

# **LEÓNIDAS ANASTASI EN LOS ORIGENES DE LA OIT: EL INFORME SOBRE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO 1919**

**Pedro Daniel Weinberg**

**Profesor de la Universidad Pedagógica Nacional (Argentina),  
Presidente de la Fundación Electra (Uruguay) y**

**miembro de RELATS.**

**Montevideo, agosto 2020**

La participación de una delegación tripartita argentina a la primera Conferencia Internacional del Trabajo (Washington, D.C., octubre de 1919) constituyó un evento de la mayor trascendencia para todos aquellos asuntos que conciernen al mundo del trabajo en nuestro país en general, así como para el desarrollo y aplicación de la legislación laboral en particular. En esta oportunidad, recortaremos nuestra mirada a ese histórico cónclave para focalizarnos en el informe presentado por Leonidas Anastasi y Felipe Espil a la cancillería argentina para rendir cuentas de lo allí acontecido.

## **El Congreso de Washington y la creación de la Organización Internacional del Trabajo**

La primera Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT se llevó a cabo en la ciudad de Washington D.C. entre el 29 de octubre y el 29 de noviembre de 1919. Ese organismo había sido creado pocos meses antes a raíz de los tratados adoptados en la Conferencia de Paz de Versailles. En la sección XIII, artículos 387

a 427 se trazaron los objetivos y cometidos de la futura OIT. La Constitución de dicho organismo fue elaborada entre enero y abril del citado año por una Comisión de Trabajo establecida por la mencionada Conferencia de Paz. La misma fue presidida por Samuel Gompers, presidente de la Confederación Estadounidense del Trabajo (la American Federation of Labor – AFL-), y estuvo compuesta por representantes de seis países europeos (Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Italia, Polonia, Reino Unido), Estados Unidos y Japón. Por América Latina solo fue convocada Cuba quien lo hizo a través del eminente abogado Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén.

En esa primera Conferencia estuvieron acreditadas delegaciones tripartitas de cuarenta Estados Miembros de todo el mundo; una tercera parte provenía del continente americano. En el transcurso de las deliberaciones se adoptaron seis convenios y otras tantas recomendaciones relativas a las siguientes cuestiones: (1) la jornada de ocho horas o la semana de cuarenta y ocho horas; (2) desocupación; (3) empleo de las mujeres antes y después del alumbramiento; (4) trabajo nocturno de las mujeres; (5) edad mínima de admisión de los niños en los trabajos industriales; (6) trabajo nocturno de los niños en la industria.

### **La participación argentina en el Congreso de Washington**

Resultan ejemplares los arreglos previos que encararon las autoridades nacionales para atender al Congreso de 1919, el desempeño exhibido, y los resultados obtenidos por la delegación argentina en la primera Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT que estuvo encabezada por Leonidas Anastasi. Llama nuestra atención la seriedad y el rigor con que se preparó e integró la delegación, la claridad de los objetivos y las expectativas que se había trazado el gobierno ante esta

convocatoria, la solvencia de la documentación presentada, y los dos exhaustivos informes oficiales presentados a su finalización.

**La delegación.** Argentina estuvo representada por una delegación del más alto nivel. Por el gobierno la integraron Leonidas Anastasi (entonces profesor de derecho del trabajo en la Universidad de Buenos Aires), Felipe Espil (secretario de la embajada argentina en los EEUU de Norteamérica); como asesor técnico lo hizo Alejandro M. Unsaín (Presidente interino del Departamento Nacional del Trabajo, también docente de la disciplina y el más fecundo y minucioso autor sobre legislación laboral por ese entonces). Solo Argentina y Cuba, de los países latinoamericanos y del Caribe, enviaron asesores técnicos.

Completaba la delegación oficial Alejandro J. Hayes, proveniente de la Asociación Ferroviaria Nacional, quien cumplió funciones de apoyo administrativo. Por el sector de los empleadores lo hacía Hermenegildo Pini (dirigente de la Unión Industrial Argentina) y por los trabajadores, Américo J. Baliño (dirigente de La Fraternidad, el sindicato de Conductores de Locomotoras y Foguistas creado en 1887, y segundo en el país en obtener su personería jurídica). Informaciones complementarias sobre los perfiles de los integrantes de la delegación argentina aparecen en el trabajo de Andrés Stagnaro, incluido en este homenaje.

Abramos un paréntesis para referirnos muy brevemente a Pini y Baliño, antes de encarar más detenidamente la semblanza de los delegados gubernamentales. Hermenegildo Pini fue un pujante industrial de las ramas licorera y del cigarrillo, que también incursionó en la esfera de la publicidad y la comercialización; a él le debemos el invento de ese elixir llamado Pinerol, que comenzó a disfrutarse en los paladares argentinos desde el año 1864. Su circulación fue simultánea con otra delicia nacional denominada Hesperidina, producida por la casa Bagley, y que obtuvo la marca número 1 de la República Argentina. Pini alcanzó la presidencia

de la UIA en 1922, poco después de su regreso de la conferencia de Washington; durante su mandato se erigió el imponente edificio de la UIA de la avenida de Mayo 1147/57.

Con respecto al delegado trabajador, digamos que su aceptación por parte de la comisión de credenciales fue objeto de impugnaciones y dificultades. De hecho, la nominación de Baliño fue rechazada por el grupo de los trabajadores de la OIT a instancias de la Federación Sindical Internacional que entendía que el gobierno argentino se había extralimitado en sus competencias al no haber designado a la FORA (la central de trabajadores) como la organización sindical más representativa del país, en lugar de haber optado por un sindicato de rama. Con el voto de gobiernos y empresarios se admitió a Baliño. Merece consignarse que, a partir de entonces, los gobiernos democráticos, casi siempre, obedecieron la cláusula de la OIT que estipula la independencia de los trabajadores organizados para nominar a sus representantes.

Ahora sí, detengámonos en los delegados oficiales: Anastasi, Unsaín y Espil.

**Leonidas Anastasi** encabezó la delegación. Era un joven abogado (no había cumplido treinta años para esas fechas), actuó en política en la Unión Cívica Radical. Sobre su figura son elocuentes los testimonios de Diego Barovero, Ricardo J. Cornaglia y Enrique Fernández Gianotti que se incluyen en este homenaje; no es necesario entonces que nosotros nos explayemos al respecto. Sólo consignemos que para la trayectoria personal de Anastasi el viaje a la Conferencia fue decisivo para consolidar su formación como laboralista, y para que de allí en más cobrase independencia y se convirtiese en una figura descollante del iuslaboralismo argentino. Antes de su viaje participaba en la cátedra de Carlos Saavedra Lamas en la UBA; luego de su regreso se hizo cargo de la cátedra como profesor

titular de la asignatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, cuando el decanato lo ocupaba Alfredo L. Palacios. Desde esa posición invitó a Alejandro Unsaín (su colega en la Conferencia de Washington) a incorporarse a esa casa de estudios. Además, le cupo promover la creación del Instituto de Derecho del Trabajo en dicha Facultad; él mismo lo dirigió durante años. La virtuosa relación Anastasi/Unsaín se vio acrecentada, años después, cuando ambos, junto a Manuel Pinto, ponen en circulación la revista *Trabajo, Seguro y Previsión Social* desde 1934. La solvencia intelectual, la trayectoria como militante estudiantil en el movimiento reformista y la imagen ganada en su propio partido, más el predicamento alcanzado en la vida pública nacional, lo llevaron al Congreso Nacional como diputado durante la gestión de Hipólito Yrigoyen (su mandato completo correspondió al período 1920-24) desde donde cobró protagonismo durante los debates sobre legislación social y laboral.

**Alejandro M. Unsaín.** Los estudiosos del derecho laboral argentino aun le deben a Unsaín el abordaje a su obra que su importancia y trascendencia se merece. En el trabajo de Laura Caruso que acompaña este homenaje se avanzan algunas informaciones sobre esta enorme figura; a ellas cabría añadir uno de los pocos aportes específicos consagrados al autor; nos referimos al clásico artículo de Luis María Caterina titulado “Alejandro Unsain. Un hombre clave en la construcción del derecho del trabajo”. Por este motivo, sólo agregaremos algunos elementos sobre esos aportes. Unsaín integra la delegación oficial en su condición de Presidente interino del Departamento Nacional del Trabajo –DNT- (él mismo había iniciado su carrera en dicho organismo cuando José Nicolás Matienzo, su organizador y primer presidente, lo convocó a sumarse a las filas de la novel entidad en un modesto puesto del escalafón). El DNT fue una organización señera en el país y en el mundo por su labor de investigación en todas las materias del trabajo y el

procesamiento de estadísticas laborales; los resultados de esos estudios sobre condiciones obreras, organizaciones sindicales, relaciones del trabajo, salud ocupacional, legislación laboral demuestran un rigor analítico admirable. El *Boletín* era una publicación oficial editada por esa dependencia, y lo hizo a lo largo de casi cincuenta entregas: sin dudas es el mejor acervo informativo para reconstruir el pasado de las condiciones de trabajo, las relaciones laborales y la legislación en la materia en Argentina en las primeras décadas de este siglo.

En lo académico, Unsaín dictaba la cátedra de Legislación Industrial y Obrera en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA; y, sobre todo, ya era autor de importantes obras sobre la materia. Nos referiremos sólo a aquellas que había publicado antes de su viaje a la Conferencia de 1919: (1) *Leyes obreras argentinas. Recopiladas y anotadas con los Decretos que las reglamentan*. Buenos Aires, Jacobo Peuser, 1912. (152 páginas); (2) *Manual de Legislación Obrera Argentina*, Buenos Aires, Compañía Sud Americana de Billetes de Banco, 1915. (311 páginas); (3) *Accidentes del Trabajo. Exposición y comentarios a la ley N<sup>a</sup> 9688 y a sus decretos reglamentarios*. Buenos Aires, Editores Gotelli y Peralta, 1917. (289 páginas) y (4) *Legislación social argentina. Diccionario elemental*. Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos L.J. Rosso, 1919. (257 páginas). Además, en 1912 había publicado con su firma un artículo “Principios generales de la legislación de accidentes” en el *Boletín* del Departamento Nacional del Trabajo; fue uno de los tantos de una larga serie de sus aportes a ese medio.

Todo hace suponer que el documento que llevó la delegación argentina a Washington fue también obra del mismo autor. Para Unsaín, la Conferencia fue decisiva en su carrera: a su regreso, alcanza la titularidad de la Presidencia del Departamento Nacional del Trabajo. Como decimos más arriba, Anastasi lo lleva a dictar la materia en La Plata. Durante décadas, se convirtió en

la referencia argentina para cualquier tema que tuviese relación con la OIT; participó en la segunda Conferencia de la OIT (Génova, 1920); luego residió varios años en Ginebra al servicio del gobierno argentino como vicecónsul en Ginebra, en la década de 1920: desde esa posición siguió de cerca el trabajo de la OIT como miembro gubernamental del Consejo de Administración de ese organismo; formó parte en repetidas oportunidades de ese Consejo y asistió a las Conferencias anuales de la Organización en un sinnúmero de ocasiones; en algún momento se ocupó de la corresponsalía de la Oficina en Buenos Aires. Pero, sobre todo, Alejandro M. Unsaín pasa a la historia del derecho del trabajo por haber sido el sistematizador y ordenador de la legislación del trabajo en Argentina (nos referimos en especial a la primera de las varias sucesivas ediciones de su clásica obra *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, efectuada por Losada en 1943), y como autor de uno de los primeros tratados de la especialidad de los que se tiene noticias (*Legislación del trabajo*. Buenos Aires, Editorial Valerio Abeledo. 3 tomos: 1925 (Tomo. I, 444 págs.), 1927 (Tomo II, 544 págs.), 1928 (Tomo III, 527 págs.).

**Felipe Espil.** El tercer miembro gubernamental de la delegación oficial argentina fue Felipe Espil, un abogado argentino de veintinueve años que fue reclutado por Tomás Le Bretón cuando éste ocupaba el cargo de embajador argentino ante los Estados Unidos de Norteamérica. Espil llegó a Washington en marzo de 1919; permaneció casi diez años cumpliendo funciones de Secretario, Consejero y Ministro; desde ese destino inició una de las carreras más destacadas del cuerpo diplomático de nuestro país: fue jefe de misión en Holanda, Dinamarca y Noruega, para regresar como embajador en USA entre 1931 y 1943. El académico Horacio Zorraquín Becú en una laudatoria exégesis de Espil pronunciada hace algunos años en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales nos habla de sus inicios al llegar al primer destino diplomático: “Washington le aguardaba. Tenía que lanzarse a su conquista, a la de sus hombres y a la de

sus mujeres. Era soltero”. Precisamente, una de esas conquistas amorosas se relacionó con una relación de ese carácter establecida con Wallis Simpson, aquella dama que se hiciera famosa, algunos años después, cuando se casó con el rey Eduardo VIII, Conde de Windsor, y que debido a ello debió abdicar. “Hacia 1922, Mrs. Simpson estuvo enamorada de un elegante y encantador diplomático argentino”, según consigna una escritora que historió el romance entre el Rey Eduardo VIII y la mencionada. Más aún: “Wallis estaba cautivada por la sofisticación y serenidad con que (Espil) se desplazaba por la sociedad internacional [de Washington]”. Según dicha autora el romance transcurrió normalmente hasta que Espil le hizo saber que él no era un hombre rico (“He had no money of his own”, en la versión original). Más aún: el derrotero que tenía previsto para su vida profesional era “alcanzar su objetivo de llegar a ser embajador. [Para ello] requería casarse con una mujer rica y aristocrática. Y una esposa de un oficial de la marina norteamericana, de clase media. que todavía no se había divorciado de su marido, no se adecuaba convenientemente en su cuidadosa apuesta y planes para su futuro” (Erin Francis Schulz, *The King and Mrs. Simpson. The true story of the commoner who capture the heart of a King*. New Bedford, Mass., WS Beetle & Co., 2008. 142 págs.).

**El Informe argentino a la Conferencia Internacional de Washington.** La delegación llegó a las deliberaciones con un documento que contenía “una recopilación de las leyes obreras vigentes en la República Argentina, y de los principales proyectos que, sobre esta materia, ha presentado el P.E. al Parlamento en el año 1919”. Su título: *Leyes Obreras y Proyectos del P.E.* (Buenos Aires, Establecimiento Gráfico Rodríguez Giles, 1919. 85 págs.). Todo hace suponer que además de la versión española que hemos podido consultar, el informe fue traducido también al

inglés y al francés; los delegados fueron portadores de 500 ejemplares que se distribuyeron en la Conferencia. Si bien es un documento oficial que no lleva firma alguna, tampoco una presentación o una introducción, podemos aventurar que el autor fue Alejandro M. Unsaín. Como hemos expuesto más arriba, él ya había publicado en esos años varios libros conteniendo la legislación vigente en el país, y además, encabezaba el DNT, una usina idónea desde donde se producían los proyectos sobre temas laborales que el Poder Ejecutivo remitía al Parlamento para su tratamiento y aprobación.



En otras palabras, el gobierno argentino exponía los avances que en materia laboral se habían logrado en esos años; los mismos, en términos comparativos, demostraban un nivel de avance que no muchos países americanos o del resto del mundo podían exhibir. Así se consignaba entre las leyes nacionales vigentes la de la creación del Departamento Nacional del Trabajo y las leyes de descanso dominical, trabajo de mujeres y menores, accidentes de trabajo, procedimiento para la aplicación de multas, agencias oficiales de colocaciones, caja de jubilaciones para ferroviarios, caja nacional de ahorro postal, casas baratas, trabajo a domicilio y jubilación de ferroviarios. Y entre los Proyectos de ley remitidos se aludía al contrato colectivo de trabajo, conciliación y arbitraje, asociaciones profesionales, trabajo en los territorios nacionales y los conflictos agrarios.

Los progresos en materia de legislación laboral y social eran significativos, hablando en términos relativos, y si los comparamos con los demostrados por otros países americanos, asiáticos, africanos, del medio oriente, y aun de algunos europeos. Esos progresos fueron fruto de la lucha del movimiento obrero organizado por esas reivindicaciones, por la existencia de un equipo gobernante que demostraba sensibilidad y comenzaba a transitar por un enfoque de la cuestión social que podría denominarse de liberalismo reformista, la forma en que permeó en la sociedad el catolicismo social a partir de la Encíclica *Rerum Novarum*, la fuerza de los sindicatos, la institucionalidad adoptada para responder a estas demandas (el Departamento Nacional del Trabajo).

Ya a comienzos del siglo pasado Argentina había alcanzado significativos adelantos en materia de derechos laborales; por un lado, las primeras organizaciones (sindicatos, mutuales) llevaban casi cincuenta años de existencia; por otra, se habían hecho cuerpo en las organizaciones obreras argentinas la agenda de reivindicaciones universalistas que circulaban a través del movimiento obrero organizado europeo. Más aun, sorprende al estudioso de estos temas, comprobar el conocimiento que sobre la literatura y la legislación europea y norteamericana existía en ámbitos gubernamentales y académicos de nuestro país. Cuando el interesado revisa el *Boletín* del DNT, o cuando lee los fundamentos de los proyectos de ley, o cuando revisa el repertorio jurídico sobre estas materias, no deja de sorprenderse con la fluidez demostrada por los autores en el diestro manejo de una información actualizada.

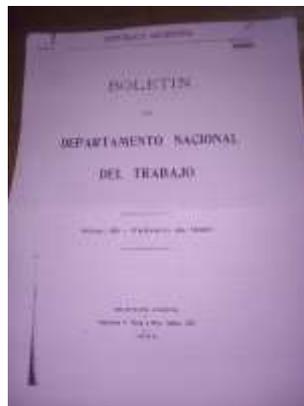
## **Los Informes Anastasi/Espil y Unsaín: lo actuado por la delegación argentina en la primera Conferencia Internacional del Trabajo**

La actuación argentina en la primera Conferencia Internacional del Trabajo fue exitosa. Desde la preparación documental llevada al evento y la integración de la misma por profesionales altamente competentes en la materia, pasando por el solvente desempeño de nuestros delegados demostrado durante las cuatro semanas que duró dicha reunión. Esto último queda demostrado, entre otros hechos, en que Argentina fue nominada como miembro del Consejo de Administración de la OIT, siendo así el único país de América Latina y el Caribe en alcanzar esa posición. Cabe consignar que, si bien la designación argentina contó con el voto de todo el grupo latinoamericano y del Caribe, también hubo un pronunciamiento de ese grupo al que se sumó Argentina, reclamando por la escasa presencia del continente en ese espacio clave de la dirección de la OIT. Y no menos admiración nos causa la rigurosidad y transparencia con la que los miembros gubernamentales dieron cuenta a las autoridades y a la ciudadanía, a su regreso de la Conferencia, de los resultados alcanzados en dicho cónclave. A falta de uno, fueron dos los informes que se sometieron al gobierno; los mismos fueron publicados de inmediato: el de Alejandro M. Unsaín por un lado; el de Leonidas Anastasi y Felipe Espil por otro.

Distingamos un hecho llamativo: ambos informes fueron complementarios uno del otro, no se advierten superposiciones a no ser por la transcripción textual en los apéndices de los convenios, recomendaciones y resoluciones oficiales adoptados en la Conferencia. Cada uno de los informes fue encarado, expositivamente hablando, de manera distinta; el de Unsaín con un criterio ordenador y sistematizador de lo transcurrido en Washington; el de Anastasi y Espil subrayando y llamando la

atención de las implicancias que para nuestro país tenía lo consagrado en la Conferencia.

**El Informe Unsaín<sup>1</sup>.** A su regreso a la Argentina, Unsaín escribió el informe de su intervención en la Conferencia; lo concluyó de redactar en enero de 1920. Y se publicó íntegramente en el número 45 del *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* (Febrero, 1920); dicho reporte abarca 270 páginas. La exhaustiva y rápida elaboración de su *Informe* se explica por la calidad técnica y profesional de que hacía gala Unsaín, por su disciplina de trabajo, y por su firme vocación de funcionario público, por un lado; y por otro, por el elevado nivel alcanzado por la administración pública en materia laboral por esos años.



El Informe se inicia exponiendo a lo largo de varios capítulos el tema de la legislación obrera en el mundo y en el país que produce asombro por la erudición del autor, por su profundo conocimiento de la literatura circulante en Europa y USA, y por su capacidad analítica. En la primera parte, y a lo largo de casi cincuenta páginas, trata asuntos de política internacional y los avances experimentados en acuerdos internacionales sobre legislación; así, aborda materias como la legislación, antecedentes de la política internacional obrera, los tratados

---

<sup>1</sup> El *Informe* puede leerse en:

[http://www.trabajo.gob.ar/downloads/biblioteca/bdnt/1920\\_45.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/biblioteca/bdnt/1920_45.pdf)

internacionales en la materia, la legislación del trabajo en la Conferencia de la Paz (Versailles) y el Tratado de Paz. Una vez concluida la presentación de esos antecedentes se aboca a lo específico del Informe: (a) la Constitución de la Conferencia de Washington y la adopción de su reglamento de funcionamiento, (b) reseña pormenorizadamente los debates suscitados durante las deliberaciones y a raíz de los cuales se adoptaron seis convenios y recomendaciones: jornada de trabajo, desocupación, prevención del fosforismo, trabajo nocturno de los adolescentes, protección de la maternidad obrera, trabajos insalubres, trabajo nocturno de las mujeres, edad de admisión de los menores, países en condiciones especiales, (c) transcribe una extensa lista de afirmaciones registradas durante las intervenciones de los delegados; (d) la actuación de la delegación gubernamental argentina en las sesiones del Consejo de Administración; (e) la respuesta Argentina a la información solicitada previamente a la Conferencia relativa a todos los puntos de la Agenda de la Conferencia; (f) enuncia los proyectos de convenios [Unsaín y los otros autores los denominan convenciones] y recomendaciones aprobados y las resoluciones tomadas; y (g) transcribe una síntesis de lo tratado diariamente en todas las sesiones entre el 29 de octubre y 29 de noviembre.

De particular interés son los capítulos destinados a examinar un análisis entre los convenios adoptados y la legislación argentina vigente, y sus propias conclusiones finales que pone a consideración de las autoridades superiores. Permítasenos destacar apenas cuatro de las múltiples atinadas apreciaciones hechas por Unsaín: (a) reconoce positivamente que la Conferencia ha sido práctica y adoptó conclusiones tangibles (pág. 267); (b) establece que “para varios de estos puntos, la República Argentina no necesitará modificar su legislación positiva porque desde hace años sus leyes conceden a sus obreros derechos que recién ahora la Conferencia sanciona” (pág. 268); (c) admite que “para la República Argentina, el primer

resultado práctico de la Conferencia significará un aumento en su legislación obrera vigente, bastante importante, por cierto, principio nuevo más fundamental que deberá incorporar, es el de la jornada de ocho horas” (pág. 269): y (d) indica que “todos los convenios y recomendaciones de la Conferencia, sólo se refieren a la ‘industria’, propiamente dicha. Para nada se ha entrado al estudio de los medios de protección de los empleados de ‘comercio’ y de los trabajadores de la ‘agricultura’” (pág. 269). A mediados de la década siguiente, fueron varios los países que le reclamaron a la OIT incorporar en su agenda la temática del trabajador rural, así como la de las poblaciones indígenas.

**El Informe Anastasi/Espil**<sup>2</sup>. El 16 de abril de 1920, Leonidas Anastasi y Felipe Espil elevaron a la consideración del canciller argentino Honorio Pueyrredón un informe de su actuación en ocasión de la Conferencia de Washington. En general, el enfoque elegido por los delegados gubernamentales fue exponer en su reporte lo tratado en la mencionada Conferencia. Optaron para ello hacer una transcripción comentada de los principales temas y acuerdos surgidos en las deliberaciones; los análisis y observaciones vertidas en el Informe se hicieron a través de extensas citas textuales, a las que se le agregan comentarios sustanciosos. Pero, sobre todo, la orientación del Informe fue advertir a la cancillería las implicancias y obligaciones que se derivaban para el Estado argentino de las decisiones adoptadas.

---

<sup>2</sup> El *Informe* completo puede leerse en:  
<http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/875>



Como el lector que se aproxime a dicha obra podrá comprobar, las primeras sesenta páginas del *Informe* se ocupan por reseñar los antecedentes y desarrollo de la Conferencia. En un extenso pasaje advierten al Ministerio de Relaciones Exteriores las obligaciones que se deducen para el país a partir de la participación en el evento de Washington, y en particular los alcances que entraña a nivel nacional la adopción de los convenios y las recomendaciones internacionales; también subrayan que para ser miembro del nuevo organismo internacional, es preciso ser Estado Miembro de la Liga de las Naciones.

En cuanto a la integración de los cuerpos decisorios de la Organización (la Conferencia y el Consejo de Administración) Anastasi y Espil analizan el alcance de la cuestión del tripartismo y de las proporciones que deben atribuirse en el reparto de puestos a gobiernos, trabajadores y empresarios. Y, además, señalan la innovación que introducen la Constitución y el reglamento de la OIT en cuanto al voto de sus delegados: “En la Conferencia del Trabajo, el voto se ha registrado individualmente, como si los delegados formaran un cuerpo único, con abstracción de las naciones a que pertenezcan”. La sagacidad de los delegados gubernamentales ha llevado a advertir la singularidad de la OIT como organismo de carácter tripartito y no exclusivamente gubernamental; la representación puramente gubernamental se seguirá repitiendo, incluso, en ocasión de la

creación de las Naciones Unidas en 1945 y de los organismos especializados como UNESCO, OMS, FAO, etc.

Completan este capítulo tres asuntos de especial relevancia: el primero referido a la extensa exposición que hacen los informantes sobre la impugnación recibida por el delegado de los trabajadores argentinos nominado por el gobierno (Américo J. Baliño de La Fraternidad); el segundo, a la dependencia de la Oficina Internacional del Trabajo del Consejo de Administración; el tercero, la integración y funciones atribuidas al citado Consejo de Administración.

Las cláusulas obreras introducidas en el tratado de Paz son examinadas con detenimiento por los dos informantes; además, lo hacen a la luz de los avances que el país había experimentado en estas materias: el concepto de trabajo, el derecho de asociación, el salario conveniente, la jornada de trabajo, el trabajo de los niños y adolescentes, el trabajo femenino y su remuneración, la protección de los trabajadores extranjeros, el servicio de inspección, entre otros.

Las cien páginas finales del Informe ocupan los capítulos destinados a reseñar los debates de los grandes temas que ocuparon las deliberaciones: la jornada de ocho horas, la edad de admisión de los menores, el trabajo nocturno de los niños, el trabajo de las mujeres, la desocupación, y la higiene en el trabajo.

El Informe se cierra con varios apéndices donde se consignan los Convenios (también aparece en este caso como convenciones). Recomendaciones y Resoluciones adoptadas por la Conferencia; lo cierra un último apéndice sobre el reglamento de la Conferencia.

Para concluir subrayemos algunas puntualizaciones que hacen Anastasi y Espil cuando elevan el Informe. Les concedemos la palabra a ellos:

(a) Valoración de la Conferencia. “Es francamente optimista. El capital y el trabajo se han acercado para discutir los grandes problemas de la hora presente y lo han hecho sin acritud, con espíritu de tolerancia, tal vez para no desmentir la unión de las clases que el mundo presencia durante la gran guerra. Obreros y patronos han contribuido con entusiasmo al mejor éxito de esta Conferencia”.

(b) Clima del diálogo durante las deliberaciones. “En los debates, ni unos, ni otros, perdían de vista los intereses de la humanidad; ni olvidaban tampoco la de sus propios países... Al margen de las discusiones, puede anotarse, asimismo, el interés puesto de manifiesto por los propios obreros, en excogitar soluciones que representarían un beneficio para sus propios países”.

(c) Solidaridad de los actores. “Y no estaría demás señalar también la estrecha solidaridad que, entre sí, han mantenido los patronos; y la no menos intensa solidaridad de los obreros. Con respecto a estos últimos, han procedido de consuno, obreros de notoria y diversa filiación política o ideológica... Evidentemente, en muchos actos, patronos y obreros han estado en distintos campos. No en todos, naturalmente, desde que varias convenciones han sido votadas por unanimidad”.

(d) Consensos alcanzados. “Por eso, en el Consejo Supremo [léase Consejo de Administración] de delegados patronales y obreros, se asociaron con un doble fin: primero, en el de organizar definitivamente el nuevo mecanismo; segundo, al elegir como director general de la Oficina (Internacional) del trabajo a Mr. [Albert] Thomas, a quien los delegados obreros presentaban como un ciudadano que gozaba de vivas simpatías en las multitudes; y a quien los patronos honraban por su espíritu de conciliación.

(e) Enseñanzas para Argentina. “Se nos ocurre que, para la solución de los problemas obreros argentinos, sería eficaz la reunión de una Conferencia nacional, la que, al mismo tiempo,

proyectara las soluciones internacionales que convinieran al país...Lo propio podría ocurrir en la Argentina, donde muchos conflictos sociales radican en la falta de aproximación de patronos y obreros. El ejemplo de Washington es una demostración de la conveniencia de esta política: "Constato - decía [Yan] Oudegest, delegado obrero holandés- que hemos establecido una base sólida para la legislación obrera. Y que hemos tratado de unir lo que durante todo [el] tiempo ha estado separado".

(f) La protección en las convenciones. "Comportan tan solo un minimum de protección; y, en ningún caso, podrían justificar un retroceso para la legislación de los países particulares". Y agregan los autores: "En ningún caso se pedirá o exigirá de un miembro como resultado de la adopción de una recomendación o proyecto de convención, sancionados por la Conferencia, que disminuya la protección acordada por su legislación actual a los obreros a que ella se refiera".

## **Consideraciones finales**

**Impacto del Congreso de Washington.** La primera Conferencia Internacional del Trabajo de 1919, constitutiva de la OIT, tuvo infinidad de proyecciones positivas para el mundo del trabajo, de las relaciones laborales y de la legislación laboral; lo decimos tanto a nivel mundial como en lo que atañe a nuestro país. En este punto, sólo abordaremos uno de esos impactos beneficiosos: el de la doctrina y la legislación laboral.

Por lo menos en lo que se refiere a Argentina, los desarrollos que se dan a partir de la creación de la OIT fueron decisivos en afianzar la singularidad de la legislación del trabajo. A partir de esos años se deja de hablar de legislación industrial y obrera o legislación social, y pasa a construirse un campo específico: el del derecho laboral o el del derecho del trabajo. Ello puede verse

en la denominación que se atribuye, por ejemplo, a las cátedras respectivas en las universidades de Buenos Aires, La Plata, Litoral, Córdoba, entre otras.

La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos estableció en 1907 la cátedra “Legislación industrial y agrícola”; su titularidad le fue confiada a Carlos Saavedra Lamas; una década después pasó a denominarse “Legislación industrial y obrera” (1918). La cátedra “Legislación Industrial” que impartía Palacios en la Facultad de Ciencias Económicas llevaba ese nombre todavía en 1922. El plan de estudios de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Litoral (creada en 1919) introduce la asignatura “Derecho industrial y obrero” en esas fechas; su primer catedrático fue Carlos Rossi; en la misma, iniciaba su brillante carrera en la materia el joven abogado Mariano Tissenbaum. En Córdoba el plan de estudios de 1910 introduce la materia “Legislación de Minas, Rural e Industrial”, modificándose la denominación a “Legislación industrial y obrera” en 1917. Tal como hemos visto, fue Leonidas Anastasi quien asumió la cátedra de “Legislación del Trabajo” y creó el Instituto homónimo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata hacia inicios de la década de 1920, precisamente a su regreso de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Un anticipo de esa tendencia dirigida a reconocer ese espacio con el nombre de “Legislación del trabajo” puede advertirse en el *Informe* de Unsaín arriba aludido, cuando incluye un capítulo que titula, justamente, “La legislación del trabajo en la Conferencia de la Paz”; como expusimos más arriba, el autor, por lo menos antes de 1919, siempre había hablado de legislación obrera.

Por otra parte, el libro de Alfredo L. Palacios, **El Nuevo Derecho** (1920) es resultado de un curso libre de “Legislación del trabajo” que él mismo dictara en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en los años 1919 y 1920. Como se recordará, esa obra

incluye dos capítulos (el X y el XI) sobre “derecho internacional obrero” donde expone lo tratado en la Conferencia de Washington.

De ninguna manera queremos atribuir a la OIT el patrocinio del nacimiento en Argentina de una disciplina como es el derecho laboral; de lo que sí estamos convencidos es que los resultados de la puesta en marcha de esa Organización dio lugar a lo que Héctor Hugo Barbagelata, muchas décadas después, llamó el “particularismo” del derecho del trabajo. En otras palabras, el mundo laboral vive un clima de madurez tal por esos años, que crea las condiciones para la consagración del derecho laboral como una disciplina independiente del derecho civil y del derecho comercial. Un mundo signado por la insurgencia obrera y sus firmes reivindicaciones, la fortaleza de las organizaciones sindicales, el internacionalismo manifestado de diversas maneras, la madurez de las cátedras universitarias, el acervo bibliográfico que circula por el mundo sobre estas materias, los congresos académicos que abordan la temática, la “amenaza” del socialismo soviético, entre muchos otros fenómenos, hacen posible explicar este salto superador.

Salto que no afecta solo a la denominación y contenidos de la asignatura derecho del trabajo. Este avance conceptual dio lugar además, a la construcción de nuevas institucionalidades en materia de las instancias administrativas orgánicas que amparan, por ejemplo, las relaciones laborales y la inspección del trabajo en torno a espacios como ministerios o departamentos especializados. También en la aparición de una justicia laboral específica, el desarrollo y fortalecimiento de una doctrina jurídica, la creación de espacios académicos (cátedras, institutos), publicaciones especializadas, industria editorial, asociaciones profesionales...

### **Paradojas de la Academia. De Palacios a Saavedra Lamas.**

Hemos citado más arriba las conferencias impartidas por Palacios en un curso libre al que denominó, de una vez “Legislación del Trabajo”, las que se llevaron a cabo en la Facultad de Derecho de la UBA (1920). Las mismas circularon a mediados de ese año a través de artículos en la *Revista de Ciencias Económicas* auspiciada por la Facultad homónima, y en un pequeño libro que se llamó *Derecho internacional obrero*; posteriormente esos capítulos se incorporaron a *El Nuevo Derecho*. El líder socialista ya era profesor titular de la materia en la Facultad de Ciencias Económicas mencionada, el más activo legislador argentino en temas de legislación obrera y quien marcó la agenda por décadas en estos asuntos.



En cambio, como acabamos de consignar, Carlos Saavedra Lamas tenía a su cargo la cátedra en la Facultad de Derecho. En ocasión de impartir la conferencia inaugural de 1922, el que sería el primer argentino en recibir el premio nobel de la paz, escogió como tema *La legislación social después de la guerra. La crisis del socialismo y el maximalismo* (Buenos Aires, Establecimiento Gráfico M. de Martino, 1922. 78 págs.); esto es, el expositor sigue hablando de legislación social, no de legislación del trabajo. Lo que resulta curioso y paradójal es que, si bien el ilustrado expositor habla de casi todos los temas que aparecieron en los antecedentes y los debates de la Conferencia de Washington, a lo largo de su relato prácticamente nunca menciona a la OIT ni

tampoco a los auspiciosos impactos que despertó su creación en ámbitos políticos, sindicales y académicos de nuestro país. En el desarrollo del tema sí habla de legislación del trabajo y el impacto que sobre ella tienen las crisis, la necesidad de desarrollar y difundir una cultura jurídica sobre el trabajo, la crisis social y económica posterior a la Primera Guerra, los efectos de la guerra en el orden social y económico, para pasar luego a discernir sobre la desorientación del socialismo, y el sindicalismo, la influencia del maximalismo ruso, entre otros asuntos. Pero a pesar de la temática, prácticamente nunca alude a la OIT. Evita hacerlo a pesar que éste es un organismo que nace, precisamente, para atender las demandas originadas por la crisis que la Primera Guerra había tenido sobre el trabajo y el empleo. Reconozcamos, finalmente, que resulta doblemente paradójico, ya que Saavedra Lamas, años después, será autor de un proyecto de Código de Trabajo, y logrará establecer una relación cercana con el director general de la OIT Albert Thomas, sobre todo a partir de su visita a Argentina en 1925; y no menos llamativo, por haber sido el primer representante latinoamericano en presidir la Conferencia Internacional del Trabajo (1928).