

Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano (compiladores), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires, Edhasa, 2014. 368 páginas.

En los últimos años ha tenido lugar una creciente y renovada producción de estudios sobre el Estado. Desde la “vuelta del Estado al primer plano”, que propusieron Skocpol, Evans y Rueschemeyer, asistimos a un creciente interés por el Estado, sus funcionarios, y las teorías sociales que se plasmaron en políticas públicas, presente en publicaciones nacionales e internacionales¹. Dentro de esas políticas, el mundo laboral y la regulación estatal entre capital y trabajo han suscitado merecida atención, representada en buena medida por producciones anteriores de los compiladores de este volumen.

El texto se inscribe en la línea de los trabajos recientes sobre una nueva mirada al mundo liberal del fin del siglo XIX y principios del XX, donde se reconocen tanto su activo rol en la organización del mundo social como su inserción en un mundo de ideas que trasciende las fronteras nacionales. De esta forma, la combinación de la presión de la conflictividad obrera, junto a la “autonomía relativa” de la burocracia que se crea a fin de contener y encauzar esa presión, más la inserción de esa burocracia en un “mercado” internacional de ideas y debates, dio por resultado una institucionalidad sobre cuestiones laborales que se mantuvo vigente durante la primera mitad del siglo XX.

Si en cuestiones obreras el signo del siglo XIX fue la presencia de un Estado casi exclusivamente coercitivo, que articulaba su intervención en la búsqueda del “orden, disciplinamiento y moralización”, el comienzo del siglo XX da lugar a un estado de

¹ Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, 1985. Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1996). El Estado argentino ha sido objeto de atención en trabajos recientes, entre ellos, Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (comps.), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e institucionales estatales en la Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo /Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010, y Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann (comps), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012. De los mismos autores ver *Las prácticas del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2013. Entre los trabajos recientes sobre estado y profesiones puede mencionarse además Sabina Frederic, Osvaldo Graciano y Germán Soprano (coordinadores), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2010.

derecho que regula el mundo laboral a través de leyes e instituciones, con el objeto de garantizar el orden necesario para la supuesta concreción del progreso que el ideario liberal prometía. Las crisis, sostienen los compiladores en la introducción, como las epidemias o las huelgas masivas, actuaron como disparadores de reformas. Una vez creadas, las instituciones estatales dieron forma a una burocracia crecientemente especializada en cuestiones laborales; la que a su vez se insertó y se nutrió académicamente de un circuito transnacional de debate y legislación sobre cuestiones del trabajo. El “verdadero laboratorio de creación de políticas sociales”, que fue el Departamento Nacional de Trabajo (DNT), o el “centro de experimentación práctica” con el que identifican a la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP), combinaron funcionarios expertos, presiones políticas, limitaciones presupuestarias, adaptaciones de un debate internacional al ámbito local, y disputas jurisdiccionales, para dar como resultado una política laboral que en buena medida se mantuvo estable a lo largo de la primera mitad del siglo XX.

La periodización comprende los antecedentes de creación del DNT, que toma forma en 1907; su reglamentación, en 1912, y su vigencia hasta 1943, cuando se crea la STyP, que centralizó la política laboral y quitó autonomía a los departamentos provinciales, que hasta entonces eran los encargados de seguir, a voluntad, las sugerencias del DNT, el que desde su creación sólo había tenido injerencia en la Capital y los territorios nacionales. Incluye también la transformación de la STyP en Ministerio, a partir de la reforma ministerial de 1949. Siguiendo a Horowitz², se sostiene que las reformas que toman lugar a partir del primer peronismo deben ser leídas como una continuidad en los debates reformistas que venían teniendo lugar desde años antes, aunque esto no significa desconocer el peso de los cambios político-ideológicos en el proceso de reforma institucional. El abordaje propuesto desde la introducción analiza tanto los cambios políticos como las continuidades burocráticas en el período, por lo que el análisis da cuenta de la complejidad de los fenómenos estatales sin caer en el determinismo político. Dentro de este abordaje, el lugar del Estado como espacio formador de burocracia especializada resulta un aporte diferenciador del texto.

² Joel Horowitz, *Los sindicatos, el Estado y el surgimiento de Perón 1930/1946*, Buenos Aires, Eduntref, 2004.

La compilación se organiza en tres partes. La primera se enfoca en los conflictos laborales y la intervención estatal, en tres capítulos que comprenden los años entre 1890 y las dos primeras décadas del siglo XX. Allí, por ejemplo, Silvana Palermo da cuenta de cómo una huelga general, como la de los ferroviarios de 1917, puso a prueba las capacidades estatales del DNT, a la vez que su injerencia en la resolución del conflicto vino a certificar públicamente la importancia y pertinencia de un organismo “moderno” y profesional, que había adquirido experiencia práctica en la mediación de conflictos al calor de las crisis obreras, no siempre con resultados exitosos, y que estaba familiarizado con la normativa laboral internacional. De este modo, el DNT apuntaba a la vez a la reforma de la legislación laboral y a su propio desarrollo institucional³.

La segunda parte del volumen se centra en la mediación laboral estatal en las provincias. Esta aproximación resulta un aporte destacable del volumen, ya que buena parte de los estudios sobre el estado y sobre la cuestión laboral analizan fundamentalmente el estado central, y poco se ha dicho aún sobre las particularidades de lo ocurrido en las provincias, marcando las diferencias entre ellas. Allí se presentan cuatro trabajos que cubren fundamentalmente el período 1920-1946. Se analizan los avatares de la construcción y legitimación de los departamentos provinciales de trabajo, que, a pesar de sus modestos recursos y escaso personal, lograron en buena medida imponerse paulatinamente como los interlocutores válidos entre el Estado y los trabajadores, a la vez que el Estado se establecía como el mediador oficial en los conflictos entre capital y trabajo. Todo esto, claro, no sin conflictos. Como sostiene Mariana Garzón Rogé, “el Estado ingresó, aunque de manera limitada, a los lugares de trabajo” (p. 132), acompañando los problemas de crecimiento asociados a la modernización de la actividad productiva. Claro que ese universo de provincias por fuera de la órbita del DNT era en realidad un conjunto heterogéneo y regionalmente determinado de instituciones (el caso de la conflictividad indígena en la norpatagonia que se analiza en el apartado siguiente de cuenta de ello). Los capítulos

³ En términos de Oszlak, esto representa el cumplimiento de los roles sectoriales e infraestructurales de una burocracia, es decir el velo por servicios considerados de “interés general”, junto con el desarrollo de un interés particulares del propio sector. Oscar Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal. Enfoques críticos*. Buenos Aires, Paidós, 1985.

recorren el proceso de apropiación funcional por parte de los departamentos provinciales, amparados en una legitimidad por resultados que, durante los años bajo análisis, convirtió a buena parte de las oficinas provinciales, desde meras formalidades a verdaderas agencias resolutivas, basadas, como presenta María José Ortiz Bergia, en la creciente especialización técnica (fundamentalmente en derecho laboral) de los funcionarios públicos. Por otro lado, es interesante cómo los textos rescatan el lugar de la política y los políticos en la construcción del aparato estatal y sus límites de acción. Antes que pensar en “aparatos” eficaces, se presentan organizaciones cuyos márgenes de acción se veían, en muchos casos, limitados por actores y posicionamientos políticos (además de las posturas partidarias se da cuenta de la lucha anticomunista y de la doctrina social de la Iglesia) y compromisos personales.

La tercera parte del libro comprende cinco capítulos dedicados al análisis de la transformación ideológica e institucional de las políticas laborales y de los organismos que las diseñaban e implementaban. Mariela Rubinzal destaca que, junto al creciente componente técnico, el DNT se nutrió en los años treinta de un contenido ideológico nacionalista y católico social. Es decir, los técnicos eran portadores, a la vez, de saberes específicos y de una ideología que le dio al DNT y a sus intervenciones un tinte particular. El hecho no hace más que poner en evidencia la tensión, siempre presente, entre técnica y política, ya remarcada en el apartado anterior. Hernán González Bollo analiza la División Estadística del DNT. La aproximación resulta un aporte porque desarma la noción de la institución como un todo uniforme, para mostrar las particularidades de una de sus secciones, no necesariamente extensible al resto. El análisis de la División Estadística se basa en sus directores, para lo que se presenta brevemente la trayectoria de José Figuerola y la conformación de un equipo de trabajo con autonomía administrativa e intelectual. Las instituciones aparecen así indivisibles de los actores que les dieron forma. El caso de la estadística, además, sirve para ilustrar los valores de modernidad y cientificismo que alentaron buena parte de las reformas estatales desde el fin del siglo XIX. En la misma línea, Paula Luciani presenta la trayectoria del sindicalista del vidrio José María Freire en su tránsito de trabajador a funcionario del estado. Freire, el “ministro obrero”, estuvo a cargo de la STyP desde 1946 y hasta la conversión de la Secretaría en Ministerio en 1949.

Luego se mantuvo a cargo del Ministerio de Trabajo como su primer ministro hasta 1953. El hecho pone de manifiesto la cuestión acerca de qué hace a la *expertise* del funcionario: su formación profesional o su experiencia. En una línea similar de análisis micro, Karina Ramacciotti revisa la sanción e implementación de la Ley de Accidentes del Trabajo, entre 1915 y 1955. Revisa las ideas que inspiraron a este marco normativo y los cambios que se produjeron a partir de las demandas suscitadas en la práctica política. Introduce las tensiones y las relaciones entre dos agencias del Estado: la laboral y la de salud, hasta la llamada Revolución Libertadora. La autora incorpora el rol de los organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la participación de los delegados nacionales en conferencias interamericanas. De esta manera, se salda una deuda del volumen respecto de uno de los objetivos planteados en la Introducción: analizar el contexto internacional y regional en relación a la producción local de conocimientos y prácticas vinculadas a la política laboral.

La introducción y las conclusiones elaboradas por los compiladores, a la vez que plantean temas y posicionamientos teóricos de interés, dejan abierta una serie de cuestiones que marcan la agenda de trabajos futuros sobre el Estado, las instituciones y los funcionarios del área laboral. En síntesis, el trabajo se inserta en, y contribuye a, un debate tanto teórico como histórico sobre el Estado, sus funcionarios, los saberes sociales que dan forma a la práctica, y las repercusiones sociales y políticas de esas intervenciones. El proceso de creación y desarrollo del DNT muestra las relaciones conflictivas entre los conocimientos expertos, la práctica política y la modernización estatal. Los años bajo estudio muestran el paso de una intervención represiva a una que contempla e interviene en el fenómeno laboral a partir de la noción de derecho y justicia. Ese camino es revisado con precisión y profundidad en el volumen compilado por Lobato y Suriano.

Jimena Caravaca
CIS, IDES / CONICET