

## RELACIONES ENTRE ESTADO Y SINDICATOS DURANTE LOS GOBIERNOS RADICALES, 1916-1930\*

Enrique Garguin

Publicado en José Panettieri, compilador: *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Buenos Aires, 2000, pp. 87-117

El 12 de octubre de 1916 Hipólito Yrigoyen inauguró una serie ininterrumpida de casi catorce años de gobiernos radicales, habiendo sido electo bajo los auspicios de la ley Sáenz Peña, que en 1912 estableciera el sufragio universal masculino, secreto y obligatorio. Pero no fue el partido gobernante la única novedad del período. También se produjeron importantes cambios en la forma del Estado y en su relación con la sociedad civil<sup>1</sup>. Entre 1912 y 1916 finalizó el Estado oligárquico y comenzó la formación de un sistema político de base ampliada que si bien abrió la posibilidad para el establecimiento de un sistema de partidos, éste no alcanzó a consolidarse plenamente y su fracaso se encuentra, junto con otros factores, en la base de la crisis orgánica abierta en 1930<sup>2</sup>. De todos modos, el Estado ya no pudo mantenerse cerrado como antaño a las demandas de la sociedad civil, que comenzaron a crecer.

La clase obrera no fue ajena a este movimiento y desde fines de la Gran Guerra algunos de sus sectores más dinámicos comenzaron a demandar al Estado por medio de sus

---

\* El presente trabajo sintetiza los resultados de una investigación desarrollada bajo la dirección de Waldo Ansaldi y el apoyo de una Beca de la UNLP, presentada como tesina de Licenciatura (Fac. de Humanidades y Cs. de la Ed., UNLP, agosto de 1998). El autor desea agradecer al tribunal evaluador, compuesto por Noemí Girbal, José Panettieri y Ricardo Rivas, así como a Germán Soprano y Aníbal Viguera por sus comentarios. Una versión preliminar –“Mediaciones corporativas entre Estado y sindicatos. Argentina (1916-1930)”- fue presentada al XXI International Congress, LASA98, Chicago, septiembre de 1998.

<sup>1</sup> Ansaldi, Waldo, “Estado, partidos y sociedad en la Argentina radical, 1916-1930”, en *Cuadernos del Claeh*, año 14, N° 50, Montevideo, 1989, pp. 45-70; Bonaudo, Marta y Sonzogni, Elida, “Sufragio libre y cuestión social. Argentina, 1912-1922”, en *idem*, pp. 143-163; Gutiérrez, Leandro y Romero, Luis Alberto, “Ciudadanía política y ciudadanía social: los sectores populares en Buenos Aires, 1912-1955”, en *Índice para el análisis de nuestro tiempo*, N° 5, Segunda época, Centro de Estudios Sociales-DAIA, Buenos Aires, abril 1992, pp. 75-101; Viguera, Aníbal, “Participación electoral y prácticas políticas de los sectores populares en Buenos Aires, 1912-1922”, en *Entrepasados. Revista de Historia*, Año I, N° 1, Buenos Aires, 1991, pp. 5-33. He abordado algunos aspectos de dichos cambios en “La marea roja. El triunfo socialista en las elecciones porteñas de 1913”, La Plata, 1994, policopiado.

organizaciones propias, los sindicatos, que también sufrieron cambios significativos durante la segunda década del siglo XX. Anteriormente, habían predominado los sindicatos por oficio, pequeños y dispersos, de base generalmente artesanal o semiartesanal; mientras que durante los gobiernos radicales se asistió al predominio de los sindicatos del transporte, generalmente ligados al comercio de exportación, organizados por rama, y que concentraban a gran número de trabajadores. Paralelamente la corriente sindicalista<sup>3</sup> logró desplazar al anarquismo de su papel hegemónico dentro del movimiento obrero. Si bien esta corriente se hallaba fuertemente marcada por el antipoliticismo característico del anarquismo y reivindicaba la lucha de clases, pareció olvidar pronto estos principios que, en aras de la obtención de mejoras económicas, fueron reemplazados por un reformismo pragmático característico, alejado tanto de la utopía revolucionaria anarquista como del reformismo dogmático-parlamentario del Partido Socialista.<sup>4</sup>

El presente trabajo intenta dar cuenta de la innovación operada en esta época tanto en la política estatal como en la conducta de los sindicatos (o de un importante grupo de ellos) y en las relaciones establecidas entre ambos. Nos centraremos particularmente en el modo en que dichas transformaciones se insertaron en el interior del sistema político argentino, privilegiando una mediación de tipo corporativa.

Al respecto, concebimos al sistema político argentino como un “entramado de mediaciones entre la sociedad civil y el Estado dominado por la bifacialidad o por un doble canal: la mediación partidaria y la mediación corporativa. Ella define, así, un sistema político que funciona con dos lógicas, una partidaria y otra corporativa. De ambas mediaciones y lógicas, las corporativas priman sobre las partidarias”.<sup>5</sup> El tipo de mediación que predomine tiene importancia fundamental cuando se analiza la debilidad de la democracia argentina: mientras el primer tipo actúa dentro del sistema de partidos políticos característico de la democracia liberal, la mediación corporativa socava las bases del mismo, ejerciendo presiones de manera directa -según relaciones de fuerza ajenas al modelo democrático-burgués- sobre la sociedad política. De esta manera pierden sus

---

<sup>2</sup> Ansaldi, Waldo, “Democracia y dictadura en la historia de la sociedad argentina”, en *Índice.. op.cit.*

<sup>3</sup> La palabra “sindicalista” -al igual que “sindicalismo”- tiene en castellano un sentido genérico -todo lo relativo a los sindicatos- que excede a la tendencia ideológica del mismo nombre; sin embargo, en el presente trabajo sólo se la utilizará para designar a dicha corriente.

<sup>4</sup> Ver Campo, Hugo del, *El “sindicalismo revolucionario” (1905-1945)*, CEAL (BPA), Bs. As., 1986.

funciones y legitimidad los canales orgánicos que la democracia liberal establece: los partidos políticos y el Congreso.

Al hablar de un tipo de mediación corporativo no nos referimos exactamente al “neocorporativismo”, concepto surgido hace más de dos décadas para analizar algunos rasgos de las sociedades industriales avanzadas contemporáneas, aunque ciertamente se halla cercano a algunos elementos constitutivos de este concepto<sup>6</sup>. Así, Manuel Pérez Yruela y Salvador Giner señalan tres características presentes en todos los autores para diferenciar el “viejo” del “nuevo corporativismo”, características que este nuevo corporativismo comparte con el contexto en que se desarrolla nuestro canal mediador:

El nuevo corporativismo, a diferencia del otro, tiene una cierta espontaneidad en su origen que no responde totalmente a un diseño realizado desde el poder; coexiste con una concepción pluralista y conflictivista de la sociedad que no puede reducirse a una totalidad armónicamente integrada. Sólo abarca una parte de las relaciones sociales, políticas y económicas y enlaza con un sistema de representación parlamentaria que guarda una estrecha congruencia con los principios del pluralismo liberal.<sup>7</sup>

Sin embargo, también hay numerosas diferencias. En primer lugar, el alcance y el nivel de análisis son distintos, como ya se desprende del uso del sustantivo frente a la adjetivación: los estudios sobre el “neocorporativismo” se refieren a un sistema y dentro de él enfatizan los rasgos estructurales y funcionales de las organizaciones participantes,<sup>8</sup> mientras que nuestro uso del adjetivo se refiere a algunos rasgos del sistema político que de ningún modo lo definen por completo. Por otro lado, el neocorporativismo suele aparecer como opuesto a pluralismo (categoría con la que puede analizarse- y de hecho se ha analizado<sup>9</sup>- el período bajo nuestro estudio en Argentina), mientras que en nuestro trabajo

---

<sup>5</sup> Ansaldi, Waldo, “La interferencia está en el canal. Mediaciones políticas (partidarias y corporativas) en la construcción de la democracia en Argentina”, en *Boletín Americanista*, N° 44, Universitat de Barcelona, 1994, p. 8.

<sup>6</sup> Concepto de todas formas poco preciso como puede apreciarse con una rápida mirada a la abundante y variada bibliografía a él referida. En castellano existen tres buenas compilaciones: Schmitter, Philippe y Lehbruch, Gerhard (comps.), *Neocorporativismo I*, Alianza Editorial, México, 1992; Sanz Menéndez, Luis (comp.), *Zona Abierta*, N° 67-68, Madrid, 1994; y Manuel Pérez Yruela y Salvador Giner (comps.), *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 31, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, julio-septiembre de 1985.

<sup>7</sup> Manuel Pérez Yruela y Salvador Giner, “Corporatismo: el estado de la cuestión”, en *idem*, p.19.

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, la definición originaria (1974) de Schmitter en “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Schmitter y Lehbruch (comps.), *op.cit.*, p.24.

<sup>9</sup> Ver como ejemplo, Bunel, Jean, *Pactos y agresiones. El sindicalismo argentino ante al desafío neoliberal*, FCE, Buenos Aires, 1992.

lo utilizaremos para distinguir ciertos canales de mediación de los canales partidarios (presentes ambos en inestable convivencia).

En síntesis, cuando hablamos de mediación corporativa no sostenemos la existencia de unidades “organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos”<sup>10</sup> (de hecho, nada de esto existía en la Argentina por nosotros estudiada), sino que hacemos referencia a la existencia de una relación directa entre las instancias ejecutivas del Estado y determinado grupo de interés, sin que medien las instancias específicas que establece el régimen político para la articulación de las distintas demandas e intereses: los partidos políticos y el parlamento.

En relación a lo anterior, la bibliografía “neocorporativista” en general no encuentra problemática la convivencia entre democracia liberal y mediaciones corporativas;<sup>11</sup> sin embargo, acordamos con Bob Jessop cuando sostiene:

...los dos sistemas tienen diferentes reglas decisionales (unanimidad contra mayoría), diferentes principios de legitimidad (funcional contra electoral) y diferentes bases políticas (corporaciones contra partidos). Esto sugiere por lo menos que los resultados políticos preferidos en un sistema podrían ser incompatibles con aquellos favorecidos en el otro, y que de allí podrían resultar conflictos y hasta inmovilismo. La participación del ejecutivo político en ambos sistemas [...] no garantiza la armonización de las políticas corporativista y parlamentaria, y hasta podría intensificar conflictos y contradicciones y/o sentar las bases

---

<sup>10</sup> Caracterización dada en la definición de Schmitter arriba mencionada. De todos modos, el privilegio de la mediación corporativa en nuestro período puede sí considerarse como un paso importante para el posterior establecimiento de un sistema neocorporativista (o corporativista social). Al respecto puede resultar fructífera la hipótesis esbozada por Jean Bunel, *op.cit.*, quien sostiene que en la Argentina post peronista no hay ni pluralismo, ni corporativismo estatal, pero tampoco corporativismo societal, “si entendemos por ello que la gestión gubernamental moderna necesita de la formación de grupos de interés, en particular sindicatos de asalariados y organizaciones que gocen de un monopolio de representatividad, dirigidos a la solución racional de los problemas y que se apoyen en la autoridad ante sus mandantes, y en la capacidad técnica mucho más que en la movilización de sus afiliados.” (*idem*, p.135) En Argentina, sostiene, el corporativismo societal fue una evolución del pluralismo interrumpida por el intento de corporativismo estatal peronista y, luego, por lo que él propone denominar corporativismo político.

<sup>11</sup> Por ejemplo, Lehbruch, Gerhard, “Corporativismo liberal y gobierno de partidos”, en Schmitter y Lehbruch (comps.), *op.cit.*, pp.173-213, quien plantea una complementariedad funcional entre la representación basada en la dupla partidos-parlamento y la sustentada en el corporativismo.

políticas para la independencia del ejecutivo, explotando las diferencias entre los dos sistemas.<sup>12</sup>

Los sindicatos, en tanto que organizaciones de carácter netamente clasista, pertenecientes a la sociedad civil y cuyo objetivo principal consiste en mejorar las condiciones de lucha de la clase obrera frente a la burguesía, no pueden evitar relacionarse con el Estado, relación que puede ser de confrontación o de colaboración y que, en este último caso, utiliza canales de mediación determinados. Para el caso que nos ocupa, se puede optar, fundamentalmente, entre un contacto directo con el Poder Ejecutivo, corporativo, o un canal “mediado” por los partidos políticos y el Congreso. En este segundo caso, la historia europea nos brinda dos modelos posibles a seguir, que encuentran su contrapartida argentina en sendos intentos fallidos: por un lado, tenemos el modelo de estructuración entre el partido obrero y los sindicatos en el cual éstos se hallan subordinados a aquel (esto fue lo que intentó sin éxito el PS desde su fundación); por el otro lado, está el intento del Partido Laborista, con sus pretensiones de ser la expresión política del movimiento obrero organizado, en el cual el partido encontraba una posición subordinada respecto de los sindicatos, y cuyo fracaso significó la extinción del partido. El fracaso de ambos intentos resulta significativo al indagar las posibilidades reales de una mediación no corporativa Estado-sindicatos en la Argentina de aquellos años.

Cabe agregar que el período estudiado asistió, juntamente con los intentos integrativos que analizaremos, a algunas de las represiones a movilizaciones obreras más sangrientas de la historia argentina (huelgas frigoríficas de 1917, Semana Trágica de 1919, huelgas patagónicas en 1921). Si bien estos casos no serán desarrollados, constituyen el contrapunto necesario de las relaciones aquí analizadas y resultan fundamentales para comprender los estrechos límites que tenía el “obrerismo” de Yrigoyen.<sup>13</sup>

### **Los comienzos: la intervención del PEN en las huelgas**

---

<sup>12</sup> Jessop, Bob, “Corporativismo, parlamentarismo y democracia social”, en Schmitter y Lehbruch (comps.), *op.cit.*, p.236. Otro punto de interés en Jessop, es que el surgimiento de este híbrido aparece en relación a la crisis política signada por una separación creciente entre administración y parlamento en la que éste -y los intereses en él representados- pierde capacidad de control sobre aquella. Situación que se da desde el origen con el presidencialismo argentino y resulta agravada por el personalismo del gobierno de Yrigoyen.

<sup>13</sup> Nos permitimos esta licencia por ser esta problemática la más tratada por la bibliografía clásica sobre el tema. Para una visión de conjunto y de los casos más significativos ver Rock, David, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1992 (1ª ed. en castellano 1977). También puede verse, Bilsky, Edgardo, *La semana trágica*, Ceal, Buenos Aires, 1984; Bayer, Osvaldo, *Los vengadores de la Patagonia Trágica*, (3 tomos) Editorial Galerna, Buenos Aires, 1974; Sebastián Marotta, *El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo*, Lacio, Buenos Aires, 1960-1961 (vol. II), Calomino, 1970 (vol. III).

Menos de dos meses después de que Yrigoyen llegara a la presidencia, se desató en el puerto de Buenos Aires un conflicto laboral para el cual los trabajadores venían juntando fuerzas y esperando el momento oportuno desde tiempo atrás. Luego de la derrota sufrida en 1912, cuando tanto la moderación negociadora del sindicato como los tibios intentos mediadores de un sector del Estado fracasaron ante la intransigencia patronal, el sindicato no cejó en sus esfuerzos organizativos ni abandonó sus intenciones de conseguir un mayor control sobre el proceso de trabajo mediante acuerdos arrancados a las empresas.<sup>14</sup> La oportunidad pareció presentarse a fines de 1916 cuando al tiempo de mayor actividad portuaria (exportación de las cosechas) se sumaba la existencia del nuevo gobierno. El pliego de condiciones entregado en noviembre por el sindicato a las empresas incluía no sólo aumentos salariales sino también múltiples medidas que reglamentaran las condiciones de trabajo, el reconocimiento del sindicato y la constitución de una comisión bipartita para resolver futuras desavenencias laborales.<sup>15</sup>

Al comienzo, la actitud estatal resultó ambigua, con el Departamento Nacional del Trabajo (en adelante, DNT) buscando alguna solución presumiblemente amistosa y la prefectura apoyando de múltiples maneras a los armadores, acción estatal que se mostraba mucho más coherente y efectiva que los deseos del DNT. Pero los grandes perjuicios que el paro provocaba conjuntamente con la intransigencia patronal inclinaron la balanza hacia la búsqueda de una solución que finalmente favoreció a los trabajadores: el apoyo de la Prefectura fue suspendido, con lo que se forzó a las empresas a aceptar el arbitraje de Yrigoyen, y el dictamen del jefe de policía -designado por Yrigoyen como árbitro- estableció muchas de las demandas obreras.

Al laudo arbitral siguió una huelga parcial (20/3/17) y un *lock-out* empresario (27/3/17), comenzados cuando la empresa Mihanovich reemplazó personal de la FOM por *crumiros* de la Sociedad Obrera Marítima del Trabajo Libre. Nuevamente, la Prefectura impidió a los trabajadores realizar propaganda y hubo enfrentamientos entre obreros de ambas organizaciones. A comienzos de abril, y con la intervención de la policía, las partes suscribieron un nuevo acuerdo.

---

<sup>14</sup> Adelman, Jeremy: "State and Labour in Argentina: the portworkers of Buenos Aires, 1910-21", en *Journal of Latin American Studies*, 25, 1, febrero de 1993, pp. 73-102.

<sup>15</sup> Departamento Nacional del Trabajo, *Boletín (BDNT)* N°37, mayo de 1918.

En el curso de todo este conflicto, los obreros se entrevistaron dos veces con el Ministro del Interior (4 y 21 de diciembre) y otras dos con el Presidente de la Nación (6 de diciembre y 24 de marzo),<sup>16</sup> amén de los asiduos contactos con el DNT. “Yrigoyen había entablado contacto personal con los líderes de la más importante federación "sindicalista" y había demostrado su apoyo a los obreros”,<sup>17</sup> concluye al respecto David Rock.

La importancia -y la excepcionalidad- conferida por el Estado a la resolución de esta huelga se aprecia en el hecho de que el número 37 del *Boletín* del DNT estuvo dedicado íntegramente a su desarrollo y resolución. Tal circunstancia era justificada por la importancia del movimiento (que, de prolongarse la huelga, habría significado la virtual paralización económica del país, por ser el transporte marítimo un elemento vital de la Argentina primarioexportadora), su feliz solución, y “el principio de arbitraje que como medio de solución quedó en ella sentado”.<sup>18</sup> En la introducción al informe, Alejandro Unsain, presidente interino del DNT, señalaba su carácter ejemplar, pero también sostenía la apremiante necesidad de legislar sobre los conflictos laborales, por su creciente importancia.

Esta falta de una ley en materia de huelgas, al hacerse sentir cada vez más, coloca a las autoridades en la difícil situación de proceder en cada caso en forma diversa y ocasional, buscando dentro de sus posibilidades medios y recursos que carecen de la estabilidad que sólo una norma jurídica inexistente podría dar.<sup>19</sup>

En esta cita, Alejandro Unsain captó a la perfección una de las características que consideramos centrales de la política laboral yrigoyenista: la ambigüedad, el (aparente) eclecticismo, el “proceder en cada caso en forma diversa y ocasional”. Asimismo, aparece un reclamo que sería constante por parte de la dirección del DNT y que no recibiría respuesta durante el período analizado: legislación sobre conflictos laborales, que daría mayor estabilidad a las resoluciones al extraerlas de la acción del poder político y canalizarlas por medios institucionales.

---

<sup>16</sup> El único antecedente de reunión entre un Presidente y una delegación obrera fue el de La Fraternidad con Sáenz Peña, pero su resultado no supuso ningún apoyo a los trabajadores y la huelga ferroviaria de 1912 fracasó. Ver Suriano, Juan, “Estado y conflicto social: el caso de la huelga de maquinistas ferroviarios de 1912”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera serie, N° 4, 2° semestre de 1991, pp. 91-115.

<sup>17</sup> Rock, David, *El Radicalismo Argentino*, op.cit., p.143.

<sup>18</sup> *BDNT* N° 37, p.V.

<sup>19</sup> *Idem*, p. VII.

Fue esta la primera vez en la historia argentina en que se produjo un triunfo de obreros en huelga gracias al apoyo obtenido desde el Estado. Aunque ese apoyo no haya sido más que prescindencia real, es decir quite del apoyo efectivo a la parte patronal, el cambio de actitud fue notorio y resultó decisivo para el triunfo obrero.<sup>20</sup> También resultó fundamental para la construcción del *obrerismo* de Yrigoyen, imagen que comenzó a difundirse después de este primer contacto personal con los dirigentes marítimos y de la FORA. La relación directa daba sus buenos frutos para ambos. Pero más allá de los logros más inmediatos (satisfacción de reclamos para unos, imagen benefactora para otro) este acercamiento entre el Estado y los sindicatos tiene significados más profundos: la intervención estatal no se dio por medio de canales instituidos formalmente, ni tampoco se hicieron presentes los partidos políticos como tales. Los distintos actores representaron sus papeles no según un libreto establecido por la ley y el régimen político sino mediante una "improvisación" guiada por las particulares circunstancias y las respectivas posiciones de fuerza.<sup>21</sup> Estos rasgos resultan significativos a la hora de analizar la eficacia de la mediación partidaria *vis à vis* la corporativa.

La otra gran intervención estatal en un conflicto obrero, ocurrida para solucionar las huelgas ferroviarias de 1917, también fue justificada por la importancia para la Nación toda del sector afectado, considerando que la huelga se había extendido “al extremo de perturbar casi en absoluto la vida económico-social de la República”.<sup>22</sup> Originada en una pluralidad de huelgas parciales decretadas por las bases, sus causas eran de lo más diversas e iban desde aumento de salarios hasta la readmisión de los trabajadores dejados cesantes luego de la huelga de 1912, pasando por el cumplimiento de la ley de jubilaciones y la reglamentación del trabajo ferroviario.

---

<sup>20</sup> “Ha bastado la prescindencia de [las autoridades], que antes perseguían y encarcelaban huelguistas, para que la energía y la unidad de éstos diera los frutos deseados.” *La Vanguardia (LV)*, 23/4/17. El periódico del PS había reconocido anteriormente que el fallo arbitral constituía un triunfo para los obreros y un considerable progreso en materia de políticas estatales. Pero también dejaba entrever una crítica al gobierno de Yrigoyen por el “método unipersonal (siempre arbitrario)” empleado en la resolución del conflicto, y proponía la institucionalización de mecanismos de arbitraje. *LV*, 6/1/17, p.1.

<sup>21</sup> La inexistencia de un sistema institucional de regulación de las relaciones laborales legalmente sancionado era reforzada por el hecho de que tanto Yrigoyen como los sindicalistas pretendían mantener sus relaciones en un nivel de informalidad y no compromisos orgánicos (David Rock, *El radicalismo argentino...*, *op.cit.*).

<sup>22</sup> *BDNT* N° 42, 1919, p. 73.



Ante intereses tan complejos y sin el concurso de una legislación adecuada para la solución de los conflictos entre el capital y el trabajo, el Poder Ejecutivo se propuso encontrar una fórmula de avenencia que pusiese fin a la huelga...<sup>23</sup>

Nuevamente tenemos tres elementos fundamentales: ausencia de legislación, intención de poner fin a la huelga, intervención *ad-hoc* del Poder Ejecutivo Nacional.

A pesar de que en este caso la actitud del gobierno fue menos indulgente con los trabajadores, las críticas a su accionar por parte de los sectores más reaccionarios de la sociedad fueron mucho más agudas y generalizadas que en el anterior caso de la navegación de cabotaje, y provocaron un poderoso reagrupamiento de la burguesía argentina, dejando de lado los anteriores reparos para con el capital ferroviario. Además, la paralización total del tráfico terrestre durante los 24 días de huelga general (septiembre-octubre de 1917), con sus secuelas sobre la vida cotidiana, volcó también a más amplios sectores de la población en contra de los trabajadores, a pesar de los infructuosos intentos de éstos de mostrar la huelga como producto de los foráneos intereses ferroviarios.<sup>24</sup>

En estas condiciones, no es de extrañar que la conducta del gobierno fuese por demás zigzagueante. En uno de los conflictos que precedieron a la huelga general que paralizó al país entero, el diario radical *La Época* reflejó en sus páginas las oscilaciones del gobierno, responsabilizando ora a “la actitud intransigente de los obreros” en momentos en que “la justicia no está con ellos”,<sup>25</sup> ora a las empresas y sus arbitrariedades injustificadas.<sup>26</sup> Este cambio en la opinión del diario radical durante el transcurso de la huelga en el Ferrocarril Central Argentino estuvo determinado directamente por la actitud de los trabajadores respecto a la mediación estatal: cuando la asamblea de trabajadores de la FOF rechazó las condiciones arregladas por el ministro de Obras Públicas, Pablo Torello, pues no reincorporaba a los trabajadores despedidos, *La Época* cuestionó la justicia de sus reclamos y atacó su “intransigencia”; posteriormente, luego de la aceptación de la segunda resolución de Torello -que reconocía la justicia del reclamo- el diario cargó las culpas preferentemente sobre la empresa. Se reflejaba así la puja directa entablada entre el gobierno (cuya prioridad era restablecer el servicio) y los sindicatos.

---

<sup>23</sup> *Ibidem.*

<sup>24</sup> David Rock, *op.cit.*, pp.156-160.

<sup>25</sup> *LE*, 11/8/17, p.1.

<sup>26</sup> *LE*, 17/8/17, p.1.

El conmocionado ambiente ferroviario no se aquietó con aquel decreto que sólo se refería a los trabajadores de una empresa en particular. Nuevas y numerosas huelgas parciales fueron forzadas por las bases y el diario radical cargó nuevamente las culpas sobre la actitud de los huelguistas, “sus censurables sistemas de violencia” y la participación de “agitadores profesionales”, lanzando advertencias acerca de la represión que sobrevendría.<sup>27</sup>

Finalmente, las direcciones nacionales de los dos sindicatos ferroviarios (FOF y LF) decidieron ponerse al frente del movimiento, dando comienzo a la huelga general en todos los ferrocarriles del país el 24 de septiembre. Luego de varios días, en que el tráfico terrestre se encontró prácticamente paralizado, el PEN dictó un reglamento del trabajo provisorio muy distinto, según *La Vanguardia*, al oportunamente presentado por el DNT a los sindicatos. El mismo fue tajantemente rechazado por los trabajadores adheridos a la FOF y recibió una respuesta ambigua de parte de LF y de los telegrafistas (gremio de reciente organización y que formaba parte de la comisión mixta de huelga). Otro decreto fue sancionado el 13 de octubre, ordenando compulsivamente la vuelta al trabajo, y con él el gobierno creyó solucionado el conflicto.<sup>28</sup> Pero a pesar del optimismo radical, y aunque el decreto incluía numerosos reclamos obreros, los Consejos federales de FOF, FOM Y FORA (todos de orientación sindicalista) resolvieron que con el decreto en cuestión no eran “satisfechas las aspiraciones del gremio ferroviario”, por lo que se declararían de inmediato la huelga general si el gobierno lo ponía en práctica.

Finalmente, la comisión mixta (FOF, LF y telegrafistas) se reunió nuevamente con Torello y logró imponer otras mejoras que el gobierno incluyó en su nuevo decreto provisorio. Pero la central obrera no había sido la única en jugar sus últimas cartas: el Ministerio de Obras Públicas se había dirigido a la justicia para denunciar penalmente a los consejos federales de FOF, FOM y FORA por incitar a la huelga general y dificultar la solución del conflicto, medida que no se llevó a cabo por la realización del acuerdo.<sup>29</sup>

Aunque el gobierno renovó su optimismo,<sup>30</sup> las empresas no cumplieron con las pautas del decreto.<sup>31</sup> Este incumplimiento patronal había sido vaticinado por una nota de

---

<sup>27</sup> “Huelga y violencia”, editorial de *LE*, 16/9/17.

<sup>28</sup> *LE*, 13/10/17, p.1.

<sup>29</sup> *La Organización Obrera (LOO)*, 20/10/17. “queda evidenciado que este como todos los gobiernos fingen ignorar dónde residen las causas motrices íntimas de las incesantes luchas entre el capital y el trabajo”.

<sup>30</sup> *LE*, 13/10/17, p.1.

redacción de *La Vanguardia* a poco de solucionado el conflicto, en la que se criticaba al gobierno por no haber sancionado el reglamento de trabajo ferroviario vía Congreso, modalidad que le daría mayor firmeza ante los incumplimientos patronales.

La solución de la huelga hubiera sido muy fácil si se hubieran convertido en leyes los proyectos votados por la cámara de diputados, relativos a la reglamentación del trabajo y a la jubilación del trabajo ferroviario. Sabiéndolo ¿por qué el ministro no concurrió al senado a pedir su sanción inmediata en nombre de los altos y verdaderos intereses del país afectado por la huelga? Pero como este gobierno sólo se mueve en virtud de cálculos electorales, dejó pasar esa oportunidad para dictar [...] un decreto «propio» que sólo servirá para confundir y embrollar aún más la situación.<sup>32</sup>

El PS ponía así de manifiesto el conflicto existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo,<sup>33</sup> y las debilidades de este último para canalizar las demandas de la sociedad civil y servir de arena de confrontación de los distintos intereses. Prácticamente toda la relación entre los trabajadores y el Estado se dio a través de las negociaciones directas entre el Ejecutivo y los sindicatos, y la reglamentación del trabajo ferroviario se dio por medio de un decreto del PEN (resultado de la puja entablada entre las empresas y los sindicatos a través de las presiones que cada uno pudo ejercer directamente sobre el gobierno, según sus posiciones de fuerza) y no a través de la sanción legislativa.

Antes de que finalizara el año 1917 numerosos ferrocarriles se hallaban nuevamente en huelga por los mencionados incumplimientos patronales, y continuaría así durante 1918. Si bien algunas de ellas fueron parcialmente solucionadas mediante la intervención del Ejecutivo o por arreglos directos, muchas fueron derrotadas y para abril de 1918 la FORA comienza a preparar la huelga general en solidaridad con los ferroviarios luego de que fracasaran las gestiones ante las empresas, que los gremios ferroviarios habían depositado en Yrigoyen.<sup>34</sup> Pero la amenaza no se cumplió.

Tenemos así, en conjunto, una actitud del Gobierno similar a la sostenida durante el conflicto marítimo, aunque menos favorable a los obreros y mucho más indecisa y

---

<sup>31</sup> *LE*, 13/11/17, p.1. Para este medio, sin embargo, dicha irregularidad no justificaba nuevas huelgas.

<sup>32</sup> *LV*, 9/10/17, p.1. Quizá no esté de más recordar que el Gobierno se encontraba en minoría en las cámaras legislativas por lo que hubiera resultado dificultoso lograr la sanción de la ley.

<sup>33</sup> Al respecto, ver Mustapic, Ana María, “Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical, 1916-1922”, en *Desarrollo Económico (DE)*, v.24, N° 93, abril-junio de 1984, pp.85-108.

<sup>34</sup> “Preparémonos para la huelga general” titulaba a toda página el N°34 (semanal) de *LOO*, 14/5/18. Y lo mismo ocurría con los siguientes tres números; pero esos mismos números eran también críticos de las huelgas

ambigua. También del lado obrero encontramos una menor coherencia, con divergencias entre los dos sindicatos ferroviarios y unas bases obreras más díscolas y poco controladas por la joven FOF. Y si bien los efectos inmediatos de las negociaciones entabladas (tanto en cuanto a mejorar las condiciones de los trabajadores como a pacificar las relaciones sociales) fueron considerablemente menores que en el caso de los marítimos; a mediano plazo, las buenas relaciones con estos demostrarían ser más débiles que con los ferroviarios, cuyos sindicatos serían en los años veinte ejemplo del nuevo tipo de organización y actividad sindicales que se estaban gestando.<sup>35</sup> Pero por el momento, se hacían visibles algunos límites tanto de la intervención estatal como de la extensión de la actitud moderada de los trabajadores.

Por otra parte, el caso de los ferroviarios adquiere mayor interés pues introduce otra innovación en las relaciones entre el Estado y los sindicatos. Como bien describe David Rock, con posterioridad al fracaso de la huelga ferroviaria de 1912, LF descubrió la necesidad de una acción conjunta con los trabajadores de tráfico y talleres, que desde ese mismo año intentaban organizar los "sindicalistas", y rápidamente ofreció su apoyo al nuevo sindicato y propuso la conformación de un comité mixto de huelga. Asimismo, el sindicato de maquinistas y foguistas, ligado al partido socialista, veía en el régimen político instaurado a partir de la ley Sáenz Peña nuevas posibilidades para la lucha gremial y hacia 1916 lanzó una campaña contra las empresas ferroviarias tendiente a dividir el campo patronal y lograr cierto apoyo estatal, el cual se volvía posible con la UCR en el poder. La resolución del conflicto marítimo no hizo más que confirmar sus esperanzas, por lo que en enero de 1917 pidió una entrevista con el ministro de obras públicas, Pablo Torello, quien no carecía de ciertos resquemores respecto de las empresas ferroviarias, resquemores compartidos por el yrigoyenismo en general.<sup>36</sup> Luego de la reunión, en la que se pidió la reglamentación del trabajo ferroviario y la reforma de las jubilaciones, LF difundió una circular que "expresa la confianza de que el actual gobierno no desconocerá la importancia del estudio de los problemas ferroviarios...".<sup>37</sup> El relato que de dicha reunión hicieron los

---

parciales que se venían sucediendo. "Hay que darse cuenta que en una huelga ferroviaria parcial, a más del enemigo potente que es la empresa está el Estado contra el personal, de ahí que sea difícil triunfar"

<sup>35</sup> Así, mientras que la FOM prácticamente desapareció entre 1924 y 1928, consecuencia de las fuertes persecuciones que sufrió, los gremios ferroviarios mantuvieron sus buenas relaciones con el gobierno obteniendo numerosas mejoras para sus afiliados. Ver Horowitz, Joel, "Los trabajadores ferroviarios en la Argentina (1920-1943). La formación de una élite obrera", en *DE*, v.25, N° 99, oct.-nov. 1985.

<sup>36</sup> Ver los editoriales de *La Época* de los días 13/11/17, 9/3/18/, 7/5/18 y 28/12/18.

<sup>37</sup> *LV*, 7/1/17, p.1.

dirigentes de LF manifiesta la excelente impresión que les causara el ministro radical, así como la casi convicción de que el nuevo Gobierno se comportaría de un modo distinto a “la negligencia y el desprecio con que los gobiernos anteriores han procedido”.<sup>38</sup> También la FOF inauguraba en ese enero del `17 sus visitas a la Casa Rosada, para entrevistarse con Torello y entregarle un listado de quejas. Torello prometió soluciones y pidió que no se tomaran medidas drásticas, declarando que las empresas estaban mal acostumbradas por los gobiernos anteriores, pero que la situación cambiaría.<sup>39</sup>

Estos episodios estaban inaugurando una práctica más específica que la iniciada con la intervención estatal en el conflicto marítimo. En el caso ferroviario, los sindicatos se sentaron a negociar con el Ejecutivo sin que existiera una huelga como hecho consumado<sup>40</sup>. Es cierto que el encuentro estaba justificado por la existencia de una falta de parte de la administración pública: el silencio de la Dirección General de Ferrocarriles ante la violación por parte de las empresas de normas por cuyo cumplimiento debía velar. Pero tanto los reclamos obreros como las promesas del Gobierno iban más allá de este tema administrativo, y con ello se estaban dando los primeros pasos de un andar que se iría fortaleciendo tendencialmente, en el que los sindicatos demandarían del Estado determinadas acciones *ex-novo* en negociaciones directas con el Poder Ejecutivo, marginando al Congreso y privilegiando la mediación corporativa por sobre de la partidaria.

### **Inicios de la cristalización: la cotidianeidad**

Los ya mencionados conflictos fueron los de más resonante intervención (no meramente represiva) de las altas esferas del ejecutivo nacional, pero hubo algunas otras a las que

---

<sup>38</sup> Cit. en *LV*, 7/1/17, p.1. Ver también, LF, “Memoria” (documento inédito), Circular N° 3, 7/1/17, cit. en David Rock, *op.cit.*, p.151. Varios días después La Fraternidad informaba que Torello había prometido una reglamentación sobre tareas y salarios de maquinistas y foguistas. *LV*, 21/1/17.

<sup>39</sup> *LV*, 18/1/17. Una delegación ferroviaria de Rosario también se reunió con Torello, *LV* 26/1/17.

<sup>40</sup> En verdad, la joven y autónoma Asociación Argentina de Telegrafistas (AAT) le había ganado de mano. En noviembre de 1916 se entrevistó con el ministro del interior, Gómez, para solicitar el cumplimiento de las leyes de descanso dominical y trabajo de mujeres y niños y la obtención de numerosas mejoras como la jornada de 6 hs. y el ingreso a las cajas de jubilaciones ferroviarias. El ministro prometió estudiar el caso y responderles (*LV*, 23/11/16). Pero su menor poder tanto estratégico como organizativo hace a este caso menos relevante que el de los ferroviarios. De hecho, seis meses después reclamaban una respuesta (*LV*, 6/5/17). Aunque en el mediano plazo también obtuvo su “premio” al ser incorporados los telegrafistas en la segunda ola de jubilaciones por medio de la ley 11.110 (1921), de jubilaciones y pensiones para empleados de empresas privadas en prestación de un servicio público.

pasaremos revista rápidamente. A comienzos de 1918, el gobernador del Territorio Nacional de Misiones arbitró en un conflicto marítimo de su región, aplicando la solución y los fundamentos aplicados en Capital Federal.<sup>41</sup> En septiembre, un conflicto en los servicios postales y telegráficos del país se terminó mediante un decreto del PEN, cuyos servicios habían sido solicitados por el sindicato.<sup>42</sup>

La Semana Trágica, de enero de 1919, es señalada por numerosos autores como el fin del “obrerismo” de Yrigoyen.<sup>43</sup> Ciertamente, aquélla constituyó un punto de inflexión al demostrar brutalmente los peligros que podían esconderse detrás del “obrerismo” radical; del otro lado, insufló confianza en los sectores más reaccionarios de la sociedad, incrementando no sólo su cohesión sino también su organización paramilitar encarnada en la Liga Patriótica, surgida precisamente al calor de enero de 1919.<sup>44</sup> Sin embargo, Joel Horowitz ha argumentado convincentemente que no es sino en 1921 cuando el gobierno modificó su estrategia y dejó de intervenir en favor de los obreros en determinadas huelgas.<sup>45</sup> Efectivamente, a pesar de la fuerte avanzada y reorganización de los sectores más agresivos e intransigentes de la burguesía, Yrigoyen actuó aún en algunos otros movimientos huelguísticos en favor de los trabajadores.

Un nuevo conflicto, que afectó al transporte marítimo de cabotaje a comienzos del año 1919, ofreció al gobierno la oportunidad para intentar recomponer su imagen frente a los obreros luego de la Semana Trágica -y ante la cercanía de elecciones en Capital Federal-, al tiempo que, por las características del sindicato marítimo, poderoso, estable, disciplinado y predispuesto a las negociaciones, ofrecía suficientes garantías de no ver empañada su actuación por la intromisión de hechos violentos.<sup>46</sup> Luego de varios intentos fallidos de conciliación y arbitraje, el Gobierno sancionó dos oscuros decretos de oficialización de los servicios. Si bien ambos eran poco claros y fueron duramente criticados por el PS y aceptados con exceso de explicaciones por parte del sindicato

---

<sup>41</sup> *BDNT*, N° 37, mayo de 1918, p. V.

<sup>42</sup> Departamento Nacional del Trabajo, *Crónica Mensual (CM)* N°9, septiembre de 1918.

<sup>43</sup> Ver especialmente David Rock, *op.cit.*

<sup>44</sup> David Rock, *op.cit.*; Joel Horowitz, “Argentina’s Failed General Strike of 1921: A Critical Moment in the Radicals’ Relations with Unions”, *HAHR*, 75, I, 1995.

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> David Rock, *op.cit.*, pp.190 y ss.; Las distintas alternativas de este conflicto pueden seguirse en *LV* a partir del 13/12/18 hasta abril de 1919 y *LOO*, números 66-75, febrero-abril de 1919.

marítimo,<sup>47</sup> sellaron la suerte del conflicto con la capitulación paulatina de las empresas. El Gobierno se había puesto nuevamente del lado de los trabajadores marítimos y éstos habían asistido a numerosas negociaciones con el PEN. Sin embargo, las reacciones verbales de la FOM y la FORA parecen sugerir que, con posterioridad a la Semana Trágica, las negociaciones con el Gobierno debían cubrirse con algunos conceptos de fuerte contenido crítico hacia el mismo; a pesar de que, luego de la oficialización del trabajo decretada, quedaba claro que el sindicato controlaría, de facto si no de derecho, los registros de empleo.<sup>48</sup>

También durante 1919, la empresa telefónica se vio obligada por presiones del propio Yrigoyen a aceptar algunos reclamos obreros;<sup>49</sup> y en el transcurso de 1920 y los primeros meses de 1921 el Gobierno intervino en la resolución de algunos conflictos suscitados en la zona portuaria, manteniendo el apoyo a los trabajadores a pesar de las crecientes críticas y presiones recibidas por su incapacidad para impedir los recurrentes disturbios a las exportaciones. Pero para mayo de 1921 una serie de crisis se sumaron e impulsaron un giro en la política obrera de Yrigoyen, quien terminó por quitar su apoyo a su otrora apreciado sindicato marítimo, la FOM, y esparció una ola represiva que incluyó la clausura de numerosos sindicatos y de las dos federaciones obreras. A la crisis económica de la posguerra, se había sumado la creciente presión del sector empresarial (que incluyó amenazas de las sedes diplomáticas inglesa y norteamericana de boicotear el puerto de Buenos Aires), la acción de la Liga Patriótica (que atacó salvajemente el local del sindicato de *chaufferes*) y el hecho de que el conflicto portuario se había originado en disputas intestinas de los sindicatos de carreros y estibadores.<sup>50</sup>

Durante los conflictos obreros suscitados en la Patagonia entre 1920 y 1922, actuó como árbitro el gobernador del Territorio -enviado para tal fin por el PEN- en febrero de

---

<sup>47</sup> La FOM debió excederse en explicaciones relativas a su aceptación (editorial de la *Unión del Marino* reproducida en *LOO*, 5/4/19, p.1.), al tiempo que la FORA deslizaba numerosas críticas a la “actitud sinuosa y pusilánime del gobierno”, aunque reconocía que con el primer decreto del PEN “los armadores del Centro de Cabotaje han quedado librados a sus solas fuerzas; y [...] es natural y lógico anticipar que el triunfo de la FOM se producirá a corto plazo.” (*LOO*, 1/3/19, p.1; y *LOO*, 22/3/19, p.2). El segundo decreto del ejecutivo impuso la reanudación del servicio y el pago del mes de febrero (*LV*, 29/3/19 y ss.).

<sup>48</sup> Jeremy Adelman, *op.cit.*

<sup>49</sup> Horowitz, Joel, *Adaptation and Change in the Argentine Labor Movement. 1930-1943. A study of five Unions*, Ph.D. University of California, Berkeley, 1979, p.163. Posteriormente, sin embargo, la empresa logró cesantear, por diversas razones, a todos los participantes de la huelga. Barrancos, Dora, “La puñalada de Amelia (o cómo se extinguió la discriminación de las mujeres casadas del servicio telefónico)”, VI Jornadas Interescuelas-departamentos de historia, Santa Rosa, La Pampa, 1997.

1921. Sin embargo, lo convenido no fue respetado por los terratenientes y, ante el resurgir de los conflictos hacia fines de ese mismo año, el teniente coronel Varela -enviado por el PEN nuevamente a la región- encabezó una de las represiones más sangrientas de nuestra historia.<sup>51</sup> Ella no sólo muestra los límites del “obrerismo” de Yrigoyen, también nos retrotrae al señalamiento de Waldo Ansaldi en el sentido de que la política laboral de Yrigoyen distó tanto de ser homogénea que, agrega, dejó de concebirse como "cuestión policial" pero para aparecer -en los casos extremos- como "guerra civil", manifiesta exageración que pone de relieve una de las debilidades de la democracia y la mediación partidaria: el recurso al ejército como árbitro.<sup>52</sup>

El PEN también se interesó, aunque sin mayores consecuencias, en otro puñado de conflictos como el mantenido por la Unión Naval en abril de 1918, en que el ministro de Marina ofreció su arbitraje; el conflicto en los molinos de Capital Federal, también durante 1918, en el que Yrigoyen recibió a una delegación de los trabajadores; el conflicto que durante 1920 enfrentó a la Federación Obrera en Construcciones Navales con la Unión de Constructores Navales, en el que el MOP actuó como mediador; y el que llevaron a cabo unos 6.000 obreros de la empresa Gath y Chaves en que el ministro del interior, Gómez, actuó como mediador pero sin ningún resultado: la empresa se mantuvo intransigente y la huelga fue languideciendo por el reemplazo paulatino de los huelguistas, a pesar del apoyo dado por la FORA que declaró un largo boicot; en esta ocasión, el Gobierno no utilizó ningún tipo de presión sobre la empresa.

Es probable que se nos escape algún otro caso, pero resulta claro que luego de 1919 la actitud intervencionista de Yrigoyen durante los conflictos laborales y su eficacia se resintieron, para concluir bruscamente en 1921. A su vez, en las publicaciones del DNT las menciones a la intervención estatal son cada vez menos frecuentes y más crípticas.<sup>53</sup> Significativamente, recién a partir de enero de 1921 enviará este departamento su ofrecimiento a mediar sistemáticamente a todo conflicto suscitado en el marco geográfico

---

<sup>50</sup> Ver Joel Horowitz, “Argentina’s Failed General Strike of 1921...” *op.cit.*, y Jeremy Adelman, *op.cit.*

<sup>51</sup> Bayer, Osvaldo, *op.cit.*; y Fiorito, Susana, *Las huelgas de Santa Cruz (1921-1922)*, CEAL (BPA), 101, Buenos Aires, 1985.

<sup>52</sup> Waldo Ansaldi, “Democracia y dictadura...”, *op.cit.*, pp. 123-124.

<sup>53</sup> Durante 1923 todas las huelgas se resolvieron por arreglos directos entre las partes, limitándose el accionar del DNT a la indagación de sus causas, la confección de estadísticas, etc. Lo mismo parece haber ocurrido con las 116 huelgas de 1922 aunque en su reseña no se explicita; y la situación continuaba igual en el primer semestre de 1928, cuando se solucionaron en Capital Federal 66 huelgas, todas por arreglo directo entre las partes. Ver *CM* N° 76, abril de 1924; *CM* N° 63, marzo de 1923; y *CM* N° 125, julio de 1928.



de su incumbencia -con anterioridad sólo lo hacía discrecionalmente, aunque sin olvidar los conflictos de mayor resonancia. Pero este intento -como tantos otros- por institucionalizar los conflictos laborales y sustraerlos de la excesiva politización a que los exponía la intervención de las altas autoridades no tuvo mayores consecuencias.<sup>54</sup>

De todos modos, si bien no continuó la intervención estatal en los movimientos huelguistas -tampoco hubo muchas huelgas de envergadura-, aquellas prácticas dejaron sentado un *modus operandi* de puertas abiertas y diálogos para cuestiones menos apremiantes, manteniendo relaciones fluidas entre el Gobierno y algunos sectores sindicales, con lo que se fue aceitando el engranaje de la mediación corporativa entre el Estado y los sindicatos en base a cotidianeidad, si no a trascendentalidad. Relaciones más difíciles de percibir, por carecer de la luminosidad de aquellas intervenciones algo histriónicas, pero de existencia indudable. Así lo indican las buenas relaciones entabladas durante el gobierno de Alvear entre los sindicatos ferroviarios y el ministro Ortiz y la consecución de numerosas mejoras por parte de este gremio mediante convenios colectivos auspiciados por el Estado.<sup>55</sup> En el mismo sentido, se pueden citar los contactos entre el Gobierno y el sindicato de trabajadores municipales de Capital Federal, así como los intentos harto ambiguos por incidir en la reconstitución del sindicato marítimo durante la presidencia de Alvear.<sup>56</sup> También lo indican las numerosas denuncias de negociaciones y connivencia con el Gobierno que se cruzaron las distintas centrales obreras en sus disputas ideológicas.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> “Este propósito de unir fuerzas y eliminar o aminorar la intensidad de la lucha en beneficio común, no ha tenido sino un éxito relativo. Patronos y obreros, en medida más o menos igual, han librado a sus respectivas fuerzas de ataque o resistencia la solución de las cuestiones surgidas.” *CM* N° 60, diciembre de 1922, p.963. El interés por los “medios preventivos para evitar cierta clase de conflictos entre el capital y el trabajo” (*BDNT* N°39, octubre de 1918, p.5.) fue una constante del DNT; pero sus esfuerzos resultaron infructuosos (proyectos de ley sobre contratos colectivos de trabajo, arbitraje obligatorio y asociaciones profesionales; consultas con las organizaciones patronales sobre diversos procedimientos, etc.).

<sup>55</sup> El 3 de septiembre de 1920 se firmó un contrato colectivo de trabajo entre todas las empresas ferroviarias de concesión nacional y La Fraternidad, en presencia del ministro de Obras Públicas. El mismo incluía la interpretación de lo dispuesto por el decreto nacional de noviembre de 1917, y un completo escalafón de sueldos, ascensos y otras mejoras (*CM* N° 33, septiembre de 1920). Fue este el primer convenio colectivo firmado por los ferroviarios (que fueron el segundo gremio en realizar esta práctica, doce años después de inaugurada en soledad por la Federación Gráfica Bonaerense, ambos con direcciones socialistas). La sindicalista UF los seguiría pronto en esta práctica.

<sup>56</sup> Horowitz, Joel, “Reshaping the Argentine unions. Government attempts to change the nature of the port unions, 1921-1930”, XXI International Congress, LASA, Chicago, 1998.

<sup>57</sup> “Federación presidencial”, “traidores del proletariado” que tienen “un pacto con el gobierno radical”, se quejaba de haber sido acusada la FORA-9 por la del quinto congreso en el transcurso de su Congreso Extraordinario (ver nota de la FORA-9 en *LV*, 3/10/20). En el congreso anarquista, no obstante, se pidió la realización de una *entente* entre ambas centrales. Dos días después, un editorial de *La Vanguardia* dirigido a propiciar la unidad afirmaba que la misma era posible, a pesar de los agravios de los quintistas: “Los nuevos procedimientos de la Federación Obrera comunista [FORA-5] prueban también que está madura para un

Incluso sobre el final de nuestro período, la porción más importante del movimiento obrero reconoció -y reivindicó- lo que desde tiempo atrás venía realizando, esto es sus frecuentes negociaciones con distintos sectores del Estado, fundamentalmente sus asiduas concurrencias a los despachos ministeriales. En una severa crítica dirigida a los “quintistas” (integrantes de la FORA del 5° Congreso, anarquista) la publicación oficial sindicalista sostenía que tanto el “camaleonismo” (epíteto con que los quintistas caracterizaban a los sindicalistas) como los anarquistas acordaban, teóricamente, con que “el movimiento obrero no puede regirse por normas preestablecidas”; a partir de aquí desarrollaba una justificación teórica del pragmatismo, justificaba las negociaciones con el Gobierno como la táctica indicada en determinadas ocasiones, denunciaba que también los anarquistas estaban descubriendo sus ventajas y les vaticinaba un futuro cercano a lo que actualmente criticaban.

La palabra simbólica del poder eran las «alfombras», tan pisoteadas por los camaleones que no se podía hablar de aquéllas ni de éstos, sin asociar ambos términos. Con todo, [...] también [los anarquistas] perdieron el asco que experimentaban por las «alfombras» [...].

El hecho no es nuevo. Ya los estibadores de Rosario estaban cansados de *alfombrero* cuando los panaderos de aquí [de Capital Federal] saboreaban ese placer. [...] ¿Y las fanfarronadas acerca del arbitraje? ¿Qué significa ese ir y venir por las alfombras gubernativas? ¡Linda figura después de treinta años de esfuerzos filosóficos realizados [...]

Sin ninguna clase de desmedro para su personalidad, la Unión Sindical Argentina, cuando creyó necesario presentarse ante los poderes públicos, lo hizo para proclamar por los derechos vulnerados por el Estado.<sup>58</sup>

---

acercamiento con la FORA. El congreso de aquella resolvió, por ejemplo, [...] enviar a la Casa Rosada una delegación que gestione del ministro de obras públicas la readmisión de algunos obreros ferroviarios despedidos.” *LV*, 5/10/20, p.1. Ver también Hugo del Campo, *op.cit.*, p.23, quien muestra cómo los dirigentes sindicalistas eran considerados radicales o filo radicales por muchos. Del otro lado, ver “El movimiento obrero y el Departamento Nacional de Trabajo”, en *LOO*, N° 6, 1/5/17, p.2., donde los sindicalistas critican duramente al DNT como organismo puramente burgués, al tiempo que reconocen -a su pesar- que numerosos sindicatos se acercan a él, pese a su “naturaleza traidora”.

<sup>58</sup> *Bandera Proletaria*, año VII, N°393, 26/1/29, p.1; cit. en Roberto Reinoso (comp.), “*Bandera Proletaria*”: selección de textos, CEAL (BPA), Buenos Aires, 1985, pp.124-126. Citamos extensamente a los sindicalistas aunque no fueron los primeros en expresar verbalmente lo que en la práctica se venía asentando desde antes. La COA (cuyo pilar, significativamente, lo constituían los ferroviarios) había tomado la delantera en esa carrera. En 1926, su llamado fundacional a la organización para la emancipación del sistema capitalista, “permanente causa de explotación, injusticia y miseria”, declaraba asimismo no descartar las relaciones solidarias con “distintas formas de organización y acción de la clase trabajadora”; sosteniendo que la organización obrera podía, entre otras cosas, “acentuar su influencia en el gobierno de los intereses colectivos” y así “acelerar la evolución de la sociedad capitalista” (cit. en Jacinto Oddone, *Gremialismo proletario argentino*, La Vanguardia, Buenos Aires, 1949., p. 437). Entre sus actividades planteaba las de

El discurso mantiene sus tópicos clasistas y revolucionarios, pero la intransigencia verbal de antaño ha quedado atrás. El autor era coherente con su primera afirmación -“las ideas son un derivado de la acción”-, y más de dos lustros de prácticas que no desdeñaron el diálogo con el Estado decantaron, finalmente, en una ideología que terminó por aceptarlo. Esta cita corresponde al final de nuestro período y puede considerarse, sin lugar a dudas, como uno de los resultados de la práctica que intentamos analizar; es decir, la relación Estado-sindicatos desarrollada durante los gobiernos radicales fortaleció las tendencias reformistas y favorables al diálogo que se hallaban en germen en el movimiento obrero al comenzar el período, al punto que ya no era necesario ocultar bajo una hojarasca de palabras combativas las relaciones pacíficas mantenidas. Pero esta transformación, que sin duda tendió a legitimar la dominación estatal, no parece haber hecho lo propio con el sistema de partidos ya que prescindió completamente de ellos y del Parlamento, privilegiando los contactos directos con el Poder Ejecutivo.

Decíamos que con la represión de 1921 Yrigoyen abandona sus intervenciones en movimientos huelguísticos, y lo mismo ocurre durante toda la presidencia de Alvear. Pero el retorno de Yrigoyen a la Primera Magistratura marca también la vuelta de las intervenciones directas de prominentes figuras del PEN para resolver movimientos huelguísticos. A mediados de 1929 comentaba el DNT:

En el movimiento social obrero se ha observado una orientación más definida de los gremios hacia las soluciones legalitarias, aun en las asociaciones que hasta hace poco actuaban al margen de la ley. El retorno a la normalidad ha recibido un nuevo impulso después del 12 de octubre último, y varios conflictos entre el capital y el trabajo se han solucionado satisfactoriamente mediante la intervención de las altas autoridades de la Nación, lo cual es un síntoma halagador de pacificación social. Es indudable que esta tendencia legalitaria se acentuará el día que se sancione la ley de las asociaciones gremiales [...], especialmente si esa ley se llegare a completar con otras que instituyan la conciliación y el arbitraje, como igualmente la de creación del fuero especial reclamado por la significativa evolución que se observa entre las relaciones del capital y el trabajo.<sup>59</sup>

El avance de la moderación en los sindicatos se ligaba explícitamente a la intervención estatal. Si bien el DNT no señalaba los casos particulares en que había existido tal intervención, su halago a la acción de "las altas autoridades de la Nación" coincidía con el

---

transmitir a las autoridades sus resoluciones y ejercer de contralor de comisiones arbitrales y cajas de jubilaciones y pensiones.

reproche que postularían las autoridades del Departamento nombradas por el gobierno golpista de 1930.<sup>60</sup> Y en un sentido similar se dirigen los recuerdos de Andrés Cabona:

En los últimos tiempos del gobierno de Yrigoyen el sindicalismo no le era adverso, pero tampoco le era favorable. Yo fui partícipe de muchas gestiones que se hicieron en la Casa Rosada y nos teníamos que aguantar "amansadoras" de varias horas, para que nos prometieran un día y otro día que se resolverían nuestros problemas; sin embargo, pasaban los meses y no se tomaba ninguna determinación.<sup>61</sup>

Al igual que en el pasado, la intervención de las altas figuras del Poder Ejecutivo para resolver una huelga se inauguró en un conflicto marítimo llevado a cabo en el Riachuelo por parte de la recientemente reconstituida FOM. El resultado, nuevamente un triunfo obrero a poco de asumir Yrigoyen su segundo período presidencial. Si bien no resulta prudente evaluar este nuevo intento por la interrupción que supuso el golpe militar, pareciera ser que fue considerablemente más modesto,<sup>62</sup> a pesar de contar con un movimiento obrero más moderado que el de la primera posguerra. Pero como aquél, debió significar un nuevo avance en cuanto a la integración política del proletariado, fortaleciendo la dominación estatal mediante la expansión del consenso aunque nuevamente dejando a los partidos políticos en un relegado segundo plano.

### **Fronteras difusas, límites precisos**

¿Qué pretendía el gobierno con su política laboral? Yrigoyen difundía su pretensión de mitigar “los sufrimientos de las masas” basada en el carácter “eminente popular” de su gobierno. De aquí podríamos deducir que la clase obrera constituía para Yrigoyen una

---

<sup>59</sup> CM N° 136, junio de 1929, p. 2785.

<sup>60</sup> Eduardo Maglione, al asumir como presidente del DNT con el gobierno de Uriburu, realizó una reseña histórica de la repartición a su cargo, reivindicando su fundación en 1907, cuya gestión “...fue más tarde desvirtuada en la práctica por los gobiernos absorbentes que midieron las funciones públicas con la vara de sus intereses políticos electorales. Y así fue como el desempeño y la dignidad del cargo diferido al presidente de la institución han sido ejercitados desde la silla del Presidente de la Nación con los resultados notorios.” CM N° 151, septiembre de 1930, p.3310.

<sup>61</sup> Citado en Oscar Troncoso, *Fundadores del gremialismo obrero*, T.1, CEAL, Buenos Aires, 1983, p.48.

<sup>62</sup> Ver Roberto Korzeniewicz, “The Labor Politics of Radicalism: The Santa Fe Crisis of 1928”, *HAHR*, N° 73, 1993.

de las legítimas “esferas orgánicas” constituyentes de la sociedad, y a su política obrera como parte de un intento mayor por ampliar las bases del Estado.<sup>63</sup>

Sin embargo, el propio Yrigoyen nos brinda, al mismo tiempo, elementos que se encaminan en otra dirección: su política también se justificaba pues tendía a pacificar las relaciones sociales, eliminando la violencia.<sup>64</sup> Por otro lado, en los casos más resonantes de intervención estatal, las huelgas habían afectado gravemente la economía nacional, hecho que fue aceptado explícitamente por las autoridades como causal de su intervención. Estas últimas razones cobran mayor fuerza -en relación a las referencias a la justicia social brindadas por Yrigoyen- si tenemos en cuenta no sólo los innumerables casos de reclamos obreros -sin duda igualmente justos- en los que el Estado se mantuvo totalmente al margen,<sup>65</sup> sino también los que su actuación fue contraria a los trabajadores, dando apoyo a los patrones o reprimiendo a mansalva (huelgas en los frigoríficos, Semana Trágica, etc.).

El panorama también se aclara si observamos la actuación del DNT. Y es que además de aquellas intervenciones directas, con ciertos caracteres histriónicos, por parte de prominentes figuras del Poder Ejecutivo, existió una intención intervencionista más difusa del Estado, generalmente practicada por parte del DNT. Efectivamente, las reseñadas intervenciones realizadas por Yrigoyen habían sido precedidas por intentos de interceder en los conflictos de parte del DNT, ante cuyo fracaso la intervención fue derivada hacia instancias más altas del Ejecutivo Nacional; pero mientras los fracasos mediadores del DNT fueron frecuentes, sólo una porción de ellos logró pasar al nivel superior.

En la *Crónica Mensual* N° 7 del DNT, por ejemplo, se informaba que el Departamento había intervenido en dos huelgas de importancia: molineros e industria del calzado. En la última, los obreros rechazaron el ofrecimiento a la conciliación y el conflicto se resolvió por acuerdo directo entre las partes, dos meses después.<sup>66</sup> En la de los molineros, ambas partes aceptaron la invitación a conciliar en el Departamento, pero el

---

<sup>63</sup> Falcón, Ricardo, “El gobierno de Hipólito Yrigoyen y la cuestión obrera”, ponencia presentada en las *4tas. Jornadas Interescuelas/ Departamentos de Historia*, Mar del Plata, 20-22 de octubre de 1993.

<sup>64</sup> Ver como ejemplo sendos mensajes presidenciales citados en *CM* N° 58, noviembre de 1922, p.931 y *CM* N° 55, julio de 1922, p. 883.

<sup>65</sup> En verdad, no es acertado en ningún caso caracterizar la actuación del Estado como completamente al margen, en la generalidad de las huelgas pequeñas la actitud de la policía era claramente favorable a las empresas y así lo denunciaban tanto *La Vanguardia* como *La Organización Obrera*. Pareciera ser que si no mediaba una orden explícita y categórica en sentido contrario, la policía obstaculizaba de múltiples maneras el accionar de los huelguistas.

<sup>66</sup> Ver también *LV*, 13/7/18 y sigs.

acercamiento no fructificó: no hubo acuerdo en cuanto a la readmisión del personal huelguista, que había sido fácilmente reemplazado por rompeshuelgas quedando, no obstante, paralizada la producción por la falta de insumos consecuente al boicot declarado por numerosos gremios, entre ellos la FOM. El DNT ofreció entonces un arbitraje que fue aceptado por los obreros pero no por la empresa. Al poco tiempo la participación de la FOM logró que se reuniera una comisión obrera con Yrigoyen, quien se comprometió a estudiar el caso e interceder, aunque nada visible realizó al respecto.<sup>67</sup> Para fines de julio habían fracasado dos nuevas reuniones directas entre obreros y patrones y el conflicto recién fue solucionado para fines de agosto por arreglo directo entre las partes.

El primer punto a retener aquí -amén del intento de mediación y arbitraje estatal- es que ninguno de estos dos casos frustrados derivó en la intervención de autoridades de mayor responsabilidad y notoriedad (los molineros se entrevistaron con Yrigoyen pero en este caso estaba involucrada la FOM y, por lo demás, nada obtuvieron de ese encuentro). Evidentemente, los trabajadores del calzado y los molinos no fueron considerados en igual rango que los ferroviarios y marítimos, de mayor importancia numérica y estratégica para la economía en general. Por ello, ante el fracaso de su mediación, al DNT sólo le quedaba lamentarse.<sup>68</sup>

Esta diversidad nos muestra que la actitud relativamente favorable de Hipólito Yrigoyen hacia el problema obrero se plasmó en una política estatal ambigua, que combinó la represión violenta con gestos favorables hacia los trabajadores, pasando por la indiferencia. Una política de doble signo (integración/represión) ya había sido ensayada por la elite conservadora desde comienzos de siglo,<sup>69</sup> pero existen diferencias entre esta política y la de Yrigoyen. En primer lugar, los pocos gestos “obreristas” de los anteriores gobiernos consistieron en proponer algunas leyes laborales que perseguían la prevención de

---

<sup>67</sup> Paralelamente, una comisión de los no huelguistas del molino Río de La Plata se entrevistó con el ministro del Interior solicitando protección para desarrollar su trabajo, *LV*, 14/7/18.

<sup>68</sup> Aunque la actitud de los obreros impedía la desesperanza absoluta al revelar “la existencia de un ambiente propicio para implantar en la República Argentina, por medio de la ley, un sistema de conciliación y de arbitraje obligatorio semejante al que rige en Nueva Zelandia en virtud de la ley de 1908.” DNT, *CMN*°7, julio de 1918, p.97 (aproximadamente: el original está muy deteriorado y no se lee la página).

<sup>69</sup> Para el período anterior a 1916, ver Falcón, Ricardo, *El mundo del trabajo urbano (1890-1914)*, CEAL, Buenos Aires, 1986; Panettieri, José, *Los trabajadores*, CEAL, Buenos Aires, 1982 (1ª ed. de Jorge Alvarez Editor, 1968); Suriano, Juan, “Estado y conflicto social...”, *op.cit.*; Zimmermann, Eduardo, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1995; e Isuani, Ernesto, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, CEAL, Buenos Aires, 1984.

estallidos sociales mediante alguna pequeña concesión y, cuando eran finalmente aprobadas por el Congreso, el resultado era un híbrido poco eficaz y de alcances limitados que no satisfacía mayormente a los obreros; junto a estos intentos, la legislación represiva se mostraba coherente e implacable. Yrigoyen, en cambio, se propuso entablar contactos directos con la principal central obrera, la FORA-9º, dando así los primeros pasos para el establecimiento de mediaciones Estado-sindicatos de tipo corporativo.<sup>70</sup> En segundo lugar, Yrigoyen actuó en algunos conflictos de modo unilateral en favor de los obreros, dando así mayor relieve a su faz integrativa; aunque todo ello se acompañó de la persistencia de la legislación represiva anterior que, en ocasiones, fue aplicada en abundancia.

La normalización económica y la pacificación de las relaciones sociales se hallan presentes como objetivos en ambos casos,<sup>71</sup> pero las diferencias con los gobiernos del “Régimen” se refieren a que éstos buscaron una respuesta global para la “cuestión social” en su conjunto,<sup>72</sup> y un mecanismo esencial de la misma lo constituyó la doble política de represión al anarquismo y permitir el crecimiento del socialismo.<sup>73</sup> Este camino estaba vedado para Yrigoyen puesto que el anarquismo se encontraba ya en decadencia (aunque no dejó de ser blanco de violentas represiones toda vez que logró asomar su amenazadora cabeza) y, principalmente, porque en el PS no podía ver a una fuerza integradora de los trabajadores sino a su principal competidor en Capital Federal.<sup>74</sup> Pero Yrigoyen percibió otra divisoria de aguas en el interior del movimiento obrero, más ligada al sector de la producción afectado y a las características del sindicato, y a su profundización -integrando a unos, manteniendo en la marginalidad a otros- apuntó sus políticas. Así, la finalidad es en parte la misma, pacificar las relaciones sociales (y también electoral, como ha mostrado David Rock) pero los medios son distintos: incorporar a un sector del proletariado, ampliar parcialmente las bases del Estado; pero todo ello por medios más o menos novedosos que privilegiaron la lógica corporativa al basarse en relaciones personalizadas de miembros del

---

<sup>70</sup> Ansaldi, Waldo, “Democracia y dictadura...”, *op. cit.*; Rock, David, *El radicalismo...*, *op. cit.*

<sup>71</sup> Cfr. Ricardo Falcón, *op.cit.*; y “La relación Estado-sindicatos en la política laboral del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen”, en *Estudios Sociales*, N°10, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, primer semestre, 1996; quien señala que estos objetivos sólo se corresponden con los intentos reformistas de los anteriores gobiernos, mientras que Yrigoyen habría perseguido la expansión de las bases sociales del Estado mediante la incorporación de los trabajadores.

<sup>72</sup> Por medio del Código González, o mediante las pocas leyes obreras efectivamente sancionadas que afectaban al proletariado urbano en su conjunto sin distingos de rama o sector de actividad (aunque limitados a Capital Federal y Territorios Nacionales).

<sup>73</sup> Esto, claro está, no era la política de la elite en su conjunto sino de un sector de ella.

<sup>74</sup> David Rock, *op.cit.*

PE, marginar al Congreso y estimular una división sectorial en el interior del movimiento obrero regida principalmente por la particular posición de fuerza y poder de negociación.

En este sentido, consideramos que debe matizarse la hipótesis de David Rock que atribuye importancia central para las buenas relaciones entre el gobierno radical y los sindicatos al carácter ideológico de estos últimos: serían los sindicalistas los que establecieron buenas relaciones con el gobierno radical puesto que compartían un enemigo común (el PS) sin competir en sus respectivos ámbitos (electoral y sindical, respectivamente). En el caso ferroviario, sin embargo, el sector sindicalista (FOF) fue el más intransigente mientras que el de orientación socialista (LF) fue el que más a gusto se encontró en la mesa de negociaciones con el Gobierno.

La Fraternidad no sólo se mostró siempre más moderada y dispuesta a aceptar las distintas propuestas provenientes del Estado,<sup>75</sup> sino que durante la huelga en el Central Argentino también mantuvo reuniones con el gobierno al margen de la comisión mixta de huelga, y esta conducta fue juzgada en duros términos por los “sindicalistas”. *La Organización Obrera* caracterizó a esos encuentros con las autoridades como “conducta desleal de los delegados de La Fraternidad” y denunció que sus dirigentes tenían terror a la huelga y sólo deseaban arreglar con la empresa y el ministro.<sup>76</sup> Al mes siguiente sostenía que la tolerancia para con LF tenía sus límites, dados por el convencimiento de que ya no actuaba por equivocación sino “hipócritamente” al privilegiar sus intereses particulares a los de todo el gremio ferroviario.<sup>77</sup>

En el otro frente, celebraba que los trabajadores de los Ferrocarriles Provinciales de Santa Fe hubieran rechazado el ofrecimiento arbitral de la Dirección General de Ferrocarriles. Los obreros sabían por experiencia qué poco valor resolutivo tenían las oficiosas intervenciones de terceros en discordia cuando de la discusión de hechos e intereses antagónicos se trataba; con juicio acertado -concluía- sólo se fiaban de sus propias fuerzas.<sup>78</sup>

*La Vanguardia*, por su parte, respondía de un modo indirecto. Una nota titulada “Los radicales y los obreros” nada decía acerca del triunfo obrero en el Central Argentino ni de las

---

<sup>75</sup> Actitud que no pasó desapercibida para el gobierno: con motivo de la Primera Conferencia Internacional del Trabajo (1919), el gobierno argentino solicitó el nombramiento de un representante obrero a La Fraternidad y no a la FORA, cuyas protestas por la decisión fueron desoidas.

<sup>76</sup> *LOO*, 7/8/17.

<sup>77</sup> *LOO*, 8/9/17.

<sup>78</sup> *Ibíd.*



críticas lanzadas desde el periódico sindicalista a la conducción socialista de LF, sino que estaba dedicada a los obreros municipales reemplazados luego de su último conflicto.

Me extraña la actitud de la FORA al dejar que transcurra el tiempo y no exigir del intendente municipal el cumplimiento de sus promesas, pues son miles de obreros los que aún no han vuelto a sus puestos. Parece que ese organismo federativo siente indisponerse con el intendente o con el presidente de la república.<sup>79</sup>

Evidentemente, para la mayoría de los trabajadores a quienes se dirigían ambas apelaciones las buenas relaciones con el Gobierno eran mala palabra, o al menos así lo interpretaban ambos voceros. A pesar de ello, cuatro días después apareció en el diario socialista un reportaje a José San Sebastián, presidente de LF, quien sostenía que estaban “ampliamente satisfechos” con la intervención de Torello en el último conflicto ferroviario.

Para nosotros, encontrar un ministro como el doctor Torello representa una satisfacción más grande que la natural, pues usted bien sabe cuánto hemos tenido que luchar con ministros como Ramos Mejía o Moyano. Por eso, al encontrar hoy a un ministro de obras públicas que invoca las necesidades y las conveniencias del público antes que las necesidades y conveniencias de los capitalistas ferroviarios extranjeros, nuestra satisfacción tiene que ser muy grande. Y no crea usted que confundimos las cosas. Nosotros no creemos que el doctor Torello haya intervenido en la forma en que lo hizo por captarse las simpatías de los ferroviarios. No señor, creemos que el doctor Torello, para fallar este asunto en la forma rápida y terminante en que lo hizo, ha debido tener en cuenta tan sólo las conveniencias públicas [...] Conviene al mismo tiempo hacer entender al gremio que si el gobierno estará de nuestra parte cuando la razón nos asista, no ocurrirá lo mismo cuando sin causa justificada estemos revolucionando al país a cada rato con una huelga. Esto último es muy importante, y LF se encargará especialmente de hacerlo entender a todos. Lo digo así porque no faltan en el gremio los de la gimnasia revolucionaria.<sup>80</sup>

Al provenir de un dirigente obrero socialista y haber sido publicadas en el periódico oficial del partido, estas palabras nos parecen sumamente significativas por varias razones. En primer lugar, no hemos encontrado en la pluma sindicalista ningún elogio tan acabado del gobierno radical. En segundo lugar, y a diferencia de lo acostumbrado por los mismos socialistas, rechaza la hipótesis electoralista para explicar la conducta gubernamental. Finalmente, y cual si fuera un vocero del gabinete radical, advierte que el gobierno no

---

<sup>79</sup> LV, 17/8/17.

<sup>80</sup> LV, 21/8/17, p.2.

apoyará protestas obreras cuando la razón no asista a los huelguistas (¡sorprendentes palabras para un dirigente obrero socialista!)

Los supuestos "excesos" huelguistas de los sindicalistas -según San Sebastián- habían sido la causal de las divergencias entre LF y la FOF, pero los partidarios de la acción directa

... habrán de rectificar ese criterio, como ya hace tiempo han rectificado otros, entre ellos el criterio de que no había que ir a pedir nada a los poderes públicos. Antes nos ponían de oro y azul porque íbamos a solicitar al gobierno, y ahora resulta que son ellos los que se entrevistaron con el ministro más frecuentemente que nosotros, y hasta son ellos los que han llegado al presidente Irigoyen antes que nosotros...<sup>81</sup>

Aquí nos interesa señalar que, más allá de las últimas consideraciones de San Sebastián, fue el sindicato socialista el que más se acercó al Gobierno, así como fue el primero en reivindicar la mediación estatal. Ciertamente, la postura del partido era ligeramente distinta, pero lo que queremos remarcar es que en el caso de los ferroviarios no fue la corriente "sindicalista" la más favorable al diálogo con la UCR sino la socialista, a contrapelo de lo que normalmente se sostiene, es decir: que habrían sido los sindicalistas los más predispuestos a las intervenciones radicales pues compartían un enemigo común (el PS). Así, sin negar este elemento, consideramos que lo principal radicaba en las características del gremio: transporte, concentrado y calificado. Estos rasgos no sólo daban mayor poder de negociación, también daban fuertes impulsos a determinados aspectos organizativos: generalmente sus sindicatos eran centralizados, por industria, de alcance nacional y disciplinados. La FOF agrupaba a los trabajadores menos calificados de los ferrocarriles y su joven sindicato con su organización federativa dejaba gran libertad de acción a las distintas seccionales.<sup>82</sup>

Veamos más detenidamente esta cuestión. Efectivamente, fueron los sindicalistas los que lograron aglutinar a su alrededor a la mayor parte del movimiento obrero organizado a partir del 9º Congreso de la FORA, reunido en 1915. Ello era parte de su proyecto hegemónico de lograr la unidad de todo el proletariado, el cual era sumamente

---

<sup>81</sup> LV, 21/8/17, p.3. Nótese la similitud entre esta crítica a los sindicalistas y la que, en 1929, dirigieron estos a los anarquistas (ver *supra*).

<sup>82</sup> Los sucesivos traspies que sufrieron los ferroviarios de la FOF en sus huelgas parciales condujeron a la paulatina desaparición del sindicato que sería reconstruido en 1922 sobre bases completamente diferentes, reemplazando su anterior federalismo por un sindicato centralizado y fuertemente disciplinado.

heterogéneo. La heterogeneidad y creciente estratificación de la clase<sup>83</sup> se trasladó a los sindicatos y sus diversas tácticas, estrategias y modelos organizativos. Así, nos encontramos con algunos trabajadores privilegiados ya sea por su calificación (gráficos, maquinistas), su inserción socio-cultural (empleados de comercio y públicos, trabajadores de cuello blanco en general) o por el carácter estratégico de sus actividades (ferroviarios, marítimos). A su vez, estos trabajadores, que en algunos casos reunían más de una de esas características (maquinistas y foguistas ferroviarios y marítimos, por ejemplo) tendieron a constituir organizaciones sindicales poderosas, disciplinadas y centralizadas, organizadas por rama a nivel nacional y con indicios de burocratización<sup>84</sup> como La Fraternidad (ligada al Partido Socialista), la Unión Ferroviaria (fundada en 1922 por los sindicalistas como versión centralizada y disciplinada a partir de los restos de la FOF), la Federación Gráfica Bonaerense (también ligada al PS, aunque en este caso no tenía alcance nacional ni centralización burocrática, era muy disciplinada y moderada: fue la primera -y durante un decenio la única- en realizar convenios colectivos de trabajo). La sindicalista Federación Obrera Marítima constituye otra importante excepción parcial: organismo de alcance nacional, por industria y con considerable disciplinamiento interno, agrupaba a los trabajadores menos calificados de abordaje -aunque estaban lejos de ser no-calificados o de ser equiparados con ellos- y no desechó las buenas relaciones con el gobierno radical, pero mantuvo al mismo tiempo una considerable combatividad y extraordinaria solidaridad para con otros gremios menos favorecidos, hechos a los que no fue ajeno su sistema de organización federativo. En su reconstitución, a finales de los años veinte, hubo una tendencia bastante fuerte aunque fallida para eliminar el sistema federativo y refundarla sobre el modelo centralista de los ferroviarios.<sup>85</sup>

Fueron estos los sindicatos que más se acercaron al poder estatal, y los que obtuvieron el grueso de los beneficios de tal relación, que poco podía aportar al resto de los trabajadores. El hecho de que, debido a la particular estructura productiva argentina, el sector transporte fuera el más dinámico y sus trabajadores los más poderosos, transformó a

---

<sup>83</sup> Al respecto, ver David Rock, *op.cit.*; y Edgardo Bilsky, *Esbozo de historia del movimiento obrero argentino: desde sus orígenes hasta el advenimiento del peronismo*, Cuadernos Simón Rodríguez-Editorial Biblos, Buenos Aires, 1987.

<sup>84</sup> En 1928 la UF tenía 67 empleados y marchaba a la vanguardia en cuanto a burocratización se refiere, hecho por el que era duramente criticada, sobre todo por los anarquistas. Joel Horowitz, *op.cit.*. También Edgardo Bilsky, *Esbozo..., op.cit.*

<sup>85</sup> Sebastián Marotta, *op.cit.*, Joel Horowitz, “Reshaping the Argentine Unions...”, *op.cit.*

éstos en los más influyentes dentro del movimiento obrero, imprimiéndole parte de sus características, que no sólo lo volcaron hacia posturas crecientemente reformistas sino también al privilegiamiento de la mediación corporativa.

Efectivamente, la práctica totalidad de los encuentros entre el Estado y los sindicatos se dieron a través de negociaciones directas entre el Poder Ejecutivo y los representantes obreros. Esto ocurrió tanto en los casos en que se trataba de resolver un conflicto concreto (huelgas) entre el capital y el trabajo como en los que los sindicatos intentaban demandar del Estado cuestiones específicas: herramientas de control del mercado laboral, la sanción de alguna legislación de previsión social, la derogación de las leyes represivas, la libertad de los presos por razones “sociales”, la imparcialidad policial, la presión para que las empresas aceptaran convenios colectivos, etc. Por contrapartida, los partidos políticos y el Parlamento encontraron serias dificultades para canalizar las demandas crecientes del movimiento obrero organizado- a pesar de que el proceso político abierto con la sanción de la ley Sáenz Peña parecía impulsar a que fuesen ellos los canales de mediación válidos entre la sociedad civil y el Estado.

Pero la lógica corporativa tampoco se detuvo ante los portales del Congreso, ese ámbito estatal específico para la mediación partidaria.<sup>86</sup> La legislación obrera y de previsión social sancionada durante la presidencia de Yrigoyen estaba principalmente dirigida a un sector pequeño del proletariado, aquel que por las características propias de su trabajo y su asentada organización sindical más capacidad de presión poseía en sus negociaciones directas con las autoridades del Ejecutivo y que, efectivamente, fue el que más recurrió a esta práctica. Así, una somera revisión de la legislación sancionada durante los gobiernos radicales nos muestra que durante la primera presidencia de Yrigoyen no parece haber sido privilegiada la sanción de leyes obreras de importancia y alcance generales, como las de descanso dominical, trabajo de mujeres y menores o de accidentes de trabajo sancionadas durante el período anterior. Por el contrario, resaltan las que beneficiaban a los grupos más poderosos del sindicalismo argentino (jubilaciones para ferroviarios y demás servicios públicos, hogar ferroviario, jubilaciones para empleados bancarios) conjuntamente

---

<sup>86</sup> Ver Enrique Garguin, *Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales (1916-1930)*, tesina de licenciatura defendida en agosto de 1998, Facultad de Humanidades, UNLP.

con leyes que favorecían a los obreros en tanto que integrantes de un conjunto social más amplio (alquileres).<sup>87</sup>

Durante el mandato de Alvear parece haberse esfumado la sanción de leyes particulares. El resurgir de las de incidencia general, sin embargo, parece algo cauteloso, sin ningún avance cualitativo en la filosofía del derecho y de resultados ambiguos: la modificación de una ley como la reguladora del trabajo de mujeres y jóvenes -sin duda muy necesaria- que ya tenía 17 años de vigencia; la obligatoriedad del pago de salarios en moneda nacional, tan importante para ciertas regiones alejadas, resultaba, por ello mismo, de difícil aplicabilidad; la ley de jubilaciones 11.289, de gran trascendencia por extender sus alcances a gran número de trabajadores, no fue recibida con beneplácito por sus supuestos beneficiarios y pronto debió ser derogada; la prohibición del trabajo nocturno en panaderías, finalmente, no logró ser aplicada efectivamente por aquellos años. Esta situación continuó durante la escueta segunda presidencia de Yrigoyen, con la aparente excepción de la ley sobre jornada laboral. Sin embargo, esta última ley sólo podía afectar al comercio (en la industria ya se había impuesto de hecho la jornada de ocho horas) y su entrada en vigencia fue prorrogada por un decreto presidencial.

Esto no sólo es un indicio indirecto del funcionamiento de la mediación corporativa por detrás de la sanción legislativa, sino que además la estimulaba. Efectivamente, ya hemos señalado que la política laboral de Yrigoyen fue esencialmente ambigua, pero esta característica posee mayores implicancias. Su ambivalencia dio como consecuencia primera el favorecer básicamente a los grandes sindicatos de transportes (y en buena medida a los de servicios en general, aunque éstos estaban menos organizados) y parcializar la relación Estado-sindicatos, la que sólo se efectivizó con un sector de ellos, sobreponiendo de tal modo los intereses particulares de esos grandes sindicatos a los generales de la clase en su conjunto. Esta particularización de las relaciones sociales tendió a privilegiar la mediación corporativa ya que, al tiempo que desdibujaba las posibilidades de una mediación orgánica de la clase obrera *qua* clase (como podría ser un partido político), favorecía la institución de determinado sindicato como corporación y su relación con el Estado como corporativa. Esta tendencia, como hemos visto, no es observable sólo en la legislación sancionada bajo la

---

<sup>87</sup> Una importante excepción a lo que venimos sosteniendo y que no se debe soslayar la constituye la Ley 10.505 de trabajo a domicilio sancionada en 1918. Ver Panettieri, José, *Las Primeras leyes obreras*, CEAL (BPA), Buenos Aires, 1984.

presidencia de Yrigoyen sino también en las intervenciones estatales durante los conflictos laborales y en las relaciones amigables más imperceptibles y duraderas mantenidas entre algunos sindicatos y el PEN.

\* \* \*

Hemos visto al radicalismo asumir el gobierno con un fuerte impulso intervencionista en materia de huelgas que, sin embargo, fue frenado antes de promediar el primer gobierno de Yrigoyen y desapareció luego de la represión de 1921. Finalmente, luego del interregno que se extendió durante toda la presidencia de Alvear, pareció querer resurgir cierta vocación intervencionista con la segunda presidencia de Yrigoyen. La actitud del movimiento obrero, por su parte, siguió un periplo similar, aunque tendencialmente aparece como un proceso más coherente de creciente moderación y de aceptación de las negociaciones con el Estado.

Por otro lado, incluso en la primera etapa, la intervención estatal no fue parte de una política laboral coherente sino de una política diferenciada, al menos dual. Por contraposición a ciertas acciones favorables a los trabajadores -fundamental, aunque no únicamente, con los ferroviarios y marítimos- tenemos una no muy frondosa legislación social sancionada -y la no derogación de la represiva anterior- juntamente con el hecho de que la acción estatal no siempre se hizo sentir y, cuando lo hizo, no necesariamente actuó en favor de los trabajadores. A grandes trazos, parece haber seguido las siguientes pautas: cuando los conflictos superaban un impreciso umbral de importancia sin arribar a solución, el DNT intentaba acercar a las partes (recién en 1921 ofreció su mediación sistemáticamente en todos los conflictos); si esta mediación fracasaba, el gremio en conflicto debía superar un nuevo umbral, esta vez más elevado, para no quedar relegado en el olvido y recibir la atención de autoridades superiores como el propio Yrigoyen. Estos últimos casos fueron contados, pero ampliamente difundidos. ¿Qué determinaba la “importancia” en este esquema de umbrales? Un factor de primer orden parece haber sido el tamaño y los alcances sobre el desarrollo económico y la vida social en general del movimiento huelguístico en cuestión. En los casos paradigmáticos de marítimos y ferroviarios las huelgas tuvieron efectos directos sobre el comercio de exportación; además, en el caso de los últimos se veía afectada la vida cotidiana de más amplios sectores de la población, cosa que también ocurría con la interrupción de los servicios tranviarios, telefónicos, etc. En todos estos casos los sindicatos adquirirían un considerable poder de negociación dado por la posición de fuerza que les otorgaba el carácter

clave del sector de la producción afectado; por otro lado, una solución al conflicto -que por las razones señaladas se hallaba necesariamente en el centro de la opinión pública- ofrecía al Gobierno la posibilidad de obtener réditos políticos mucho más extensos que los referidos meramente a los trabajadores involucrados en el conflicto en cuestión.

Pero lo señalado hasta aquí no parece suficiente si tenemos en cuenta que de similares características fueron algunas de las huelgas más salvajemente reprimidas por aquellos años, como las ocurridas en los frigoríficos bonaerenses en 1917-18, o la de los peones patagónicos de 1921-22: en ambas se afectó la producción de sectores de gran “sensibilidad” para la clase dominante. Otros factores, que atravesaban tangencialmente al anterior y no se relacionan tanto con la “importancia” como con la actitud represiva o conciliadora del Estado, entraban en juego. En primer lugar, la actitud de los propios trabajadores: los que mostraban cierta intransigencia, no sólo no recibían ninguna intervención estatal favorable, sino que debían lidiar con todas las trabas a su accionar que les ponía el Estado, ya fuera por medio de la policía -que sistemáticamente se ponía del lado de los patrones, siempre y cuando no recibiera una orden muy firme en sentido contrario-, el Departamento Nacional del Trabajo -que con su Agencia de Colocaciones no pocas veces actuó como proveedor de rompehuelgas- o, en los casos extremos, las violentas represiones de las fuerzas regulares del Ejército o la Marina. En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, otro factor impulsor de una acción estatal diferenciada lo constituía el modelo organizativo del sindicato. Para poder llevar a cabo negociaciones efectivas, el mismo debía ser capaz de garantizar el cumplimiento de lo acordado en los despachos oficiales; de aquí la relación existente entre mediación corporativa y sindicatos disciplinados, preferentemente centralizados, organizados por industria y de alcance nacional, modelo organizativo que también se correlacionaba positivamente con las características estratégicas antes señaladas del sector de la producción al que pertenecían los trabajadores. Asimismo, como ha mostrado David Rock, el radicalismo se mostró reacio a propiciar soluciones amigables en las huelgas en que el propio Estado era el empleador.

Un sistema dual, de “premios y castigos” había sido inaugurado por los anteriores gobiernos conservadores, pero a partir de 1916 cobró mayor fuerza, en igual medida, al menos, en que crecieron los incentivos que podían esperarse de parte del nuevo gobierno. También logró mejores resultados, diferenciados asimismo cualitativamente de los anteriores puesto que el canal de comunicación fue el corporativo. Sin embargo, incluso ese sencillo

esquema debió ser abandonado por la oposición de los sectores patronales y los grupos conservadores.

Luego de esta oposición, Yrigoyen pareció resignarse a abandonar sus discutidas intervenciones en las huelgas que afectaban a sectores claves para la vida social y económica del país, pero no necesariamente su intento de establecer una relación Estado-sindicatos diferente. Efectivamente, en buena medida como consecuencia de aquel primer intento, continuó desarrollándose una práctica dialoguista entre el Estado y un sector del movimiento obrero, práctica que si bien no fue tan grandilocuente y visible, colaboró para la consolidación de nuevas relaciones por otra característica no menos importante: la rutina, o mejor -para no exagerar- la no conceptualización de la misma como extraordinaria, produciéndose así un paso fundamental para la consolidación de toda práctica, la costumbre.

El DNT, por su parte, incrementó sus infructuosos esfuerzos por institucionalizar cambios en la relación entre el capital y el trabajo en el sentido de la cooperación, en aras de la ansiada armonía social. Pero estos intentos no lograron el beneplácito de los empresarios ni de los sindicatos y, a juzgar por el destino de los proyectos de ley sobre asociaciones profesionales, conciliación y arbitraje, etc., tampoco parecen haber obtenido demasiado apoyo por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Si bien es cierto que el PEN elevó más de una vez a las cámaras proyectos referidos a tales temáticas, no menos cierto es que no realizó los mayores esfuerzos para lograr su aprobación, en claro contraste con la gran “voluntad política” de Irigoyen, que en otras ocasiones no respetaba los tiempos y mecanismos parlamentarios.

Asimismo, cabe señalar que estos fallidos intentos de integración institucional impulsados por el DNT se mantuvieron dentro de los límites del liberalismo sin que, en el plano de su formulación programática y político ideológica, se llegara a planteos netamente corporativos. El predominio de la mediación corporativa se dio *de facto*, sin que ningún sistema institucional legalmente sancionado lo avalara y sin que siquiera se lo llegara a plantear como modelo alternativo de representación con algún grado mínimo de plausibilidad.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Hubo, sí, algunas propuestas aisladas como el proyecto de creación de una Junta de Economía Nacional de 1924 que el DNT consideró inspirado en doctrinas corporativas y rechazó de plano (*CM* N° 80, agosto de 1924, p. 1386); o los proyectos de los diputados radicales Alcorta y Carlos Rodríguez (1927 y 1928), “en los que se proponía avanzar hacia un modelo de «organización corporativa nacional», reconociendo que bastaba estudiar las «líneas generales de la organización corporativa que ensayan Italia y



Así, hemos visto que las transformaciones operadas a nivel estatal y sindical se insertaron de un modo peculiar en el sistema político argentino. Las tendencias de acercamiento mutuo entre el Estado y un sector de los sindicatos no se canalizaron a través de la mediación partidaria que establecía el régimen político y cuya apertura a partir de la Ley Sáenz Peña pudo hacer esperable, sino que se privilegió una mediación de tipo corporativo que, aunque legitimó en diversos sectores obreros la dominación estatal - fuertemente cuestionada hasta la primera década del siglo- no hizo lo propio con el sistema de partidos característico del régimen liberal democrático. El Congreso y los partidos políticos asistieron tan sólo como actores de reparto de una obra que no les ofreció papeles protagónicos, aunque la escenografía pudo hacer pensar a más de uno que a ellos estaba dirigida.

---

España para evidenciar que la ciencia política y económica modernas hacen inevitable la nueva estructura del Estado»." Eduardo Zimmermann, *Los liberales...op.cit.*, p.220, autor que resalta con estos casos la influencia y difusión de las doctrinas corporativistas hacia fines de la década del veinte. En nuestra opinión, sin embargo, las mismas vienen a confirmar unas prácticas anteriores más que a instituir las, aunque tampoco se debe despreciar su papel a la hora de su consolidación en las décadas siguientes.