

CUANDO LAS ÉLITES Y LOS TRABAJADORES COINCIDIERON: LA RESISTENCIA AL PROGRAMA DE BIENESTAR PATROCINADO POR EL GOBIERNO ARGENTINO, 1923-24*

Joel Horowitz **

Las élites socioeconómicas y los sindicatos en la Argentina rara vez creyeron haber tenido intereses similares en los años anteriores a 1945. Esto no es de manera alguna sorprendente, como sí lo es el punto que alcanzaron sus discrepancias. Un área en la cual ésto es particularmente cierto fue el fracaso en desarrollar un sistema de seguridad social. Desde el desarrollo del primer sistema de Otto von Bismarck en Alemania, los sistemas de seguridad social han tenido aspiraciones duales: atar a los trabajadores al sistema social y político y mejorar sus condiciones. Como Eduardo A. Zimmermann ha demostrado ampliamente, las élites de la Argentina estaban más que preocupadas por la cuestión social.¹ ¿Por qué se hizo tan poco para implementar tales políticas? Las implicaciones de largo plazo eran potencialmente profundas, y permitían transformar la naturaleza de la política. Siendo un factor fundamental la carencia de apoyo político, según lo demostrado por las consecuencias casi desastrosas de la aprobación de una ley de jubilación en 1923.

La legislación sobre pensiones jubilatorias fue propuesta a menudo en el Congreso pero se convirtió en ley en pocos casos. ¿Qué tipo de trabas estructurales impidieron la puesta en práctica de tales leyes? En el período anterior a 1930 contribuyó claramente la importancia de las ideologías sindicalista y anarquista en el movimiento obrero, que no ofrecieron ninguna ayuda a tales esfuerzos e incluso se opusieron a ellos. El estilo extremadamente personalista del Partido Radical en su búsqueda de apoyo popular también

* La investigación para la redacción de este artículo fue posible a través de subsidios de la St. Bonaventure University y la obtención de una Research Fulbright Fellowship. El autor desea agradecer a Mariano Plotkin y Jeremy Adelman por sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo. Versiones preliminares fueron presentadas en paneles en la Southern Labor History Conference, LASA y el New England Council of Latin American Studies; el autor desea agradecer a los participantes.

** Department of History, Saint Bonaventure University.

¹ Eduardo A. Zimmermann, *Los liberales reformistas: La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, 1995.

contribuyó. Estas explicaciones son una sobre-simplificación. Los radicales eran ocasionalmente tan puntillosos en relación a la legislación como los socialistas, y el sindicalismo era inconsecuente en su oposición a la implicación del gobierno en los asuntos laborales. Los anarquistas habían perdido importancia durante los años 20. Los grupos patronales manifestaron que apoyaban tales planes. En este punto no deseo ofrecer una teoría omnicompreensiva sobre el porqué la Argentina no pudo construir un programa de protección social más amplio, pero la dinámica política de la sociedad argentina hizo muy difícil de alcanzar ese objetivo, y las repercusiones del fracaso de poner en ejecución la ley en 1923 fueron grandes.

La reacción provocada por el intento en el año 1923 de los radicales de aumentar drásticamente la nómina de trabajadores en condiciones de percibir jubilaciones demuestra muy claramente la dificultad de decretar tal legislación. La legislación alcanzó un resultado algo extraño: el acuerdo entre la mayoría de los patrones y los sindicatos. Ambos manifestaron su aversión a la ley. En 1924, las ondas de la agitación entraron en erupción contra la ley, incluyendo una huelga general y *lockout*, que evitó que fuera puesta en ejecución completamente y limitó seriamente su utilidad desde la perspectiva política de los radicales. El malestar adicional debilitó a un movimiento obrero que declinaba. Indudablemente, otra consecuencia fue el escaso interés demostrado en lo sucesivo por crear un esquema nacional del bienestar a gran escala. Los costos políticos llegaron a ser demasiado altos.

En un sentido más inmediato, ¿por qué los radicales, partidarios de Marcelo T. de Alvear o de Hipólito Yrigoyen, leyeron tan mal el clima político? ¿Qué esperaban ganar? ¿Qué provocó la abrumadora oposición de ambos extremos del espectro social? ¿Cuáles fueron los resultados conseguidos por la oposición masiva? ¿Eran los radicales realmente tan malos en la lectura del clima político o quizás tenían una percepción de los votantes potenciales que sobrepasaba a la de la oposición? Este artículo propone avanzar algunos pasos en la respuesta a estas preguntas.

La historia de la legislación

El deseo de establecer lazos informales entre el estado y el sector privado había condenado anteriores tentativas de darle un lugar especial a los trabajadores en el sistema legislativo. En 1904 el ministro del Interior Joaquín V. González presentó un extenso proyecto de ley —465 artículos— el cual entre muchas otras cosas establecía: límites en la duración de la jornada laboral; control de las condiciones de trabajo; regulaciones para los sindicatos y los tribunales de arbitraje y conciliación. La propuesta recibió la oposición de casi todos los sectores. Esta oposición incluyó a los gremios de casi todas las ideologías, y a los socialistas, aunque algunos de ellos habían estado implicados en la elaboración de la ley. Los industriales también se opusieron.²

A mediados de 1919, mientras el malestar obrero atravesaba a toda la Argentina poniendo al régimen de Hipólito Yrigoyen bajo enorme presión, una de las respuestas de los radicales fue introducir una legislación que llamaba a la conciliación y el arbitraje de

² Ver, por ejemplo, Zimmermann, pp. 178-186; Maricel Bertolo, **Una propuesta gremial alternativa: el sindicalismo revolucionario**, Buenos Aires, 1993, p. 30.

los conflictos laborales y que definía legalmente qué eran los sindicatos. Los gremios respondieron con vehemencia. La FORA del IX Congreso, la confederación de sindicalistas, llevó a cabo un congreso extraordinario que amenazó con una huelga general y lanzó una campaña de propaganda contra la ley preparando una manifestación masiva. La misma fue organizada con la cooperación del Partido Socialista.³ La creciente agitación iba en contra de los intereses políticos de Yrigoyen y la legislación murió.

A mediados de 1921 un racimo de proyectos de programas de jubilación extensamente fundamentados fue introducido en el Congreso.⁴ Estos fueron más allá que las anteriores tentativas sobre legislación social y planes de jubilación, pues los regímenes de retiro vigentes (cajas de jubilación) estaban restringidos a grupos específicos y estratégicos de trabajadores, tales como ferroviarios y empleados estatales. En agosto de 1922, el presidente Yrigoyen presentó el proyecto fundamental, pocos meses antes de pasar su mandato a su sucesor, Alvear. En el mensaje que Yrigoyen envió al Congreso, podemos visualizar algunas de las razones por las que favoreció este tipo de legislación, mientras que otros motivos se aclararon posteriormente. Yrigoyen afirmó que las mejoras sociales que habían sido alcanzadas con la intervención del estado necesitaban ser mejoradas y ampliadas. Refiriéndose a los programas de jubilaciones, el mensaje indicó:

“En el camino de las reformas de esta índole, es indispensable extender estos beneficios, a fin de que se asegure al país su tranquilidad permanente y su continuo progreso en el armonioso conjunto de todas sus esferas y actividades.

“Hace pocos días la capital de la república ha presenciado el hermoso espectáculo de una manifestación de muchos millares de argentinos y extranjeros que, ostentando como único emblema la bandera nacional, desfilaron exteriorizando una cultura en todo, que es grato y patriótico consignar.

“Llamaba desde luego la atención que a ese imponente acto concurrían por primera vez unidos patrones y obreros, sin el menor indicio ya de las protestas airadas, sino por el contrario, demostrando la confianza en las sanciones que esperaban de los poderes públicos.”

En síntesis, Yrigoyen argumenta que la ley atemperaría las tensiones sociales y también destaca que los manifestantes llevaban la bandera argentina (nada dice de la implicación que, de no ser así, los manifestantes marcharían con las banderas roja o roja y negra). La falta de diferenciación entre trabajadores y patrones estaba en consonancia con las creencias de los radicales. Implícitamente, en el conjunto de la legislación sobre jubilaciones estaba la expectativa que las huelgas llegaran a ser menos frecuentes, puesto que aquellos que fueran a la huelga podrían perder sus trabajos y por lo tanto sus derechos a recibir una pensión. Las leyes jubilatorias existentes, como las que regían para los ferroviarios, habrían podido tener ese impacto, pero no lo tuvieron, sobre todo

³ Richard J. Walter, *The Socialist Party of Argentina 1890-1930*, Austin, 1977, pp. 159-60; Sebastián Marotta, *El movimiento sindical argentino II*, Buenos Aires, 1961, pp.270-275; David Rock, *Politics in Argentina, 1890-1930*, Cambridge, 1975, pp.196-98.

⁴ Ernesto A. Isuani, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, 1985, p. 87.

porque los sindicatos fuertes protegieron a sus trabajadores.⁵ Claramente, Yrigoyen y los radicales esperaban ganar apoyo político porque habían mejorado las condiciones de vida de un amplio sector de la población pero también porque esa legislación pudo ayudar a mitigar la agitación social.

El 28 de septiembre de 1923 dos proyectos de legislación jubilatoria fueron sancionados por la Cámara de Diputados. La ley 11.286 había sido propuesta por el diputado socialista Augusto Bunge y reclamaba la creación de una comisión para elaborar un proyecto abarcativo de legislación sobre seguridad social. Ese proyecto jamás vio la luz del día y se puede suponer que prácticamente nadie fue sorprendido por este fracaso. El proyecto que llegó a convertirse en la ley 11.289 fue presentado por la comisión de asuntos laborales y la ley fue rápidamente aprobada durante la misma sesión. Fue un trámite extremadamente rápido para lo que resultó ser un proyecto de ley polémico, decididamente rechazado por los socialistas, quienes siempre hablaban mucho. Los radicales presionaron arduamente para conseguir la rápida aprobación de la ley, limitando el debate a pesar de las duras objeciones presentadas por Bunge. En protesta los socialistas y los demócratas progresistas se retiraron del recinto antes de la votación. Un diputado radical alardeó: "Que sepan los obreros y los empleados estas cosas. Los señores diputados [de la oposición] no vienen a la cámara más que a nombrar comisiones investigadoras." El diputado estaba diciendo que los radicales lograban cosas y por lo tanto cosecharían las ventajas políticas. La moción fue aprobada con facilidad y rapidez, luego de un debate que casi nunca superó este nivel del discurso.⁶

¿Cuáles fueron las implicaciones de la ley después de ser aprobada por ambas cámaras del Congreso? Creó cuatro cajas separadas, previstas para beneficiar a empleados y operarios de la industria; el comercio; la marina mercante; y la imprenta y el periodismo. La ley cubrió el retiro y la incapacidad laboral. Los empleados y las compañías aportaban el 5% de sus sueldos o salarios a las cajas. Además, los trabajadores debían dar a las cajas un pago equivalente a un salario mensual.

Los consejos de administración, que controlaban las cajas, eran electos por los patrones y los afiliados, a excepción de un cargo cuyo voto era decisivo, designado por el presidente con aprobación del Senado. El cincuenta por ciento del dinero recaudado debía invertirse en bonos del estado, y la otra mitad se asignaría a brindar créditos para vivienda.⁷ La escasez de viviendas decentes accesibles era un problema en la Argentina, que podía resolverse al menos parcialmente, si la ley jubilatoria se hubiera implementado con éxito.⁸

⁵ Cámara de Diputados, *Diario de sesiones*, VI, 23 de septiembre de 1923, p. 897. Ver, también para la cuestión de las huelgas, Isuani, pp. 87-88.

⁶ Cámara de Diputados, *Diario de sesiones*, VI, 23 de septiembre de 1923, p. 897. Ver, también para la cuestión de las huelgas, Isuani, pp. 87-88.

⁷ Cámara de Diputados, *Diario de sesiones*, VI, 23 de septiembre de 1923, p. 897. Ver, también para la cuestión de las huelgas, Isuani, pp. 87-88.

⁸ Ver entre otros, Alejandro Bunge, *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, 1940, pp. 351-78; James A. Baer, "Urbanization and Mobilization: Housing and Class Identity in Argentina, 1870-1925," ponencia, LASA, 1992; Leandro H. Gutiérrez y Juan Suriano, "Workers' Housing and Living Conditions in Buenos Aires, 1880-1930", en Jeremy Adelman (ed.) *Essays in Argentine Labor History, 1870-1930*, London, 1992, pp. 35-51.

Como los críticos pronto indicaron con acierto, la ley fue muy mal redactada, aunque las regulaciones subsecuentes habrían podido prevenir muchos de los problemas. La ley no fijó la edad jubilatoria o la cantidad mínima de años de servicio. Las regulaciones iniciales procuraron definir quién estaba contemplado por la legislación, incluyendo sólo a los empleados permanentes, pero no lograron definir adecuadamente quiénes eran éstos. Las empresas muy pequeñas estaban exentas, lo cual presentaba grandes problemas potenciales. Aunque intentaba reconocer los años trabajados antes de la promulgación de la ley, ¿cómo podían los trabajadores demostrar que habían trabajado durante 30 años en tareas cuya calificación era muy poco clara? Los socialistas denunciaron sin descanso la viabilidad financiera de las nuevas cajas jubilatorias, probablemente con mucha razón.⁹

Motivaciones para la promulgación

¿Qué había detrás del deseo de promulgar esa ley? Sin duda, no debe descartarse que existiera un interés sincero por el bienestar de obreros y empleados. Además, las constantes referencias en los debates parlamentarios a la existencia de planes similares en Europa parece indicar un deseo de equiparación con los países europeos, tanto como fuera posible. A esto se suma el considerable apoyo organizado que concitó la ley. Las organizaciones que ostentaban la representación ya sea de empleados o de patronos presentaron peticiones al Congreso y realizaron manifestaciones antes y después de la promulgación de la ley. Algunas de ellas eran organizaciones establecidas mientras que otras fueron creadas con el fin de abogar por la legislación jubilatoria. El apoyo a la misma pareció ser particularmente fuerte entre los establecimientos comerciales. Todavía el 27 de abril de 1924 *La Prensa* percibía que era más la gente que apoyaba la legislación que la que se oponía a ella.¹⁰

¿Qué determinó al gobierno de Alvear y sus aliados (la fractura entre los personalistas y los antipersonalistas era todavía incipiente) a impulsar la rápida promulgación de la ley y a continuar respaldándola después de que su impopularidad en ciertos sectores claves se volvió clara? Se hace necesario recordar aquí lo difícil que es juzgar retrospectivamente los sentimientos de los elementos no organizados de la sociedad. La mayor parte de los sectores populares no estaban organizados; el apoyo a los sindicatos había declinado grandemente desde los tiempos efervescentes del período 1917-1921. No es fácil determinar cuál era la representatividad real de las organizaciones que proclamaban ser

⁹ Ver entre otros, Alejandro Bunge, *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, 1940, pp. 351-78; James A. Baer, "Urbanization and Mobilization: Housing and Class Identity in Argentina, 1870-1925," ponencia, *LASA*, 1992; Leandro H. Gutiérrez y Juan Suriano, "Workers' Housing and Living Conditions in Buenos Aires, 1880-1930", en Jeremy Adelman (ed.) *Essays in Argentine Labor History, 1870-1930*, London, 1992, pp. 35-51.

¹⁰ Ver por ejemplo, *La Prensa*, 8 de marzo, 27 de abril, 14 de junio de 1924; *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 5 de julio de 1922, pp. 274-5, 10 de julio de 1922, p. 309; *La Epoca*, 13 de abril, 7-29 de julio, 27 de octubre, 30 de octubre de 1922, 9 de febrero, 15 de marzo de 1924; Cámara de Diputados, *Diario de sesiones*, I, 23 de junio de 1924, pp.555-67, IV, 27 de agosto de 1924, pp. 784-93; VI, 25 de septiembre de 1924, p. 657.

la voz de las élites económicas.¹¹ Asimismo, es difícil creer que los políticos profesionales del Partido Radical no sólo pudieran malinterpretar tan completamente el estado de ánimo general —algo que siempre es posible— sino que suponiendo que los sentimientos fueran tan adversos, continuarán respaldando el plan como lo hicieron. ¿Por qué no redujeron los costos políticos?

Los criterios del gobierno no son claros. David Rock ha presentado una teoría muy atractiva, según la cual el gobierno, incapaz de consolidar sus deudas por medio de la emisión de bonos, decidió crear fondos por medio de esta ley. Su fuente es la **Review of the River Plate**. Por desgracia, pocas de las fuentes que examiné mencionan esta razón o protestan contra lo que sería un crédito forzoso, aunque Alvear hizo frente a una crisis presupuestaria.¹²

Otras explicaciones parecen haber sido más comunes. La clave parece haber sido el deseo de cosechar votos; esto ayuda a explicar la velocidad con la cual se promulgó la ley, dado que las elecciones al Congreso estaban programadas para marzo de 1924 y la agitación a favor y en contra del plan se intensificó en el período cercano a las elecciones. La legislación parece haber tenido apoyo popular hasta que se promulgó y recién entonces muchos trabajadores fueron concientes de su impacto.¹³ Esa aspiración a un rédito electoral inmediato puede ser visto en combinación con el concepto radical de “obrerismo”. El obrerismo era un concepto mal definido, generalmente utilizado con desdén y peyorativamente por los partidos opositores. Existía la impresión de que el Partido Radical, o a menudo Yrigoyen mismo, jugó un papel especial en la protección de los derechos de los trabajadores. Existió asimismo una relación especial entre la clase trabajadora e Yrigoyen, pero distinta a la que tenía con el socialismo, pues la relación de clase no era considerada antagónica. Más bien, tenía un carácter paternalista. Los radicales, y especialmente Yrigoyen, prestaron atención a los trabajadores y se ocuparon, al menos supuestamente, por sus beneficios. Un diputado personalista radical declaró en agosto de 1924: “En materia social, el doctor Irigoyen ha hecho verdadero radicalismo, algo así como lo intentado por el radicalismo socialista de Francia. Y sin ir más lejos, recuerdo a los diputados de la izquierda su comportamiento con respecto a la mayor huelga marítima...”¹⁴ Más gráfico fue el mensaje impreso en un cartel que apareció en las calles de Buenos Aires después de la promulgación de una disposición del radicalis-

¹¹ Ver por ejemplo, Jorge Schvarzer, **Empresarios del pasado: La Unión Industrial Argentina**, Buenos Aires, 1991, pp. 56-57.

¹² David Rock, p.227; Cámara de Diputados, **Diario de sesiones**, IV, 27 de agosto de 1924, pp.765-66 (Se trata de un diálogo entre Bunge y el ministro de Hacienda, Víctor M. Molina); **Bandera Proletaria**, 21 de febrero de 1925, citado en Julio Godio, **El movimiento obrero argentino (1910-1930)**, Buenos Aires, 1988, p.159; Colin Lewis, “Social Insurance: Ideology and Policy in the Argentine, 1920-66”, en Christopher Abel y Colin Lewis (eds.) **Welfare, Poverty and Development in Latin America**, Londres, 1993, pp. 179-81.

¹³ Ver por ejemplo, **La Epoca**, 14-23 de marzo de 1924; Cámara de Diputados, **Diario de sesiones**, VI (1925), 21 de enero de 1926, p. 629; **U.S. Military Intelligence Reports: Argentina, 1918-1941**, Frederick, MD, 1984, rollo 2, no. 3278, 6 de febrero de 1924.

¹⁴ Cámara de Diputados, **Diario de sesiones**, V, 29 de agosto de 1924, p. 126.

mo para mantener bajo el precio del azúcar. El cartel estaba dividido en dos partes. En la primera un trabajador estaba sentado detrás de un plato con dos terrones de azúcar. En la otra el trabajador tenía ante sí un tazón repleto de azúcar. El texto del cartel expresaba: "Gracias a la acción del gobierno radical el precio del azúcar bajó de 90 a 43 centavos el Kg." La prensa radical vinculó estrechamente su apoyo a lo que fue la ley 11.289 al concepto de "obrerismo". Por ejemplo, cuando el vicepresidente Elpidio González usó su voto en el Senado para desempatar el voto sobre un apartado de la ley, **La Época** tituló: "Una definición de política social y obrerista".¹⁵

Reacciones frente a la ley

Los radicales lograron uno de esos raros momentos en los cuales los grupos organizados de trabajadores y patrones acordaron en un punto básico. La ley no satisfizo las aspiraciones de estos grupos y además afectó a sus miembros. El razonamiento subyacente al acuerdo, sin embargo, revelaba desacuerdos.

La reacción sindical al plan jubilatorio fue compleja, influida por la ideología, la naturaleza del trabajo en cada rama y el nivel de organización, así como por la preexistencia de planes de jubilación en ciertas industrias estratégicas.¹⁶

La respuesta socialista a la ley fue multifacética. El Partido Socialista lideró la oposición a la ley 11.289 en el Congreso, luchando incansablemente desde 1923 hasta su suspensión en 1926. El partido tenía una fuerza significativa en el Congreso, con nueve bancas en 1923. A pesar de los reclamos radicales en contrario y cualquiera haya sido el impacto de la ley 11.289, en las elecciones parlamentarias de 1924 los socialistas tuvieron un resultado excelente y duplicaron el número de sus representantes.¹⁷ Sus portavoces aguantaron lo más duro de la lucha partidaria en el Congreso, y se mostraron como de costumbre decididos, esforzados, preparados y locuaces. Los sindicatos controlados por miembros del partido, sin embargo, nunca manifestaron entusiasmo por la utilización de las huelgas para impedir su implementación.

Una razón clave de la oposición socialista era la misma que hacía que los radicales la apoyaran. Los socialistas creían que los radicales querían la ley para obtener réditos políticos, y sostenían que los radicales estaban complacidos en su demagogia o lo que ellos llamaron "política criolla".¹⁸

¹⁵ *Revista Azucarera*, 1920, n° 207, p. 89, citado en María Celia Bravo, "Cuestión regional: Azúcar y crisis cañera en Tucumán durante la primera presidencia de Yrigoyen," *Ruralia*, 4, octubre de 1993, nota 36, pp.58-9; *La Época*, 27 de noviembre de 1923.

¹⁶ Los gremios no controlaban las cajas de jubilación todavía, y tampoco la legislación intentó consolidar las cajas existentes y en consecuencia, cualquier paralelo que se intente realizar con la oposición sindical a la creación de un plan de jubilaciones unificado bajo el gobierno de Perón no es válida. Sobre dicha oposición durante el gobierno de Perón, ver Mariano Plotkin, *Mañana es San Perón*, Buenos Aires, 1993, pp. 219-22.

¹⁷ Walter, pp.188, 189, 192; *La Época*, 4 de abril de 1924.

¹⁸ Ver por ejemplo, *Nueva Era* (Avellaneda), 9 de febrero de 1924; *La Vanguardia*, 7 de mayo de 1924; Cámara de Diputados, *Diario de sesiones*, VI, 26 de septiembre de 1924, p.768; *El Obrero Gráfico*, oct./nov. 1923.

Los socialistas también argumentaron que la ley era inadecuada, pues todos los trabajadores debían ser incluidos y sólo una medida como la que ellos proponían sería aceptable, dado que cubriría a los trabajadores que cambiaran de trabajo. Además, machacaron sobre la falta de adecuación de la ley: no era viable financieramente; no había un límite superior de las jubilaciones, y creían que la legislación empujaría a muchos patrones, especialmente en la industria del vestido, a impulsar un sistema de trabajo a domicilio, para no tener empleados directos y evitar así el pago a las cajas. Los socialistas también se quejaron de que las mujeres pudieran ser forzadas a pagar a la caja pero gastaran parte de su vida laboral trabajando para empresas pequeñas que no estuvieran contempladas, o que no llegaran a trabajar los 30 años requeridos y por tanto no pudieran obtener una jubilación. Un tema clave para los socialistas, tanto como para toda la izquierda, era que los trabajadores tuvieran que contribuir con tan grandes sumas descontadas de sus magros salarios.¹⁹

La actitud de la Unión Obrera Municipal (un sindicato dominado por los socialistas compuesto de trabajadores municipales de la ciudad de Buenos Aires que ya tenía un régimen jubilatorio) representa las actitudes de muchos gremios controlados por los socialistas. La U.O.M. apoyó la idea de las jubilaciones pero consideró que la ley era inadecuada, puesto que no cubría a un número suficiente de personas. Se unieron a las manifestaciones contra la ley, pero no apoyaron la huelga general.²⁰

Teóricamente, los sindicalistas creían que la revolución sería la consecuencia de la huelga general y que los gremios debían rechazar los contactos con los gobiernos burgueses. Como es bien sabido, en la Argentina los sindicalistas desarrollaron un enfoque mucho más pragmático y negociaron con figuras del gobierno particularmente en lo referido a los convenios colectivos, pero prefirieron que sus contactos con el Estado no se institucionalizaran. Durante los primeros años del gobierno de Yrigoyen, existió una alianza informal entre los radicales y los sindicalistas. A pesar de que dicha alianza fue castigada por los acontecimientos de los años 1919 a 1921, muchos sindicalistas permanecieron cerca de los radicales. En 1924 los sindicalistas eran la tendencia ideológica más importante en el movimiento obrero, controlaban la Unión Sindical Argentina (U.S.A.), la más grande confederación gremial, y la Federación Obrera Marítima (F.O.M. —el gremio marítimo que controlaba la navegación de la flota mercante de bandera nacional), y eran una fuerza muy importante en la rama ferroviaria.²¹

En parte, los sindicalistas se opusieron al proyecto de jubilaciones porque para ellos todas las leyes eran malas. En enero de 1924 el Comité Central de la U.S.A. declaró que: “La ley de jubilación fue dictada con el fin de distraer la atención de los trabajadores

¹⁹ Ver por ejemplo, Cámara de Diputados, *Diario de sesiones*, VI, 23 de septiembre de 1923, pp. 907-909, IV, 27 de agosto de 1924, pp. 786-89, V, 28 de agosto de 1924, pp. 30-63, VI, 18 de septiembre de 1924, pp. 110-51, 26 de septiembre de 1924, pp. 767-72; *La Vanguardia*, 30 de abril de 1924.

²⁰ *Bandera Proletaria*, 22 de diciembre de 1923; *El Obrero Municipal*, enero-mayo 1924.

²¹ Joel Horowitz, “Argentina’s Failed General Strike of 1921: A Critical Moment in the Radicals’ Relations with Unions,” *Hispanic American Historical Review* 75:1, febrero 1995, pp. 57-79; Jeremy Adelman, “State and Labour in Argentina: The Portworkers of Buenos Aires, 1910-1921”, *Journal of Latin American Studies* 25:1, febrero 1993; Rock; Marotta, III, pp. 91-204.

de otros problemas más fundamentales, y, como toda obra inspirada por la burguesía, no puede ella ofrecer a los asalariados ventajas en ninguno de sus aspectos." Más tarde, la U.S.A. proclamó que las leyes eran las cadenas que esclavizaban a los hombres. Sin embargo, por lo general insistía en los problemas con la ley. Según ellos, la legislación dividía a la clase obrera entre aquellos que recibirían pensiones y quienes no, alegando también que la ley previsional disminuiría los ya bajos salarios y aumentaría los precios. Sostenían que los patrones deben llevar sobre sus hombros la carga completa, y temían que la ley ayudaría a contener las huelgas y otros tipos de agitación, dado que la pérdida del trabajo podía significar la pérdida de los derechos jubilatorios. Mientras que los socialistas se opusieron a la ley 11.289, pero aceptaban la idea de los sistemas previsionales, los sindicalistas se oponían a la idea, así como a los detalles.²²

Los comunistas, una fuerza muy importante en el movimiento obrero, se opusieron clamorosamente a la ley previsional. Controlaban la organización de la U.S.A. en Buenos Aires, la Unión Obrera Local (U.O.L.), y eran una fuerza poderosa dentro de la misma U.S.A. Los comunistas estuvieron cerca de controlar el primer congreso ordinario de la U.S.A. en 1924. En tanto eran más los delegados que apoyaban a los comunistas, los sindicalistas representaban a más afiliados gremiales y ganaron votando sobre la base del número de afiliados.²³

Los comunistas atacaron la ley porque disminuía los salarios, pero su posición fue más lejos, rechazándola de plano. Por ejemplo, Orestes Ghioldi, una figura ascendente dentro del partido, proclamó que la ley de jubilación sería imposible hasta tanto llegara la revolución y se estableciera la dictadura del proletariado. Los comunistas también acusaban a todas las otras tendencias ideológicas por no hacer el esfuerzo necesario para bloquear la ley.²⁴

En su oposición a la ley, la izquierda y el movimiento obrero no estaban solos. Se les unieron organizaciones patronales, incluida la Bolsa de Comercio; la Confederación del Comercio, de la Industria y de la Producción; la Asociación del Trabajo; y la Unión Industrial Argentina (U.I.A.). Las cuatro organizaciones formaron una comisión para estudiar la ley y hacer recomendaciones acerca de las posibles regulaciones. La comisión se inclinó por una oposición categórica. La Unión Industrial Argentina con mucho tacto expresó que aunque consideraba favorablemente el sistema de jubilaciones, como lo indicaban sus publicaciones previas, porque mostraban solidaridad social y aún mitigaban las tensiones sociales, esta ley no tenía fundamento y ni siquiera las regulaciones permitirían su rápida implementación. La Asociación del Trabajo aun reimprimió las objeciones sindicales a la ley, una actitud poco común en una organización cuyo primer objetivo era disolver los gremios.²⁵

²² **Bandera Proletaria**, 19 de enero de 1924; **Bandera Proletaria**, 21 de febrero de 1935 citado en Godio, p. 158. También, ver por ejemplo, **Bandera Proletaria**, 12, 19 y 26 de enero, 11 de mayo, 21 de junio de 1924; Cámara de Diputados, **Diario de sesiones**, IV, 27 de agosto de 1924, p. 805.

²³ Jacinto Oddone, **Gremialismo proletario argentino**, Buenos Aires, 1975, pp. 433-34.

²⁴ Ver por ejemplo, **La Internacional**, 4, 15 y 19 de enero, 8 de febrero de 1924; Cámara de Diputados, **Diario de sesiones**, IV, 27 de agosto de 1924, p.805 y más adelante.

²⁵ **Boletín de la Unión Industrial Argentina**, 15 de enero de 1924, pp.10-11; **Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo**, 20 de enero de 1924, pp.34-39. Una breve descripción de la Asociación

Otra de las objeciones patronales era que la ley fue apresurada y no contenía definiciones y reglas claras, lo que hacía imposible su implementación. (Una queja similar a la de los socialistas y aparentemente razonable). La postergación de la ejecución de la ley por parte del gobierno y la reglamentación de nuevas regulaciones no logró contener las quejas. Estas se intensificaron. Los patrones se quejaban de los costos adicionales, especialmente en lo que ellos percibían como tiempos difíciles, dado que enfrentaban el “dumping” y la creciente competencia extranjera. Los grupos patronales también insistían en que el proyecto de ley presentado por los socialistas al mismo tiempo que la ley 11.289, que impulsaba un sistema de jubilación universal, era una buena propuesta que debía ser apoyada. Era una táctica interesante. Los patrones eran concientes de la popularidad de la idea de las jubilaciones, pero lo que no es tan claro es determinar si fue una táctica orientada a bloquear cualquier legislación sobre el particular o si fueron concientes de la utilidad de ese tipo de legislación pero tenían objeciones a la ley 11.289.

Los patrones se reunieron con Alvear para expresarle su desagrado por la ley. La U.I.A. objetó la constitucionalidad de la ley. También planteó objeciones a la vaguedad de las regulaciones y al hecho de que los establecimientos pequeños estaban exentos de aportar y en consecuencia eran favorecidos. La U.I.A. insistía en que los supuestos beneficiarios, los trabajadores, estaban resistiendo la ley. La Asociación del Trabajo manifestó que una encuesta de obreros y empleados de la capital y del interior indicaba una fuerte oposición a la ley 11.289. La U.I.A. además recomendó a sus miembros, quienes estaban teniendo problemas para llevar adelante el cumplimiento de las disposiciones legales debido a la resistencia de los trabajadores, que aumentaran los salarios para cubrir los costos de las deducciones.²⁶

El descontento obrero generado por los intentos de implementar la ley 11.289 intensificó la oposición patronal. La comisión patronal convocó a un mitin de sus componentes en la Bolsa de Comercio el 28 de abril de 1924 debido a que dos días después iban a ser implementadas nuevas regulaciones, inadecuadas desde su punto de vista. Además, la U.S.A. había programado una huelga general para el 3 de mayo. El mitin adoptó una resolución llamando a Alvear a postergar la implementación de la ley o de lo contrario enfrentar el caos. Fue elevada una petición al ministro de Hacienda, quien en una entrevista con una delegación patronal la rechazó. Casi simultáneamente Alvear se reunió con representantes de una organización que apoyaba la implementación de la ley 11.289. Al día siguiente Alvear respaldó la decisión del ministro. Se realizó otro mitin muy concurrido en el que los ánimos se caldearon al punto que se propuso un “lockout” en solidaridad con los trabajadores. Los organizadores, que no habían contemplado tal medida, llamaron a un cuarto intermedio y luego impulsaron una propuesta de “lockout”

del Trabajo, en Sandra McGee Deutsch, *Counterrevolution in Argentina, 1900-1932: The Argentine Patriotic League*, Lincoln, NE, 1986, pp. 64-5.

²⁶ *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, 15 de febrero-15 de abril, 1924; Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción, *Estudios de problemas nacionales*, n° 20, pp.27-28; n° 23, p.27; *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, marzo-5 de julio, 1924, esp. 20 de marzo, pp.151-9, 5 de julio, p. 313; *La Epoca*, 9 de marzo y 11 de abril de 1924.

y manifestación multitudinaria para el 5 de mayo. Las continuas protestas de los patrones se unieron a una lucha más amplia, que será discutida a continuación.²⁷

Las protestas contra la ley

Una fuerza que conducía a los patrones a fortalecer su resistencia estaba haciendo crecer el descontento obrero. Las huelgas de los trabajadores eran contra el intento de deducir la porción requerida de sus salarios, y en parte ello se reflejó en una intensa agitación. Por ejemplo, cuando la Unión Obrera Local de la U.S.A. convocó a un mitin de protesta para el 3 de febrero, unos 30.000 manifestantes marcharon por las calles de Buenos Aires en varias columnas para converger en la Plaza San Martín. Los gremios se manifestaban en contra de la ley, aunque la policía a veces dificultaba sus esfuerzos.²⁸

Las huelgas coincidían con los intentos de hacer las deducciones salariales requeridas. Mientras que sin duda eran alentados por la propaganda que inundó los barrios de la clase obrera, los huelguistas con frecuencia no pertenecían a los sindicatos. Por ejemplo, en el barrio de Villa Crespo, en Buenos Aires, cuando aparecieron los anuncios el 22 de enero declarando que un 5% sería deducido de los salarios, unos 700 trabajadores, en su mayoría mujeres, abandonaron sus tareas en la planta de hilados Italo-Americana, y se reunieron en la sede local del Partido Comunista. A los pocos días, el paro se extendió a otras fábricas, y la Federación Obrera de la Industria Textil y la Unión Obrera Local se apresuraron a proveer información a esos huelguistas desorganizados. La policía complicó ese plan al prohibir las reuniones al aire libre. También hubo huelgas en la industria del calzado. La U.S.A. declaraba que hacia el 26 de enero unos 7.000 obreros estaban en huelga. Según el Departamento Nacional del Trabajo, los paros involucraban a 29 plantas y 5.549 trabajadores, casi la mitad mujeres. La ola de descontento finalizó cuando Alvear postergó la implementación de la ley.

La resistencia obrera a la implementación de la ley no se limitó a la ciudad de Buenos Aires. El 13 de abril en Mendoza, cuando la administración intentó deducir el 5% de sus salarios, los impresores de los diarios *Los Andes* y *La Libertad* fueron a la huelga. Al día siguiente los obreros vitivinícolas pararon por el mismo motivo, en tanto los trabajadores tranviarios amenazaron con hacer lo mismo si sus salarios eran afectados. La administración de estos últimos cedió, pero otras industrias tuvieron huelgas.²⁹ Una furiosa oposición a la ley apareció en centros del interior tales como Tucumán y Rosario.³⁰

²⁷ *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, 15 de mayo de 1924, pp. 31-34; *La Epoca*, 29 de abril de 1924; *La Prensa*, 29 de abril- 3 de mayo de 1924.

²⁸ Ver por ejemplo, *Bandera Proletaria*, 9 de febrero de 1924; *La Internacional*, 1 de enero de 1924.

²⁹ *La Internacional*, 23-24 de enero de 1924; *Bandera Proletaria*, 26 de enero, 2 de febrero de 1924; *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, noviembre 1924, p.1453; *La Prensa*, 14-21 de abril de 1924. El gobierno sostuvo que las huelgas en Buenos Aires comenzaron en 19 de enero y duraron en promedio ocho días.

³⁰ *La Prensa*, 26 de abril- 1 de mayo de 1924; *La Epoca*, abril 1924; *Bandera Proletaria*, 3 de mayo de 1924.

La huelga general / “lockout”

Según los comunistas, el Comité Central de la U.S.A. cedió a la presión y sólo con relucencia convocó a la huelga general. A principios de abril, el Comité Central llamó a la huelga, pero no llegó a definir la fecha. El congreso de la U.S.A. aprobó el llamado a la huelga pero rápidamente salió a la luz la crítica del Comité Central: se actuó demasiado tarde; no se hizo lo suficiente. La huelga general fue declarada por tiempo indeterminado y comenzó el 3 de mayo. Los críticos posteriores se manifestaron contrarios a la fecha por inoportuna, sosteniendo que debía haber comenzado el 1º de mayo, dado que era el día de la solidaridad obrera. Además, el 3 de mayo era sábado y muchos establecimientos sólo abrían medio día, haciendo difícil demostrar la efectividad de la huelga.

La expectativa de éxito era limitada porque los gremios decisivos como La Confraternidad Ferroviaria, que representaba a una porción considerable de los obreros ferroviarios, no encontraba motivo para ir a la huelga. El gremio no pertenecía a la U.S.A. y los ferroviarios ya tenían un régimen de jubilación. Un exitoso paro en la rama podía estrangular la economía.

Los obreros comenzaron a abandonar sus puestos de trabajo antes del 3 de mayo. En la capital, por ejemplo, los cocineros y pasteleros pararon. El 2 de mayo en Buenos Aires, según datos del Departamento Nacional del Trabajo, 2.000 obreros le hicieron huelga a diversos patronos, incluyendo obras en construcción y plantas de calzado y textiles. En la provincia de Buenos Aires, 600 trabajadores del astillero Mihanovich de La Plata pararon, mientras que en Lomas de Zamora, los panaderos, choferes y fabricantes de mosaicos fueron a la huelga. En Mendoza, según **La Prensa**, la huelga fue completa. Solamente la gente que conducía su propio vehículo podía circular, y grupos móviles de huelguistas forzaban el cierre de los negocios, incluido el mercado central, en parte mediante la rotura de vidrieras. La organización obrera local en Rosario llamó a la huelga el 2 de mayo, la cual alcanzó grandes proporciones. Los tranvías solamente circulaban vigilados por guardias armados y al atardecer la ciudad lucía como en tiempo de vacaciones. Sin embargo, las oficinas de gobierno siguieron funcionando.³¹

En todos lados la huelga general comenzó en serio el 3 de mayo. La huelga fue más efectiva en las provincias que en la capital, pero sin embargo la actitud de muchos patronos dificultó la tarea de juzgar la intensidad del paro. ¿Fue una verdadera huelga o un movimiento parcialmente alentado por los patronos? Aunque los patronos no alentaron acciones tales como la rotura de vidrieras en Mendoza, jugaron un papel importante en el paro de actividades. El diario alvearista **La Acción** acusó a la Asociación del Trabajo de estimular directa o indirectamente la huelga. El ministro de Hacienda, Víctor A. Molina, interpelado por una comisión de la Cámara de Diputados en julio de 1924, sostuvo que los patronos controlaban los aspectos fundamentales de la campaña contra la ley 11.289, y que los obreros jugaron un papel secundario. “Los discursos violentos y hasta revolucionarios procedían de los patronos. Muchas veces les he oído decir que armarían a sus obreros e irían a la casa de gobierno.” Un diputado radical afirmó que la

³¹ **La Internacional**, abril 1924; **La Epoca**, abril 1924; **Bandera Proletaria**, 12 y 26 de abril de 1924; Sebastián Marotta, III, pp.136-37; **La Acción**, 2 y 3 de mayo de 1924; **La Vanguardia**, 2 y 3 de mayo de 1924; **La Prensa**, 3 de mayo de 1924.

ofensiva contra la ley fue una acción del capitalismo reaccionario.³² Estas afirmaciones fueron al menos parcialmente dirigidas a mostrar que el pueblo apoyaba a los radicales. Aunque es difícil medir los estados de ánimo, los sentimientos habían alcanzado un extremo febril entre muchos trabajadores y patrones.

La huelga del 3 fue dispar. En Buenos Aires, aunque algunos negocios eran obligados a cerrar sus puertas y la huelga se intensificaba con el correr de las horas, es difícil hacer una evaluación clara de su impacto dado que era sábado. El periódico del Partido Socialista, **La Vanguardia**, estimó en 80.000 el número de huelguistas pero los transportes funcionaron casi normalmente. La actividad huelguística fue discontinua en la provincia de Buenos Aires, ya que en algunas áreas hubo paros significativos y en otras casi nada. La huelga siguió siendo intensa en Mendoza, con rumores de violencia que desde el campo se difundieron a la ciudad, y con el cierre de las bodegas y del conjunto de las industrias. En Rosario las condiciones siguieron siendo las mismas del día anterior. La U.I.A. afirmó que la huelga paralizó la mayor parte de las actividades en el país y que mientras las cosas estaban tranquilas en la capital, la violencia era la norma en algunas regiones del interior.³³

La huelga poco a poco iba ganando apoyo; se extendió aún el día domingo. En la ciudad de Córdoba los panaderos se unieron, entre otros con los caleros, carpinteros y zapateros. Las organizaciones patronales establecieron el lunes como día del "lockout" con manifestación, haciendo imposible discernir qué porcentajes del paro atribuir a la huelga, al "lockout", o a una combinación de ambas. Según la policía de la provincia de Buenos Aires, la mayoría de los paros en esa provincia ocurrieron con la connivencia de trabajadores y patrones. En la capital la mayoría de las tiendas y negocios cerraron. El puerto funcionó con trabajadores no agremiados pero sin el nivel de actividad normal. La violencia fue en aumento, produciéndose ataques a tranvías. En la provincia de Buenos Aires el paro se intensificó en gran medida. La mayoría de las industrias a lo largo del Riachuelo dejaron de funcionar, con excepción de los frigoríficos. Sin embargo, los grandes frigoríficos de Armour y Swift en La Plata, que en conjunto empleaban casi 10.000 personas, cerraron sus puertas. En Campana y Mar del Plata las refinerías petroleras cerraron. En Tucumán, la huelga alcanzó una fuerza inesperada, en tanto al atardecer los tranvías dejaron de circular y los conductores de carruajes fueron a la huelga. Los arrestos y la violencia fueron frecuentes en todo el territorio nacional.

La manifestación patronal tuvo lugar en la Plaza Colón, en las inmediaciones de la Casa Rosada, y se desarrolló en los términos en que había sido programada. Una delegación se reunió durante una hora con Alvear. En síntesis, éste les dijo lo que antes había expresado a la delegación de la U.S.A., que cuando las medidas de fuerza fueran abandonadas y se restaurara la normalidad, actuaría según los más altos intereses de la nación. En la siguiente reunión entre grupos patronales para discutir sobre el encuentro con el presidente, Joaquín Anchorena, el jefe de la delegación, transmitió los dichos de Alvear

³² **La Acción**, 3 de mayo de 1924; Cámara de Diputados, **Diario de sesiones**, IV, 27 de agosto de 1924, p.766, I, 23 de junio de 1924, p. 583.

³³ La información sobre la huelga está extraída de **La Prensa**, **La Acción**; **La Epoca**; **Bandera Proletaria**; **La Vanguardia**; **La Internacional**; **Boletín de la Unión Industrial Argentina**, mayo de 1924, pp. 31-36.

y agregó que los comercios debían abrir al día siguiente. Muchos protestaron por esa decisión pero fueron en cierto modo calmados por una moción por aclamación que llamaba a los comercios a no aportar a las cajas. Una característica interesante de la manifestación, y un buen indicador de la naturaleza confusa de la protesta, fue la presencia de muchos trabajadores. Según **La Prensa**, al final de la manifestación unas 300 personas, en su mayoría anarquistas del gremio de conductores, formaron una ruidosa columna que marchó por la Avenida de Mayo entonando cánticos contra las autoridades nacionales y comerciantes que permanecían con sus negocios abiertos. La policía montada finalmente dispersó la manifestación y hubo 35 detenidos. Ese no fue el único grupo de obreros.

Durante los dos días siguientes la huelga se intensificó en algunas regiones, mientras en otras disminuía. En Rosario algunos obreros, en particular los no organizados, cedieron. Lo mismo hicieron los trabajadores de Armour y Swift. Sin embargo, la huelga se profundizó en las ciudades pequeñas de la provincia de Buenos Aires y en Tucumán, donde se volvió violenta. El día 7, el Comité Central de la U.S.A. convocó a regresar al trabajo al día siguiente. No se dieron razones demasiado claras, pero sus miembros parecieron haber sido motivados por la disminución del apoyo a la huelga en algunas localidades y los problemas que tenían los obreros marítimos para sostener el paro a causa de una fractura con los oficiales de a bordo. Además, parece haber existido un acuerdo extraoficial para liberar prisioneros después del cese de la huelga. A poco de terminada ésta, el gobierno postergó nuevamente la implementación de la ley, y la U.I.A. convocó a los miembros a no hacer deducciones a los salarios de sus trabajadores. Los presos fueron liberados, y se retomó el trabajo del modo desordenado en que la huelga había comenzado.

¿Qué nivel de éxito tuvo la huelga general / "lockout"? El trabajo no cesó uniformemente, como había ocurrido en paros anteriores. En parte, eso puede atribuirse a las motivaciones de esta huelga general. No todos los trabajadores se oponían a la ley, y los grupos claves no fueron afectados, tales como los tranviarios y ferroviarios, porque ya tenían programas de jubilación. Esos sectores, especialmente los tranviarios, podían haber tenido mucho impacto, en tanto su participación hubiera impedido a muchos concurrir cómodamente a sus lugares de trabajo. El apoyo brindado por los patrones creó confusión en un contexto ideológico en que las relaciones entre los patrones y los obreros eran vistos por muchos como separados por intereses innatamente diferentes. También había una considerable simpatía por los planes de jubilación entre ciertos sectores del pueblo trabajador y entre muchos patrones, especialmente en el sector del comercio, lo cual hacía que el apoyo a un paro total fuera más problemático. También había problemas con la estrategia. ¿Por qué comenzar un sábado? ¿Por qué el 3 de mayo? Con todo, el paro tuvo amplias repercusiones en vastas áreas del país y según el Departamento Nacional del Trabajo unos 200.000 obreros fueron a la huelga en la capital.³⁴

La ley nunca fue implementada en su totalidad, pero en cierta medida la huelga produjo repercusiones más considerables. La U.I.A. reclamó un plan de acción consistente y razonable de la legislación laboral más que una salida a la crisis. "La U.I.A. reclama del H. Congreso más atención sobre nuestros problemas obreros. Reclama leyes

³⁴ **Boletín del Departamento Nacional del Trabajo**, noviembre de 1924, p.1455.

orgánicas, principios básicos que fijen normas al trabajo y al capital. No desea reglas absurdas que compliquen la situación sin ventajas para nadie. Ejemplo contundente, la ley 11.289. Antes prefiere la inercia, y quizá, en ese sentido, haya más inteligencia de la que se supone, en la amnesia legislativa.”³⁵

El movimiento obrero, particularmente el sector más cercano a los radicales, resultó severamente debilitado. El proceso de deterioro había comenzado con la derrota de la huelga general en mayo y junio de 1921 y se intensificó.³⁶ Los sindicalistas en particular sintieron el impacto. En parte, sus problemas podían atribuirse al gobierno de Alvear que ya no los veía como aliados útiles. Se esforzaron arduamente por desbaratar lo que el gobierno consideró una legislación valiosa. El gobierno de Alvear siguió interesado en los sindicatos, pero prefirió un tipo diferente de aliado. La Unión Ferroviaria prosperó con la ayuda del gobierno de Alvear, que intentó sin éxito crear una organización similar entre los obreros marítimos.³⁷

Algunos problemas se presentaron como consecuencia directa de la huelga. En Rosario, los empleados de comercios minoristas, que habían apoyado por cinco días la huelga general de mayo antes de volver al trabajo, perdieron el sábado inglés. Los patrones dejaron de cerrar sus comercios los sábados por la tarde, dado que el gremio perdió la capacidad de presionarlos.³⁸ La Federación Gráfica Bonaerense, uno de los gremios más fuertes del país, sufrió un golpe parecido. La Editorial Atlántida, que publicaba revistas populares como **Para Ti** y **Billiken** castigó a los obreros que habían participado en la huelga general y el sindicato respondió con un paro de tareas. Los huelguistas fueron reemplazados, y el gremio recurrió a un boicot ineficaz.³⁹

Los intereses conflictivos entre los obreros marítimos salieron al ruedo a partir de su disconformidad sobre el proyecto de jubilación. La endeble alianza entre oficiales y tripulación, que había permitido a los gremios mantener cierto control del puerto de Buenos Aires, se quebró. Los patrones habían estado esperando una ruptura semejante y la utilizaron para destruir el poder gremial. Sólo en contados casos los capitanes y pilotos tenían los mismos intereses que los marineros, pero la clave del control gremial del puerto de Buenos Aires era la solidaridad entre todos los trabajadores del puerto de Buenos Aires. Esa alianza estaba basada en el egoísmo mutuo, pero contradecía la disciplina jerárquica propia de a bordo. Los oficiales jugaban un papel vital en los sindicatos dado que eran los más calificados de la tripulación y era imposible navegar sin ellos.

³⁵ *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, 15 de mayo de 1924, p. 21.

³⁶ Sobre la huelga de 1921, ver Horowitz, “Argentina’s Failed General Strike of 1921”, pp. 57-79.

³⁷ Ver Paul Goodwin, *Los ferrocarriles británicos y la U.C.R., 1916-1930*, Buenos Aires, 1974; Joel Horowitz, “Reshaping the Argentine Unions: Government Attempts to Change the Nature of the Port Unions, 1921-1930” ponencia presentada al *Latin American Studies Association Congress*, 1998. También ver más adelante.

³⁸ Roberto Marrone, *Apuntes para la historia de un gremio (empleados de comercio de Rosario)*, Rosario, 1974, p. 94.

³⁹ Ver por ejemplo, *El Obrero Gráfico*, agosto/septiembre, octubre/noviembre 1924, abril 1926; *La Vanguardia*, 10 de mayo de 1924; *Nueva Era* (Avellaneda), 5 de julio de 1924; *Bandera Proletaria*, 16 de agosto, 6 de diciembre de 1924.

Las tensiones se habían ido desarrollando dentro del sector desde 1921. En enero de 1924 la F.O.M. había aprobado un conjunto de demandas para presentar a los empleadores. El gobierno insinuó que una huelga sería considerada de naturaleza política y las discrepancias con los oficiales respecto al plan de jubilación ofreció un gran obstáculo. El sindicato se abstuvo de ir a la huelga.⁴⁰ Las cuestiones de la disciplina a bordo empeoraron las tensiones entre los oficiales y la F.O.M. casi hasta el punto de ruptura.⁴¹

La mayor parte de las organizaciones de oficiales apoyaron el proyecto de jubilación, mientras que la F.O.M. se opuso. Sin embargo, la F.O.M. no tenía una posición unificada al respecto. Miembros del gremio liderados por Francisco J. García, conductor de la F.O.M. por muchos años, querían mantenerse neutrales en la disputa sobre el programa jubilariorio, pero se impuso otro sector, en el cual se encontraban los comunistas. García y sus aliados estaban completamente al tanto de la difícil posición que atravesaba el gremio, tratando de negociar un nuevo contrato colectivo mientras enfrentaban la oposición de los oficiales.

Su postura fue que el programa de retiro específico debía ser rechazado, pero que la idea de las jubilaciones era buena. En otras palabras, intentaban evitar tomar una posición dura. Sin embargo, García no condujo la organización durante la mayor parte de ese período y los más firmes opositores al programa de jubilación controlaron el sindicato.⁴²

El 3 de mayo de 1924, la F.O.M. se unió a la huelga general contra el plan de jubilación, pero los oficiales manifestaron que navegarían con una tripulación de no agremiados. Sin embargo, después de tres días los oficiales comprendieron que esta decisión no sólo rompería la F.O.M. sino su propio poder, y revió la medida. El 8 de mayo, cuando la F.O.M. mandó a su gente a retomar el trabajo, varias empresas navieras insistían en navegar sin trabajadores agremiados, la mayoría de los cuales no contaban con los permisos oficiales necesarios. Los gremios portuarios rechazaron cooperar y la navegación fue interrumpida. El 13 de mayo, la F.O.M. declaró una huelga general en el puerto y el tráfico se realizó con dificultad. El gobierno intervino en las negociaciones y lo que es más destacable, removió a los miembros de las tripulaciones que no contaban con las credenciales apropiadas. No había suficiente cantidad de trabajadores no agremiados con las credenciales para tripular los barcos, y los patrones se rindieron. Fue alcanzado un compromiso, según el cual a los capitanes se les permitió seleccionar la

⁴⁰ Ver especialmente, **La Epoca**, 18-28 de enero, 17-18, 21, 25 de marzo de 1924; **La Acción**, 20-29 de enero de 1924; **La Prensa**, 21-26 de marzo, 1 de abril de 1924. La inquietud del gobierno puede ser explicada por el rechazo sindical a permitirle intervenir en favor de la F.O.M. Geoffroy de LaForcade, "Ideas, Action and Experience in the labor Process: Argentine Seamen and Revolutionary Syndicalism, 1903-1927", ponencia presentada a la *Tenth Annual Latin American Labor History Conference*, Duke University, 1933, p. 27. Sobre los antecedentes ver Adelman, "State and Labour".

⁴¹ **La Internacional**, 16 de abril de 1924; **Bandera Proletaria**, 26 de abril de 1924; **La Epoca**, 15-16 de abril de 1924; **La Prensa**, 15-17, 23 de abril de 1924; Cámara de Diputados, **Diario de sesiones**, V, 29 de agosto de 1924, pp. 81-83.

⁴² **La Internacional**, 20, 21/22 de enero, 16 de abril, 27 de junio de 1924; **Bandera Proletaria**, 26 de enero, 25 de abril de 1924; **La Epoca**, 18 de marzo, 24 de abril de 1924; **La Acción**, 26 de abril de 1924; Marotta, III, pp.160-61; Cámara de Diputados, **Diario de sesiones**, I, 23 de junio de 1924, esp., pp.443-46, 466-67, 475, 483-84, 501-2, 555.

tripulación; y mientras duró la alianza entre los capitanes y la F.O.M., los barcos funcionaron como verdaderos talleres sindicales. Cuando se editó el **Bandera Proletaria** del 17 de mayo, solamente cuatro remolcadores operaban con tripulantes no agremiados.⁴³

A mediados de julio la relación entre un grupo de oficiales y la F.O.M. colapsó, lo que permitió a las compañías navieras comenzar a contratar para sus barcos a tripulantes no agremiados. Eso llevó a una huelga, y esta vez el gobierno rehusó intervenir en defensa de la F.O.M., lo cual condujo a la completa ruptura de la relación entre los oficiales y la tripulación y a la pérdida de control de las nóminas de los tripulantes por parte de la F.O.M.. El programa de jubilación había clavado una cuña entre las diferentes facciones y la F.O.M. nunca se recuperó.⁴⁴ Así terminó el control gremial de los trabajadores en los barcos.

Otro resultado de la huelga/ "lockout" fueron las disputas entre los comunistas y los sindicalistas al interior de la U.S.A.. Ya antes de la huelga general la U.S.A. estaba severamente dividida.⁴⁵ Su conclusión agudizó el conflicto. Casi inmediatamente, se atacó desde los órganos comunistas al Comité Central (controlado por los sindicalistas) denunciando: que el Comité no debió terminar la huelga cuando lo hizo; que la huelga debió haber sido convocada para el Primero de Mayo; que la organización había sido mala; que el Comité no debía haber mandado una carta al presidente. Si bien nada ganamos analizando en detalle la disputa, la misma alcanzó un punto en que el Comité Central cortó relaciones con la U.O.L. (controlada por los comunistas) y luego dimitió. La U.S.A. entonces tuvo que elegir una nueva comisión directiva,⁴⁶ no recuperándose ya de las disputas en que se vio envuelta. Sin embargo, no queda claro si los desacuerdos sobre las tácticas a ser utilizadas en la lucha contra la ley 11.289 fue una excusa para las disputas o una causa. Después de 1924 los sindicalistas fueron cada vez menos importantes, en parte debido a los golpes sufridos.

Respaldo y oposición prolongados a la ley 11.289

La huelga general / "lockout" de mayo no impidió que el gobierno y los radicales continuaran apoyando la ley 11.289, del mismo modo que ciertas organizaciones disper-

⁴³ **Bandera Proletaria**, 17 de mayo de 1924; **La Vanguardia**, 5-15 de mayo de 1924; **La Acción**, 9-15 de mayo de 1924; **La Prensa**, 3-17 de mayo de 1924; **La Epoca**, 3-14 de mayo de 1924; Marotta, III, pp. 66-67.

⁴⁴ **Bandera Proletaria**, 12 de julio-6 de diciembre de 1924; **La Internacional**, 16 de agosto-7 de noviembre de 1924; **El Obrero Municipal**, septiembre-noviembre 1924; **El Obrero Gráfico**, agosto/septiembre, octubre/noviembre 1924; **La Confraternidad**, octubre 1924; **La Epoca**, 8 de julio-24 de octubre de 1924; **La Prensa**, 8 de julio-24 de octubre de 1924; Cámara de Diputados, **Diario de sesiones**, IV, 27 de agosto de 1924, pp.716-27, 29 agosto de 1924, pp.80-145; Marotta, III, pp.179-81; **Crónica informativa del Ministerio del Interior**, agosto 1927, pp.71-82.

⁴⁵ **Bandera Proletaria**, 31 de marzo de 1923, 1 de febrero (en realidad 1 de marzo), 8 de marzo de 1924; **La Internacional**, 6 de marzo, 17-23 de abril de 1924; **El Obrero Municipal**, marzo, abril, mayo 1924; Marotta, III, pp.125-51.

⁴⁶ Por ejemplo, ver **La Internacional**, 10 y 17 de mayo, 7 de junio de 1924; y **Bandera Proletaria**, 7 de junio - 25 de octubre de 1924.

sas. La oposición prolongada detuvo la implementación total de la ley pero el descontento atravesó todo el territorio argentino, apareciendo en industrias dispersas, en tanto los patrones siguieron haciendo descuentos de los salarios tal como disponía la ley. Por ejemplo, cuando el frigorífico Wilson dedujo el 5% de los salarios, los trabajadores abandonaron el trabajo, y algunos utilizaron armas para sacar a otros de su trabajo. De las 86 huelgas que hubo en la capital durante 1925, 22 se debieron a la ley 11.289. La U.S.A. para protestar contra la ley convocó a una huelga general de 24 horas para el 27 de agosto de 1924, que consideró muy exitosa. De acuerdo a los datos del Departamento Nacional del Trabajo, alrededor de 50.000 trabajadores pararon en la capital. La U.O.L. convocó a una huelga de similares características en septiembre de 1925. Los patrones también continuaron con sus protestas, reiterando su posición que destacaba que la ley era mala pero que se necesitaban realizar estudios acerca de la implementación de mejores leyes de jubilación. Una manifestación contra la ley 11.289 convocada por las organizaciones patronales el 4 de junio de 1925 tuvo una concurrencia de 50.000 personas.⁴⁷

Existieron desde el principio intentos en el Congreso de salvar la legislación mediante la introducción de modificaciones o rescindirla. Los debates estuvieron caldeados, perseverando menos los radicales antipersonalistas que los radicales personalistas quienes nunca dejaron de apoyar la ley. A principios de 1926, los diputados antipersonalistas prefirieron dejar la cámara antes que defender la medida (si bien estaban defendiendo la ley, pues ayudaron a impedir una votación negando el quorum). Hacia septiembre ya habían abandonado oficialmente su apoyo, quedando sólo los radicales personalistas como sus defensores y la ley fue suspendida indefinidamente por decisión del Congreso. Para un partido sin propuesta programática, esa defensa prolongada de la ley indicó claramente que percibían la existencia de beneficios políticos de la misma.⁴⁸ En opinión de otros, la Asociación del Trabajo por ejemplo, la ley siempre estaría mal pergeñada y se convertiría en una fuente de constante agitación.⁴⁹

⁴⁷ Ver por ejemplo, *Bandera Proletaria*, 11-30 de agosto de 1924, 11 de abril, 5 de diciembre de 1925; *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, febrero 1925, p.1.530, julio 1925, pp.1.602-5, julio 1926, pp.1.822-4; *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, junio 1925, pp. 27-33; *La Prensa*, 30 de mayo de 1924, 10 de octubre de 1925; *La Nación*, 24 de enero de 1925; *La Internacional*, 10-11 de octubre, 30 de octubre-2 de noviembre de 1925; *La Argentina*, 4 de junio de 1925; *El Obrero Gráfico*, mayo 1925, abril 1926; *Nueva Era* (Avellaneda), 6 de diciembre de 1924, 31 de octubre de 1925; Cámara de Diputados, *Diario de sesiones*, VI (1925), 13 de enero de 1926, p. 373; Aníbal Jáuregui, "El despegue de los industriales argentinos" en Waldo Ansaldi *et al.* (ed.) *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Buenos Aires, 1993, p.189; *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 20 de mayo- 5 de julio de 1925.

⁴⁸ El nivel del debate político hasta el final de la discusión del plan de jubilación fue extremadamente bajo y pareció centrarse más en los beneficios políticos que en la ley. Esa es una evidencia adicional de sus motivaciones políticas. Los debates sobre la ley se extendieron durante los años 1924, 1925 y 1926. La ley finalmente fue dada de baja en 1926. Ver Cámara de Diputados, *Diario de sesiones*, V, 16 de septiembre de 1926, pp. 712-14.

⁴⁹ *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 20 de septiembre de 1926, p. 410.

Conclusión

La década de 1920 no fue una buena época para los intentos de desarrollar una legislación social extendida. No existía para eso un apoyo organizado. Las élites económicas, a pesar de la retórica acerca del bienestar de sus trabajadores, no estaban dispuestos a aumentar sus costos. Trabajaron duro por bloquear la implementación de la ley 11.289 y a pesar de la retórica en contrario no parecen haber favorecido proyectos mejor concebidos.

Los sindicatos también trabajaron duro contra la legislación por razones tanto prácticas (principalmente los socialistas), políticas e ideológicas. Las consecuencias fueron importantes. La U.S.A. fue severamente debilitada y cayó en un sectarismo del tipo más extremo, lo que puede parcialmente explicarse por los problemas creados con el gobierno. El gobierno de Alvear dio a entender que la oposición gremial a la ley 11.289 era política (en otras palabras, que favorecía a los personalistas).⁵⁰ Fuera o no cierto, esta posición caracterizó a la actitud del gobierno hacia los sindicalistas. Gremios fundamentales, especialmente la F.O.M., nunca se recuperaron. El vacío dejado fue ocupado por la Unión Ferroviaria, con ayuda del gobierno, como el gremio más poderoso y el modelo para el resto del movimiento obrero. Este evitó el estilo combativo de los sindicalistas, cuya propuesta ya no pareció ser garantía de éxito.

El fracaso del proyecto también demuestra las dificultades de establecer un programa de bienestar social a gran escala en la Argentina. Existió un reducido apoyo organizado, lo cual creó dificultades políticas, pues los políticos no podían contar con el apoyo ya sea de los gremios o de las organizaciones de la élite económica. Los radicales aprendieron una penosa lección. Además, en tanto avanzaba la década el Congreso se iba transformando en una institución cada vez menos viable, frecuentemente incapaz de aprobar leyes de rutina, dado que se rebajó a un campo de disputas partidarias.

Se había desvanecido una oportunidad, y lo que siguió en lo que quedaba de la década de 1920 y en la del 30 fueron proyectos fragmentarios de jubilación, recibidos por sectores con peso político.⁵¹ Con la llegada al poder de Juan Perón, no se creó un sistema de seguridad social universal, en parte debido a los intereses creados de los sindicatos fuertes en el sistema vigente de cajas de jubilación.⁵²

El episodio nos brinda la oportunidad de examinar los puntos fuertes y las debilidades de la naturaleza de la política radical. Aunque intentaron beneficiar a la clase obrera, garantizar la paz social y conseguir apoyo político, los radicales nunca consultaron a sus pretendidos aliados gremiales, ni tampoco prestaron atención a su rechazo. La relación fue demasiado instrumental, basada exclusivamente en asociar los intereses mutuos más que en alcanzar una interacción. Los radicales estaban interesados en el *obrerismo*, en ser identificados con la clase obrera más que en brindarle logros específicos. Un periód-

⁵⁰ Ver por ejemplo, *La Acción*, 22 de abril de 1924.

⁵¹ Ver para las fechas de la legislación, Luis Ramicone, *Apuntes para la historia: La organización gremial obrera en la actualidad*, Buenos Aires, 1963, p. 66.

⁵² Plotkin, pp. 218-222.

co del Partido Radical podría alardear acerca del proyecto de jubilación de Yrigoyen en 1922 en una fecha tan distante como junio de 1930.⁵³

Del mismo modo, los radicales no intentaron hacer una alianza con la élite económica. Sin embargo, los radicales tenían olfato político. La única explicación para el apoyo prolongado a la ley 11.289 es que los radicales entendían que la percepción pública en general no estaba en contra de la ley, si bien dada la ausencia de encuestas, es imposible decir qué creían las clases populares. Sin embargo, si tuviera que comparar las historias de los radicales en el gran Buenos Aires con la del movimiento obrero en su conjunto durante la década de 1920, los radicales tuvieron más éxito al apelar a las clases populares que los gremios. El *obrerismo* fue sin duda convocante y activo, de una forma que es difícil de entender ochenta años después. Los radicales consiguieron parte de lo que querían, a pesar de que no lograron implementar la legislación de bienestar social. Continuaron concitando el apoyo popular pero sin institucionalizar el respaldo de los patrones ni de las clases populares. Tampoco pudieron dejar un legado de legislación social firme.

⁵³ *La Epoca*, 23 de junio de 1930.