

RICARDO LEVENE

Antecedentes para la historia de las
leyes del trabajo en la Argentina



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS JURIDICOS
ANUARIO HISTORIA DEL DERECHO
ESPAÑOL

MADRID, 1948-1949

RICARDO LEVENE

Antecedentes para la historia de
las leyes del trabajo en la
Argentina



M A D R I D

1 9 4 8

RICHARD LEVINE

Antecedentes para la historia de
las leyes del trabajo en la
Argentina

DE ANUARIO DE HISTORIA
DEL DERECHO ESPAÑOL
TOMO XIX, PÁGS. 5-14



GRÁFICA ADMINISTRATIVA

Gráfica Administrativa.—Rodríguez San Pedro, 32. Madrid.

ANTECEDENTES PARA LA HISTORIA DE LAS LEYES DEL TRABAJO EN LA ARGENTINA

Las páginas que siguen contienen en síntesis algunas indicaciones generales referentes a las Leyes del Trabajo en la Historia del Derecho argentino.

El estudio de este proceso histórico-jurídico representa una labor de dimensiones que me propongo realizar en otra oportunidad ¹.

En primer término, se debe reconocer que en esta materia ha brillado el genio de España, por su sabiduría y su inspiración cristiana. En lo fundamental, la legislación patria argentina continúa la tradición hispana, y sus variantes se refieren más bien a aspectos de su aplicación, como explicaré en seguida.

Las Leyes de Indias, dictadas por la Metrópoli, establecieron la igualdad de los indios con los españoles europeos, y la legitimidad del matrimonio entre ellos. El régimen de trabajo del indio desde la

1. En el texto me ocupo de tales antecedentes hasta la época anterior a la generación constituyente.

Sobre este tema en general, corresponde citar: de Carmelo Viñas: *El Estatuto del obrero indígena en la colonización española*, Madrid, 1929; de Silvio Zavala: *Fuentes para la historia del trabajo en la Nueva España*, y más recientemente, *Ordenanzas del trabajo. Siglos XVI y XVII*, Méjico, 1947; de Ricardo Emith: *Momento histórico de la autonomía del derecho obrero en Argentina*, Córdoba, 1940; de Mariano R. Tissenbaum: *La codificación del derecho del trabajo...*, Santa Fe, 1947; de Luis A. Despontín: *El derecho del trabajo. Su evolución en América*, 1948.

segunda mitad del siglo XVI, primero fué obligatorio, pero con intervención del Estado para que no se impusiera un trabajo excesivo y se le remunerara debidamente, y desde principios del siglo XVII se mandaron cesar los repartimientos para los campos, edificios, guardas de ganados, etc., pero los indios concertarían con libertad con los españoles en las plazas y lugares públicos, y el Virrey y los Gobernadores tasarían con espíritu de justicia los jornales. No tenía el mismo sentimiento el trabajo de los negros, pues con ellos se contaba para la pesquería de perlas, por ejemplo, pero no podía hacerse con los indios.

Por su espíritu igualitario y cristiano, estas Leyes de Indias no abandonaban a los indios al libre trato con los españoles, sino que la relación de derecho privado se convertía en una norma de derecho público por la constante intervención tutelar del Estado. Así nació, en los siglos XVI y XVII, la autonomía de las Leyes del Trabajo.

En el Río de la Plata son famosas las Ordenanzas dictadas por Hernando Arias de Saavedra y por el Fiscal de la Audiencia de Charcas, Francisco de Alfaro, que se inspiró en el gran Virrey del Perú; Francisco de Toledo, de fines del siglo XVI y principios del XVII, para poner límites a los abusos de los encomenderos y adoctrinar a los indios. Sobre todo, por las Ordenanzas de Alfaro se procuraba suprimir el trabajo obligatorio de los indios, estableciéndose, en su reemplazo, el pago de los tributos.

Durante la época de los Gobernadores y los Virreyes continuaron dictándose bandos y ordenanzas del trabajo que en teoría eran la expresión de la justicia social, y que en la práctica, como siempre acontece, los intereses creados las infringían temerariamente.

También se proponían combatir la vagancia, los juegos y las bebidas, pudiéndose citar como ejemplo el bando del Virrey Cevallos de 17 de noviembre de 1777, que reglamentaba los salarios, horas de trabajo, alimentación y descanso de los peones que debían levantar las cosechas. Se incurre en grave error cuando se habla de la tradición individualista de la Revolución de Mayo. La afirmación es parte del concepto genérico, a todas luces equivocado, de que la Revolución de Mayo es un epifenómeno de la Revolución Francesa, que proclamó los derechos del hombre y del ciudadano de acuerdo con una concepción política de la libertad y la propiedad, que tenía

por fin principal reaccionar contra la monarquía absoluta y la existencia de las clases privilegiadas.

Pero la Revolución de Mayo se explica socialmente en el curso de la dominación española, como un proceso vernáculo, es decir, como el desarrollo histórico de la personalidad de un pueblo, que en 1810 proclama el principio político de la soberanía que ya ejercía en algunas manifestaciones como un derecho natural, durante esta dominación, consolidada con el régimen social de la mezcla de las razas. Por eso he sostenido la tesis de que la Revolución de Mayo no es sólo un movimiento político, sino económico, jurídico, espiritual, bastando recordar a este fin la declaración de los derechos argentinos, que se hizo ese mismo año de 1810².

Exponentes de las ideas sociales fueron, entre otros: Cornelio de Saavedra, al oponerse en 1799, como Síndico Procurador del Cabildo de Buenos Aires, ante la pretensión de constituir gremios, proclamando que el derecho al trabajo correspondía a todos y era el más sagrado que conoce el género humano; Mariano Moreno, en su "disertación jurídica sobre la condición de los indios en general..." (1802) y la "Representación de los Hacendados y Labradores" (1809), afirmando el derecho al trabajo contra el privilegio o el monopolio; y Manuel Belgrano, que en sus "Memorias" leídas en el Consulado, defendió los derechos a la capacitación técnica del trabajo, haciéndolos extensivos a la mujer.

Las ideas políticas y sociales de los hombres representativos de la Revolución de Mayo reflejan el conocimiento de nuestra realidad, de nuestra legislación y la necesidad de reformarlas, sin desconocer, por cierto, la influencia relativa que debieron ejercer las ideas universales de economistas y publicistas.

El nuevo Derecho Patrio Argentino se caracteriza con respecto a la legislación de los indios en que procuró su eficiencia con la intervención política de los indios mismos. En la Petición del Pueblo, el 25 de mayo de 1810, aparecen dos firmas de caciques, y en ese mismo año de la Revolución, en las instrucciones reservadas de Feliciano Chiclana a su sucesor en Salta, se ordenaba poner

2. Véase en mi *Historia del derecho argentino*, tomo IV, cap. IV. El punto de vista opuesto es el de Abel Cháneton, en *Historia de Vélez Sársfield*, tomo II, pág. 246.

el mayor empeño en abolir la costumbre de que los indios fueran reputados como esclavos en la realidad. Manuel Belgrano dictó la conocida legislación destinada al gobierno de los Pueblos de Misiones, en que se habilitaba a los indios para todos los empleos civiles, políticos, militares y eclesiásticos y se abolía el tributo. Ese mismo año se mandaron elegir Diputados indígenas al Congreso, procedentes del Alto Perú, investidos de la misma representación de los demás Diputados.

Fué la Asamblea General Constituyente de 1813 la que abolió la esclavitud en el Río de la Plata, conforme a la Ley de libertad de vientres, y la que mandó extinguir la mita, las encomiendas, el yanaconazgo y el servicio personal de los indios, tan famosa, publicándose, traducida al aymará, quichua y guaraní.

Con respecto a la Ley de 4 de febrero de 1813, que declaró libres a todos los esclavos que de países extranjeros se introdujesen de cualquier modo, posteriormente, el 21 de enero del año siguiente se declaró que la Ley citada debía entenderse con aquellos esclavos introducidos por vía de comercio o venta, pero de ningún modo con los que se hubiesen fugado o fugasen de otras naciones, ni con los que introducidos en estas provincias por los viajantes extranjeros se conservasen en su propio dominio y servidumbre, "no pudiendo éstos pasar a otros". En cuanto a la Ley de 2 de febrero de 1813, que mandó que todos los que hubiesen nacido en estos territorios fuesen tenidos por libres, se reglamentó para evitar los fraudes, disponiéndose que los Párrocos y cabezas de familia pasasen a los Alcaldes de los respectivos cuarteles y a la Policía un aviso circunstanciado de los niños de castas que nacieren³.

Con respecto a los indios, todo estaba ya consagrado en las Leyes de Indias y en las Leyes Patrias, hasta lograr la forma acertada del artículo 128 de la Constitución de 1819, que dice así: "Siendo los indios iguales en dignidad y en derechos a los demás ciudadanos, gozarán de las mismas preeminencias y serán regidos por las mismas Leyes. Queda extinguida toda tasa o servicio personal bajo cualquier pretexto o denominación que sea. El Cuerpo legislativo

³ 3. Dalmacio Vélez Sársfield, *Apéndice de Instituciones de derecho real de España*, por José María Alvarez, Buenos Aires, 1834, págs. 47-51, en donde registra las Leyes subsiguientes sobre esclavos y libertos.

promoverá eficazmente el bien de los naturales por medio de Leyes que mejoren su condición hasta ponerlos al nivel de las demás clases del Estado.”

Este último antecedente explica que en la etapa revolucionaria del Gobierno de Martín Rodríguez y el Ministro Rivadavia no abundasen las Leyes y Decretos sobre los indios.

Desde 1810 la condición de los indios, los negros y gentes de color adquiriría un nuevo carácter, por efectos de la Revolución y de la Guerra de la Independencia. Por una parte, se había producido el fenómeno de igualación social y de unión solidaria impuesta en los campos de batalla para asegurar la independencia, pero, por otra, surgían cuestiones internas en el choque de esas mismas razas entre sí.

El avance de la línea de fronteras fué para la Revolución de Mayo una cuestión fundamental. Al realizar esta gran obra, se exteriorizaron dos políticas distintas en la conquista del desierto: la de orden militar y la de orden pacífico, preconizadas, respectivamente, por Martín Rodríguez y Juan Manuel de Rosas. Al alejar a la indiada de las costas, el General Rodríguez cumplía un objeto social, ampliando el área de la tierra ocupada y un objetivo peligroso, cuidando el territorio ante los anuncios de la invasión portuguesa en Patagones.

Por eso en la Constitución que rige en la Argentina (art. 67, inc. 15) se manda proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios y la conversión de ellos al catolicismo.

La política de inmigración y la legislación agraria tienen un aspecto social muy importante.

El pensamiento de Manuel Belgrano era que la tierra pública debía darse en enfiteusis a los labradores para que la trabajaran como propia “por una muy moderada pensión”, y el del Coronel Pedro Andrés García, que se diese en propiedad. Por el Decreto de Rodríguez y Rivadavia de 1882, la tierra pública no sería vendida, sino puesta en enfiteusis.

La inmigración extranjera que Rivadavia preconizaba desde 1812, con el fin de aumentar la población y fomentar las industrias, fué intensificada durante el Gobierno de Martín Rodríguez. Se estimulaba la inmigración con el reparto de la tierra para poblar

los campos del Sur con familias industriosas, disciplinadas en el trabajo, que acrecentarían la riqueza pública.

El Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, en el año 1813 y el Estatuto Provisional de 1815 consagraban los derechos a la vida, la honra, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad. En el artículo segundo, la libertad y la igualdad se definen de acuerdo con sus fines sociales. De la libertad, dice que es "la facultad de obrar cada uno a su arbitrio, siempre que no viole las leyes y no dañe los derechos de otros", y de la igualdad, que la Ley es para todos y "favorece igualmente al poderoso que al miserable" para la conservación de sus derechos. Con respecto al derecho de propiedad no concreta sino que es el "derecho de gozar de sus bienes, rentas y productos". Pero en el artículo tercero se proclamaba que todo hombre gozará de estos seis derechos, sea americano o extranjero, sea ciudadano o no.

En otro de los proyectos constitucionales de 1813, estos derechos fundamentales se definen así:

La libertad es la facultad de hacer todo aquello que no daña a otro ni al Cuerpo Social.

La igualdad consiste en que la Ley obliga, protege y castiga igualmente a todos.

La Asamblea de 1813 transuntaba las inspiraciones políticas de la Revolución de Mayo

En el Estatuto de 1815, se repiten prescripciones de los proyectos constitucionales de 1813, pero aparecen otras de valor moral y social. Al referirse a los deberes de todo hombre en el Estado, exalta el honroso título de hombre de bien, "siendo buen padre de familia, buen hijo, buen hermano y buen amigo".

Notables son los tres artículos del título "Deberes del Cuerpo Social" (cap. VII).

Conforme a ellos, se crea la obligación del cuerpo social de garantizar y afianzar el goce de los derechos del hombre, de aliviar la miseria y la desgracia de los ciudadanos, proporcionándoles los medios de prosperar e instruirse y proclamando que toda disposición o Estatuto contrarios a los principios establecidos en los artículos anteriores, sería de ningún efecto.

En el Reglamento de 1817 (caps. I y VII) se repiten las anteriores prescripciones del Estatuto de 1815, pero no así en las Cons-

tuciones de 1819 y 1826. Las causas políticas que determinaron tal variante, que apenas apunto en este ensayo, son de gran interés.

En las Leyes patrias continuaba la tradición hispana sobre la intervención del Estado en las relaciones del trabajo y un sentimiento eminentemente humano y social inspira las prescripciones de sus Constituciones, leyes y resoluciones.

El Decreto de 17 de julio de 1823 se ocupa de "las clases laboriosas" o contratación de los peones de campo. Para salir por sus propios esfuerzos de la dependencia del trabajo del día, era mucho más fácil realizarlo en un país como el nuestro, donde se pagaban altos jornales que satisfacían más que las primeras necesidades y, por tanto, les dejaba un sobrante con lo que preparaban su fortuna propia, haciéndoles independientes. Pero los peones de la campaña negaban a sus patronos los trabajos que debían cumplir, med ante el pago del jornal ajustado con ellos. De ahí las siguientes disposiciones contenidas en el citado Decreto:

1.^a Ningún peón sería conchavado para servicio alguno o faena de campo sin contrato formal por escrito, autorizado por el Comisario de la sección respectiva.

2.^a En el contrato se expresaría el tiempo por el que el peón se conchava y el servicio y precio que ha convenido con el patrón.

3.^a Nadie admitiría a conchavo un peón sin certificado del patrón a quien antes había servido, y en el que constaba su buena conducta y haberse dado cumplimiento al contrato.

4.^a Todo patrón que necesitare emplear uno o más peones fuera de su casa o establecimiento, les daría una papeleta firmada por él, en la que se expresaban los días que el peón debía ocuparse en el campo o fuera del establecimiento, y vencidos esos días, el peón que se hallare fuera de la estancia o establecimiento del patrón sería tenido por vago y forzado a contratarse por dos años en el servicio de las armas.

Por otros artículos se ordenaba que no se admitiría acción judicial de un patrón contra peón o viceversa, procedente de estipulación o convenio que no constara en el contrato, y tampoco se admitiría demanda alguna de patrón que reclamara un peón salarios anticipados.

Un Decreto complementario estableció que los contratos se ex-

tenderían en papel sellado de primera clase y que los formularios serían impresos.

El Ministro García del Gobernador Las Heras, en circular de 18 de marzo de 1824, dirigida a los jueces de paz de campaña, con el fin de remediar antiguos males en el régimen de justicia del campo, que había quedado todo "en manos de sus propios vecinos", y para estimular el celo de dichos funcionarios, les hablaba también del Decreto de 17 de julio de 1823, por el que todos los peones debían tener sus respectivas contratas, considerándolo de gran trascendencia. Es preciso que los hacendados se penetren bien, decía, de los benéficos resultados que debe producir esta medida, no sólo a todos en general, sino especialmente a los propietarios y dueños de establecimientos, pues les aseguraba de un modo cierto los brazos con que podían contar para sus faenas, evitándose, por otra parte, que "bajo la denominación de peones existan hombres sin ocupación y mal entretenidos".

La orden al juez de paz se concretaba en el sentido de que debía proceder contra todo aquel que no tuviera la respectiva contrata, pues sería irremisiblemente aplicado al servicio de las armas.

En el Decreto que comento, asoma la implantación de un régimen severo para el trabajo de los peones. Pero se debe tener en cuenta, para interpretarlo rectamente, la necesidad de combatir el grave mal de la vagancia.

Este concepto de las clases laboriosas es esencial para comprender las reformas sociales en la época de Rodríguez y Rivadavia. En el mismo año de 1823, el 17 de diciembre, se dictaba la Ley sobre los reclutas necesarios para llenar el déficit del Ejército por enganchamiento. Se mandó que quedaban a disposición del Gobierno, para ser destinados al Ejército permanente, a las personas comprendidas en la siguiente clasificación, cuyo solo enunciado revela el espíritu de estas mismas Leyes del trabajo, que tenían por fin combatir la ociosidad, como ya he dicho. La Orden se refería a:

1.º Todos los ociosos sin ocupación en la labranza u otro ejercicio útil.

2.º Los que en día de labor y con frecuencia se encontraban en casas de juego, tabernas, carreras u otras diversiones de esa clase.

3.º Los hijos de familia sustraídos de la obediencia de sus padres.

4.º Los que por usar del cuchillo, arma blanca y heridas leves, eran destinados por ley a presidio.

En 1823, se afirmaba que no debían tener voto en las elecciones “aquellas personas de la plebe” que se encontraban “en una situación tan abatida, que están reputadas por no tener voluntad propia”. La influencia de las preocupaciones absurdas, de la grosería, de la miseria de la gente plebeya, se decía, no es posible que dejen de ser peligrosos en el acto más importante, del que depende la felicidad de la República.

Reconocía que el pueblo tiene un admirable instinto “para nombrar sus protectores”. Pero se aspiraba a excluir del derecho del voto a las personas que no tenían opinión propia, para librar las elecciones del fruto impuro de la venalidad, “que, a juicio de Plutarco, es la enfermedad contagiosa de los estados populares”. Llegaba a la conclusión de que se encontraban en esa situación los que no tenían “un fondo productivo, una propiedad o un capital de que subsisten” (*El Argos de Buenos Aires*, de 24 de diciembre de 1823).

En el Congreso General Constituyente prodújose un animado debate al tratarse el artículo de la Constitución de 1826, sobre suspensión de los derechos de ciudadanía, entre otros, al criado a sueldo, al peón jornalero, al simple soldado de línea, al notoriamente vago o legalmente procesado en causa criminal en que pueda resultar pena corporal o infamante. Rivadavia y sus hombres sostuvieron el texto de ese artículo, que fué sancionado⁴.

El debate era de orden político y no social precisamente. La Revolución de Mayo había consagrado esa nivelación de clases reconocida legalmente en la Asamblea de 1813; pero a partir de ese

4. En el Proyecto de Constitución formado por la Comisión Oficial en 1812 ya se consignaba, en el cap. VI, art. 3.º, que el ejercicio de los derechos de ciudadanía se declaraba en suspenso por no tener empleo, arte o profesión que le asegure su subsistencia de un modo independiente y conocido. (“Asambleas Constituyentes Argentinas”, edición del Instituto de Investigaciones Históricas, bajo la dirección de Emilio Ravignani, tomo VI, 2.ª parte, pág. 608.) En semejantes términos, aparecen disposiciones en el Estatuto de 1815 y 1817.

año, en las reglamentaciones y estatutos se hicieron distingos, para conceder el derecho de sufragio, sobre la condición económica, como se hacía por entonces en todas las naciones; pero entre nosotros, como se sabe, se había dictado la Ley del Sufragio Universal de 14 de agosto de 1821, que en gran número de naciones se impuso recientemente después de la Revolución de 1848.

Rivadavia alude a las "clases laboriosas" y también a los extranjeros radicados en el país. En algún momento—al tratarse la Ley sobre abusos de la libertad de prensa—reaccionó con violencia para referirse a "la masa del pueblo que ni reflexiona ni juzga".

Al agente uruguayo, Santiago Vásquez, le hablaba Rosas de las "clases bajas", entendiendo por tales las que no tienen bienes, con su disposición "contra los ricos y superiores", y de ahí su empeño de conseguir, según dijo, una importante influencia sobre esa clase "para contenerla o para dirigirla".

Los antecedentes históricos enunciados ponen en evidencia, una vez más, la necesidad de estudiar el proceso histórico-jurídico del derecho argentino, desde los puntos de vista genético y sistemático, o sea en sus etapas sucesivas y en las estrechas relaciones, en este caso, de las leyes del trabajo con la historia política y económica en general y especialmente con la historia social de un pueblo.

RICARDO LEVENE