

El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina

Juan Manuel Palacio
CONICET / UNSAM
jpalacio@fibertel.com.ar

En lo que a nosotros hace, ponemos el espíritu de justicia por encima del Poder Judicial.

Nuestra justicia es y será más sensible que letrada; más patriarcal que legalista; menos formalista y más expeditiva.

Juan Domingo Perón

Los Tribunales del Trabajo tienen en la Argentina fecha de nacimiento precisa, durante la gestión de Juan Domingo Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión del gobierno militar resultante de la revolución del 4 de junio de 1943. Sin embargo, su conformación remite a un proceso más largo, que se remonta a los primeros años del siglo XX, y a un espacio más amplio que el de la propia geografía nacional.

Además de comprenderla en esos marcos más generales, este trabajo propone analizar el origen de la justicia laboral en la Argentina en el marco de otros dos procesos que lo contienen. Por un lado, el del proyecto de transformación estatal que se propuso Perón y sus colaboradores en el gobierno, de lo que son testigos un acrecentamiento notorio de la estructura burocrática –de las dependencias estatales y del personal involucrado– así como una preocupación constante por la capacitación y la eficiencia del aparato estatal. El otro, el de una política de intervención más específica en el sistema judicial –que podría denominarse “la política judicial” del peronismo– que buscaba quitarle jurisdicción sobre el conflicto social al Poder Judicial existente y dar mayor protagonismo al Poder Ejecutivo, que de esa manera podía reclamar la paternidad y la tutela de los nuevos derechos sociales.

En la primera parte se expondrán cuáles fueron aquellos terrenos en los que, hacia 1943, ya se había avanzado en la Argentina en materia de legislación laboral y en particular en el debate sobre la necesidad de conformar un fuero especial para los conflictos del trabajo. Se trata de rastrear la conformación de un campo académico sobre el tema y la lenta generación de un consenso en el mundo jurídico sobre la inevitabilidad del “nuevo derecho”, consenso y campo académico que tenía dimensiones internacionales.

La segunda parte se detiene en la acción del peronismo¹ en la materia, acción que comienza casi en el momento mismo en que se produce el golpe militar de 1943, con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión a fines de ese año, a cuyo frente se pone Juan Domingo Perón. Se describen allí las distintas formas que desde esa dependencia diseña el Estado para intervenir en materia laboral –en particular las que hacen a la

¹ Salvo indicación de lo contrario, en el trabajo considero al “peronismo” como un proceso que comienza con la revolución de junio de 1943, es decir, antes del primer gobierno de Perón (que se inicia en 1946). Es a partir de allí –y en particular desde la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión a fines de ese año, de la que fue su primer titular– que Perón comienza a construir su poder tanto hacia afuera, entre los trabajadores, como hacia adentro del gobierno militar, en el que va rápidamente escalando posiciones, como director de la STyP, Ministro de Guerra, Vicepresidente de la Nación y candidato a la presidencia.

resolución de los conflictos del trabajo— así como el largo proceso paralelo de conformación de tribunales laborales en el país, que se inicia con un decreto de 1944 pero lleva por lo menos el resto de los años de la década de 1940.

Los antecedentes: la conformación de un campo académico

En 1943 existía en la Argentina un inventario de leyes protectoras del trabajo, que sin ser numerosas ni necesariamente respetadas o aplicadas, constituyen de todas maneras los hitos pioneros de una tradición jurídica que describe un *crescendo* conforme avanza el siglo XX y que reflejaba el avance de la legislación social en buena parte del mundo occidental de entonces.² Se trataba de los ecos del debate que se venía dando desde fines del siglo XIX, en torno al derecho social, que lentamente fue ganando posiciones en el mundo jurídico liberal de entonces, no sin grandes resistencias. En efecto, el así llamado “nuevo derecho” ponía en cuestión algunos principios sagrados de la filosofía liberal, como la noción del contrato libremente consentido por las partes, el individualismo o la igualdad y proponía a cambio la idea de la justicia social, de la esencial desigualdad de fuerzas y oportunidades entre capital y trabajo, y por lo tanto de la relación que se establece entre patronos y trabajadores. En tal sentido, lo que estaba siendo puesto en cuestión crecientemente era la suficiencia del derecho civil —de los códigos civiles y, luego, de la justicia civil— para dar cuenta de la nueva cuestión social que había planteado la revolución industrial en Europa y ya era evidente en América Latina desde fines de siglo XIX.

En cuanto a la justicia laboral, en 1943 también existía en el país, por una parte un debate, complementario del anterior, que se venía dando desde los años veinte tanto en ámbitos académicos y universitarios como políticos en torno a la conveniencia de instaurar un “fuero especial” para el derecho laboral, así como, por otra parte, una jurisprudencia laboral que se nutría de los fallos de la justicia ordinaria sobre conflictos laborales.³

La formación de un campo académico

Desde principios del siglo XX van surgiendo en toda América Latina figuras —que luego serán los “padres” del derecho laboral en cada país— que desde posiciones políticas, sociales y profesionales diversas, comienzan a desarrollar el estudio de la legislación social y a proponer modificaciones en los *corpus* legales de nuestras naciones. En Argentina, dichos nombres emblemáticos fueron, entre otros, los de Joaquín V. González, fundador de la Universidad de La Plata, y autor del primer proyecto de ley nacional del trabajo en 1904; el socialista Alfredo Palacios, que desde su ingreso a la Cámara de Diputados de la Nación en 1902 impulsó diversas leyes laborales

² Se trataba de leyes paradigmáticas como las de descanso dominical (1905), de accidentes de trabajo (1915), de la jornada de ocho horas (1929), entre otras.

³ Había, en efecto, en la Argentina —como bien comprueba la tesis doctoral de Line Schjolden— una “justicia laboral antes de la justicia laboral”. Se trata de la historia de cómo los jueces (civiles, comerciales, la justicia de paz, la Corte Suprema) entendieron en esta materia hasta la conformación de una justicia específica, en particular en los conflictos que comprometían el ámbito regulatorio de las leyes laborales que se iban promulgando. Schjolden, Line, *Suing for Justice: Labor and the Courts in Argentina, 1900-1943*, Berkeley, Tesis de Doctorado, Universidad de California, 2002.

específicas; José Nicolás Matienzo, primer director del Departamento Nacional del Trabajo en 1907; Indalecio Gómez y Carlos Saavedra Lamas, autores de sendos proyectos de códigos laborales en las décadas del veinte y del treinta, respectivamente; Juan Bialek Massé, autor de un estudio exhaustivo sobre las clases obreras del país encargado por el Congreso a principios del siglo XX; entre otros. Además de su actuación legislativa, dichos pioneros y sus discípulos, que conforman el núcleo de laboristas inicial de la Argentina, van a tener una actuación multifacética, en la universidad y como creadores de instituciones diversas, contribuyendo a lo que podría denominarse la conformación de un campo académico sobre el tema de la ley y la justicia laboral en la Argentina.

En efecto, **en el ámbito universitario**, el ascenso del “nuevo derecho” en la estructura de cátedras y carreras fue lento pero firme desde comienzos del siglo XX. Tres fueron las universidades nacionales en las que se dio particular impulso al derecho laboral: la de Buenos Aires, la de La Plata y la del Litoral, con sede en la ciudad de Santa Fe.

En el caso de La Plata –universidad fundada por Joaquín V. González en 1906, que había nacido con una impronta social y reformista– desde sus inicios había puesto en un lugar central al estudio del derecho en estrecha relación con las ciencias sociales, en la que precisamente llevaba el nombre de Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.⁴ Fue el decanato de Alfredo Palacios en dicha facultad, entre los años 1922 y 1925, el que daría fuerte impulso al derecho del trabajo en la currícula, que ya había dado su puntapié inicial con la creación de la cátedra de Legislación Industrial y Obrera, a cargo del profesor Leónidas Anastasi, una de las figuras más relevantes del núcleo inicial de laboristas en el ámbito universitario argentino. La llegada de Palacios al decanato de la Facultad profundizaría esa impronta. Además de completar el elenco con el nombramiento de Alejandro Unsain como Profesor Adjunto, la cátedra de Anastasi cambió de nombre a “Legislación del Trabajo”, lo que convertía a la Universidad de La Plata en la primera en reconocer el “nuevo derecho” con entidad autónoma, dándole una materia específica de cursado obligatorio para la formación de los abogados.⁵

La cátedra se convirtió desde entonces en un yacimiento tanto de profesionales como de instituciones relacionadas con el mundo del trabajo en la Universidad de la Plata. Anastasi fue su titular desde su creación en 1922 hasta su fallecimiento en 1940 y se formaron a su lado varios de los laboristas más importantes del siglo XX en la Argentina: además de Unsain, en 1926 se incorpora Manuel Pinto como profesor suplente y, más tarde, Carlos Desmarás y Juan Ramírez Gronda, renombrado jurista que llegaría a ser ministro de la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Domingo Mercante.

⁴ Buchbinder, Pablo, *Historia de las universidades Argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005. Para el caso de La Plata véase Graciano, Osvaldo, *Entre la torre de marfil y el compromiso político. Intelectuales de izquierda en Argentina, 1918-1955*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2008 y Stagnaro, Andrés “La conformación de los Tribunales del Trabajo en la ciudad de La Plata, 1948 y 1955”, Tesis de maestría en curso, Universidad Nacional de San Martín, s/f.

⁵ Si bien otros cursos de legislación del trabajo se dictaban en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires –con docentes como Carlos Saavedra Lamas, Palacios y los mismos Anastasi y Unsain– así como materias afines en otras carreras bajo la denominación de “legislación industrial” u “obrera”, era la primera vez que se adoptaba esa denominación y que además era reconocida como materia obligatoria en un plan de estudios.

Además de la cátedra, Anastasi organizó el “Seminario de Investigación y Adaptación Profesional”, para complementar la formación teórica de los alumnos en la cátedra con el estudio de problemáticas concretas. Allí se generaron proyectos de investigación y de tesis doctorales sobre derecho del trabajo, que luego formarían parte de artículos en revistas especializadas o se convertirían en tratados en la materia. Fueron alumnos del seminario, entre otros, Benito Pérez, el mencionado Manuel Pinto y Armando Spinelli, laboralista de nota que ocupó la dirección del Departamento Provincial del Trabajo bajo el gobierno de Manuel Fresco en la provincia de Buenos Aires.⁶

Por fin, en 1937 se crea en el mismo ámbito de la facultad el Instituto del Derecho del Trabajo, del que formaban parte los profesores de la cátedra y de materias afines, egresados y alumnos de la asignatura, que de esta manera tenían contacto directo con la problemática del derecho laboral y podían tejer redes de reclutamiento para una posible vida laboral tanto dentro como fuera de la Universidad. Entre otros objetivos, el instituto se proponía “hacer conocer la bibliografía de las cuestiones obreras y sociales, difundir la jurisprudencia nacional y extranjera sobre el tema; remitir a los cuerpos legislativos los antecedentes que se conceptúen de interés sobre los proyectos de legislación del trabajo; establecer un intercambio con la oficina Internacional del Trabajo, con los Departamentos de Trabajo o instituciones análogas de los países extranjeros y de las provincias argentinas; estudiar el derecho internacional del trabajo y la legislación comparada; (...) recopilar antecedentes para el derecho obrero del país; publicar monografías de los miembros del Instituto; editar publicaciones sobre temas sociales; establecer intercambio universitario en institutos similares del país y del extranjero; etc.”⁷

Los propósitos del Instituto –y la progresiva concreción de muchos de ellos con los años– son un excelente ejemplo del derrotero que siguió la formación de lo que aquí llamamos “el campo del derecho laboral” en el ambiente académico, universitario y también político-institucional en la Argentina. Instituciones como ésta fueron las responsables de la difusión del nuevo derecho en las universidades –y de su lenta consolidación en las currículas–; de la formación de futuros juristas y abogados laboristas; de la producción de conocimientos a través de artículos, tesis y tratados en la materia; del origen de muchas revistas especializadas y de otras tantas cátedras sobre el tema en el sistema universitario; de la circulación de información y de “novedades” (tanto bibliográficas como legislativas, judiciales o institucionales) que se producían en el resto de la Argentina y en el mundo en el derecho laboral; de proyectos de leyes y otras acciones estatales en la materia; etcétera.⁸

⁶ Véase Stagnaro, *op. cit.*, Sobre la actuación de Spinelli en el DNT véase también Reitano, Emir, *Manuel Antonio Fresco: entre la renovación y el fraude*, La Plata, Instituto Cultural de la provincia de Buenos Aires, 2005.

⁷ Stagnaro, *op. cit.*

⁸ Fuera de La Plata y Buenos Aires, es importante destacar la actividad que se desarrollaba en forma análoga en la Universidad Nacional del Litoral, en Santa Fe, que también aportó al cuerpo de laboristas argentinos y a la conformación del campo académico. Allí el referente máximo era Mariano Tissebaum, que, además de ser el titular de la cátedra de derecho laboral, había creado el Instituto de Derecho del Trabajo, que producía investigaciones y trabajos monográficos, que fueron ganando espacio creciente, como veremos, en la *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales* de la universidad. El referente para el caso de la Universidad Nacional de Córdoba era Dardo Rietti, director del Instituto del Trabajo de esa universidad.

Además de cátedras, seminarios e institutos de investigación, una parte importante de la formación del campo de los estudios sobre legislación laboral en la Argentina del siglo XX fue la gradual conformación de **espacios de discusión académica específicos**, como revistas, congresos y jornadas. El derrotero típico fue la presencia creciente del tema laboral en estos espacios más antiguos y preexistentes (v.g., artículos en revistas jurídicas de universidades, mesas en congresos de derecho o en encuentros profesionales generales) y luego la conformación de publicaciones y encuentros especializados en derecho del trabajo.

En el caso de las publicaciones periódicas, una mirada a los índices de las revistas jurídicas en las décadas previas al advenimiento del peronismo muestra elocuentemente la gradual aparición de artículos y referencias bibliográficas diversas a la legislación laboral en el mundo y a sus manifestaciones locales. Así en la *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, en la más antigua *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* de la Universidad de Buenos Aires, en los *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* de la Universidad de La Plata, entre otras, así como en la más nueva *Revista Jurídica La Ley* –que había fundado el mencionado Anastasi en 1935– es notorio el ascenso de la temática laboral, que va ocupando cada vez más páginas de las publicaciones. Además de artículos de especialistas en el nuevo derecho (como los mencionados Unsain, Anastasi, Desmarás, Ramírez Gronda, etc.), se hace lugar también para reseñas de libros y para comentarios de leyes que van apareciendo tanto en la Argentina como en el resto de la región y el mundo. Se destaca entre ellas la mencionada *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales* de la Universidad del Litoral, que exhibe durante la década de 1940 un número creciente de trabajos, artículos y reseñas sobre legislación del trabajo en la Argentina y en el mundo, en general a cargo de los miembros del Instituto de Derecho del Trabajo de dicha universidad.⁹

Pero el hecho saliente en materia de publicaciones periódicas fue la creación de la primera revista especializada en derecho laboral en la Argentina, que con el nombre *Derecho del Trabajo. Revista crítica mensual de jurisprudencia, doctrina y legislación* (o simplemente “Derecho del Trabajo”) comenzó a publicar la editorial La Ley a principios de 1941. Bajo el patrocinio de Anastasi y la dirección de Mario Deveali, la revista incluía en su consejo consultivo a los principales referentes del derecho del trabajo en la Argentina, como Alejandro Unsain, Manuel Pinto y Mariano Tissenbaum. Las secciones de la revista incluían artículos de doctrina a cargo de renombrados juristas nacionales o internacionales; una sección de jurisprudencia, con notas y comentarios a fallos tanto de la Argentina como también a jurisprudencia extranjera; información sobre legislación, incluida también con frecuencia la aparecida en otros

⁹ Sólo como ejemplo, en el número 39, de 1943, incluía un comentario del libro *Direito Social Brasileiro*, de Antonio F. Cesarino Jr., publicado ese mismo año en San Pablo, Brasil, y otro sobre *Leyes del Trabajo y su Jurisprudencia* en Cuba –publicado el año anterior en La Habana– ambos a cargo de Mariano Tissenbaum. En el No. 41 (1944) una reseña de los libros *El artículo 123 y Derecho procesal del trabajo* de Alberto Trueba Urbina sobre el caso mexicano, y de una tesis doctoral (“Alteração rescisiva do contrato do trabalho”) presentada el año anterior por Nelio Reis en Brasil; en los nos. 45-46 (1946), comentario a *Proyecto de Código de Trabajo* de Cuba, de Francisco Fernández, a *El derecho procesal del trabajo en el Perú*, de Alfonso Castañeda Rangel y de *Legislación del Trabajo*, de Manuel Vigil (también sobre Perú); en el número siguiente del mismo año reseñas de dos trabajos sobre Chile (*Tratado de Derecho del Trabajo*, de Héctor Escribar Mandioca y *Derecho del Trabajo*, de Alfredo Gaete Barrios, ambos publicados en Santiago de Chile); en el no. 52-53, el comentario a los libros *Manual da Justiça do Trabalho* y *Direito Brasileiro do Trabalho*, ambos de Arnaldo Susekind; etc. Véase *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Rosario, Universidad Nacional del Litoral.

países; y reseñas bibliográficas, con comentarios a libros y artículos argentinos y de otras partes de la región y del mundo. Por fin, incluía una sección con “noticias y comentarios” que podía incluir desde reproducciones de declaraciones de organismos colegiados (v.g. del colegio de abogados), novedades universitarias (conferencias, incorporaciones de profesores o decanos) o actividades profesionales (participación argentina en conferencias, noticias de encuentros académicos, etc.).

Vale la pena detenerse en algunos pasajes del “Programa” que esbozaban sus editores en el lanzamiento del primer número de la revista, porque muestran con la misma claridad tanto el lugar que ya iba adquiriendo el derecho laboral en el universo jurídico argentino, como el camino que todavía faltaba recorrer:

Es firme nuestra convicción sobre la unidad del derecho y estamos, por consiguiente, inclinados a abrigar desconfianza de todo fraccionamiento excesivo (...). Opinamos, no obstante, que en la perenne evolución del derecho hay momentos en los cuales se impone la especialización. Tal ocurrió, en el siglo pasado, con el Derecho Comercial que se segregó del Derecho Civil (...) [S]eparación ésta que dió lugar al surgimiento y floración de revistas especializadas, algunas de las cuales contribuyeron señaladamente al desarrollo de la nueva disciplina.

Fenómeno análogo, en nuestro modesto sentir, se está realizando en lo que concierne al Derecho del Trabajo.¹⁰

Claras son las intenciones de los editores en estos primeros pasajes. Con la evocación del proceso de “segregación” del derecho comercial del derecho civil, más que hacer un ensayo de historia comparativa de aquél proceso con el del derecho laboral –historia esta última que, en verdad, todavía estaba escribiéndose– los editores están haciendo una proyección, una propuesta para el desarrollo del derecho laboral en el país. Y en tal sentido es exacto que llamen “Programa” al artículo que inaugura la revista. En primer lugar, porque el contenido que proyectan para ella configura exactamente eso (un programa, un proyecto); pero además, por el lugar central que persiguen para la publicación en ese programa más general, como había ocurrido con algunas del derecho comercial “en el desarrollo de la nueva disciplina”.

Que la del derecho laboral en la Argentina no era aún, en 1941, una historia sino un proyecto o programa que todavía debía recorrer un camino largo y sortear algunos obstáculos para consolidarse, dan cuenta los elocuentes párrafos siguientes:

Es cierto que aún hay quien se obstina en ver en las nuevas leyes sobre el trabajo, normas de excepción, derogaciones temporarias, transeúntes y aberrantes de los principios tradicionales del derecho común; y por tal causa desdeña su estudio. Pero los juristas más sensibles y más finos, han entrevisto ya que estas primeras providencias aisladas, a menudo carentes de armonía y de enlace, constituyen las primeras enunciaciones, tímidas e imperfectas todavía, de un derecho nuevo, en formación: el cual, ya sea por los desarrollos previsibles del futuro, como por la amplitud de su esfera de aplicación y la originalidad de sus principios (...) está destinado a alcanzar una importancia igual, o acaso mayor, que el Derecho Comercial.

He aquí las razones por las cuales creemos sea oportuno poner en ruta la presente revista, la cual se propone, en primer lugar, estimular y difundir en nuestro país los estudios de esta nueva rama del Derecho, *actualmente demasiado circunscriptos en el estrecho círculo de los institutos universitarios.*¹¹

¹⁰ “Programa”, en *Derecho del Trabajo* (en adelante *DT*), Buenos Aires, La ley, T. 1, 1941, p.1.

¹¹ *Ibidem*. Énfasis agregados.

Es evidente que, en la víspera del advenimiento del peronismo, eran muchas todavía las resistencias a la consolidación del derecho laboral en la Argentina. Dentro de ellas, las primeras que tenían delante sus impulsores no eran las más previsibles de los empleadores o patronos sino las de los representantes de la misma corporación jurídica, a quienes están dirigidos estos pasajes. ¿Quiénes otros si no, que el propio *establishment* jurídico de la Argentina –fuertemente formado en la tradición liberal y ferviente defensor de ella– podía ver en el derecho laboral “normas de excepción, transeúntes y aberrantes de los principios del derecho común” y por lo tanto “desdeñar su estudio”? A quiénes otros si no, se les advertía que el derecho laboral debía tomarse en serio, como “un derecho nuevo”, que estaba “destinado a alcanzar una importancia igual –o quizás mayor– que el derecho comercial”?

Es entonces a esa lucha –primordial y primeramente interna– a la que se abocan los editores, y por eso proponen ahora este nuevo recurso táctico –el de la revista temática, especializada– que les permitirá salir de los ámbitos “demasiado circunscriptos” de los institutos universitarios –esos que ellos mismos dirigen– para difundir esta nueva rama del derecho principalmente en medios jurídicos más amplios. Y en dicha táctica fueron exitosos. La aparición de *Derecho del Trabajo* tuvo en efecto una importancia decisiva en la conformación del campo jurídico del derecho laboral en la Argentina y fue un instrumento clave en la formación de laboralistas en el país, ya sea proveyendo un yacimiento invaluable de información sobre la evolución de la legislación y la doctrina, la jurisprudencia y las publicaciones sobre el tema, o brindando un ámbito para difundir, debatir y publicar sus propias investigaciones. Fue así el complemento ideal de la formación de cátedras e institutos de investigación en las universidades, referido más arriba.

Las páginas de la revista fueron además el acompañamiento crítico de todas las novedades que iban marcando los jalones que hoy constituyen las piezas fundamentales de la historia del derecho laboral en la Argentina. Allí se debatieron la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, el Estatuto del Peón, la Ley de trabajo Rural, las leyes de creación de los tribunales laborales –primero el decreto de creación de los tribunales de la Capital Federal y siguiendo por el de cada una de las provincias– las convenciones colectivas, la adhesión de la Argentina a los convenios internacionales, los fallos de la Corte Suprema en materia laboral, entre muchas otras. En sus páginas, puede así leerse la historia completa y ordenada de ese derrotero.

Otra pieza fundamental de la consolidación del campo académico de la legislación del trabajo en la Argentina fueron **las redes internacionales**, es decir, la relación que establecieron los actores locales con el proceso más general que se estaba dando simultáneamente en todo el mundo occidental durante la primera parte del siglo XX. Esto se daba de diversos modos, pero básicamente consistía en la circulación de personas y bibliografía, publicaciones, trabajos, noticias y contactos en los mundos diplomático y político. Elementos que aceitaban y propiciaban esa circulación eran los congresos científicos y profesionales, las conferencias panamericanas, los encuentros diplomáticos bilaterales, entre otros. También, como quedó dicho, la lectura de tratados y legislación extranjera (y a veces también jurisprudencia), que eran permanentemente comentados en las revistas periódicas locales y utilizados en las cátedras e institutos.

Un impulso temprano para la conformación de estas redes internacionales lo constituyó la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el seno de la Sociedad

de las Naciones en el año 1919. La primera Conferencia Internacional del Trabajo que celebró el organismo en Washington en 1919 fue significativa para el grupo de académicos que seguían con atención el desarrollo de la legislación laboral en la Argentina. La delegación que representó al país estuvo compuesta por Leónidas Anastasi y Alejandro Unsain y sirvió para entrar en contacto con especialistas de derecho laboral de otros países con diferentes grados de avance de la legislación del trabajo.

Otro momento de fuerte impulso regional a estos contactos fue en ocasión de la aprobación de la *Consolidação das Leis do Trabalho* (o CLT) en Brasil en 1943 y toda la campaña internacional de divulgación que la acompañó –la traducción a varios idiomas, su amplia distribución en todas las delegaciones diplomáticas–. La publicación de la monumental obra fue reproducida en la prensa argentina y fue objeto de amplios y múltiples comentarios en las revistas especializadas, así como en la discusión política y parlamentaria, sirviendo muy eficazmente de espaldarazo para la legislación local en la materia.

Más allá de esos momentos puntuales, lo importante es destacar que el proceso de conformación del campo del derecho laboral tuvo dimensiones internacionales y que si bien se dio en cada país con características y *tempos* propios, no es posible comprenderlo fuera de ese contexto más amplio, en buena medida porque así es como lo vivieron los mismos protagonistas. Los constructores de ese campo en cada país formaban parte y se sentían miembros de una cofradía internacional que compartía una lucha y un programa que, si bien debía desplegarse en cada país, tenía un tronco –programático y de doctrina– que era internacional.

Así, en la Argentina de los años cuarenta las obras de autores como el mexicano Mario de la Cueva o los brasileños Cesarino Junior, OliveiraVianna, Arnaldo Susekind, o Evaristo de Moraes eran ampliamente conocidas y comentadas en medios académicos y políticos, tanto como las leyes laborales de esos países o su experiencia con la justicia del trabajo. La Ley Federal del Trabajo mexicana (de 1931) o la CLT eran cuerpos legales familiares para los laboristas y hombres de derecho en general en la Argentina, pero también para los funcionarios de los departamentos del trabajo y para una gran parte de los diputados y senadores. No era extraño que dichas experiencias y dichas autoridades fueran citadas en los debates parlamentarios, tanto como podían serlo la Ley Wagner y otras políticas reguladoras del trabajo del “New Deal” norteamericano.

Es evidente entonces que para los tiempos del advenimiento del peronismo el campo del derecho laboral estaba bastante asentado en la Argentina, así como avanzados los debates sobre algunos de sus temas fundamentales. En particular, la cuestión del fuero del trabajo había sido objeto de análisis en todos estos ámbitos descriptos, a través del estudio de las experiencias de otros países, de la lectura y crítica de tratados de especialistas nacionales y extranjeros y de la investigación en tesis y trabajos académicos. Varios de los modelos conocidos (tribunales colegiados o individuales, sistemas de conciliación, sistemas de instancia única, tribunales orales, juicios por jurados) eran objeto de consideración y su conveniencia o adaptabilidad a nuestro medio largamente debatidos.¹²

¹² Véase Palacio, Juan Manuel, “Legislación y justicia laboral en el populismo clásico latinoamericano: elementos para la construcción de una agenda de investigación comparada”, en *Mundos do Trabalho*, vol. 3 No. 5, 2011, <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/mundosdotrabalho/article/view/20132/19166>

No significaba esto que hubiera ya un consenso completo sobre la conveniencia o necesidad de creación del fuero laboral, mucho menos uno en torno a cuál era el modelo exacto por el que se debía optar, ya que en ese punto había posiciones diversas y un debate abierto dentro de los propios laboristas. Pero lo que era evidente e innegable era la existencia de un clima de época favorable a la creación del fuero del trabajo, que se reforzaba a cada paso con las novedades que se producían en la materia en distintas partes del mundo. También, la existencia de una comunidad académica de laboristas que iba creciendo y se iba afirmando dentro de la corporación legal, que si en sus inicios fue tenazmente resistente a ella, hacia los años cuarenta ya parecía haber aceptado la validez y legitimidad del nuevo derecho y aún también la posibilidad del fuero especial que lo acompañe.

La justicia “peronista”

Como es sabido Perón recoge este clima de ideas y se sirve de estos antecedentes –y también de algunos de los actores de esta *intelligenza* de laboristas– para diseñar una intervención integral en materia social, que se desplegó en diversos ámbitos en forma simultánea. Lo más conocido y estudiado es la legislación social, que consistió en una batería de normas –que incluyeron primero decretos del gobierno de facto,¹³ luego leyes aprobadas por el Parlamento, así como una miríada de regulaciones y resoluciones administrativas de los diversos organismos de control– que conformaban una densa telaraña regulatoria y hablan de una productividad legal de características inéditas. La segunda transformación, también muy conocida aunque bastante menos estudiada, es la que atañe a la transformación burocrática que acompañó el proceso de reforma para atender más adecuadamente la políticas sociales. Se trata de la creación de oficinas estatales *ad-hoc* –como la Secretaría de Trabajo y Previsión o la Comisión de Trabajo Rural– tendientes por un lado, a jerarquizar la acción estatal en la materia y por otro lado a lograr una gestión más eficiente y profesional de la política social.¹⁴

En materia específicamente judicial, su acción se desarrolló en forma simultánea en dos frentes. El primero está íntimamente relacionado con su reforma burocrática, que él concebía como la otra cara de su revolución legislativa. Se trata de la creación o reformulación de una variedad de **organismos con funciones judiciales controlados desde el Poder Ejecutivo** (que podrían denominarse “parajudiciales” en tanto se ubicaban por fuera de la justicia ordinaria) –como las cámaras de conciliación y arbitraje para el caso de los arrendamientos rurales o las juntas de conciliación de la Secretaría de Trabajo– que cumplieron un rol clave en la aplicación de la nueva legislación económica, social y laboral, tanto de la preexistente como muy en especial

¹³ Todos los cuales van a adquirir fuerza de ley en 1946, a través de la ley 12.921, votada por el Congreso por disposición de Perón durante su primer gobierno.

¹⁴ Desde hace algunos años, algunos trabajos de los muchos que están renovando los estudios sobre el primer peronismo, se han concentrado en el ámbito de las transformaciones estatales. Véanse, entre otros, Berrotarán, Patricia, *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003; Campione, Daniel, *Prolegómenos del peronismo. Los cambios en el estado nacional, 1943-1946*, Buenos Aires, FISyP, 2003; Berrotarán, Patricia, Jáuregui, Aníbal y Rougier, Marcelo (eds.), *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Las políticas públicas durante el peronismo, 1946-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004. Para un balance de esta historiografía, véase Palacio, Juan Manuel, “El primer peronismo en la historiografía reciente: nuevas perspectivas de análisis”, *Berlín, Iberoamericana* No. 39, 2010.

de la nueva legislación que el peronismo se enorgullecía de presentar como revolucionaria e inédita.

Como ocurría con el campo de la legislación laboral, estas instancias administrativas de resolución de conflictos también tenían largos antecedentes en el país. En efecto, estos organismos cobraron vida en distintos momentos en algunas dependencias estatales – como la Dirección de Ferrocarriles del Estado, la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes o el Consejo Agrario Nacional– cada una para entender en los conflictos laborales de su área específica. Se trataba de diversas autoridades administrativas que poseían mecanismos propios “de conciliación” y “arbitraje”, que como su nombre lo indica intentaban resolver los conflictos a través de la conciliación entre las partes, sometiendo los diferendos en algunos casos al arbitraje de pares o expertos. Estos mecanismos, si bien eran “pre” judiciales y no vinculantes si el litigio derivaba luego en un pleito ante la justicia ordinaria, tuvieron un rol en la contención del conflicto laboral antes de la existencia de los tribunales específicos. Pero además, estos organismos seguían el principio de representación corporativa y tenían por lo tanto una composición tripartita (un representante de los trabajadores, uno de la industria y un tercero de alguna autoridad estatal) y en ese sentido su existencia importa porque constituyen un antecedente de los que más tarde implementará el estado y en particular el peronismo.¹⁵

Pero el antecedente más importante fue, por su aspiración más abarcadora, el mecanismo que contemplaba la ley orgánica del Departamento Nacional del Trabajo en 1912. Dicha ley preveía la conformación *ad-hoc*, por parte del Departamento y en caso de conflictos laborales, de “Consejos de Trabajo” con representación tripartita para conciliar o arbitrar entre las partes en conflicto. La investigación historiográfica desconoce el alcance de la actuación de estos consejos. Algo más se sabe de la actividad de algunos departamentos provinciales del trabajo, como los de Córdoba, Santa Fé y Buenos Aires, en particular cuando actuaron como árbitros frente a las huelgas durante la conflictiva década de 1910 en el ámbito rural pampeano.¹⁶

En todo caso, los trabajos que existen –los pocos que tratan el tema específicamente y los no mucho más numerosos que hacen referencia a la actuación del Estado en investigaciones más amplias referidas al movimiento obrero o a la actividad sindical– coinciden en que el ámbito en que los departamentos del trabajo tuvieron incidencia fue sobre todo en el de la mediación ante conflictos obrero-patronales abiertos y colectivos (huelgas, negociaciones entre sindicatos y patrones, etc.), muchos de los cuales

¹⁵ Se ha sostenido y repetido –en literatura académica y también en el discurso político– que la predilección por este sistema de juzgamiento corporativo por parte del peronismo y de otros gobiernos latinoamericanos del siglo XX seguía el modelo de la Magistratura del Lavoro italiana –y por lo tanto constituía una prueba más de su admiración por el fascismo–. Este sistema, sin embargo, era mucho más antiguo –se remonta al menos a la Europa de mediados del siglo XIX– y en muchos casos, como se ve aquí para el caso argentino, no fue siquiera un invento del peronismo sino que eran instituciones preexistentes que en todo caso sus gobiernos adoptaron, transformándolas. Un trabajo reciente discute la tesis de la adopción del modelo italiano para el caso de Brasil. Teixeira da Silva, Fernando, “Justiça do trabalho brasileira e magistratura del lavoro italiana: apontamentos comparativos”, Paper presentado en el X Congreso de la Brazilian Studies Association (BRASA), Brasilia, 22-24 julio de 2010.

¹⁶ En el caso de la provincia de Buenos Aires, existe un cuerpo algo más amplio de investigaciones sobre el Departamento Provincial del Trabajo, sobre todo a partir de mediados de la década de 1930, durante la gestión del gobernador Manuel Fresco, que ejerce un mayor intervencionismo en materia de regulación laboral y, por la ley orgánica del Departamento de 1937, impone la instancia de la conciliación y el arbitraje con carácter obligatorio para los conflictos laborales.

derivaron luego en negociaciones sobre convenios colectivos.¹⁷ O al menos ése ha sido el motivo de su atención, ya que pocas veces se menciona su actuación como tribunal para la resolución de litigios individuales entre obreros y patronos, lo que constituiría un verdadero antecedente de la justicia laboral. También puede deducirse de esos trabajos, que la presencia territorial de estos departamentos (incluso de los provinciales) era muy limitada (v.g. en el de Buenos Aires hasta la década de 1920 sólo existía una oficina en la ciudad de La Plata y luego sólo un puñado de delegaciones regionales en algunas ciudades del interior de la provincia) y que por lo tanto su importancia real en ámbitos rurales era limitada o nula.

A poco de producirse la Revolución de Junio, Perón convierte al antiguo Departamento Nacional del Trabajo en la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP). Esto no suponía solamente un cambio de nombres. Se trataba de una jerarquización y un redimensionamiento de la intervención estatal en la materia, que comenzaba por la creación de un organismo centralizado y acrecentado –en su personal, presupuesto y funciones– y con el propósito firme de provocar un cambio en la calidad de esa intervención, a través de la formación y capacitación de sus cuadros burocráticos, la incorporación de profesionales y de rutinas burocráticas estandarizadas.¹⁸ Estos cambios se concebían además como el complemento indispensable de los que se daban en la legislación, ya que el objetivo de estas dos acciones conjuntas y simultáneas era llenar un gran vacío, que era tan notorio en el terreno de la legislación como en el del control y la regulación.

El primer propósito de la Secretaría, según lo expresa su decreto de creación, era el de absorber a todos los departamentos, direcciones u oficinas del trabajo que existieran en los ámbitos estatales provinciales, que desde ese momento pasaban a ser delegaciones regionales de la STyP. Esto perseguía la centralización y nacionalización de la política regulatoria en materia laboral a lo largo y a lo ancho de todo el país en las manos de las oficinas centrales de la Secretaría en la ciudad de Buenos Aires.¹⁹ Para lograr ese cometido, el decreto establecía que pasaran a formar parte de la nueva secretaría, además de los departamentos provinciales del trabajo, otras dependencias del Estado nacional relacionadas con el tema social que estaban distribuidas en diversos ministerios y reparticiones públicas, así como todas las instancias de conciliación y arbitraje y de policía de trabajo que existían en distintos ámbitos en el país y las cajas de ahorro, jubilaciones y pensiones.

Entre las múltiples funciones que asumía la Secretaría se contaban las de control y “policía de trabajo” en cada jurisdicción –con la capacidad de hacer inspecciones, recibir denuncias, multar a los infractores, levantar actas, etc.–; la de producir normas tendientes a una estricta regulación del trabajo en todo el país, a través del dictado periódico de resoluciones –v.g. sobre salarios mínimos, condiciones de trabajo, etc. en cada jurisdicción y para cada tipo de actividad–; la de brindar en sus oficinas información, asesoramiento (sindical, legal, procesal), de manera de desarrollar la

¹⁷ Véase por ejemplo Gaudio, Ricardo y Pilone, Jorge, “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, en *Desarrollo Económico*, No. 94, 1984 y Korzeniewicz, Roberto P., “Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943”, en *Desarrollo Económico*, No. 131, 1993.

¹⁸ Berrotarán, Patricia (2008), *Educación al funcionario: “de la frialdad de las leyes a las innovaciones doctrinarias” (Argentina 1946-1952)* en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Puesto en línea el 16 junio 2008, consultado el 21 septiembre 2013. URL : <http://nuevomundo.revues.org/36602>.

¹⁹ Decreto No. 15.074, 27/11/43, *Anales de Legislación Argentina* –en adelante ALA–, 1943, pp. 459-61.

“intensa obra de divulgación” concientización doctrinaria y política de los trabajadores en todo el país; por último –en lo que atañe más directamente a este trabajo– se proponía la tarea inconmensurable de gestionar centralizadamente todos los conflictos laborales que se produjeran en el territorio del país, controlando el sistema de conciliación y arbitraje entre obreros y patronos, ya sea recibiendo las presentaciones y denuncias o interviniendo de oficio, en forma directa y espontánea en las contiendas que deriven del trabajo. En una de sus primeras resoluciones en este sentido, la Secretaría establecía el principio de “conciliación obligatoria”, declarando que “*todos los conflictos laborales deben ser canalizados por la Secretaría*” y disponiendo la suspensión de toda otra medida (huelgas, paralizaciones, denuncias) mientras durara la conciliación.²⁰ Este solo hecho –la obligatoriedad– marcaba una clara ruptura con la acción estatal en materia social y de regulación y control de la legislación laboral del pasado.²¹

De esta manera, a través de la centralización y coordinación de la tarea de supervisión y control de la aplicación de la ley laboral, y de la imposición de un sistema de resolución de conflictos que debía empezar en el seno de sus delegaciones provinciales y locales – en donde los trabajadores recibían asesoramiento legal y procesal gratuito y en los que había un indisimulado sesgo obrerista²²– la STyP se convirtió en una pieza clave de la política laboral del peronismo y de la construcción del liderazgo político de Perón en todos los rincones del país.

Desde el punto de vista de nuestra historia, estos organismos constituyen un antecedente directo de la conformación de los tribunales laborales y de la impronta que se les va a dar en primera instancia. En efecto, se ve allí una predilección del peronismo por los institutos con representación paritaria o “clasista” para resolver estos conflictos, pero que representaban sólo uno de los modelos posibles de configuración de tribunales laborales que se estaban discutiendo en los ambientes académicos locales e internacionales e implementando en otros países por entonces.²³

²⁰ Resolución 16/44 de la STyP, citada en Gaudio y Pilone, *op. cit.*, p. 249.

²¹ Adicionalmente, para fortalecer y dar visos de factibilidad a tamañas funciones de la Secretaría, el Poder Ejecutivo dictó, a los pocos meses de la creación de aquélla, un decreto que imponía “multa o arresto a quienes de cualquier modo obstruyan la acción de la Secretaría de Trabajo y Previsión”, fueran estos funcionarios nacionales o provinciales, entidades o personas jurídicas, ya fuera “negando o suministrando con falsedad las informaciones que se les solicite, descatando sus resoluciones en forma ostensible o encubierta, o de cualquier otro modo” o en general incurriendo en “infracciones a las leyes del trabajo”. Véase Decreto No. 21.877, 24/08/44, ALA, 1944, p. 489.

²² Para un análisis de la actuación de la STyP en los conflictos laborales en el medio rural véase Palacio, Juan Manuel, “De la paz a la discordia: El peronismo y la experiencia del Estado en la provincia de Buenos Aires (1943-1955)”, en *Desarrollo Económico*, No. 194, 2009.

²³ Claramente, el modelo paritario era el que se venía implementando en México desde comienzos de la Revolución y también el que se eligió en Brasil desde sus primeras manifestaciones en el ámbito del Poder Ejecutivo. Para México, véase Bensusán, Graciela, *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, Plaza y Valdéz. 2000; Middlebrook, Kevin J., *The paradox of revolution : labor, the State, and authoritarianism in Mexico*, Baltimore & London, Johns Hopkins Univ. Press, 1995; Suarez-Potts, William J., “The Mexican Supreme Court and the Juntas de Conciliación y Arbitraje, 1917–1924: The Judicialisation of Labour Relations after the Revolution”, en *Journal of Latin American Studies* No. 41, 4, 2009. Para Brasil, Varusa, Rinaldo J., *Trabalho e legislação: experiências de trabalhadores na Justiça do Trabalho (Jundiaí – SP, décadas de 40 a 60)*, Tesis doctoral, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, 2002; Morel, Regina y da Fonte Pessanha, Elina, “A justiça do trabalho”, en *Tempo Social*, (Sao Paulo), No. 19:2, 2007; Teixeira da Silva, *op. cit.*

La creación de la justicia del trabajo

El punto culminante de la política judicial peronista en materia laboral fue la conformación de los tribunales laborales, proceso que se inicia a fines de 1944 con la creación de los de la Capital Federal pero que lleva varios años.

El puntapié inicial de la creación institucional de dichos tribunales fue el decreto No. 32.347, de noviembre de 1944, elaborado por Perón y su equipo en la Secretaría de Trabajo y Previsión, que si bien se titulaba “Crea y organiza los Tribunales del Trabajo” en verdad lo hacía sólo para los de la Capital Federal y los territorios nacionales, únicas jurisdicciones sobre las que tenía potestad el Poder Ejecutivo Nacional para hacerlo, según la Constitución Nacional vigente entonces.²⁴

Aún con esa limitación y aún considerando todos los antecedentes (académicos, institucionales y políticos) que había en el país en la materia y se reseñaron más arriba, esta creación tiene una gran significación en el proceso. En primer lugar, por su valor simbólico, ya que por más que el proyecto de creación del fuero laboral hubiera tenido nutridos antecedentes, era la primera vez que se reunían las condiciones y la decisión política para llevarlo a la práctica. Pero además, fundamentalmente, porque como ya venía demostrando la actuación de las instancias administrativas de resolución del conflicto laboral creadas o reforzadas por el peronismo –y como dejaría en claro a poco de andar la actuación de los flamantes tribunales– la nueva justicia laboral iba a encarnar con toda fidelidad su misión primordial de defensa de los derechos del trabajador, a garantizar la aplicación del “nuevo derecho” y a reparar décadas de desprotección jurídica de los trabajadores en el país.

Los considerandos del decreto resumen bien los propósitos del gobierno con esta creación. Éstos trazan un contrapunto entre fundamentos basados en los antecedentes jurídico-académicos del proceso y los más estrictamente coyunturales y políticos, destacando:

Que el movimiento legislativo contemporáneo, en lo que respecta a las normas que rigen las relaciones jurídicas del capital y el trabajo, ha dado forma a un nuevo derecho cuyo contenido social y humano tiende a proteger la parte más débil de esa relación.

[Que existe] la necesidad de un fuero y procedimiento propios, pues no sería posible que, mientras la legislación de fondo fuera creando un régimen jurídico de excepción, el derecho procesal se mantuviera estacionario;

Que los trámites procesales de la justicia ordinaria, aplicados a los litigios del trabajo, resultan *formulistas, onerosos y carentes de la celeridad que exigen los fines perseguidos* por la legislación respectiva;

Que *la inadaptación de esas reglas procesales* a la solución de los conflictos derivados de las relaciones del trabajo pone en evidencia la necesidad de instituir organismos especializados y procedimientos expeditivos y de *reestablecer*, mediante normas adecuadas, *la igualdad de las partes*, evitando la gravitación de su distinta posición económica;

Que dando satisfacción a las expresadas exigencias *la mayor parte de las naciones* han establecido tribunales y normas especiales para dirimir los conflictos de trabajo;

Que la necesidad del establecimiento de los tribunales del trabajo ha sido puesta de manifiesto en *recomendaciones de congresos nacionales e internacionales* y, en nuestro país, en diversas iniciativas gubernamentales y parlamentarias, así como en *conclusiones sostenidas por los autores e instituciones de estudio*;²⁵

²⁴ Según la Constitución Nacional de 1853-60, la aplicación de la legislación laboral correspondía a las provincias.

²⁵ Decreto No. 32.347, 30/11/44, ALA, 1945, pp. 4-13. Énfasis agregados.

Si bien el gobierno sabe que la concreción de la justicia del trabajo –una de las importantes promesas de Perón a los trabajadores– será una pieza clave para ganar voluntades en el mundo obrero y gremial, quiere anticiparse a las seguras críticas de los opositores, en el sentido de constituir una medida oportunista o electoralista. Por eso apela en los primeros fundamentos a la tradición del “movimiento legislativo contemporáneo” y a los principios del “nuevo derecho”, así como a la necesidad impostergable de un fuero propio, algo que como sabemos resumía bien la doctrina largamente debatida en los años previos en la academia y la universidad y hacía estricta justicia al consenso que se venía alcanzando en el mundo jurídico en ese sentido.

Pero los considerandos siguen con la enumeración de otros fundamentos más políticos, dirigidos al sistema judicial preexistente. Los tribunales ordinarios, aquellos que quedaron definidos en la constitución liberal de 1853 y son los que hasta ese momento resolvían los conflictos laborales no son aptos para resolver esos litigios. Su carácter “formulista”, “oneroso” y lento define procedimientos procesales “inadaptados” a las nuevas necesidades procesales. He aquí un *leit motiv* de la prédica peronista para justificar el nuevo fuero. La justicia ordinaria no sólo es “onerosa” –porque se deben contratar representantes legales y abonar tasas judiciales– sino además lenta y, para colmo, compleja y demasiado técnica en sus procedimientos, todo lo cual la hace inaccesible al trabajador. Es en todos esos sentidos que era necesario “restablecer la igualdad de las partes”, con unos tribunales que dieran las mismas posibilidades a obreros y patronos.

Así lo han hecho, por otro lado, “la mayoría de las naciones”, por recomendación de “congresos nacionales e internacionales” y de “autores e instituciones de estudio”, con lo que el argumento retoma la senda de la fundamentación académica –esta vez, de alcance internacional– de la iniciativa. El decreto refuerza así lo dicho al principio y se apoya en la autoridad científico-académica y universitaria para fundar y fortalecer la decisión política en un *corpus* de autoridades en la materia, de manera que la norma fuera desde ese punto de vista intachable. También en la experiencia internacional de una “mayoría” de naciones en las que ya se tenía favorable experiencia en la materia.

En efecto, si algo deja en claro la fundamentación de la norma era la voluntad de combinar un hecho político, que se quería fundacional e inédito en el país, con una fundamentación que fuera además sólida desde todo punto de vista, además del político, lo que a veces requería honrar una tradición preexistente. Esto no menoscababa la importancia de la medida, ni mucho menos el rol central de Perón en el proceso, de cuya paternidad estaba convencido y proclamaba abiertamente. Esto queda claro en estos pasajes seleccionados de Perón de principios de 1946, recogidos de entre su casi inagotable bagaje de discursos y declaraciones:

Hemos organizado la justicia del trabajador. Es indispensable que el trabajador tenga el fuero que lo defiende de la injusticia de los demás.

Queremos que los obreros tengan justicia gratis. Es natural que siendo gratis no represente negocio para nadie. Hoy el obrero se ve garantizado y favorecido por que no tienen que pagar, como antes, la mitad del despido o indemnización por honorarios a quien lo defendía (...). [Es necesario que] el obrero que no posee medios, esté en las mismas condiciones de defender sus

derechos que aquéllos que los poseen. Ya lo ha dicho el Martín Fierro, que “la ley es como la telaraña, los bichos chicos quedan, y los grandes, la rompen y pasan”²⁶

Es el criterio igualitario el que justifica y ennoblece a los nuevos tribunales y el que los va a diferenciar de la justicia existente hasta entonces, contra la que no duda en arremeter sin mucho disimulo en este otro pasaje:

En lo que a nosotros hace, *ponemos el espíritu de justicia por encima del Poder Judicial*, que es requisito indispensable para la prosperidad de las naciones; pero entendemos que la justicia, además de independiente, ha de ser eficaz y que no puede ser eficaz si sus ideales y sus conceptos no marchan a compás del sentimiento público. Muchos alaban en los tribunales de justicia su sentimiento conservador, entendiendo por ello que defienden lo tradicional por el sólo hecho de serlo. Lo consideramos un error peligroso, tanto porque puede poner en oposición a la justicia con el sentimiento popular, cuanto porque a la larga produce un organismo anquilosado. *La justicia, en sus doctrinas, ha de ser dinámica y no estática. De otro modo se frustran respetables anhelos populares y se entorpece el desenvolvimiento social con grave perjuicio para las clases obreras.*²⁷

Perón quiere dar así a la creación de la justicia laboral un fuerte contenido político, que se expresa como una necesaria reparación histórica a los trabajadores luego de tantos años de desatención e indiferencia por parte de un sistema judicial básicamente conservador e insensible. La justicia del trabajo, que él vino a conceder graciosamente, es precisamente lo contrario: el ámbito en el que se producirá esa reparación largamente esperada, en el que se reestablecerá la igualdad:

Por encima de los preceptos, de las costumbres y de las reglamentaciones, deben estar los altos principios de solidaridad humana y de colaboración social. *Nuestra justicia es y será más sensible que letrada; más patriarcal que legalista; menos formalista y más expeditiva.*²⁸

Perón –que al llamarla “nuestra” reclamaba a la justicia laboral como propia y a la vez la diferenciaba de la de los otros– le agregaba así a un proceso histórico más largo su impronta y su retórica. Y esto se entiende especialmente en el clima político altamente polarizado de fines de 1945 y principios de 1946, luego de la demostración popular en apoyo de Perón del 17 de octubre y de la confirmación de su candidatura presidencial para las elecciones de febrero del año siguiente, en el que la Corte Suprema y buena parte del *establishment* judicial había tomado posición en el bando antiperonista de una forma cada vez más inequívoca. Al afirmar que la justicia (la nueva, la “nuestra”, la de los trabajadores, frente a la vieja, la de los otros... la de la oligarquía) será “más sensible que letrada”, Perón no hace ni más ni menos que lanzar una invitación a los principales beneficiarios de esa justicia a la movilización, al compromiso (y al seno del movimiento) en una acción liberadora y por lo tanto revolucionaria. Y es precisamente ese recurso discursivo el que va a generar un efecto revulsivo en la clase patronal, y en el arco conservador tanto del sistema político como del judicial.

Fuera de los más o menos encendidos recursos discursivos que exigía la hora, la justicia laboral que organizaba el decreto 32.347 era evidentemente el producto de un serio y acabado estudio técnico, seguramente realizado con el asesoramiento de juristas y

²⁶ Juan Perón, *Doctrina Revolucionaria*, Buenos Aires, Editorial Feeland, 1974 [1946], p. 200. Énfasis agregado.

²⁷ *Ibidem*, p. 113. Énfasis agregados.

²⁸ *Ibidem*, p. 205. Énfasis agregado.

especialistas en derecho laboral.²⁹ En tal sentido, los tribunales seguían un patrón ecléctico, que combinaba distintos modelos de entre los que existían en el mundo. Tenían así una organización mixta, compuesta por las comisiones de Conciliación y de Arbitraje (estas últimas, con representación tripartita y presididas por el representante estatal), los jueces de primera instancia y la Cámara de Apelaciones, colegiada, dividida en tres salas, cada una con un presidente y dos vocales. También creaba el Ministerio Público del trabajo, en manos de un Procurador general del trabajo. Asimismo, a diferencia del modelo de otros países, como Brasil y México, los tribunales limitaban su competencia a los conflictos individuales del trabajo, quedando los colectivos en la esfera de otras reparticiones estatales, comenzando por la STyP.

Luego de ese decreto inaugural, el proceso de creación de tribunales laborales en el resto del país continúa una marcha más lenta,³⁰ ya que se enfrentaba con el problema jurisdiccional planteado por la constitución del país, que establecía que la aplicación de las leyes laborales –en verdad, de cualquier ley que no tuviera alcance federal– era privativa de las provincias y por lo tanto ese origen debían tener los organismos encargados de su interpretación e instrumentación. Es por eso que, en el año 1946, el flamante gobierno de Perón aprueba un decreto “Invitando a las provincias a suscribir con el Gobierno Nacional un tratado de administración de justicia para organizar tribunales del trabajo”³¹. En dicho tratado, que debía ser ratificado luego por el Congreso Nacional y por las legislaturas provinciales, las distintas jurisdicciones debían comprometerse a conformar tribunales laborales siguiendo el modelo de los que ya existían y habían sido creados para la Capital por el decreto de 1944.

El ritmo, grado de aceptación y de ajuste a las indicaciones del decreto en cuanto a la forma de estos tribunales fue variado, pero en el término de unos pocos años, la mayoría de las provincias argentinas organizó su fuero laboral, aunque todas con características propias que diferían en distintos grados con el modelo de los primeros tribunales.³² La hora de la justicia laboral había llegado al país, en la feliz intersección entre un debate

²⁹ Si bien no se sabe quiénes fueron esos asesores, la comprobada relación de algunos de ellos con el gobierno –tanto en la burocracia estatal como en el Congreso– habla a las claras de que este asesoramiento existía. Una figura central en la elaboración de toda la legislación y la política social del primer gobierno de Perón fue sin dudas José Figuerola, un reconocido jurista español que acompañó a Perón en el Consejo Nacional de Posguerra y en la STyP. Véase González Bollo, Hernán, “José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-44)”, ponencia presentada “Primer congreso de estudios sobre el Peronismo: la primera década”, Mar del Plata 6-7 de noviembre de 2008. La aparición del decreto fue celebrada por la revista *Derecho del Trabajo*, que le dedicó varias notas y comentarios, uno de ellos de Mariano Tissebaum. Véase *DT*, Buenos Aires, La ley, T. V, 1945, pp. 49-59.

³⁰ Una vez en el poder, Perón eleva al congreso un proyecto para ratificar con fuerza de ley el decreto 32.347/44 de creación de los Tribunales de Trabajo, que es promulgado en 1947 como la ley 12.948. Ley No. 12.948, 6/3/47, *ALA*, 1947, pp. 203-4

³¹ Decreto No. 6717, 13/8/46, *ALA*, 1946, pp. 232-34

³² Fuera de algunos pocos trabajos monográficos sobre las provincias más grandes –Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires– no existe hasta el presente un estudio comparativo del proceso histórico de conformación de estos tribunales en las diferentes provincias argentinas. Véase Romanutti, Virginia, “La construcción de la identidad peronista desde la justicia laboral en Córdoba y Santa Fe” (mimeo, 2011); Groppo, Alejandro, “Discurso político e instituciones. Un estudio bi-dimensional sobre la emergencia del peronismo en Córdoba”, en *Studia Politicae*, Córdoba, No. 19, 2009-10. Los tribunales de la provincia de Buenos Aires se crearon por ley 5178 en el año 1947 y para el año 1949 ya había Tribunales del Trabajo en la Capital Federal y las provincias de Santiago del Estero, Santa Fé, Buenos Aires, Tucumán, Jujuy, Salta y Corrientes, y se encontraba en estudio un proyecto para la provincia de San Luis.

jurídico-académico que ya estaba maduro en la Argentina y en el mundo y la voluntad política de un gobierno que parecía decidido a llevarlo adelante a toda costa.

Algunas hipótesis de trabajo a modo de cierre

La creación de los Tribunales del Trabajo argentinos por parte de los gobiernos peronistas formó parte de un proyecto más amplio de intervención del Estado central en el mundo judicial. Este proyecto incluyó paralelamente la creación de otros organismos burocráticos con funciones judiciales controlados desde el Poder Ejecutivo –como las diversas juntas y cámaras de conciliación y arbitraje– que cumplieron un rol clave en la aplicación de la nueva legislación social. A través de una red de delegaciones del Poder Ejecutivo distribuidas a lo largo del territorio nacional, el peronismo persiguió la efectiva aplicación de la ley a lo largo del territorio del país con el objetivo general de consolidar el poder del estado central pero también de hacer llegar los beneficios de las nuevas leyes sociales a los trabajadores y campesinos de toda la geografía nacional.

Estas políticas judiciales (que constituyen un aspecto todavía oscuro del ampliamente estudiado intervencionismo del estado peronista) perseguían un objetivo central: quitar de su ámbito natural (el Poder Judicial) la potestad estatal de resolución de conflictos y pasarlos al ámbito del Poder Ejecutivo (como era el caso de las cámaras paritarias, que se ubicaban en paralelo o por encima de los tradicionales como la justicia de paz, o la justicia civil) o bien crear dentro de él un ámbito nuevo (el Fuero Laboral), que tuviera una orientación afín a las nuevas políticas sociales que se estaban implementando.

Esta operación tenía al menos dos ventajas. En el caso de las instancias conciliatorias del Ministerio de Trabajo, permitía al Poder Ejecutivo controlar la aplicación de la nueva legislación social y resolver los conflictos en sus dependencias, eludiendo las imprevisibilidades de la vía judicial tradicional, a la vez que erigirse como el gran benefactor que, de una manera directa, hacía llegar las nuevas políticas sociales a los trabajadores. En el caso de la justicia laboral –que había nacido con un inconfundible tinte pro-obrerista, cuando no directamente “peronista”– garantizaba que dichos conflictos se dirimieran conforme al espíritu de las nuevas leyes. En ambos casos, lo que se lograba con toda eficacia era eludir el conservadurismo del Poder Judicial establecido –quizás el bastión más resistente a las políticas sociales– que en particular era muy remiso a aceptar la aplicación del “nuevo derecho”.

La conformación de la justicia laboral fue así el golpe de gracia de la política social peronista y el máximo desafío al estado liberal. No sólo se trataba de poner un poderoso instrumento de lucha en manos de los trabajadores, sino que plasmaba institucionalmente la novedad del derecho del trabajo, que había sido largamente resistido en diversos foros por el conservadurismo judicial, en la Argentina y en otras latitudes. Testigos de esas resistencias son las reacciones más o menos airadas que generó a poco de andar la creación de los nuevos tribunales en la prensa periódica conservadora, en las organizaciones empresarias, en las asociaciones de abogados y hasta en la misma Corte Suprema de la Nación.

En la ejecución de esta política, el peronismo se cuidó de preservar las formas institucionales. En efecto, lejos de actuar en forma autoritaria e irrespetuosa de la

institucionalidad contra los guardianes de “la” legalidad o “el” orden constitucional – como argumentaban sus detractores contemporáneos y con pocos matices reprodujo luego la historiografía– el peronismo quiso dar la batalla precisamente en el terreno de la ley y las instituciones, proponiendo una diferente concepción de derecho, de justicia, de legalidad y de institucionalidad, en máximo desafío al estado liberal. Evidencia de eso es la superproducción de leyes, decretos y normas regulatorias que generó –y su preocupación por convertir todos los decretos del gobierno militar en leyes aprobadas por el Congreso cuando ocupó la presidencia constitucional–, la creación de la nueva justicia laboral y, por fin, la reforma constitucional que promovió.

Para dar esta batalla, de alto vuelo y gran sofisticación doctrinaria, el peronismo debió buscar el asesoramiento de académicos, juristas y expertos en derecho y en particular del “nuevo derecho”, que había nacido, por así decirlo, con la marca de la rebeldía frente al orden liberal. En la Argentina, dichos expertos provenían de un campo de laboristas relativamente consolidado, en la universidad y en el mundo académico internacional, que gustosamente apoyaron las iniciativas de Perón para conformar la legislación social, el fuero del trabajo y elaborar su constitucionalismo social. Se trataba de un matrimonio por conveniencia, en el que unos necesitaban el apoyo y la decisión política para concretar proyectos largamente consensuados –pero que habían fracasado repetidamente en los años previos en el Congreso– y otros los conocimientos legales para llevar a cabo un proyecto más amplio de transformación política.

La “invención” de la justicia laboral en la Argentina es así el producto de la intersección de dos procesos confluyentes, uno de tiempo más largo que remite al proceso de gestación y lenta incorporación de la legislación social en el *corpus* jurídico de la Argentina desde principios del siglo XX y al debate sobre los fundamentos del “nuevo derecho” y otro de carácter más coyuntural, que remite al tiempo corto –el preferido por los publicistas del peronismo– del *boom* de la legislación social y laboral que produce el peronismo apenas llegado al poder y le permite erigirse en padre de la justicia laboral en la Argentina.

ABSTRACT

El trabajo analiza el origen de la justicia laboral en la Argentina en el marco de otros dos procesos que lo contienen. Por un lado, el del proyecto de transformación estatal que se propuso Perón en el gobierno, de lo que son testigos un acrecentamiento notorio de la estructura burocrática –de las dependencias estatales y del personal involucrado– así como una preocupación constante por la capacitación y la eficiencia del aparato estatal. El otro, el de una política de intervención más específica en el sistema judicial, que buscaba quitarle jurisdicción sobre el conflicto social al Poder Judicial existente y dar mayor protagonismo al Poder Ejecutivo. Además de la creación de los tribunales laborales, estas políticas judiciales incluyeron paralelamente la creación de otros organismos burocráticos con funciones judiciales controlados desde el Poder Ejecutivo –como las diversas juntas y cámaras de conciliación y arbitraje– que cumplieron un rol clave en la aplicación de la nueva legislación social. Se analizan los debates tanto académicos como políticos en torno a los diversos proyectos de implementación de la justicia del trabajo en el país, así como las diversas acciones que tomó el peronismo para proveer de una justicia específica a las relaciones laborales.

PALABRAS CLAVE

Historia, Argentina, Peronismo, Justicia laboral, Estado peronista

ABSTRACT

The article examines the origins of labor courts in Argentina in the context of two larger processes. On the one hand, the far-reaching project of institutional transformation embodied in the peronist state, which included a noticeable expansion of state bureaucracy as well as a steady preoccupation for the efficiency of state agencies and training of state officials. On the other hand, the context of a more specific intervention in the judicial system which pursued the main goal of taking away the jurisdiction of conflict resolution from the Judiciary, and putting it in the hands of the National Executive Power. Together with the new labor courts, these judicial policies of peronism involved the creation of other administrative, ‘para-judicial’ instances designed to solve conflicts (such as the different conciliation and arbitration courts managed by the Executive Power), which were key to the implementation of the new social laws. The first part analyzes the academic debates on labor laws and labor courts that took place in Argentine universities and other academic realms in the first part of the 20th century. The second the different actions the peronist governments undertook to provide labor law with a specific justices.

KEYWORDS

History, Argentina, Peronism, Labor courts, Peronist state