

v/4 pasta 7
Revista *Tom 5*

de

Ciencias Económicas

Publicación mensual del Centro Estudiantes de Ciencias Económicas

Director:

Luciano Carrouché

Administrador:

Miguel G. Di Cio

Secretario de Redacción:

Italo Luis Grassi

Redactores:

**Mario V. Ponisio - Mauricio E. Greffier - Agustín A. Forné
Jacobo Waisman - Dívico A. A. Fürnkorn**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CONTADURÍA
INVENTARIO DE 1927**

Año III

Julio y Agosto de 1915

Núm. 25-26



775

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

1835 - CALLE CHARCAS - 1835

BUENOS AIRES

507

Arg. 1900

B. 225 (200)

La protección legal a los trabajadores en la República Argentina

Las presentes líneas están lejos de significar un estudio crítico sobre el sistema de legislación vigente en nuestro país en materia de legislación obrera. Nuestro propósito no es otro que el de concretar, en el menor espacio posible, el esquema de nuestro momento actual sobre esta materia y el de las perspectivas que para el futuro parece ofrecer. Sobre el particular es mucho, sin duda, lo que se ha escrito, pero casi siempre en forma dispersa, de tal manera que la confusión sobre el alcance de nuestras leyes positivas constituye un hecho posible que, personalmente, hemos tenido ocasión de comprobar en la práctica, aun en conversaciones mantenidas con personas dedicadas a esta clase de estudios. No aspiramos, pues, a decir nada novedoso. De-seamos, en cambio, reseñar en forma metódica la parte substancial de esta legislación.

Industria—Obreros.—Creemos que ha pasado el momento de la discusión apasionada con que, algunos años atrás, fueron recibidas en el país las primeras ideas acerca de la conveniencia de dictar un cuerpo de leyes destinado a proteger a los trabajadores. Un buen número de personas se mostró contrario a tal legislación. Para ellos el problema obrero no se planteaba en la República. Si los salarios eran altos y si la lucha de clases no existía, ¿para qué iniciarnos en el terreno de la legislación de protección a los trabajadores? Hoy no se piensa así. Mejor entendido el concepto científico de la legislación obrera e independizada de escuelas, teorías y partidos políticos se conviene en que ella es necesaria a la República Argentina, sencillamente,

porque en la República Argentina la población obrera ha tomado un incremento visible. El último censo industrial (1914) nos dice que nada más que en la ciudad de Buenos Aires funcionan 11.132 fábricas y talleres con un capital de \$ 536.172.649, dentro de las cuales, una moderna maquinaria se mueve por la fuerza de motores que cuentan con 194.411 caballos de vapor. Tales fábricas abonaron en un año \$ 141.435.115 en concepto de salarios para las 145.902 personas a quienes dieron trabajo, y lanzaron al mercado del consumo una producción avaluada en pesos 755.224.763. Fuera de la Capital Federal, a sus puertas mismas, concéntrase en Avellaneda una numerosa población obrera que hace atinadamente pensar que del otro lado del Riachuelo existen perspectivas para el establecimiento de una futura Manchester argentina. En el norte, la industria azucarera ocupa muchos miles de brazos. Los 27 ingenios azucareros de Tucumán dan, dentro de las fábricas, trabajo a más de 15.000 obreros. En los de Jujuy, tócanse dos extremos de la economía política: frente a la más moderna y maravillosa maquinaria con que el país cuenta, muévense de 3.000 a 4.000 indios tobas y matacos como si en un cuadro sintético se hubiese querido, al mismo tiempo, pintar la civilización frente a la barbarie primitiva. En los territorios del Chaco y Formosa, ocupanse alrededor de 16.000 obreros en la industria de la madera; en tanto que los obrajes y establecimientos yerbateros del Alto Paraná son, igualmente, centros de trabajo activo. Mendoza y San Juan, con su industria vitivinícola, ocupan millares de obreros, como los ocupan también las canteras de Córdoba y del Tandil, los yacimientos petrolíferos de Comodoro Rivadavia y las construcciones ferrocarrileras diseminadas en todo el país. Al saladero ha reemplazado el frigorífico — acaso la más integral de nuestras industrias donde lo único que del animal se pierde es el grito que da al morir — y en los frigoríficos muchos miles de hombres, mujeres y niños ganan su sustento. Sólo en uno, cercano a esta ciudad, trabajan en estos momentos 4.000 personas. Finalmente — y para terminar el cuadro — digamos que en los momentos de cosecha nuestra agricultura exige — es la palabra — en una forma imperiosa, sin reparar en jornales, la actividad extraordinaria de cerca de 250.000 obreros.

Leídas estas líneas se llega a otra conclusión. Pues que

tenemos obreros, menester es que tengamos leyes que se ocupen de protegerlos en la efectividad de sus salarios, en las condiciones de higiene en que han de realizar su labor y en el caso tan frecuente del accidente del trabajo. El conjunto de esas y de otras leyes es lo que constituye la legislación obrera, parte importantísima, y absorbente casi, de la legislación industrial.

Ejemplo extranjero.—Con mucha frecuencia oímos citar entre nosotros la legislación obrera extranjera. Es así que nuestros estudiosos demuestran conocer perfectamente el sistema de protección legal que rige en Canadá o Australia, en Estados Unidos o en Bélgica. Es indudable que tal conocimiento es beneficioso. No es menos indudable que ninguna legislación debe estar más íntimamente unida a las posibilidades nacionales que la legislación obrera. Cuando el criterio con que las leyes obreras se encara es ajeno a una observación directa y profunda del medio en que han de ser aplicadas, se llega a una caricatura de legislación, más propicia para crear conflictos que para evitarlos. A nuestro juicio, la legislación obrera argentina habrá de adaptarse: 1.º al sistema de gobierno elegido por el país, circunstancia bastante molesta, sin duda, en lo que se refiere a la unidad de la legislación y, al mismo tiempo, a la pluralidad de las jurisdicciones. En su aspecto esencial, la legislación obrera no es otra cosa que la reglamentación jurídica del contrato de trabajo que, en nuestro código, toma el nombre de locación de servicios. Siendo el Código Civil, general, síguese que las leyes obreras deben, igualmente, regir por igual en todo el país; pero quedando a cargo de cada provincia el derecho de hacerlas cumplir; 2.º, a las diferenciaciones específicas que cada medio obrero ha ido adquiriendo con el transcurso del tiempo. Legislar para Buenos Aires en la misma forma en que se legisla para Posadas, significa un error.

A falta de una legislación preexistente, el hábito y la costumbre han hecho su obra. Desconocerla de golpe, sin transacciones paulatinas, sería un error. El promedio de la jornada de trabajo para las fábricas y talleres de la Capital Federal, es un poco más de ocho horas y media. Pero en otras regiones del país, es de 10 y aún de 12. No se encuentran todas, pues, en igualdad de condiciones y de preparación para la implantación de lo que se llama la jornada legal de sólo 8 horas, porque en la ciudad de Buenos Aires la industria sufriría relativamente poco, en tanto que, en otras regiones acaso no podría resistir frente al nuevo orden de legislación; 3.º a las condiciones económicas de la industria. Este punto no es, ciertamente, de

los menos importantes. No es lo mismo legislar para una industria nueva, en pleno período de lucha con las similares extranjeras, que para una industria que ha adquirido ya su total estabilidad, cuyas perspectivas son claras y cuyo desarrollo ulterior está de antemano trazado; 4.º es necesario recordar siempre, finalmente, que la República Argentina es un país de inmigración y que el cosmopolitismo de su población obrera será un serio obstáculo para el desarrollo y perfeccionamiento de ciertas instituciones que, espontáneamente formadas en el seno de la sociedad, cooperan a la solución del problema. De esta última consideración se desprende una consecuencia lógica: la de que el estado tendrá que hacer todo o casi todo, en la obra de la protección a las clases trabajadoras.

Nuestras leyes.—Ya en la Constitución encontramos algunas disposiciones relacionadas con el asunto. Son, naturalmente — y el hecho ocurre en todas las constituciones americanas — disposiciones generales. En los códigos, ellas son más concretas. El Código Civil, se ocupa de la locación de servicios, de los privilegios del salario y, en forma imperfecta, del accidente. El Código de Comercio, trae algunas disposiciones sobre el salario de los factores y dependientes de comercio y de los accidentes ocurridos a la gente de mar. El de Minas, contiene algunas disposiciones de prevención de accidentes y, en los códigos rurales de algunas provincias pueden verse algunos gérmenes o comienzos de protección a los obreros del campo. En el Código Penal encontramos las sanciones en que incurren los obreros que, saliendo de los límites de su derecho en los momentos de huelgas, invaden el campo del derecho ajeno.

Pero, esas no son nuestras leyes obreras. Lo que llamamos nuestra legislación obrera está constituida por las siguientes: ley de descanso dominical, ley reglamentaria del trabajo de mujeres y menores, ley orgánica del Departamento Nacional del Trabajo, ley sobre agencias de colocaciones, ley sobre indemnización de accidentes a los obreros del estado, ley sobre inembargabilidad del salario, y ley de jubilaciones a los ferroviarios. Cada una de estas leyes tiene su decreto reglamentario.

Además de las leyes que anteceden — nacionales, todas ellas — tenemos algunas de orden provincial. Casi todas las legislaturas de provincias han dictado leyes sobre el descanso dominical y Tucumán — cuya nueva Constitución trae un artículo especialmente dedicado a la legislación obrera — tiene una ley muy interesante sobre la fiscalización del gobierno en el peso y calidad de las raciones que, a cuenta del salario, se

distribuyen a los peones de los ingenios. Córdoba tiene una ley sobre conchabos y en las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Santa Fe y Mendoza existen actualmente diversos proyectos de legislación relacionados con la creación de Departamentos Provinciales de Trabajo y reglamentación del trabajo de mujeres y niños. Finalmente, debemos recordar la existencia de numerosas disposiciones municipales. La Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires tiene en vigencia todo un cuerpo de ordenanzas sobre la higiene y seguridad en las fábricas y talleres.

El Descanso.—Nuestra ley de descanso dominical se dictó exclusivamente para la Capital Federal (1905). En 1913, se la extendió a los territorios nacionales y se dispuso, además, la prohibición de trabajar en los dos días patrios. En el orden cronológico, es nuestra primera ley. Como principio, establece el descanso de domingo. Como excepción (descanso hebdomadario o compensatorio) el descanso en cualquier otro día de la semana. La regla sin excepción es, pues, que todo obrero o dependiente debe descansar 24 horas dentro de cada semana. Para evitar excepciones, hace cerrar los comercios, razón por la que se la suele llamar ley del cierre. La multa es de \$ 100, que se destinan al fondo escolar. La pena, la aplica la policía —generalmente por denuncia del Departamento del Trabajo— concediéndose recurso de apelación ante la justicia en lo correccional. La ley persigue, además, propósitos antialcoholistas y éste es su principal defecto. En una misma ley no deben reunirse fines tan diversos como son los del descanso y los de represión del alcoholismo.

Trabajo de Mujeres y Menores.—Lleva esta ley el número 5291. Fué sancionada en 1907 después de larga y acalorada discusión. La experiencia demuestra que su sanción no ha afectado a la industria. La mujer en nuestra industria no ocupa, todavía, un puesto de importancia. En la población obrera de la ciudad de Buenos Aires, no representa sino el 9.8 0/0. Estamos lejos, pues, de ciertas capitales extranjeras donde representa el cincuenta por ciento y aun más. En lo que respecta a los menores (16 años) ellos no figuran entre nosotros sino en proporción del 3 0/0. En cifras redondas podemos decir que el salario general de nuestras mujeres es de \$ 2.50 y el de los menores, de \$ 1.10. El salario general de los adultos está muy próximo a la cifra de \$ 4.

La economía de la ley argentina que reglamenta el trabajo de las mujeres y de los menores, es sencilla. Se prohíbe

el trabajo nocturno (después de las 9 p. m.) de la mujer y de los menores; se exige para unos y otros un descanso de dos horas a mediodía y se les prohíbe que trabajen en condiciones contrarias a la salud y a la higiene. Los menores, no pueden trabajar más de 8 horas por día. La mujer, puede trabajar más. Las multas llegan hasta \$ 1.000. Las aplica la justicia en lo correccional y se destinan al Consejo Nacional de Educación.

La ley es buena, pero tiene dos defectos capitales. No protege a la mujer que trabaja a domicilio (y calculamos que sólo en Buenos Aires hay alrededor de 50.000) ni tampoco a los menores de la vía pública. Hay así, pues, un grave contrasentido. Un menor no puede ingresar a una fábrica si no tiene cumplidos 13 años y, en la fábrica, no puede trabajar sino 8 horas. En cambio, todos los días vemos en las calles a centenares de niños menores de 13 años, trabajando como vendedores de diarios hasta las primeras horas de la madrugada. Un menor de 16 años no puede lustrar calzados en un taller, pero un menor de cualquier edad puede ser — y en el hecho es — lustrador ambulante de calzado.

Digamos, con todo, que esta ley ha hecho grandes beneficios y, recordando lo que anteriormente hemos dicho sobre jurisdicciones provinciales, hagamos notar que ella se cumple aquende y no allende el Riachuelo. Sus efectos los soporta la industria de la ciudad de Buenos Aires y no los industriales de Avellaneda. He aquí demostrada la importancia que un puente puede tener en el régimen federal.

Departamento Nacional del Trabajo.—Son los departamentos de trabajo oficinas técnicas, mediante las cuales, la administración general de un país toma intervención en los problemas que el trabajo plantea. Estos organismos tuvieron su origen en los Estados Unidos. Actualmente — bien que con denominaciones y extensiones diferentes — los encontramos en toda Europa. En la América latina, tenemos departamentos de trabajo en la Argentina, Brasil, Chile, Méjico, República Oriental del Uruguay, Perú y Cuba.

El nuestro funciona desde 1907. Su ley orgánica no fué dictada, sin embargo, hasta 1913. Como todos los departamentos, realiza el nuestro tres funciones principales: recoger materiales de estudio (investigación); proponer leyes de acuerdo con las constancias de los materiales recogidos (legislación) y hacer cumplir las leyes obreras que el Congreso dicte (inspección). El presidente del Departamento, por sí solo o con

el auxilio del Consejo de Trabajo, (corporación accidental mixta de patrones y obreros) realiza funciones de conciliación en las huelgas. También el Departamento del Trabajo, por intermedio del Registro Nacional de Colocaciones, que es una de sus dependencias, se preocupa de poner en contacto la oferta y la demanda de brazos y de distribuir en el país, en la medida de las necesidades de cada localidad, a los obreros sin trabajo. La jurisdicción del Departamento no es sino nacional. Su ingerencia en las provincias, hasta ahora, es meramente a los efectos de recoger datos sobre las condiciones del trabajo y de la industria. Sus datos se divulgan en su Boletín. La divulgación de los hechos del trabajo y de la respectiva legislación constituye, igualmente, una función principal de todos los departamentos de trabajo del mundo.

Colocación de Obreros.—En la República Argentina, el problema de la desocupación y ocupación de brazos tiene características únicas que difícilmente podrán presentarse en otras partes del mundo. Estas particularidades dependen del libre juego de la inmigración y de las necesidades — extraordinarias pero periódicas y no permanentes — de nuestros cultivos extensivos. Es así que a un período de alarmante desocupación sigue, inmediatamente, uno de escasez de obreros. Es que el país no tiene dentro de su territorio todos los obreros que necesita; ni tiene, tampoco, para todos los obreros que su producción exige, un trabajo de suficiente continuidad.

Para obviar los inconvenientes indicados se dictó en 1913 una ley sobre agencias de colocaciones que, por falta de recursos, no se ha cumplido sino en parte. La función de distribución de brazos se hace por el Registro Nacional de Colocaciones. Este Registro no se ocupa sino de los obreros ya radicados, argentinos o extranjeros. El Departamento de Inmigración tiene una sección semejante, que se preocupa de buscar trabajo a los inmigrantes dentro de los quince días posteriores a su llegada. La ley de la referencia establece penas para los agencieros particulares que, por medio de engaños, perciban comisiones de los obreros a quienes ofrecen trabajo que no existe.

Podemos decir, pues, que en la ciudad de Buenos Aires el servicio de la colocación es hecho: 1º. por el Registro Nacional de Colocaciones, gratuitamente; 2º. por agencias particulares que hacen de este servicio un negocio. Funcionan exactamente 53 que, por año, dan colocación a más de 50.000 personas cobrando comisiones que, en épocas de escasez de trabajo se ha-

cen exorbitantes. En estos momentos, cobran \$ 10 de comisión por proporcionar trabajo remunerado con \$ 1.60 por día; 3.º por agencias gremiales, que funcionan como dependencias de cierta clase de sociedades que no persiguen como fin ningún lucro en dinero. Tales son las agencias de colocaciones de los Círculos de Obreros y las de diversas asociaciones gremiales. Además de la mencionada ley, las agencias están reglamentadas por ordenanzas municipales.

Indemnización por accidentes.—Sólo en la ciudad de Buenos Aires, se produjeron 17.000 accidentes del trabajo. No cuenta el país, sin embargo, con una ley sobre la materia. Al llegar a este punto, debemos hacer notar una curiosa particularidad argentina. La industria, *motu proprio*, sin que ninguna ley la obligue, ha tomado pólizas de seguro, contra accidentes, para sus obreros. En 1913 habíanse asegurado en la república a obreros cuyos salarios representaban ciento veintinueve millones de pesos. Nótese, pues, que espontáneamente nuestra industria se anticipa a la ley futura.

Un comienzo de esta ley futura se encuentra en la ley de 1913—dictada a raíz de la explosión de gas acetileno en los talleres del Riachuelo—y que lleva el N.º 9085. En ella se autoriza al estado a indemnizar a sus obreros, tomando como modelo de indemnizaciones las que fijan las pólizas de las compañías particulares que, entre nosotros, se hacen cargo de este riesgo.

En 1898 se presentó a nuestro parlamento el primer proyecto de ley sobre accidentes del trabajo. Desde entonces, no menos de una docena han sido igualmente presentados. Entre ellos, encuéntranse representados todos los tipos, inclusive el del seguro obligatorio y el del monopolio del seguro. Cabe dejar constancia de que la comisión de legislación de la Cámara de Diputados, ha redactado su despacho sobre la base directa del proyecto que, en 1907—siendo presidente del Departamento Nacional del Trabajo—preparó el Dr. José Nicolás Matienzo, proyecto sencillo pero eficaz, tan a la altura de las últimas innovaciones que equipara la enfermedad profesional al accidente del trabajo. Entretanto, las disposiciones relativas a la indemnización del infortunio del trabajo se rigen entre nosotros por el Código Civil a cuyo articulado faltan, precisamente, los dos conceptos básicos de toda ley sobre accidentes: el concepto del riesgo profesional y el de la inversión de la prueba. Chile y Perú tienen leyes sobre accidentets.

Los proyectos.—Las que anteceden son las leyes estrictas

ta y fundamentalmente obreras. Una enumeración detallada nos llevaría a ocuparnos de otras disposiciones que, como la ley de inembargabilidad del salario o la reciente de pensiones a ferroviarios harían demasiado extensa esta breve revista.

Las leyes que anteceden, constituyen nuestro presente. El futuro, puede ser delineado por los proyectos presentados a nuestro parlamento. Digamos siquiera dos palabras sobre esos proyectos, dignamente iniciados en 1904 por el Proyecto de Ley Nacional del Trabajo preparado durante la presidencia del general Roca, por su ministro del Interior Dr. Joaquín V. González.

Desde entonces... ¡cuántas y cuán variadas iniciativas parlamentarias! El arbitraje obligatorio, la conciliación en las huelgas, la restricción de la inmigración, la fijación del salario mínimo por juntas mixtas de patrones y de obreros, la semana inglesa, la abolición del trabajo nocturno, la higiene y la seguridad en las fábricas y talleres, han dado margen a la presentación de toda clase de proyectos. Se han presentado proyectos sobre la reglamentación del trabajo en los ingenios azucareros y en los obrajes y yerbales del Alto Paraná, sobre enseñanza industrial y sobre prohibición del empleo de pinturas a base de plomo, sobre protección al salario y sobre reglamentación del trabajo de tranviarios y ferroviarios. Desde otro punto de vista, la cuestión obrera ha dado origen a iniciativas orientadas en su bienestar. No menos de una veintena de proyectos, se han presentado para abaratar la vida. Y hay proyectos sobre mutualismo, edificación de casas baratas, contrato de trabajo, empleados de comercio, jornada de ocho horas, etc., etc.

Conclusión — Dentro de un espacio mínimo hemos tratado de concentrar un máximo de información. Como no nos hemos referido sino al sistema de protección legal vigente en la Argentina, no hemos tocado para nada ni siquiera los puntos más elementales de nuestro problema obrero. Es así que no hemos dicho una palabra sobre inmigración, asociaciones obreras, higiene industrial o habitaciones, ni hemos hecho referencia a asuntos que interesan directamente a la economía de nuestra industria como son los relativos a la formación del salario, la disminución de la jornada, al aprendizaje o a la técnica del obrero.

Pensamos haber demostrado la existencia en nuestro país, de un comienzo muy aceptable de legislación obrera. Mucho es, naturalmente, lo que queda por hacer; pero, en verdad, no

es poco ni es malo lo que ha sido hecho. Digamos, desde luego, que en la América latina ninguna nación puede—ni aproximadamente siquiera—presentar un parecido conjunto de leyes o un movimiento de ideas tan grande como el nuestro en la materia de que nos ocupamos. Con gran frecuencia se incurre en el error de atribuir a la República Oriental del Uruguay una gran legislación obrera. Es un error de información. Cierto es que, a su legislatura, se han presentado numerosos proyectos. No es menos cierto que sólo uno, sobre prevención de accidentes, fué convertido en ley. Nuestra opinión es la de que—seguidos muy de cerca por Chile—vamos a la vanguardia de este movimiento que, en definitiva, consiste en mejorar en lo posible la situación del obrero, buscando un plano de armonía y de equilibrio estable entre el capital y el trabajo, agentes de los que, conjuntamente con la naturaleza, deriva toda la producción. Desvinculada poco a poco de la acre ideología con que surgió al principio, nuestra legislación obrera presente está perfilando su futuro. Sin que se nos tache de optimistas podríamos afirmar que su porvenir es tan cierto como el de nuestra industria, a la que está tan íntimamente ligada como la sombra al cuerpo. Si logramos mantener una industria económicamente poderosa, estable y próspera, podremos, como en los Estados Unidos, poner a su cargo una buena parte del mejoramiento social de los trabajadores. En un país de industrias pobres, es ridículo hablar de pensiones de vejez o de cualquier otra manifestación del maravilloso sistema del seguro social. Alemania, como Francia, Bélgica e Inglaterra, cuenta con una sólida legislación obrera, pero, al mismo tiempo, con un alto grado de industrialización. Como prólogo de esta materia, pues, podrían inscribirse dos interrogantes. Meditemos bien sobre su contenido y constataremos que vale la pena de dedicarles un máximo de tiempo, de investigación y de pensamiento. ¿Hemos de ser—como muchos lo pretenden—un país de exclusiva producción agrícola ganadera o hemos de desarrollar, también, la industria manufacturera? ¿Nos conviene—en el período de la infancia de nuestra industria—demoler o aumentar las vallas aduaneras?

No creemos que el debate sobre estas ideas esté clausurado. Pensamos, por el contrario, que debe reabrirse, en presencia de los nuevos hechos que los actuales tiempos nos han traído.

ALEJANDRO M. ÛNSAIN.