

La etapa formativa de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1946): primeros pasos organizativos y figuras relevantes

María Paula Luciani

Anuario del Instituto de Historia Argentina, n° 14, 2014. ISSN 2314-257X

<http://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/>

ARTÍCULOS/ARTICLES

La etapa formativa de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1946): primeros pasos organizativos y figuras relevantes

María Paula Luciani

Universidad Nacional de San Martín- IDAES, Argentina

mpluciani@gmail.com

Cita sugerida: Luciani, M. P. (2014). La etapa formativa de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1946): primeros pasos organizativos y figuras relevantes. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, (14). Recuperado a partir de: <http://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/article/view/IHAn14a01>

Resumen

A través del análisis de distintas fuentes estatales, biografías y publicaciones especializadas, entre otras, este artículo reconstruye los primeros pasos en el armado del área de Trabajo y Previsión durante el gobierno militar de 1943-1946, momento en el que tras varias décadas de actuación del viejo Departamento Nacional de Trabajo, se resolvió la jerarquización de los asuntos del trabajo en el organigrama estatal. En este lapso, se estableció la base de la organización interna de la nueva Secretaría de Trabajo y Previsión, de la mano de los aportes de varios personajes que procuramos recuperar aquí y que han quedado eclipsados por el peso de los nombres del propio Juan Perón y de sus colaboradores más conocidos y cercanos.

Palabras clave: Jerarquización estatal de los asuntos del trabajo - Secretaría de Trabajo y Previsión – Organización interna – Personal.

The founding period of the Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1946): first organizational steps and relevant figures

Abstract

Through the analysis of a range of state documents, biographies and specialized publications, among others, this article aims at reconstructing the first organizational steps of the Labour and Social Security sphere during the military government of 1943-1946, when after several decades of functioning of the Departamento Nacional del Trabajo, labour issues acquired a renewed importance in terms of state organization. In this period, several figures, beyond the names of Juan Perón and his most well-known contributors, helped to build the basis of the new Secretaría de Trabajo y Previsión. Often underestimated by the researchers, these pages also try to take them into consideration.

Keywords: Labour issues state hierarchization – Secretaría de Trabajo y Previsión – Internal organization – Staff.

Introducción

El 4 de junio de 1943, se produjo el segundo golpe de estado de la historia argentina. Esta vez las Fuerzas Armadas no derribaron a un gobierno electo en comicios limpios, como sucediera en 1930, sino a Ramón Castillo, último exponente de una etapa de fraude electoral e incubación de una profunda crisis de legitimidad política, a la que los partidos de la época no dieron respuesta y que se sumó al debate en torno al agotamiento del modelo de desarrollo gestado a fines del siglo XIX.

El gobierno militar de 1943-1946 llevó a cabo una reorganización estatal que resulta fundamental para comprender el ulterior derrotero del peronismo en el poder y cuyo estudio adquirió relevancia en la última década (Berrotarán, 2003; Campione, 2007). Durante ese breve e intenso lapso ya no se trató de sostener dispositivos de intervención económica y social para contener una situación pretendidamente transitoria como había acontecido en los años '30, sino de generar un aparato de intervención permanente capaz de operar sobre diversos aspectos del funcionamiento social (Campione, 2007). En ese contexto, la jerarquización de los problemas del trabajo dentro de la estructura administrativa del Estado fue notable. Después de casi cuatro

Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Centro de Historia Argentina y Americana

Esta obra está bajo licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/argentina/)



décadas de funcionamiento del Departamento Nacional del Trabajo (en adelante, DNT), en octubre de 1943, el Coronel Juan Domingo Perón recaló allí, motorizando la creación de la institución que lo sucedería, la Secretaría de Trabajo y Previsión (en adelante, STyP). Si bien la STyP se construyó sobre la base del DNT, desbordó esa herencia con creces al absorber funciones que pertenecían a las órbitas de asistencia y previsión social.

Mientras que el DNT ha suscitado mayor interés entre los historiadores (Suriano, 1990; Soprano, 2000 & 2009; Lobato, 2006, 2007 y 2010; Lobato & Suriano, 2014), probablemente debido a su permanencia a través del tiempo, colocándose por encima de la lógica de los cortes determinados por la periodización política, el conocimiento de la conformación del área de Trabajo y Previsión como parte del entramado estatal del primer peronismo sigue estando pendiente. Y esto incluso pese a que en los últimos años se ha asistido a una explosión de trabajos sobre distintos aspectos de la construcción y funcionamiento del Estado peronista (Berrotarán, 2003; Biernat, 2007; Belini, 2009; Campione, 2007; Gené, 2008; Ramacciotti, 2009; Fiorucci, 2011, entre otros).

El nacimiento de la STyP está tan indisolublemente ligado al del peronismo como movimiento, que la repartición ha sido primordialmente analizada a partir del impacto que tuvieron sus resoluciones entre distintos sectores del capital y el trabajo. Esos abordajes han priorizado, sobre todo, la comprensión del vínculo peronismo-movimiento obrero, supeditando a ella el análisis de la centralidad que tuvieron los recursos ya presentes en un Estado intervencionista para la construcción del peronismo (por ejemplo Del Campo, 2005; Torre, 1990; Doyon, 2006; Horowitz, 2004).

El estudio de la STyP, como aditamento, se encuentra condicionado por la destrucción de buena parte de los archivos estatales del que a partir de 1949 se transformaría en Ministerio de Trabajo y Previsión.¹ Sin embargo, el análisis de las publicaciones oficiales de la repartición permite recomponer fragmentos de un rompecabezas, que para ser completado precisa del entrecruzamiento con otros tipos de fuentes capaces de sumar y/o ampliar información sobre el tema y el período: publicaciones especializadas, testimonios, biografías, etc.

En este artículo, entonces, consideramos el período de organización de la STyP, entre 1943 y 1946, entre la llegada de Juan Domingo Perón al DNT y su asunción como primer mandatario de la Nación. Intentamos reconstruir los primeros pasos en el armado del área de Trabajo y Previsión a la vez que procuramos identificar a algunas de las figuras que colaboraron en su construcción inicial.

Así, buscamos contribuir, por un lado, a lo que en el campo historiográfico local ha dado en llamarse el “estudio del Estado desde dentro” (Bohoslavsky & Soprano, 2009) y que incluye toda perspectiva atenta a los entretelones de la gestión estatal, a los desajustes que se suscitan entre los planes y el desarrollo efectivo de las agencias así como entre los referentes políticos, administrativos y especializados, entre otras varias cuestiones. Desde estas miradas, el Estado aparece como un objeto fragmentario, cruzado por la porosidad de los intercambios con otras esferas sociales, por la superposición de funciones y los vaivenes organizativos. Por otro lado, realizamos un aporte a la perspectiva que se ha abocado al estudio de las segundas y terceras líneas del peronismo (Rein, 2006). La posibilidad de seguir profundizando en este tipo de figuras permite no solamente seguir problematizando el modo en que numerosos intermediarios cooperaron en el establecimiento y sostén del vínculo entre Perón y las masas -cosa que a esta altura ningún investigador pone en duda-, sino continuar pensando de qué elementos se nutrió el peronismo para su construcción estatal y política y en qué medida su advenimiento permitió colocar en la primera escena a personajes de disímil procedencia.

En este lapso, la lógica del “tiempo corto” primó en la STyP en un doble aspecto: primero, a causa de la “realimentación institucional” que implica todo proceso de expansión estatal.² El armado de la nueva institución no se hizo de una vez y para siempre. El decreto de su creación en noviembre de 1943 estableció un organigrama que fue apenas un punto de partida y que sufrió modificaciones y reformulaciones durante los primeros años, estabilizándose de manera relativa hacia 1946/1947. Segundo, por el ritmo veloz propio del armado de alianzas políticas, que influyó grandemente en el funcionamiento de la agencia e impregnó la cotidianeidad de los comienzos, al compás de las internas militares y las reacciones de distintos sectores sociales.

Perón nucleó allí a figuras procedentes de diversos ámbitos, algunos de los cuales terminarían más tarde ocupando distintos lugares gubernamentales -de mayor o menor visibilidad, dentro o fuera de la STyP- a partir de 1946. Personajes más conocidos como Domingo Mercante, Juan Atilio Bramuglia o José Francisco Figuerola, junto a otros que lo fueron menos, recorrieron los pasillos de la Secretaría ofreciendo un enorme capital de conocimiento y contactos, a pesar de que no todos ocuparon cargos formales. Esto debe ponernos alerta: las más de las veces, las fuentes sólo permiten reconstruir los nombres que ocupaban los puestos de primer orden en el

organigrama, lo cual no siempre se condice ni es directamente proporcional a su auténtica gravitación dentro de la agencia o dentro del círculo de confianza de Perón. En lo que sigue, entonces, contextualizamos la creación de la STyP, recuperando algunos elementos organizativos así como información sobre algunos de estos personajes.

1. Primeros pasos organizativos: del Departamento Nacional del Trabajo a la Secretaría de Trabajo y Previsión

Hasta octubre de 1943, el cariz represivo fue el rasgo más saliente de la política del gobierno militar, sumidas las Fuerzas Armadas en sus propias pujas internas e indefiniciones. Sin embargo, ya habían comenzado a percibirse algunos movimientos en el DNT. Emilio Pellet Lastra, quien estaba a su frente desde comienzos de 1939, fue sostenido en su cargo sólo durante un mes. En julio se lo reemplazó por el Coronel Carlos M. Giani, aunque en un primer momento no hubo cambios de personal en la jefatura de las diferentes divisiones y secciones.³ Al designarlo, el entonces Ministro del Interior Alberto Gilbert señaló la preocupación oficial por los problemas suscitados por las relaciones entre el capital y el trabajo y por la elevación de las condiciones de vida obreras, exigida “por un deber de solidaridad cristiana” (Gilbert, 1943:350-351).

El *Boletín del Trabajo de la República Argentina*⁴ se hacía eco de la asunción de Giani sondeando a funcionarios antiguos de la repartición, que sostenían que el militar había impreso un ritmo inusitado a la dependencia y destruido “casi por completo el burocratismo entronizado”, transformando al DNT en un órgano que pretendía unificar y dirigir la vida gremial generando iniciativas orgánicas e innovadoras, regulando las relaciones entre obreros y patrones con amplio sentido de la función tutelar del Estado.⁵ Durante las semanas en que Giani estuvo en el DNT, se organizaron algunas conferencias sobre temas laborales, que generaron una imagen de “puertas abiertas” en la repartición. Se leía allí una intención del Coronel de darle publicidad a la obra del DNT, lo cual llamó la atención de Juan Domingo Perón, que en paralelo iniciaba su contacto con el mundo sindical a través de la intervención en la huelga de los frigoríficos, que se había iniciado en el mes de agosto.⁶

La contracara de esa exhibida agilidad del DNT era el primer decreto (2.669) de asociaciones profesionales, que disponía fuertes controles sobre estas organizaciones. Acorde con lo que establecía, no podrían actuar aquellas que no obtuvieran el reconocimiento de su personería gremial, para lo cual serían requisitos abstenerse totalmente de realizar cualquier acción política y la presentación de los listados completos de sus socios y dirigentes ante el DNT, que además estaría facultado para fiscalizar elecciones, manejar fondos e influir en ciertos asuntos internos. Durante esos meses, además, se decidieron la prohibición de la CGT N° 2, rotulada como central comunista y la polémica intervención de los gremios de la Unión Ferroviaria y La Fraternidad, ligados a la CGT N° 1, que terminaría de suscitar gran desconfianza entre el movimiento obrero.⁷

En el ínterin, los proyectos del DNT incluyeron el estudio de cuestiones como la creación de un sistema de seguros sociales y de los tribunales del trabajo. También se propuso la creación de una Cámara Informativa de Salarios, basada en subcomisiones mixtas por rama de industria que fijarían y revisarían periódicamente salarios y tarifas para orientar al DNT en su mediación en los conflictos del trabajo. Se consideraba inclusive la necesidad de dignificar la función de los inspectores, promoviendo un aumento salarial que favoreciera la reestructuración del cuerpo, que ya no podría tener una compensación del 10% sobre las multas efectivamente cobradas, lo cual –se consideraba- viciaba el ejercicio de su función.⁸

Los cambios en el gabinete militar, mientras tanto, seguían el compás de las luchas intestinas en torno al mantenimiento/ruptura de la neutralidad argentina en la Segunda Guerra. Fue una de estas crisis la que llevó al Coronel Perón a la presidencia del DNT a fines de octubre de 1943. Perón ya venía reuniéndose con distintos sindicatos, lo que se profundizó durante sus primeros días en el DNT. De entre ellos, los representantes de la Unión Ferroviaria habían solicitado ya en septiembre, junto con puntos referidos a temas salariales, previsionales y sobre libertad de agremiación, la creación de un Ministerio de Trabajo, aduciendo que era una aspiración largamente instalada en todas las secciones del gremio:

“Entre las razones que motivan este pedido, hay una (...) de fundamental importancia. Los problemas gremiales corresponden al Ministerio del Interior, en virtud de que existe un DNT que depende de él, pero ese ministerio es político y la organización gremial es prescindente en lo político, no obstante lo cual, es en ese ministerio donde debe tratar sus problemas. (...) Como el DNT es totalmente inoperante no le queda al sindicalismo otro recurso que someterse a lo político...”⁹

La consideración de Interior como un ministerio “político” tenía relación con su responsabilidad en cuestiones de orden interno y -bajo gobiernos *de iure*- electoral. En vinculación con ello, aunque el DNT adquiriese la fisonomía de una repartición experta y neutral, su implantación dentro del Ministerio del Interior, sumada a las limitaciones que presentaba su autoridad para obrar autónomamente, podía fácilmente ser leída en esta clave (Soprano, 2000 y 2009; Lobato, 2007 y 2010; Lobato y Suriano, 2014). En el caso de este primer contacto entre los ferroviarios y Perón, el argumento de que Interior era un ministerio “político” además tenía que ver con la vigencia del decreto 2.669 que prohibía expresamente cualquier actuación política a las asociaciones profesionales. Los voceros de la Unión Ferroviaria se presentaban ante el futuro director del DNT como representantes de un gremio que pretendía entablar un diálogo “no político” con una institución laboral que tampoco lo fuera. Una de las primeras medidas de Perón cuando llegó al DNT fue, de hecho, la suspensión del decreto 2.669.

En los primeros treinta días de Juan Domingo Perón en el DNT, se dispusieron las energías para la creación de la STyP. Durante décadas se había intentado jerarquizar el área mediante la aprobación de una ley que lo autorizara, pero los proyectos elevados a tales fines por distintas fuerzas del arco político no habían logrado concitar la atención del Parlamento.¹⁰ Sin el Congreso en funcionamiento, entonces, la STyP nacería por decreto tal como había nacido el DNT, que también había visto la luz mediante ese recurso en 1907, aunque motivado por otras circunstancias (Auza, 1987). En la redacción del decreto 15.074 fueron centrales los aportes de José Francisco Figuerola y Juan Atilio Bramuglia (Del Campo, 2005; Torre, 1990). El primero, un catalán ex funcionario de Primo de Rivera incorporado a las filas de los estadísticos del DNT durante la gestión de Eduardo Maglione a comienzos de los treinta, con quien compartió la edición de la *Revista de Derecho Social* (González Bollo, 2008; Rein, 2006). El segundo, hijo de ferroviarios, ex protegido político de Mario Bravo en el Partido Socialista y experimentado abogado laboralista, que había sido asesor de la Unión Ferroviaria y de la CGT.¹¹

Dos especialistas fueron, de este modo, los que dieron su impronta a la primera “versión” de la STyP: uno proveniente del seno de la elite estatal, fogueado al calor del régimen conservador, conocedor y formateador de los datos duros de la “cuestión social” durante la Gran Depresión, deseoso de plasmar proyectos de matriz corporativista;¹² el otro, cultor de esa rama “inferior” del Derecho que todavía peleaba un lugar confortable bajo el sol,¹³ frustrado en su expectativa de transformarse en dirigente político dentro del socialismo y astuto conocedor del mundo sindical, aunque sin ser directamente un dirigente obrero.

En este sentido, aunque el DNT podría verse en este contexto como uno de esos nichos administrativos que, manteniendo una coherencia organizativa a través del tiempo, se revelan decisivos para diseñar respuestas estatales en épocas de crisis (Scokpol, 1985), es preciso destacar que también hubo saberes forjados por fuera del Estado que se mostraron productivos para el armado de la STyP. Simbólicamente, a través del capital de conocimiento de Figuerola y Bramuglia, de alguna manera, Estado y movimiento obrero se tendían la mano.

Así, el decreto 15.074 del 27 de noviembre de 1943 creó la STyP, determinando su organización y orientación general. Absorbía tanto el DNT, como organismos dispersos en la administración pública que tenían alguna incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los sectores populares: la Comisión de Casas Baratas, la Cámara de Alquileres, las Secciones de Higiene Industrial y Social de las Leyes de Previsión Social de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, la Sección Accidentes de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles, la Comisión Asesora para la Vivienda Popular, la Junta Nacional para combatir la Desocupación e incluso la Dirección de Inmigración y la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios. Todas las funciones de conciliación y arbitraje y de policía del trabajo e inspección, descentralizadas hasta entonces en distintas reparticiones, pasaban a integrar las atribuciones de la STyP. Las cajas jubilatorias y las de Maternidad y Ahorro Postal, también quedaban bajo su control como base de la articulación previsional, incluidas aquellas de la órbita de las provincias.¹⁴

La novedad más importante, porque da la magnitud de una centralización operada no solamente en el ordenamiento interno del Poder Ejecutivo Nacional sino también respecto de los niveles provinciales de gobierno, fue la transformación de todas las oficinas del trabajo provinciales -fuera cual fuere su denominación- en Delegaciones Regionales de la STyP. Inicialmente, esta última se valió del personal ya en actividad en cada una de aquellas reparticiones y paulatinamente fue organizando inclusive más de una delegación por provincia, como en los casos de Buenos Aires y Santa Fe.¹⁵ En los territorios nacionales, se nombró a los comandantes asesores letrados de la Gendarmería Nacional como delegados regionales, considerándose que su condición de abogados los imbuía de los conocimientos profesionales necesarios para desempeñarse en la función.¹⁶ Otras figuras interesantes que colaboraron en los territorios nacionales, fueron las de los delegados indígenas,

nombrados por la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios en los '30 y cuyas tareas de representación de las comunidades ante el Estado adquirieron nuevos sentidos con la aparición de la STyP (Mases, 2014).

La organización inicial de la repartición era simple: una estructura de siete direcciones generales, tres de ellas de apoyo al desempeño interno de las funciones de la STyP – incluida una de Estadística - y una asesoría legal (Campione, 2007). Las direcciones medulares (Trabajo, Acción Social, Migraciones, Vivienda) revelaban una intervención estatal que sobrepasaba lo estrictamente vinculado con las relaciones capital-trabajo para absorber resortes que permitían articular una política social más amplia, destinada a restablecer o preservar el equilibrio social amenazado por las condiciones del desarrollo capitalista.

Sin embargo, aunque la expansión estatal se afirmaba, lo hacía dejando abierto un camino de deliberada flexibilidad para ir operando sobre la marcha, estilo que impactaría en los sucesivos reordenamientos de la STyP y del Estado peronista en general. Explicaba Perón al asumir el cargo de Secretario, el 2 de diciembre de 1943:

“La prosecución de un fin social superior señalará el camino y la oportunidad de las reformas. No debemos incurrir en el error de fijar un programa de realizaciones inmediatas. En este importante y delicado aspecto, el decreto que crea la Secretaría de Trabajo y Previsión ofrece una magnífica muestra de sobriedad, pues, al tiempo que ordena la revisión de los textos legales vigentes, exige que sean propulsadas las medidas de orden social que constituyen el anhelo de la casi totalidad de los hombres de trabajo, obreros y patronos.” (Perón, 1947:101)

La brújula para determinar los rumbos era clara: “El tiempo, las circunstancias y la conducta de cada cual, nos indicarán el momento y el rumbo de las determinaciones.”¹⁷ Si los Estados influyen en los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y de sus relaciones con distintos grupos, el modo en que se irían tejiendo dichas relaciones tendría un peso crucial en el itinerario seguido por el área durante el peronismo (Scokpol, 1985:3). De hecho, en el transcurso de estos primeros años, el contraste que se iría comprobando entre el comportamiento de los patronos y el de una parte del movimiento obrero organizado, terminaría inclinando la balanza en favor de estos últimos.

Durante la etapa de organización de la STyP debieron reformularse los criterios de compatibilidad de cargos públicos, en virtud tanto de la cantidad de cargos que acumularía el propio Perón como de la fluidez con que se designaban “personas poseedoras de conocimientos especializados en la materia, y a la vez, práctica administrativa”¹⁸ en distintos espacios estatales simultáneos. El organigrama fue creciendo y modificándose vertiginosamente al ritmo de las necesidades y de los acontecimientos políticos, motivando una alta rotación en el personal.

En estos años, fueron creándose nuevas direcciones y reagrupándose las ya existentes, de manera tal que a comienzos de 1946 se hizo necesario pasar en limpio las modificaciones y dictar un nuevo decreto (el 1.594/46) para fijar la organización y funcionamiento de la STyP:¹⁹ tres serían las Direcciones Generales nodales (Trabajo y Acción Social Directa, Previsión Social y Asistencia Social), sumándose la de Administración y la de Dirección de Personal, que lidiaban con cuestiones internas de la repartición. Se agregaban una Dirección de Defensa Nacional y una Oficina de Prensa y Difusión, que debía promocionar diversas informaciones y preparar la publicación de la STyP, que comenzó a editarse en la primera mitad del '44.

Trabajo y Acción Social Directa, en un comienzo diferenciadas, se fundieron finalmente en una sola dirección general, transformándose en el corazón bullente de la STyP ya que manejaba todo lo vinculado con la inspección del trabajo, la coordinación nacional vía Delegaciones Regionales y la relación con los gremios, a través de la intervención en los conflictos del trabajo y de las inscripciones y reconocimientos de las asociaciones profesionales, según lo estipulado en el decreto 23.852/45, piedra de toque de la relación entre el gobierno y los sindicatos.²⁰

Dentro de esta repartición, hay algo que merece una mención especial: la creación, en agosto de 1944, de una División del Trabajo y Asistencia de la Mujer encomendada a la Dra. Lucila de Gregorio Lavié, quien destacó al comenzar su ejercicio que se trataba del primer organismo oficial especializado en la mujer que había existido en el país.²¹ En realidad, la motivación detrás del impulso a este espacio era la de estudiar y ofrecer asistencia y orientación en los problemas de la mujer, especialmente los de la mujer trabajadora, en la medida en que ellos tenían impacto directo en el funcionamiento de la familia “como organismo básico en el que se forja la grandeza

de la patria”, tal como rezaban los considerandos de la resolución n° 244 que le dio origen.²²

La Dirección General de Previsión Social creada en 1944, terminó absorbiendo, además de las esperables tareas relacionadas con la lucha contra la desocupación, la tramitación de jubilaciones y pensiones, el fomento del ahorro y la supervisión de las mutuales, cuestiones tan diversas como las de política migratoria y protección del aborigen. Incluso tuvo una División especial para organizar tareas para el tiempo libre y el descanso de los trabajadores, lo cual no es de extrañar si se toma en cuenta el influjo que tuvo el Dr. Bramuglia en esta Dirección. En su paso por la Unión Ferroviaria, el abogado ya había insistido en la necesidad de que se desarrollaran tareas culturales y educativas en los sindicatos, tales como la organización de bibliotecas, programas de alfabetización, cursos de capacitación profesional, programas de radio y publicaciones para los obreros, aspectos que intentó materializar desde su lugar en la STyP (Rein, 2006).

La última gran dirección fue la de Asistencia Social, que vio la luz en la segunda mitad de 1944. Administraba ayudas a sectores que no estaban insertos en el mundo laboral sindicalizado: menores, ciegos y grupos que gozaban de subsidios de distinto tipo. También controlaba técnicamente los organismos de beneficencia y los hogares de la Municipalidad de Buenos Aires y de la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal.²³ Los destinatarios de su acción pertenecieron al tipo de población necesitada y no organizada que a partir de 1948 se tornaría el eje principal de la acción de la Fundación Eva Perón, produciéndose una suerte de deslizamiento/fusión entre su intervención y la de la STyP (Stawski, 2009).

2. Los personajes de la Secretaría de los inicios

En cuanto al personal de esta etapa, fueron varios los personajes que ayudaron a tejer la trama de la Secretaría. Armando una repartición estatal fueron conformando, a la vez, el núcleo íntimo de Perón en la gestión. Esto impulsaría a algunos de ellos a otros lugares, incluso fuera de Trabajo y Previsión, a partir de 1946. La Secretaría fue, en este sentido, también una plataforma de proyección de carreras políticas dentro del naciente peronismo. El derrotero de algunos de los que conformaron este grupo ha sido, por esa razón, más transitado por biógrafos e historiadores. Sin embargo, hubo nombres menos conocidos que también fueron importantes en este período formativo y que quedaron en el cono de sombra generado por la rutina de la gestión estatal.

Entre los nombres más afamados, a los ya mencionados de José Figuerola, que pasaría por la Dirección de Estadística y que a partir de la segunda mitad del año '44 sería la mano derecha de Perón en el Consejo Nacional de Posguerra (CNP) (Campione, 2007; Gasió, 2010), y de Juan Atilio Bramuglia, que guió la Dirección General de Previsión Social y fue también interventor de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles y vocal de la Caja Nacional de Ahorro Postal²⁴, debe agregarse el de Domingo Mercante.

El teniente coronel Mercante, compañero de armas y amigo de Perón, que había puesto a prueba sus dotes negociadoras en la intervención de los gremios ferroviarios en 1943, ocupó la Dirección General de Acción Social, luego Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa. Desde allí se transformó en el guardián de las llaves de la relación con el movimiento obrero, lo que se evidenciaría en las jornadas de Octubre de 1945, cuando ante la caída en desgracia de Perón, lograra movilizar a varios líderes sindicales antes de ser arrestado él mismo y tener que delegar el puesto en manos del capitán Héctor Russo, otro militar de confianza (Rein, 2006; Mercante, 1995). Russo, asimismo, había estado a cargo de la intervención de la delegación regional cordobesa de la STyP y, luego, fue director de Delegaciones Regionales. En los días decisivos de Octubre, sus contactos con los delegados regionales fueron claves para poner a todo el país al tanto y en vilo respecto de lo que estaba aconteciendo en Buenos Aires con la detención de Perón y la movilización incipiente de las masas obreras. Antes de la asunción de Perón a la Presidencia, Russo ocupará provisoriamente el cargo de Secretario de Trabajo y Previsión, en reemplazo de Mercante, que había asumido tras la crisis de Octubre de 1945 y renunciado en enero de 1946 para trabajar sobre su candidatura en la Provincia de Buenos Aires (Luna, 1984; Aelo, 2012).²⁵

Había todavía otros nombres procedentes de los círculos castrenses conformando el riñón de Perón en la Secretaría: el mayor retirado Fernando Estrada, subsecretario de Trabajo y Previsión desde comienzos de 1944 y el capitán médico Miguel Ángel Mazza, director general de Asistencia Social, célebre por haber sido el que logró revisar a Perón durante su reclusión en la Isla Martín García para sugerir su traslado al Hospital Militar de la Capital Federal.²⁶

Otro de los nombres que tuvo resonancia entre 1943 y 1946, fue el de Armando Spinelli. Especialista en Derecho

del Trabajo, fue miembro del consejo de redacción de los *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata* por más de veinte años, institución que fue una pionera en el aliento a la autonomización del Derecho Laboral (Stagnaro, 2012). Su rol como director del Departamento Provincial del Trabajo durante el gobierno de Manuel Fresco en la Provincia de Buenos Aires, donde impulsó la firma de alrededor de trescientos convenios colectivos y actuó en disputas laborales dictando fallos no vinculantes en virtud de la mayor autoridad administrativa concedida al organismo que presidía,²⁷ lo catapultó rápidamente a la Dirección General de la STyP y a la Dirección General de Trabajo.²⁸ No obstante, a mediados de 1944, esta última ya estaba en manos de otro abogado, el Dr. Juan Carlos Brusca. El rastro de Spinelli se pierde más o menos rápidamente en las fuentes, aunque Adrián Ascolani (2009) sostiene que trabajó en la repartición hasta abril de 1945 y también se lo ha señalado como el *alma máter* de la redacción del Estatuto del Peón.²⁹

Ramón J. Cárcano, miembro de lo más conspicuo de la elite conservadora, también se sumó a las filas de los funcionarios de la STyP a una edad avanzada. Abogado de profesión, poseía una larga trayectoria política y administrativa en los niveles nacional y provincial de gobierno, ya que había sido gobernador de Córdoba, presidente del Consejo Nacional de Educación durante la presidencia de Justo y presidente de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles.³⁰ Perón lo eligió, seguramente por su valiosa y diversificada experiencia, primero, al frente del Consejo Nacional de Previsión Social y luego, del Instituto Nacional de Previsión Social, creado en 1944 como organismo autárquico para iniciar la tarea de unificación administrativa de las cajas de jubilación existentes (Gaggero y Garro, 2009:269-273; Campione, 2007:111-112).

Más abogados tuvieron su oportunidad en la STyP: tales los casos de Juan Raúl Pichetto, Eduardo Stafforini y Carlos Desmarás. El primero, que había sido abogado del DNT, es un caso interesante para contraponer al de Figuerola y Spinelli porque, como ellos, había sido funcionario de una agencia laboral del Estado, pero había adquirido proyección internacional. Pichetto llegó a ser miembro de sección de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra y a dirigir las publicaciones en castellano de esa organización durante los tempranos '40. Esas tareas le permitieron interiorizarse en la organización de las instituciones encargadas de los problemas sociales de Canadá, Estados Unidos, México, Bolivia y Perú, conocimientos que seguramente fueron valiosos en la etapa formativa de la STyP.³¹ En la novel institución, fue nada menos que el primer jefe de las Delegaciones Regionales, cuando todavía no era más que una División que tenía toda su labor de construcción por delante.³²

Desde ese puesto, Pichetto escribió en 1944 una suerte de temprana reseña de lo actuado hasta el momento en la Secretaría titulada *Síntesis de nuestra legislación social*, en la que ya se buscaba señalar el contraste existente entre la innovación de la STyP y los antecedentes previos en cuanto a legislación social e instituciones del trabajo en el país. Aunque sin menoscabar el rol del DNT, allí Pichetto saludaba enfáticamente la jerarquización del área encarada por el gobierno militar y la conectaba con una serie de medidas que habían debido tomarse en el contexto de la Segunda Guerra, acicateadas también por la insistencia de la OIT en la necesidad de preparar planes para la posguerra (Pichetto, 1944). De este modo, además de las funciones formales que ejerció dentro de la STyP, ofició de publicista y divulgador experto de su obra. Desde ya que también sería uno de los encargados de mantener aceiteada la relación con la OIT, siendo asesor gubernamental de las comitivas que asistieron a las Conferencias Internacionales del Trabajo en varias oportunidades, función en la que se afirmaría más tarde.³³

Eduardo Stafforini había sido un abogado cercano a los círculos del General Justo y también había actuado en el DNT (Galasso, 2005). Fue puesto prontamente al frente de la División Asesoría Jurídica de la STyP, que funcionaba dentro de la Dirección General del Trabajo. Se lo ha señalado como el creador del término "justicialismo", rótulo que condensaría el cúmulo de ideas dispersas en torno a la justicia social y el equilibrio entre los derechos individuales y colectivos que sería el nudo del, por entonces, inminente peronismo (Rein, 2006). A él se le encomendó, en mayo de 1944, una de las tareas más especializadas que encaró la repartición en sus primeros años de funcionamiento: la preparación del anteproyecto para crear los tribunales del trabajo, una de las medidas más rupturistas y polémicas que se tomaron desde la STyP.³⁴ Stafforini, estudiando los antecedentes nacionales e internacionales en la materia, fue quien modeló el nuevo fuero, aconsejando la intervención de jueces letrados en asuntos individuales del trabajo y desestimando la representación corporativa para dar garantía de la imparcialidad de la futura institución (Stagnaro, 2012).

Carlos Desmarás también recorrió los pasillos de la STyP gracias a su amistad con Bramuglia, a quien había conocido en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago de Chile, en septiembre de 1942. Había egresado de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata, especializándose en Derecho del Trabajo y en Derecho Internacional, y se había formado políticamente en las filas del radicalismo. El mismísimo prócer del socialismo, Alfredo Palacios, lo había catalogado como uno de los laboristas jóvenes

más talentosos de su época, recalcando que sus textos ya se habían incorporado a la enseñanza universitaria.³⁵ En su paso por la STyP fue secretario del Instituto Nacional de Previsión Social, pero el aterrizaje de Bramuglia en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1946, lo llevaría posteriormente a acompañarlo hasta ese otro rincón del aparato estatal.³⁶

Como puede apreciarse, el saber experto de los especialistas en Derecho del Trabajo, que habían estado abocados a sus lides para lograr el reconocimiento como rama autónoma del Derecho durante más de dos décadas, ofreció guías irremplazables en los albores de la STyP. Hubo allí lugar para varios de estos exponentes, provenientes tanto de fuera como de dentro de la administración estatal. En los casos en que los abogados habían sido funcionarios del Estado, el valor de la especialización se potenciaba al sumarse la experiencia de gestión en el DNT u otros organismos similares. Pero también hubo lugar, como se vio, para otro tipo de figuras: la variable de la confianza, o de lo que en lenguaje peronista sería la “lealtad”, tuvo su peso en el armado de la STyP. El Coronel Perón llevó a varios de sus compañeros de armas a la agencia - los ya indicados Mercante, Russo, Mazza y Estrada- que trabajaron tanto como le cuidaron las espaldas desde varios puestos relevantes, siendo importantes piezas en el juego de ajedrez que por entonces tenía lugar en las internas del gobierno militar.³⁷

Se puede identificar todavía un grupo más de influencia en el período inicial de la STyP: la comunicación con personajes provenientes del mundo del trabajo y referentes sindicales fue un insumo central en ese lapso, aunque ello no se pueda percibir directamente observando la plantilla de personal.³⁸ Justamente porque -como destacó Daniel Campione (2007:59)- la alianza entre Perón y los sindicatos no se cimentó a partir del otorgamiento de cargos en el aparato estatal. En efecto, la norma fue ésta pero hubo algunas excepciones que vaticinaron un rasgo que caracterizaría a la agencia con posterioridad a junio de 1946, fecha de la asunción de Perón a la Primera Magistratura. En consonancia con ello, algunos militantes sindicales fueron nombrados, por ejemplo, para integrar comisiones estatales, como fue el caso de Luis Gay, Ángel Borlenghi y Alcides Montiel -este último, del gremio de cerveceros-, llamados para colaborar en la redacción de distintas leyes (Horowitz, 2004). Pero además hubo tres hombres que sí llegaron a trabajar formalmente en la STyP en este período y adelantaron la utilización que allí se daría de otro tipo de saberes útiles a la gestión estatal, que no eran los consagrados en las aulas magnas o en los pasillos del Estado pre 1943.

En primer lugar, Hugo Mercante, que trabajó en este período en la Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa, pese a que no sabemos exactamente cuáles fueron sus tareas. Más allá de un evidente parentesco con Domingo Mercante, cuya naturaleza no está del todo clara, se lo reconoce como el enlace en los primeros contactos de la Unión Ferroviaria con Perón, desde su puesto de ferroviario en el Puerto de la Capital y en tanto afiliado de ese sindicato. Aparentemente, se lo incorporó pronto al personal de la STyP y tuvo un importante rol en la semana previa al 17 de Octubre del '45, cuando el teniente coronel Mercante advirtió a varios líderes sindicales que, de ser arrestado él también tras el confinamiento de Perón, deberían acatar únicamente las instrucciones de Hugo Mercante.³⁹ Un trabajador había sido, así, incorporado como empleado de la agencia. Seguramente sus relaciones familiares y contactos jugaron su parte, pero eso no le quita peso a la capitalización del conocimiento de uno de los sindicatos más fuertes de la Argentina que podía lograrse por su intermedio.

El segundo de estos hombres fue Luis Monzalvo, también de la Unión Ferroviaria, que había sido parte de los primeros grupos que iniciaron un diálogo directo con Perón y que estuvieron cerca de Domingo Mercante durante la intervención de La Fraternidad y de la Unión Ferroviaria. Monzalvo fue el secretario general de la Dirección General de Asistencia y Previsión Social para ferroviarios, creada por decreto 9.696/44, o en otras palabras, del reflejo institucional del cada vez más estrecho contacto entre Perón y los trabajadores del riel.⁴⁰ Allí asistió, primero, al capitán Alberto Rodrigo Fontán y luego, al propio Domingo Mercante, sucesivamente directores generales de la repartición, durante más de dos años a partir de abril de 1944. Su experiencia como secretario de la Liga Antituberculosa del Ferrocarril Central Argentino en Córdoba fue, probablemente, tomada en cuenta para su designación ya que se encargaba de trámites vinculados con tratamientos médicos e internaciones de los trabajadores.⁴¹

Por último, y también último en incorporarse, debe mencionarse a José María Freire. Este representante gremial del Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio (SOIV) fue sumado a una Dirección General equivalente a la que tenían los ferroviarios, pero que fue creada recién en abril de 1946, poco antes de asumir Perón.⁴² Si la presencia de este tipo de organismo dentro de la STyP cumplió la función de atraer a los ferroviarios en 1944 y comprometerlos en el afianzamiento del vínculo, en el caso de los vidrieros fue el broche de oro de un contacto temprano establecido entre los futuros dirigentes del SOIV y Perón y que colaboró en el nacimiento mismo del

sindicato, dado que este formó parte del grupo de sindicatos nuevos que la STyP ayudó a materializar.

En efecto, los vidrieros, cuya organización centralizada se vio dificultada por numerosos factores a lo largo de décadas (Angélico & Forni, 1993), habían sido convocados por Perón al Ministerio de Guerra para brindar su opinión sobre el conflicto de los trabajadores frigoríficos que había comenzado en agosto de 1943 y desde entonces mantuvieron relaciones con él y sus allegados (Freire, 1951). De este modo, la organización que los vidrieros habían alcanzado en la zona sur del Gran Buenos Aires, donde se concentraban las principales fábricas del sector, generó una punta de lanza para encabezar el proceso de unificación con el respaldo de la STyP. Una vez impulsada la unidad con la Federación Argentina del Vidrio, actuante en Capital (Freire, 1951:283), el momento cúlmine del proceso se dio el 11 de junio de 1944 cuando, en Pompeya, en una asamblea general, logró acordarse la creación del SOIV. Se consiguió, así, poner bajo una misma conducción a organizaciones de Córdoba, Rosario, Gran Buenos Aires y Capital Federal. Dos semanas más tarde, con enorme agilidad, la STyP les otorgaba la personería gremial y el SOIV comenzaba a actuar en representación de los obreros de varias fábricas de vidrio en negociaciones colectivas.⁴³

Freire, que contaba con una experiencia de trabajo de casi cuarenta años en la rama y que, como otros que pasaron a sumarse al peronismo en ciernes, había estado ligado al socialismo, fue el último Director General obrero incorporado antes del comienzo del primer gobierno de Perón. No obstante, en esta historia “los últimos fueron los primeros” y en junio de 1946, Freire terminaría siendo el elegido, no ya del Coronel, sino del Presidente de la Nación para ocupar el mítico cargo de Secretario de Trabajo y Previsión (Luciani, 2014b).

Reflexiones finales

En estas páginas, intentamos reconstruir los primeros pasos en el armado del área de Trabajo y Previsión durante el gobierno militar de 1943-1946. Desmarcándonos de las perspectivas que se han centrado en las medidas impulsadas desde la Secretaría y los vínculos urdidos -por su intermedio- con el capital y el trabajo, la mirada estuvo dirigida a resaltar aspectos menos visitados de su organización interna así como a identificar los grupos que colaboraron en estos momentos formativos.

La creación de la STyP a fines de 1943 fue la materialización de una demorada jerarquización de los asuntos del trabajo en la organización estatal. Aunque, en un primer momento, fue una más entre las varias novedades instaladas por el gobierno militar en la estructura del Poder Ejecutivo, terminó siendo una de sus más célebres creaciones al quedar estrechamente ligada al catapultamiento de Juan Domingo Perón a la primera escena de la política nacional.

Si en un primer momento, se concibió la intervención de la agencia en amplios frentes que hacían a la reproducción social de la fuerza de trabajo y que iban desde conflictos y negociaciones laborales propiamente dichas hasta políticas de vivienda y migraciones, hacia 1946 se alcanzó una organización más especializada, que serviría de base para el período siguiente. Aunque habría lugar para reajustes posteriores, en ese momento quedaron delimitados sus principales frentes de acción, a saber, Trabajo, Previsión Social y Asistencia Social.

Se puede decir que la STyP echó a andar de la mano de cuatro grupos fundamentales, que en algunos casos se yuxtaponían entre sí. Por un lado, los hombres de armas, en torno a los cuales se formó el riñón de confianza de Perón en la repartición. Entre ellos, se contaba a Domingo Mercante y Héctor Russo, piezas fundamentales durante la crisis de octubre de 1945. Luego, aquellos que poseían un saber especializado y académico sobre los problemas del mundo del trabajo, como Juan Atilio Bramuglia, Eduardo Stafforini o Carlos Desmarás, encontraron también allí un lugar donde hacer realidad viejos proyectos. Estaban también los que, como José Figuerola, Armando Spinelli, Ramón Cárcano o Juan Raúl Pichetto, sumaban a su formación la experiencia de haber sido parte del cuerpo de funcionarios de distintas reparticiones estatales con anterioridad a 1943. Finalmente, la tónica innovadora venía dada por la incorporación de personas provenientes del trabajo manual y el gremialismo en algunas zonas de la gestión. Si bien esta no fue la regla durante esta etapa, el Estado comenzaba a darle utilidad a otro tipo de saberes en su afán de organizar e incorporar selectivamente a los trabajadores. Aunque la alianza entre Perón y un sector del trabajo organizado no estuvo cimentada en el otorgamiento de cargos gubernamentales, la relación con muchos de sus representantes y la inclusión temprana y formal de algunos de ellos (Hugo Mercante, Luis Monzalvo, José María Freire) fueron piezas fundamentales del accionar inicial de la Secretaría.

Lo expuesto alcanza apenas a trazar un panorama general sobre el cual es necesario continuar profundizando.

Algunas de las vías posibles para encarar esa agenda consiste en abocarse al seguimiento de trayectorias y la búsqueda de nuevas fuentes que permitan, directa o diagonalmente, identificar tanto los aportes y debates específicos traídos por estos personajes como algunas dimensiones de la práctica cotidiana de la agencia, en un período en el que estaba todo por discutirse y hacerse en el área.

Notas

1 Tras la Reforma Constitucional, en julio de 1949 se sancionó la Ley 13.529 mediante la cual se complejizó la estructura ministerial, siendo Trabajo y Previsión uno de los nuevos ministerios del Poder Ejecutivo.

2 El Estado, al asumir nuevos papeles, debe ser capaz de corregir los problemas producidos por la misma innovación, que implican desajustes con otras áreas, nuevas o preexistentes, superposiciones y conflictos internos. (Campione, 2007:133).

3 Los jefes de sección siguieron siendo el Dr. Bonifacio Lastra (Legislación), el Dr. José Figuerola (Estadística) y el Sr. Ramón S. Rodríguez (Inspección y Vigilancia). Hacia octubre, se reemplaza a este último por el Sr. Juan Barca. Al mismo tiempo, la Asesoría Legal pasa de sección a división. Ver: *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, año XX, n° 187, agosto 1943 y año XXI, n° 188, octubre 1943, contratapas.

4 El *Boletín del Trabajo de la República Argentina* era una publicación asociada a la Asociación Nacional del Comercio, la Industria y la Producción, organización patronal creada a fines de los años 20 por una serie de empresarios industriales a partir de un nucleamiento inicial en torno a la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Desde esas páginas contribuyeron a la difusión de las leyes del trabajo a nivel provincial y nacional y predicaron la importancia de lograr un claro ordenamiento legal de los asuntos del trabajo (Luciani, 2014: 61-62).

5 “La Presidencia del DNT está empeñada en una acción de renovación total de la dependencia confiada a su dinamismo y espíritu ejecutivo”, *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año XXI (188) (octubre 1943), pp. 18-21.

6 Sobre Giani en el DNT, ver Del Campo (2005:184-186). Los trabajadores de la carne llevaron adelante una importante huelga entre agosto y octubre de 1943, reclamando mejores condiciones laborales y libertad sindical, impulsada por la dirección comunista de la Federación Obrera de la Industria de la Carne, que buscó la solidaridad de otros sindicatos esperando jaquear la posición del gobierno militar. La intervención en este conflicto sirvió a Perón para ejemplificar su posición ante las patronales y los obreros, ilustrando su intención de aislar a los sindicatos comunistas y acercarse a los más inclinados a la negociación, otorgándoles mejoras. Sobre la huelga, ver Lobato (2004:235-238); Contreras (2012:152-154/316-318).

7 La división de la Confederación General del Trabajo se había precipitado en marzo del ‘43 cuando, después de prolongadas disidencias internas, se enfrentaron las listas n° 1 y n° 2, encabezadas por José Domenech y Francisco Pérez Leirós, respectivamente. Del enfrentamiento y desorden del comicio, devino el fraccionamiento de la central obrera. En la CGT N° 1 quedaron buena parte de los ferroviarios y tranviarios, mientras que en la N° 2 se nuclearon algunos gremios de reconocida militancia comunista como la Federación Obrera Nacional de la Construcción (FONC). (Del Campo, 2005:148-156/179-184).

8 “La Presidencia del DNT está empeñada en una acción...”, *op. cit.*, p. 21.

9 Tal el testimonio recogido por el ferroviario Luis Monzalvo (1974:66)

10 La Constitución de 1853 había fijado, en su artículo 87, el número de ministerios en cinco. En 1898, una Convención Nacional reformó el artículo y elevó el número de ministerios a ocho, disponiendo que su deslindamiento se haría mediante una ley. Esto generaba una inflexibilidad en la estructura ministerial porque de necesitarse nuevas áreas de intervención, debían alcanzarse ya fuera mediante una reforma de la Constitución o echando mano a formas creativas de reorganización al interior de cada ministerio existente. En 1916, 1924, 1935 y 1939 se presentaron ante la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso de la Nación sucesivos proyectos que tenían entre sus objetivos el otorgar un lugar de mayor relevancia a los asuntos del trabajo dentro de la organización estatal. Fueron presentados por fuerzas políticas tan disímiles como el radicalismo, el Partido Socialista, el Partido Demócrata Nacional y distintos partidos provinciales. Pese a que ello puede ser leído como indicador del consenso existente en torno a la necesidad de jerarquizar las agencias estatales del trabajo, ninguno

de estos proyectos fue tratado en el recinto (Luciani, 2014).

11 Paradójicamente, Bramuglia había sido dejado cesante de su cargo de asesor letrado de la Unión Ferroviaria por la intervención del capitán Puyol a mediados de 1943, pero luego de eso y con la intervención de Mercante en los gremios ferroviarios, pasaría a tener un contacto muy fluido con la STyP. Ver Monzalvo (1975), sobre Bramuglia ver la biografía política de Raanan Rein (2006).

12 En *La colaboración social en Hispanoamérica*, la obra de Figuerola publicada en 1943, el catalán analizaba la situación social en el continente, resaltando la necesidad de recuperar la dimensión de los intereses comunes entre el capital y el trabajo, pero a través de la delimitación de la 'categoría profesional' como reemplazante del accionar de los sindicatos. Proponía, entre otras cosas, sustituir la figura del contrato colectivo por la de reglamentos de trabajo dictados por el poder público con asesoramiento de representaciones profesionales elegidas por votación directa de los inscriptos en un censo profesional hecho por actividad. Mediante estos reglamentos el Estado usaría su autoridad administrativa para establecer reglas de cumplimiento obligatorio para patrones y obreros, limitando el autogobierno de las categorías profesionales. Ver Deveali (1943), *Reseña Bibliográfica de La colaboración social en Hispanoamérica, Derecho del Trabajo*, Tomo III, pp. 399-402.

13 La desigualdad intrínseca de la relación laboral había podido permanecer velada mediante la separación entre ser humano y fuerza de trabajo. Bajo esa premisa, esta podía ser considerada como mercancía escindida de la persona. Ello posibilitó que durante el siglo XIX y buena parte del XX, el Código Civil funcionara como marco legal de las relaciones laborales. El surgimiento de un Nuevo Derecho para estas relaciones tuvo que quebrar ese supuesto, exhibiendo la no igualdad material de las partes para poder suturar legalmente el condicionamiento que pesaba sobre la parte más débil. El proceso de autonomización del Derecho del Trabajo llevó décadas y combinó la acción de abogados y legisladores a partir del momento de la identificación de la 'cuestión social' y presenta un salto importante a partir del peronismo. Para profundizar en estos temas, ver Stagnaro (2012).

14 Decreto reproducido íntegramente en *Revista de Economía Argentina*, Año XXVI, (306) (diciembre 1943), pp. 469-472.

15 Ver: Resolución n° 203 de la STyP del 11 de julio de 1944, creándose en la ciudad de Rosario una delegación regional que dependerá directamente de la Secretaría, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 3 (julio/agosto/septiembre 1944), pp. 974-976; Resolución n° 406 de la STyP del 18 de noviembre de 1944, creando en determinadas ciudades de la provincia de Buenos Aires delegaciones directas de la Secretaría (La Plata, Avellaneda, Azul, Bahía Blanca, Junín, Mar del Plata, San Martín y San Nicolás), *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 4 (octubre/noviembre/diciembre 1944), pp. 1477-1478.

16 Ver: Resolución n° 293 de la STyP del 19 de septiembre de 1944, designándose delegados regionales en varios territorios nacionales, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 2 (julio/agosto/septiembre 1944), pp. 977-978.

17 En: *ibidem*.

18 Mediante el decreto N° 7.800/44 se habilitaba a personas que tuvieran otros cargos en la administración pública a trabajar en la STyP con carácter transitorio durante el período de organización de la misma. Esto se mantuvo hasta después de las elecciones que llevaron a Perón a la Presidencia de la Nación. Ver: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 1 (número extraordinario), p. 290. Recordemos que en marzo de 1944, las internas suscitadas por las presiones norteamericanas sobre el gobierno militar resultarían en el fortalecimiento del grupo de Perón con la llegada de Farrell a la Presidencia. Perón accedió entonces al Ministerio de Guerra y en julio de 1944, también a la Vicepresidencia. A partir de la segunda mitad de dicho año, debe añadirse su gravitación sobre el estratégico Consejo Nacional de Posguerra. Ver: Berrotarán (2003) y Doyon (2005).

19 Se trató del Decreto n° 1.594 del 17 de enero de 1946. Ver: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año III, n° 9 (enero/febrero/marzo 1946), pp. 247-250.

20 El decreto 23.852/45 diferenciaba entre las asociaciones profesionales no inscriptas, las asociaciones profesionales inscriptas pero sin personería gremial, las asociaciones profesionales con personería jurídica y las asociaciones profesionales con personería gremial. En estas últimas se concentraba, según el Dr. Alejandro Unsain, todo el poder sindical ya que su reconocimiento les imponía derechos y obligaciones, entre ellas las

ventajas de negociar y celebrar convenios colectivos y representar ante instituciones estatales a sus asociados de manera individual o colectiva. Unsaín también llamó la atención, en relación con ello, sobre las impredecibles consecuencias de que se permitiera la participación de las organizaciones en actividades políticas y los vacíos legales en torno a la institucionalización de la convención colectiva y su relación con la determinación de lo que configurarían prácticas desleales en las relaciones profesionales. Ver: Unsaín (1945)

21 Esta División cayó en el olvido más tarde, pero fue el primer antecedente de la Dirección Nacional de Seguridad y Protección Social de la Mujer, creada durante el gobierno de Arturo Frondizi. Ver: Stábile (1961).

22 Ver: Resolución n° 244 de la STyP del 14 de agosto de 1944, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 3 (julio/agosto/septiembre 1944), pp. 962-964.

23 Ver Resolución s/n° de la STyP del 18 de agosto de 1944, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 3 (julio/agosto/septiembre 1944), p. 966.

24 En virtud de la cantidad de tareas de las que se encargó Bramuglia, debió designarse al Dr. Roberto Palmieri como subdirector de Previsión Social, con facultades suficientes para encarar las funciones específicas de Bramuglia. Ver: Resolución n° 75 de la STyP del 9 de noviembre de 1944, *Revista de Trabajo y Previsión*, año I, n° 4 (octubre/noviembre/diciembre 1944), p. 1481. Durante el '45, Bramuglia, que había demostrado su eficiencia en la órbita de la STyP, se desempeñó en un cargo de mayor proyección política: fue interventor de la Provincia de Buenos Aires. (Rein, 2006).

25 Más información sobre Russo es provista por Monzalvo (1975:142-148).

26 Ver su designación en la Resolución de creación de la Dirección General de Asistencia Social, citada en nota 24 y también: Luna (1984:299-300). Mazza era Doctor en Medicina, egresado de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires y había sido Coronel en el Servicio Médico del Ejército. Posteriormente tendría un importante papel en la Cruz Roja Argentina. Ver: *Quién es Quién en la Argentina* (1955), Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft.

27 La ley provincial n° 4.548 dotó al Departamento Provincial del Trabajo de Buenos Aires de nuevas potestades, entre las cuales una gran novedad fue la introducción de una instancia obligatoria de conciliación y arbitraje colectivo. Para profundizar en estos aspectos del gobierno de Fresco en Buenos Aires, ver: Béjar (2000 y 2005). Técnicamente, Spinelli ya era Director del Departamento Provincial del Trabajo antes de la asunción de Fresco. (Barandarián, 2008).

28 Ver Decreto n° 17.469 del 23 de diciembre de 1943, con el nombramiento de Spinelli en: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 1 (número extraordinario), p. 289.

29 Spinelli murió en diciembre de 1955, a los 55 años, en una escena de lo más paradójica: lo asesinó un peón de obra que reclamaba el pago de unos haberes adeudados por unos trabajos realizados en un terreno que el abogado poseía en Brandsen. Ver: "Un conocido abogado fue muerto alevosamente en Cnel. Brandsen", *El Día*, 26 de diciembre de 1955.

30 Ramón J. Cárcano falleció pocos días antes de que Perón asumiera la Primera Magistratura. Ver: Saenz-Hayes (1960).

31 Ver información sobre el Dr. Juan Raúl Pichetto reunida en "Para el 'Boletín del Trabajo' de la República Argentina", *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año XX, n° 184 (enero 1943), s/n°.

32 Dicha División recién fue ascendida a Dirección de Delegaciones Regionales por Resolución n° 101 del 14 de agosto de 1945. En ese momento se nombró como Director al Dr. Segundo V. Linares Quintana, que había sido Director del Departamento Provincial del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires en dos oportunidades, entre marzo de 1942 y abril de 1943 y luego, entre septiembre de 1943 y diciembre del mismo año. Ver: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año II, n° 7-8 (julio a diciembre 1945), p. 935 y Barandarián (2008:201).

33 Ver Decreto n° 21.934 del 17 de septiembre de 1945, designándose delegados para la vigesimoséptima

reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo a reunirse en París. En: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año II, n° 7-8 (julio a diciembre 1945), p. 790-791.

[34](#) En mayo de 1944, Perón asigna esta tarea a la División de Asesoría Jurídica, quien eleva su informe casi dos meses más tarde. Ver: *Justicia del Trabajo: organización, competencia y procedimiento* (1944), Secretaría de Trabajo y Previsión - Imprenta del Congreso Nacional.

[35](#) En los primeros meses de 1943, Alfredo Palacios había presentado ante el Senado un proyecto para crear tribunales del trabajo. Allí consideraba distintos antecedentes y bibliografía especializada pertinente. Incluía a Carlos Desmarás como un importante referente, junto a abogados de la talla de Alejandro Unsaín, Carlos Saavedra Lamas, Manuel Pinto, Mariano Tissebaum y Dardo Rietti, entre otros. Ver: "Trabajo y Trabajadores: Tribunales de Trabajo en Argentina. Un proyecto de ley del senador nacional doctor Alfredo L. Palacios", *Boletín del Museo Social Argentino*, Año XXXI, Entregas 251-252 (mayo-junio 1943), pp. 167-171.

[36](#) Al momento de su designación había sido Jefe de Trabajos Prácticos de Legislación del Trabajo en La Plata y era Profesor Adjunto de Legislación del Trabajo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Posteriormente, fue Jefe de la Delegación Argentina en la XXX° Conferencia Internacional del Trabajo en 1947 e integró diversas comisiones de estudio del trabajo en el exterior. En 1948 fue designado embajador en México. Ver: *Quién es Quién en la Argentina...*(1955)

[37](#) En un interesante estudio antropológico sobre el lugar de la lealtad en las concepciones de la política y de la praxis del peronismo, Fernando Balbi (2007) sostiene, de hecho, que las nociones de la lealtad peronista derivan históricamente del concepto de lealtad de los militares argentinos de la época.

[38](#) La relación con líderes sindicales como Ángel Borlenghi, Cipriano Reyes o Luis Gay fue vital durante este tramo, pero no ocuparon cargos públicos. El primero era secretario general de la Confederación General de Empleados de Comercio (CGEC) -uno de los gremios de actuación más relevante durante la década de 1930-, miembro de la conducción de la CGT N° 2 desde 1942 y había estado afiliado al Partido Socialista durante largo tiempo. Movilizó el apoyo de la CGEC en momentos claves, aunque sólo se plegó a Perón de manera decidida tras la obtención de la caja jubilaria para los empleados de comercio en 1944. Reyes fue uno de los líderes en que se apoyó la STyP para anular el peso de los cuadros comunistas en la organización de los trabajadores de la carne, tras la intervención de Perón y Mercante en la larga huelga que sostuvieron en 1943 y en la que ayudaron a sacar de prisión a José Peter. La STyP impulsaría la organización de la Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne, Derivados y Afines (FGPICDyA), que se materializaría a fines de 1945 y catapultaría a Cipriano Reyes, que no contaba con un largo historial de militancia sindical, como sí tenían otros de los que dialogaron con Perón en estos años. Luis Gay, por su parte, llevaba la voz cantante en la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos (FOET), pese a no ocupar siempre los cargos de mayor jerarquía en su seno. La colaboración con la STyP se cristalizó en 1945, cuando con su intermedio, logró arrancársele un escalafón a la Unión Telefónica. Sobre estos temas, ver: Rein (2006); Horowitz (2004); Lobato (2004); Contreras (2012).

[39](#) Hay diferentes versiones sobre la relación de Hugo y Domingo Mercante. Mientras que algunos los señalan como hermanos y otros como primos y tío/sobrino, en la biografía "oficial" de Domingo Mercante -escrita por uno de sus hijos-, Hugo no aparece siquiera mencionado en el núcleo familiar. Ver testimonios en Monzalvo (1975), Mercante (1995), Luna (1984); Vargas (2011) y Navarro (2007).

[40](#) La UF negoció obtener el apoyo monetario de la STyP para construir un gran hospital para los ferroviarios en Buenos Aires y otros servicios de salud complementarios, financiados por el aporte del gobierno, así como por las contribuciones obligatorias de los empresarios y los obreros, a cambio de ceder el control del sistema de salud a ese organismo especial que funcionaría dentro de la STyP. Ver: Horowitz (2004).

[41](#) Ver los testimonios de Luis Monzalvo (1975:115-117, 130-132 y 181-182)

[42](#) Ver: Decreto n° 10.115 del 5 de abril de 1946, creando la Dirección General de Asistencia y Previsión Social para Empleados y Obreros de la Industria del Vidrio. Ver: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año III, n° 10 (abril/mayo/junio 1946), pp. 849-850.

[43](#) Ver: Resolución de la STyP del 27 de junio de 1944, reconociéndose como entidad gremial obrera representativa al Sindicato de la Industria del Vidrio, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 2

(abril/mayo/junio 1944), p. 417. A partir de la segunda mitad de 1944 (n° 3 de la *Revista de Trabajo y Previsión*), empiezan a publicarse los convenios colectivos en los que tuvo intervención el SOIV. Apenas comenzó a funcionar, representó a tres empresas distintas, que en el plazo de tres meses, lograron cada una su convenio.

Bibliografía

- Aelo O. H. (2012). *El peronismo en la Provincia de Buenos Aires, 1946-1955*. Buenos Aires: Eduntref.
- Angélico, H. & Forni, P. (1993). Pulmones y vidrio. Organización del trabajo y conflicto laboral en 1929. *Ciclos*, vol. III (5), pp. 93-111.
- Ascolani A. (2009). *El sindicalismo rural en la Argentina. De la resistencia clasista a la comunidad organizada (1928-1952)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Auza N. T. (1987). La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo. 1907-1912. *Revista de Historia del Derecho* 15, pp. 101-143.
- Balbi F. (2007). *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Barandarián, L. O. (2008). *Estado y trabajo. Las políticas públicas y los trabajadores rurales pampeanos en los inicios del estado "interventor" (1925-1950)*. Tesis Doctoral inédita, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Béjar M. D. (2000). La política laboral del gobierno de Manuel Fresco. En J. Panettieri (comp.). *Argentina: trabajadores entre dos guerras* (pp. 155-189). Buenos Aires: Eudeba.
- Béjar M. D. (2005). *El régimen fraudulento. La política en la Provincia de Buenos Aires, 1930-1945*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belini C. (2009). *La industria peronista*. Buenos Aires: Edhasa.
- Berrotarán P. (2003). *Del plan a la planificación: El Estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Biernat C. (2007). *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Bohoslavsky E. & Soprano G. (2009). Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina. En E. Bohoslavsky & G. Soprano (eds.). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina, de 1880 a la actualidad* (pp. 9-55). Buenos Aires: Prometeo.
- Campione D. (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Contreras G. N. (2012). *Movimiento obrero, sindicalismo y política durante el primer gobierno peronista. Un estudio de los gremios gráfico, frigorífico, marítimo, ferroviario y del personal de la administración pública nacional*. Tesis doctoral inédita, UNMdeP.
- Del Campo H. (2005). *Sindicalismo y Peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Doyon L. (2006). *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista. 1943-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fiorucci F. (2011). *Intelectuales y peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

Freire, J.M. (1951). En el acto realizado por la CGT en la ciudad de Santa Fe -29/09/1950. En J.M. Freira. *Acción Constructiva del Peronismo. Contribución espiritual del movimiento peronista*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Previsión.

Gaggero H. & Garro A. (2009). *Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar. Estado, gobierno y políticas sociales durante el peronismo (1943-1955): proyectos y realidades*. Buenos Aires: Biblos.

Galasso, N. (2005). *Perón: formación, ascenso y caída, 1893-1955. Tomo I*, Buenos Aires: Colihue.

Gasió, G. (2010). *El vínculo de unión. Ejército, policía y pueblo en los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Teseo.

Gené, M. (2008). *Un mundo feliz: imágenes de los trabajadores en el primer peronismo. 1946-1955*. Buenos Aires: FCE.

Gilbert, A. (1943). Declaraciones y medidas de orden económico y social del actual gobierno. *Revista de Economía Argentina*, XXVI (302), pp. 350-351.

González Bollo, H. (noviembre, 2008). José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-44). En *Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: la Primera Década*, UNMdeP. Recuperado de: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/gbollo2.pdf>

Horowitz J. (2004). *Los sindicatos, el Estado y el surgimiento de Perón. 1930-1946*. Buenos Aires: EDUNTREF.

Lobato M. Z. (2004). *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*. Buenos Aires: Prometeo.

Lobato M. Z. (2006). El Estado y el trabajo femenino. El Departamento Nacional del Trabajo. En D. Lvovich & J. Suriano (eds.). *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952* (pp. 27-45). Buenos Aires: Prometeo.

Lobato M. Z. (2007). Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente. *Revista de Trabajo*, 3 (4), pp. 145-154.

Lobato M. Z. (2010). Instituciones laborales, funcionarios y política: notas a partir de un proyecto de investigación. *Revista de Trabajo*, 6 (8), pp. 105-116.

Lobato M. Z. . & Suriano J. (2014). Introducción: Trabajo, cuestión social e intervención estatal. En Lobato M. Z. & J. Suriano (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)* (pp. 9-53). Buenos Aires: Edhasa.

Luciani M. P. (2014). *El primer peronismo y la jerarquización de las agencias estatales del trabajo (1943-1955)*. Tesis de maestría inédita IDAES/UNSAM.

Luciani M. P. (2014b). José María Freire, de secretario a ministro: un funcionario obrero en el área de Trabajo y Previsión. En M. Zaida Lobato y J. Suriano (comps.). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)* (pp. 319-334). Buenos Aires: Edhasa.

Luna F. (1984). *El 45*. Buenos Aires: Hyspamérica.

Mases E. (2014). La Secretaría de Trabajo y Previsión y el mundo indígena. El rol de los delegados indígenas en la norpatagonia En M. Zaida Lobato y J. Suriano (comps.). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)* (pp. 267-292). Buenos Aires: Edhasa.

Mercante D.A (1995). *Mercante: el corazón de Perón*. Buenos Aires: Ediciones de La Flor

Monsalvo, L. (1974). *Testigo de la primera hora del peronismo*, Buenos Aires, Pleamar.

Navarro M. (2007). *Evita*. Buenos Aires: Edhasa.

Perón, J.D. (1947). La política desarrollada por la Secretaría de Trabajo y Previsión. Síntesis completa de la legislación desde el 4 de junio de 1943 hasta el 3 de junio de 1946. *Hechos e Ideas*, Año VI (42).

Pichetto, J.R. (1944). *Síntesis de nuestra legislación social*. Buenos Aires: Secretaría de Trabajo y Previsión - Imprenta del Congreso Nacional.

Ramacciotti, K. (2009). *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

Rein, R. (2006). *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires: Lumiere.

Scokpol, Th. (1985). Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. En P. Evans, R. Rueschmeyer & T. Scokpol (comps.). *Bringing the State back in* (pp. 3-43). Cambridge: Cambridge University Press.

Saenz-Hayes, R. (1960). *Ramón J. Cárcano. En las Letras, el Gobierno y la Diplomacia (1860-1946)*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Educación y Justicia.

Soprano, G. (2000). El Departamento Nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina. 1907-1943. En J. Panettieri (comp.). *Argentina: trabajadores entre dos guerras* (pp. 31-53). Buenos Aires: Eudeba.

Soprano, G. (2009). 'Haciendo inspección'. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914). En E. Bohoslavsky y G. Soprano (eds.). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina, de 1880 a la actualidad* (pp. 85-120). Buenos Aires: Prometeo.

Stábile, B. (1961). *La mujer en el desarrollo nacional*. Buenos Aires: Arayú.

Stagnaro A. (2012). *Los Tribunales del Trabajo como escenario del conflicto entre el capital y el trabajo. 1948-1960*. Tesis doctoral inédita, Universidad Nacional de La Plata.

Stawski, M. (2009). *Asistencia social y buenos negocios: política de la Fundación Eva Perón, 1948-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Suriano J. (1990). El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914. *Anuario* 14, pp. 109-136.

Torre J. C. (1990). *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana/Instituto Torcuato Di Tella.

Unsaín A. (1945). Síntesis del régimen legal de las asociaciones profesionales. *Derecho del Trabajo*, Tomo V, pp. 529-538.

Vargas H. D. (2011). Un repaso de las jornadas de octubre desde el rol que tuvieron los funcionarios de la STyP en la organización de las marchas que culminaron en la Plaza de Mayo. *Miradas al Sur*, 4 (178), 16/10/2011.