

---

# El Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González (1904). Un intento de respuesta a la cuestión social

The National Draft Labor Law of Joaquín V. González (1904). An attempt to answer to the social question

*Sandro Olaza Pallero \**

## Resumen

La cuestión social había sido abordada por los católicos inspirados en la encíclica *Rerum Novarum* del papa León XIII (1891), también por socialistas, anarquistas y radicales. Más curiosa, por su procedencia, es la atención que prestaron al problema miembros del sector conservador. En 1903 el presidente Julio A. Roca abordó el asunto en su mensaje anual al Congreso, aludiendo a los movimientos huelguísticos como expresión de un problema que reclamaba la atención del legislador y como “producto de elementos extraños a los verdaderos intereses sociales”. Durante el año 1902 se habían producido 27 huelgas violentas, que a su juicio justificaron las leyes represivas. El ministro Joaquín V. González elaboró por encargo del general Roca un Proyecto de Ley Nacional del Trabajo que en 466 artículos pretendía atender a casi todos los aspectos de la “cuestión social”. Al estudiar este proyecto de 1904 se intenta un aporte de este importante antecedente en la historia del derecho laboral.

## Abstract

The social issue was addressed by Catholics inspired by the encyclical

\* Abogado y doctorando en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Docente de Historia del Derecho en la Facultad de Derecho (UBA) y Facultad de Ciencias Jurídicas (USAL).

Trabajo recibido 23/7/2014. Aceptado 15/8/2014

Rerum Novarum of Pope Leo XIII (1891), also by socialists, anarchists and radicals. More curious, by its origin, is the attention paid to the problem of conservative members sector. In 1903 President Julio A. Roca addressed the issue in his annual message to Congress, referring to the strike action as an expression of a problem that demanded the attention of the legislator and as a “product of the elements to the real social interests.”

During the year 1902 there had been 27 violent strikes, which in his opinion justify repressive laws. Minister Joaquín V. González custom developed by General Roca a Draft National Labour Act 466 items intended to cater to almost every aspect of the “social question.” By studying this project, 1904, a contribution of this important history is attempted in the history of labor law.

### **Palabras Clave**

Derecho del Trabajo - Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de 1904 - Joaquín V. González

### **Key words**

Labour Law - Draft National Labour Act 1904 - Joaquín V. González

## **1. Introducción**

El gran desarrollo económico e industrial de la segunda mitad del siglo XIX había provocado notorios abusos en las relaciones laborales, reguladas entonces por las normas de un derecho laboral individualista, propio de la centuria, contenido en el Código Civil. La generación que actúa en la época históricamente conocida como “el Ochenta”, es la que asiste –testigo y actora- al nacimiento y desarrollo del llamado “problema obrero”. El senador Miguel Cané fue autor en 1899 de un proyecto sobre la residencia de extranjeros que fue exhumado por el presidente Julio A. Roca para hacer frente a la crisis social durante su segundo gobierno. Cabe destacar que el 1º de marzo de 1904, Cané en un discurso en el teatro de la Victoria señalaba la importancia de la cuestión obrera:

La cuestión obrera, es la más grave de las cuestiones sociales de

nuestro tiempo. Es en vano aferrarse a las antiguas ideas de resistencia y contra la reivindicación de derechos inviolables, apelar al gendarme, como en la vieja historia humana [...] Las huelgas, las reivindicaciones sociales legítimas no se resuelven apelando a la ley de residencia, que es una ley concebida y sancionada contra el crimen y no contra el derecho.<sup>1</sup>

En el Censo Nacional de 1895, se registró en Buenos Aires una población total de 663.754 almas, donde 345.493 eran extranjeros, es decir el 52,1 % de la población. Igualmente el Censo Municipal de 1904, contenía cifras significativas 432.983 extranjeros sobre 950.891 habitantes, casi un 45 % de población foránea.<sup>2</sup>

La cuestión social había sido abordada por los católicos, inspirados en la encíclica *Rerum Novarum* del papa León XIII (1891), por los socialistas, por los anarquistas y por los radicales, aunque estos últimos reconocieran que su pensamiento en la materia fue deficitario y su acción atendió mucho más a la faz agonal de la política. Más curiosa, por su procedencia, es la atención que prestaron al problema miembros del sector político dirigente conservador. En 1903 el presidente Roca abordó el asunto en su mensaje anual al Congreso, aludiendo a los movimientos huelguísticos como expresión de un problema que reclamaba la atención del legislador y como “producto de elementos extraños a los verdaderos intereses sociales”<sup>3</sup>.

A lo largo de 1902 se habían producido 27 huelgas violentas que, a juicio del gobierno, justificaron las leyes represivas. Desde fines del siglo XIX los trabajadores reclamaban aumentos a los salarios y mejora de las condiciones de trabajo. Asimismo, pedían que no se ejerciera presión sobre las organizaciones sindicales y apuntaban a establecer comisiones

1. SÁENZ HAYES, Ricardo, *Miguel Cané y su tiempo (1851-1905)*, Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1955, p.502.

2. ASPELL, Marcela, “La ley 4144 “de residencia”. Antecedentes-Sanción-Aplicación”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, N° 25, 1979, pp. 12-13.

3. “Mensaje del Presidente de la República Julio A. Roca al abrir las sesiones del Congreso Argentino en mayo de 1903”, en MABRAGAÑA, Heraclio, *Los Mensajes. Historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina redactada cronológicamente por sus gobernantes 1810-1910*, Comisión Nacional del Centenario, Buenos Aires, 1910, T. VI, p. 50.

obreras que intervinieran en la dirección de las empresas o en la elección de los trabajadores, o incluso cambios políticos absolutos.<sup>4</sup>

El ministro Joaquín V. González elaboró por encargo del general Roca un Proyecto de Ley Nacional del Trabajo que en 466 artículos pretendía atender a casi todos los aspectos de la “cuestión social”.<sup>5</sup> Al tratar en esta monografía este proyecto, se intenta contribuir al esclarecimiento del pasado y a la circulación de ideas receptadas por la cultura jurídica argentina.

## 2. El informe Biale Massé

En 1904, Juan Biale Massé fue designado a instancias del ministro del Interior, su amigo Joaquín V. González, para hacer un relevo de las condiciones laborales y de vida de los obreros de nuestro país. Se le abonaron 14.000 pesos para cubrir los gastos que demandó su labor. La importancia de la tarea encargada a Biale Massé, así como su prestigio personal por aquellos años, quedó reflejada en el hecho de que la suma referida equivalía prácticamente a la mitad del monto de las erogaciones hechas por el gobierno nacional para la preparación de este Proyecto de Ley y que ascendía a casi 36.000 pesos.<sup>6</sup>

Este multifacético profesional, médico, abogado, empresario constructor e ingeniero agrónomo, nació en España, en la población de Mataró, cercana a Barcelona, el 19 de diciembre de 1846. No se sabe con certeza si había enviudado o si se encontraba separado de su esposa cuando decidió embarcarse hacia América. Tampoco se conocen los motivos de su partida del Viejo Mundo. Se habló de sus simpatías con el movimiento republicano,

4. CATERINA, Luis María, *Los empresarios y el obrerismo en tiempos radicales 1916-1930*, Pontificia Universidad Católica Argentina-Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, Rosario, 2008, p. 16.

5. Ha dicho Octavio R. Amadeo que el presidente Roca respetaba a sus ministros y en los acuerdos los escuchaba sin pestañear “después postergaba, dormía, pensaba y decidía. Comprendió que este país sólo exige dos cosas: un tercio de libertad y dos tercios de orden, no debiendo tocar este en la dictadura ni aquélla en la anarquía. Por este pasaje estrecho, entre dos arrecifes, condujo su nave al puerto; ésa fue su maestría de piloto”. AMADEO, Octavio R., *Vidas argentinas. Rivadavia-Mitre-Sarmiento-Avellaneda-Rosas-Irigoyen-Roca-Pellegrini-Alem-Sáenz Peña*, La Facultad, Buenos Aires, 1934, p. 26.

6. MARTIRE, Eduardo, “El proyecto de ley nacional del trabajo a través de la prensa porteña”, *Revista de Historia del Derecho*, N° 3, 1973, p. 245.

que, instauraría la que iba a ser la Primera República, e incluso hay quienes lo vincularon a atentados anarquistas acontecidos en la España de aquellos años. En 1873 llegó a nuestro país, instalándose en Mendoza y ejerciendo allí como médico. Se recibió de abogado en 1879 y se doctoró en Derecho en la Universidad de Córdoba en solo dos meses (entre agosto y octubre, aparentemente, es cuando había desarrollado su tesis doctoral). En 1882 fue representante de la Universidad de Córdoba en el Congreso Pedagógico. Su carrera de empresario de la construcción comenzó se inició en 1884.<sup>7</sup>

En la nota de remisión del informe, fechado en Buenos Aires el 30 de abril de 1904, comunicaba Biale Massé a González sobre la colaboración de las autoridades provinciales en el informe del estado de las clases obreras:

Debo manifestar a V.E. que he encontrado en todas las autoridades locales, cuando he recurrido a ellas, la mejor acogida y me han prestado todo el concurso que les he pedido, y que algunos señores gobernadores, muy dispuestos a favor de las clases trabajadoras, chocados por las explotaciones indignas de que ellas son víctimas, hacen lo que pueden en su favor, y me han suministrado datos preciosos.<sup>8</sup>

Algunos patrones evitaron dar informaciones o le suministraron datos falsos y decía al respecto el español: Todavía en los patrones, en general, no he encontrado obstáculos; solo los explotadores han evitado darme datos con cualquier pretexto, o han pretendido engañarme, dándolos falsos; pero como por otros conductos he podido averiguar la verdad, el engaño ha sido inútil". Se sentía honrado de haber interpretado los propósitos del Poder Ejecutivo y con honestidad intelectual manifestaba:

Al hacer todo esto he procurado, y creo haberlo conseguido, prescindir de toda teoría o sistema, y aún de mis propias ideas socia-

7. MILONE, Marcelo, "Una aproximación a la obra jurídica del doctor Juan Biale Massé", *Cuadernos de Historia*, N° 16, 2006, pp. 281-283.

8. BIALET MASSÉ, Juan, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República. Presentado al Excmo. Sr. Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González por el Dr. Juan Biale Massé. De acuerdo con el Decreto del Excmo. Sr. Presidente de la República fecha 21 de enero de 1904*, Imprenta y Casa Editora de Adolfo Grau, Buenos Aires, 1904, T. I, p. I.

listas y de los recuerdos de los libros y estadísticas, para atenerme puramente a la apreciación de los detalles de los hechos.<sup>9</sup>

Bialet Massé para la preparación de su informe debió recorrer toda la campaña en trenes de carga, en sulky, a caballo, y visitar estancias, talleres, colonias, yerbatales y obrajes. En dicho informe expresaba sobre el obrero criollo que adolecía de defectos y vicios arraigados, no siendo responsable de ellos pero que era insuperable como trabajador:

Uno de los errores más trascendentales en que han incurrido los hombres del gobierno de la República Argentina, ha sido para ocuparse exclusivamente de atraer el capital extranjero, rodearlo de toda especie de franquicias, privilegios y garantías, y de traer inmigración ultramarina, sin fijarse sino en el número y no en su calidad, su raza, su aptitud y adaptación, menospreciando al capital criollo y descuidando al trabajador nativo, que es insuperable en el medio.<sup>10</sup>

Concluida la primera parte de su informe, Bialet Massé regresó al interior del país para completar el estudio de acuerdo al decreto del Poder Ejecutivo del 11 de julio de 1904. En la nota de remisión del 17 de septiembre del mismo año al ministro González, señalaba que sus nuevas observaciones confirmaban en todo las anteriores:

Como V.E. va a ver, mis nuevas observaciones confirman en un todo las anteriores; en lo fundamental, el estado es el mismo en todas partes, y cada vez estoy más convencido de la urgencia de acudir con el socorro de la ley a los patrones, más necesitados de él que los obreros mismos.

9. BIALET MASSÉ, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República. Presentado al Excmo. Sr. Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González por el Dr. Juan Bialet Massé. De acuerdo con el Decreto del Excmo. Sr. Presidente de la República fecha 21 de enero de 1904*, T. I, op. cit., p. II.

10. BIALET MASSÉ, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República. Presentado al Excmo. Sr. Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González por el Dr. Juan Bialet Massé. De acuerdo con el Decreto del Excmo. Sr. Presidente de la República fecha 21 de enero de 1904*, T. I, op. cit., p. 2.

En estas circunstancias apreciaba la escasez de mano de obra en el interior y el maltrato a los trabajadores de los ingenios azucareros:

Así también en San Juan, que tiene decenas de miles fuera de su territorio, desde la Tierra del Fuego a Jujuy, se ven en los establecimientos los letreros *Se necesitan peones*, y en Santiago se preparan ya aldeas enteras para ir a las cosechas de Santa Fe y Córdoba. Como lo expresaré y fundaré en su lugar creo que la industria azucarera está amenazada por una huelga mucho más grave que la pasada, una huelga que no hay poder público ni privado que pueda evitarla, *la huelga de no ir* donde no se está bien; la huelga del que se va a otra parte donde lo tratan mejor.<sup>11</sup>

Las relaciones entre trabajadores y empleadores en el complejo azucarero tucumano eran desde luego poco armónicas y el paternalismo no era siquiera una posibilidad. Las dificultades para construir un mercado de trabajo libre o, al menos, para garantizar la oferta de mano de obra necesaria en cada cosecha, llevó a la aplicación de medidas coercitivas. En una fecha tan tardía como 1888 se dictó la última ley de conchabo de la provincia que trataba de garantizar el abastecimiento de trabajadores para los ingenios. La ley no tuvo buenos resultados, ya que la competencia entre los ingenios favorecía la contratación ilegal de trabajadores previamente conchabados. Esto terminó por romper el conchabo a lo largo de la década de 1890. El otro factor que coadyuvó a echar abajo el sistema era la tradicional resistencia de los trabajadores a quedar fijados a un trabajo en general muy duro. En 1889, un año después de la última legislación laboral, 11.066 peones “prófugos” fueron denunciados a la policía por sus patrones.<sup>12</sup>

Bialet Massé destacaba el error gravísimo en la dirección de la propaganda en los partidos socialistas dirigida al obrero, llamando a la amenaza o a la huelga:

11. BIALET MASSÉ, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República. Presentado al Excmo. Sr. Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González por el Dr. Juan Bialet Massé. De acuerdo con el Decreto del Excmo. Sr. Presidente de la República fecha 21 de enero de 1904*, T. III, op. cit., p. I.

12. SÁNCHEZ ROMAN, José Antonio, “Industriales de Buenos Aires e industriales del interior. Los manufactureros y los azucareros tucumanos a finales del siglo XIX y principios del XX”, *Revista Complutense de Historia de América*, N° 27, 2001, pp. 202-203.

El estado de las clases patronales y las manifestaciones que de ellas he recibido, han creado en mí una convicción profunda y es: que ha habido un error gravísimo en la dirección de la propaganda de los partidos socialistas, que se ha hecho en tomo de amenazas o en son de huelga, para imponer lo que se había podido obtener más pronto y fácilmente por la convicción.<sup>13</sup>

### 3. El Proyecto de Código Laboral: Sus principales contenidos

En el Proyecto de Ley colaboraron Pablo Storni, Enrique del Valle Iberlucea, Alfredo L. Palacios, Augusto Bunge, Alejandro M. Unsain, Carlos Malbrán y Manuel Ugarte. Pablo Storni, comisionado por decreto del 5 de marzo de 1904, fue encargado de llevar a cabo la investigación sobre los gremios, practicando encuestas en 40 de ellos y recogiendo 9.000 formularios confeccionados por el moderno método Le Play que inquirían sobre aspectos tales como forma del contrato de trabajo, salarios, accidentes, habilitaciones, seguros, higiene, seguridad y régimen de trabajo interno de las fábricas, agencias de colocaciones e intermedarios, descanso hebdomadario y jornada de trabajo, trabajo de mujeres y niños, asociaciones obreras, etc. El resultado de sus investigaciones se traduciría en su obra *La industria y la situación de las clases obreras en la capital de la República*.<sup>14</sup>

Enrique del Valle Iberlucea trabajó, entretanto, en la redacción del Proyecto y el 12 de marzo de 1904 aparecía en las páginas de *La Vanguardia* un llamado dirigido “a todos los compañeros obreros” invitándolos a remitir a su domicilio de la calle Azcuénaga 1212 la mayor información que pudieran obtener sobre horarios de trabajo, salarios, convenios laborales, etc.<sup>15</sup>

13. BIALET MASSÉ, Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República. Presentado al Excmo. Sr. Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González por el Dr. Juan Biolet Massé. De acuerdo con el Decreto del Excmo. Sr. Presidente de la República fecha 21 de enero de 1904, T. III, op. cit., pp. III-IV.

14. STORNI, Pablo, “La industria y la situación de las clases obreras en la capital de la República”, *Revista Jurídica y de Ciencias Sociales*, año XXV, N° 4, 5 y 6, Tomo II, 1908.

15. ASPELL DE YANZI FERREIRA, Marcela, “Los proyectos de Código de Trabajo presentados a las Cámaras del Congreso Nacional 1904-1974”, *Cuadernos de Historia* N° 3, 1993, p. 81.



Alejandro M. Unsain años después recordaría su participación en el Proyecto:

Cuando preparé el proyecto de código del trabajo remitido por el P.E. al Parlamento en 1921 (precedido muchos años antes por el del doctor Joaquín V. González y seguido muchos años después por los proyectos similares de los doctores Diego Luis Molinari y Carlos Saavedra Lamas) era indicado prescindir, como etapa previa y preparativa, de un ordenamiento de la legislación en vigor. Era escasa, en efecto, la que entonces existía y le cuadraba la calificación de “incipiente” a que antes he hecho repetida referencia.<sup>16</sup>

El Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de 1904 mantuvo en todo su rigor las disposiciones de la ley 4.144, primera normativa de expulsión de extranjeros que existió en la República. Al regular en el Título II *De los extranjeros*, el ingreso de los trabajadores extranjeros (artículos 6 y 7) y establecer las categorías de excluidos (idiotas, locos, epilépticos, enfermos atacados de enfermedades repugnantes o contagiosas, mendigos de profesión, indigentes que constituyen una carga para la asistencia pública, condenados por estafa, bigamia o delitos infamantes, prostitutas y proxenetas), se incluían los extranjeros comprendidos en las disposiciones de la ley 4.144.<sup>17</sup>

En una disertación sobre el Proyecto pronunciada en la Universidad de Córdoba por el jurista Cipriano Soria el 29 de junio de 1904, señalaba la inutilidad de los trabajadores inmigrantes y fundamentaba su exclusión del sistema laboral:

Los individuos aquí calificados no pueden, por su propia condición, ser útiles a los fines dentro de los que se ha desarrollado la legislación que persigue la sociabilidad argentina. Aquellos son elementos negativos para el progreso y para la encarnación entre nosotros de los adelantos que trae la civilización moderna. Y el legislador ha obrado prudentemente excluyéndolos del seno de

16. UNSAIN, Alejandro M., *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, Academia de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1944, p. 21.

17. ASPELL, Marcela, “La ley 4144 “de residencia”. Antecedentes-Sanción- Aplicación”, op. cit., p. 120.

nuestra sociedad y otorgando al Poder Ejecutivo la facultad que le atribuye el artículo 8º de la misma ley respecto de las razas no europeas; sin que sea posible siquiera impugnar dicha ley de inhumana porque, como lo ha demostrado el sabio Spencer, el principio: *que la caridad sea primero por casa*, a que obedece fatalmente la humanidad, es esencialmente equitativo, porque es justo y razonable que cada sociedad cargue con sus inválidos como un deber de familia.<sup>18</sup>

En el Título III *Del contrato del trabajo* del Proyecto se destacaba que “el contrato de trabajo en la industria moderna no es, según el Código Civil, el mismo contrato de alquiler de servicios, por más que muchas reglas generales aplicables a éste lo sean también a aquél, como lo son las relativas a los contratos en general y muchas sobre las obligaciones”. Enumeraba los ejemplos de las reformas introducidas en los códigos comunes, como la ley federal de las obligaciones de la Confederación Suiza, base del futuro Código Civil de ese país y el nuevo Código Civil del Imperio Alemán.<sup>19</sup>

La ley abarcaba con exactitud la situación del obrero, considerándolo como una fuerza motriz y productiva que había necesidad de conservar, garantizándole su vitalidad para llenar la función que estaba llamado a ejercer en la evolución transformadora que debía realizar la sociedad “para alcanzar las ciencias y las artes, lo que constituye el progreso de la civilización”.<sup>20</sup>

En cuanto a los accidentes del trabajo estaban regulados en el Título V *Accidentes del trabajo*, nombrándose la responsabilidad civil en el art. 89:

Sin perjuicio de lo que disponen los artículos 930, a 956, y 1143 a 1147 del Código Civil, los cuales tendrán su aplicación en los casos

18. SORIA, Cipriano, “Ley Nacional del Trabajo”, *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Año VII, T. XIX, Buenos Aires, 1904, pp. 208-209.

19. GONZÁLEZ, Joaquín V., “Proyecto de Ley Nacional del Trabajo”, en *Obras Completas de Joaquín V. González. Edición ordenada por el Congreso de la Nación Argentina*, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 1935, Vol. VI, pp. 336-337.

20. SORIA, “Ley Nacional del Trabajo”, op. cit., pp. 213-214.

que directamente rigen, o como reglas generales de interpretación, es obligación de todo aquel que explote una industria valiéndose de obreros, jornaleros o peones y empleados, el indemnizar a éstos por los accidentes que sufrieren en el establecimiento, en las operaciones de la explotación, y en general, por el hecho y en ocasión del trabajo que ejecuten por cuenta de la empresa, ya por hechos del propietario mismo, ya por el de sus mandatarios, representantes, gerente o cuidadores en el ejercicio de sus funciones.

González había consultado la más moderna bibliografía moderna española sobre esta temática, que tuvo su origen una vez regulado el entonces novedoso principio de la responsabilidad objetiva o por riesgo profesional por la Ley de 1900, con la publicación de Hipólito González Rebollar de su *Estudio crítico de la ley de accidentes*. Este jurista español consideró la posibilidad de desdoblarse dos planos dentro del organismo patronal: uno, el de la apropiación del valor económico del trabajo y de la correlativa asunción de los riesgos de la explotación (la ajenidad), y otro, “la dirección y vigilancia del trabajo” (la dependencia). A partir de esta distinción este autor afirmó que era siempre el patrón el que se apropiaba del trabajo y lo retribuía “ya administre o dirija por sí mismo, ya encargue la dirección y administración a otra persona”. De lo contrario –advertía– resultaría con frecuencia que hallándose los riesgos, y entre ellos los de los accidentes desgraciados, atribuidos por todas las leyes al patrono si por este se entiende simplemente el director técnico de otro cualquiera representante del propietario [...] vendrá a responder de una eventualidad del ruinoso, sin compensación alguna.<sup>21</sup>

La ley española de accidentes se había inspirado en el modelo francés contenido en la Ley de 1898, según se reconoció expresamente en

21. GARCÍA GONZÁLEZ, Guillermo, *Orígenes y Fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907)*, (Tesis doctoral), Universitat Autònoma de Barcelona-Facultat de Dret, Bellaterra, 2007, p. 348. Para la influencia de la cultura jurídica europea en el Proyecto de 1904, véase OLAZA PALLERO, Sandro, “La influencia de la legislación y doctrina española en el Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González (1904)”, *Revista de Historia del Derecho*, N° 36, 2008, pp. [229]-255 y CATERINA, Luis María, “La cultura jurídica europea. Su impacto en el derecho del trabajo y la seguridad social en Argentina (1902-1916)”, en ABÁSULO, Ezequiel (dir.), *La cultura jurídica latinoamericana y la circulación de ideas durante la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones teóricas y análisis de experiencias*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 2014, pp. [63]-93.

el preámbulo de la norma, y obedecía al espíritu dominante en Europa “reflejo de un estado superior de cultura jurídica y social” que exigía la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo derivados de la moderna industria.<sup>22</sup>

Entre la legislación comparada consultada sobre los accidentes laborales se destacaban la de Inglaterra, Alemania, Francia y Austria. La ley inglesa del 6 de agosto de 1897 inspirada en el concepto del riesgo profesional establecía que la indemnización debía contarse entre los gastos generales de la industria, excepto cuando se tratara de culpa grave del obrero, a quien vivía de su trabajo o a sus acreedores. En caso de enfermedad consistirían en el salario medio de los últimos doce meses. Las cuestiones que podían surgir serían decididas por los antiguos jurados o por un árbitro nombrado por el juez y cuyas decisiones tendrían fuerza ejecutiva. Otro de los antecedentes, según Hipólito González Rebollar, era

una ley alemana de carácter eminentemente socialista promulgada en 11 de junio de 1883 que estableció el seguro obligatorio contra la enfermedad de los obreros con intervención del Estado; ley que tiene su precedente en otra de 8 de abril de 1876; y por lo que se refiere de lleno a nuestro asunto existe la ley de 6 de julio de 1884, modificada posteriormente por otra de 30 de junio de 1900 [...] El fondo para pagar las indemnizaciones y los gastos de administración se constituye por cuotas que deben satisfacer anualmente todos los miembros de la asociación en proporción a los salarios y a las indemnizaciones asignadas por cada establecimiento a los asegurados.<sup>23</sup>

En 1882 apareció en Austria un proyecto sobre el seguro obligatorio, que después de profundos estudios y modificaciones en las Cámaras, fue sancionado el 28 de diciembre de 1887. La ley impuso el seguro, obligando a las corporaciones a fundar cajas con el capital de garantía suficiente

22. GARCÍA GONZÁLEZ, *Orígenes y Fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907)*, op. cit., p. 126.

23. GONZÁLEZ REBOLLAR, Hipólito, *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico de la española de 30 de enero de 1900, de su reglamento y disposiciones concordantes comparados con los principales legislaciones extranjeras*, Calón, Salamanca, 1903, pp. 221-226.

para la indemnización de accidentes. El seguro sustituía a la responsabilidad del patrono y este no respondía personalmente sino en caso de culpa grave.<sup>24</sup> Uno de los antecedentes mencionados, la ley federal suiza del 23 de marzo de 1877 (art. 349 del Código Federal de las Obligaciones) determinaba la definición de fábrica; la garantía de la salud y vida de los trabajadores; los propietarios de las fábricas tenían la obligación de poner en conocimiento de las autoridades todos los casos de lesiones graves o muerte violenta y trabajo de las mujeres y niños en las fábricas.<sup>25</sup>

En 1903, Bialet Massé escribió el libro *La responsabilidad civil en el derecho argentino*, donde hablaba del Código Civil como el más grande monumento de la legislación moderna que se adelantó medio siglo a su época. Al mismo tiempo sostenía que Dalmacio Vélez Sársfield no legisló especialmente los accidentes del trabajo, con el nombre de tales, pero delimitó las reglas de la responsabilidad civil, donde “todos los casos de todos los objetos del derecho se hallan expresamente resueltos de una manera cabal”.<sup>26</sup>

La jornada de trabajo estaba contenida en el Título VI *Duración y suspensión del trabajo*, y se establecía que la jornada normal semanal de trabajo para los obreros adultos del sexo masculino no podría ser de más de 48 horas y para los jóvenes de dieciséis a dieciocho años, 42 horas. Asimismo la

permanencia diaria de los obreros adultos en los sitios de trabajo, no podrá exceder de diez horas, de las cuales dos deberán destinarse para la comida y el descanso”. Respecto de los días festivos, “quedaba prohibido el trabajo en las fábricas, talleres, casas de comercio y demás establecimientos o sitios de trabajo, durante los siguientes días: Año Nuevo, Viernes Santo, Corpus Christi, Navidad, 25 de Mayo y 9 de Julio”. Se reconocía el descanso hebdo-

24. GONZÁLEZ REBOLLAR, *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico de la española de 30 de enero de 1900, de su reglamento y disposiciones concordantes comparados con los principales legislaciones extranjeras*, op. cit., p. 230.

25. ROMERO Y GIRÓN, Vicente y GARCÍA MORENO, Alejo, *Colección de Instituciones Políticas y Jurídicas de los pueblos modernos dirigida su publicación por el Excmo. Sr. Don Vicente Romero y Girón y Don Alejo García Moreno*, José Góngora y Alvarez editor, Madrid, 1892, T. VIII, pp. 249-254.

26. PALACIOS, Alfredo L., *El Nuevo Derecho*, Claridad, Buenos Aires, s/f, p. 40.

madario y quedaba prohibido en domingo “el trabajo material por cuenta ajena y el que se efectúe con publicidad por cuenta propia, en las fábricas, talleres, casas de comercio y demás establecimientos o sitios de trabajo.”<sup>27</sup>

El diputado Alfredo L. Palacios propuso en el Congreso que se tratara un proyecto sobre descanso dominical, relacionado con el proyecto de Joaquín V. González. Poco después, el proyecto de Palacios se aprobó, así como también sus iniciativas reglamentando el trabajo de las mujeres y menores.<sup>28</sup>

Rafael Altamira en un discurso leído en la apertura de curso de la Escuela Ovetense de Artes y Oficios (1901) defendía el derecho del obrero al descanso y el empleo de horas para su educación:

¿Por qué razón y con qué derecho limitaríamos la vida del trabajador manual, cercenándole actividades y expansiones que en los demás hombres son comunes? En un siglo en que se proclama la emancipación económica de la clase obrera y se lucha afanosamente por darle en la jornada natural un período de descanso (llenando así una aspiración que el maestro Ahrens formulaba hace muchos años dentro de la escuela krausista), no puede haber ni siquiera el subterfugio de que el obrero carece de tiempo para dedicarse a otra cosa que su trabajo profesional.<sup>29</sup>

27. El descanso dominical era una de las inquietudes de la Iglesia a fines del siglo XIX y se lo veía como una necesidad social en un boletín católico: “Ni son solos los católicos los que trabajan en la noble empresa, pues en esta cuestión hay principios comunes y universales en que los católicos pueden ponerse de acuerdo con todos los hombres honrados para promover con más eficacia, con su empuje, medidas a favor del descanso festivo, cuya práctica se funda en tradiciones inmemorables y cuya violación hiere intereses supremos de toda especie. Por eso, el sabio Pontífice León XIII, que felizmente reina, llamó la atención del mundo entero sobre la necesidad de la santificación de los días festivos en su admirable Encíclica *Rerum Novarum*, dada el 15 de mayo de 1891 sobre la condición de los obreros, y el ilustre Gladston no dudó ponerse del lado de los que en el descanso festivo, ven una necesidad social, escribiendo a León Day, Presidente del Congreso Internacional del Descanso Dominical, celebrado en París del 24 al 27 de septiembre de 1889, estas palabras memorables: la cuestión de la dominica es la cuestión principal del pueblo”. *Boletín Eclesiástico de la Diócesis de La Plata*, N° 9, 2 de febrero de 1899, p.130.

28. LEVENE, Ricardo, *Manual de Historia del Derecho Argentino*, Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1957, pp. 462-463.

29. ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael, *Cuestiones obreras*, Prometeo, Valencia, 1914, pp. 21-22.

Altamira fue un gran americanista y profesor de la Universidad de Oviedo que visitó la Argentina en 1909. Vigorosa personalidad científica, no era menor en él la riqueza de sus valores humanos, celebrada por los propios estudiantes, que no dejaron de consignar: “Ninguno de nuestros visitantes extranjeros, ha recibido tan calurosas muestras de afecto”. Altamira llegó, en cumplimiento de un programa de intercambio cultural con España, gestionado por Joaquín V. González, para desarrollar un curso sobre metodología de la historia en la Universidad de La Plata, que luego lo nombró doctor *honoris causa*.<sup>30</sup>

El Título XI *Condiciones de higiene y seguridad en la ejecución del trabajo*, estaba íntegramente dedicado a regular las “condiciones de higiene y seguridad” en que debía ejecutarse el trabajo a fin de evitar “perjuicios a la salud, al bienestar o a la vida de las personas ocupadas en ellas, o a la salud pública, o al bienestar, o seguridad de las personas que habiten en la vecindad de dichos establecimientos”.<sup>31</sup> Con un decidido avance hacia el casuismo legislativo, se reglamentaban minuciosamente las condiciones de limpieza, hacinamiento, iluminación, temperatura, ventilación, liberación de emanaciones y desagües, etc., de los establecimientos de trabajo.<sup>32</sup>

El orden público y la penalidad de las *Asociaciones industriales y obreras* del Título XII contemplaba en el art. 408 la posibilidad de disolución por decreto del Poder Ejecutivo de las sociedades que realizaren alguno de los actos prohibidos por el art. 2º, y en particular “las que por medio de proclamas escritas u orales, meetings, conferencias, veladas u otra forma de propaganda pública, incitasen a alterar la paz o el orden, o a cometer acciones individuales o colectivas calificadas de delitos o crímenes por las leyes comunes o las leyes federales”.<sup>33</sup>

El Título XIV establecía una *Junta Nacional del Trabajo*, el que fue an-

30. OLAZA PALLERO, “La influencia de la legislación y doctrina española en el Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González (1904)”, op. cit., p. 248.

31. GONZÁLEZ, “Proyecto de Ley Nacional del Trabajo”, op. cit., p. 547.

32. ASPELL DE YANZI FERREIRA, “Los proyectos de Código de Trabajo presentados a las Cámaras del Congreso Nacional 1904-1974”, op. cit., p. 94.

33. GONZÁLEZ, “Proyecto de Ley Nacional del Trabajo”, op. cit., pp. 503-509.

tedecente de la ley orgánica de 1912 que preveía una función que puede considerarse avanzada para su tiempo. Por la misma se otorgaba al Presidente del Departamento Nacional del Trabajo la facultad de intervenir por espontáneo ofrecimiento o a pedido de las partes en conflictos que se produjeran entre patrones y obreros. Con anterioridad el primer antecedente correspondió al diputado Gerónimo del Barco, quien en 1903, presentó un proyecto referido a la conciliación en cuestiones del trabajo, que luego reprodujo sin éxito en cuatro oportunidades hasta 1918.<sup>34</sup>

Los *Tribunales de conciliación y arbitraje* estaban incluidos en el Título XIV y encuadraba en el pensamiento sustentado en el artículo 1.627 del Código Civil, advirtiendo que

todos los conflictos, cuestiones o diferencias que se susciten entre obreros y patrones, que no sean en empresas o establecimientos directamente regidos por el Estado, sobre la ejecución del contrato de trabajo, ya sea individual, ya colectivamente considerado de una u otra parte, ya se trate de convenios formados entre sociedades de obreros y de patrones, o que se refieran a las condiciones de higiene, seguridad, tiempo, local y demás circunstancias relativas a los derechos y deberes de los obreros y patrones durante la realización del contrato, y que no correspondan por su naturaleza a la justicia ordinaria, o que no tengan en esta ley determinada una autoridad y un procedimiento especiales, se resolverán por árbitros en el modo y forma que se establece en el presente título.<sup>35</sup>

Destacaba Soria que la ley “ha apelado a la conciliación que, por su naturaleza, corresponde más para extinguir en su germen la disconformidad o desavenencia que aleja y separa los elementos de la producción, a saber: el trabajo y el capital. El fallo o sentencia dictada con todo el estrépito judicial es siempre contraproducente, porque siempre hiere intereses bien o mal comprendidos que están en colisión”.<sup>36</sup>

#### 4. Antecedentes y deseos de reforma

34. AUZA, Néstor Tomás, “La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo 1912-1925”, *Revista de Historia del Derecho*, N° 17, 1989, pp. 69-71.

35. GONZÁLEZ, “Proyecto de Ley Nacional del Trabajo”, op. cit., p. 567.

36. SORIA, “Ley Nacional del Trabajo”, op. cit., p. 375.



Juan Fernando Segovia analizó los problemas sociales entre 1862 y 1888 y su repercusión ante el Congreso, afirmó que la mentalidad liberal predominante durante esos años, tendía a disminuir su importancia. En algunos casos se confiaba en la riqueza potencial del país para acomodar las cargas; en otros, se acentuaba el rol de la educación pública para cultivar un nuevo tipo humano que rehuyera en los conflictos sociales por su elevado nivel cultural.<sup>37</sup>

El año 1901 señaló un período de conflictos gremiales y luchas sociales que no conocieron pausa, como consecuencia de las malas condiciones de trabajo imperantes, coincidente con una etapa de depresión económica que prolongaba sus efectos sobre los sectores del proletariado. Un año después se intensificaba la actividad gremial en el país, tanto en la faz organizativa para la lucha, como en la lucha misma. Ese año Juan Biale Massé elaboró y publicó en Rosario su proyecto de ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico, en el que establecía normas de preaviso, indemnización por antigüedad, pago del salario en moneda nacional y descanso dominical. También el Partido Socialista Argentino envió un memorial al congreso partidario de Ámsterdam, dando cuenta de la situación de la clase trabajadora. Este memorial fue redactado por Alfredo L. Palacios y refutado por Biale Massé en un artículo publicado en *La Prensa*, pues sostenía la necesidad de reformar el Código Civil. Palacios se basaba en que

la industria moderna ha determinado nuevas necesidades, nuevas relaciones de derecho entre patrones y obreros y que esas relaciones producidas exigían nuevos preceptos legales.<sup>38</sup>

El 6 de enero de 1903 se declararon en huelga los obreros del Mercado Central de Frutos de Barracas al Sud. La dirección del movimiento huelguista estaba en manos de anarquistas italianos y españoles que supieron copar y manejar los gremios.<sup>39</sup>

37. SEGOVIA, Juan Fernando, "Los problemas sociales ante el Congreso (1862-1880)", *Revista de Historia del Derecho*, N° 28, 2000, p. 580.

38. PALACIOS, *El Nuevo Derecho*, op. cit., pp. 46-47.

39. En 1896 Leopoldo Lugones, por entonces militante socialista, escribía sobre la huelga y hacía hincapié en la falta de sensibilidad social en ciertos sectores: "Hay dos clases de ciegos en esta emergencia: los capitalistas y los patriotas. Los primeros son como los ciegos del Evangelio; los segundos

En el Mensaje del Poder Ejecutivo del 6 de mayo de 1904 dirigido al Congreso de la Nación, firmado por Roca y González, se hacía referencia a los graves sucesos de noviembre de 1902 “que dieron lugar al establecimiento del estado de sitio para restablecer el orden alterado y la libre circulación del comercio nacional y extranjero”. En los fundamentos del Proyecto se afirmaba que

ha prometido al Congreso el estudio de la situación de las clases trabajadoras en el país, y la preparación de un proyecto de ley que tuviese por propósito eliminar en lo posible las causas de las agitaciones que se notan cada día más crecientes en el seno de aquellos gremios, cuyo aumento y organización, paralelos con el desarrollo de nuestras industrias del tráfico comercial, interior e internacional y de los grandes centros urbanos, donde se acumulan las fuerzas fabriles y se producen los fenómenos de la vida colectiva, hace cada vez más necesario que el legislador les presente una atención más profunda y busque soluciones definitivas a las cuestiones del estado que con ellas se vinculan.

Criticaba la opinión de los partidarios de dictar leyes aisladas, parciales o separadas, respecto de la cuestión obrera. Señalaba que eso era una verdadera confusión u observación de juicio y a la vez una falta de vista sobre el conjunto de la historia contemporánea de la legislación obrera:

Cada ley dictada en Europa, en América del Norte o en las colonias australianas, ha sido la consecuencia de una honda convulsión revolucionaria y de sangrientos sacudidas que han perturba-

sí son ciegos de veras. El más usado de los argumentos contra las huelgas, consiste en aceptar la posibilidad de estas y aún su razón para cualquier país que no sea este; por que el concepto exagerado que el común de los hombres tiene de la patria, lo hace inclinarse hacia esa lógica egoísta que no quiere ver la vida en el propio ojo. Conversaba la otra noche con algunos jóvenes, republicanos, demócratas, entusiastas de la causa del pueblo, cuya opresión por los poderosos los indignaba; y cuando se hubieron atracado de *derechos y garantías, sufragio libre, gobiernos emanados del pueblo, meetings de indignación*, y otras frases de catecismo periodístico, yo ensayé tímidamente alguna consideración sobre la huelga que en estos instantes agita los centros comerciales más importantes de país. Eso sí que no. Todo, menos huelgas en un país como este, donde el que quiere trabajar se hace rico sin remisión”. LUGONES, Leopoldo, “La huelga”, *El Tiempo*, 14 de julio de 1896, reproducido en *Las Primeras Letras de Leopoldo Lugones. Reproducción Facsimilar de sus primeros trabajos literarios escritos entre sus dieciocho y veinticinco años*, Centurión, Buenos Aires, 1963, p. 38.

do la paz de los pueblos y obligado a los partidos conservadores a ceder y ampliar el campo de expansión de los derechos y de vida de las clases trabajadoras.

El autor del Proyecto no se conformaba con la nueva tendencia que aspiraba a encerrar todo el desarrollo legal de la institución jurídica bajo el título de “contrato de trabajo”. Citando al jurista español Hipólito González Rebollar, cuya obra que fue una de las fuentes doctrinales más importantes especialmente en cuanto a la normativa en accidentes de trabajo, se indicaba que era preferible señalar esa parte de la legislación social, que constituía todo un sistema, con el nombre de “derecho referente al trabajo” o “derecho del trabajo”.<sup>40</sup>

Este proyecto era una novedad en cuanto a las formas, pues constituía “el primer ensayo de una codificación general y amplia de todas las leyes parciales e incompletas dictadas hasta ahora en otras naciones, si bien limitada por los caracteres propios de nuestra sociabilidad y de nuestra legislación en otros órdenes, en particular la de los códigos comunes vigentes”. Entre los antecedentes legales se mencionaban “las leyes más comprensivas dictadas en Inglaterra y Nueva Zelandia en 1901, el 17 de agosto la primera, y el 8 de noviembre la segunda, porque estas leyes no comprendían en realidad todo el problema obrero, sino reducido a la vida del taller o la fábrica. Otras legislaciones que influyeron fueron las de Estados Unidos, Suiza, Australia, Francia, Alemania y Bélgica. En tal sentido “la ley inglesa de 1901 es una de las más comprensivas que existan”, al igual que en Francia “las obras de compilación sistemática de las leyes dispersas desde 1797 a 1901, con la denominación de Código obrero”.<sup>41</sup>

El Código Civil Alemán estaba mencionado como una de los cuerpos normativos que influyeron en el Proyecto. Este código fue elaborado entre

40. GONZÁLEZ REBOLLAR, *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico de la española de 30 de enero de 1900, de su reglamento y disposiciones concordantes comparados con los principales legislaciones extranjeras*, op. cit., p. 16. El libro fue dedicado a Eduardo Dato Iradier, ministro de Gracia y Justicia, iniciador de la legislación social en España y autor de la ley del 30 de enero de 1900 sobre accidentes laborales que en su primer artículo definía al accidente de trabajo como “toda lesión corporal que el operario sufre con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena”.

41. GONZÁLEZ, “Proyecto de Ley Nacional del Trabajo”, op. cit., pp. 324-325.

1874 y 1896 y entró en vigor el 1º de enero de 1900. La codificación alemana del Derecho civil fue, en primer lugar, la sucesora de la Pandectística alemana, la ciencia del Derecho Romano tal como había sido acuñada en Alemania en el siglo XIX. Cuando se inició la elaboración del Código Civil Alemán, el Estado germano era un país con una estructura preponderantemente agraria. Entonces estaba empezando la industrialización. En la década del 90 por primera vez hubo en el Reich alemán más trabajadores en el sector industrial que en el agrario.<sup>42</sup>

El Proyecto de González fue precedido de varias iniciativas que ya respondían al concepto moderno de Derecho del Trabajo. Tanto en el Congreso Nacional como en las provincias se trató de implantar y regular el descanso dominical, la jornada de ocho horas, la protección de la minoridad y de la mujer trabajadora, la indemnización especial por accidentes y la solución pacífica de los conflictos.<sup>43</sup>

Se señalaban las ideas de regeneración del obrero aparecidas en Europa y que habían preocupado a los más eminentes estadistas del siglo XIX. En ese sentido uno de los innovadores fue el político inglés Joseph Chamberlain, autor de un proyecto de pensión estatal a la vejez y que era miembro de la Comisión Real para los Pobres de Edad Avanzada creada en 1893 y presidida por Henry Bruce Barón de Aberdare. Chamberlain expuso en noviembre de 1892 un programa avanzado para la época que influyó también en el Proyecto de González.<sup>44</sup>

El prestigio de Chamberlain en nuestro país era muy evidente como lo demuestra un artículo aparecido en 1898 en la *Revista de Derecho, Historia y Letras* dirigida por Estanislao Zeballos:

Su programa es el mismo que aquel publicado por la Nineteenth Century, que constaba de ocho artículos: I. Propender a que las

42. COING, Helmut, "Experiencia con una codificación: el Código Civil Alemán de 1900", *Revista de Historia del Derecho*, N° 9, 1981, pp. 159-166.

43. LEVAGGI, Abelardo, "Historia del Derecho del Trabajo Argentino y sus fuentes (1800-2000) (Segunda Parte)", *Derecho del Trabajo. Revista mensual de jurisprudencia, doctrina y legislación*, N° 5, Mayo 2005, p. 635.

44. GONZÁLEZ, "Proyecto de Ley Nacional del Trabajo", op. cit., p. 341.

Cámaras disminuyan las horas de trabajo de los mineros y demás obreros que ejecutan faenas peligrosas; II. Inducir a las municipalidades para obligar a los comerciantes a cerrar más temprano sus establecimientos; III. Fundar tribunales de arbitraje para resolver los litigios comerciales; IV. Compensación por daños recibidos en el ejercicio de un empleo, haciéndolo extensivo a la viuda y a los hijos, en caso de fallecimiento, siempre y cuando la invalidez o la muerte, no haya sido originaria por faltas o delitos; V. Pensiones a los ancianos desvalidos; VI. Ensanchar las atribuciones de las municipalidades para llevar a cabo mejoras urbanas y construir habitaciones para las clases obreras; VII. Autorizar a las municipalidades para efectuar préstamos y facilitar a los obreros los medios de convertirse en dueños de sus casas; VIII. Limitar y fiscalizar la inmigración de mendigos. Sus proyectos sobre pensiones para la ancianidad desvalida han alcanzado toda la debida madurez.<sup>45</sup>

## 5. Opiniones y críticas sobre el Proyecto

Juan Biallet Massé, en una conferencia pronunciada en la Universidad Nacional de Córdoba, el 27 de julio de 1904, manifestó públicamente su opinión. Afirmaba que el espíritu de la Ley Nacional del Trabajo era el mismo del socialismo argentino, que era “la defensa del criollo y del indio contra los avances de la codicia burguesa”. Destacaba las concesiones forzadas, incapaces de satisfacer a ninguna de las partes, dadas a tirones y de mala gana. Estimaba que en todas partes las reivindicaciones obreras crecían formidablemente, entonces venían las huelgas; y la lucha era cada vez más encarnizada. La cuestión, por lo tanto, debía estudiarse en su totalidad, y como tal resolverla. En primer lugar era necesario efectuar

un estudio regresivo local y general; local, porque la raza, el clima, las necesidades públicas, las instituciones locales son y siempre obedecen al imperio de la naturaleza, de cuyo imperio no puede sustraerse impunemente el legislador [...] y general porque la legislación comparada servía para establecer las diferencias que

45. “Chamberlain”, *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Año I, T. I, 1898, pp. 84-91.

debían regir a condiciones diferentes. En segundo lugar era preciso atenerse al método experimental. Debían estudiarse las condiciones locales en que el trabajo se desarrolla, hasta los abusos y los vicios de patrones y obreros.<sup>46</sup>

El 28 de junio de 1905, la Unión Industrial Argentina, representada por su presidente Alfredo Demarchi, se dirigía a la Cámara de Diputados de la Nación solicitándole que no sancionara el Proyecto y nombrara en cambio una comisión “en la que estén representados los poderes públicos, los industriales y los obreros para que formule proyectos de leyes que comprendan seguros contra accidentes, reglamentación del trabajo de la mujer y los niños, reglamentación de las sociedades obreras”.<sup>47</sup>

José Ingenieros por entonces Director del servicio de Observación de Alienados de la Policía y docente en la Facultad de Medicina, advertía que la legislación del trabajo resultaba protectora del obrero, pero la situación inferior de este último en el conflicto le hacía soportar el peso de numerosas desventajas: “La legislación del trabajo es uno de los puntos más importantes en que se muestran concordantes la economía y el socialismo, demostrando la necesidad de incorporarla a todo programa de política verdaderamente científica; esa legislación es una de las fases más importantes del nuevo derecho que está en formación”.

Tras elogiar la figura de González como la de un osado reformador, Ingenieros califica al proyecto de obra de elevado concepto político:

El doctor Joaquín V. González, ministro en la República Argentina, con un atrevimiento que honra doblemente al intelectual y al estudioso, ha concebido y ordenado un vasto plan de legislación social, presentado al Congreso de la Nación, en 1904, con el título de *Proyecto de ley nacional del trabajo*. Es obra de elevado concepto político. Como simple proyecto del poder ejecutivo, aunque no llegue a convertirse en ley, merece vincular el nombre de su

46. PANETTIERI, José, “El Proyecto de Ley Nacional del Trabajo (1904)”, *Trabajos y Comunicaciones*, Nº 13, 1965, pp. 181-183.

47. ASPELL DE YANZI FERREIRA, “Los proyectos de Código de Trabajo presentados a las Cámaras del Congreso Nacional 1904-1974”, op. cit., p. 101.

autor al de los más osados reformadores del presente siglo; sin que esto signifique desconocer que el proyecto adolece de algunos defectos e instituye disposiciones coactivas del movimiento obrero, según lo señalaremos al hacer su análisis.<sup>48</sup>

Carlos Ibarguren afirmó que en esa época los gobiernos no se ocupaban de la cuestión social, obrando únicamente dentro de la esfera de sus intereses políticos:

Debo señalar como excepción las tentativas del ministro Joaquín V. González, concretadas en algunos importantes proyectos referentes al trabajo que no merecieron la sanción del Congreso.<sup>49</sup>

Otro testimonio, el de Manuel Gálvez, periodista de la revista *Ideas*, entre 1903 y 1905, recordó la encuesta que realizó esta publicación sobre el proyecto:

Si no me equivoco redactó las preguntas Julio Rojas, hermano de Ricardo, y las enviamos a Juan B. Justo, a Nicolás Repetto, a Julio Arraga, a Manuel Ugarte, a Alfredo Palacios y a otros. Publicamos las respuestas de los cuatro primeros y la de Julio Rojas. No publicamos las restantes porque la revista murió. Era una lástima. Esa encuesta, que trataba sobre el magnífico proyecto de ley del trabajo, presentado al congreso un año antes por el ministro del Interior Joaquín V. González, y redactado con la contribución de varios jóvenes socialistas, nos hubiera dado una gran consideración.<sup>50</sup>

Ángel Carrasco testigo de varios episodios de la historia argentina desde 1880, decía respecto del Proyecto:

Gran paso hacia el bienestar y el progreso del trabajador argentino o extranjero que lo fuera en realidad, importó la serie de proyectos

48. INGENIEROS, José, "Sociología Argentina", en *Obras completas*, Elmer, Buenos Aires, 1957, Vol. VIII, pp 140-141.

49. IBARGUREN, Carlos, *La historia que he vivido*, Peuser, Buenos Aires, 1955, p. 152.

50. GÁLVEZ, Manuel, *Recuerdos de la vida literaria I. Amigos y maestros de mi juventud*, Hachette, Buenos Aires, 1961, p. 66.a

de ley a ese respecto, verdadero código el trabajo, confeccionado por el ministro del Interior, Dr. Joaquín V. González. Esos trabajos sometidos al Congreso por el Presidente Roca y refrendados con la firma del ministro nombrado, continúan siendo fuente pura en la que beben todos aquellos que propician el progreso de una clase que es el cimiento efectivo de la construcción nacional.<sup>51</sup>

En 1904 Ricardo Rojas informaba a Manuel Ugarte que González había presentado su Proyecto de Ley del Trabajo:

El otro día recordamos a Ud. con González, quien ha presentado y publicado ya su proyecto sobre *ley del trabajo*. Creo que es una buena obra. Los socialistas la han recibido con distintos gestos.<sup>52</sup>

Por su parte, la Federación Obrera Argentina dio a conocer su desaprobación en una declaración expresa emanada de su Cuarto Congreso, que funcionó desde el 30 de julio al 2 de agosto de 1904, con la participación de 56 sindicatos. Consideró que el Proyecto constituía un atentado sin precedentes contra las libertades colectivas e individuales y que el mismo sólo favorecería a los capitalistas, “por cuantos ellos podrán eludir las responsabilidades que se les asignan y los obreros tendrán que cumplirlas fielmente”. Que por otra parte se buscaba destruir las organizaciones obreras, para procesar y encarcelar con mayor facilidad a los obreros conscientes. Finalmente expresaban que no estando dispuestos a dejarse arrebatar sus más elementales derechos, harían una agitación en toda la República “para combatir la ley nacional del trabajo, llegando si es preciso, a la huelga general”.<sup>53</sup>

## 6. Consideraciones finales

El Proyecto jamás fue debatido en las Cámaras. Posiblemente fue abrumadora su complejidad teórica, elaborado como estaba por un estadista de erudita formación o quizá fueran intereses sectoriales que impidieron

51. CARRASCO, Ángel, *Lo que yo ví desde el 80... Hombres y episodios de la transformación nacional*, Procmo, Buenos Aires, 1947, pp. 51-52.

52. “Carta de Ricardo Rojas a Manuel Ugarte, Buenos Aires, 2 de junio de 1904”. Archivo General de la Nación, Sala VII, *Archivo de Manuel Ugarte*, T. I 1896-1906, leg. 2215, f. 122.

53. PANETTIERI, “El Proyecto de Ley Nacional del Trabajo (1904)”, op. cit., pp. 181-182.



su trámite, pero lo cierto es que el Proyecto no logró prosperar en las Cámaras.<sup>54</sup>

El fracaso del Proyecto pudo ser porque el “estadista doctrinario de formación europea” que era González vio impedida su acción política reformista dentro del sistema por una “burguesía capitalista argentina que como grupo de presión e invisible gobierno paralelo impidió todo intento de cambio estructural dentro del régimen tradicional”. O bien, sencillamente, porque el proyecto era según Carlos Pellegrini en una carta fechada en París el 16 de diciembre de 1904 una “olla podrida” en la que había de todo, y abrumó incluso a los pocos que terminaron de leerlo:

He leído el proyecto de Ley de Trabajo. Es una olla podrida, pues hay de todo: reglamentación y organización del trabajo, higiene industrial, reglamentación de la inmigración, misiones de indios, prostitución, descanso hebdomadario, etc., en una palabra, se ha rastrillado toda la legislación extranjera y formado un código pesado e indigesto, que el Congreso, con mucha razón, se ha negado a abordar.<sup>55</sup>

Carlos Floria y César A. García Belsunce se inclinan por esta última causa que la “teoría conspiratoria” que la otra implica.<sup>56</sup>

El 22 de septiembre de 1904 el Proyecto volvió a ser mencionado en oportunidad que el diputado socialista Palacios, en razón de no haberse expedido aún la comisión pertinente, propuso que el referido Proyecto se tratase por partes, a efectos de que antes de la finalización del período ordinario de sesiones, se alcanzase a dictar algunos de los artículos que podían resultar beneficiosos para los trabajadores. En tal sentido presentó una moción concreta para que en una próxima sesión fuese tratado por separado, previo informe de la comisión de legislación, la parte correspondiente al descanso dominical. Así se aprobó la ley de descanso dominical N° 4661, uno de los contenidos del Proyecto de González y que fue

54. ASPELL DE YANZI FERREIRA, “Los proyectos de Código de Trabajo presentados a las Cámaras del Congreso Nacional 1904-1974”, op. cit., p. 99.

55. PELLEGRINI, Carlos, *Obras*, Jockey Club de Buenos Aires, Buenos Aires, 1941, T. II, p. 600.

56. FLORIA, Carlos Alberto y GARCÍA BELSUNCE, César A., *Historia de los argentinos*, Larousse, Buenos Aires, 1992, T. II, p. 239.

también una inquietud del movimiento obrero desde fines del siglo XIX.<sup>57</sup>

Cabe destacar que cuando fue presentado el Proyecto de descanso dominical a la Comisión de legislación del Congreso por los Círculos de Obreros, ya llevaba varios años de reclamos y peticiones sin resultado alguno. Santiago O'Farrel, diputado por el Partido Republicano, había acordado con los demás miembros de la Comisión de Legislación aceptar la propuesta de Palacios de tratar el tema en la semana siguiente, evitando su postergación. O'Farrel fue uno de los portavoces más emblemáticos del pensamiento y propuestas de los Círculos de Obreros.<sup>58</sup>

Asimismo, queda demostrada la influencia de la doctrina y legislación españolas en el proyecto laboral de González, como se puede observar en los considerandos del mismo. Sin embargo es preciso advertir que el paralelismo no es tanto en la literalidad de la redacción cuanto en el contenido del articulado, lo que lleva a plantear que González no copió sino que reelaboró y adaptó un texto que evidentemente conocía.<sup>59</sup>

57. PANETTIERI, José, *Los trabajadores*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1982, p. 168.

58. GUTIÉRREZ, Pablo, "Las influencias del catolicismo social europeo en la cultura jurídica argentina (1900-1920). Sus proyecciones en la circulación de ideas y en las reformas propuestas", en ABÁSULO, Ezequiel (dir.), *La cultura jurídica latinoamericana y la circulación de ideas durante la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones teóricas y análisis de experiencias*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 2014, pp. 155-156.

59. OLAZA PALLERO, "La influencia de la legislación y doctrina española en el Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González (1904)", op. cit., p. 251.