

## LA LEGISLACIÓN LABORAL Y DE PREVISIÓN SOCIAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE ENTRE 1930 Y 1945

Luis María Caterina <sup>1</sup>

### 1.- El contexto nacional

Nada volvería a ser igual después del golpe de 1930. Aunque los contemporáneos no se percataran suficientemente, fue el fin de la república perfectible, de la democracia posible. La crisis económica primero y luego el golpe militar, pondría fin a muchos sueños y proyectos.

La "cuestión social" ya estaba definitivamente instalada, pero los años siguientes serían duros y no cabrían grandes ilusiones. Si los años veinte habían mostrado un movimiento obrero pujante y dinámico, sectores empresarios a la defensiva, poderes ejecutivos receptivos y un congreso nacional con un ritmo febril de proyectos de legislación laboral -que turbaba a los sectores más conservadores con ideas tan audaces como la participación en los beneficios-, la larga década hasta 1943 mostrará un panorama distinto.

La crisis impactó de manera profunda en todos los niveles. En los sectores obreros, más que nada, importaba sobrevivir. El combativo anarquismo perderá toda importancia, más por los cambios en la mentalidad obrera que por la feroz represión que lo alcanzó en ocasiones. Pasados los años más duros de la crisis, algunos sindicatos más importantes -ferroviarios, empleados de comercio, municipales- tiendieron a consolidarse. El estado los perseguía y acosaba cuando se acercaban demasiado al problemático comunismo. Mientras no lo hicieran, se esperaba mantener con ellos al menos una suerte de *entente cordial*.

---

<sup>1</sup> Instituto de Historia - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario-PUCA.

Los gobiernos conservadores no fijaban su prioridad en las cuestiones laborales; no hay orientaciones generales que conformen una auténtica política social, sino que están a cargo de una repartición administrativa –el Departamento Nacional del Trabajo-. Les preocupaba –sobre todo al de Justo- la disminución de la desocupación; más que nada, para evitar tensiones sociales. Dos leyes nacionales –ley 11.591 y 11.868-, se orientaban en ese sentido. La primera autorizaba al Poder Ejecutivo a expedir gratuitamente a obreros y empleados desocupados, pasajes en ferrocarril cuando lo requiriera la oferta y demanda de trabajo en zonas determinadas; igualmente podía facilitar pasajes gratis a obreros de las provincias que hubieren quedado desocupados en la Capital Federal; la otra, disponía censos semestrales de desocupados. Siguen de los nuevos tiempos, esta última preveía pedir colaboración a los “sindicatos de obreros y empleados”. A estas siguió otra norma –ley 11.896- que creaba una Junta Nacional para combatir la desocupación, muestra clara que el problema social no quedaba fuera de la nueva preocupación intervencionista del estado.

Más allá de urgencias coyunturales, el propio dinamismo de una sociedad que en la década anterior había sostenido intensos debates, impulsó algunas reformas más profundas, y no meramente meros paliativos de circunstancias. Se extendieron los beneficios del descanso hebdomadario (ley 11.640), se reglamentó el destino de las multas por infracciones laborales (ley 11.672), se acordaron beneficios para la mujer que trabajaba en tiempo de parto (ley 11.933). La “ley de la silla” (ley 12.205) estableció la obligación para los establecimientos industriales y comerciales de contar con un número de sillas acorde con el número de empleados.

La más importante de todas las normas dictadas fue la ley 11.729, porque abarcaba la regulación laboral de gran número de personas; la jurisprudencia se dividió si comprendía o no, a los obreros de la industria. La ley 12.383 prohibió a los patrones, a las empresas concesionarias de servicios públicos y otros “dictar reglamentaciones internas y celebrar pactos o convenios que establecieran para su personal el despido por causas de matrimonio”.

Al mismo tiempo que se dictaban estas leyes de carácter general, se sancionaron otras que regulaban diversas actividades: el personal de bancos particulares (ley 12.637), los viajantes de comercio (ley 12.651) y el régimen de trabajadores a domicilio (ley 12.713). Una última ley tendría una gran importancia respecto al movimiento estacional de los peones cosecheros: fue la ley 12.789, precisamente denominada “ley de los conchabadores”, que regulaba la colocación y contratación de los trabajadores agrícolas que se desplazaban de provincia para el levantamiento de las cosechas.

En suma, se continuó con la tendencia a sancionar leyes parciales, solucionando problemas concretos. Un nuevo proyecto de código del trabajo, que en el año 1934, presentó Carlos Saavedra Lamas, no tuvo más éxito que los anteriores, y no fue tratado por las cámaras.

Entre medio, quedó un amplio campo de acción para los gobiernos provinciales.

## **2.- Los vaivenes políticos en la provincia de Santa Fe**

La provincia de Santa Fe, sufrió entre 1930 y 1943, múltiples avatares políticos que implicaron sucesivos cambios de gobiernos: fue intervenida después del golpe militar de 1930, hasta las elecciones de 1932, donde resultó elegido Luciano Molinas como gobernador por el Partido Demócrata Progresista; otra intervención nacional lo desalojó en el año 1935, sucediéndose luego gobiernos del radicalismo antipersonalista (que en la provincia era denominado impersonalismo), encabezados por Manuel de Yriondo (1936-1940) y Joaquín Argonz (1940-1943).

A pesar de ello, la legislación laboral y de previsión social tuvo un desarrollo sostenido. Si en los primeros años se continuó con la tendencia a reglamentar leyes nacionales o algunas actividades laborales, progresivamente aumentó el número de leyes que tutelaban aspectos de la relación laboral, fuera empleador un particular o el estado. El gobierno de la democracia progresista se ocupó de dotar a la provincia de un órgano de contralor de la legislación laboral más efectivo que el existente.

En los años posteriores, entre 1937 y 1943, la preocupación social fue en aumento, hasta constituir un eje fundamental de la política provincial. Se sancionó un conjunto de leyes que cubrían expectativas diversas y que tenían finalidades protectivas de los sectores más débiles o carenciados. Así se legisló respecto al mejoramiento de la vivienda (con especial referencia a los trabajadores rurales); se implantó el seguro mutual y el salario familiar para los empleados y obreros de la administración pública provincial; se crearon pensiones a la vejez, que alcanzaba a los incapacitados para el trabajo, protegiendo además a la madre con hijos menores. El proyecto más general se concretó en el año 1942, con la sanción de una ley de asistencia social, con los objetivos fundamentales de asegurar el normal desarrollo de la niñez privada de recursos y facilitar el trabajo de los menores. Poco antes de la revolución de 1943, se estaba estudiando una ley de seguro social.

Producido el golpe militar del 4 de junio, devino gobierno una nueva intervención nacional, encabezada por un militar. Sin embargo, el peso de la actividad del estado en el terreno de las relaciones labores y la asistencia social

giró hacia las delegaciones de la renovada Secretaría de Trabajo y Previsión, el antiguo Departamento Nacional del Trabajo, que tendría una importancia decisiva en los años siguientes.

A partir de entonces, la legislación laboral sería nacional; solo el contrato administrativo y la tramitación de las causas judiciales –a través del nuevo fuero laboral- permanecerían en el ámbito provincial.

### **3.- El gobierno demócrata progresista**

La abstención del radicalismo permitió que ganara las elecciones un partido de raigambre fundamentalmente provincial: la democracia progresista, que llevó a la gobernación a Luciano Molinas.

La preocupación laboral de la nueva administración provincial, se vio reflejada en la reglamentación minuciosa de numerosas profesiones, sea en leyes específicas o en leyes más generales que contenían normas al respecto. Así a raíz de la ley de sanidad 2987, se dictó el decreto reglamentario de la profesión de kinesiólogo (4 de abril de 1934); específicamente se dictó la ley 2920, reglamentaria del ejercicio de la medicina veterinaria.

Otra ley siguió con la tendencia de repetir las normas de las leyes nacionales. Así la ley 2438, sancionada el 2 de enero de 1935, reguló el descanso hebdomadario, establecido a nivel nacional por la primera ley específicamente laboral (la ley de 1907); en agosto del mismo año un decreto reglamentario de puntillosa minuciosidad, y luego otros –ya durante la intervención nacional- precisaron sus alcances respecto a multitud de actividades y profesiones.

El mismo año 1935, fueron dictadas dos leyes, una relativa a los empleados del estado y otra que afectaba a los empleados de comercio. La ley 2640, del 25 de julio de 1935, acordó dos meses de licencias a las “empleadas puérperas” de la administración provincial: se iniciaba así una corriente legislativa orientada a establecer diversos beneficios a favor de los empleados públicos provinciales que se consolidaría en los años posteriores. Otra ley obedecía a una preocupación local: ese fue el origen de la ley 2707, reglamentaria de la apertura y cierre uniforme del comercio, seguida de su correspondiente decreto reglamentario, que sufrió innumerables modificaciones posteriores.

#### **a) Las autoridades administrativas del trabajo**

Más allá de la sanción de esas normas, el gobierno demócrata progresista centró su preocupación por los temas laborales en una cuestión administra-



tiva, pero de fundamental importancia: desde los inicios de su gestión buscó de contar con una repartición eficiente que asegurara el cumplimiento de las leyes laborales y la solución de los conflictos.

El 4 de octubre de 1932, se sancionó la ley 2254, que seguía los lineamientos de la legislación nacional. El objetivo de la misma era ordenar las normas de aplicación de las leyes del trabajo –nacionales y provinciales- que establecían un procedimiento y sistema de prueba, con el fin de agilizar los trámites.

Al poco tiempo el propio gobierno provincial observó su insatisfacción por el funcionamiento de la estructura en funcionamiento.

“El Departamento del Trabajo bajo el régimen de su primera ley orgánica fue una oficina casi intrascendente, desconocida. Un organismo puramente burocrático. Su ley de creación a pesar de las reducidas funciones que le asignaba no fue cumplido en la mayor parte. No se hicieron estadísticas serias y sus funciones fueron a menudo desvirtuadas por los directores. Unas de las Oficinas que mejor funcionó fue la de Accidentes de Trabajo.”<sup>2</sup>

Era una política clara de las autoridades provinciales obtener el estricto cumplimiento de las leyes obreras vigentes, actitud que contó con el apoyo de los sectores obreros, y generó una previsible resistencia en el comercio y la pequeña industria, muy acostumbrada a no cumplirlas.

Con todo, el Poder Ejecutivo estaba firme en sus propósitos. Y así lo expresó en el mensaje a la legislatura que acompañaba el proyecto de ley pomposamente denominado Régimen Legal del Trabajo, y que abundaba en críticas a la organización administrativa existente.<sup>3</sup>

El proyecto recogía los antecedentes de otros países y provincias, pero de manera especial la experiencia que la propia provincia de Santa Fe había realizado en los años anteriores. Fue remitido a la legislatura y tras sufrir modificaciones de detalle, fue sancionada y finalmente promulgado el 2 de enero de 1935, (ley 2426).

---

<sup>2</sup> Régimen del trabajo en la provincia de Santa Fe en Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales – Facultad de Ciencias, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. 3a. época - Año I, nro. 20 (1937) – Seminarios y Trabajos Prácticos – Régimen Legal del Trabajo en la Provincia de Santa Fe. Alumnos Jorge G. Moscoso y Amador T. Alberto – Año 1936.

<sup>3</sup> Proyecto Ley sobre Régimen Legal del Trabajo - Ministerio de Instrucción Pública y Fomento - Año 1934 - p. 3.

La norma tenía un antecedente institucional inexcusable –del que ya se ha hablado–: la constitución de 1921. Este texto, bajo el título de “Bases del Régimen Económico del Trabajo” en su art. 28, facultaba al estado provincial a establecer Cámaras de Arbitraje, de las que formarían parte representantes de asociaciones patronales y gremiales para resolver conflictos, una institución que la nueva ley convertiría en el eje central de la organización administrativa propuesta.

El proyecto fue redactado por la misma dependencia que se pretendía modernizar. Sus autores se inspiraron en la legislación de la República Española, una ley de la provincia de Córdoba, y las disposiciones nacionales que creaban el Departamento Nacional del Trabajo; en el ámbito legislativo se hizo especial referencia al proyecto de Código del Trabajo elaborado por Joaquín v. González en 1904, texto al que se había seguido fielmente en cuanto a la conformación del Consejo Superior.<sup>4</sup>

El Departamento Provincial del Trabajo fue definido como “cuerpo asesor del Poder Ejecutivo”, asignándosele funciones muy amplias: la difusión y vigilancia de las leyes obreras, la estadística social, la prevención y solución de los conflictos entre empleadores y trabajadores, y el estudio y proposición de las disposiciones legales referentes a los problemas económico-sociales.

Estaba compuesto por un Consejo Superior del Trabajo, Consejos Regionales, y Direcciones Regionales. La importancia que se le otorgaba al presidente del Consejo Superior estaba reflejada en la forma de designación: debía ser nombrado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Asamblea Legislativa. Dos vocales designados por las organizaciones patronales y dos designados por las organizaciones obreras completaban la estructura del Consejo Superior.

Un largo capítulo estaba dedicado a la faceta más novedosa dentro de la legislación santafecina: el reconocimiento de las asociaciones profesionales de patrones y obreros, para las que se preveía el mecanismo de elección interno. El proyecto del ejecutivo provincial repetía puntualmente las normas de la ley española de 1932; fue allí donde las cámaras realizaron las modificaciones más profundas al proyecto original. Tendían ambas a reglamentar las asociaciones profesionales, las que debían solicitar –para acogerse a los beneficios de esta ley– tal caracter expresamente por escrito, adjuntando los

---

<sup>4</sup> Las fuentes españolas mencionadas era el Decreto del 3 de febrero de 1931 sobre Reorganización del Ministerio de Trabajo y Previsión, la ley del 8 de abril de 1932 sobre patronos y obreros, la ley del 13 de mayo de 1932, sobre Delegaciones provinciales del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Previsión. Régimen del Trabajo en ..., *op. cit.*

estatutos. Se estableció como condición, en forma expresa “el compromiso de buscar en la conciliación y arbitraje previamente a otra acción el medio de resolver las cuestiones en que resulten afectados los intereses de la asociación”. La comisión legislativa, privilegió la posibilidad del diálogo y el avenimiento, aún cuando el conflicto ya hubiera comenzado; en palabras de su miembro informante:

“... Hemos suprimido la parte que dice “previamente a otra acción”. Nos parece que hubiera sido dar lugar a que se quite por algún gobierno reaccionario personería a estas asociaciones obreras, precisamente con un argumento de que ellas se pueden valer, porque muchas veces después de estallada la huelga todavía se puede arreglar el conflicto a pesar de que no se ha pedido la colaboración del Departamento del Trabajo.”

La otra modificación que introdujo la Cámara de Diputados fue respecto al artículo 51, que en el proyecto establecía que “Los patronos no pueden oponerse a que los obreros o empleados de sus fábricas o talleres o comercios formen parte de asociaciones profesionales”. El miembro informante de la comisión revisora expresó su rechazo, pues indicó que “... muchos sindicatos ... especialmente los de la campaña han logrado esta conquista que les es cara: solamente los agremiados pueden trabajar, estas organizaciones sino quieren perder esta conquista no podrán participar de los beneficios de esta ley, eliminando la cláusula se salvaría el obstáculo...”

Preveía que las asociaciones que se propusieran representar los intereses de determinadas industrias o profesionales, habrían de estar integradas exclusivamente por patronos u obreros. El ingreso sería siempre voluntario. Un autor interpretaba –siguiendo la doctrina que analizaba la ley española que servía de fuente a la norma en cuestión–,

“... podemos afirmar que establece el sindicato libre, por cuanto la sindicación es voluntaria y no obligatoria. Es decir que el sindicarse es un derecho y no un deber. Que la asociación profesional si bien tiene un lugar destacado dentro de nuestras actividades públicas es absolutamente espontánea y no oficializada. Que la intervención del Estado se reduce a garantizar el buen régimen interior del sindicato y la licitud de sus fines y actividades ....”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Tissebaum, Mariano. En: Revista de Estudios de Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Litoral. Año I, nro. 1. (1932) p. 43.

La ley era especialmente minuciosa al momento de establecer un sistema de mediación en los conflictos del trabajo. Los autores del proyecto utilizaron como antecedente de este capítulo la ley nacional 8899 y su decreto reglamentario, y especialmente la ley de Córdoba del 25 de agosto de 1933, que creaba los Consejos de Conciliación y Arbitraje; tampoco fue olvidado el título XIV del Proyecto de Ley Nacional del Trabajo, de Joaquín V. González de 1904, primer antecedente nacional en la materia.

La provincia de Santa Fe creaba tres órganos de actuación oficial para que en forma gradual fueran interviniendo en las contiendas que se suscitaban entre obreros y patrones con motivo de la ejecución del contrato de trabajo (individual o colectivo), convenios formados entre sociedades de obreros o de patrones, referidos a las condiciones de higiene, seguridad, duración, lugar de trabajo, y demás circunstancias relativas a los derechos y deberes de los obreros y patrones, durante la realización del contrato. Las tres autoridades que se establecieron eran:

- Inspectores del Trabajo;
- Consejo de Conciliación;
- Corte Central de Arbitraje

Tissembaum encontraba como antecedente de tal disposición las de la constitución de Méjico, vigente desde 1917, con las modificaciones realizadas en 1929.<sup>6</sup>

Los Consejos Regionales del Trabajo actuarían como junta de conciliación en la zona respectiva, y en esta función tratarían de prevenir y resolver como amigables componedores todas las diferencias y conflictos de carácter colectivo que se susciten entre empleadores y trabajadores, sólo entre aquellos o solo entre éstos, en materia del trabajo o por hechos íntimamente relacionados con él.

Si su actividad no había impedido la aparición de un conflicto, una vez producido, debían observarse los siguientes pasos:

a) Las partes tenían obligación de comunicarlo, solicitando la mediación y conciliación, dentro de las 48 hs. de iniciado; la falta de comunicación daba lugar a distintas sanciones, según quien fuera el responsable.

b) Solicitada o aceptada la intervención del Consejo Regional, el presidente del mismo lo convocará extraordinariamente pudiendo actuar en el local de su sede habitual, o en el punto que mejor convenga a su misión. El Consejo Regional procuraría ante todo obtener de las partes, que mientras tramitaba la causa, ni los patronos suspendieran el trabajo, ni los obreros lo

---

<sup>6</sup> Mariano Tissembaum, *op. cit.*, pág. 44.

abandonaran; seguía la tendencia común a la legislación contemporánea (Ley Nacional 8899, y Ley de Córdoba, art. 11).

Después de reunidos todos los elementos, propondría a las partes la solución como advenimiento conciliatorio equitativo prudente. Si no fuere aceptada la proposición se daría la publicidad con todos los elementos de juicio.

c) Si se producía el conflicto y no se solicitaba la intervención del Consejo Regional, éste debía solicitar le hicieran conocer las diferencias existentes, ofreciendo al mismo tiempo sus oficios para conciliar a las partes; en el caso que la conciliación no fuera aceptada, el Consejo Regional haría una investigación sobre los antecedentes del conflicto y daría sus conclusiones como solución del mismo proponiéndola a las partes. Si las partes mantenían su rechazo a la solución propuesta, se daría a publicidad con todos los elementos de juicio que se hubieran acumulado.

d) En el caso que no hubiera avenimiento entre las partes, estas podrían solicitar y en su defecto el Consejo las invitaría a que se elevara al controversia al Consejo Superior que actuaría como Cámara de Arbitraje.

e) Aceptado por las partes el arbitraje, se elevarían los antecedentes al Consejo Superior, quien dictaría el laudo en los cinco días siguientes. El laudo era irrecurrible y obligatorio para las partes, y su incumplimiento las haría pasibles de sanciones. En caso de empate de los miembros del Consejo, la cuestión sería elevada a consideración del Poder Ejecutivo, cuya resolución tenía carácter de inapelable.

La lectura de los sucesivos pasos que preveía la ley, muestra claramente que era fundamental la aquiescencia de las partes y su intención de someterse a la actividad estatal. El peso del poder del estado se hacía valer solo en el primer momento del conflicto y se expresaba a través de sanciones para el caso que no avisaran del conflicto, variaba entre multas para las asociaciones empresaria y el retiro de personería para los gremios.

Sin embargo, si las partes se mantenían en posiciones irreductibles el estado carecía de instrumentos legales más contundentes que el reproche moral que pudiera formular la opinión pública a la que se pretendía llegar a través de la difusión de los laudos dictados. Solo el laudo final dictado por la Cámara Arbitral o en su caso por el propio Poder Ejecutivo, era obligatorio.

Otro capítulo estaba dedicado a las funciones de inspección y vigilancia de las leyes obreras. Tenía su fuente inmediata en la legislación española y en una recomendación de la V Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra en 1923, concerniente a los principios generales de organización de los servicios de inspección.

Los inspectores serían designados por concurso, requiriéndoseles un vasto conocimiento teórico de la materia y del procedimiento para su aplicación.

Una disposición interesante y novedosa para nuestra legislación era la que imponía al Consejo Superior en cada zona, auxiliares de Inspectores elegidos a proposición de las asociaciones profesionales; la propuesta -tal como estaba redactada- fue observada en la Cámara, que suprimió la palabra obrera, razón por la cual, tal derecho se amplió a los patrones. También suprimió la cámara una comisión del 10% que debían tener del importe de las multas que se percibieran y el libre acceso a los sitios de trabajo.

La ley contemplaba la creación de dos cargos de médicos legistas con asiento en la ciudad de Santa Fe y Rosario; en las demás localidades desempeñarían tales funciones los médicos de Tribunales o de la policía.

Dentro de la órbita de cada dirección regional, se creaba una oficina que tendría a su cargo todos los procedimientos relativos a los accidentes de trabajo, para determinar las incapacidades y liquidaciones por accidentes de trabajo, conforme las estipulaciones de la ley 9688; asimismo, debía organizar un registro de colocaciones para obreros con el objeto de coordinar y regular la oferta y demanda de trabajo en la zona de su jurisdicción, con servicios absolutamente gratuitos. Paralelamente, la ley prohibía el funcionamiento de agencias de colocaciones particulares con fines de lucro.

Fruto de las especiales preocupaciones paternalistas de la época, era la sección dedicada al ocio de los trabajadores, que preveía que el Departamento organizaría servicios especiales para aprovechar el tiempo libre de la clase trabajadora, "iniciando y fomentando cuanto tienda la expansión de la educación y cultura social por medio del cinematógrafo y la radiodifusión y el excursionismo a centros apropiados a la finalidad perseguida". La norma tenía su fuente en la recomendación adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su VI Reunión realizada en Ginebra en 1924.

A pesar del empeño puesto en la reorganización administrativa, la gestión demócrata progresista no pudo utilizar el mecanismo que había ideado. Los avatares políticos -el fin del gobierno provincial y la ulterior intervención nacional- demoraron su efectiva implementación en todo el territorio provincial hasta el fin de la década, motivando reiteradas críticas de los sectores obreros.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> El Congreso Constituyente de la Unión Regional Zona Norte sostenía a principios de 1938, "... es urgente la constitución de los Consejos de Conciliación y Arbitraje, como también la sanción de una ley de Consejos Paritarios para establecer salarios por zonas ...". V. *Sindicato Obreros de Industria del Quebracho - Villa Guillermina (Pcia. de Santa Fe) - Memoria y Balance General - Período del 1° de Enero al 31 de Diciembre de 1938* - Archivo Simón de Iriondo. A mediados del mismo año, continuaban los reclamos; LA CAPITAL, 19 de julio de 1938, pág. 10, col. 1, *Diversas cuestiones se consideraron en la reunión de la Federación Santafecina del Trabajo*. Tales críticas hace suponer que los sectores obreros compartían los objetivos buscados con la sanción de la norma. No hemos podido precisar la fecha exacta en que fueron puestos en funcionamiento.

#### **4.- Una nueva intervención nacional**

La intervención nacional -que desalojó al gobierno demócrata progresista con el fin de asegurar los resultados de las elecciones posteriores- siguió la costumbre -muy generalizada- de legislar ampliamente sobre diversas materias.

Los temas laborales fueron objeto de particular interés. Un conjunto de tres decretos fueron conocidos en el mes de agosto de 1936: el dictado el 7 de agosto de 1936, fijaba la intervención del Ministerio Público en los juicios por indemnización de accidentes del trabajo. En los días posteriores (11 de agosto de 1936) otro decreto fijó requisitos para optar por la acción común en los accidentes de trabajo; y un tercero, reglamentó la aplicación de la ley nacional 12.205 (conocida como ley de la silla) para su aplicación en el territorio provincial.

#### **5.- Las leyes del im-personalismo**

Si la actividad de la democracia progresista evidenciaba una preocupación social, ésta se haría mucho más evidente en los años posteriores con los gobiernos de la Unión Cívica Radical de Santa Fe, conocido como radicalismo "impersonalista", que a nivel nacional se vinculaba con la Concordancia; fuerzas políticas unidas todas por su enemistad con el radicalismo tradicional y por las prácticas fraudulentas en los actos eleccionarios.

Más allá de las diferencias que hubiera entre las distintas fuerzas políticas locales, la intervención del estado a través de la regulación de diversas actividades se mantuvo constante. Un decreto (25 de noviembre de 1939), reglamentó el trabajo del personal de los hospitales, sanatorios, clínicas y similares, siguiendo los lineamientos que marcaba la ley nacional 11.544; otro (17 de febrero de 1938) reglamentó la ley 11.933, que establecía el seguro obligatorio de maternidad.

Otro decreto (del 31 de agosto de 1942), reglamentó las leyes nacionales 11.278 y 11.337, relativas al pago de salarios en moneda nacional, dictadas casi veinte años antes. Tal reglamentación debió tener un efecto práctico relativo, pues en los obrajes de la zona norte de la provincia -donde había sido una práctica común-, los sindicatos en estos años no incorporaban en sus reclamos el cumplimiento de dicha legislación nacional.

Hubo decretos que se limitaron a reglamentar aspectos de la relación laboral que ya habían sido objeto de regulación. Así el decreto del 28 de mayo de 1940, reglamentando las autorizaciones para trabajar en horas de veda del descanso hebdomadario, seguido poco después de otro decreto similar. El de-

creto del 10 de noviembre de 1937 amplió las nóminas existentes de las enfermedades profesionales. El gobierno provincial también se preocupó por las planillas y registros del trabajo, que fueron objeto de un decreto del 15 de setiembre de 1942.

Sin embargo, las normas más innovadoras fueron las que impulsaban políticas de asistencia social, que iban más allá de la regulación del trabajo, para impulsar de manera clara el estado benefactor.

### **a) Mejoramiento de la vivienda rural**

El ministro de hacienda y obras públicas -y luego gobernador- Joaquín Argonz, impulsó esta ley, que creaba la Comisión Provincial de la Vivienda Popular, sancionada por la legislatura en 1938, y registrada bajo el número 2607. El objetivo de la ley era tanto la vivienda en zonas urbanas -donde empezaba a agudizarse el problema de los asentamientos irregulares sin que todavía hubieran sido aceptados como un mal estructural y permanente- como la ubicada en zonas rurales.

Si en los propósitos generales de la ley, nadie manifestó desacuerdo, dos artículos relativos a la vivienda rural, levantaron intensa polémica:

**Art. 19:** Los propietarios que arrienden campos a diferentes colonos o arrendatarios o que explotándolos directamente establezcan puestos o zonas de explotación a cargo de diferentes empleados o peones, deberán proporcionarles a cada uno de esos colonos con familia, pequeñas casas de mampostería que se compondrán, por lo menos, de dos habitaciones, baño y un pozo de bomba a mano.

**Art. 20.** El propietario rural que no diese cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, así como a las obligaciones que establece la ley de Arrendamientos Agrícolas de la Nación, se hará pasible de un recargo del 50% en la tasa de contribución directa. Los fondos obtenidos por esta causa, se depositarán a la orden de la Comisión Provincial de la Vivienda Popular, la que no podrá disponer de los mismos, hasta un año de plazo desde la fecha de su depósito. Pasado este plazo ingresarán a sus arcas como recursos para nuevas construcciones. Si antes de ese plazo los propietarios dieron cumplimiento a las disposiciones de la Ley, tendrán derecho a recibir en devolución la sobretasa aplicada, con excepción del 10% que entrará a formar parte del capital de la Comisión.



El impulsor de la legislación la ensalzó como una norma en la “... en la que por primera vez en el país, se incorporaban disposiciones efectivas para la dignificación de la casa habitación de los trabajadores del campo ...”; sin duda, expresaban preocupación por las deficientes condiciones sanitarias de una enorme proporción de las viviendas rurales.<sup>8</sup> Contra quienes veían una limitación al derecho de propiedad, la defendió sosteniendo que

“... el Estado puede imponer obligaciones a los propietarios, cuando razones de orden social así lo exigen. ... cómo puede ser posible que el Estado no esté facultado para corregir el grave problema de la vivienda rural haciendo desaparecerla choza inhumana en la que deben vivir los agricultores con sus familias, dedicados con sus mejores esfuerzos, a forjar una de las mayores riquezas de nuestro patrimonio nacional.”<sup>9</sup>

No faltaron voces críticas provenientes de quienes debían cumplir con la obligación, que propiciaron su inconstitucionalidad por no provenir del Congreso de la Nación. Otros cuestionamientos más concretos apuntaron a los costos, dificultades e inconvenientes provenientes de construir en todas las explotaciones “casa de mampostería”. El mismo autor sostenía

“No exige tampoco la construcción de viviendas nuevas, cumpliéndose con el objetivo que persigue, mejorando las existentes, con solo dotarlas de piso firme, de habitaciones separadas para los miembros de distinto sexo y de una sencilla instalación que permita la higiene corporal. Estas condiciones pueden ser llenadas por un rancho bien construido, que tenga un buen techo de dos aguas, aunque sea de paja, siempre que se impermeabilice el piso, se lo dote de ventanas con vidrios y tenga la amplitud necesaria para contar con dos ambientes para dormitorios como mínimo y otro para cocina-comedor. El cuarto de baño puede consistir en un retrete y una ducha, con la instalación de agua correspondiente.”

A pesar de esa encendida defensa, las críticas debieron hacer alguna mella en Argonz, pues con posterioridad, al explicar los alcances de la ley sostuvo una interpretación que era contradictoria con la finalidad de dotar a los trabajadores rurales de construcciones permanentes, pues olvidaba el requisito de la “mampostería”:

---

<sup>8</sup> JOAQUÍN ARGONZ, *Justicia social*, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1945, pág. 121. El autor era de la zona sur de la provincia (había nacido en Rosario en 1898), donde se desempeñó como médico. Toda su actividad política la hizo en los años de la década del treinta: diputado nacional (1932-1934), ministro de hacienda y obras públicas (1937-1940), ministro de gobierno, justicia y culto (1940), y gobernador de la provincia desde 1940, hasta su desalojo por la intervención militar dispuesta por la revolución de 1943.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 120.

“Lo mismo llenará el objetivo de la ley una casilla de madera bien terminada, como las que construye actualmente nuestra industria maderera, la que puede ser desarmable para facilitar la explotación del campo en ciertas actividades que requieren el cambio de ubicación de la familia arrendataria.”

El autor ponderaba el valor de ejemplaridad que esto tendría sobre arrendatarios y también “colonos propietarios”, que se sentirían impulsados a cambiar por “... la enseñanza que proporcionará el ejemplo de los nuevos hogares agrarios y el espíritu de imitación”.

Según reconocía el mismo Argonz, la ley había tenido una acogida dispar. Por un lado, el obispo de Rosario, Mons. Antonio Caggiano la apoyó calurosamente, e incluso defendió las ventajas de esa legislación, presentando con la elocuencia que le era característica, el cuadro desolador de muchos hogares campesinos. Por el contrario, la Federación Agraria Argentina, solicitó una postergación de su aplicación por considerar que los dueños de los campos harían recaer sobre el colono el costo de la vivienda.<sup>10</sup>

A pesar de todo, la comisión encargada de la aplicación de la ley, pudo realizar diversas obras, tanto en zonas urbanas como rurales. En el año 1942, informó tener bajo su contralor 3362 viviendas rurales (que albergaban 22.563 personas), que la empresa “La Forestal”, había reformado sus locales habitaciones para obreros y había construido casillas transportables para los trabajadores de los montes (lo que explicaría quizá la tolerancia que revelaba Argonz a “las casillas de madera bien terminadas”). Más dificultosa era la tarea que debía observar en las ciudades, donde constataba que a los tradicionales conventillos, se le sumaban ahora ingente cantidad de casillas precarias. Preveía para el año siguiente una inversión de m\$n. 10.000.000.-; interín en ese año señalaba la conclusión de las obras para 32 viviendas.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Argonz, op. cit., p. 125. Mons. Antonio Caggiano (1889-1975) era originario de la pequeña localidad de Coronda, entre Santa Fe y Rosario. Hombre de gran capacidad, fue obispo de Rosario, elevado a la jerarquía cardenalicia y luego nombrado Arzobispo de Buenos Aires. Fue un hombre de profunda influencia sobre la iglesia local. En los años del justicialismo recibió críticas por su apoyo a políticas de este gobierno. Más allá de sus simpatías personales, sin embargo, se puede observar que desde sus inicios como obispo (fue designado en 1935), no retaceaba apoyo a ideas que le parecían prácticas y beneficiosas para los sectores de menores recursos.

<sup>11</sup> Comisión Provincial de la Vivienda Popular - Memoria correspondiente al ejercicio 1941 - Santa Fe, 28 de Febrero de 1942.- 18 p.- Archivo Manuel de Iriondo. Archivo Histórico de la Provincia de Santa Fe.

## **b) Protección del empleado estatal**

La ley 2722, creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia (12 de julio de 1938), para todos quienes habían ocupado cargos en la administración pública provincial, fueran cargos administrativos o políticos.

La ley 2986, del 31 de octubre de 1941, estableció un régimen de asignaciones familiares para los empleados de la administración pública. La preocupación por las personas que tuvieran relación con la administración pública, llevó a establecer salarios mínimos para la industria de la construcción, en los casos de obras públicas oficiales (5 de octubre de 1942).

Una ley del año siguiente -3072 del 1° de octubre de 1942-, creó la Caja de Previsión Social de los Empleados Públicos de la Provincia de Santa Fe, para atender los servicios sociales del Seguro Mutual en los casos de muerte e invalidez, el impulsar el fomento de la vivienda propia.

## **c) Asistencia social**

La preocupación social del gobierno de Santa Fe en la época se expresó a través de cuatro normas fundamentales:

- la ley 2608 de asistencia hospitalaria y social, del 10 de junio de 1938, que si bien estaba básicamente orientada a desarrollar un plan general de construcciones destinadas a la salud pública en sus diversas expresiones, dedicaba una sección a la creación de la Caja de Asistencia Social de la Provincia de Santa Fe, administradora y destinataria de los fondos que generara la Lotería Provincial que también se creaba, y con la cual se mantenía la estructura de salud creada.

- la ley 2974, creó la Caja de Seguro Mutual para empleados y obreros de la banca, comercio e industria, cubriendo los casos de fallecimiento o inhabilitaciones totales, permanentes o temporarias;

- la ley 2994 llamada de asistencia social a la vejez, invalidez a la madre y a los huérfanos; sancionada en 1941, el gobierno provincial se ufana de haberse inspirado en la experiencia de las más modernas existentes en el mundo y que protegía la incapacidad para el trabajo y otorgaba ayuda efectiva para la madre que trabajaba ("madre obrera" en el lenguaje de la ley), y a los huérfanos.

- un año más tarde, en 1942, se incorpora a la legislación santafecina la ley 3069, llamada de asistencia social, con el fin de asegurar el normal desarrollo de la niñez privada de recursos, la que recibiría del Estado los beneficios de una buena alimentación, vestidos apropiados y asistencia sanitaria completa. Buscaba promover el aprendizaje de un oficio en las mismas fábricas.

cas o talleres, contemplándose la creación de establecimientos destinados a proporcionar al obrero adulto, distracciones culturales, artísticas y de atletismo.

Al año siguiente se empezó a estudiar una ley de seguro social, que estaba en sus estadios finales, cuando la gestión de gobierno fue interrumpida por el golpe militar.

Para poder llevar a la práctica esta nueva legislación, por iniciativa de Argonz fue creado –en 1940- el Ministerio de Salud Pública y Trabajo, con funciones específicas. Como dijo su propulsor:

“Unificar bajo una sola dirección todos los asuntos que se refieren al cuidado de la salud pública y los múltiples problemas que es preciso afrontar, para que el trabajo se desenvuelva en condiciones dignas, justas y equitativas, reporta grandes beneficios, que alcanzan especialmente la importante sector de la población formado por las clases laboriosas.”<sup>12</sup>

#### **d) La participación del estado en los conflictos obreros**

Durante todos esos años no hubo grandes conflictos obreros; al menos, no en la dimensión de los que causaron conmoción en la década anterior. Muchas veces se ha explicado tal circunstancia por la debilidad de las organizaciones obreras, dato que si bien es insoslayable no agota las explicaciones. En Santa Fe, el estado tiene una presencia cada vez mayor en las cuestiones sociales

La democracia progresista había insistido en la necesidad de contar con una estructura administrativa adecuada; hemos visto que ella tardó en consolidarse, siendo reclamada insistentemente. Sin embargo, en los últimos años del período la misma estaba en pleno funcionamiento; paradójicamente, serán los opositores políticos de quienes diseñaron el sistema, los que aplicarán sus disposiciones.

En marzo del año 1940 se produjo un conflicto entre los obreros dedicados a la cosecha y las empresas cerealistas. Medió desde un primer momento, con la aquiescencia de ambos sectores el Departamento Provincial del Trabajo, que destacó inspectores a la zona en conflicto.

---

<sup>12</sup> JOAQUIN ARGONZ, *op. cit.*, pág. 15.

El presidente del Departamento convocó a diferentes reuniones, buscando consensuar pliegos de condiciones. En el transcurso de las negociaciones, hubo rupturas de las mismas, huelgas y avenimientos parciales, participación de obreros “federados” y “libres”, confección de listas de ambos a cargo de los sindicatos obreros y finalmente un avenimiento entre las partes que refleja concesiones mutuas.<sup>13</sup> El repaso de la prensa periódica, permite advertir en esos años, intervenciones similares.

Por la misma época, el Sindicato de Obreros de la Industria del Quebracho, con sede en Villa Guillermina, hizo una presentación a la empresa, la famosa Forestal, reclamando la observancia de las vacaciones pagas para el personal de la misma. La empresa contesta al petitorio que

“... podría conceder las vacaciones, si la ley obligase a todos los industriales y sobre todo a los fabricantes de producto similares, que son sus competidores. Expresó que una vez, las cláusulas de la ley 11.729 sean obligatorias para todos los patronos industriales, la Compañía concederá gustoso las vacaciones pagas a sus obreros, considerando que bien la merece.”

Con la información que disponemos hasta el momento, podemos concluir que el estado provincial ni fue interesado por el sindicalismo, ni tampoco aquel mostró una preocupación por intervenir en esa u otra materia en el bravo norte santafecino en las cuestiones laborales.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> El conflicto y la actuación de las distintas partes, puede reconstruirse en base al diario LA CAPITAL de Rosario, que sin darle gran trascendencia, lo siguió cotidianamente. Especialmente puede consultarse, 9 de marzo de 1940, pág. 9, col. 8, *La situación obrera en el depto. San Jerónimo*; 14 de marzo de 1940, pág. 9, col. 1, *La cuestión obrera en el depto San Jerónimo*; 15 de marzo, pág. 9, col. 7, *Informaciones del Departamento del Trabajo acerca movimiento gremial – La situación en San Jerónimo*; 20 de marzo de 1940, pág. 9, col. 1, *La oficina del Trabajo ha dictado una resolución en el asunto de San Jerónimo*, 23 de marzo de 1940, pág. 10, col. 4, *Dio una información el Depto. del Trabajo*; 24 de marzo de 1940, pág. 10, col. 4, *El conflicto obrero en el depto. San Jerónimo*, 31 de marzo de 1940, pág. 10, col. 8, *Qué-dó solucionado el conflicto de Yrigoyen*.

<sup>14</sup> Sindicato de Obreros de Industria del Quebracho - Villa Guillermina (Pcia. de Santa Fe) Memoria y Balance General – Período del 1° de Enero al 31 de Diciembre de 1938, p. 5-6. En Archivo Manuel de Yriondo, Archivo Histórico de la Provincia de Santa Fe. Con todo, tanto la presencia de los sindicatos como la misma del estado hacía a la compañía más cautelosa en sus manifestaciones de poder, no repitiéndose los excesos del año 1921. V. GASTON GORI, *La Forestal, Hispamérica*, Buenos Aires, 1988. En general, y pese a episodios de persecución del estado contra organizaciones sindicales, éstas se fueron consolidando. Véase, Roberto Marrone, *Apuntes para la historia de un premio (Empleados de Comercio de Rosario)*, Rosario, 197, págs. 121/145. Rosario: Empleados de Comercio, 1974. - p. 121/145.

En definitiva, podemos preguntarnos cuál era el criterio rector que guiaba la acción estatal. Como hipótesis de trabajo y en base al repaso de la prensa diaria puede plantearse que solo en los grandes conglomerados del capital transnacional –Frigorífico Swift en la zona sur de Rosario, La Forestal en las zonas rurales del norte de la provincia – la actividad estatal no se hizo sentir. Queda por dilucidar las razones de esa ausencia: si no era suficientemente fuerte como para imponer su presencia mediadora, si no tenía interés en hacerlo.<sup>15</sup>

#### **d) Las bases ideológicas**

Sin duda que desde los años veinte se hace cada más evidente la necesidad de una legislación laboral y más premiosa la urgencia de dictarla; y esto paulatinamente va alcanzado a los hombres de distintos partidos políticos y de una manera muy especial –y generalmente olvidada- a los vinculados al anti-personalismo.

Los hombres vinculados al anti-personalismo no fueron una excepción, a pesar que venían de distintas corrientes ideológicas, pero todas vinculadas a ideas generalmente conservadoras.

Argonz al fundamentar la necesidad de una legislación laboral, recurrió a fuentes diversas. Así cita tanto a Alfredo Palacios –prohombre del socialismo argentino- como a los Papas León XIII y Pío XI, calificando a sus encíclicas sociales como “fundamentales”.

En esta legislación social tuvo importante participación otro hombre del anti-personalismo, Francisco Casiello. Senador del departamento Rosario –y también diputado nacional- era hombre muy vinculado al Obispo de Rosario, y de intensa participación previa en la actividad de la iglesia católica local, donde había sido presidente del Círculo Católico de Obreros en los años 1931-1934.

---

<sup>15</sup> Un punto casi desconocido es el relativo a la participación obrera en los partidos conservadores de la década del treinta. Por nuestra parte solo conocemos algunas referencias aisladas en épocas de elecciones de grupos que se denominaban obreros anti-personalistas. ¿Fueron solo sellos utilizados propagandísticamente por los caudillos tradicionales? ¿hubo algún intento serio de captar algunos sectores obreros fuera de las estructuras partidarias habituales? Una estimación a priori nos hacía suponer la única actividad de sindicatos fuertemente opositores al gobierno provincial. Sin embargo, la lectura de la documentación del referido Sindicato de Obreros de la Industria del Quebracho nos hace suponer la existencia también de un sindicalismo combativo, pero integrado al sistema institucional, a punto tal de realizar peticiones sobre política económica regional ante el gobierno provincial.

Un buen resumen de sus ideas fue expresado en el mensaje con el que presentó en el Senado su proyecto de salario familiar para los empleados del estado santafecino; surge claramente su pensamiento fundado en el pensamiento social de la iglesia católica, haciendo especial referencia a la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII. Reafirmó en la Cámara de Diputados, el miembro informante del proyecto que presentara Casiello respecto al salario familiar. El senador Vescovi señala que el proyecto encuentra su fundamento en la escuela católica del salario y remachaba su exposición indicando:

La escuela católica ha opuesto al axioma liberal: "a cada uno según lo que produce", el axioma más humano: "a cada uno según sus necesidades".<sup>16</sup>

## 5.- El Poder Judicial.

No queda duda que durante esos años, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo hubo una gran actividad destinada a mejorar el marco regulatorio del trabajo; en especial, las condiciones en que éste se desenvolvía. Más aún, no quedan dudas que los políticos del momento se inclinaban decididamente no solo por una creciente intervención del estado provincial en las cuestiones sociales, sino también por aumentar el flujo de recursos estatales en la protección de los sectores de menores recursos.

En ese contexto, interesa analizar cual fue la actuación de los foros locales –jueces y abogados–: fundamentalmente si acompañaron este proceso de cambio, si lo retardaron o aceleraron con interpretaciones nuevas y audaces.

En primer lugar, puede advertirse que el acceso a la justicia parece haber sido amplio y generalizado: no hay actividad laboral que no haya sido debatida en los tribunales de las ciudades de Santa Fe y Rosario.

Las causas que mayoritariamente llegaron a los estrados judiciales fueron las relativas a accidentes de trabajo, y a la regulación del dependiente de comercio, en los términos de la ley 11.729. Ambos, dieron lugar a una rica y completa jurisprudencia.

---

<sup>16</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados – Año 1941 – T. II, Sesiones Extraordinarias - Sesión del 26 de setiembre de 1941, T. I, pág. 1178. El mensaje de Casiello en Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, T. I, Sesiones Ordinarias, Año 1941, pág. 238 y ss.

Respecto al primer punto, esta jurisprudencia aplicó la ley nacional y se pronunció –casi unánimemente por la inconstitucionalidad de una ley provincial –la ley 2122- que regulaba los accidentes de trabajo a los trabajadores del campo.<sup>17</sup>

Sería largo enumerar las aplicaciones que la ley tuvo y las particularidades de su aplicación. Sin embargo, ha de indicarse que reiteradamente se expresó como criterio rector la interpretación de normas que favorecieran al obrero y especialmente, que obviaran cualquier rigor formalista en función de posibilitar el acceso a los beneficios que la ley otorgaba, adscribiendo a una corriente jurisprudencial mayoritaria en esos años:

“En la aplicación de la ley 9688 no deben exigirse con rigor inflexible los principios de la *litis contestatio*, subsanando el Juez los errores del obrero para que el generoso propósito legislativo no sea burlado en la práctica”.<sup>18</sup>

Más aún, el juez tenía amplísimas funciones para apreciar la prueba

... en los juicios de accidentes de trabajo, no rigen las reglas de la “*litis contestatio*”; el juez puede suplir y corregir los errores del actor y hasta apreciar la prueba que versa sobre hechos no alegados en la demanda ...<sup>19</sup>

Los beneficios alcanzaron a todo el territorio provincial. Incluso en el lejano norte, territorio de la poderosa compañía La Forestal, la ley fue aplicada, al menos en las ocasiones en que los reclamos llegaron a los estrados judiciales.

---

<sup>17</sup> JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, T. XIV, pág. 183, Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, Sala 2ª, in re, *Díaz c/Dominguez y Cía.* 6 de mayo de 1935.

<sup>18</sup> JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, T. XIX, pág. 43, Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Santa Fe, in re, *Villagra c/Norman Hnos. y otro s/accidente de trabajo.* 25 de marzo de 1940.

<sup>19</sup> JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, T. XII, pág. 611. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, Sala 1ra., *Araujo c/Ollivman*



... Los obreros hacheros de la Forestal Argentina están comprendidos en los beneficios que acuerda a los obreros industriales la ley 9688 ...<sup>20</sup>

Se puede advertir incluso –y la lectura del fallo íntegro confirma esa impresión– una evidente intención de amparar a sectores que tradicionalmente habían sufrido una notoria desprotección; no de otra manera se puede interpretar que se considerara a los hacheros, como asimilables a los obreros industriales. De ello se puede deducir que el acceso a la justicia era posible a todos los sectores obreros, pero no fácil, pues en todos los años en estudio, hemos encontrado ese solo fallo de estas características. Como hipótesis, se puede indicar la inexistencia o debilidad de las estructuras gremiales, que dejaba en el aislamiento y soledad a quienes debían enfrentarse con la poderosa estructura empresarial que regionalmente tenía un poder casi excluyente, y una fuerte presencia en el nivel provincial.

Es una época de general tranquilidad laboral, que se refleja en la exigüidad de las causas que llegan por problemas contra la libertad laboral.

La violencia de la que habla el art. 158 del Código Penal para que se consume el delito contra la libertad del trabajo, comprende no sólo la física sino la moral.

Corresponde declarar procesadas por violación del art. 158 del Código Penal aquellas personas que, adoptando una actitud hostil seguida de amenaza de tomar represalias, pretendieron que un conjunto de trabajadores del campo abandonaran sus tareas.<sup>21</sup>

En lo que respecta al régimen jubilatorio fueron abundantes también los fallos que dilucidaron numerosas cuestiones puntuales. En todo momento se advierte un criterio amplio respecto a los beneficios acordados.

---

<sup>20</sup> JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, T. XVIII, pág. 430. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Santa Fe, Sala II, *Niz c/La Forestal Argentina S.A.* La lectura del fallo – con una disidencia en minoría– inclina a pensar en una interpretación *contra legem*, basada en la equidad.

<sup>21</sup> JURISPRUDENCIA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, T. XIV, pág. 301, Cámara de Apelaciones en lo Penal de Santa Fe, in re Muñoz y otros s/infr. Art. 158 del Código Penal”. Dos de los jueces de cámara votaron en ese sentido y un tercero en disidencia, sosteniendo que la violencia tipificada era solamente la física y no meramente la moral (en el caso se había intimado a un grupo de trabajadores del campo que hicieran abandono de sus tareas bajo amenazas de represalias, y con la exhibición de armas que ostensiblemente se portaban en la cintura).

Si en general se advierte un acompañamiento del Poder Judicial al proceso de reforma laboral, llama la atención la actitud de prescindencia que refleja un fallo de la Cámara Civil y Comercial de Rosario, que indica:

Las infracciones a la reglamentación sobre jornada máxima y descanso hebdomadario son ajenas a la decisión de los Tribunales de Justicia, y su conocimiento y sanción corresponde al Departamento Provincial del Trabajo.<sup>22</sup>

No podemos precisar el número de abogados que estaban dedicados a las causas laborales; pensamos que en general no había mayor especialización. Una notoria excepción era el Dr. Mariano Tisembaum, que sin duda se constituye en esos años en la gran figura de la materia, con destacada actuación en la Universidad Nacional del Litoral, donde era profesor de Derecho del Trabajo y director del instituto afín, período en el cual publica numerosos trabajos de su especialidad.

#### **6.- A partir del 4 de junio**

El golpe militar del 4 de junio de 1943 interrumpe la vida institucional de todas las provincias, y por tanto el gobierno im-personalista de Santa Fe. Sin embargo, respecto al tema en análisis se notarán cambios recién luego que el coronel Juan Domingo Perón asuma el Departamento Nacional del Trabajo, que pronto habrá de transformarse en la Secretaría de Trabajo y Previsión. Apenas dos meses después de asumido el cargo en el orden nacional –en diciembre de 1943–, Perón visita la principal ciudad industrial de la provincia –Rosario– presidiendo diversos actos y reuniones.

A partir de esa visita, la Delegación Rosario de la Secretaría desplegó una intensa actividad en la ciudad y en su vasta zona de influencia. Fueron tareas fundamentales la concesión de personería gremial a nuevas entidades (en el primer año de actuación –según sus autoridades– se crearon 67 sindicatos de distintas especialidades que reunían 12.000 personas), la mediación en los conflictos, la inspección de las condiciones de trabajo, y general un apoyo irrestricto a las entidades sindicales. La Delegación actuó permanentemente como consultoría, para evacuar los problemas de las organizaciones sindica-

---

<sup>22</sup> JURISPRUDENCIA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, T. XX, pág. 129. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, Sala 1ª, in re "Goñi v/Andueza, Gamboa y Cía."

les existentes: trató de solucionar los que se suscitaban, algunos de los cuales tenían antecedentes lejanos. Al menos, los gremios tenían la seguridad que sus quejas serían escuchadas y prestamente resueltas.<sup>23</sup>

Al lado de ese fenómeno claramente visible, se puede advertir otro que pasa a un segundo plano en la vorágine de acontecimientos: la Delegación de la repartición nacional ha desplazado totalmente la actividad de las reparticiones del estado provincial.

En ese contexto se va consolidando primero una adhesión a la labor de la Secretaría y luego a su titular, que transforma la realidad política local —al igual que en el resto del país— y llega a proclamar orgullosamente a Rosario como “Capital del peronismo”, que ostentó hasta la década del setenta.

A ese justicialismo se le oponen algunas de las figuras más conspicuas ligadas al anti-personalismo, pero otras no menos importantes se le adhieren. Entre las primeras, se puede señalar al último gobernador Joaquín Argonz, que en esos años edita un libro que desde el título está señalando —como hemos visto— una clara intención no solo de proclamar sus ideas y defender sus realizaciones, sino también de disputar incluso el lema que hacía suyo la nueva fuerza: “Justicia social”, subtitulándola “Soluciones argentinas”, como un velado y sutil adhesión a quienes veían al sonriente coronel demasiado afecto a los regímenes totalitarios recientemente desaparecidos de Europa.

Si importantes figuras se mantuvieron opuestas, otras no menos importantes, aparecen ingresando en la nueva fuerza política. El gobierno provincial instalado por la revolución venía del anti-personalismo, y apoyará sin retaceos a Perón desde el momento mismo de su ascensión, circunstancia que se hará más explícita a partir del 17 de octubre de 1945<sup>24</sup>. En toda la provincia, muchos dirigentes tendrán una profunda inserción en la nueva fuerza política. Más allá del oportunismo político que en pudiera haber, muchos hombres del anti-personalismo santafecino, encontraban un fundamento ideológico común entre el movimiento político que nacía de manera incontenible y el partido donde habían militado hasta entonces.

---

<sup>23</sup> Se puede consultar LUIS MARIA CATERINA *Crisis, recuperación y crecimiento. Fraude y cambios políticos 1930-1945* en Rosario — Política, cultura, economía, sociedad y economía. T. II, *Desde 1916 hasta nuestros días*. Fundación Banco de Boston. Rosario 1989, págs. 104 y ss.. La actividad de la Delegación ha sido reconstruida en base a los periódicos y testimonios orales por haberse destruido su archivo original.

<sup>24</sup> DARIO MACOR, *Elites estatales en los orígenes del peronismo — El caso santafecino*, en Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral. Universidad nacional del Litoral. Año 3. Nro. 4, 1er. Semestre, 1993, pág. 61 y ss.

La provincia de Santa Fe, ha de ser pues, diferenciada netamente de aquellas provincias en las que la aparición del justicialismo significó un quiebre importante, una absoluta novedad.<sup>25</sup>

En efecto, el triunfo de las ideas justicialistas no aparece como insólito e inesperado, puesto que éstas no eran sino una expresión más brillante, de ideas que se venían exponiendo al menos desde una década atrás, incluso con similar terminología y parecidos fundamentos ideológicos. El justicialismo careció de timidez; profundizó y aceleró los cambios; hizo ver de manera muy explícita cuáles eran ellos; consolidó definitivamente los organismos de control sobre los sectores empresarios. Un líder carismático, superaba con su vendaval de ejecutividad a los dirigentes habituales que hacían gala de seriedad y circunspección. Todo ello logró hacer sentir partícipes a los sectores obreros de la tarea emprendida, no meros destinatarios. El estado —especialmente en los años de 1943 a 1945—, dejaba de tener aspiraciones de tercero imparcial, favorable al más débil en todo caso, para jugar decisivamente a no solo a favor de los obreros, sino también de la consolidación de una estructura sindical.

Este último punto fue decisivo para romper las viejas lealtades partidarias provinciales —que sin duda existieron—, manteniendo en muchos hombres y mujeres ideas que no solo estaban difusas en el ambiente, sino que habían sido difundidas en los años anteriores por los hombres de gobierno de Santa Fe.

---

<sup>25</sup> MARIA MOIRA MACKINNON, *La primavera de los pueblos – La movilización popular en las provincias más tradicionales en los orígenes del peronismo*, en ESTUDIOS SOCIALES, Revista Universitaria Semestral, Año VI, nro. 10, Santa Fe, Argentina, 1er. Semestre de 1996, pág. 87-100.