



Una propuesta para el estudio del área de Trabajo y Previsión del primer peronismo.

Reflexiones de un proceso de investigación en curso

María Paula Luciani*

Con el advenimiento del peronismo, el Estado argentino entró en una fase nueva de transformación de sus capacidades.¹ Ya no se trataba de multiplicar los organismos como respuesta a la crisis económica, tal como había sucedido a partir de 1930, sino de diseñar un aparato de intervención que asumiera un carácter permanente, apuntando a la expansión planificada de las capacidades estatales.² En ese contexto, la jerarquización de los problemas del trabajo dentro de la estructura administrativa del Estado fue notable. Dentro de la organización del Poder Ejecutivo Nacional, la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP) a instancias del decreto 15.074 de noviembre de 1943 y su posterior elevación al status de Ministerio (MTyP) en 1949, producto de la promulgación de la Ley Orgánica de Ministerios (N° 13.529) en julio de ese año, implicaron una contundente ampliación del repertorio de herramientas de intervención estatal en el mundo del trabajo.

¹ Si bien hay una amplia bibliografía sobre el concepto de 'capacidades estatales', los autores coinciden en que son las habilidades de un Estado para lograr un determinado objetivo. Toda reflexión en torno a las 'capacidades' implica una revalorización del papel del Estado como un actor específico en el desarrollo económico y social y una atención a dimensiones de su funcionamiento que incluye cuestiones como las actividades que realiza, quiénes las realizan, de qué forma se despliegan, la efectividad que alcanzan y el modo en que se relacionan con distintos sectores sociales. SIKKINK, 1993; ISUANI, 2012.

² CAMPIONE, 2007: 30-31.

* Magister en Historia, IDAES-UNSAM- CONICET. Contacto: mpluciani@gmail.com

La STyP se construyó sobre la base del Departamento Nacional del Trabajo (DNT), actuante desde 1907, pero desbordó esa herencia con creces al absorber funciones que pertenecían a las órbitas de asistencia y previsión social. La Comisión de Casas Baratas, la Cámara de Alquileres, las Secciones de Higiene Industrial y Social de las Leyes de Previsión Social de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, la Sección Accidentes de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles, la Comisión Asesora para la Vivienda Popular, la Junta Nacional para combatir la Desocupación e incluso la Dirección de Inmigración y la Comisión Honoraria de Reducción de Indios, pasaron a formar parte del horizonte de intervención de la novel repartición. También quedaron bajo su control todas las funciones de conciliación y arbitraje y de policía del trabajo e inspección, descentralizadas hasta entonces en distintas reparticiones, así como las cajas jubilatorias y las de Maternidad y Ahorro Postal, como base de la organización previsional. Estos frentes de intervención fueron la materia prima inicial de la organización de la STyP.

Por primera vez, el Estado procedía a la centralización, en un organismo especializado, de una gama de resortes para regular las relaciones capital-trabajo y para incidir en las condiciones de reproducción de la fuerza laboral. La centralización que representó la creación de la STyP no se dio solamente respecto de instituciones que se encontraban en el seno del propio Poder Ejecutivo Nacional, sino que la dependencia reclamó su incidencia en los problemas del trabajo en todo el territorio argentino, pasando de inmediato a controlar las oficinas que se ocupaban de los asuntos laborales en los espacios provinciales, fuera cual fuere su denominación.

El conocimiento de la conformación del área de Trabajo y Previsión como parte del entramado estatal del primer peronismo sigue estando pendiente. El nacimiento de la STyP está tan indisolublemente ligado al del peronismo, que la repartición fue primordialmente analizada a partir del impacto que tuvieron sus resoluciones en distintos sectores del capital y del trabajo. Esos abordajes han priorizado, sobre todo, la comprensión del vínculo peronismo-movimiento obrero, supeditando a ella el análisis de las transformaciones estatales que conllevó la articulación del movimiento al calor de la acción gubernamental. Por consiguiente, en investigaciones que ya a esta altura han devenido clásicos indiscutibles del período, como las de Juan Carlos Torre (1990), Hugo del Campo (2005), Joel Horowitz (2004) y Louise Doyon (2006), las agencias estatales del trabajo asoman en tanto emanan de ellas medidas que afectan o influyen en los avatares de la vida sindical, sin que se iluminen *in extenso* aspectos vinculados con los entretelones de su gestión, su organización interna o la conformación de sus elencos.

Sin desconocer en absoluto que el acercamiento que se dio en el área de Trabajo y Previsión entre ciertos sectores del gobierno y de los elencos estatales, por un lado, y con parte del movimiento obrero organizado, por otro, tuvo importancia en su modelación sucesiva como repartición estatal, aquí deseamos proponer

otra vía de entrada al estudio de las agencias estatales del trabajo durante el primer peronismo, articulada en torno a los avances de nuestra investigación doctoral en curso.

Recuperando los cambios que se han observado en las perspectivas de análisis del Estado en las últimas décadas, se puede entablar con ellas un diálogo desde la historiografía, atento a dos dimensiones que permiten enmarcar el estudio de la STyP y del MTyP: una diacrónica, en relación con el proceso de construcción de las reparticiones encargadas de los problemas del mundo del trabajo en nuestro país; y otra sincrónica, consciente de la inserción de la STyP y del MTyP en un entramado mayor y particular como fue el Estado peronista. Dedicamos estas páginas a desplegar estas líneas y a reflexionar en torno a algunos interrogantes y problemas surgidos al recorrerlas.

De los cambios en las perspectivas de análisis del Estado a la historiografía del “Estado desde dentro”

Durante las últimas décadas, desde diferentes disciplinas sociales se vienen construyendo nuevas aproximaciones al estudio del Estado, que intentan reponer las dinámicas internas de su accionar, las tensiones que allí se despliegan y la yuxtaposición compleja entre los aspectos técnicos y políticos puestos en juego cuando se recogen en la agenda asuntos socialmente problematizados o “cuestiones”.³ Así, aun cuando las tomas de posición del Estado deban ser consideradas a la luz de los intereses y la capacidad de presión de grupos sociales “externos” a él, estos enfoques operan bajo la premisa de que el Estado, abstracción y materialidad al mismo tiempo, deviene una arena de conflicto que debe ser estudiada en sí misma, a medida que se da la incorporación de nuevas áreas de intervención que modifican su estructura institucional.

Se trata de detenerse, entonces, en la trama interna del funcionamiento estatal y, lo que es más, de otorgarle una especial importancia al modo en que el Estado puede contribuir a la modificación de ciertos aspectos de la dinámica social. Las teorías generales sobre el Estado tienen menos relevancia dentro del campo de estudios y, en su lugar, se están multiplicando las investigaciones históricas y las perspectivas comparativas. De esos materiales está compuesto lo que Theda Skokpol ha llamado “el regreso del Estado al primer plano de análisis”.⁴

³ Oszlak define la agenda estatal como “...el ‘espacio problemático’ de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores – o a la totalidad de los mismos- que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional”. El proceso de resolución de los temas incluidos en la agenda es conflictivo en tanto los frentes en los que debe actuarse para sostener la reproducción social son mudables. OSZLAK, 1997: 15.

⁴ SCOKPOL, 1985.

Para el caso del Estado argentino, autores de la talla de Oscar Oszlak y Guillermo O`Donnell han trabajado desde perspectivas macro, generando trabajos de referencia obligada en los que se vinculan diferentes instancias del desarrollo estatal con características coyunturales e históricas de la estructura de intereses de la sociedad civil.⁵ En especial Oszlak contribuyó tempranamente a delimitar nuevas agendas de investigación sobre las burocracias estatales, en contraposición con una serie de enfoques y modelos utilizados en los años 70, que además de haber sido originados para analizar organizaciones privadas, sufrían de una falta de contextualización cultural e histórica que minaba su utilidad a la hora de pensar el funcionamiento de esas entidades en América Latina.⁶

Visto el énfasis que los mismos especialistas en el estudio del Estado han puesto en la necesidad de generar reflexiones generales pero contextualizadas y ancladas en realidades concretas, la historiografía tiene mucho que aportar. No hay conceptualización ni hipótesis de mediano plazo posibles en este terreno del conocimiento sin una historización de la construcción de las instituciones estatales y de la formulación de políticas públicas. Cuánto más resuena esta afirmación en el caso de un Estado como el argentino, cuya memoria institucional ha sufrido los embates de la inestabilidad política y de la ausencia de una política decidida de conservación, organización y disponibilidad de muchos de sus archivos. Allonar el sinuoso camino de la pesquisa y recopilación de fuentes es la precondition para encarar el estudio de estos temas y allí el oficio del historiador se vislumbra altamente productivo.

Dentro del campo historiográfico local, estos intereses han llevado a la delimitación del "estudio del Estado desde adentro", que se encuentra en plena ebullición.⁷ Esta denominación, acuñada por Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, incluye a toda perspectiva atenta a los entretelones de la gestión, a los desajustes que se suscitan entre los planes y el desarrollo efectivo de las agencias así como entre los referentes políticos y los administrativos, entre otras cuestiones. Aquí el Estado aparece como un objeto fragmentario que funciona atravesado por lógicas no homogéneas –y hasta contradictorias– y cruzado por la porosidad de los intercambios con otras esferas sociales y la superposición de funciones.

Bajo el impulso de estas miradas, se están dando a conocer trabajos, en general en forma de compilaciones colectivas, que ofrecen líneas de reflexión sobre la vida cotidiana de las agencias estatales, el papel de los funcionarios y sus prácticas, la relación entre la expansión del Estado y el afianzamiento de ciertas profesiones, los usos de la producción de conocimiento social en la definición de políticas sectoriales, etc. El área de interés progresa a partir de aportes que no siempre entablan diálogos explícitos entre sí, pero que han contribuido a

⁵ OSZLAK, 1999; O'DONNELL, 1977; 2010.

⁶ OSZLAK, 1979.

⁷ BOHOSLAVSKY y SOPRANO, 2009: 9-55.

un mejor conocimiento del Estado argentino, a partir de una mirada histórica y empírica –antes que netamente abstracta y teórica– sobre temas, objetos y períodos acotados. Cabe apuntar, además, que allí se está configurando un terreno propicio para el contacto de varias disciplinas sociales, como de hecho muestran muchos de estos trabajos donde colaboran tanto historiadores como antropólogos y sociólogos, principalmente.⁸

Diacronía y sincronía: Trabajo y Previsión en la intersección de dos miradas

El proceso de construcción de las agencias estatales del trabajo en Argentina

El 2 de diciembre de 1943, Juan Domingo Perón daba su primer discurso público como titular de la STyP y pronunciaba una de sus frases más célebres: “con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión se inicia la era de la política social argentina”.⁹ En efecto, el peronismo fue efectivo tejiendo sus propios orígenes con la creación y el posterior afianzamiento de la STyP, presentados ambos como un parteaguas en la historia de las políticas sociales y de la intervención estatal en el mundo del trabajo. Este procedimiento fue parte de una estrategia de autolegitimación a partir de la ruptura: no había necesidad alguna de indagar en el modo en que las realizaciones anteriores habían contribuido al armado de la repartición porque antes no había nada digno de mención. Como ha señalado Germán Soprano, durante largo tiempo la visión del período previo se resintió por la gravitación de esa idea.¹⁰

El estudio de las respuestas estatales (o su ausencia) ante la dimensión laboral de la “cuestión social”¹¹ conlleva varias preguntas: ¿qué sectores lograron interpelar

⁸ Dentro de este tipo de trabajos, se deben mencionar: NEIBURG y PLOTKIN, 2004; BOHOSLAVSKY y SOPRANO, 2009; FREDERIC, GRACIANO y SOPRANO, 2010; MORRESI y VOMMARO, 2011; PLOTKIN y ZIMMERMANN, 2011; 2012; LOBATO y SURIANO, 2014.

⁹ Discurso reproducido en “La política desarrollada por la Secretaría de Trabajo y Previsión. Síntesis completa de la legislación desde el 4 de junio de 1943 hasta el 3 de junio de 1946”, *Hechos e Ideas*, Año VI, N° 42, agosto de 1947, p. 101.

¹⁰ SOPRANO, 2000.

¹¹ La ‘cuestión social’ incluía fenómenos vinculados con el surgimiento de problemas en las áreas de vivienda, salud pública y seguridad, como el aumento de tasas de criminalidad, mayor visibilidad de la protesta obrera y surgimiento de las ideologías contestatarias, consecuencia de la inmigración de masas, la urbanización vertiginosa y la incipiente industrialización, en tanto aspectos del proceso de modernización en la Argentina del siglo XIX. SURIANO, 2000.

al Estado? ¿Resultó más importante, en determinada coyuntura, la presión ejercida desde abajo o la previsión desde arriba para identificar focos de conflicto? ¿Con qué conocimientos se contaba para poder elaborar y decidir sobre la conveniencia de tal o cual política? ¿Cómo se desplegaron las capacidades del Estado y de sus poderes de gobierno al momento de alcanzar objetivos oficiales, más allá de la oposición real o potencial de algún grupo y qué peso tuvo el pulso político en ello? ¿Cuál fue el papel de los funcionarios?¹² Las respuestas a estas preguntas varían, dependiendo del período concreto que se considere.

Como han señalado Mirta Lobato y Juan Suriano, hasta tanto el trabajo no fue identificado como una zona problemática diferenciada, no existieron instituciones especializadas en él en la estructura del Estado nacional. Esto que, en principio puede parecer una obviedad, no lo es si se considera que en el siglo XIX el trabajo estaba íntimamente ligado a los problemas de la escasez de trabajadores y de los avatares de la conformación de un mercado de trabajo libre. De este modo, las prioridades relacionadas eran ayudar a incrementar la mano de obra por vía inmigratoria y disciplinar a la ya existente en el país.¹³

A comienzos del siglo XX, las primeras huelgas generales interpelaron al Estado: si algunas de las estrategias fueron, por un lado, la represión lisa y llana que se verificó con la sanción de leyes como las de Residencia (1902) y Defensa Social (1910), hubo también una faz integracionista en la respuesta estatal. Surgieron por entonces las primeras instituciones laborales. En 1907, se creó el Departamento Nacional del Trabajo (DNT) en el seno del Ministerio del Interior, esto es, la primera agencia estatal dedicada al mundo del trabajo. El organismo fue inicialmente concebido como un espacio técnico de recopilación, procesamiento y publicación de datos sobre el trabajo en la Argentina, capaz de generar propuestas legislativas y administrativas para mejorar las condiciones laborales. Así se definió tanto en el plan de trabajo que José Luis Matienzo, primer presidente del DNT, elevó apenas asumidas sus funciones como en el que fuera el primer proyecto de ley orgánica, también de su autoría.¹⁴

¹² Para muchos especialistas, parece haber una relación directa entre las capacidades del Estado para definir objetivos, los medios para alcanzarlos y la existencia de colectivos de funcionarios estatales de carrera más o menos desvinculados de los intereses socioeconómicos dominantes y/o que logran actuar durante un tiempo prolongado en la gestión. SCOKPOL, 1985: 9.

¹³ LOBATO y SURIANO, 2014.

¹⁴ Matienzo consideraba que la vigilancia del cumplimiento de las leyes del trabajo no podía ser puesta bajo responsabilidad del DNT ya que perturbaría el 'carácter imparcial' de su tarea, que debía estar eminentemente destinada al estudio de la reforma social. Sin embargo, Hernán González Bollo ha sostenido que más tarde, Matienzo solicitó autorización al Ministerio del Interior para mediar en conflictos y para formar juntas de conciliación, cuestiones que mostraban que había reconsiderado algunas de sus ideas iniciales. AUZA, 1987: 112; GONZÁLEZ BOLLO, 2010.

El énfasis puesto en la meta de investigación de la situación social nacional y en la formulación de diagnósticos como precondition para el diseño de políticas sectoriales, se hizo presente en los primeros pasos de la repartición y fue –para la mayor parte de los historiadores que se han dedicado a su estudio– la marca registrada de toda su trayectoria institucional. La inexistencia de un campo de producción consolidado sobre la “cuestión social” en el país explicaba la insistencia en la investigación que debía encarar el DNT tanto como su necesidad de valerse de las experiencias internacionales vigentes para continuar delineando su perfil.¹⁵

En los últimos años, la historiografía se ha mostrado muy interesada en la actuación del DNT, fundamentalmente interpelada por la tarea de desbrozar ese “blanco sobre negro” que comenzó a delinearse en los orígenes del peronismo. Pero esta atracción también se explica por una cuestión vinculada con las fuentes disponibles: la repartición dejó detrás de sí una estela de elocuentes publicaciones, conservadas en gran parte, que permite reconstruir puntos importantes de su actividad cotidiana a lo largo de un período considerable. Sucede que era a través de las páginas del *Boletín*; luego, de las *Crónicas* y finalmente, del *Boletín Informativo*, que sus funcionarios exhibían los resultados de su trabajo tanto como los escollos permanentes con los que debían lidiar. Así, a través de esas páginas se puede conocer desde cómo estos luchaban por la ampliación de los recursos humanos y presupuestarios del DNT hasta qué pensaban sobre la falta de una reestructuración profunda de sus facultades en el seno del Ejecutivo.

Esta documentación hizo posible que los historiadores pudieran embarcarse en el ejercicio de realizar un nuevo balance global sobre el papel del DNT, intentando identificar continuidades entre la fecha de su creación y 1943, más allá de las rupturas marcadas por la periodización política. En términos generales, se ha hecho especial énfasis en el aporte que realizó su personal para lograr un mejor conocimiento y definición de la clase obrera como sujeto social. También se ha sostenido que su actividad favoreció la creación de derechos sociales y el lento establecimiento de una legislación del trabajo en nuestro país y, finalmente, se ha destacado que pese a la precaria autoridad que poseía para mediar en los conflictos laborales, sus primeros funcionarios lograron tender puentes entre la patronal y los trabajadores, sobre todo a partir de su intensa obra de difusión de las leyes laborales vigentes.¹⁶ De este modo, se ha dejado en evidencia que el gobierno militar de 1943-1946 efectivamente contaba con una serie de conocimientos sobre asuntos laborales y sociales elaborados a través de varias décadas en el seno del DNT, pausibles de ser capitalizados para el armado de un nuevo espacio estatal con mayor autoridad ejecutiva, como fue la STyP.

¹⁵ SURIANO, 2013.

¹⁶ GAUDIO; PILONE, 1983; 1984; GONZÁLEZ BOLLO, 2003; 2008; LOBATO, 2007; 2010; SOPRANO, 2009.

Analizar la jerarquización de los problemas del trabajo en el organigrama estatal a partir de 1943 requirió para nosotros ahondar en sus antecedentes para recuperar la dimensión procesual del armado de las instituciones estatales y, por tanto, reconocer en qué medida el Estado había generado en sus pliegos un cúmulo de nuevas respuestas posibles, que luego fueron puestas en uso. Pero además se hizo necesario pensar a través de qué carriles, por qué razones y en qué contexto se dio ese aprovechamiento, sin dejar de subrayar los cambios y rupturas comprendidos en la creación del área de Trabajo y Previsión.

Para ello fue necesario, primeramente, revisar cuidadosamente las miradas historiográficas sobre el funcionamiento del DNT. Volver a reflexionar en torno a los alcances y límites de sus facultades de intervención, los problemas que se encontraban en el despliegue de sus funciones y el conocimiento allí elaborado ayudó a precisar la plataforma desde la cual se fortaleció la intervención estatal en esta área.

Luego, se imponía indagar si, con anterioridad a 1943, estaba o no en agenda el acrecentamiento de la intervención del Estado en los asuntos laborales y entre qué sectores: ¿qué se decía en publicaciones especializadas? ¿Hubo proyectos de ley para fortalecer al DNT o reemplazarlo por otro tipo de institución antes de ese momento? ¿Qué opinaban los propios funcionarios del DNT? ¿Qué puede decirse de lo que las organizaciones del capital y del trabajo consideraban sobre la actuación de esa repartición?

Explorando fuentes producidas dentro y fuera del Estado, ha sido posible recorrer estos senderos, mejor provistos para enfrentar dos riesgos: el de aferrarse a la imagen netamente oscurantista que el peronismo propagó sobre el DNT y el de realizar una valoración retrospectiva demasiado optimista sobre su rol, construida en oposición a la primera. Lograr una mejor contextualización del momento de emergencia de la STyP requiere un análisis más equilibrado sobre los puntos altos y bajos de la actividad de esa institución antecesora así como la recuperación de las visiones de los contemporáneos respecto del despliegue de sus tareas.

El ingreso al Estado peronista: con qué llaves, por qué puertas

En los últimos diez años hemos asistido a una expansión de los estudios sobre el peronismo. El gran interés suscitado otrora por la relación entre el peronismo y el movimiento obrero, si bien nunca pierde vigencia, se encuentra hoy flanqueado por una variedad enorme de recortes y perspectivas. Los grandes relatos y las reflexiones globales sobre el peronismo han dado paso a una suerte de “peronismo en migajas”, que también encierra cambios en las escalas de análisis. Entre los temas más visitados se encuentra, sin duda, el del Estado peronista.

Desde que Daniel Campione propusiera en *Orígenes estatales del peronismo* la sugerente idea de que así como se habían estudiado los orígenes del movimiento peronista rastreando la relación de Perón con los sindicatos en el período 1943-1946, también era necesario dar cuenta de la centralidad que habían tenido los resortes estatales para la construcción del proyecto político del entonces coronel, la historiografía se ha vuelto con más énfasis sobre la reorganización estatal llevada a cabo tanto durante ese breve e intenso lapso como durante la subsiguiente década peronista. Combinando un análisis global de las transformaciones del aparato del estado en el período 1943-1946 y de las novedades en la configuración de las elites estatales en cuanto a criterios de funcionamiento, capacidad de planeamiento y regulación social, reclutamiento de personal y prácticas en los cargos superiores, Campione brindó un útil “mapa de ruta”, ordenando datos que se encontraban hasta entonces muy dispersos.¹⁷

Concretamente, en el caso del Poder Ejecutivo, se reveló desde 1943 un notable fortalecimiento exhibido a través de la multiplicación de agencias y funciones. Ese proceso fue acompañado por el crecimiento simultáneo de una serie de órganos técnicos y del progresivo énfasis en la planificación como supuesta garantía de una gestión coordinada y racional de las facultades del Estado. Patricia Berrotarán ha realizado a este respecto, un importante estudio sobre el pasaje del “plan”, como idea que se expandió en los círculos estatales –incluidos los castrenses–, intelectuales y empresarios en el período 1940-1945, al uso de la “planificación” como instrumento del robustecimiento estatal en los gobiernos peronistas.¹⁸ La planificación analizada por Berrotarán devino un *locus* clave del discurso gubernamental y fue fundamental para la proyección de una imagen potente del Estado peronista, que en virtud de los nuevos estudios ha dejado de darse por sentada.

Los investigadores están aproximándose al Estado peronista a través de la delimitación de objetos y perspectivas variadas, fuertemente caucionadas por la cantidad y tipo de fuentes accesibles en el presente. Es por ello que algunos autores eligen indagar en la construcción y funcionamiento de reparticiones estatales de disímil jerarquía; otros, reconstruyen los entretelones de la formulación de determinadas políticas públicas, incluidas entre ellas, las políticas sociales en sentido amplio¹⁹ y están también los que optan por seguir las trayectorias de

¹⁷ CAMPIONE, 2007.

¹⁸ BERROTARÁN, 2003.

¹⁹ Juan Suriano señala que bajo la denominación de ‘política social’, se designa a cualquier acción llevada a cabo por los poderes del Estado para resolver los desajustes generados por la modernización económica y el desarrollo capitalista, en la que se vislumbra una intención de generar mecanismos de integración social. Quedan incluidas, entonces, no solamente las cuestiones que tienen que ver con las políticas laborales, sino otras áreas como la seguridad social, la salud, la vivienda, la educación, etc. De ahí la variedad de trabajos que caen dentro de este grupo. SURIANO, 2004: 33-34.

funcionarios relevantes. Estos últimos, se encuadran frecuentemente en dos enfoques que, según el caso de que se trate, hasta pueden ser fructíferamente reconciliables: el que intenta vincular la expansión del Estado con la consolidación de saberes expertos, por un lado, y el que se aboca al estudio de las “segundas líneas del peronismo”, por otro. Los primeros, más atentos a la mutua retroalimentación entre el fortalecimiento de distintos campos de saberes y el crecimiento y especialización de las instituciones estatales. Los segundos, preocupados por recuperar el papel de una serie de figuras que, por su ascendiente en ciertos sectores sociales o por su capital de experiencia en la administración, fueron claves en el encumbramiento político de Juan Domingo Perón.²⁰

En estas tónicas, contamos con trabajos como los de Karina Ramacciotti sobre la política sanitaria del período, la figura de Ramón Carrillo y el armado del área de Salud Pública; los de Carolina Biernat sobre la política inmigratoria y las prácticas de los funcionarios de la Dirección de Inmigración; los de Rosa Aboy acerca de los debates y formas de intervención del peronismo en los problemas habitacionales urbanos; los de Flavia Fiorucci sobre la nueva Subsecretaría de Cultura y los alcances y límites de las políticas culturales del peronismo y sus relaciones con el campo intelectual; los de Marcela Gené sobre la utilización de las imágenes de los trabajadores en el peronismo y el rol de la Subsecretaría de Informaciones; los de Mariano Plotkin respecto de algunos aspectos de la política educativa en el nivel primario; los de Claudio Belini sobre la política industrial del peronismo, sus instrumentos e impacto, etc.²¹ La lista no hace más que engrosarse si incluimos las tesis no publicadas y los trabajos de investigación en progreso.

En términos generales, este cúmulo de trabajos de investigación revela que los historiadores se están inclinando hacia la matización tanto de la cohesión como de la eficacia del Estado peronista. En su lugar aparecen las contradicciones y tensiones entre los elementos políticos y técnicos tanto a la hora de conformar

²⁰ La figura del ‘experto’ está asociada con la formación académica especializada y la expansión del Estado, sobre todo a partir de la segunda posguerra. Los especialistas circulan por múltiples espacios, pero la valoración estatal de su conocimiento de lo social les otorga mayor respaldo y legitimación para operar en las redes yuxtapuestas de las que forman parte. NEIBURG y PLOTKIN, 2004: 15-30; MORRESI y VOMMARO, 2011: 9-41. En cuanto a las ‘segundas líneas’, según lo propuesto por Ranaan Rein, estas figuras funcionaron como mediadores entre Perón y las masas y su papel explica el éxito inicial del líder. Su biografía política de Bramuglia fue un llamamiento a los historiadores para que se encaminaran por esta senda de investigación e intentaran producir una suerte de biografía colectiva, en aras de lograr una mejor comprensión de las contribuciones y papeles de estos personajes tanto en la gestión, en la modelación del movimiento y la doctrina peronista, como en el desenvolvimiento de las tensiones en el poder. REIN, 2006; 2008; REIN y PANELLA, 2014.

²¹ RAMACCIOTTI, 2009; BIERNAT, 2007; ABOY, 2005; FIORUCCI, 2011; GENÉ, 2008; PLOTKIN, 2007; BELINI; 2009.

la “agenda” como al momento de decidir sobre la viabilidad de una política determinada; las marchas y contramarchas en los organigramas; la superposición de funciones y las pujas entre las reparticiones del Estado; la centralidad de la relación con Perón y Eva Perón en el destino de ciertos personajes y de la consideración y puesta en práctica de sus propuestas; etc.

En medio de esta profusión de temas ¿por qué, entonces, todavía no se encontraba en marcha una investigación especialmente centrada en la STyP y el MTyP durante el primer peronismo? Probablemente por la razón inversa a la de por qué sí encontramos numerosos trabajos sobre el DNT: las fuentes disponibles.

No planteamos ninguna novedad al decir que el Estado argentino tiene una política de conservación y consulta de sus archivos institucionales un tanto aleatoria para cualquier etapa. No obstante, para el caso del primer peronismo existe otra dificultad, dada por la destrucción deliberada de muchísimo material por parte del gobierno sucesivo denominado la Revolución Libertadora. Lo que perduró se encuentra disperso en distintos repositorios públicos y, ya moviéndonos en un terreno más aleatorio, existe la posibilidad de dar con algún archivo privado de utilidad. Afortunadamente, desde hace algún tiempo, distintas instituciones y colectivos de especialistas están procurando unificar e intercambiar información para precisar y conocer mejor lo que efectivamente llegó hasta nuestros días.

Puntualmente, los legajos internos –esa ventana a los procesos de toma de decisiones- del Ministerio de Trabajo han sido destruidos. Sobreviven la que fue su publicación oficial, la *Revista de Trabajo y Previsión*, en estado de conservación variable, y sólo algunas de sus memorias institucionales. No es sencillo atravesar, por momentos, la monocorde voz de las publicaciones oficiales durante el peronismo. De modo tal que lidiar con ellas fue uno de los principales desafíos para estudiar este espacio estatal. También lo fue el de encontrar caminos diagonales para completar información y obtener otra no accesible allí.

Así, caracterizar el área de Trabajo y Previsión entre 1943 y 1955 implicó partir del reconocimiento de que creando la STyP el peronismo se había creado a sí mismo, pero de que también había dado un paso importante en el fortalecimiento de la capacidad del Poder Ejecutivo Nacional tanto para impulsar y sostener reformas institucionales en el tiempo como para terciar en el ordenamiento de los intereses sociales en pugna. Para ver el armado del área en un período de transformación estatal intenso como fue 1943-1946 y, luego, su devenir dentro del Estado peronista, se imponía la necesidad de reconstruir, en primera instancia, aspectos internos de la repartición, y luego, sus relaciones con distintos sectores “externos” a ella.

Hemos avanzado en el primer terreno, profundizando en los cambios organizativos del área y en la composición de su personal a lo largo de casi doce años. La posibilidad de continuar trabajando en la reconstrucción de estos elencos permite no solamente pensar de qué elementos se nutrió el peronismo para

su construcción estatal y política, sino también en qué medida su advenimiento permitió colocar en la primera escena a personajes de disímil procedencia. En torno a estas cuestiones, además indagamos algunos aspectos conflictivos del proceso de afirmación de la autoridad de la repartición en el marco de un proceso de reajuste institucional de mayor envergadura que auspició, primero el gobierno militar y, luego, el peronismo en el gobierno.²² En este proceso no directamente enraizado en cuestiones internas a la repartición, se inscribió la transformación de la Secretaría en Ministerio en 1949.

La obtención de una suerte de “radiografía interna” de la dependencia nos ha permitido identificar algunos entretelones del peronismo en el poder de mucha utilidad para proseguir la labor recortando y analizando frentes y modos de intervención concretos de la repartición en el “afuera”. Esto habilitaría considerar las políticas a partir de su trama íntima y abriría nuevas aristas en el análisis del modo en que la absorción de las tensiones sociales y la mediación de las necesidades políticas influyeron sobre la agencia durante los doce años subsiguientes a 1943.

A modo de cierre

Dentro de una propuesta de análisis que se enfoca en la trastienda de las reparticiones estatales, aquí proponemos hacer pivotear dos líneas para enmarcar el estudio del armado del área de Trabajo y Previsión entre 1943 y 1955. Estamos procurando el estudio de su creación y transformación, en función de un proceso diacrónico –y por tanto histórico– de construcción de las agencias estatales del trabajo en la Argentina y de una dimensión sincrónica, como es la del estudio del peronismo en el poder.

Desde las perspectivas aquí desplegadas, se encuentra más avanzado el conocimiento del DNT. Sumando otras indagaciones empíricas a estos aportes ya existentes, buscamos ponderar la significación de las instituciones laborales que precedieron a la STyP y al MTyP, sopesando mejor los alcances y límites de su capacidad de intervención en los problemas laborales y poniendo en perspectiva la jerarquización de los asuntos del trabajo en el organigrama estatal a partir de 1943.

Conforme crece y se diversifica el interés suscitado por el funcionamiento del Estado peronista, es necesario avanzar en el conocimiento de la STyP y del MTyP como compartimentos de ese Estado. Compartimentos especiales, además, porque fueron nichos centrales para la forja y el devenir del capital político de Perón. Buscamos, así, tratarlas específicamente como agencias estatales y propender a su caracterización, dando cuenta de quiénes formaron parte de su

²² PROL, 2008.

personal, de cuáles fueron sus derroteros y de cómo fue su organización interna, para poder luego proceder a identificar y seleccionar ámbitos de intervención y políticas concretas que restituyan dinámica a ese examen inicial.

Una vez armado parcialmente este rompecabezas de transformaciones concentradas en el tiempo, podría gestarse una agenda futura de investigación en torno al estudio del Ministerio de Trabajo a partir de 1949. Así como los historiadores se sintieron atraídos por la acción del DNT en el largo plazo, trascendiendo los cortes de los mandatos gubernamentales y tomándolo como un nicho estatal pausable de ser decodificado en sus rasgos propios, podría intentarse el mismo ejercicio para el Ministerio, aunque seguramente esta será una tarea que requerirá del esfuerzo colectivo. Podrían formularse nuevas preguntas en torno a si hubo zonas en que el peronismo instaló formas de organización, de intervención, de acción o de reclutamiento de personal sobre las que no pudo darse marcha atrás o si, en su lugar, predominó el rechazo o el intento de cambio más o menos meditado de lo articulado durante el primer peronismo. De nuevo, una parte del trabajo está hecha: sabemos que con la proscripción política del peronismo, dada la arquitectura de la organización sindical impulsada desde 1945, los sindicatos más importantes del país sumaron a su función de defensa profesional de los intereses de los trabajadores, la tarea de representarlos en su lealtad política, volviéndose lo que Juan Carlos Torre llamó "la columna vertebral del peronismo". Conocemos su papel en la articulación de la oposición a los gobiernos civiles y militares, sus estrategias para preservar su poder de negociación y para resistir la pérdida del poder adquisitivo y el avance de la racionalización en los lugares de trabajo, entre varias cuestiones.²³ Es, otra vez, la mirada centrada en el Ministerio de Trabajo como espacio técnico y político la que puede aportar una vuelta de tuerca más a temas en apariencia ya muy visitados.

²³ Sólo por mencionar dos de los trabajos más relevantes: TORRE, 2004; JAMES, 2006.

Bibliografía

- ABOY, Rosa (2005) *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1955*, Buenos Aires, FCE.
- AUZA, Néstor Tomás (1987) "La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo. 1907-1912" en: *Revista de Historia del Derecho*, N° 15, pp. 101 a 143.
- BELINI, Claudio (2009) *La industria peronista, 1946-1955. Políticas públicas y cambio estructural*, Buenos Aires, Edhasa.
- BERROTARÁN, Patricia (2003) *Del plan a la planificación: El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- BIERNAT, Carolina (2007) *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos.
- BOHOSLAVSKY Ernesto; SOPRANO Germán (2009) "Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina", en Id. (eds.), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina, de 1880 a la actualidad*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 9 a 55.
- CAMPIONE, Daniel (2007) *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- DEL CAMPO, Hugo (2005) *Sindicalismo y Peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- DOYON, Louise (2006) *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista. 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- FIORUCCI, Flavia (2011) *Intelectuales y peronismo*, Buenos Aires, Biblos.
- FREDERIC, Sabina; GRACIANO, Osvaldo; SOPRANO, Germán (coords.) (2010) *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria.
- GAUDIO, Ricardo; PILONE, Jorge (1983) "El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, 1935-1943", en: *Desarrollo Económico*, Vol. 23, N° 90, Buenos Aires, pp. 255-286.
- GAUDIO, Ricardo (1984) "Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943", en: *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 94, Buenos Aires, pp. 235-273.

GENÉ, Marcela (2008) *Un mundo feliz: imágenes de los trabajadores en el primer peronismo. 1946-1955*, Buenos Aires, FCE.

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán (2003) "Aportes de los técnicos del Departamento Nacional del Trabajo a la cuestión obrera, 1907-1943", ponencia presentada en las IX° Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Córdoba, 24 al 26 de septiembre.

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán (2010) "El Departamento Nacional del Trabajo: organización, objetivos y relaciones (1900-1920)", ponencia presentada en el Workshop "Instituciones, funcionarios y políticas laborales en la Argentina del siglo XX", IDAES/UNSAM, Buenos Aires, 15 de octubre de 2010.

HOROWITZ, Joel (2004) *Los sindicatos, el Estado y el surgimiento de Perón. 1930-1946*, Buenos Aires, Eduntref.

ISUANI, Fernando (2012) "Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales", en: *DAAPGE*, N° 19, pp. 51 a 74.

JAMES, Daniel (2006) *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI.

LOBATO, Mirta Zaida (2007) "Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente", en: *Revista de Trabajo*, Año 3, N° 4, pp. 145 a 154.

LOBATO, Mirta Zaida (2010) "Instituciones laborales, funcionarios y política: notas a partir de un proyecto de investigación", en: *Revista de Trabajo*, Año 6, N° 8, pp. 105 a 116.

LOBATO, Mirta Zaida; SURIANO, Juan (2014) "Introducción: Trabajo, cuestión social e intervención estatal", en Id. (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 9 a 53.

MORRESI, Sergio; VOMMARO, Pablo (2011) "Introducción. Los expertos como dominio de estudio sociopolítico", en Id. (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS, pp. 9 a 41.

NEIBURG, Federico; PLOTKIN, Mariano (2004) "Intelectuales y expertos. Hacia una sociología de la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina", en Id. (comps.) *Intelectuales y expertos, La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 15 a 30.

O'DONNELL, Guillermo (1977) "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", en: *Desarrollo Económico*, Vol. 16, N° 64, Buenos Aires, pp. 523-554.

- O'DONNELL, Guillermo (2010) *El Estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires, Prometeo.
- OSZLAK, Oscar (1979) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en: *Desarrollo Económico*, Vol. 19, N° 74, Buenos Aires, pp. 211 a 250.
- OSZLAK, Oscar (1997) "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas del juego?", en: *CLAD. Reforma y Democracia*, N° 9.
- OSZLAK, Oscar (1999), *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Planeta.
- PLOTKIN, Mariano (2007) *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946-1955)*, Buenos Aires, Eduntref.
- PLOTKIN, Mariano; ZIMMERMANN, Eduardo (comps.) (2011) *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa.
- PLOTKIN, Mariano; ZIMMERMANN, Eduardo (comps.) (2012) *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.
- PROL, Mercedes (2008) "Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955)", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Debates, Puesto en línea el 09 diciembre 2007. URL : <http://nuevomundo.revues.org/index12592.html>
- RAMACCIOTTI, Karina (2009) *La política sanitaria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos.
- REIN, Raanan (2006) *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires, Lumiere.
- REIN, Raanan (2008) "Los hombres detrás del hombre: la segunda línea de liderazgo peronista", en: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 10, N° 19, segundo semestre, Sevilla.
- REIN, Raanan; PANELLA, Claudio (2014) *La Segunda Línea. Liderazgo peronista 1945-1955*, Buenos Aires, Pueblo Heredero-Eduntref.
- SCOKPOL, Theda (1985) "Bringing the State back in: strategies of analysis in current research", en EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SCOKPOL, Theda (comps.) *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3 a 43.

- SIKKINK, Kathryn (1993) "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", en: *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 126 Buenos Aires, pp. 543 a 573.
- SOPRANO, Germán (2000) "El Departamento Nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina. 1907-1943", en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires., Eudeba, pp. 31 a 53.
- SOPRANO, Germán (2009) "'Haciendo inspección'. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914)", en BOHOSLAVSKY, Ernesto; SOPRANO, Germán (eds.), *op. cit.*, pp. 85 a 120.
- SURIANO, Juan (2000) "Introducción: una aproximación a la definición de la 'cuestión social' en Argentina", en Id. (comp.), *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, pp. 1 a 29.
- SURIANO, Juan (2004) "Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social", en BERTRANOU, Julián; PALACIO, Juan Manuel y SERRANO, Gerardo (comp.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- SURIANO, Juan (2013) "El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las influencias internacionales", en: *Revista de Indias*, Vol. LXXIII, N° 257, pp. 107 a 130.
- TORRE, Juan Carlos (1990) *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Sudamericana/Instituto Torcuato Di Tella.
- TORRE, Juan Carlos (2004) *El gigante invertebrado: los sindicatos en el gobierno. Argentina 1973-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI.