

III CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÓMICA – UFPR – Associação Brasileira de Pesquisadores em História Económica. Curitiba - 29/08 al 01/09 de 1999 -

Título del artículo: “*La intervención del estado en las relaciones laborales en los comienzos de la industrialización sustitutiva. Una comparación de la acción gubernamental en Argentina y Brasil (1930 – 1943)*”

Módulo: Economía Internacional

Autores: Teodoro Blanco y Angel Cerra.¹

Institución: Universidad de Buenos Aires - Ciclo Básico Común. (Argentina).

Datos personales:

Teodoro Blanco:

Dirección: Beruti 4590 – 6º piso - Buenos Aires – Argentina-

Teléfono: (01) 773 – 7494

Email: teobla@ciudad.com.ar

Angel Cerra:

Dirección: Honorio Pueyrredón 1261 – 8º B – Buenos Aires – Argentina –

Teléfono: (01) 855 – 8660.

Email: Cerralva@ciudad.com.ar

Resumen

La presente ponencia se inscribe dentro de la investigación que los autores estamos realizando en el marco del proyecto UBACYT “ Industria y Nación en Argentina y Brasil (1890 – 1950) . En este caso, el interés se centra en el estudio de las prácticas de las agencias nacionales (ya sea a nivel de Ministerio o de Departamento) encargadas de atender las relaciones laborales.

La historiografía ha asumido respecto al tema, dos posiciones que señala como alternativas: por un lado, se remarcan la influencia que tienen sobre las políticas laborales en estos dos países el modelo fascista europeo contemporáneo. Por otra parte, se examina la evolución desde una perspectiva estrictamente nacional e institucional . El artículo se propone –desde el punto de vista de la historia de las ideas – construir una interpretación que reúna los dos elementos.

¹ Los autores son docentes e investigadores de la Universidad de Buenos Aires. Teodoro Blanco es profesor adjunto de la asignatura “Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado” del CBC (UBA) y de “Historia del Movimiento Obrero argentino e internacional” de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Además es Profesor asociado en el postgrado de especialización de la materia “Evolución histórica del sindicalismo argentino” de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y Profesor Adjunto (a cargo de la cátedra) en la materia Política Internacional de la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán.

Angel Cerra es docente en las asignaturas “Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado” del CBC (UBA) e “Historia económica y social general” de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Además, se desempeña como Jefe de Trabajos Prácticos en la materia Política Internacional de la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán.

Agradecemos la tarea de investigación bibliografía de Nicolás Alessandro.

Es intención de los autores estudiar los momentos de gestación de la nueva relación entre el estado y el movimiento obrero, que se desarrollará con mayor profundidad durante el peronismo y el varguismo . Por ese motivo, para el análisis de las acciones gubernativas en la Argentina, se indagará especialmente sobre la influencia y vinculaciones que el grupo de la Revista de Economía Argentina, liderado por Alejandro Bunge, mantiene con el Departamento Nacional de Trabajo y el gobierno en general. En cuanto a Brasil, la ponencia se limitará temporalmente al período inicial del Ministerio de Trabajo bajo la conducción de Lindolfo Collor.

En el trabajo, se ha elegido el estudio comparativo del accionar de los estados nacionales, sin pretender establecer un vínculo genético entre ambas políticas laborales, tarea que sólo podrá ser encarada en una etapa posterior, cuando se pueda acceder en forma más amplia a las fuentes primarias brasileras.

Introducción

La presente ponencia se inscribe dentro de la investigación que los autores estamos realizando en el marco del proyecto UBACYT “ Industria y Nación en Argentina y Brasil (1890 – 1950) . En esta ocasión, es nuestra intención analizar las fuentes ideológicas de la política laboral del primer peronismo y del varguismo, atendiendo a la peculiar construcción de las relaciones sociales en cada país desde la perspectiva de la Historia de las Ideas.

Nuestra hipótesis se dirige a establecer que los diferentes modos de articulación entre estado y sociedad en los regímenes llamados genéricamente populistas o nacionales-populares

se relaciona con distintos factores. En primer lugar, se vincula con los tiempos de aplicación de las prácticas de conciliación y arbitraje en el mundo del trabajo. En segundo término, se encuentra estrechamente ligado al carácter de las ideas corporativas que sustentaron dicha práctica. Por último, creemos que la particular conformación del grupo de intelectuales que diseñara e instrumentara el proceso de acercamiento del estado al ámbito laboral es decisiva a la hora de explicar todo el proceso.

Para realizar un estudio comparativo entre los dos países, concentraremos nuestra atención en las ideas de José Figuerola para analizar la evolución del tema en la Argentina. En el caso brasileño, dada la importancia que tienen los antecedentes corporativistas, evaluaremos no solo la actuación de Lindolfo Collor al frente del Ministerio del Trabajo sino también las concepciones de Alberto Torres y Francisco José de Oliveira Viana.

El debate sobre las relaciones laborales en la Argentina (1930 – 1943)

Los estudios clásicos sobre el análisis de la actuación del estado en el campo de las relaciones laborales, han remarcado el contraste entre el comportamiento estatal durante la etapa de los gobiernos conservadores y el accionar llevado a cabo desde 1943 por la Secretaría de Trabajo y Previsión, dirigida por el coronel Perón. Tanto aquellos que sostenían el carácter heterónimo y subordinado del movimiento obrero bajo el peronismo – liderados por G. Germani² – como los que afirmaban la autonomía y consciencia de la clase obrera –

² Cfr. Germani, G., *“Hacia una democracia de masas”* en T. Di Tella y otros Argentina, sociedad de masas, Buenos Aires, Eudeba, 1965 y Germani, G., *El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos* en Di Tella, T., (comp) Sociedad y Estado en América Latina, Buenos Aires, Eudeba, 1985.

por ejemplo M. Murmis y J.C. Portantiero³ – coincidían en atribuir a los gobiernos del período 1930 – 1943 una actitud de indiferencia y exclusión en su relación con el proletariado.

En los años 1976 y 1984, Gaudio y Pilone⁴ criticaron esta concepción maniquea de la relaciones laborales en la Argentina, estableciendo la presencia del estado nacional como mediador habitual – e institucionalizado- en los conflictos entre el capital y el trabajo a partir del año 1935. La intervención – en un principio, limitada y ocasional y, con el tiempo, cada vez más profunda y rutinaria – se relacionaría con el contexto económico de las primeras etapas de la industrialización y la capacidad de organización y orientaciones de los sindicatos más importantes. En su interpretación, estos factores condujeron a los gobiernos conservadores a la adopción de medidas de intervención social tempranas, que constituyen el principal antecedente de la política laboral del peronismo. Así, se remarcan las continuidades entre las décadas de 1930 y 1940, considerando que las decisiones del peronismo en el ámbito del mundo del trabajo, representan la maduración de tendencias anteriores.

Según los citados autores, la peculiar estructuración de las relaciones sociales - producto a la vez de las necesidades en la expansión de las funciones del estado para la regulación de la economía industrial y de sindicatos relativamente autónomos y “conscientes”- explicaría la conformación del peronismo como un tipo de corporativismo diferente. Basándose en las definiciones de Schmitter, sostienen que se trataría de un sistema intermedio entre el corporativismo estatal y el societal.⁵

³ Murmis M., y Portantiero, J.C., *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1970.

⁴ Cfr. Gaudio, R., y Pilone, J., : *Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935 – 1943* en Desarrollo Económico V 24, No 94 (Julio – Setiembre de 1984)

⁵ Para Schmitter, el corporativismo estatal aparece como el “elemento definitorio, si no una necesidad estructural, del Estado capitalista tardío, neomercantilista, antiliberal y autoritario” – se incluiría en este tipo al fascismo mussoliniano - . En tanto, el corporativismo societal “parece ser un componente concomitante, sino ineluctable del moderno Estado de Bienestar, capitalista avanzado, posliberal, y organizado democráticamente.”

En nuestra interpretación, el esquema aportado por Gaudio y Pilone es acertado, pero incompleto. Existiría cierto determinismo subyacente: las necesidades de la expansión industrial conducirían – inexorablemente, más allá de los deseos de los gobernantes – a la implementación de medidas regulatorias en el mundo del trabajo.

La propuesta de la presente comunicación se encamina a sugerir la presencia de un conjunto de funcionarios públicos e intelectuales, - con un alto grado de profesionalización- que actuaron con relativa autonomía respecto a las necesidades económicas del momento y las presiones del movimiento obrero .⁶ En la búsqueda de estos elementos analizaremos la Revista de Economía Argentina y a su principal referente en el campo laboral: José Figuerola.

El contexto: la Revista de Economía Argentina y José Figuerola

Buena parte de los estudios sobre las políticas económicas y sociales de los dos primeros gobiernos de Perón resaltan la importancia de las ideas de Alejandro Bunge en su elaboración.⁷ A pesar de fallecer en 1943 – y por lo tanto, no tener participación directa en la instrumentación de las políticas mencionadas - sus convicciones en cuanto al rol del estado en la economía, el papel del los aranceles proteccionistas y la necesidad de industrializar el país, influyeron notablemente en las decisiones económicas del peronismo.⁸

⁶ Esta propuesta interpretativa brindaría una explicación satisfactoria - y menos genérica – a la diferente reacción del estado ante los conflictos obreros. Mientras la fuerte agitación de los años 1917 – 1921 fue respondida con represión, el más moderado accionar huelguístico del año 1935, se resuelve con una actitud intervencionista de mediación. En términos más sencillos: para encarar estrategias conciliatorias se necesitan funcionarios entrenados e intelectuales que contextualicen su accionar. La presencia de los mismos obedece a factores diversos, que no siempre pueden explicarse en términos estructurales.

⁷ Cfr. Llach, J.J., *La Argentina que no fue*, Buenos Aires, IDES, 1984

⁸ Para un análisis pormenorizado de las ideas económicas de Bunge Cfr. Lucchini, C., Blanco T., y Cerra, A., *La influencia de Friedrich List en Alejandro Bunge*, ponencia presentada en el IX Congreso de la Federación

Sin embargo, sería erróneo mencionar a Bunge en forma individual, omitiendo a la Revista de Economía Argentina, fundada por él en 1918. La revista constituyó un espacio de discusión y debate de diferentes proyectos, reuniendo a intelectuales argentinos y americanos. La continuidad de la misma – hasta su muerte la REA fue dirigida por el propio Bunge - y el rigor estadístico que caracterizaba la mayor parte de sus artículos, la convirtieron en referencia obligada de los economistas, científicos sociales y gobiernos de la época.

En ese espacio, generado por la Revista de Economía Argentina, colabora José Figuerola. Su larga trayectoria profesional e intelectual le confieren a sus ideas un alto valor explicativo en la comprensión de las estrategias del gobierno peronista para la organización del mundo del trabajo y de su relación con el movimiento obrero.

La historiografía sobre el período, al tiempo que reconoce la influencia del abogado catalán, lo ubica – ligeramente - en categorías tales como “corporativista”, “fascista” o “filofascista”. El rótulo se extiende al peronismo, al que se lo considera determinado por el pensamiento – y la práctica – de la Italia de Mussolini.⁹

Nuestra investigación nos conduce hacia conclusiones diferentes. El análisis de la obra del pensador español no demuestra mayor afinidad con el fascismo. Por el contrario, su propuesta de política laboral abrevia en fuentes tan diversas como la España de Miguel Primo de Rivera, el New Deal, la Francia del Frente Popular y la experiencia argentina y latinoamericana de la primera parte del siglo XX.

José Figuerola nació en Barcelona en 1897. Siendo muy joven, se desempeñó como jefe de gabinete del Ministro de Trabajo Eduardo Aunós durante la dictadura de Miguel Primo

Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC) - Universidad de Tel Aviv, Israel. 12 al 15 de abril de 1999.

⁹⁹ Cfr. Matushita, H., *Movimiento Obrero Argentino (1930–1945)* Buenos Aires Hyspamérica, 1986; Germani, G., *op. cit.*, 1965 y Waldmann, p., *El peronismo (1943–1955)* Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.

de Rivera. En la década de 1930 se radica en la Argentina: es codirector de la Revista de Derecho Social y colabora con la Revista de Economía Argentina, dirigida por Alejandro Bunge. Al mismo tiempo, comienza su actuación en el Departamento Nacional de Trabajo, realizando tareas de recopilación legislativa a nivel nacional e internacional, proponiendo reformas en el ámbito laboral y profundizando los estudios estadísticos y censales en el área. Buena parte de las iniciativas de innovación en las prácticas de intervencionismo estatal de los gobiernos conservadores se basaron en sus iniciativas o contaron con su sólido asesoramiento.

En 1944 es nombrado secretario general del Consejo Nacional de Posguerra, institución que debía planificar las políticas estatales a implementar en el futuro. Cuando en 1946 Perón asume la presidencia, Figuerola es designado como secretario de Asuntos Técnicos, siendo el principal factótum del Primer Plan Quinquenal. Su trayectoria posterior, escapa al objeto de esta comunicación.

Las ideas de Figuerola – El “corporativismo”

Gran parte de la confusión respecto al pensamiento de Figuerola proviene de la interpretación errónea de los términos por él empleados y de una insuficiente lectura de su obra.

Es nuestro propósito entonces, delimitar el significado de los conceptos utilizados, en el contexto general de la producción escrita del catalán y su actuación en la administración pública.

Las ideas de José Figuerola parten del supuesto de la posibilidad de armonía social, dentro de una concepción organicista de la sociedad. De este modo se expresaba en el año 1943:

*“Colocando al obrero en condiciones de que se instruya y dándole medios para robustecer su inteligencia, por una parte y considerándole como un colaborador en la obra del trabajo y no como una mercancía que se compra en la plaza pública, por otra, pausadamente, pero con solidez efectiva, llegaremos a la comprensión necesaria para que, de modo estable y definitivo, los intereses patronales y obreros no sean opuestos; obtendremos lo que de buena fe anhelamos: que el patrono, el técnico y el obrero sean, no tan solo aliados en la obra de la producción, sino colaboradores sinceros y camaradas fraternales”.*¹⁰

¹⁰ Figuerola, J., *La colaboración social en Hispanoamérica*, Buenos Aires, Sudamericana, p. 34

Se opone entonces firmemente a la naturaleza conflictiva de los vínculos sociales. Solo el manejo irresponsable de las relaciones laborales, basado en la mixtificación del dogma liberal, empuja a los obreros a la lucha de clases. La doctrina del “laissez faire”, que se justificaba en los comienzos de la industrialización, produjo desastrosas consecuencias sobre la masa proletaria. Los obreros, entonces, reaccionaron de la manera que Figuerola considera “natural”: asociándose y constituyendo sindicatos, que - ante la ceguera patronal- , se transformaron en instrumentos de la lucha de clases.

El *régimen corporativo del trabajo* es la solución al conflicto permanente y la disgregación social. ¿Cómo debe organizarse este régimen? La base del mismo es la profesión a partir de la cuál debía reglamentarse la actividad paritaria permanente:

“La organización de las profesiones en forma paritaria es la consecuencia lógica de la organización sindical. (.....) En el sindicalismo, las dos fuerzas aparentemente antagónicas han iniciado a veces corrientes de colaboración fructífera; en la organización paritaria de las relaciones entre patronos y obreros, ambas fuerzas empiezan a comprender que existe un interés superior al de los grupos sociales en conflicto: el interés de la gran colectividad nacional.”¹¹

Los obreros se agruparían entonces por profesión, conformando con los patronos organismos paritarios permanentes que cumplirían las siguientes funciones:

- Celebración de convenios colectivos para determinar las condiciones laborales.
- Fijación de salarios, remuneraciones y premios por actividad.
- Actuación como Tribunal Arbitral en caso de conflicto.
- Control de la aplicación de la legislación en las empresas, contando con facultades punitivas de orden civil o penal.

Podemos observar claramente, que la organización propuesta por Figuerola se reduce al ámbito estrictamente laboral, no previéndose el accionar de las corporaciones en la

¹¹ Figuerola, J., *op. cit.* p. 36

conducción del estado. Por ese motivo, a pesar de la frecuencia con que nuestro autor usaba la palabra “corporación”, debemos ser precisos para definir su “corporativismo”.

Es necesario distinguirlo, en primer lugar, de la experiencia fascista italiana. En ella, las corporaciones son órganos del estado siendo definidas por Mussolini como:

*“el instrumento que, al amparo del estado, ejerce la disciplina integral, orgánica y unitaria de las fuerzas productivas, en vista del desarrollo de la riqueza, del poder político y del bienestar del pueblo italiano”*¹²

La ley del 5 de febrero de 1934 establece que las corporaciones son instituidas por decreto del jefe de gobierno y presididas por un ministro, subsecretario o el presidente del Partido Nacional Fascista. Las corporaciones tenían la función de dictar normas en materia de las relaciones económicas y de disciplina unitaria de la producción.

En 1939, se insertan definitivamente en el estado fascista con la sustitución de la Cámara de Diputados por la Cámara de los Fascios y las Corporaciones.

Las diferencias entre las ideas del catalán y las del fascismo contemporáneo son notorias. La brecha entre ambos sistemas crece al analizar las opiniones políticas de Figuerola.

En su concepción, la organización profesional de las relaciones laborales constituye la solución no solo frente a la agitación revolucionaria de tipo comunista; también es el antídoto más adecuado contra la emergencia de regímenes dictatoriales de signo opuesto.

*“Ante un caos que se creía inminente (se refiere a la agitación comunista) faltó la serenidad necesaria para organizar de modo eficaz los resortes de cuanto significaba mantener el orden social establecido al amparo del liberalismo que nutrió con sus doctrinas a los hombres y a las instituciones de los Estados democráticos. Esa falta de serenidad en los momentos difíciles, de la que Italia dio un ejemplo entregando fábricas, talleres y oficinas a la revolución, dio origen a la implantación de regímenes de fuerza que absorben con mayor o menor rapidez las decisiones individuales y el libre juego de las determinaciones colectivas”*¹³

¹² Mussolini, B., Discurso a la Corporaciones, Noviembre de 1933.

¹³ Figuerola, J., op. cit. p. 25

Observamos entonces, que el sistema corporativo propuesto por el escritor español, es compatible con la pervivencia de las instituciones democráticas.¹⁴

Inclusive, Figuerola sostiene la posibilidad de incorporar en las corporaciones a las organizaciones sindicales ya consolidadas y con trayectoria anterior ligada a la confrontación y lucha de clases. Con un cambio de actitud – ya que en su perspectiva, la posición conflictiva de la relación laboral es inaceptable – era posible incluirlas al nuevo esquema del mundo del trabajo.

Para apreciar de modo más completo las ideas del laboralista catalán, examinaremos las fuentes, estudios y realidades nacionales que sustentan su análisis.

Modelos, alternativas y escenarios: La heterodoxia y la práctica

El estudio de la obra de Figuerola, nos permite valorar las diferentes influencias que contribuyeron a forjar su ideario y que – por la vía transitiva – informaron buena parte de las prácticas laborales en nuestro país antes y después del peronismo. En los temas vinculados con el mundo del trabajo, su labor de Figuerola es insoslayable. Al poco tiempo de su arribo al país ya colabora con el DNT. En 1933, Eduardo Bullrich, - presidente del mencionado organismo– prologa su libro, en el que se propone la realización de censos profesionales a nivel nacional.¹⁵

¿ Cuáles eran las ideas que le permitieron al abogado español insertarse – siendo extranjero – en las estructuras dirigenciales argentinas? ¿ Qué nuevos elementos se incorporan a su análisis durante los años 30’?

¹⁴ Obsérvese la siguiente cita : “*En su más concentrada síntesis, en su más pura esencia, el régimen corporativo del trabajo tiende a que las relaciones económicas y sociales que existen entre los distintos factores de la producción se desarrollen pacíficamente hacia un progresivo bienestar (...) compatible con la legalidad vigente en los países de régimen democrático*” Figuerola *op. cit.* p. 25 .

¹⁵ Figuerola J., *Jornada de Trabajo – Descanso Semanal – Censos Profesionales*, Buenos Aires, El Ateneo, 1933.

El antecedente inmediato anterior que exhibe Figuerola se relaciona con su actuación acompañando al ministro de Trabajo Aunós, durante el gobierno del General Miguel Primo de Rivera.

En noviembre de 1926, la dictadura primorriverista¹⁶ sanciona la organización paritaria profesional. Desde el punto de vista del respaldo social, el experimento cuenta con el apoyo de la UGT, central sindical dirigida por Francisco Largo Caballero; posteriormente Ministro de Trabajo de la Segunda República Española. Esta situación debería prevenimos de la tentación de asimilar ligeramente a Figuerola con la experiencia dictatorial, colocando su actuación en términos históricos¹⁷.

Él mismo, marca el punto de su interés, - estrictamente laboral – prescindiendo de los gobiernos que se suceden en España:

“Nótese que en el largo período que transcurre entre 1908 y 1931 sucedieron en España tres momentos políticos de notoria significación: el monárquico – liberal, el dictatorial y el radical-socialista. En los últimos años del primero, principalmente entre 1920 y 1922, se ensayan los métodos de colaboración permanente; la Dictadura, con el Real Decreto-Ley de del 26 de noviembre de 1926, sobre organización corporativa, refuerza y extiende el sistema apuntando hacia una organización completa que no llega a establecerse íntegramente en sus órganos superiores; las Cortes Constituyentes republicanas, al revisar la obra de la Dictadura, dejan subsistentes las disposiciones del referido Real Decreto de 1926, y por ley del 27 de noviembre de 1931, la organización mixta profesional respeta la esencia y la letra misma de la organización paritaria de la Dictadura.”¹⁸

Al llegar a la Argentina, el escritor español dedica sus primeras actuaciones a la publicación de trabajos relativos a la prevención de accidentes y la seguridad, destacando la

¹⁶ Algunos autores - como Carlos Rama – adjudican al primorriverismo un carácter “fascista”. No hace al objeto de la comunicación, pero tal denominación demuestra el desconocimiento de los rasgos característicos del fascismo y la utilización ligera de la denominación hacia cualquier gobierno de fuerza. Entre los que se oponen a esta caracterización de Rama se encuentra Trotsky y Joaquín Maurín. El propio Eduardo Aunós, Ministro de Trabajo de Primo de Rivera, critica duramente al General por no haber implementado un régimen fascista mediante la modificación completa del sistema político y social. Cfr. Rama, C., *Fascismo y anarquismo en la España contemporánea*, Madrid, Sarpe, 1979., y Aunós, E., *La Reforma Corporativa del Estado*, Aguilar, Madrid, 1935.

¹⁷ Del mismo modo que sería ridículo catalogar a Largo Caballero de anti-democrático por haber apoyado (él en forma personal y la central sindical que encabezaba), la gestión de Primo de Rivera. Recordemos la posterior actuación del dirigente socialista en su lucha contra Franco y el exilio que padeció hasta su muerte en 1946.

¹⁸ Figuerola, J., op. cit. p. 53

necesidad de la profesionalización de los estudios del trabajo.¹⁹ Ya en 1933, analiza la cuestión de la jornada laboral, el descanso semanal, elementos de fiscalización de la DNT y la realización de censos obreros y patronales. Hacia 1940, su obra se dedica a la evaluación de la actuación de la DNT en el ámbito de las convenciones colectivas, basándose en una sólida estadística.²⁰

Durante los años 30', Figuerola incorpora las corrientes más modernas en cuanto a la regulación de los conflictos en el mundo del trabajo. En 1943, continúa con su heterodoxia: cita como antecedentes valiosos para la estructuración de políticas activas por parte del estado, las iniciativas llevadas a cabo por F.D. Roosevelt en el New Deal y las acciones encaradas por el Frente Popular en Francia – Ley del 24 de junio de 1936, que declara obligatorios para todo un oficio los acuerdos celebrados por su respectivo sindicato -. Significativamente, y a pesar de las simpatías que manifiesta hacia el bando nacional en la contienda española, no concede la menor relevancia al intento de reorganización sindical que el franquismo efectúa en 1939.

Observamos entonces que la política laboral del primer peronismo – cuyo autor es principalmente José Figuerola – se gesta en un período anterior de práctica burocrática y reflexión intelectual, que se relaciona con distintas concepciones de las relaciones entre estado y movimiento obrero. La heterodoxia de los diferentes aportes y la confrontación con la experiencia, marcaron decisivamente el carácter de las políticas estatales peronistas.

La vinculación entre el estado y el movimiento obrero en el Brasil

En este apartado, analizaremos desde una perspectiva comparativa, la gestación y consolidación del modelo varguista de relaciones laborales y sociales. Concentraremos nuestro interés en el primer período de actuación del Ministerio de Trabajo, Industria y

¹⁹ Figuerola, J., *Prevención, accidentes, Higiene y Seguridad*, Imprenta Denube, Buenos Aires, 1931

Comercio bajo la jefatura de Lindolfo Collor, estudiando los antecedentes y la posterior evolución de su intento de reforma laboral.

En los años 60', una serie de autores – por ejemplo Leoncio Martins Rodríguez²¹ y Hélio Jaguaribe²² – intentaron explicar la experiencia varguista a la luz de las relaciones anteriormente establecidas entre el estado nacional y el movimiento obrero. Resaltaron la indiferencia por parte de los gobiernos de la República Velha en el período anterior a 1930 como un elemento fundamental para entender la rápida penetración del estado en el sindicalismo brasileño, su subordinación y docilidad.

María Angela de Castro Gomes,²³ no coincide en la caracterización de la actitud de completa indiferencia por parte del estado oligárquico: de hecho, los debates parlamentarios de finales de la década de 1910 respecto a la necesidad de sancionar un Código de Trabajo, la creación del Departamento Nacional del Trabajo (1918) y la formación del Consejo Nacional del Trabajo (1923) demostrarían la importancia de la cuestión social en los años que anteceden al golpe del 30'.

Esta preocupación, que aflige a amplios sectores dirigentes brasileños, no implicó en cambio la adopción de una política estatal de mediación y conciliación sistemática en los conflictos entre el capital y el trabajo. Refiriéndonos a las iniciativas anteriores,- y a otras similares – mayoritariamente no fueron sancionadas ni reglamentadas o carecieron de significado práctico alguno.²⁴

²⁰ Figuerola, J., *Investigaciones sociales del DNT. Síntesis de los resultados obtenidos en 1939*, Buenos Aires, 1940.

²¹ Martins Rodrigues, L., *La clase obrera en el Brasil*, Buenos Aires, CEAL, 1969.

²² Jaguaribe, H., *Brasil: su evolución política de 1930 a 1964*, en Di Tella, T.S., *Sociedad y Estado en América Latina*, Buenos Aires, Eudeba, 1985.

²³ Castro Gomes, A.M., de, *Burguesia e trabalho: politica y legislaçao social (1917 – 1937)*, Río de Janeiro, Campus, 1979, y *Os paradoxos e os mitos: O corporativismo faz 60 anos*, en AAVV, *Estado, corporativismo y acción social en Brasil, Argentina y Uruguay*, Buenos Aires, Biblos, 1992.

²⁴ Por ejemplo, el Departamento Nacional de Trabajo quedó en letra muerta, pues no fue reglamentado su accionar.

De este modo, aunque la importancia de la llamada cuestión social no puede ser refutada, la institucionalización de esas inquietudes en el aparato estatal era muy limitada e insuficiente.²⁵

Alberto Torres y Francisco José de Oliveira Viana

Por otra parte, las ideas corporativistas tenían ya, para 1930, una tradición muy importante en el pensamiento político brasileño. En 1914, Alberto Torres postulaba la reforma de la Constitución de 1891, para introducir – entre otros cambios – la representación corporativa en el Senado, que se sumaría a los legisladores elegidos por los estados. El presidente sería elegido por un colegio electoral especial, lleno de representantes profesionales ; mientras que un cuarto poder; el Poder Coordinador, daría orientación a la política nacional, al designar procuradores en los estados y municipios, para supervisar su funcionamiento.²⁶

Las soluciones corporativas de Torres no parten de el temor a la agitación social. Persiguen más bien el objetivo de fortalecer la autoridad del gobierno federal en detrimento de las oligarquías estatales; en ese sentido, la representación profesional actuaría como freno de las tendencias centrífugas que caracterizan la política del vecino país.

Su discípulo Francisco José de Oliveira Viana²⁷, de extensa trayectoria y significación en la conformación del ideario corporativo, sumará a la propuesta de Torres el influjo de las

²⁵ El estado nacional, más allá de la pobreza en la producción legislativa carecía de cualquier tipo de posibilidad de fiscalización de las normas de protección laboral.

²⁶ Esta representación corporativa no era de ningún modo totalitaria. Aunque descreía de la capacidad electoral de las masas, no pensaba que se debiera prohibir a los partidos políticos y además, daba gran importancia a la libertad de prensa y de asociación , lo que lo acerca bastante a la tradición liberal. Cfr. Torres A., *A organização nacional*, Sao Paulo, Companhia Editora Nacional, 1938 y Di Tella, T.S., *Ideas políticas y Sociales en la América Latina del siglo XX*, Buenos Aires, ISEN, 1995.

²⁷ En relación a la concepción de la nacionalidad de Oliveira Vianna Cfr. Lucchini, C., Blanco, T., y Cerra, A., *El sentido de la nacionalidad en Ernesto Quesada y Francisco José Oliveira Viana* en VII Jornadas Internacionales sobre las Misiones Jesuíticas, Resistencia, agosto de 1998.

corrientes autoritarias europeas, como el fascismo italiano y alemán. Sin embargo, se negó a copiarlos acríticamente. Se oponía por ejemplo a la formación de un partido único, dadas las dificultades en su organización. Simpatizaba, por el contrario, con la eliminación completa del sistema de partidos y su reemplazo por la representación corporativa.²⁸

A pesar de estas innovaciones respecto a las ideas de su maestro, que acercan a Viana a los postulados de otros regímenes de fuerza contemporáneos, es importante destacar que la génesis de su concepción autoritaria se encuentra más ligada a resolver la tensión entre el gobierno federal y los estados, que a la resolución de la cuestión social. Recién en los años 30', su preocupación por el conflicto de clases pasa a ser una preocupación sistemática.

El pensamiento de los “tenentes” durante los años 20' tiene un carácter más heterogéneo e inorgánico, lo que explicaría la dispersión de sus miembros en diferentes agrupaciones políticas y sociales. Coinciden con Torres y Viana en la condena a la escasa representatividad y eficacia de la República Velha.

El ministerio de Lindolfo Collor

¿Cuál era la situación cuando se crea el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio en 1930? Desde el punto de vista de la práctica anterior y de la burocracia especializada, el ministro Collor enfrenta la ausencia de los dos componentes. Estas carencias explicarán buena parte de las dificultades y características del accionar ministerial. Por un lado, la ausencia de una práctica rutinaria -a nivel del estado federal-, de los mecanismos de conciliación y arbitraje, obstaculizaron el acercamiento hacia el movimiento obrero organizado. Hasta 1930,

²⁸ Cfr. Viana, F.J. de Oliveira, *Problemas de organização e problemas de direção (o povo e o governo)*, edición póstuma, Río de Janeiro, Record Cultural, 1974.

los trabajadores basaron su experiencia principalmente en la confrontación y el aislamiento, considerando al estado como un enemigo al que debían restar su apoyo.

La falta de una burocracia entrenada implicó que las reformas legales ya sancionadas y las que se sumaran en la “gestión Collor” fueran de imposible realización.

Desde el punto de vista del clima de ideas, el “corporativismo estatal” se transformaba en la opción de amplios sectores de la dirigencia del estado. Este corporativismo se relacionaba más con el problema de la nacionalidad brasileña, la unidad política y la lucha contra los facultades estatales que con la resolución de la “cuestión social”.

Por ese motivo, el Decreto No 19770 de marzo de 1931, promovido por Lindolfo Collor fue duramente atacado y escasamente defendido. La concepción del ministro se encuadraba dentro de las tendencias recientes de organización sindical²⁹, estableciendo el reconocimiento de los gremios que reuniese dos tercios de la categoría profesional como representante de los intereses de todos los obreros de la categoría, sindicalizados o no.³⁰

El Decreto No 19770 fue resistido por diferentes sectores sociales: el sindicalismo tradicional de izquierda lo tildó de corporativo y no despertó entusiasmo alguno en la burguesía industrial. Tampoco los teóricos del autoritarismo de estado respaldaron su posición en el Ministerio.

Si bien la resistencia del sindicalismo tradicional – con fuerte raigambre marxista y experiencia asociativa – y de los industriales resultaba natural, era razonable suponer que los partidarios del corporativismo lo apoyarían. Como explicar esta aparente incongruencia?

²⁹ Los fundamentos del proyecto de ley, enviados en una carta de Lindolfo Collor a Getulio Vargas del 6/3/1931, invocan el cumplimiento de los compromisos acordados en el Tratado de Versalles, la posición del renombrado jurista francés Hauriou (de tendencia liberal), y la ley francesa del año 1919 entre otros antecedentes. Como en Figuerola, los antecedentes son heterogéneos, no ligados directamente a regímenes de fuerza.

³⁰ La posibilidad de crear espontáneamente los sindicatos, con diferentes criterios, provocaba la formación de sindicatos por oficio, empresa o industria. De este modo, el Ministerio tenía que elegir arbitrariamente quiénes eran los sindicatos representativos. Pero, al mismo tiempo, la formación espontánea de los gremios, explica las limitaciones del criterio “corporativo”.

En primer lugar, el carácter corporativo de la legislación es discutible. Con ciertas modificaciones, el esquema propuesto por Collor fue aplicado en otras democracias occidentales. Por otra parte, hacia 1930, los grandes pensadores propicios a la representación por la vía profesional – por ejemplo, Oliveira Viana- continuaban más preocupados por el problema de la autoridad del gobierno central que por las cuestiones sociales.

En 1932, el Ministro Collor renunció, sin haber logrado la efectiva aplicación del Decreto 19770 y de otras medidas ministeriales. Lo sucedió un período de incertidumbre, ligado a la Asamblea Constituyente de 1934 y la vuelta momentánea a la pluralidad sindical en la representación.

Recién en 1937, con la imposición del Estado Novo, se establecen las formas corporativas en la organización del estado. En los años 30', los anteriores planteos autoritarios recibieron el impacto del modelo portugués de Oliveira Zalazar, el falangismo español y el fascismo italiano. Se consolidaba así una experiencia de corporativismo estatal, alejada – por su carácter extremo – de los planteos iniciales de Lindolfo Collor.³¹

Conclusiones

El examen comparativo de la evolución de las relaciones laborales en la Argentina y el Brasil, nos conducen a formular las siguientes conclusiones:

Si bien las condiciones estructurales y políticas, explican buena parte de los rasgos del peronismo y el varguismo, es necesario incorporar otros elementos al análisis, vinculados con la historia de las ideas y la articulación entre los intelectuales y la burocracia del estado.

³¹ Sin mayor fundamento, Flynn insiste en la continuidad de la experiencia de Collor con el corporativismo del “Estado Novo”. Cfr. Flynn, *Brazil, A Analisis Politico*, Cambridge, 1979.

En el caso argentino, el éxito de Perón en sus primeros acercamientos a los trabajadores y la relativa autonomía de la representación sindical – que determinaría la caracterización del peronismo como un subtipo de corporativismo intermedio entre el estatal y el societal – se fundaron en factores de diferente carácter. A los reiterados en la historiografía sobre el tema, sumamos la presencia de un conjunto de intelectuales y funcionarios que mediante la cátedra, la difusión en ámbitos empresariales y su actuación en la burocracia dieron el marco previo a la intervención arbitral del estado en el ámbito de las relaciones laborales.

La existencia de una institución nacional (el DNT) con un cierto grado de profesionalización y prácticas de conciliación y arbitraje prepararon el terreno a la acción del peronismo en el mundo del trabajo. En la ejecución y elaboración teórica del proyecto de cambio social aparecen intelectuales – como José Figuerola – que proporcionaron una sólida base de lanzamiento al programa peronista de “conciliación de clases” e imprimieron la carga de sus ideas – heterodoxas y modernas – al modelo social de Perón.

En forma comparativa, en el Brasil, los teóricos de la reforma política estaba más preocupados por lograr la articulación nacional del país que en la cuestión social. La antítesis por ellos propuesta era: por un lado, orden corporativo, centralismo, unidad nacional y eficacia; por el otro, partidocracia, federalismo extremo, desunión e ineptitud.

Al mismo tiempo, los intentos de cambio en las relaciones laborales de principios de los 30', tropezaron con la inexistencia anterior de rutinas de mediación por parte del gobierno federal y de funcionarios capacitados para la función.

En la conjunción de estos dos planos – el que se vincula con la Historia de las Ideas y el que se relaciona con el accionar estatal en el arbitraje social- encontraríamos algunos de los motivos que llevaron a la imposición – a partir de 1937 - de un “orden corporativo desde

arriba” , cuando la articulación entre las ideas centralistas autoritarias de Torres y Viana reciban el impacto pleno del corporativismo europeo y la burocracia del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, los sindicatos y las organizaciones gremiales industriales adquieran alguna experiencia en la negociación colectiva.