenio 1908-1912, el aumento fue de 1.262, equivalente a un 77,3%. Dice el Departamento que sin duda alguna ese aumento es real, pero debe reducirse a su proporción exacta, teniendo en cuenta que "el mejoramiento en el servicio de comunicaciones hace que hoy se tenga noticia y conocimiento de accidentes que antes pasaban desapercibidos".

De los accidentes ocurridos, 583 fueron mortales, 1.627 graves y 9.492 leves.

En lo que corresponde al año 1912, la estadística de accidentes indica 162 casos mortales (56%), 366 graves (126,4%) y 2.366 leves (817,6%). La misma estadística registra 97 accidentes del trabajo en la industria alimenticia; 14 en la del libro; 741 en transportes; 43 en comercios varios; 524 en la industria de construcciones; 127 en la metalúrgica; 100 en la de madera, muebles y anexos; 34 en la de vestido y tocador; 4 en la de cuero y 1.201 en las demás.

El mayor número de víctimas de accidentes de trabajo pertenecía a los albañiles, 427 casos —23 mortales y 61 graves— siendo el número total de albañiles en actividad 15.581.

Los accidentes correspondientes a otros gremios eran los siguientes:

*Carreros:* sobre un total de 5.249 hubieron 346 casos; 15 de ellos mortales; 61 graves.

*Estibadores:* 1.226 obreros en actividad; 10 de los casos habidos fueron mortales y 39 graves.

*Jornaleros en general:* De un total de 70.411, hubieron 842 accidentes de trabajo (62 mortales y 39 graves).

*Herreros:* 9.105 obreros; 56 accidentes (2 mortales y 6 graves).

*Electricistas:* 2.794; 34 casos (5 mortales y 3 graves).

*Maquinistas:* 2.468; nueve casos (3 mortales y 3 graves).

*Mecánicos:* 12.269; 57 accidentes (1 mortal y 6 graves).

En cambio los *carpinteros*, que en 1912 eran numerosos en la capital —11.889— tuvieron 94 accidentes, de los cuales dos fueron mortales y siete graves.<sup>29</sup>

En 1913 el Departamento Nacional del Trabajo ofrece cifras correspondientes a los años 1908 y 1911 para demostrar el aumento habido en el número de pólizas, obreros y salarios asegurados. Para el primero de los años indicados señala la vigencia de 1.580 pólizas, que correspondían a 67.291 obreros, con un valor de salarios asegurados que llegaba a un total de 48.797.702 pesos moneda nacional. En 1911 el total de pólizas había aumentado a 4.134; el total de obreros cubiertos por seguros a 162.452 y el valor de los salarios asegurados a \$ 115.974.741.

1908  
1.580  
pólizas  
1911  
4.134

La mencionada repartición también informa que durante el año 1912 habían sido denunciados a las compañías aseguradoras 12.205 accidentes. De este total de obreros asegurados y accidentados, 9.750 pertenecían a la Capital Federal; 1.192 a la provincia de Buenos Aires; 1.110 a la provincia de Santa Fe; 69 a la de Córdoba; 2 a la de Corrientes; 7 a la de Entre Ríos; 30 a la de Tucumán; 35 a la de Mendoza y 10 al territorio de la Pampa Central. De ellos, 84 fueron mortales, 115 graves de carácter permanente y 12.007 leves de carácter temporario.<sup>30</sup>

Estos datos —agrega el Departamento—, dados "para mostrar el estado del seguro voluntario contra los accidentes del trabajo en la República, demuestran que entre nosotros existe el ambiente bien preparado para los seguros obligatorios contra accidentes del trabajo".

Pero habría que esperar hasta el año 1915 para que el Congreso accediera a considerar el problema de los accidentes del trabajo.

1915  
Proyecto

En la sesión de la Cámara de Diputados del 12 de mayo de dicho año, Palacios pidió rápido despacho por parte de la Comisión de Legislación, de su proyecto relativo al seguro obligatorio sobre accidentes y enfermedades del trabajo que, conjuntamente con los presentados por otros diputados desde mucho tiempo atrás, no había todavía merecido sanción de la Cámara.

Por diversas razones se fue postergando la consideración del proyecto. En setiembre 25 de 1915, el socialista Dickmann, en lugar de Palacios, que por haberse

retirado del Partido había renunciado a su banca, pidió el inmediato tratamiento del proyecto de ley sobre accidentes del trabajo.

Dickmann recibió el apoyo del diputado Bas, quien dijo que la Argentina se encontraba atrasada en este aspecto, aun en relación a países americanos que "como la República del Perú hace mucho tiempo que tienen leyes de este género".

Todos los que intervinieron en el debate estuvieron de acuerdo en que se tratara el proyecto; más todavía, llegaron a manifestar la oportunidad de hacerlo de inmediato ya que la bancada socialista, con el fin de no entorpecer el dictado de la ley, se había comprometido a que sus representantes serían breves en la discusión.

De las intervenciones habidas interesa la de Le Bretón por las modificaciones que propuso en beneficio de los que trabajaban —especialmente menores— en la vía pública.

Según estadística de la policía, habían ocurrido, en 1914, en la ciudad de Buenos Aires, 10.871 accidentes, de los cuales 3.057 afectaron a menores de 15 años.

Estudiaba la estadística por profesiones, 3.111 casos correspondían a vendedores ambulantes o sin profesión, y de los 10.871 accidentes, 6.556 se produjeron en la vía pública. Considerado desde el punto de vista de obreros en el trabajo y fuera del trabajo, de la totalidad de accidentes sólo 3.000 ocurrieron en el trabajo y 7.871 fuera del trabajo. El legislador entiende que en esta clasificación "fuera del trabajo" se ha colocado a todos los que ejercen una industria o comercio en la calle.

"La ley 5.291 —sigue diciendo Le Bretón—, que rige el trabajo de las mujeres y menores, se ha aplicado únicamente en los talleres y comercios, lo que ha dado por resultado que una gran cantidad de menores que trabajaban antes en las fábricas y en los comercios no han podido continuar en ellos debido a las dificultades de organización que producía a los establecimientos y han venido a aumentar el número de menores que trabajan en la vía pública. No he de trazar aquí el cuadro triste de esa cantidad de criaturas que de día y de noche expenden toda clase de objetos y que son víctimas de gran número de accidentes callejeros.

"Creo que es necesario aprovechar la sanción de esta ley para agregar un artículo interpretativo de la ley 5.291, estableciendo que ésta alcanza no sólo a los que

trabajan en las fábricas sino también en la vía pública. Cuando se trate el proyecto en particular voy a pedir la aprobación de un artículo que diga como sigue: 'Decláranse comprendidos en la ley 5.291, sobre trabajo de mujeres, a los menores de uno y otro sexo que ejerciten su trabajo en la vía pública. El Poder Ejecutivo reglamentará las diversas situaciones de esta clase de trabajo'.

"Creo que si a la ley de accidentes del trabajo le hacemos estas dos modificaciones, habremos contribuido a mejorar nuestra legislación en un sentido que alcance al mayor número y en la mejor forma."

El deseo de Le Bretón no fue atendido. El 11 de octubre de 1915 el Senado y la Cámara de Diputados sancionaron la ley N° 9.688 de accidentes de trabajo.

VII

LEY 10.505 DE REGLAMENTACION  
DEL TRABAJO A DOMICILIO

A mediados del siglo pasado surgió en los países industrializados o en vías de serlo, un sistema de trabajo, realizado fuera de fábrica, denominado "sweating system" —sistema de sudor— que constituía un tipo de actividad con ciertas reminiscencias del trabajo artesano. En la industria textil, la del vestir, o del calzado, ciertas operaciones podían realizarse perfectamente en domicilio, significando para el industrial un considerable ahorro de local, maquinaria y mano de obra fija.<sup>31</sup>

No obstante su difusión, el "sweating system" resulta muy difícil de definir. Expresión procedente del lenguaje popular, era utilizado frecuentemente en Inglaterra y los Estados Unidos, pero el fenómeno existía también en Francia y Alemania.

Se solía hablar de este sistema cuando los salarios eran muy bajos, muchas las horas de trabajo y malas las condiciones sanitarias. Muchas veces la presencia de un intermediario, el "contractor", incidía en todo ello añadiendo sus efectos propios. Las víctimas eran reclutadas especialmente entre los trabajadores sin especialización, desprovistos de organización sindical, sobre todo las mujeres y los extranjeros, componentes indefensos del mercado del trabajo, predestinados a una explotación sin escrúpulos.<sup>32</sup>

El sistema, lejos de ser exclusivo, revestía múltiples formas, e imperaba en las grandes capitales: Nueva York, París y Londres, sobre todo en esta última. Entre las actividades que mejor se prestaban al "sweating system" se destacaban los oficios en que continuaba siendo habitual el trabajo realizado manualmente, como era el caso de la costura, o ciertas industrias en que la división del trabajo podía llegar al sumo, como ser la confección y el calzado.

François Bedarida nos brinda un sencillo ejemplo con la industria cartonera de Londres:

"La fabricación de las cajas de cartón la llevan a cabo fundamentalmente mujeres. Unas están empleadas en la fábrica de modo prácticamente regular, mientras otras reciben trabajo a domicilio. Para la empresa ello implica ahorro de instalación y de locales, y también la posibilidad de encargar el exceso de trabajo de las temporadas fuertes a una mano de obra eventual. En efecto, las cartoneras caseras no tienen trabajo más que para seis meses anuales. Cuando hay tarea, todo son prisas. Hay que entregar la mercancía cuanto antes. La paga está tasada muy por lo bajo. Una obrera que ganaba 18 chelines en la fábrica no superaba la cifra de 13 cuando por motivo de enfermedad se veía obligada a permanecer en su casa, no obstante largas horas de trabajo. Además, la trabajadora casera tiene que poner por su cuenta la goma y la cuerda, lo que implica una pérdida del ocho por ciento. Va a buscar el cartón recortado a la fábrica, habiendo de llevar a ella las cajas después de terminadas. En su casa, pone la goma a secar ante la chimenea mientras las cajas abarrotan el suelo y los muebles. De este modo las habitaciones de la vivienda quedan transformadas en verdaderos talleres en perjuicio de la salud y del buen orden del hogar."

En cuanto al trabajo destinado a fabricar la indumentaria barata, se repartía entre cierta cantidad de obreros, cada uno de los cuales se especializaba en una sola operación: el sastre propiamente dicho; el que cose, el que lo hace a máquina; el planchador; las encargadas de dobladillos y respuntes; la obrera ocupada en hacer hojales y la encargada de dar una última mano a las prendas confeccionadas.

En los barrios de Soho y Whitechapel, de Londres, se amontonaban los pequeños talleres, en cada uno de los cuales trabajaban unos diez obreros; y de obreros

caseros que realizaban las tareas con la colaboración de sus familias. Era frecuente la jornada de 15 horas, sobre todo cuando aumentaba la demanda. No se cumplía con las prescripciones sanitarias; las habitaciones eran pequeñas y mal aireadas.

Aparte de que para muchos el trabajo casero constituía una necesidad, el "sweating" era, ante todo, una consecuencia del subempleo y de la abundancia excesiva de la mano de obra; por lo tanto era numerosa la cantidad de los dispuestos a aceptar cualquier trabajo temporario y mal pagado. Pero además, estos obreros y obreras, por el hecho mismo de trabajar en su domicilio, no se conocían entre sí por hallarse dispersos; esta dispersión, al entorpecer la relación y la comunicación entre ellos, impedía el organizarse para defender sus derechos, y esto significaba una gran ventaja para quienes los explotaban.

Desde fines del siglo pasado el sistema del trabajo a domicilio se conocía en Buenos Aires. Ya en 1890, en su presentación elevada al Congreso, la Federación Obrera lo denunciaba como "la explotación más funesta, porque se extiende a toda la familia obrera".<sup>33</sup>

Desde 1907 las inspecciones realizadas por personal del Departamento Nacional del Trabajo —creado en dicho año— nos documentan acerca de las condiciones de trabajo en la industria domiciliaria. Sesenta casas de confección de ropas visitadas nos dan clara referencia de la importancia que en el ramo tenía el trabajo doméstico.

De 1.066 personas ocupadas en talleres, 731 eran mujeres menores de 14 a 18 años. El personal fuera de taller alcanzaba la cifra de 9.972, integrada por 7.661 mujeres mayores, 2.307, de igual sexo, menores de 18 años, y solamente 4 varones, que no alcanzaban esa edad. Los salarios oscilaban, para las mujeres adultas, entre \$ 1,35 y \$ 3. Existían algunas pocas excepciones: \$ 4 y \$ 5, y hasta una de \$ 9. Los menores podían llegar a ganar \$ 2 y \$ 3; el mínimo era de \$ 1,10. Los pequeños talleres eran los que pagaban salarios más bajos.<sup>34</sup>

Cabe destacar la existencia de casas que empleaban cincuenta o más mujeres que se encargaban de llevar a su domicilio trabajo para trescientas o más obreras. Cada una de ellas llegaba así a convertirse en jefa de un pequeño taller, donde las demás se encargaban de la confección y ellas de recibir y entregar el artículo.



Este era remunerado por la casa al precio convenido de antemano, aunque en la mayor parte de los casos dicha remuneración llegaba considerablemente reducida a mano de las obreras.

*Storni*  
*Calzado*  
Un informe de Pablo Storni nos pone en conocimiento de las condiciones de trabajo en la industria del calzado en la ciudad de Buenos Aires.

Los 198 establecimientos visitados ocupaban 3.125 obreros; de éstos, 2.155 eran hombres, 352 mujeres y 257 menores de ambos sexos (10, 12 y 14 años de edad). Pero dicha cantidad constituía sólo la tercera parte de los ocupados en esta industria, puesto que los dos tercios restantes trabajaban a domicilio, "sin sujeción a jornada determinada, ni a otro régimen que su libre voluntad". Y luego agregaba:

*con*  
"Deliberadamente no he querido involucrar en este informe, las condiciones en que ese trabajo a domicilio se realiza, porque entiendo que él debe ser objeto de un estudio especial, hecho por separado de éste, que describe cómo se efectúa la labor en las fábricas, donde si bien las condiciones en que se desarrolla ella, en muchos casos son malas, peores son aún las de los locales en que se hace el trabajo a domicilio, en los que el hacinamiento de personas, la ninguna higiene, la falta de luz y ventilación, hacen que sean antros en que el "sweating system" se practica en su más ruda crudeza."<sup>35</sup>

Tal era la situación de quienes fabricaban cigarrillos. Ya que las grandes fábricas no querían ocupar sus establecimientos en su fabricación, los hacían en pequeños talleres, instalados, la mayoría de las veces, en los fondos de grandes conventillos. Esos locales, faltos de la más elemental higiene, hacían las veces de dormitorio y lugar de trabajo.

Para 1912 el trabajo a domicilio había experimentado un notable incremento en la Capital, siendo la industria de vestido y tocador la que mayor cantidad de trabajadores ocupaba.

Según la "memoria" del Departamento Nacional del Trabajo, correspondiente al año 1912, sólo dicha industria absorbía 74.177 obreros a domicilio, de un total de 86.732. De dicho total, 60.000 eran mujeres.<sup>36</sup>

La investigación llevada a cabo por la mencionada repartición, abarcó a obreras que se ocupaban como tejedoras, sombrereras, modistas, paraguera, sastres, esterilladoras, corseteras, cigarreras, bordadoras, tintorerías

y lenceras, bombacheras, vainilladoras, estucheras, floristas, aparadoras, etc.

Las aparadoras ganaban, en jornadas de 10 a 13 horas diarias, un salario de \$ 3 a \$ 3,50, pero ese salario en realidad se reducía a la suma de \$ 2 a \$ 2,50, ya que ciertos gastos, que corrían por su cuenta le insumían de \$ 0,55 a \$ 1 diarios.

La mayoría de estas obreras vivían con su familia en un solo cuarto. El 25% de las trabajadoras visitadas se quejaban de la escasez de trabajo durante varios meses del año. El 7% de las que fueron interrogadas no tenía más entradas que el producto de su trabajo directo y personal. El gasto diario de manutención variaba de \$ 0,50 a \$ 3. Solamente las familias donde trabajaban dos y tres personas gastaban más.

Trabajando una jornada de 12 a 13 horas, las bordadoras obtenían una ganancia líquida de \$ 1,40 diarios; las camiseras, \$ 1 a \$ 1,80 en 9 a 12 horas de labor, gastaban en manutención de \$ 1,20 a \$ 2.— A gran número de ellas le faltaba el trabajo durante varios meses al año.

De las costureras visitadas, algunas trabajaban cinco horas diarias, pero la mayoría prolongaba su jornada de 12 a 17 horas. Los gastos de trabajo oscilaban entre \$ 0,10 a 0,31. La mayoría vivía en una sola pieza, pagando de alquiler mensual hasta \$ 30. Y así otras trabajadoras a domicilio de otros oficios.

Hasta entonces ninguna ley reglamentaba en nuestro país el trabajo a domicilio de mayores y menores de ambos sexos. De manera que toda mujer o menor que trabajaba en fábricas, talleres o publicidad, se encontraba protegida por las diversas disposiciones tutelares de las leyes 5.291, 4.441 y 8.999 y ordenanzas municipales; pero toda mujer o menor que trabajaba a domicilio no gozaba de protección alguna.

Además, en Buenos Aires el trabajo a domicilio se efectuaba en pésimas condiciones, y el encarecimiento de la vida había causado un incremento de este tipo de labores. "Este — puede leerse en la publicación del Departamento del Trabajo — ya no resulta en nuestra ciudad exclusivamente realizado por las profesionales de la aguja. Familias en las que hasta no hace mucho tiempo trabajaban únicamente sus jefes, ante el aumento de los gastos y de las necesidades, buscan el aporte de módicas

cantidades tomando el trabajo a domicilio. Para éstos el trabajo es un recurso accidental.

"Contando con otros ingresos pueden contentarse, y en realidad se contentan con el aporte de pequeñas sumas. Existe, sin embargo, una crecida población femenina que no tiene otras entradas que las que el trabajo a domicilio le proporciona. La situación de estas obreras es crítica."

Las malas condiciones de trabajo comprobadas por las inspecciones realizadas consistían en: jornadas demasiado prolongadas —muy superiores a lo que el organismo humano podía aguantar— agravadas por deficientes condiciones de luz, aire, higiene y comodidad. "Son jornadas sin descanso, que sólo se interrumpen por el breve tiempo que dura el almuerzo y la comida. El taller está instalado en la única habitación de que se dispone, y en ella también está el dormitorio —a veces con enfermos— y el comedor. Fácil es advertir los peligros del contagio a que la salud general está expuesta por el transporte de los gérmenes nocivos en la mercadería manufacturada a domicilio. Finalmente, los salarios son mínimos. El número de máquinas de coser que anualmente se empeñan en el Montepío Municipal no es sino un detalle que puede reflejar la crítica situación por que pasan los profesionales de la costura."<sup>37</sup>

La Ley 5.291 reglamentaria del trabajo de las mujeres y menores no alcanzaba, como ya hemos dicho, a los obreros que trabajaban en domicilio, ya que solamente legislaba para los que cumplían su labor dentro de las fábricas, talleres o locales públicos de trabajo; pero al reglamentarse dicha ley, por medio del decreto del 20 de febrero de 1908, se introdujo una disposición tendiente, en la mejor manera posible, a velar un poco por los obreros del trabajo a domicilio. Ello consta en lo dispuesto en el artículo 16°, que ordena a los patronos de fábrica o taller que empleaban menores de 16 años en trabajos que se ejecutaren fuera de fábrica o del taller, a llevar un registro que expresara la cantidad y naturaleza del trabajo y las fechas del encargo y de la entrega. El mismo artículo, en su parte final expresaba el propósito que perseguía, que era el de poder comprobar, por este medio, la no exigencia a los menores de una jornada mayor que la permitida por el artículo 9° de la citada ley, pero inspecciones realizadas luego, especialmente

en las casas de confección, demostró que esta disposición no se cumplía.

Un hecho digno de destacarse es que a fines de 1913 un buen número de tiendas y casas de confección, que tenían hasta entonces sus anexos de costura en la misma casa, los habían suprimido. Habían despachado a sus costureras quedándose sólo con las indispensables para trabajos finos, de medida y composturas. El resto del personal trabajaba ahora en sus casas, aumentando así el crecido número de obreras a domicilio. La explicación dada por los patronos fue que las exigencias del estricto cumplimiento de las disposiciones de la ley 5.291 habían obligado al cierre de los talleres.

Finalmente diremos que el Departamento del Trabajo consideraba encuadrado en las condiciones de trabajo a domicilio las tareas desarrolladas en los asilos. Más aún, entendía que por el hecho de impartirse allí enseñanza profesional, debía averiguarse las deficiencias que ésta podía presentar. Por otra parte, como los trabajos realizados en estos establecimientos estaban en su mayor parte a cargo de mujeres y menores, les alcanzaban las disposiciones legales y reglamentarias existentes.

Generalmente, las inspecciones realizadas comprobaron que los menores trabajaban en jornadas sumamente reducidas.

Por todo lo visto era evidente que el trabajo a domicilio debía ser reglamentado. La cuestión fue planteada en el Parlamento cuando, en 1913, el senador Enrique del Valle Iberlucea presentó su proyecto, que luego hubo de reiterar en 1915.<sup>38</sup>

La cuestión del trabajo a domicilio, decía el senador socialista en su fundamentación, constituye un problema social que preocupa a todas las sociedades de tipo industrialista. En los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia, Gran Bretaña y, más recientemente, Alemania había sido ya promulgada una legislación especial sobre el trabajo a domicilio, tendiente a "evitar los funestos resultados de un sistema industrial pernicioso para la salud de los obreros, al que los anglosajones han denominado, con una expresión enérgica y gráfica, 'sweating-system' (sistema de hacer sudar al prójimo)".

En la calificación del trabajador a domicilio confiesa estar de acuerdo con la definición dada por Mauricio Bourgin, profesor de la Universidad de París, la que reproduce textualmente:

“Los obreros, aunque trabajando en sus locales de habitación, son simples asalariados como los obreros de fábrica, no teniendo relaciones sino con el empresario que ordena el trabajo. En realidad, el régimen del trabajo a domicilio, en la mayor parte de las circunstancias, constituye la peor forma del salariado”.

Distingue tres categorías de trabajadores a domicilio:

a) obreros y obreras que trabajan durante el día en fábricas o talleres y llevan a sus casas un trabajo que deben concluir durante la noche para entregarlo al día siguiente.

b) obreros y obreras que trabajan a domicilio, ya directamente para un fabricante o dueño de un negocio, ya para un intermediario.

c) obreros y obreras que trabajan en el taller de un subcontratista (sweater).

Indica que la situación económica de los últimos mencionados, tiene gran analogía con la de los obreros que trabajan en las fábricas o talleres de los contratistas independientes.

Denuncia a la industria a domicilio como un procedimiento metódico de los contratistas (fabricantes, empresarios, etc.) para librarse de gastos de “capital fijo” (edificios, máquinas, etc.) y de “capital circulante” (alquileres, impuestos, calefacción, etc.), a expensas ya de los subcontratistas o de los operarios.

*precio en especie*  
Dice que desde hace largos años venían señalando los graves perjuicios que el “sweating system”, complicado con el “truck-system”, esto es el pago en especies de los salarios, entrañaba para la salud de la raza y el mejoramiento económico de los trabajadores de las industrias a domicilio. Cita la encuesta realizada por la Cámara de los Lores (1888-1889) que constató que en Inglaterra las tres tareas fundamentales del sistema industrial de “hacer sudar al prójimo” eran:

- 1) salarios excepcionalmente bajos e insuficientes;
- 2) duración excesiva del trabajo;
- 3) condiciones insalubres de las casas donde se efectúa el trabajo.

Narra cómo estos mismos casos fueron comprobados en Australia, afectando especialmente a los extranjeros residentes en las grandes ciudades, que no conocían ni la lengua ni las costumbres del país, y que aceptaban trabajar a cualquier precio para no morir de hambre. Afectaban más regularmente a las mujeres y a los jóvenes,

que se hacían competencia los unos a los otros. El “sweating-system” se aplicaba en Victoria a todos los trabajos que los obreros y obreras hacían en su domicilio.

Una comisión de encuesta constituida en Melbourne, en 1892, demostró que, para escapar a las inspecciones y leyes protectoras del trabajo, muchos patrones habían cerrado sus talleres y hacían ejecutar sus trabajos por obreros a domicilio. Todo esto llevó al gobierno de Victoria a iniciar una legislación tendiente a asegurar a estos obreros una protección semejante a la que gozaban los que trabajaban en fábrica.

También en los Estados Unidos hubo gran preocupación por combatir el “sweating-system”. Una encuesta realizada, en 1890, por el gobierno de Massachusetts a causa de numerosas reclamaciones, demostró que la ciudad de Boston era asiento de varios centenares de pequeños talleres clandestinos, en los cuales personas de toda edad y sexo, en su inmensa mayoría inmigrantes, trabajaban dieciseis y diecisiete horas por día, en condiciones higiénicas deplorables. Por tal razón la legislatura de dicho Estado sancionó, en 1891, una ley destinada a poner fin a los abusos más intolerables del sistema. A ésta le sucedieron leyes de otros estados.

El ejemplo de las colonias australianas cundió en Inglaterra, acentuándose un movimiento iniciado para evitar los grandes males de las industrias a domicilio. Bajo el patrocinio de una entidad constituida al efecto, se reunió en Londres, en 1906, una conferencia nacional para adoptar medidas de propaganda contra el sistema de explotación de los obreros a domicilio. La campaña se fue acrecentando y en 1908 la Cámara de los Comunes adoptó un proyecto de ley presentado por el gobierno, igual en sus grandes líneas al que anteriormente había presentado el político liberal Charles Dilke. La Ley entró en vigencia el 1º de enero de 1910.

En otros países también se tomaron medidas, como ser: Suiza, Bélgica —en este país, un quinto de la población obrera trabajaba en la industria domiciliaria—, Austria —un tercio—, Francia, Dinamarca y Alemania. En este último país, el Reichstag sancionó en 1912 la ley reglamentando el trabajo a domicilio. Hasta en Japón, donde hasta el momento de la presentación del proyecto de del Valle Iberlucea no se había dictado ninguna ley al respecto, después de haberse promulgado, el

acción es incierta, y sólo sirve de excusa en ciertos casos para perseguir como móvil obtener el mismo trabajo pagando una retribución menor."

Luego de suministrar información cuantitativa y cualitativa de trabajadores afectados a la industria domiciliar, el senador socialista se refiere al encargo que Joaquín V. González le hiciera para la preparación del Título VII de su proyecto de Ley Nacional del Trabajo, referente al trabajo a domicilio e industrias domésticas. Dice que al redactarlo "tuve sólo en cuenta el procurar que la ley determinara las condiciones de higiene y seguridad en los talleres privados, para evitar así uno de los males característicos del 'sweating-system'. No había llegado todavía el momento de adoptar un medio legal para la fijación de los salarios porque el sistema estaba entonces implantado solamente en Austria y eran dudosos los resultados de su funcionamiento.

"Las disposiciones relativas a la higiene, seguridad e inspección de la industria a domicilio contenidas en dicho proyecto, fueron tomadas de la ley del cantón de Bale-Ville (Suiza); y sobre duración de la jornada de labor, de la ley inglesa de 1884."<sup>39</sup>

El proyecto de 1913 dio origen a la ley 9.145 del 25 de setiembre de 1913, por la cual se creó una comisión parlamentaria para estudiar la forma en que se cumplía el trabajo a domicilio. La misma fue integrada por tres diputados y dos senadores. Se constituyó en su primera sesión en mayo de 1914. Se expidió con considerable retardo, en febrero de 1917, siendo leído su informe en el Senado, recién el 23 de julio de 1918.

El informe producido iba acompañado por el proyecto de ley firmado por F. Ojaechea y Alcorra; E. del Valle Iberlucea; W. Carranza; R. Vidart; y A. M. Giménez.

El estudio realizado por la Comisión fue hecho en base a informaciones suministradas por el Departamento Nacional del Trabajo; reparticiones públicas nacionales y de funcionarios de gobiernos de provincia. Además de estos antecedentes oficiales, examinó otros de carácter particular contenidos en las diversas publicaciones sobre la materia. Por último, encomendó a uno de sus miembros una investigación particular sobre las condiciones en que se efectuaba el trabajo en los establecimientos de asistencia social.

En una relación sobre trabajo a domicilio, presentada

28-3-1911, la legislación sobre fabricas, se habia adelantado bastante en lo concerniente a la reglamentación del trabajo a domicilio.

El problema del trabajo a domicilio fue por primera vez objeto de un Congreso Internacional, los días 15, 16 y 17 de setiembre de 1910, en Bruselas, con la asistencia de delegados de 10 naciones.

El Congreso se pronunció, por unanimidad, en favor del salario mínimo obligatorio, "que existe desde hace tiempo en Australia y que una ley reciente ha creado en Inglaterra".

El Segundo Congreso Internacional del trabajo a domicilio se realizó en Zurich los días 8 y 9 de setiembre de 1912, con la asistencia de 24 delegados. Recomendó a los trabajadores a domicilio la organización cooperativa y la estipulación de contratos colectivos. Declaró que toda legislación tendiente a proteger a los trabajadores a domicilio resultaría ineficaz si no se tomaba por base la institución de un salario mínimo fijado por comisiones de salarios.

Continuamos transcribiendo conceptos de del Valle Iberlucea:

"Los efectos desastrosos del trabajo a domicilio, la miseria mas angustiosa, el 'surmenage' mas enervante y la desocupación forzosa de que son víctimas los obreros de las industrias domésticas en las grandes urbes industriales, como sucede con los sastres del 'East-End' de Londres o con los de New York y de Chicago, con las costureras de París o de Berlín, con los zapateros de Viena, con los ebanistas de Breslau o de Metbourne, se notan también en Buenos Aires y en otros centros populares de nuestro país."

Dice que la industria a domicilio adquiere cada vez mas desarrollo, y ese crecimiento en la Argentina es producto:

1. del aumento de la población
  2. del crecimiento de la industria en general
  3. de los efectos que en el presupuesto de la familia ha producido la carestía de la vida
  4. de la calidad profesional de cierta inmigración.
- "Algunos han indicado —y más de un industrial se ha hecho eco de la especie— que la ley del trabajo de las mujeres y los menores y la forma de su aplicación han originado el cierre de algunos talleres cuyas obras se efectúan ahora a domicilio; pero parece que tal afir-

en el Congreso Americano de Ciencias Sociales realizado en Tucumán, año 1916, Alejandro Unsain observaba que si se lanzaba una mirada a la legislación obrera argentina, podría constatarse "que el trabajo a domicilio se mueve libre de toda influencia legal. La ley de descanso dominical (4.651) no rige para estos trabajadores que realizan, sin embargo, largas jornadas. La ley que protege a la mujer y al niño (5.291) no rige sino a las fábricas y locales de comercio. La última de nuestras leyes, la de indemnización de accidentes del trabajo (9.688) excluye a esta clase de obreros. ¿Hay, en cambio, alguna ley que los proteja como compensación a tan sistemática exclusión? La contestación es absolutamente negativa".

En un parte de su informe, la Comisión se refiere a la intermitencia del trabajo de los obreros a domicilio que era muy pronunciada e influía considerablemente en el presupuesto de los mismos.

"El interés patronal en dar trabajo a domicilio debe consistir en las intermitencias de la demanda a la que le conviene ajustar la producción. La intermitencia en la labor de la obrera a domicilio reduce sus ingresos anuales, de manera que sus salarios reales, ya reducidos de por sí, vienen a reducirse más por esta circunstancia."

Según datos estadísticos correspondientes a 1914, sobre 412 obreros a domicilio investigados, 182 tenían trabajo todo el año, 120 durante sólo 9 meses y 110 solamente 6 meses.

En 1915, de 732 casos investigados, 525 tenían trabajo durante todo el año y 207 durante 9 meses solamente. Pero de los primeros sólo 4 trabajaban de 26 a 30 días por mes; 190 lo hacían de 21 a 25 días; 239, de 16 a 20; 60, de 11 a 15 y uno menos de diez días. El promedio de la ocupación mensual fue para los que trabajaban todo el año, de 18,9 y para los de 9 meses, 19,1 días. El promedio de días de la ocupación general fue de 19 días por mes.

Estas intermitencias en el trabajo son confirmadas por los datos remitidos por la policía de la Capital Federal y los ministerios de Guerra y de Marina.

En el taller de sastrería perteneciente a la policía, que ocupaba a 605 obreros, éstos trabajaban solamente seis meses al año (confeccionaban, término medio, por mes, tres juegos, y recibían \$ 35, es decir que por año recaudaban solamente \$ 210). En el taller de vestuario perteneciente a la Dirección General de Administración

del Ministerio de Guerra, que ocupaba a 4.009 obreros, faltaba trabajo durante los últimos meses del año. Y en los talleres de sastrería y vestuario de la Intendencia de la Armada, donde trabajaban 1.172 obreros, faltaba trabajo casi totalmente, dos o tres meses al año.

El Departamento Nacional del Trabajo comprobó, en 1914, que el promedio de los jornales de 121 obreros censados, que trabajaban de 8 a 12 horas, era de \$ 3,42, mientras que el promedio de los salarios de las 364 mujeres que trabajaban durante igual horario, era de \$ 1,83. El promedio general del salario de estas últimas era inferior en treinta y siete centavos (16,8%) a los salarios de las que trabajaban fuera de domicilio.

La repartición citada comprobó, en 1913, que sobre 412 casos investigados, en 260 se trabajaba en la misma habitación destinada para dormir y comer. En 1914 eran 442 en 670; y en 1915, sobre 638, eran 436. En la mayoría de los casos con insuficiencia de luz y ventilación.<sup>40</sup>

Pocos problemas se presentan en la discusión del proyecto en Senadores. No obstante se efectuaron algunas enmiendas al proyecto de la Comisión.

Melo se opuso al carácter de ley para toda la Nación, porque hacerlo significaría "invadir facultades privativas de los gobiernos de provincias y hasta atribuciones municipales". Pero manifiesta que está de acuerdo con la idea general que informa el proyecto. Zavala expresa su acuerdo con la Comisión de extender sus alcances a todo el territorio de la Nación. El resultado de la votación establecerá que las disposiciones de la presente ley "regirán en la Capital Federal y territorios nacionales".

El mismo Zavala opina que cuando sea un grupo familiar el que trabaja a domicilio, no debe ser inspeccionado, por el derecho que tiene el obrero "a conservar la inmunidad de su domicilio contra la intromisión del poder de policía del Estado, cuando no encierra un peligro para la salud de la colectividad; y no le exigen sacrificios económicos que pocos podrán satisfacer, y cuando se los exige, es porque concurren circunstancias graves que lo justifican plenamente".

Esta moción es apoyada por el senador García, quien se refiere al bochorno que les causaría a esas mujeres venidas a menos si se las registra como trabajadoras a domicilio. Esta modificación se refiere al artículo 5º, que en definitiva quedó redactado así:

“Los locales donde sólo trabajen los miembros de una familia bajo la autoridad de uno de ellos no estarán sometidos a inspección, siempre que reúnan las condiciones siguientes:

- 1° Que el trabajo no se haga con ayuda de caldera a vapor.
- 2° Que la industria ejercida no esté clasificada en el número de las consideradas como peligrosas e insalubres”.

El 27 de setiembre de 1918, la Cámara de Diputados considera el proyecto de Reglamentación del Trabajo a Domicilio, que ya tenía sanción del Senado.

Unos de los miembros de la comisión parlamentaria, el diputado Vidart, luego de historiar brevemente el proceso que llevó a la elaboración del proyecto en discusión, y de hacer el elogio de sus alcances, solicita a la Cámara se sancione el mismo sin modificaciones.

De Tomaso dice que el despacho proyectado por la primitiva Comisión Parlamentaria “que hizo una investigación minuciosa sobre el trabajo a domicilio” y sintetizando sus conclusiones en un volumen impreso que debía estar en poder de los diputados, había sido reemplazado en el curso del debate habido en el Senado, por otro que reducía el radio de acción de la ley y tenía con aquel diferencias fundamentales. Pero como se trataba de una ley que iniciaba la tutela del Estado sobre intereses totalmente desamparados, y como esta legislación era de carácter experimental, consideraba prudente y cuerdo que la Cámara de Diputados sancionara dicha iniciativa tal como venía del Senado, sin hacerle ninguna modificación. Ante tal necesidad se reservaba las críticas, esperando mejorar y ampliar la ley en el futuro.

Hace notar que lo importante de la ley eran los tres o cuatro artículos que establecían el nombramiento de las comisiones mixtas de salario de patrones y obreros para determinar el salario por pieza “que ha de pagarse en cada industria, de acuerdo con sus condiciones propias, a fin de evitar que la explotación alcance caracteres escandalosos. Si esta ley tuviera por objeto la pronta creación de esas comisiones, ya se habría dado un gran paso en el sentido de mejorar las condiciones de la numerosa cantidad de personas que trabajan a domicilio, para las grandes fábricas y talleres, y nuestra sanción de hoy no habría sido en vano”.

Solicita se vote sin modificaciones la iniciativa del Senado. Así se hace y queda convertida en ley.<sup>41</sup>

Frente a la sanción de la ley, la inmediata reacción de la Unión Industrial Argentina es reproducir en su “Boletín” la opinión que la misma ha merecido a “El Diario”, el periódico que fundara Láinez.<sup>42</sup>

El redactor de la nota —cuya transcripción va sin fecha de edición— considera plausible a la ley en sus propósitos generales, pero entiende que acusa en su confección “la incoherencia acentuada de casi todas nuestras leyes obreras”.

Entiende que la legislación obrera, para ser efectivamente útil y previsor, debe constituir un cuerpo uniforme: “No es posible hacer leyes sin vincularlas con las que rigen a los demás aspectos del trabajo y de la economía”, sin que su carácter excluyente produzca dificultades que las torne platónicas.

“Eso se nota especialmente entre nosotros. Las tentativas hasta ahora realizadas revelan la ausencia de todo espíritu de orden conexo. Son el resultado de concesiones momentáneas o fruto de un diletantismo sociológico, poco avenible con la complejidad íntima de los problemas sociales, derivados del vasto proceso de la evolución industrial.”

Más adelante afirma que son fatalmente precarias las previsiones del proyecto aprobado, “toda vez que no se vinculan a una ley de higiene obrera, completa y rigurosa. Lo que decimos de este detalle se aplica al conjunto y muy especialmente al salario mínimo que instituye mediante un fantástico tribunal de arbitraje, indefiniblemente reelegible, y en caso contrario sustituible por nombramientos de oficio. De modo que arribamos a esta anomalía: sólo el trabajo a domicilio se hallará sometido a retribuciones cuyo límite inicial fijara la consabida comisión con laudos aislados. . .”

“El salario mínimo, que es una tendencia del gremialismo moderno, constituye sin duda un punto de partida de justicia económica muy interesante, más no es posible aplicarlo en provecho de grupos determinados. Por otra parte, el criterio del arbitraje es el menos aconsejable, tanto más cuando depende de circunstancias fortuitas y no se funda en una escala de antemano adoptada”; y ésto traería según el redactor, inevitablemente la confusión y la acostumbrada madeja de conflictos.

## VIII

### OTRAS LEYES DICTADAS ANTES DE 1930

Desde la sanción de la ley reglamentaria del trabajo a domicilio en 1918, hasta 1930, muchos fueron los proyectos de leyes protectoras del trabajo presentados al Congreso, aunque pocas las sancionadas; y éstas, a veces, con bastante retardo, demora que en ciertos casos se extendió hasta más allá del año citado.

El gobierno surgido de los comicios de 1916, si bien tuvo algunas iniciativas que demostraron la intención intervencionista del Estado en materia económica y social, no introdujo reformas de origen estructural en el país. No pudo, pero tampoco fue su intención realizar cambios profundos, y el resultado fue el mantenimiento de una estructura económica que, no obstante sus limitaciones y síntomas de estancamiento, era suficientemente sólida todavía como para ser vulnerada por simples medidas de carácter reformista.

La legislación laboral sancionada en los años 20 —casi toda, como en los años anteriores, por iniciativa de legisladores socialistas— consistió en el dictado de las siguientes leyes: Jornada de ocho horas; prohibición del trabajo nocturnos y pago del salario en moneda nacional. Además fue sancionada la ley 11.317, del 30-9-1924, reglamentaria del trabajo de mujeres y menores, cuyo sistema derogó al anterior de la 5.291, de 1907.

161

256

21

El reclamo para que se sancionara la jornada de ocho horas, había tomado estado público en el país en oportunidad de la primera conmemoración del 1º de mayo —realizada en 1890— como día de los trabajadores, y obedecía a una recomendación proveniente del Congreso Obrero Internacional, reunido en París en 1889, en el sentido de que en tal fecha debían organizarse manifestaciones simultáneas en todos los países y poblaciones.

Tomó estado parlamentario por primera vez, aunque existía el antecedente en el proyecto de Ley Nacional del Trabajo de 1904, con la presentación de un proyecto elaborado por Alfredo Palacios en 1906.

En 1913 entró en Diputados el perteneciente a Nicolás Repeto, en el cual se establecía la jornada laboral de 8 horas para los obreros ocupados de manera permanente por el Estado o el Municipio de Buenos Aires, o por contrato entre las partes.

El senador del Valle Iberlucea también presentó un proyecto, en 1913, estableciendo dicha jornada de labor para todos los establecimientos industriales, oficiales o particulares existentes en la República. Volvió a reiterarlo en 1915 y 1917.

En 1914 fue el diputado Enrique Dickmann el autor de la iniciativa. Presentó sendos proyectos, uno estableciendo la jornada legal de 8 horas para los trabajos industriales y el otro sobre “sábado inglés”, es decir, la reducción del trabajo en los días sábados hasta las 12 horas, con el derecho del obrero a percibir el salario que correspondería a la jornada íntegra.

Estos proyectos de Dickmann merecieron la atención de la Comisión de Legislación de la Cámara, que solicitó la opinión del Departamento del Trabajo. Resulta interesante transcribir parte del informe de dicha repartición del Estado, redactado por el jefe de Legislación, Alejandro Ruzo:

“Para informar respecto al primer proyecto hago ante todo presente, que la jornada de ocho horas no implicaría una reforma tan fundamental para la industria en la Capital Federal, en atención a que la duración media del trabajo industrial en la misma, no excede en mucho de tal límite. En efecto, de los datos compilados y reducidos a cuadros concretos que posee este Departamento, resulta que, recogidos en 2.525 establecimientos industriales, en los que se ocupan 51.875 obreros, la jornada media de trabajo diaria es de 8 horas 41 minutos

”El 31 de diciembre de 1912, de esos 51.875 obreros, 25 estaban sometidos a una labor diaria de 7 horas; 24.029 a 8 horas; 13.984 a 8 horas y media; 9.825 a 9 horas; 3.450 a 9 horas y media; 270 a 10 horas; 37 a 10 horas y media y 12 a 11 horas.

”Los obreros que trabajan 7 horas son los ocupados en decorados, fabricación de norias de madera y tonelerías y los que tienen una jornada más prolongada, es decir, 11 horas, son empleados en la fabricación de helados.

”Tal es la condición del trabajo en la ciudad de Buenos Aires, en lo relativo a la jornada. La circunstancia de que los datos sean relativos a 1912, no implica la posibilidad de una variante hasta ahora; pues, es evidente y se lo constata porque no han ocurrido casi huelgas por esta causa, que la situación se mantiene análoga y continuará así, no siendo probable sino que pueda ocurrir mayor disminución en el horario.

”En las provincias no se ha levantado una investigación sobre este particular.”<sup>43</sup>

En cuanto al otro proyecto, es decir el relativo a la “semana inglesa”, que tenía el antecedente de la práctica establecida en Gran Bretaña, según la cual el trabajo quedaba suspendido a las 12 del día sábado, pero los obreros y empleados cobraban salario todo el día, el funcionario del Departamento Nacional del Trabajo entendía que en la ciudad de Buenos Aires “se practica esto en algunas fábricas, 20 más o menos, según las informaciones recogidas, aparte de que para los empleados de Banco y otras instituciones rige ya desde hace tiempo”.

No obstante todo lo dicho, el proyecto de Dickmann corrió la suerte de todos los anteriores y tuvo que reiterarlo en 1916, 1920, 1924, y 1927. En 1928 la bancada socialista presentó un nuevo proyecto, esta vez por intermedio de Adolfo Dickmann, hermano del anterior.

El 29 de agosto de 1929 se sancionó por fin la ley 11.544, promulgada el 12 de setiembre, sobre limitación de la jornada de trabajo. En su artículo 1º establecía que la duración del trabajo no podía exceder de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales para toda persona ocupada por cuenta ajena en explotaciones públicas o privadas, aunque no persiguieran fines de lucro.

No estaban comprendidos en las disposiciones de dicha ley, los trabajos agrícola-ganaderos y los del servi-

1929  
ley  
11544  
8 horas



cio doméstico, ni los establecimientos en que trabajaren solamente miembros de la familia del jefe, dueño, empresario, gerente, directos o habilitado principal.

El otro proyecto, el de la adopción del "sábado inglés", recién fue sancionado el 29 de setiembre de 1932 (ley 11.640).

La prohibición del trabajo nocturno fue planteada por primera vez en el Congreso mediante un proyecto del diputado Angel M. Giménez, en 1914. Como en el caso de otros proyectos de leyes protectoras del trabajo éste tampoco mereció la inmediata atención de la Cámara; lo mismo ocurrió en 1916, cuando el mismo legislador volvió a presentarlo. Desde entonces transcurrieron diez años para que mereciera sanción legislativa.

La ley 11.338, sancionada el 1° de setiembre de 1926 y promulgada una semana más tarde, prohibía en todo el territorio de la República el trabajo nocturno desde las 21 horas hasta las 5 horas del día siguiente, en los establecimientos de panificación, pastelería, repostería y similares, es decir, que la ley se aplicaba a un solo tipo de establecimiento.

La prohibición comprendía a todos los trabajos que directa o indirectamente se referían a la industria mencionada, pero, en caso de que un interés público lo requiriera, el Poder Ejecutivo Nacional podía autorizar el trabajo nocturno en los establecimientos de panificación mecánica, bajo las siguientes determinadas condiciones:

- a) Que él fuere convenido entre las respectivas organizaciones patronales y obreras.
- b) Que el trabajo se efectuare por equipos de no más de ocho horas cada uno y que alternaren periódicamente en las jornadas y los días de descanso semanal.
- c) Que las condiciones higiénicas fueran satisfactorias.

Producido el resquicio se colaron las infracciones a la ley, y el trabajo nocturno comenzó, en la práctica, a restaurarse.

El pago en especie fue bastante común en el medio rural hasta muy avanzado el siglo XIX, producto de una sociedad arcaica donde era frecuente la escasez monetaria; pero cuando la cuestión monetaria se regularizó, el hábito de pagar los salarios no utilizando dinero persistió en distintas zonas del interior del país. Esto lo pudo comprobar Biale Massé, cuando por encargo del

ministro del Interior, Joaquín V. González, recorrió casi toda la República, para elaborar luego su conocido "informe", en el que denuncia la explotación a que eran sometidos los trabajadores en los ingenios, en los obrajes, fábricas de tanino y en los yerbatales.<sup>44</sup> Allí predominaba el vale, en lugar del dinero, y la proveduría, como institución forzosa de canje de aquél por mercaderías de poco valor y alto precio.

Esto pudieron comprobarlo también los inspectores del Departamento Nacional del Trabajo, y muchos dirigentes políticos, sobre todo socialistas. Pero, no obstante las comprobaciones efectuadas y las denuncias habidas, el pago por medio de vales continuó siendo la norma en gran cantidad de establecimientos.

El problema fue planteado por primera vez en el Congreso, por medio de un proyecto de ley presentado por el diputado Enrique Dickmann, en 1914. Como era habitual en estos casos, el pedido no encontró eco y hubo que reiterarlo en 1920.

La ley sobre modalidades para el pago del salario, que llevó el número 11.278, se sancionó el 30 de octubre de 1923, pero no fue promulgada hasta el 5 de agosto de 1925. Fue luego ampliada por la ley 11.337, sancionada el 1° de setiembre de 1926 y promulgada ocho días más tarde. Su artículo 1° establecía que todo salario o sueldo de obreros o empleados, debería abonarse exclusivamente, y bajo pena de nulidad, de no hacerlo, en moneda nacional de curso legal.

## IX

### LOS ORGANISMOS DEL ESTADO. CONTROL E INFRACCIONES DE LAS LEYES DE TRABAJO

La legislación dictada durante el período que nos ocupa y a la cual nos hemos referido en los capítulos anteriores, adoleció, por cierto, de limitaciones e imperfecciones. Por ejemplo, en algunos casos, la reducción del ámbito de su aplicación, circunscripto solamente a la Capital Federal y territorios nacionales; o el hecho de no amparar ninguna de las leyes dictadas, al trabajo rural y al servicio doméstico, actitud que denota un acto de injusticia, proveniente quizá de un concepto aristocratizante y, por consecuencia, desvalorizador de tales tipos de tareas, o sobre todo, por no lesionar determinados intereses.

No obstante, su sanción constituyó un significativo avance y fue fruto del tesón del movimiento obrero y de algunos legisladores —en su gran mayoría representantes del Partido Socialista— que debieron enfrentarse a un medio hostil, pero más que todo, indiferente.

Pero también fue importante la acción desempeñada por funcionarios e inspectores del Departamento Nacional del Trabajo, cuyos aportes hemos podido evaluar en este libro.

La creación de este Departamento se originó en la necesidad de fundar un organismo oficial que entendiera

en todas las cuestiones que se plantearan vinculadas a las relaciones laborales.

En la sesión celebrada en la Cámara de Diputados de la Nación, el 9 de enero de 1907, el diputado Roca propuso la creación de la citada repartición estimando necesario se votara la cantidad de \$ 50.000 al año para su organización e instalación. Fundamentó su moción considerando que en todos los países la obra de legislación obrera se había iniciado con la fundación de un departamento.

“... destinado a estudiar las condiciones en que se realiza el trabajo obrero y la aplicación de las leyes y reglamentos preexistentes en los cuerpos generales de legislación y de los nuevos que han de introducirse en razón de la multiplicidad de relaciones que la vida industrial crea en las sociedades modernas.”

Citó luego, en apoyo de su propuesta los precedentes existentes sobre la materia, en todos los países civilizados.

Según la propuesta de Roca, a la citada oficina se le conferían las siguientes atribuciones:

Estudiar constantemente la situación de las industrias en el país, desde el punto de vista de la situación de los obreros, de su relación con los patrones, del modo de zanjar los conflictos entre unos y otros, y de los progresos que conviniera adoptar en el régimen interno de los trabajos.

Seguiría el desarrollo de la legislación obrera e industrial en los países extranjeros y en la Nación, y elevaría al Poder Ejecutivo memorias, informes e indicaciones sobre las reformas e innovaciones más convenientes de incorporar a las leyes argentinas.

Prepararía y remitiría al Poder Ejecutivo, para su aprobación, los reglamentos especiales que requieren la menor aplicación de la ley, y en particular, dentro del primer año de su instalación, sobre los medios de seguridad que se requieren en previsión de accidentes, enfermedades y otros daños en las diversas industrias y géneros del trabajo, indicando los métodos más adecuados para una mejor clasificación de los accidentes del trabajo, en el sentido de facilitar las indemnizaciones directas o por medio del seguro; sobre la organización de la estadística del trabajo, registro de fábricas y sociedades, y atribuciones y deberes de las autoridades y empleados de su dependencia.

Redactaría y publicaría instrucciones “para mejor preparación, desempeño y cultura profesional de las clases obreras y patronales, y sobre organización del trabajo en todas las industrias, pudiendo al efecto, comunicarse con las corporaciones privadas...”

En la sesión del día 23 de enero de 1907, el Senado suprimió del presupuesto el inciso relativo al Departamento Nacional del Trabajo. La Cámara de Diputados insistió, en fecha 26 de enero. El Senado mantuvo su posición anterior, pero Diputados, por dos tercios de votos mantuvo su iniciativa en la sesión del 28 de enero, en virtud de lo cual quedó subsistente, con sujeción a las reglas de procedimiento parlamentario establecidas en la Constitución Nacional.

El 14 de marzo de 1907 se dictó el decreto de instalación del Departamento Nacional del Trabajo, nombrándose presidente del mismo al doctor José Nicolás Matienzo. Por otro decreto, del 19 de marzo de 1907, se destinaba a un grupo de empleados del Ministerio del Interior a prestar servicios en la nueva institución.<sup>45</sup>

“Os presentaré en breve un proyecto de ley orgánica que fije definitivamente sus atribuciones. Entre tanto, el Poder Ejecutivo le ha conferido las que tienen, por regla general, las oficinas similares de las demás naciones, y especialmente la de los Estados Unidos, creada en 1884, que por ser la más antigua, ha servido de modelo a casi todas las que funcionan en Europa”, manifestaba el presidente de la República en su mensaje al Congreso, el 6 de mayo de 1907, refiriéndose al Departamento Nacional del Trabajo. Y agregaba, luego de explicar las características de la oficina creada y mencionar las tareas que se le habían encomendado:

“La necesidad de legislar sobre estos asuntos es notoria. Se producen a cada momento en las fábricas, talleres y establecimientos mercantiles, contiendas graves que paralizan la producción del comercio, dificultan la vida, siembran el malestar y aún perturban el orden público. La legislación vigente no ha previsto esta situación, que proviene del rápido y completo desenvolvimiento económico de la civilización contemporánea. El mal no es exclusivo de la República Argentina, aunque aquí ofrezca aspectos particulares que es menester tener en cuenta. Casi todas las naciones civilizadas lo sufren con más o menos intensidad y vienen estudiando, desde muchos años atrás, la manera de remediarlo. Eso explica las nu-

meras leyes dictadas en los Estados Unidos, Europa y Australia sobre la duración y condiciones del trabajo, sobre los medios de conciliación y arbitraje entre patrones y trabajadores, sobre huelgas y cierres, sobre salarios y otros temas referentes a las relaciones del trabajo y capital.

"Conviene que nosotros no descuidemos tampoco ese asunto, que afecta tan hondamente los intereses permanentes de la Nación, y que procedamos como los países que nos han precedido en este camino, estudiando los hechos, buscando en la realidad las verdaderas condiciones y motivos de los problemas sociales, y dictando, en seguida, leyes prudentes y previsoras, que respeten todos los derechos y aseguren el bienestar general".<sup>46</sup>

El 10 de mayo de ese mismo año, una ley orgánica asignaba, de manera expresa, al Departamento del Trabajo, sus atribuciones y deberes; pero hubo que esperar hasta el 30 de setiembre de 1912 que la Cámara de Senadores sancionara la ley 8.990, que establecía su dependencia del Ministerio del Interior, como así también sus funciones; "preparar la legislación del trabajo recogiendo, coordinando y publicando los datos relativos al mismo, y organizar la inspección y vigilancia de las disposiciones legales que dicte el Congreso sobre la materia"<sup>47</sup>

El Departamento quedaba constituido por tres divisiones principales: a) Legislación; b) Estadística; c) Inspección y Vigilancia.

Además se establecía que el citado Departamento organizaría y tendría a su cargo el registro de colocaciones para obreros, con el objeto de coordinar la oferta y la demanda de trabajo.

Podemos dar fe de que el Departamento Nacional del Trabajo cumplió con los fines que se había propuesto. Asesoró constantemente al Poder Ejecutivo y a las cámaras del Congreso, específicamente a la Comisión de Legislación de las mismas, emitiendo dictámenes, en los cuales se evidencia un vasto conocimiento, sobre todo en derecho comparado, de quienes los elaboraron. Realizó numerosas inspecciones y vigilancias respecto a condiciones de trabajo y cumplimiento de leyes laborales. Confeccionó gran cantidad de estadísticas sobre precios, salarios, alquileres, huelgas, accidentes del trabajo, etc. El testimonio de todo lo que hizo este Departamento lo constituyen sus publicaciones, de las que corresponden destacar el "Boletín" y su "Crónica mensual",

fuentes imprescindibles para el investigador o estudioso de estos temas.

Así como los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo, algunos estudiosos, pertenecientes a la clase dirigente del país, comprendieron la importancia que había adquirido la cuestión obrera y la necesidad de abocarse a su estudio.

Uno de ellos fue Ernesto Quesada, profesor entonces de Economía Política en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, quien el 9 de junio de 1907, al pronunciar, en dicha casa de estudios, una conferencia sobre el tema, ofreció una clara síntesis de lo realizado hasta entonces en materia laboral, y alertó acerca del peligro que significaba ignorar o ser indiferente a la problemática social que esta cuestión planteaba.<sup>48</sup>

Los últimos acontecimientos —dijo— habían puesto a la orden del día la cuestión obrera en el país. "Hasta los más indiferentes se dan cuenta de que se encuentran en presencia de un problema económico social que no es posible solucionar con el típico procedimiento criollo, a *poncho limpio*, sino que es menester estudiar en sus diversos aspectos, porque el asunto es complejo, delicadísimo e interesa al orden social entero."

Para él constituía un hecho curioso y que no había ningún "desdoro" en reconocer, que los hombres dirigentes del país parecieran experimentar cierta sorpresa y un incómodo desgano cuando debían abordar un problema de esta naturaleza, temperamento éste que repercutía en la prensa y en el Parlamento, como el caso de la Cámara de Diputados de la Nación donde "se acaba de sostener que no conviene ocuparse de un proyecto sobre trabajo de mujeres y niños, porque no existe, dentro y fuera del recinto, la preparación suficiente para ello. . .", clara alusión a lo manifestado por el diputado Delcasse, apenas dos días antes.

Explicó también cómo el llamado Código González —proyecto de Ley Nacional del Trabajo— permaneció en las carpetas no obstante constituir un cuerpo elaborado de legislación social, porque salvo el único diputado socialista que presentaba constantemente, quizá con dudoso éxito, por la indiferencia general, proyecto tras proyecto de legislación obrera, "nadie se mostró dispuesto a engolfarse en estudio semejante".

Sin embargo, tan fascinante era el problema que no

podía mirárselo con indiferencia; por eso en el curso de economía política de la Facultad de Ciencias Jurídicas de La Plata había emprendido "ese estudio tan temido, por entender que los intelectuales no podían permanecer ajenos a este problema tan candente. La indiferencia podía traer resultados pavorosos; en cambio, bien encarilado el problema, y a tiempo, podría ser sólo un accidente más o menos normal en el desenvolvimiento argentino."

Lamentablemente, para estudiar el problema obrero, no había suficiente material en el país que pudiera servir de antecedente.

"Cierto es que en materia de antecedentes no hay mucho, y lo poco existente es, a veces, de una deficiencia tal que se torna punto menos que inservible; el nuevo Departamento Nacional del Trabajo está en sus comienzos, sin elementos, sin más caudal que la competencia reconocida de su presidente, que tiene que improvisarlo todo: organización, investigaciones, dictámenes, en medio de conflictos gravísimos que conmueven a todo el país y en los cuales se le obliga a opinar sobre la marcha, no teniendo a su disposición los antecedentes indispensables."

No obstante tener en cierta medida razón los que decían que las cosas criollas no había que medirlas "con cartabón extranjero", debía igualmente aprovecharse lo que otros países, con mayor experiencia en la materia habían hecho.

Pasa luego a examinar en qué consistían esos elementos de estudio, y lamenta que la ausencia de antecedentes nacionales no permitiera entrar en el campo de la comparación con los existentes en el extranjero.

Luego de anunciar los propósitos del recientemente creado Departamento Nacional del Trabajo, agrega:

"El Programa es, pues, vasto, y su sola enunciación indica cuál es la pobreza franciscana de nuestros elementos actuales de estudio a ese respecto; todo está por comenzar, pues la investigación encomendada por el ex ministro González a aquel infatigable trabajador que se llamó Bialek Massé —*Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República, Buenos Aires, 1904*, 3 vol.— es apenas un esbozo lleno de defectos y vacíos. Se propone el nuevo Departamento publicar trimestralmente un boletín que contenga las informaciones recogidas y los documentos oficiales que fueren

pertinentes, sin perjuicio de las monografías que sobre las diversas cuestiones del trabajo considerase conveniente reunir; pero no es posible siquiera prever cuándo comenzará a practicar sus investigaciones. De modo que nada podemos esperar por ahora, de ese lado, y fuera de eso, el meritorio libro de Alsina, *El Obrero en la República Argentina*, no llena el vacío, ni el reciente de Ingenieros, *La legislación du travail dans la Republique Argentine*, Paris, 1907; como no lo llenan las diversas tesis universitarias que se han presentado en los últimos años: Figueroa, *Las huelgas en la República Argentina y el modo de combatirlas*; Ruzo, *Legislación obrera*; Condorini Alcorta, *Legislación del trabajo*; Salvatierra, *Accidentes del trabajo*; Singulany, *Las huelgas ante el derecho constitucional y su legislación*; Mercenaro, *La organización profesional, para no mencionar sino las más recientes*".

Más adelante afirma:

"La creación del Departamento Nacional del Trabajo realiza una aspiración del programa mínimo del Partido Socialista Argentino; no se explicaría que los hombres dirigentes de este partido, sus órganos en el periodismo y sus mismas asociaciones gremiales o federadas se mostraran esquivos u hostiles, a menos de revelar que son sectarios, que no quieren sino lo que todo sectario, de cualquier orden y de cualquier época, a saber: rechazar con intolerancia toda reforma, por anhelada que haya sido, si no es realizada por ellos, no admitiendo que fuera de sus filas nadie pueda acertar ni tener buenas intenciones, siquiera..."

Vuelve a insistir en la necesidad de ahondar el problema, no deben desdeñarse estadísticas ni antecedentes de otros países, si no se desea caer en actitudes violentas que a nada conducen, tanto de una como de otra parte.

"El código de la justicia obrera existe ya en todo país civilizado; tarda en implantarse entre nosotros; esa justicia es evidentemente arbitral y conciliadora, pero se administra por tribunales especiales, a los cuales las partes, obreros y patrones someten su pleito. El hecho inexplicable de no haberla organizado aún entre nosotros es lo que trae espectáculos como el de la última huelga ferroviaria y las dificultades de su solución; ya que afortunadamente se ha renunciado al injustificable procedimiento de decretar el estado de sitio con motivo

de cada huelga, para resolver, con la ley marcial y la deportación administrativa de los agitadores obreros, cada conflicto que se producía; cómoda solución preconizada, por la sonada Ley de Residencia, debida al ex senador Cané. Ese empirismo demostraba que nuestros estadistas parecían no sospechar, siquiera, que cuestiones semejantes se solucionaban de muy distinta manera en las naciones cultas."

Vuelve a insistir Quesada en que no debía desdeñarse la importancia de la cuestión obrera y la necesidad de que fuera abordada por el estudio consciente, a efectos de manejarla con imparcialidad, evitando los sectarismos de los agitadores. La Universidad debía crear las condiciones para que en su seno se encarara el estudio de estos problemas que tanto gravitaban en la evolución de la sociedad.

Hemos visto que dicho estudio fué debidamente encarado por el Departamento Nacional del Trabajo. Pero los datos como asimismo las conclusiones obtenidas por dicha repartición del Estado, como así también la legislación dictada, de nada servían si el poder público, encargado de hacer cumplir las leyes laborales, poco hacía para evitar o castigar las infracciones a las mismas.

El propio "Boletín" del Departamento nos suministra la información:

"No se cumple la Ley 5291, a veces por desconocimiento o porque en caso de violarla, pueden estar tranquilos, porque no serán molestados por la autoridad encargada de hacerla cumplir", dice Storni en su informe sobre las condiciones de trabajo en la industria del calzado.<sup>49</sup> Y el mismo inspector, al visitar fundiciones de acero, hierro y bronce; fábricas de alpargatas y manufacturas de tabacos, denuncia que en las primeras, como asimismo en los talleres mecánicos, los niños prestaban servicios en pésimas condiciones y trabajaban, en algunos casos, en labores propias de adultos, cobrando como aprendices. De 84 menores ocupados en las fundiciones, 19 trabajan 8 horas; 65, 9, 10 y más también, oscilando sus edades entre 10 y 14 años. De 116 niños de 14 a 16 años de edad, 16 trabajaban 8 horas y 100; 9, 10 y más horas, "Esta es la mejor prueba de que la ley no se ha cumplido".

Más adelante denuncia:

"Por reglamentación de la ley 5291, los artículos 22 a 25 del decreto del 20 de febrero de 1908, pertinente, el

Departamento Nacional de Higiene de la Intendencia Municipal, el Consejo Nacional de Educación y la Policía, tienen atribuciones de inspección y vigilancia para hacerla cumplir. No lo hacen. En dos años no hubo una sola inspección."

En las fábricas de cigarrillos que visita no encuentra menores de 10 a 14 años, los que había fueron despedidos al ponerse en vigencia la ley.

"Casi las dos terceras partes de los aprendices, cuyo total llega a la cifra de 1.017, son menores de 12 a 15 años, muchos de los cuales no saben leer ni concurren a la escuela", informa Godoy sobre talleres mecánicos y herrerías.

El inspector Joaquín Avalos visita los talleres de fabricación de sombreros y gorras. "En lo referente a los menores, ninguna de las prescripciones de la ley del trabajo de mujeres y niños se cumple, a pesar de lo cual las fábricas funcionan tranquilamente sin ser molestados los patrones por nadie.

"Deliberadamente no me detengo a revelar y concretar determinadas infracciones, porque todas las disposiciones de esa ley son violadas.

"Hago también presente que en algunas casas he visto trabajar menores en agua caliente."

Y el mismo inspector, al referirse a las fábricas de cartón, denuncia que en este tipo de industria se ocupan menores en proporciones muy crecidas, pues de 22 establecimientos visitados, con un total de 896 obreros, 377 son menores (42%). En esta industria existía un desconocimiento casi absoluto de la ley 5291. Sólo tres establecimientos se habían munido de la autorización del defensor de menores a que obligaba el artículo 1º de la ley. No se llevaban registros de menores, y en parte no se cumplía el horario estipulado. Los jornales eran de \$ 0,60 a \$ 1,20.<sup>50</sup>

En 1912, el Departamento comprobó 98 infracciones a la ley 4461 (descanso dominical), en Capital Federal; 137 en 1913; 398 en 1914; de estas últimas, 163 fueron constatadas por la policía.<sup>51</sup>

La situación no había mayormente cambiado a fines de los años 20. Las continuas infracciones cometidas por los empleadores motivó la presentación de proyectos por parte de distintos legisladores con la finalidad de fijar procedimientos respecto a sanciones que debían aplicarse a los infractores. Joaquín Coca en 1925; Diego

Luis Molinari, en 1926 y Laureano Landaburu fueron los autores de tales proyectos. El primero de dichos legisladores, que había interpelado al ministro del Interior sobre cumplimiento de las leyes del Trabajo, reiteró, en 1926, su proyecto de resolución. En 1927 la Comisión de Legislación del Trabajo produjo despacho respecto a esos proyectos presentados, y fijó un procedimiento especial para la aplicación de penalidades, creando, además fueros especiales para todas las cuestiones relacionadas con el trabajo: Jueces de Trabajo, en algunas circunstancias, y en otras, Tribunales de Trabajo.

En el Senado, Mario Bravo planteó la necesidad de una rápida sanción de la ley sobre aplicación de las leyes del trabajo, porque una experiencia de diez años demostraba —afirmó— que las varias penalidades que se habían establecido para hacer efectivo el cumplimiento de la legislación laboral existente, no habían dado resultado.

Pero el Senado, a pedido de uno de sus miembros, sometió a votación la moción de aplazamiento de la ley, la misma fue aprobada y el dictado de la ley fue aplazado por tiempo indeterminado. Recién el 25 de setiembre de 1929 se sancionó con el número 11.570. Fijaba el procedimiento para la aplicación de las multas establecidas para todas las leyes del trabajo vigentes, así como las que en adelante se sancionaren.

Mientras tanto las infracciones continuaban. En 1928 los inspectores del Departamento Nacional del Trabajo pudieron constatar, solamente en la Capital Federal, 4.281 violaciones a las leyes obreras. Esta cantidad representaba un considerable aumento respecto a las del año 1927 —3.347—; y más aún a las de 1926, que alcanzaron la cifra de 3.118.

Las infracciones más frecuentes fueron observadas en la ley 4.461, de descanso dominical: 2.237; en el año 1927 habían sido 1871; en 1926, 2.151.

Las violaciones comprobadas respecto a la ley reglamentaria del trabajo de mujeres y menores, también eran numerosas, y habían incrementado desde 1926 a 1928: 560 a 660.

Lo mismo puede decirse de la ley 11.338, referente a la prohibición del trabajo nocturno en las panaderías. Desde marzo de 1927, fecha en que había entrado en vigencia la ley, hasta diciembre de 1928, fueron comprobadas 751 infracciones. En todo el año 1928: 1.013. En el debate habido en Senadores, en 1927, y del cual hici-

mos mención más arriba, Mario Bravo decía que de cada siete panaderías, cuatro violaban la ley.

Un claro testimonio de la lenidad del Poder Público para castigar a los infractores lo constituye el hecho que de 4.202 querellas entabladas en juzgados de la Capital Federal, en el año 1926, por cuestiones de trabajo, se aplicaron 559 condenas; de éstas, 420 quedaron en suspenso por ser la primera vez que la sufrían los infractores. Otra cantidad considerable, 848, habían prescripto sin dar tiempo a que recayera sobre ellas fallo alguno.

En 1927, de 3.347 infracciones cometidas a las leyes obreras en vigencia, hubieron 1.007 condenas, pero 705 de ellas fueron dictadas con carácter suspensivo. Prescribieron 1632.

De las 4.281 infracciones comprobadas en 1928, se aplicaron 641 condenas, todas en suspenso. Prescribieron 1.036.

- <sup>1</sup> Con respecto a la provincia de Buenos Aires hemos utilizado su Código Rural; para el resto del país nos hemos basado en la información suministrada por Juan A. Alsina en su libro: *El obrero en la República Argentina*, Buenos Aires, 1905
- <sup>2</sup> Juan Biale Massé: *Proyecto de una ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico*, Rosario, 1902.
- <sup>3</sup> José Panettieri. *El proyecto de Ley Nacional del Trabajo* (1904); en Trabajo y Comunicaciones, Nº 13 La Plata, 1965.
- <sup>4</sup> Sebastián Marota; *El movimiento sindical argentino, su origen y desarrollo*, Buenos Aires, 1960.
- <sup>5</sup> Jacinto Oddone; *Historia del socialismo argentino*; Buenos Aires, 1934
- <sup>6</sup> Adrián Patroni; en Almanaque Socialista, año 1905
- <sup>7</sup> Juan Bialte Massé; *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*, Buenos Aires, 1904.
- <sup>8</sup> Ernesto Quesada; *La cuestión obrera y su estudio universitario*, en Boletín del Departamento Nacional del Trabajo Vol. 1 año 1907.
- <sup>9</sup> José Panettieri; *El proyecto de ley . . .*, ob. cit.
- <sup>10</sup> *La Prensa*: 3/3/1905
- <sup>11</sup> *La Nación*; 3/12/1904
- <sup>12</sup> José Panettieri; *Los Trabajadores*, Ed. Jorge Alvarez, Bs. As. 1968
- <sup>13</sup> Pablo Storni; *La industria y la situación de las clases obreras en la capital de la República*
- <sup>14</sup> A Dorfman; *Historia de la Industria Argentina*; Bs. As. Hachette/Solar 1970.
- <sup>15</sup> S. Marota; ob. cit.
- <sup>16</sup> Boletín del Departamento Nac. del Trabajo nº 21, noviembre 1912.
- <sup>17</sup> en su proyecto de Código Nacional del Trabajo (1904)
- <sup>18</sup> en Congreso Nacional, Cámara de Diputados; sesión del 27 de agosto de 1906; pág. 707 a 709.
- <sup>19</sup> Boletín de la Unión Industrial Argentina; año XXI, nº 460, Buenos Aires, abril de 1907.
- <sup>20</sup> Ibid. Ibid, año XXI, nº 460, Buenos Aires, abril de 1907.
- <sup>21</sup> Ibid. Ibid año XXI, nº 464, Buenos Aires, agosto de 1907.
- <sup>22</sup> Alejandro Unsain; *Principios generales de legislación de accidentes de trabajo*; en Bol. D.N.T. nº 20, año 1912.
- <sup>23</sup> Federico Figueroa; *La jurisprudencia nacional sobre accidentes de trabajo*; en Bol. Dep. Nac. del Trabajo. nº 20, año 1912.
- <sup>24</sup> Ibid, ibid.
- <sup>25</sup> Bol. del D.N.T. nº 24, año 1913.
- <sup>26</sup> Ob. cit.
- <sup>27</sup> Boletín de la Unión Industrial Argentina; año XXI, nº 462, 15 de junio de 1907 "Accidentes de trabajo"
- <sup>28</sup> Ibid, ibid.
- <sup>29</sup> Bol. D.N.T. nº 20 año 1912.
- <sup>30</sup> Ibid. ibid.
- <sup>31</sup> J. Panettieri, ob. cit.
- <sup>32</sup> Henri L Pariás (Director) *Historia General del Trabajo*; vol. III, Barcelona, 1965.
- <sup>33</sup> *El Obrero*; nº 14, 28/3/1891
- <sup>34</sup> Bol. D.N.T. nº 3, dic. 1907.
- <sup>35</sup> Bol. D.N.T. nº 15, año 1910; reproducido en J. Panettieri, ob. cit.
- <sup>36</sup> Bol. D.N.T. nº 25, diciembre, 1913
- <sup>37</sup> Ibid. ibid.
- <sup>38</sup> Congreso Nacional Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, 1913
- <sup>39</sup> Bol. del D. N. T., ob. cit.
- <sup>40</sup> Congreso Nacional, Cámara de Senadores, sesión del 23 de julio de 1918
- <sup>41</sup> Ibid, ibid. Cámara de Diputados, Diario de sesiones, sesión del 27 de setiembre de 1918
- <sup>42</sup> Boletín de la U.I.A. año XXXII, nº 597, setiembre de 1918.
- <sup>43</sup> Alejandro Ruza; *Política Social*, Bs. As., 1918.
- <sup>44</sup> Ob. Cit.
- <sup>45</sup> J. Panettieri ob. cit.
- <sup>46</sup> H. Mabragaña; *Los mensajes*; Buenos Aires, 1948.
- <sup>47</sup> Congreso de la Nación; Diario de Sesiones 30/9/1912
- <sup>48</sup> Ernesto Quesada; ob. cit., Cfr. J. Panettieri ob. cit.
- <sup>49</sup> Bol. D.N.T. nº 15, año 1910.