

Leticia Vita (Editora)

# ¿LA CONSTITUCIÓN DE PERÓN?

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL ARGENTINA DE 1949 EN PERSPECTIVA TRANSNACIONAL



VOL. II

Segunda Colección del Programa de Difusión de Resultados de proyectos de la Secretaría de Investigación



# **¿LA CONSTITUCIÓN DE PERÓN?**

La reforma constitucional argentina de 1949 en  
perspectiva transnacional

# **¿LA CONSTITUCIÓN DE PERÓN?**

La reforma constitucional argentina de 1949  
en perspectiva transnacional

Leticia Vita  
(*Editora*)

Vita, Leticia

¿La constitución de Perón? : la reforma constitucional Argentina de 1949 en perspectiva transnacional / Leticia Vita. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Investigación , 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-29-1981-2

1. Derecho Constitucional . 2. Historia. I. Título.

CDD 342.00982



Facultad de Derecho

1º edición: diciembre de 2021

© Secretaría de Investigación

Facultad de Derecho, UBA, 2021

Av. Figueroa Alcorta 2263, CABA

[www.derecho.uba.ar](http://www.derecho.uba.ar)

Coordinación académica: Daniel R. Pastor, Emiliano J. Buis y Luciana B. Scotti

Coordinación administrativa: Carla Pia Victoria Alizai

Edición y Corrección de estilo: Laura Pérgola

Diseño y diagramación de interior y tapa: Eric Geoffroy [ericgeof@gmail.com](mailto:ericgeof@gmail.com)

Imagen de tapa: Tapa de Diario Clarin n°1227, Buenos Aires, 28 de enero de 1948.

Impreso en la Argentina – Made in Argentina

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Todos los derechos reservados. No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

---

## Índice

**Introducción general a la obra** ..... 7

---

Capítulo 1

**La reforma constitucional de 1949 en perspectiva transnacional** ..... 22

Leticia Vita

---

Capítulo 2

**El reconocimiento de derechos laborales a las mujeres en la primera mitad del siglo XX. Diálogos entre la reforma constitucional de 1949 y la Organización Internacional del Trabajo** ..... 37

Julieta Lobato

---

Capítulo 3

**Los derechos de las mujeres en la Constitución de 1949 en clave comparada** ..... 62

Déborah González Area y Anabel Soledad Papa

---

Capítulo 4

**El derecho de huelga y la Constitución de la Nación Argentina de 1949: reconocimiento internacional, impactos en la Argentina, usos y diálogos “desde arriba” y “desde abajo”** ..... 85

Jorge Afarian y Sebastián Nahuel Pasarín

---

Capítulo 5

**¿La constitución de Perón o la constitución de los  
trabajadores? Los sindicalistas constituyentes en  
la reforma social de la Constitución de la Nación  
Argentina de 1949** .....125

Sebastián Nahuel Pasarín

---

Capítulo 6

**La negociación colectiva en la reforma constitucional  
de 1949. Límites y proyecciones en el derecho  
laboral argentino** .....164

Bárbara Grecia Brezovec y Tatiana Carla Celestino

---

Capítulo 7

**La participación en las ganancias de las empresas  
en la Constitución de 1949** .....189

María Alejandra Vives e Ismael Pasquinelli

**Los autores y las autoras** .....217

## Introducción general a la obra

Leticia Vita

“Contrariamente a lo que se dice, acerca que fue dictada por Perón, no fue así. No hay duda que fue el inspirador de los principios fundamentales de la nueva Constitución, pero el Consejo Nacional del Partido Peronista elaboró un proyecto; varios justicialistas enviamos nuestras ideas, y yo mismo proyecté una Constitución total, muchos de cuyos artículos fueron insertados en la que finalmente se aprobó.

Aparte de ello, cuando ya se conoció el proyecto del peronismo, diversos convencionales constituyentes, enviaron sus observaciones, aceptándose muchas de ellas. De manera que no fue una especie de ‘voto en bloque’ sin estudio pormenorizado de cada tema, respondiendo a las necesidades sociales del momento...”.

Pablo Ramella  
Convencional Constituyente de 1949  
(Quiroga, 2010, p. 35)

## 1. El proyecto

Este libro resume los resultados de la investigación llevada a cabo en el marco del proyecto “La reforma constitucional argentina de 1949: alcances del constitucionalismo social argentino en perspectiva transnacional” (UBACyT, Programación Científica 2018). Su objetivo principal fue el de reconstruir y analizar en el trabajo de la convención constituyente de 1949, las ideas sobre el alcance del rol del Estado, los derechos de los trabajadores y la igualdad, identificando procesos de circulación, traducción y localización de ideas a partir de la perspectiva de la historia transnacional o global.

Esta empresa no partió de cero, sino que se sirvió de los resultados del proyecto “La Constitución argentina de 1949 y la ‘vía argentina’ al constitucionalismo social” (UBACyT, Programación Científica 2016), en el que analizamos los debates de la asamblea constituyente de 1949, a partir de las herramientas de la historia conceptual. Actualmente nos encontramos desarrollando un nuevo proyecto sobre el tema. Este se titula “Las peticiones de los sectores populares a la convención constituyente de 1949: prácticas y expectativas ante la reforma constitucional” (UBACyT, Programación Científica 2020). En él nos concentramos en el estudio de una fuente de la convención constituyente hasta ahora inexplorada, las peticiones de particulares a la asamblea de 1949. Nuestra aproximación, en este último caso, es la de la historia social o la historia “desde abajo”, rescatando las voces populares en su articulación con la producción del derecho constitucional.

En todos estos equipos han participaron estudiantes y jóvenes graduadas/os, la mayoría de las/os cuales se acercaban por primera vez a la investigación. Fueron y son parte en sus diferentes etapas: Jorge Afarian, Julieta Lobato, Sebastián Nahuel Pasarín, Anabel Soledad Papa, Tatiana Celestino, Ismael Pasquinelli, María Alejandra Vives, Déborah González Area, Bárbara Grecia Brezovec (todas/os autoras y autores en este libro), Carla Roggi, Josefina Ordenavia, Sheila Heimenrath, Joaquín Caprarulo, Nicolás Spagnuolo, Francisco Balbín, María Alejandra Gutiérrez Vargas, Stefany Malagnino, Lucía Vera Pedraza, Julián Besio Moreno, Federico Batagelj, Samanta Sofía Delas y Marina Muratore. Han participado también como adscriptas/os a esta investigación, aportando un valioso trabajo de búsqueda y análisis de fuentes: Sebastián Nahuel Pasarín, María Paula Cardella, Macarena Gómez, María Eugenia Zampicchiatti, Bautista Márquez, Florencia

Zubeldia Cascón, Agatha Ciancaglini Troller, Josefina Ordenavia, Débora González Área, Lucía Candela Rey, Bárbara Grecia Brezovec, Mariana Gómez Giacoia y Guadalupe Agustina Pedrozo.

La pregunta de investigación que articuló el proyecto, cuyos resultados condensa esta obra, fue aquella sobre el alcance que tuvieron ciertas disposiciones del constitucionalismo social en el caso argentino. Partimos del supuesto de que este aspecto, el del carácter social constitucional de la reforma de 1949, ha sido llamativamente, el menos explorado por la academia jurídica. El debate sobre la legitimidad de la declaración de la necesidad de reforma o sobre la introducción de la reelección presidencial son los tópicos más visitados por la investigación y la dogmática jurídicas (Vita, 2019). Así, existen todavía, a más de setenta años de la reforma, numerosos vacíos empíricos e interrogantes. En esta ocasión, nos interesó responder a la pregunta por el alcance y los límites de esas disposiciones en diálogo con el contexto internacional y los procesos de circulación, traducción y localización de ideas jurídicas.

Entendemos que, como desarrollaremos más adelante, la reforma constitucional de 1949 ha sido predominantemente etiquetada como “la constitución de Perón” o la “reforma peronista”, asumiendo que todo el proceso constituyente se encuadra en las ideas peronistas o las directivas de Perón. Sin duda, el proyecto y las propuestas oficialistas tuvieron en mira el contexto político local y deben ser explicados, también, por él. Sin embargo, como lo plantean las palabras del convencional por San Juan que preceden a este texto, el proceso constituyente no fue tan lineal o tan contradictorio como muchos doctrinarios quisieran demostrar.

Una de las incomodidades que motivó esta investigación consiste, precisamente, en verificar que la intensidad con la que la doctrina jurídica se ha empeñado en la discusión por la legitimidad de la reforma constitucional de 1949, es directamente proporcional a la ausencia de trabajos sobre otros aspectos de este proceso constituyente. Así, lo que esta investigación se ha propuesto responder es la cuestión acerca de la relación de estas disposiciones con lo que ya se venía discutiendo y constitucionalizando a nivel regional y global.

Nuestra hipótesis inicial, corroborada en el transcurso de la investigación, nos hablaba de limitaciones en torno a los derechos de los trabajadores y la igualdad material de las mujeres que estaban presentes también a nivel transnacional. En otras palabras, el alcance de

estas ideas en el seno de la convención fue, en parte, producto de la circulación, traducción y localización de ideas sobre constitucionalismo social en la región y principalmente en Europa. La idea de que la reforma de 1949 no fue solo la “reforma de Perón”, sino que receptó discusiones (con sus alcances y limitaciones) que venían dándose a nivel internacional, nos ayudó a identificar aspectos que nunca antes habían sido analizados en este episodio de nuestra historia constitucional.

## 2. Antecedentes

La reforma constitucional de 1949 ha recibido poca atención por parte de la historia constitucional y de la historiografía en general. Sobre todo, si se contrasta con la extensa bibliografía que existe sobre el constitucionalismo del siglo XIX. La falta de trabajos con base empírica sobre este proceso constituyente es especialmente notoria, como hemos dicho, en lo que hace a la dimensión social de la constitución. Se trata de la primera en incorporar derechos sociales y otros dispositivos de constitucionalismo social en la Argentina pero sigue siendo un proceso poco estudiado y menos aún enseñado, en parte por la lógica misma de la dogmática jurídica (Vita, 2019).

La teoría y la historia constitucional, en efecto, cuando se han ocupado de la reforma lo han hecho casi con exclusividad a partir del debate sobre la legitimidad-ilegitimidad de la ley de necesidad de reforma. Casi con igual intensidad, han denunciado lo que entendían como un carácter antidemocrático o directamente autoritario del proceso de reforma, al que adjudican el objeto exclusivo de garantizar la reelección de Perón (Linares Quintana, 1963; Quiroga Lavié, 1978; Ekmekdjian, 1992; Spota, 1975; Bidart Campos, 1993; Zarini, 1992 y más contemporáneos Badeni, 1994, 2004; Sagiúés, 2012 y Vanossi 1994, 2005). En contraste con estas lecturas, cierta literatura minoritaria se ha concentrado en los rasgos “peronistas”, “nacionalistas” o “anti-imperialistas” de la reforma, a fin de rescatar elementos que consideran valiosos desde el punto de vista ideológico (Koenig, 2015; Azzali, 2014; Fara y Gerber, 2013; Cholvis, 2013; Terroba, 2010; Descalzo, 2004; Alvar, 1997).

Algunos otros trabajos del ámbito constitucional, más recientes, han reinterpretado la reforma en clave de lo que han dado en llamar “populismo constitucional” (Gargarella, 2014; Pisarello, 2014; Negretto,

2012). Se trata de miradas que, en cierto sentido, vienen a revisar las lecturas más dogmáticas de la disciplina y que, a diferencia de estas, sí la inscriben en una lectura regional, identificando rasgos comunes entre el proceso argentino y el brasileño, por ejemplo. Sin embargo, no tienen como objetivo principal analizar el proceso constituyente argentino desde sus fuentes históricas sino que se inscriben en discusiones más contemporáneas.

Específicamente sobre la reforma de 1949 identificamos algunos trabajos desde la historia del derecho o desde perspectiva de la historia intelectual, que se han abocado a la figura de Arturo Sampay y de algunos otros convencionales clave (Segovia, 2004, 2005, 2007) o en la discusión ideológica en el seno de la convención (Rubio García, 2018; Diacovetzky, 2015; Herrera, 2014; Ramella 2011, 2007, 2004; Martínez Mazzola, 2012; Abásolo 2006), o los cuadros políticos en disputa (Ajmechet, 2018, 2012; Guardamagna, 2013). Recientemente, y en ocasión de un nuevo aniversario de la reforma, se ha publicado algún trabajo sobre el proceso constituyente (Benente, 2019) en el cual participamos. Pero sobre todo, nuestro aporte más reciente ha sido el de plantear formas diferentes de acercarse al objeto de estudio, a partir de una perspectiva transnacional y también permeable a las voces “desde abajo” del derecho constitucional (Vita, 2020; Afarian y Pasarin, 2020).

En efecto, un rasgo común de la mayor parte de los trabajos que abordan la reforma es, como hemos adelantado, un fuerte “provincialismo” que se ha predicado también respecto de los estudios sobre el primer peronismo (Palacio, 2018). Los marcos de análisis del período tienden concentrarse en el ámbito nacional quitando relevancia a las variables internacionales o regionales y en especial a los entrecruzamientos entre estas dimensiones. De esta manera, se cae en un reduccionismo muy marcado por el cual la reforma constitucional de 1949 es vista como un producto exclusivamente argentino y en nada conectado con lo que venía sucediendo en el derecho constitucional de la época a nivel regional o internacional.

Así, si nuestra aproximación se basa exclusivamente en los nombres “canónicos” de la enseñanza del derecho constitucional en la Argentina la conclusión es clara: la Constitución de 1949 es la constitución de Perón. Se afirma que el texto de 1949 “se inspiró clara y expresamente en la doctrina nacional justicialista” (Sagués, 2017, p. 878) y hasta se sostiene que “la reforma de 1949 introdujo amplísimas e importantes modificaciones en el texto constitucional, en función de la ideología

política que inspiró la actuación del régimen autoritario imperante en ese momento” (Badeni, 2006, p. 183).

Desde estas lecturas, el objetivo principal del proceso constituyente es unívoco: la reelección de Perón. La Convención se reúne, “y la mayoría peronista articula un texto constitucional (...) a cuya codificación se vuelcan aparentemente los contenidos del constitucionalismo social; pero, en verdad, las declaraciones se esfuman en declamaciones sin verdadera esencia jurídica, y el propósito fundamental de la enmienda consiste en autorizar la reelección del presidente” (Bidart Campos, 1993, p. 163). En otras palabras, “...el *leit motiv* de la reforma constitucional fue la modificación del art. 77 de la Ley Fundamental que establecía que el presidente de la República no podía ser reelecto “sino con intervalo de un período” (López Rosas, 1996, p. 599).

En lo que hace a las fuentes de las que habría abrevado la convención constituyente se han declamado diversidad de afirmaciones que, por lo general, no se respaldan en un estudio empírico histórico. Así, mientras que por un lado se sostiene que si bien “se podría suponer que la Constitución de Querétaro, bandera de ese constitucionalismo social, habría inspirado muchas de sus normas (...) el justicialismo, autoidentificado como una “tercera posición”, distinta tanto del liberalismo capitalista como del marxismo, prefirió manejarse con insumos ideológicos propios, muchos de ellos de inspiración cristiana (Sagués, 2017, pp. 878-879) al mismo tiempo se ha afirmado que es “innegable” la influencia del artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917 en el 40 de la argentina de 1949 (Zaffaroni, 2014, p. 6).

### 3. Marco teórico y metodológico

Los trabajos que integran esta obra, si bien plantean abordajes principalmente jurídicos, se nutren de diversos aportes y discusiones historiográficas sobre los derechos de los trabajadores y de las mujeres durante el primer peronismo. Así, un primer rasgo común a todos ellos es que parten de un diálogo estrecho entre el derecho y la historia. Entre la historia y el derecho. En palabras de Tío Vallejo y Barrera (2012) se proponen superar el divorcio entre “la historia”, en general, y “la historia del derecho”. Como han destacado en un dossier ya clásico, durante mucho tiempo el campo del derecho desde una perspectiva histórica era reclamado casi con exclusividad por abogados y abogadas que

hacían historia y que tenían sus propias instituciones, organismos de publicación y foros de discusión. Esto ha ido cambiando en las últimas décadas hasta el punto de que es posible encontrar toda una serie de líneas de investigación y encuentros académicos en los que el diálogo interdisciplinar es la regla común (Tío Vallejo y Barrera, 2012).

Un segundo eje que ordena los capítulos que prosiguen es la pregunta por la dimensión transnacional. Como adelantamos, nuestro proyecto se organizó en torno a la perspectiva de la historia global o transnacional con el objetivo de disputar las lecturas predominantes sobre la reforma de 1949 que la interpretaban exclusivamente en clave nacional. Los términos historia global, historia transnacional, historia mundial, historia conectada suelen usarse de manera indistinta e imprecisa. En nuestro trabajo partimos de la distinción entre enfoque y objeto de estudio que ayuda a clarificar lo que queremos decir con historia global o transnacional (Bertrand, R., 2015; Kuntz Ficker, 2014).

Nuestra opción es por la historia global como enfoque, en el sentido de aproximarnos a un objeto de estudio que normalmente no es visto o analizado teniendo en cuenta el contexto internacional (la reforma constitucional argentina de 1949), prestando atención a este contexto y, en particular, a las interconexiones entre el ámbito local y el regional e internacional. Nuestro objeto de estudio principal no es el constitucionalismo social mundial, sino el local. Pero nos acercamos a ese fenómeno conectando nuestras preguntas con el proceso más general.

En efecto, la historia global es parte de una renovación metodológica que ha venido teniendo lugar desde de fines del siglo pasado y principios de este. Se trata de un “giro global” que destaca dos defectos de nacimiento de las ciencias sociales y las humanidades modernas que dificultan que comprendamos de un modo más sistemático los procesos que atraviesan el mundo: un “nacionalismo metodológico”, propio del origen mismo de las humanidades y las ciencias sociales que nacieron a la par de la formación del Estado-nación y un profundo eurocentrismo (Conrad, 2017). La sociología, la historia, la filosofía ubicaban en primer plano los procesos de cambio que tenían lugar en Europa y entendían que Europa era la fuerza impulsora central de la historia del mundo. Así, las herramientas conceptuales de las humanidades y las ciencias sociales han creado a partir de la historia europea un modelo de desarrollo universal. Las categorías europeas de “Estado-Nación”, “democracia” o “liberalismo” se han impuesto sobre los pasados de

todos los otros. Las disciplinas modernas han tratado a todas las demás sociedades como colonias de Europa (Conrad, 2017).

La historia global, entonces, se propone superar estas “manchas de nacimiento” como una forma de análisis histórico en el que los fenómenos, sucesos y procesos se sitúan en contextos globales (Conrad, 2017). No es necesariamente un enfoque para aplicar a todos los casos. Pero es especialmente potente en aquellos en los que las conexiones y la circulación de ideas forman parte de la construcción de conocimiento local. En ese espacio es precisamente donde la historia global brinda sus mayores ventajas: en el de las interconexiones e interdependencias de los cambios políticos y sociales a través del mundo, que tuvieron lugar incluso mucho antes del inicio de lo que conocemos como “globalización” tras la segunda guerra mundial. Así, el estudio de estas interconexiones ha dado lugar a trabajos sobre los procesos de circulación de doctrinas políticas –y podemos agregar también jurídicas– que han destacado el papel jugado por traductores e intérpretes que difundían estas.

Esta perspectiva plantea una advertencia que es crucial para revisar nuestras investigaciones jurídicas: la de evitar el modelo “difusionista” sobre la circulación de saberes e ideas. ¿En qué consiste este modelo? Según este enfoque las ideas y doctrinas (teorías científicas, ideologías políticas, tendencias culturales) simplemente se diseminaron desde un núcleo generador occidental (Europa y los Estados Unidos) hacia el resto del mundo. El modelo alternativo a este se enfoca en esos cuerpos “híbridos” de conocimiento y en las redes de científicos e intelectuales a través de los cuales surgen y circulan<sup>1</sup>. En efecto, la tradicional “historia de ideas”, era tributaria de esta visión “difusionista” del saber

---

<sup>1</sup>Un ejemplo de este tipo de uso de la historia global como enfoque son para el caso argentino y para el estudio de las ideas y doctrinas jurídicas del constitucionalismo liberal del siglo XIX, los trabajos de Eduardo Zimmermann (2014). En el siglo XIX, letrados hispanoamericanos tradujeron y circularon obras clásicas del constitucionalismo norteamericano que tuvieron un impacto y una recepción muy fuerte en el lenguaje jurídico de las jóvenes repúblicas latinoamericanas. Para Zimmermann, el lenguaje del liberalismo constitucional argentino del siglo XIX reflejó esa mezcla de modelos originales, adaptaciones e interpretaciones propias, dando lugar a un lenguaje político y jurídico “híbrido”, producto de una fusión de lo transnacional y lo local.

propagando un análisis donde con demasiada frecuencia se describía a los intelectuales latinoamericanos como consumidores y reproductores pasivos de las modas ideológicas importadas de Europa.

Por último, lo que la historia global y las distintas vertientes que se ocupan de la circulación de saberes y de ideas permiten es romper con el esquema tradicional de centro-periferia, para ocuparse de las intersecciones y de los procesos locales de traducción. Las ya conocidas investigaciones sobre recepción, transferencia o trasplante de normas jurídicas europeas en otros contextos culturales han llevado a la necesidad de reelaborar un nuevo concepto epistemológico que atienda en primer lugar a los marcos de sentido y significación locales (Duve, 2012).

De esta manera, a partir del diálogo de la historia del derecho en general y de la historia constitucional en particular, la historia del derecho global o *global legal history* (Duve, 2020), nos invita a revisar los presupuestos, métodos, fuentes y las preguntas que nos hemos hecho en relación con nuestro tema de estudio. Los capítulos que componen esta obra se orientan a revisar el caso de la Constitución de 1949 desde este nuevo marco.

#### 4. La obra

Los trabajos que componen este libro se proponen responder a la pregunta por el alcance y las limitaciones de la reforma constitucional de 1949 en términos de constitucionalismo social, enfocándose en los derechos de los trabajadores y de las mujeres desde la perspectiva de la historia global. Sin perjuicio de entrar en diálogo con los aportes de la historia social del trabajo y la historia de las mujeres en la Argentina.

Algunas de las preguntas transversales a todos los capítulos son: ¿cómo incide el derecho comparado en el alcance y limitaciones de las disposiciones adoptadas o discutidas?, ¿qué debates llegaron al debate argentino?, ¿cómo fueron leídos?, ¿cómo fueron utilizados o “localizados”?, ¿en qué medida se dejaron de lado aspectos, o dimensiones de otras experiencias constitucionales que fueron tomadas como ejemplo?, ¿qué conexiones internacionales, redes, alianzas, se jugaban?, ¿qué actores “circularon” por otras experiencias jurídicas y luego actuaron en el ámbito argentino?

El primer capítulo, de mi autoría, se propone explicar los desafíos que implica abordar la reforma constitucional de 1949 desde la perspectiva transnacional. Este trabajo propone que el nacionalismo metodológico y el modelo difusionista, predominantes en los estudios sobre el proceso constituyente argentino, pueden desafiarse a partir de tres pasos: el de lidiar con la historia del peronismo en la Argentina, el de enfocarse en la intersección entre lo local y lo global y, finalmente, el de atender a los marcos de significación y sentidos locales.

El segundo capítulo, elaborado por Julieta Lobato, analiza el alcance de los derechos de las mujeres trabajadoras en la Constitución de 1949 en diálogo con las discusiones y saberes que para la época estaban presentes en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Lobato nos invita a pensar las construcciones de la noción de género que circularon en el contexto de la reforma a partir de las protecciones específicas para las mujeres trabajadoras que se discutieron en el seno de la OIT.

En la misma línea, el tercer capítulo, escrito por Anabel Soledad Papa y Déborah González Area, se dedica a los derechos de la mujer en la Constitución de 1949 pero a partir del análisis comparado con otras constituciones de la región y los reclamos de las mujeres en la prensa del movimiento feminista. El trabajo realiza un detallado mapeo del estado de los derechos de las mujeres en las constituciones de la región para analizar, desde ese marco más amplio, el caso argentino.

El cuarto capítulo, escrito por Jorge Afarian y Sebastián Nahuel Pasarín, se ocupa del caso del derecho de huelga. Este derecho no fue incluido en los proyectos ni en el texto de la Constitución finalmente sancionado pero fue una de las demandas más fuertes del movimiento de los/as trabajadores/as. El capítulo analiza el caso de la ausencia de este derecho en el texto de la Constitución de 1949 desde una perspectiva novedosa y sin descuidar la dimensión transnacional: a partir del análisis de la doctrina jurídica y del actuar del Estado (“desde arriba”) y desde el análisis de las peticiones que grupos de trabajadores hicieron llegar a la convención constituyente de 1949 (“desde abajo”).

En el quinto capítulo, Sebastián Nahuel Pasarín aborda el doble carácter de los diputados sindicalistas en la convención constituyente de 1949: el de representantes del partido oficialista y de la clase trabajadora. Para ello realiza un trabajo de análisis comparado con la experiencia mexicana de 1917, recuperando tanto la dimensión interna como la externa o “social” de estos procesos constituyentes.

En la línea de los derechos que finalmente no terminaron por ser incluidos en el texto sancionado en 1949, el capítulo sexto, elaborado por Tatiana Celestino y Bárbara Grecia Brezovec, aborda la cuestión de la negociación colectiva y el modelo sindical en el marco de la reforma constitucional de 1949. Su investigación recorre los antecedentes históricos y normativos de este instituto jurídico para incorporar también una mirada transnacional a partir del análisis comparado con constituciones de la región y de Europa.

En el mismo sentido, el capítulo séptimo, escrito por María Alejandra Vives e Ismael Pasquinelli, se ocupa del caso de la participación obrera en las ganancias de las empresas, no incluido en el texto sancionado en 1949, pero presente en el derecho constitucional de la época y en algunas peticiones populares que llegaron a la asamblea constituyente de 1949.

## **Bibliografía**

---

- Abásolo, Ezequiel, *Peronismo y Derechos Fundamentales*, Tesis doctoral, Universidad Católica Argentina, 2006.
- Afarian, Jorge y Pasarín, Sebastián, “Derecho de huelga y Constitución argentina de 1949: Las peticiones a la Convención Constituyente”, en *Trabajos y Comunicaciones*, 51, e105, 2020.
- Ajmechet, Sabrina, “El peronismo como momentos de reformas (1946-1955)”, en *Revista SAAP*, Vol. 6, N° 2, 2012, pp. 249-266.
- Ajmechet, Sabrina, “Las concepciones políticas de la reforma constitucional de 1949: las visiones del peronismo y la Unión Cívica Radical”, en *Trabajo y Sociedad*, N°30, 2018, pp. 25-45.
- Alvar, Mayor, *La constitución revolucionaria que fue borrada de la historia*, Buenos Aires, marzo-abril, Apuntes de la F.J.A., 1997.
- Azzali, Jorge, *Constitución de 1949*, Buenos Aires, Punto de Encuentro, 2014.
- Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional: tomo I*, Buenos Aires, La Ley, 2006.

- Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1994
- Benente, Mauro (comp.) *La constitución maldita: estudios sobre la reforma de 1949*, José C. Paz, Edunpaz, 2019.
- Bertrand, Romain, “Historia global, historias conectadas: ¿un giro historiográfico?”. En *Prohistoria*, n° 24, 2015, pp. 3-20.
- Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1993.
- Cholvis, Jorge, *La Constitución y otros temas (dilemas del constitucionalismo argentino)*, Libro II: Constitución, economía y desarrollo, Córdoba, El Cid. 2013.
- Conrad, Sebastian, *Historia global. Una nueva visión para el mundo actual*, Barcelona, Crítica-Planeta, 2017.
- Descalzo, Damián, “Arturo Enrique Sampay: el jurista de Perón I”, en *La Memoria de Nuestro Pueblo I*, (5), 2004, pp. 17-18.
- Diacovetzky, Enrique, “Análisis de la reforma constitucional justicialista de 1949”, *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, N°15, 8, 2015, pp. 205-233.
- Duve, Thomas, “Von der europäischen rechtsgeschichte zu Einer rechtsgeschichte europas in globalhistorischer perspective”, *Rechtsgeschichte-Legal History*, N°20, 2012, pp. 18-71.
- Duve, Thomas, “What is global legal history?”, en *Comparative Legal History*, 2020, DOI: [10.1080/2049677X.2020.1830488](https://doi.org/10.1080/2049677X.2020.1830488)
- Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1992.
- Fara, Lui. y Gerber, Santiago, 1949. *Una constitución para la patria justa, libre y soberana*, Buenos Aires, Ediciones Piloto de Tormenta, 2013.
- Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz, 2014.
- Guardamagna, María, “El rol de la universidad en la formación de cuadros políticos en la Constitución del 49”, en *POSTData*, Vol. 18, N° 1, 2013, pp. 73-102.
- Herrera, Carlos Miguel, “En los orígenes del constitucionalismo social argentino: Discursos en torno a la Constitución de 1949”, en *Historia Constitucional*, 15, 2014, pp. 445-469.
- Koenig, Marcelo, *Una constitución para todos: Una introducción al pensamiento de Sampay, la Constitución de 1949 y la concepción*

- peronista de la función social de la propiedad*, Buenos Aires, Punto de Encuentro, 2015.
- Kuntz Ficker, Sandra, “Mundial, trasnacional, global: Un ejercicio de clarificación conceptual de los estudios globales”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2014, <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.66524>
- Linares Quintana, Sebastián, *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado*, 9 volúmenes, Buenos Aires, Alfa, 1963.
- López Rosas, José Rafael, *Historia Constitucional Argentina*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1996.
- Martínez Mazzola, Ricardo, “¿Herederos de Mayo y la Constitución de 1853? Liberalismo y antiliberalismo en el debate sobre la reforma constitucional de 1949”, en *Apuntes de investigación del CECYP*, 21, 2012, pp. 77-105.
- Negretto, Gabriel, “El Populismo Constitucional en América Latina. Reflexiones Sobre la Constitución Argentina de 1949,” en Mijangos, Pablo y Rojas, Rafael (eds.), *La Tradición Constitucional en América Latina*, México, Taurus. 2012
- Palacio, Juan Manuel, *La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en Argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2018.
- Pisarello, Gerardo, *Procesos constituyentes*, Madrid, Trotta, 2014.
- Quiroga Lavié, Horacio, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, De Palma, 1978.
- Quiroga, Bibiano, Entrevista a Pablo A. Ramella (1987), en A.A.VV, *Constitución del 49. Reflexiones a 60 años*, Buenos Aires, Ediciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 2010.
- Ramella, Susana, “Algunas interpretaciones en torno al proceso constituyente y a la ideología de la Constitución de 1949”, en *Revista de Historia del Derecho*, Número 32, 2004, pp. 253-335.
- Ramella, Susana, “Propiedad en función social en la Constitución de 1949: una mentalidad del Antiguo Régimen representada en el constitucionalismo social de la época”, en *Revista de Historia del Derecho*, N° 35, 2007, pp. 297-354.
- Ramella, Susana, “La concepción antropológica del derecho del trabajo en el constitucionalismo social del siglo XX”, en *Revista de Historia del Derecho*, n.42, 2011, pp. 89-126.

- Rubio García, Gonzalo, “La reforma constitucional de 1949: influencias y apoyos intelectuales a la iniciativa peronista”, *páginas*, año 10, N° 22, enero-abril de 2018, pp.149-171.
- Sagüés, Néstor Pedro, “La Constitución de Querétaro y su influencia en la Constitución Nacional Argentina”, en *Influencia extranjera y trascendencia internacional/ Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor*, coordinadores; Ciudad de México, Secretaría de Cultura, inehrm, Senado de la República, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.
- Sagüés, Néstor Pedro, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2012.
- Segovia, Juan, “Peronismo, Estado y reforma constitucional: Ernesto Palacio, Pablo Ramella y Arturo Sampay”, *Revista de Historia del Derecho*; Buenos Aires; N°34, 2004, pp.347-441.
- Segovia, Juan, “El peronismo y la constitución de 1949 en la crisis de legitimidad argentina”, en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Buenos Aires, 2005, pp. 1-48.
- Segovia, Juan, “Aproximación al pensamiento jurídico y político de Arturo Enrique Sampay. Catolicismo, Peronismo y Socialismo Argentinos”, en *Anales de la Fundación Francisco Elías de Tejada*, N°. 13, 2007, pp. 165-192.
- Spota, Alberto, *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.
- Terroba, Mario, *La Constitución Nacional de 1949. Una causa nacional*, Rosario: Fundación Ross, 2010.
- Tío Vallejo, Gabriela y Barrera, Darío, “Historia Política e Historia del Derecho: confluencias, divergencias y resistencias”, *PolHis*; 10, 2012.
- Vanossi, Jorge, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Buenos Aires, Eudeba, 1994.
- Vanossi, Jorge, “La Constitución Nacional de 1949”, *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Buenos Aires, t. 32, 2005, pp. 291-344.
- Vita, Leticia, “El pueblo a la Constitución. La reforma constitucional de 1949 a la luz de las peticiones a la asamblea constituyente”. *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación*, 132, 2020, pp. 9-22.
- Vita, Leticia, “La reforma negada: la interpretación de la doctrina constitucional argentina contemporánea sobre la Constitución de 1949”, en Benente, Mauro (comp.) *La constitución maldita:*

- estudios sobre la reforma de 1949, José C. Paz, Edunpaz, 2019, pp. 21-45.
- Zaffaroni, Eugenio, “Estudio sobre la Constitución de la Nación Argentina de 1949”, en *Revista Derecho Público*. Año III, N° 8. 2014, pp. 3-20.
- Zarini, Helio, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.
- Zimmermann, Eduardo, “Historia Global y Cultura Constitucional: Una nota sobre la traducción y circulación de doctrina jurídica en la Argentina del siglo diecinueve”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Débats, 2014, <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.66772>

---

## Capítulo 1

# **La reforma constitucional de 1949 en perspectiva transnacional**

Leticia Vita

### 1. Preliminares

La historia constitucional argentina tiene uno de sus capítulos más polémicos y, al mismo tiempo, menos estudiados en la reforma constitucional de 1949. No fue el único proceso constituyente que ha desatado acaloradas discusiones académicas y políticas, pero sí es el que convoca los debates y posiciones más irreconciliables. Tal vez por ello, y por la preeminencia de una cultura jurídica de la legalidad que prioriza la enseñanza del derecho vigente (Cacciavillani y Vita, 2021) es la reforma constitucional menos investigada y más frecuentemente excluida de los programas de estudio.

Los principales ejes de la polémica en torno a la Constitución de 1949 han sido su legitimidad de origen y, en mucha menor medida, su contenido social. Para la época existía un consenso común en la comunidad jurídica en torno a la necesidad de reforma del texto liberal de 1853 (Herrera, 2014; Segovia, 2019). Tanto radicales como socialistas entendían que los tiempos requerían una actualización de la vieja constitución. Sin embargo, el modo en que terminó siendo sancionada

la ley 13.233<sup>2</sup> y, especialmente, la posibilidad de la introducción de la cláusula de reelección presidencial, atizó los desacuerdos y propulsó el retiro de los convencionales radicales del recinto.

A partir de entonces y hasta nuestros días, la lectura predominante en la academia jurídica es que la constitución de 1949 fue “la constitución de Perón”, o que la reforma constitucional de 1949 fue “la reforma peronista”. Con esta adjetivación se busca destacar que toda la innovación del primer cambio constitucional argentino del siglo XX fue la de introducir la reelección presidencial y consolidar un estilo de poder que “sacrificó en demasía la libertad” (Vanossi, 1982, p. 557). Esta lectura, que cuestiona o deja en un plano muy insignificante la inserción del texto de 1949 dentro del proceso más amplio del constitucionalismo social, tiene un correlato en la valoración que se hace sobre su resultado. Si la Constitución de 1949 fue “la constitución de Perón” y una reforma que en términos formales debe ser entendida como nula, entonces no hay mucho para investigar o profundizar sobre ella.

La existencia de numerosos vacíos empíricos y campos de indagación inexplorados en torno al proceso constituyente de 1949 corroboran este fenómeno. Ni la academia jurídica (salvo contadas excepciones en el ámbito de la historia del derecho), ni tampoco la historiografía, en especial la historia del primer peronismo, se han ocupado particularmente del tema. Esta última, si bien ha experimentado en los últimos años una renovación de sus perspectivas de análisis (Palacio, 2010; Acha y Quiroga, 2009), incluyendo arenas antes no transitadas

---

<sup>2</sup>El Congreso Nacional sancionó el 27 de agosto de 1948 la Ley N° 13233 que en su artículo 1° proclamaba de manera general: “(d)eclárase necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional, a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación”. Esta ley fue aprobada por los dos tercios los miembros presentes en el Parlamento y no por los dos tercios de los totales, interpretando de esa manera el mandato establecido en el artículo 30 de la Constitución de 1853 que no aclaraba ni lo uno ni lo otro. Tanto esta interpretación, como el medio por el cual se declaró la necesidad de una reforma (ley y no declaración) y el hecho de que no hubiese existido un temario de temas a reforma, fueron los aspectos más atacados por la doctrina jurídica pero también por la oposición a la hora de impugnar la legitimidad de este proceso constituyente. Ver Vita (2019).

como la historia de la justicia, de las políticas sociales o del peronismo provincial, todavía no ha abordado el marco constitucional del primer peronismo.

El objetivo de este capítulo es el de explorar un aspecto del proceso constituyente de 1949 que todavía presenta interrogantes: el de su dimensión transnacional. ¿Cuáles fueron los textos constitucionales que tuvieron como modelo los diputados convencionales?, ¿qué límites refleja el texto de 1949 en relación con otras constituciones?, ¿es una constitución propiamente “peronista”? Nos interesa demostrar la utilidad de realizarnos estas preguntas explorando un enfoque que no es el que predomina en este campo de estudio: el de la historia global o transnacional.<sup>3</sup>

Si bien el recurso al derecho comparado es habitual y casi obligado en el campo de la investigación jurídica, la mirada que predomina en este ámbito es la “difusionista”. Desde esta perspectiva, se tiende a identificar un centro, desde el cual emanan las ideas jurídicas, y una periferia, en la que estas son receptadas y adoptadas casi acríticamente por los actores locales. En estas teorías sobre trasplantes jurídicos, muy habituales en el derecho constitucional, concurre una subestimación de quienes son receptores de estas ideas, que son vistos como sus fallidos importadores.<sup>4</sup>

Existe una mirada muy deficitaria, entonces, sobre los procesos más capilares que hacen a la circulación de saberes e ideas y que explican más profundamente, los motivos y los alcances del derecho sancionado. El foco suele estar puesto en el proceso de recepción de ideas y no en su circulación o apropiación de significados locales. Parece mucho más productivo, en cambio, advertir que la historia de estos procesos

---

<sup>3</sup> Como hemos explicado en la introducción de esta obra si bien “historia global” y “perspectiva transnacional” son términos diferentes, el espíritu metodológico que anima ambas es el mismo. Se trata de ampliar los marcos de análisis a fin de desafiar el nacionalismo metodológico que predomina en nuestra aproximación histórica.

<sup>4</sup> En 1972, el autor brasileño Roberto Schwarz publicaba su texto “As idéias fora do lugar” (“Las ideas fuera de lugar”), que dio pie al pensamiento conservador que veía las ideas modernas de Europa como ideas fuera de lugar en un Brasil atrasado. El autor buscaba las razones históricas por las cuales las ideas liberales nuevas causaban extrañeza y artificialidad en su tierra. Esta tesis fue fuertemente disputada, entre otros, por el argentino Elías Palti (2014).

“no es solamente el registro de cómo ciertas ideas se originan en un lugar y son recibidas en otro”, sino que lo relevante es la historia que se desarrolla “precisamente en el movimiento entre los diferentes puntos, esto es, el proceso de transición (comunicación, asimilación, modificación, etc.), es un proceso histórico de creación de nuevo conocimiento” (Zimmermann, 2017, p. 17).

De la misma forma, estos procesos de creación de un nuevo conocimiento, que debemos aprehender como “híbrido”, se ven condicionados por las características de los mecanismos sociales que los posibilitan: “intelectuales, escritores, científicos, expertos en política pública, académicos; sus redes internacionales, conferencias, publicaciones, traducciones, sociedades científicas, literarias, etc.” (Zimmermann, 2017, p. 17). Así, estos procesos se revelan ante nuestros ojos como objetos privilegiados de estudio.

Nos interesa, por lo tanto, la pregunta acerca de los procesos de intercambio, contacto y movilidad que habilitaron ciertos debates en el derecho constitucional argentino de mediados de siglo. Cobran importancia las apropiaciones críticas y los usos locales de determinadas doctrinas e ideas. Nos incumbe el rol de traductores e intérpretes de las experiencias que tenían lugar en latitudes lejanas no solo espacialmente, sino lingüística y culturalmente. Toman protagonismo, finalmente, la experiencia legislativa comparada y los procesos constituyentes previos y contemporáneos.

Emprender el estudio de la reforma constitucional de 1949, desde este punto de partida, implica, finalmente, desafiar ciertos sentidos comunes propios de la disciplina jurídica y su marcado “nacionalismo metodológico” (Conrad, 2017). Nos lleva a hacernos nuevas preguntas, a detenernos en otras fuentes y a visitar archivos que no serían de interés para la historia constitucional de corte más tradicional. Se trata de cuestionar las aseveraciones demasiado dogmáticas (que a doctrina jurídica reproduce) sobre el origen y el destino de nuestro derecho, para aportar bases empíricas que nos permitan valorar la historia de nuestro derecho en un diálogo fructífero con el presente.

## 2. Tres desafíos

### 2.1. Lidar con el “hecho maldito”

Abordar la Constitución de 1949 en clave transnacional no implica negar el contexto histórico en el cual se gestó el proceso constituyente. Aún más, se podría decir que nos obliga a tomarnos en serio este marco local a los fines de dar cuenta de su dimensión y alcance real. La historia global o transnacional, entonces, no viene a sustituir al paradigma de la historia nacional. Se trata de escribir una historia de espacios delimitados, pero teniendo en mente las conexiones globales y las condiciones estructurales (Conrad, 2017).

Este mandato no está exento de dificultades. La principal en nuestro objeto de estudio es, sin duda, la de lidar con el significado del peronismo en la historia argentina. El “hecho maldito” del país burgués, recordando la conocida expresión de John William Cooke, ha sido y sigue siendo también un “hecho maldito” en la historia argentina, que “no deja en el pasado aquellas tramas de conflicto y violencia que, teniendo al primer peronismo como su retorta, son las que modelan los distintos contextos de producción académica” (Acha y Quiroga, 2012, p. 12).

De esta forma, lo complejo de tratar con un fenómeno como el peronismo es evitar caer en interpretaciones que tengan como principal objeto justificar una posición ideológica presente. Algo válido desde el punto de vista de las posiciones políticas personales, pero de poca utilidad a la hora de conocer más sobre un proceso histórico concreto. En nuestro caso, se trata de poder dar cuenta del significado actual de un hecho como el de la reforma constitucional de 1949, sin realizar recortes que orienten nuestras preguntas históricas (Caroni, 2010).

A la Constitución de 1949 se aplica una paradoja similar a la que se da a nivel historiográfico en relación con el peronismo. La más reciente bibliografía sobre el período lo ha puesto a prueba de tres maneras (Palacio, 2010): mostrando que el Estado peronista, lejos de ser una entidad férreamente conducida por su líder, se trató de una arena de disputa entre diversos actores y organismos; probando que la distancia entre lo pretendido y lo logrado era mucho más grande que lo que el propio régimen estuvo dispuesto a admitir; e indicando la existencia de múltiples canales de continuidad entre las políticas sociales previas y las peronistas.

Esta mirada, aunque necesaria en muchos aspectos para romper con lecturas monolíticas y dogmáticas, no llega a dar cuenta de la representación sobre el pasado y el impacto de las políticas tomadas durante la presidencia de Perón en la vida de las personas de a pie (Adamovsky, 2012). El dilema que se plantea con estas nuevas miradas es el de: “¿(q)ué hacer con ese peronismo, que no se parece en nada al que ha construido esta historiografía –débil, irresoluto, impotente, limitado, tradicional, innovador y vacilante–, que sería sencillamente irreconocible para cualquiera de sus contemporáneos, peronistas u opositores?” (Palacio, 2010, pp. 264-265).

De igual manera, la reforma constitucional de 1949 es representada en la doctrina jurídica predominante<sup>5</sup> como un proceso contradictorio, de alcance muy limitado, y, sobre todo, como una constitución que no innovaba en materia social (Vanossi, 1982; Dalla Via, 2016), sino que recogía, en el mejor de los casos, los procesos legislativos y políticos que habían venido desarrollándose en décadas anteriores (Manili, 2016).

En este relato, lo que la academia jurídica no puede explicar es el carácter revolucionario o disruptivo del texto de 1949 en la historia constitucional argentina. Lo que se escapa en estas lecturas, de la misma manera que sucede con cierta historiografía sobre el primer peronismo, son los elementos de ruptura con el discurso de derechos anterior. Lo que falta allí es la mirada de las clases populares sobre el cambio constitucional y las implicancias de este lenguaje en la constitución de una “subjetividad política peronista” (Barros, 2015; Vita y Lobato, 2021).

Tomar en serio el marco local de la Constitución de 1949 para luego incluir una perspectiva transnacional conlleva dialogar con la historiografía sobre el peronismo para superar las posturas más partisanas y dimensionar su peso específico. Se trata también de superar el divorcio existente entre “la historia”, en general, y “la historia del derecho”, en particular (Tío Vallejo y Barrera, 2012), contextualizando al derecho de manera robusta. Este derecho que no surge de la nada pero tampoco lo hace solo de “los grandes nombres” o de “los grandes juristas”. Para

---

<sup>5</sup> A diferencia de la historiografía, esta no ha sido objeto de una revisión o renovación temática ni metodológica.

dimensionarlo en todas sus escalas es indispensable contextualizarlo históricamente.

## 2.2. No perder de vista la intersección entre lo local y lo global

La historia del intercambio y las conexiones globales es el modo más popular que ha adoptado la historia global o transnacional en los últimos años. Esta pone el énfasis en los entrelazamientos, las ideas en circulación y las personas en movimiento. Como señalamos más arriba, no se trata de identificar un origen y un destino de las ideas, sino dar cuenta de la creación de un nuevo conocimiento en ese proceso, al mismo tiempo que implica tomar nota de los mecanismos que hacen posible esa circulación (Zimmermann, 2017): tanto las personas (juristas, académicos/as, expertos/as) como también las redes y los espacios de encuentro como congresos, publicaciones, traducciones, entre otros.

Dos ejemplos de este tipo de enfoque aplican al caso argentino y nos sirven para ilustrarlo. El primero se vincula con el proceso de redacción de la Constitución nacional de 1853 (y su reforma en 1860), en el que se ha comprobado un proceso de recepción del “modelo americano” a partir del estudio de la copiosa circulación de traducciones de doctrina constitucional norteamericana realizadas por juristas locales (Zimmermann, 2014). La cultura jurídica local resignificó estas ideas habilitando un nuevo conocimiento que, lejos de ser una copia o una recepción acrítica desde el norte, implicó una apropiación local sobre la base de los problemas locales.

El segundo ejemplo de este tipo de cruces entre fuerzas globales y condiciones locales es el que se registró en el marco del proceso de consolidación del campo académico de la legislación del trabajo en la antesala de la creación de los Tribunales de Trabajo durante el primer peronismo (Palacio, 2013). La circulación de expertos locales en la Organización Internacional del Trabajo, la traducción o disponibilidad de ciertos libros, revistas y noticias, y los contactos que se gestaron en el marco de congresos científicos, las conferencias panamericanas o los encuentros diplomáticos bilaterales, fue el presupuesto para vigorizar una disciplina que todavía estaba en ciernes en la Argentina y que en ese proceso, localizó, tradujo y redimensionó experiencias ajenas que sirvieron para gestar un nuevo conocimiento que fue la base para el diseño del fuero laboral.

Al apenas ampliar el marco de estudio sobre la reforma constitucional de 1949, constatamos procesos similares. Es clara la presencia de doctrina, noticias y, especialmente, traducciones, que aportaron a la circulación de saberes en torno al constitucionalismo social de la época. En esa línea, uno de los aspectos menos explorados del proceso constituyente de 1949 es el del rol que tuvo el Secretario de Asuntos Técnicos José Miguel Francisco Luis Figuerola en la confección, a encargo del propio Perón, de un estudio sobre la situación constitucional de la época. Este informe, repleto de anexos y cuadros comparativos, incluía además de otros documentos, el detalle de las constituciones de 23 países.<sup>6</sup> Ese material fue impreso en un tomo de 237 páginas y publicado por la Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia de la Nación, en febrero de 1950 (Cholvis, 2015, p. 58).

Según podemos comprobar en los debates de la asamblea constituyente, este informe era conocido por sus diputados y fue frecuentemente referido. Si nos concentramos en las discusiones concernientes a temas específicos de constitucionalismo social, son ocho las constituciones más citadas y todas ellas estaban en el informe de Figuerola (por cantidad de referencias): las de Brasil (1934, 1937 y 1946), Bolivia (1938 y 1945), Ecuador (1946), Venezuela (1947), Guatemala (1945), Cuba (1940), México (1917), Weimar (1919) y Perú (1933). Además, fueron muy citadas las de Uruguay (1938, 1942), Panamá (1946), Colombia (1936), China (1947), Italia (1947), Portugal (1933), Chile (1925), Nicaragua (1948) y Polonia (1921). La mayoría de ellas estaban también incluidas en el estudio.

Menos repetidas pero también citadas de manera más genérica por los convencionales aparecen las constituciones de Haití, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana, Honduras, El Salvador, Bélgica y Países Bajos, Danzig, Estonia, Yugoslavia, Francia e Irlanda. De todas ellas, solo seis estaban en el informe. Llama la atención que, aunque

---

<sup>6</sup> Las de Guatemala (1945), Costa Rica (1871), México (1947), Haití (1946), Venezuela (1947), Cuba (1940), Colombia (1886), Brasil (1946), Bolivia (1945), Italia (1947), Francia (1946), de la República Española (1931), China (1947), Alemania (1919), Chile (1925), El Salvador (1886), Ecuador (1946), Estados Unidos (1787), Panamá (1946), Perú (1933), Paraguay (1940), República Dominicana (1947) y Uruguay (1938).

incluida en el cuadro de Figuerola, no aparece como cita, en materia social al menos, la Constitución de la España republicana de 1931.

Una primera impresión que surge de este relevo es el peso que tuvieron como referencia textos constitucionales que, de no haber sido traducidos y puestos a disposición de los convencionales por el informe de Figuerola, difícilmente hubieran sido incluidos en sus discursos. Especialmente nos referimos a las constituciones de China (inusualmente muy citada) y la de Weimar. Si bien esta última había sido tempranamente traducida al español y era conocida en el ámbito del derecho público argentino (Vita, 2020).

En relación con el uso que se hizo de estas referencias, algunas de estas constituciones son utilizadas en la discusión sobre la interpretación del artículo 30 de la Constitución local y sobre el tema de la reelección. Si bien estos puntos exceden la materia que entendemos como estrictamente social, es interesante notar que la constitución y el ejemplo de los Estados Unidos es defendida por la bancada oficialista, mientras que el radicalismo recurre al constitucionalismo de la región para indicar la necesidad de limitar la reelección (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 173 y ss., p. 334).

Las materias en las que más abundan la referencia a otras constituciones son: los principios del constitucionalismo social en general (p. 314), los derechos del trabajador (p. 301), los derechos de la familia (pp. 318 y 393), la propiedad en su función social (p. 324), el principio de proporcionalidad en los impuestos (p. 464), los plazos en los presupuestos (p. 518), las atribuciones del Estado en materia sanitaria (p. 520) y la restricción de las libertades formales “que se refieren a determinadas libertades formales de contratar en materia de trabajo, de comerciar y trabajar, al derecho de propiedad, de tránsito y a la inviolabilidad del dominio” (p. 520).

En este punto interesa detenernos en la riqueza de analizar los “usos” que, como veremos en el próximo punto, hablan de los procesos de localización y traducción locales, pero también en los recortes que se realizan de cada texto constitucional: qué es lo que se cita y en qué contexto, qué es lo que se omite, por qué se elige una constitución y no la otra. Así, puede ser leído el recorte que hace el convencional, reconocidamente católico, Pablo Ramella, al referirse a la que entiende como una de las constituciones “más democráticas del mundo” (p. 464): la de Irlanda de 1931. La única referencia a este texto constitucional es de él y es para ejemplificar el derecho primero de los padres a educar a sus hijos.

En síntesis, lo que en los debates de la asamblea constituyente se llaman “antecedentes extranjeros”, las indicaciones sobre doctrina extranjera<sup>7</sup>, las reuniones internacionales a las que los miembros concurrieron y aluden<sup>8</sup> y otros marcos normativos internacionales citados como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (p. 316) son indicios de un conocimiento local sobre las experiencias de constitucionalismo regional y global que exceden el uso concreto que se haya hecho de ellas.

### 2.3. Atender a los marcos de sentido y significación locales

Un tercer desafío (entre otros que podamos pensar) a la hora de implementar una mirada transnacional del proceso constituyente de 1949 es el de prestar especial atención a los marcos de sentido y significación locales (Duve, 2012). Podría parecer contradictorio proclamar la importancia de mirar lo global para inmediatamente predicar el peso de la mirada local. Sin embargo, no lo es. La perspectiva global nos invita a incorporar la dimensión internacional para luego atender a condiciones locales (localizaciones) bajo las cuales se reconstruye el conocimiento, en nuestro caso, jurídico (Duve, 2012). En otras palabras, esta metodología nos invita a prestar atención a las herramientas de otros campos académicos que, como la antropología, la lingüística o las ciencias sociales en general, nos permitan entender los “contextos pragmáticos de los modos humanos de producción de símbolos con significado” (Duve, 2016, p. 839).

Un ejemplo muy transparente para entender este tipo de conexiones es el del caso de la presencia significativa de las ideas de Weimar en el debate constitucional argentino del 49. En otro trabajo hemos analizado los diferentes “usos” que se hizo de la Constitución alemana

---

<sup>7</sup> Como por ejemplo, el pedido del convencional Francisco Parera de insertar en un apéndice un estudio titulado “La protección penal del Estado en el derecho extranjero moderno”. Este había sido escrito por Adolfo Schoenke, docente de la Universidad de Berlín, con apartados sobre la legislación en la materia de Checoslovaquia, Austria, Lituania, Italia, Suecia, Grecia, entre otros.

<sup>8</sup> Por ej., la IX Conferencia Panamericana en Bolivia de 1948. La reunión organizada por la OIT en California en 1948 (p. 316).

de Weimar y de su teoría constitucional en el marco de la reforma constitucional de 1949 (Vita, 2020). Como anticipamos, el texto de la Constitución alemana estaba incluido en el informe realizado por Figuerola y constituyó uno de los más citados y referenciados en la asamblea, a la par de otros textos mucho más cercanos lingüística y culturalmente a la Argentina.

Lo que nos interesa ver de estas referencias no es tanto su mera presencia o si los convencionales constituyentes conocían a fondo el texto alemán o si hicieron interpretaciones “incorrectas” de él. Nos interesan los usos que se hicieron de estas ideas porque nos hablan del contexto de enunciación local. Con este horizonte es inevitable recurrir a lo ya dicho acerca de la importancia de tomar en serio el marco local, en nuestro caso, el primer peronismo, sin el cual se pierden de vista aspectos vinculados a una dimensión más pragmática y estratégica.

Así, la experiencia constitucional alemana de 1919 sirvió, entre otros usos, para ser señalada como la condición de posibilidad del nazismo. En otras palabras, las menciones al texto constitucional de Weimar les sirvieron a los radicales para identificar rasgos del carácter supuestamente totalitario o filonazista del peronismo en la reforma que se proponía realizar. Pero, al mismo tiempo, fue útil a los oficialistas para responder a estas acusaciones, destacando en numerosas oportunidades el carácter democrático del texto de 1919 y su filiación con el de la Argentina (Vita, 2020).

La importancia de la localización del saber jurídico que circula desde un ámbito más global tiene, por último, dos fundamentos. Es relevante para el caso argentino, porque conocer, por ejemplo, cómo la experiencia de Weimar fue utilizada en el marco del primer peronismo habla sobre este periodo de la historia argentina. Pero también es relevante para la historia global, ya que nos aporta un capítulo, el argentino, a la historia del constitucionalismo social y a la historia de las resonancias de la Constitución de Weimar.

### 3. Conclusiones y proyecciones

Lo que la perspectiva transnacional aporta al estudio sobre el proceso constituyente argentino de 1949 es un cambio de escala. Hemos dicho que este episodio de la historia argentina se encuentra signado por una mirada metodológicamente nacionalista que explica cada uno de sus rasgos a partir de un fenómeno tan local como determinante como el del primer peronismo. Se habla de “la constitución peronista” o “la constitución de Perón” marcando una suerte de continuidad lineal entre las ideas del mandatario y el texto finalmente sancionado, lo que no permite profundizar críticamente su estudio.

La invitación a revisitar este proceso atendiendo a los desafíos que plantea la escala transnacional es doblemente incómoda. En primer lugar porque nos hace ver menos especiales. Ya no estamos frente a un fenómeno exclusivamente local y particular que explica la singularidad argentina, sino que somos un capítulo más en un relato global. Sin negar la especificidad del peronismo como marco social y político, si queremos ampliar la mirada, el primer paso será el de asumir que no todo en nuestra historia se explica fronteras adentro.

En segundo lugar, esta perspectiva incómoda porque no es frecuente que la academia jurídica (incluida la historia del derecho) dialogue con la historia. Para atravesar exitosamente la contextualización del derecho es necesario ese diálogo. Para ampliar la escala y redimensionar lo local precisamos entender las condiciones de enunciación y de posibilidad del derecho en su contexto. En ese proceso no debemos tener miedo de adentrarnos en nuevas lecturas, fuentes y archivos. Tampoco de aportar nuestra aproximación y preguntas específicamente jurídicas a la historia.

En este capítulo hemos intentado presentar algunos ejemplos que hablan de la potencialidad del enfoque transnacional para la historia del proceso constituyente de 1949. Nos animó, originalmente, la incredulidad ante las afirmaciones acrílicas de la doctrina jurídica constitucional argentina para la cual no hay mucho para conocer sobre este antecedente constitucional. Consideramos que es necesario revisar nuestra aproximación histórica al derecho para empezar a romper con la reproducción de verdades dogmáticas en el ámbito de la investigación pero también de la docencia y realizar un aporte desde una mirada histórica crítica.

## Bibliografía

---

- Acha, Omar y Quiroga, Nicolás, “La normalización del primer peronismo en la historiografía argentina reciente”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 20 (2), 2009, pp. 7-34.
- Acha, Omar y Quiroga, Nicolás, *El Hecho Maldito. Conversaciones para otra historia del peronismo*, Rosario, Prohistoria, 2012.
- Adamovsky, Ezequiel, *Historia de las clases populares en Argentina. Desde 1880 hasta 2003*, Buenos Aires, Sudamericana, 2012.
- Barros, Mercedes, “Derechos que sujetan, sujetos de derecho bajo el primer peronismo”, en *Estudios Sociales*, 47 (1), pp. 93-128.
- Cacciavillani, Pamela y Vita, Leticia, “Los derechos sociales en contexto: las ventajas de una perspectiva histórica crítica para la argumentación jurídica”, en: Clérico, Laura; De Fazio, Federico y Vita, Leticia (coord.), *La argumentación y el litigio judicial sobre derechos sociales. Una caja de herramientas interdisciplinaria*, Buenos Aires, El Zócalo, 2021, pp. 37-64.
- Caroni, Pio, *La soledad del historiador del derecho. Apuntes sobre la conveniencia de una disciplina diferente*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2010.
- Cholvis, Jorge Francisco, “La Constitución de 1949. Vigencia de sus principios básicos y consecuencias de su derogación”, en Cholvis, Jorge Francisco (comp.) *La Constitución de 1949. Vigencia de sus principios básicos y consecuencias de su derogación*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2015.
- Conrad, Sebastian, *Historia global. Una nueva visión para el mundo actual*, Barcelona, Crítica-Planeta, 2017.
- Dalla Via, Alberto, *Colección de Análisis Jurisprudencial. Derecho Constitucional*, 2da. edición actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2016.
- Duve, Thomas, “Los desafíos de la historia jurídica europea”, en *Anuario de historia del derecho español*, N° 86, 2016, pp. 811-845.
- Duve, Thomas, “Von der europäischen Rechtsgeschichte zu einer Rechtsgeschichte Europas in globalhistorischer Perspektive”, en *Rechtsgeschichte - Legal History*, N° 20, 2012, pp. 18-71.

- Herrera, Carlos Miguel, “En los orígenes del constitucionalismo social argentino: discursos en torno a la Constitución de 1949”, *Historia Constitucional*, N° 15, pp. 391-414.
- Manili, Pablo, *Constitucionalismo social*, Buenos Aires, Astrea, 2016.
- Palacio, Juan Manuel, “El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*; 9, 2013, pp. 1-20.
- Palacio, Juan Manuel, “El primer peronismo en la historiografía reciente: Nuevas perspectivas de análisis”, en *Iberoamericana*, X, 39, pp. 255-265.
- Palti, Elías José, ¿Las ideas fuera de lugar? Estudios y debates en torno a la historia político intelectual latinoamericana, Buenos Aires, Prometeo, 2014.
- Segovia, Juan Fernando, *La Constitución de Perón de 1949. El reformismo entre la legalidad constitucional y la legitimidad política*, Mendoza, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo, Instituto de Historia Americana y Argentina, 2019.
- Tío Vallejo, Gabriela y Barrera, Darío, “Historia Política e Historia del Derecho: confluencias, divergencias y resistencias. Introducción”, *PolHis (Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política)*, año 5, (10), 2012, pp. 23-24.
- Vanossi, Jorge, *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Eudeba, 1982.
- Vita, Leticia y Lobato, Julieta, “‘Eleva nuestra voz a los constituyentes’: las peticiones de mujeres ante la reforma constitucional de 1949”, en *Pasado Abierto*, N°13, 2021, en prensa.
- Vita, Leticia, “La reforma negada: la interpretación de la doctrina constitucional argentina contemporánea sobre la Constitución de 1949”, en Benente, Mauro (comp.) *La constitución maldita: estudios sobre la reforma de 1949*, José C. Paz, Edunpaz, pp. 21-45.
- Vita, Leticia, “Weimar en Argentina: los “usos” de la constitución alemana en la convención constituyente de 1949”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Vol. 1, N°25, 2020, pp. 94-114.
- Vita, Leticia, “Weimar en Argentina: los “usos” de la constitución alemana en la convención constituyente de 1949”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Vol. 1, N° 25, pp. 94-114, 2020.

Zimmermann, Eduardo, “Estudio Introductorio. Una nota sobre nuevos enfoques de historia global y transnacional”, en *Estudios Sociales del Estado* - volumen 3, número 5, pp. 12 a 30, primer semestre de 2017.

Zimmermann, Eduardo, “Historia Global y Cultura Constitucional: Una nota sobre la traducción y circulación de doctrina jurídica en la Argentina del siglo diecinueve”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, [En línea], Débats, 2014, <http://nuevomundo.revues.org/66772>

## **Fuentes**

---

Convención Nacional Constituyente, 1949, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1949. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

---

## Capítulo 2

# **El reconocimiento de derechos laborales a las mujeres en la primera mitad del siglo XX. Diálogos entre la reforma constitucional de 1949 y la Organización Internacional del Trabajo**

Julieta Lobato

### 1. Introducción

En octubre de 1948 se publicó por primera vez la revista *Idilio*. Una de las secciones principales se titulaba “El psicoanálisis te ayudará”. Allí, Gino Germani y Enrique Butelman, bajo el seudónimo “Richard Rest”, interpretaban los sueños que las lectoras compartían, a través de cartas enviadas a la editorial. Se trataba, principalmente, de mujeres de clase media, profesionales y con cierto nivel de educación formal.

Las interpretaciones de los sueños que realizaba el consultor Richard Rest iban acompañadas de fotomontajes realizados por Grete Stern; una fotógrafa y diseñadora de origen alemán. El trabajo de Stern consistía en recibir por parte de Gino Germani las cartas de las lectoras, a lo que seguía una conversación sobre posibles significados y estéticas para representar el sueño en cuestión y, luego, la fotógrafa realizaba el fotomontaje (Krochmalny y Mariasch, 2017).

*El sueño de la puerta cerrada*<sup>9</sup> es uno de los pocos fotomontajes que existen en la actualidad de aquella colección. En él vemos cómo una mujer se enfrenta a una puerta de mayores magnitudes y la golpea en un intento por abrirla, pero esta permanece cerrada. Esta imagen es una metáfora muy adecuada para pensar la reforma constitucional de 1949 en relación con los derechos de las mujeres. En efecto, se trata de un período muy importante para la historia de los feminismos en la Argentina: la reforma constitucional se produce a poco de haberse sancionado la ley 13.010 de sufragio femenino y en el marco de un movimiento feminista fuertemente organizado. Sin embargo, la voz de las mujeres que golpearon a la asamblea constituyente quedó silenciada y así también sus derechos en el texto constitucional (Vita y Lobato, 2021).

En el presente trabajo pretendemos situarnos en esa escucha. Si bien hay muchas formas de contar una historia, en esta ocasión, optamos por pensar las construcciones de la noción de género que circularon en el proceso de la reforma constitucional de 1949, en diálogo con las producciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la época. Esto nos permitirá captar cuáles son los conceptos y roles de género elaborados en cada arena de disputa y realizar un cruce de saberes que traiga a la superficie acuerdos y fricciones. Nos interesa establecer este diálogo porque, si bien la asamblea constituyente de 1949 se desarrolló en forma previa a la adopción de los principales tratados de derechos humanos, los convencionales utilizaron insumos de la OIT y de otros organismos internacionales para fundar sus posiciones. Ello da cuenta de una circulación de saberes y, por lo tanto, de la necesidad de adoptar una mirada que se pregunte por las interacciones entre la escala nacional e internacional. En suma, el esfuerzo está puesto en alumbrar la historicidad tanto de la categoría género como del reconocimiento de derechos laborales a mujeres trabajadoras.

Si bien desde la historia del derecho, el tema de los derechos laborales no ha sido especialmente abordado, desde una perspectiva

---

<sup>9</sup> “El sueño de la puerta cerrada”. Fotomontaje de Grete Stern para la revista *Idilio*, nro. 9, 21/12/1948. Se puede ver en: Círculo de Bellas Artes, *Sueños. Grete Stern*, Madrid, Consorcio del Círculo de Bellas Artes, 2015, p. 49. Disponible en: [https://www.circulobellasartes.com/wp-content/uploads/2016/05/Grete-Stern\\_Sue%C3%B1os.pdf](https://www.circulobellasartes.com/wp-content/uploads/2016/05/Grete-Stern_Sue%C3%B1os.pdf).

de género sí ha suscitado especial atención en el campo de la historia de las mujeres. Así, muchos estudios han analizado la participación femenina en el mercado laboral de principios y mediados del siglo XX (Barrancos, 2007; Lobato, 2001; 2005; 2007; Queirolo, 2019), las legislaciones específicas sobre trabajo femenino (Biernat y Ramacciotti, 2011; Lobato, 2000; 2006) y las políticas públicas en materia de regulación de la maternidad (Barry, Ramacciotti y Valobra, 2008; Biernat, 2013). En el cruce específico que nos interesa en este capítulo, Graciela Queirolo ha cartografiado el impacto de las producciones de la OIT en la legislación laboral sobre el trabajo femenino desde 1904 a 1960, específicamente en materia de igual salario por trabajo de igual valor (Queirolo, 2017) y Paula Aguilar analizó el lugar que la regulación laboral otorgó a la maternidad en el período 1907-1941 (Aguilar, 2018). Sin embargo, a la fecha no hay estudios que se hayan interrogado sobre la circulación de ideas entre las producciones de la OIT en la época y las representaciones sobre el trabajo femenino en el proceso constituyente de 1949.

En este capítulo atenderemos a esta cuestión en particular. Nos interesa hacer dialogar las producciones de la OIT con el abordaje del trabajo femenino en la convención constituyente de 1949, no con el objetivo de construir una idea de impacto lineal, sino para poner en evidencia el desarrollo de disputas sobre los mismos derechos en diferentes escalas. De tal forma, pretendemos dar cuenta de ciertas especificidades del contexto local, que adquieren relevancia cuando las estudiamos bajo una perspectiva transnacional. Para ello, desarrollaremos un recorrido en tres tiempos. En primer lugar, abordaremos las producciones de la OIT sobre el trabajo femenino en el período 1919-1950. Luego, viraremos la mirada al contexto local, reponiendo las principales legislaciones obreras dedicadas al trabajo femenino en el período 1907-1949. Habiendo reconstruido ese marco contextual, centraremos la atención en la convención de 1949 y las representaciones sobre el trabajo femenino que se pusieron a circular en ese proceso específico. Concluiremos con algunos balances finales.

## 2. Los derechos laborales de las mujeres en las producciones de la Organización Internacional del Trabajo (1919-1949)

En las últimas décadas, la OIT se ha constituido en un campo de especial atención para la historia social.<sup>10</sup> Especialmente, debido a las acciones impulsadas desde la organización por la celebración de su centenario, las/os historiadoras/es han vuelto a la pregunta sobre la regulación internacional de las condiciones de trabajo en la primera mitad del siglo XX. En este contexto, la OIT detenta especial protagonismo por ser una de las organizaciones más antiguas del sistema de Naciones Unidas<sup>11</sup> y por su carácter tripartito, que la lleva a funcionar como un parlamento internacional con participación no solo de las burocracias estatales, sino también de las organizaciones más representativas de empleadoras/es y trabajadoras/es de cada país. De tal modo, en las últimas décadas se han multiplicado los estudios que intentan recuperar de qué modo la OIT llevó adelante la aspiración de establecer unos pisos mínimos de políticas sociales consensuadas a nivel mundial (Maul, 2012; 2019).

Esta renovación del interés por la OIT se inscribe en una revisión del rol de la Sociedad de Naciones y Naciones Unidas (Amrith y Sluga, 2008; Pedersen, 2007), y se consolidó sobre la base de la capacidad explicativa de la OIT para abordar dos procesos de mayor envergadura: por un lado, la historia del capitalismo y las vicisitudes del pensamiento económico y, por otro lado, los vínculos entre las agendas económicas y las políticas sociales (Maul, 2019, p. 9).

La academia latinoamericana también acompañó esta renovación del interés histórico por la OIT. Estos estudios reponen la incidencia de

---

<sup>10</sup> Durante el siglo XX, el estudio más acabado sobre la OIT desde la historia social fue Alcock, 1971. Entrado ya el siglo XXI, se revigorizaron estos estudios especialmente a partir del impulso del departamento de investigaciones de la OIT, que co-coordinó los siguientes trabajos: Kott, Sandrine y Droux, Joelle (coords.) (2013) *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond*. Oficina Internacional del Trabajo: Palgrave Macmillan; Jensen, Jill y Lichtenstein, Nelson (coords.) (2015) *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West meets East*. Oficina Internacional del Trabajo: Palgrave Macmillan; Boris, Hoehtker y Zimmermann, 2018.

<sup>11</sup> En 1946, la OIT se convierte en la primera agencia especializada de Naciones Unidas.

los países latinoamericanos en la paulatina conformación del organismo internacional (Caruso y Stagnaro, 2017a; 2017b) y, especialmente, la asunción de la OIT como una arena de disputa por parte del movimiento sindical (Villasmil Prieto, 2011). De esta forma, se han revisitado trayectorias de sindicalistas importantes de la época, que incidieron en la OIT en calidad de representantes (Herrera González, 2017; Palacios, 2019; Stagnaro y Caruso, 2020; Stagnaro, 2018; 2020; Wehrli, 2013; Yáñez, 2013), la instauración de oficinas de país y el envío de misiones (Herrera León y Herrera González, 2013). En lo que atañe a la Argentina, estos estudios muestran cómo desde los comienzos del organismo internacional, el país tuvo una participación activa (Stagnaro y Caruso, 2017a; 2017b; 2019). De hecho, fue un miembro fundador de la OIT y en la primera Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) celebrada en Washington en octubre de 1919, la Argentina fue nombrada país miembro del Consejo de Administración.<sup>12</sup> En 1925, el Director General, Albert Thomas, visitó el país como parte de su gira por América Latina<sup>13</sup> y, en 1932, se creó una oficina de correspondencia que, décadas más tarde, se convertiría en la oficina de país.<sup>14</sup> Al momento de la asamblea constituyente de 1949, la OIT era un escenario de disputa que el movimiento obrero argentino había asumido en forma consolidada (Stagnaro, 2020; 2018).

El hecho de que la OIT haya sido creada en el momento de dar fin a la Primera Guerra Mundial da cuenta del clima de época: la homogeneización de la política económica y social era uno de los consensos a los que arribaron las entonces potencias mundiales para organizar el nuevo orden global. Así, la Constitución de la OIT forma parte del Tratado de Versalles (1919) que puso fin a la Gran Guerra, y fue la

---

<sup>12</sup> La estructura de la OIT reposa sobre un trípode. El órgano principal es la Conferencia Internacional del Trabajo, que reúne a las representaciones de países, empleadores/as y trabajadores/as en un parlamento internacional que adopta convenios y recomendaciones. El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo y, finalmente, la Oficina Internacional del Trabajo es la secretaría permanente de la organización.

<sup>13</sup> En la misma ocasión visitó también Chile, Uruguay y Brasil.

<sup>14</sup> En 1969. Para profundizar sobre los vínculos entre la Argentina y la OIT, se puede consultar: OIT Argentina (2019) *Trabajar para el futuro: 50 años de la OIT en Argentina*. Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para la Argentina.

primera expresión del incipiente sistema multilateral, que se consolidó luego de la Segunda Guerra Mundial con la creación de las Naciones Unidas y los organismos de Breton Woods (Alcock, 1971; Van Deale, 2008; 2010).

Desde la conformación de la OIT, la igualdad de género se erigió en uno de los ejes principales de la agenda. Su Constitución reconoció el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Luego, estableció la cantidad de delegados por país que deben asistir a la CIT, especificando: “(c)uando en la Conferencia deban discutirse cuestiones de especial interés para las mujeres, entre las personas designadas como consejos técnicos una, por lo menos, deberá ser mujer” (art. 3.2 Constitución de la OIT). En relación con la Oficina Internacional del Trabajo, el artículo 9 de la Constitución especialmente establece que su composición debía contemplar la participación de mujeres.

A pesar de estas disposiciones, en la primera CIT (Washington, octubre 1919), solo el 10 % de las/os delegadas/os eran mujeres (22 sobre un total de 220 delegados). Estas mujeres se desempeñaron como consejeras técnicas principalmente, aunque algunas integraron las filas de las representaciones gubernamentales y de trabajadores. Durante el período de entre guerras, la participación de delegadas representó un 4 % del total (Marieke, 2018). Será recién en la década de los 70 cuando la participación de las mujeres como delegadas (es decir, con voz y voto) supere el 10 %. En lo que respecta al Consejo de Administración, este órgano no tuvo participación femenina hasta la década de los 80.

Esta situación es muy importante a la hora de evaluar los abordajes de la OIT sobre la igualdad de género, porque da cuenta de la posibilidad de las mujeres y sus organizaciones de influir políticamente en las decisiones del organismo. En efecto, durante los primeros años de vida de la OIT, diferentes organizaciones de mujeres (principalmente europeas) reclamaron por lugares de representación para las mujeres en los espacios de decisión de la OIT. Sin embargo, estos reclamos no prosperaron (Marieke, 2018; Cobble, 2014; Zimmermann, 2012, 2016a, 2016b; Wikander, 2010). La literatura coincide en señalar que esta falta de importancia a la representación femenina hacia el interior de la OIT, respondió a una consideración de las cuestiones que atañen a las mujeres como banales o poco importantes.

A pesar del lugar rezagado que tuvieron las mujeres en la arquitectura de la OIT, la producción normativa del organismo dio especial

atención a las problemáticas de las trabajadoras. Históricamente, la actividad normativa de la OIT se estructuró sobre un doble objetivo: por un lado, incrementar el volumen de ratificación de los convenios internacionales del trabajo y lograr que los países miembros adopten normativas internas que sigan los lineamientos de los convenios; por otro lado, estimular a las burocracias estatales para desarrollar políticas públicas en armonía con los estándares internacionales del trabajo (Zimmermann, 2018).

Desde los primeros convenios internacionales del trabajo, la OIT abordó la “cuestión de las mujeres” junto al trabajo infantil, considerando a estos grupos como especialmente vulnerables o como los más débiles dentro de la clase trabajadora. De ahí que los primeros convenios internacionales del trabajo tengan un tinte fuertemente proteccionista. En la primera CIT se adoptaron seis convenios internacionales, de los cuales dos de ellos abordaron cuestiones vinculadas a las mujeres: el convenio sobre la protección de la maternidad (núm. 003)<sup>15</sup> y el convenio sobre el trabajo nocturno de las mujeres (núm. 004). Ambos instrumentos contenían normas específicas para las mujeres. El convenio núm. 003 establecía estándares jurídicos para garantizar a las mujeres una adecuada licencia en casos de embarazo. Por su parte, el convenio núm. 004 prohibía expresamente a las mujeres desempeñarse en jornadas laborales nocturnas. Este convenio, cuya adopción contó con un amplio apoyo tanto de gobiernos (liberales y conservadores), como del movimiento obrero en general, fue derogado por la CIT en 2017. Disposiciones de este estilo se complementaron con otras iniciativas de la OIT del período, tendientes a prohibir el desempeño de las mujeres en determinados sectores, que reforzaron una distinción tajante de las mujeres como grupo de personas trabajadoras especialmente débiles (Boris, Hoehtker y Zimmermann, 2018; Vosko, 2010; Zimmermann, 2018). Esta categorización de trabajadoras de segunda reforzó el paradigma clásico de la época del modelo de padre proveedor y madre cuidadora, que se profundizará a comienzos de la década de 1940.

---

<sup>15</sup> La Argentina ratificó el convenio núm. 003 el 30 de noviembre de 1933, pero este fue modificado por el convenio núm. 103 (1952) y por el convenio núm. 183 (2000) que no han sido ratificados por la Argentina.

Sin embargo, este enfoque no fue exclusivo de la OIT. Desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, diversos países adoptaron leyes proteccionistas del trabajo femenino, dado que este era considerado excepcional, complementario y temporal. En tal sentido, las primeras normativas laborales tenían el objetivo de proteger el físico de las mujeres por su vínculo con la maternidad, bajo un paradigma fuertemente biologicista y eugenésico (Nari, 2005). En efecto, la tensión entre protección y prohibición refleja lo que, en los estudios de género, se llama el dilema igualdad/diferencia o, en palabras de Carole Pateman, “el dilema Wollstonecraft”. Este supone que las dos formas que las mujeres han desarrollado en orden a alcanzar la ciudadanía plena son, por una parte, demandando que los ideales universales de la modernidad las incluyan y, por la otra, demandando que se tenga en cuenta sus condiciones particulares. Sin embargo, en la opinión de la autora, ambas estrategias son incompatibles en un marco patriarcal del Estado (Pateman, 1988). En el campo de los feminismos jurídicos, el dilema igualdad/diferencia se traduce en igual tratamiento/tratamiento desigual. Es decir, la controversia se centra en determinar si las normas deben brindar protecciones específicas en razón del sexo-género, o si estas diferencias deben ser omitidas bajo modelos de asimilación.

En este sentido, las producciones de la OIT durante el período en estudio muestran que el organismo optó por brindar protecciones específicas a las mujeres trabajadoras. El riesgo de esta estrategia reside en el alcance limitado que adquieren estas regulaciones y en la cristalización de una identidad femenina como universal. Las insuficiencias de este modelo y las críticas que las organizaciones feministas dirigieron a la OIT, condujeron a que poco a poco el organismo comience a adoptar otro modo de intervención (Zimmermann, 2018, p. 250). Así, en 1933 la feminista socialista Marguerite Thibert fue puesta al mando del flamante departamento “División para las Mujeres y los Jóvenes Trabajadores”, desde donde se produjeron los primeros informes de legislación comparada sobre el trabajo femenino. La creación y el trabajo de esta dirección, bajo el comando de una feminista, va a ir paulatinamente influyendo en las formas que la OIT aborde la cuestión del trabajo femenino.

El siguiente hito importante en la historia de la OIT y sus vínculos con la igualdad de género se produjo en el año 1944. En efecto, en esa fecha el organismo adoptó uno de los instrumentos más importantes de su historia: la Declaración de Filadelfia. Esta declaración reafirmó

los compromisos fundantes de la OIT, plasmados en la Constitución de 1919 y puso el foco en la necesidad de que las medidas económicas se desarrollen en armonía con políticas sociales, reforzando la idea de que “el trabajo humano no es una mercancía”. Así, la OIT estableció: “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material (...) en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades” (pto. II.a). Esta disposición es muy relevante dado que eleva la igualdad de trato entre varones y mujeres en el trabajo a una cuestión de derechos humanos, aún antes de la adopción de la Carta de Naciones Unidas.<sup>16</sup>

De este modo, se inaugura un nuevo período que implica concebir a la igualdad de género como parte fundamental de la dignidad de las personas. Esta idea será reforzada posteriormente, con la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948. Este viraje en el enfoque de la OIT sobre los derechos de las mujeres trabajadoras se va a plasmar en los convenios clásicos de protección contra la discriminación: el convenio sobre igualdad de remuneración (núm. 100, 1951)<sup>17</sup> y el convenio sobre la discriminación (núm. 111, 1958).<sup>18</sup> Este último establece que entiende por discriminación: “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación” (art. 1.a). En la actualidad, ambos convenios forman parte del decálogo de derechos fundamentales de la OIT, exigibles a los estados miembros de la Organización, aun cuando no los hayan ratificado.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> La Declaración de Filadelfia se adopta en la CIT de mayo de 1944 en Filadelfia (EE. UU.), mientras que la Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco.

<sup>17</sup> Ratificado por la Argentina el 24 de septiembre de 1956.

<sup>18</sup> Ratificado por la Argentina el 18 de junio de 1968.

<sup>19</sup> OIT (1998) *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

### 3. La legislación laboral sobre trabajo femenino en la Argentina (1900-1949)

El trabajo femenino fue una de los principales vectores de intervención estatal en la cuestión social de principios de siglo XX, como respuesta a una creciente conflictividad social en virtud de las pésimas condiciones laborales. Así, tanto el conocido informe de Biale Massé (Biale Massé, 2010), como el proyecto de ley nacional de trabajo de Joaquín V. González regularon con especial énfasis el trabajo femenino (Bertolo, 2000).

En efecto, hacia principios del siglo XX las mujeres trabajaban en el servicio doméstico y las industrias textiles, tabaco, confección y alimentos (Wainerman y Recchini de Lattes, 1981; Queirolo, 2019). Sin embargo, este desempeño de las mujeres en el trabajo asalariado era rechazado por los discursos hegemónicos y la sociedad en general, en tanto se concebía a la maternidad como la función primordial de las mujeres. En ese esquema, el trabajo extradoméstico de las mujeres generaba reticencias, en virtud de los prejuicios que dichas labores pudieran tener sobre las condiciones físicas de las mujeres. Las representaciones sociales en torno al trabajo asalariado de las mujeres respondían a las cosmovisiones eugenésicas de la época, que contribuyeron a sedimentar la idea de “la mujer doméstica” (Nari, 2005, p. 71). De tal forma, las tensiones producidas por los imaginarios acerca del “deber ser” femenino y la presencia de mujeres en el mundo del trabajo asalariado conllevó a que las primeras legislaciones laborales se enfoquen específicamente en estas problemáticas (Lobato, 2000).

En 1906, el socialista Alfredo Palacios presentó un proyecto de ley para regular el trabajo femenino, sobre la base de los informes realizados por Gabriela Laperriere de Coni en el período 1902-1904 (Kandel, 2008). El debate parlamentario se prolongó durante diez sesiones, debido a la fuerte oposición por parte de la Unión Industrial Argentina. Durante el debate se expuso de una manera clara cuál era el objetivo de regular el trabajo femenino. En palabras del propio artífice del proyecto:

“(si) queremos una juventud fuerte, sana, alegre, incontaminada, si queremos que nuestro pueblo sea vigoroso en el cuerpo y en el espíritu, vayamos a los talleres, vigilemos y protejamos a los niños y sobre todo a las mujeres que son las modeladoras de las generaciones que vienen” (Congreso de la Nación, 1907, p. 799).

Los discursos de los legisladores en el debate parlamentario de la ley 5.291 nos muestran representaciones claras en torno al rol social que correspondía a las mujeres: en la casa, realizando el trabajo doméstico y criando a las/os hijas/os. La ley 5.291 incluyó disposiciones sobre limitación de la jornada laboral, protección a la maternidad y descansos extraordinarios. De este modo, consolidó institucionalmente la división sexual del trabajo. La protección a las mujeres en el trabajo asalariado se fundaba en una concepción de estos trabajos como complementarios, extraordinarios y temporales.

Finalmente, la ley 5.291 fue sancionada el 14 de octubre de 1907 y se publicó en el Boletín Oficial el 17 de octubre de 1907. En el mismo año, se creó el Departamento Nacional del Trabajo que tuvo como uno de los ejes principales de su agenda, el cumplimiento de la regulación legal sobre el trabajo femenino. Ya en esta época se constataban algunos de los reclamos que siguen pendientes en la actualidad; tales como, la discriminación salarial entre varones y mujeres (Lobato, 2006; Queirolo, 2017).

Promediando la década de 1920, las mujeres habían logrado acceder a niveles más altos de educación formal y comenzaron a desempeñarse en otros sectores de actividad, acompañando el incipiente proceso de diversificación productiva (Nari, 2005; Queirolo, 2019). En este contexto, se acrecentaron las críticas a las magras protecciones estipuladas en la ley 5.291, lo que motivó una modificación a la normativa: en 1924 se sancionó la ley 11.317. Esta ley robusteció la limitación de la jornada, amplió los plazos de licencia, estableció el período de conservación de puesto de trabajo, instauró el descanso por lactancia y dispuso la obligación a cargo de los empleadores de habilitar salas de cuidado infantil, en aquellos establecimientos de más de 50 trabajadoras (Biernat y Ramacciotti, 2011).

Durante el debate parlamentario de la ley 11.317, los legisladores utilizaron las disposiciones de los convenios núm. 003 y 004 de la OIT para fundar sus discursos. En efecto, en 1924 la Argentina todavía no había ratificado ningún convenio de la OIT, pero, como sostuvimos en el apartado anterior, participaba activamente de la organización. De tal forma, a pesar de la falta de ratificación de los convenios en la materia, los legisladores pusieron a circular ideas imperantes en el ámbito internacional, en torno a la necesidad de adecuar la normativa interna a los estándares provenientes de la OIT (Aguilar, 2018).

Sin embargo, esta ley también resultó insuficiente por dos cuestiones principales. En primer lugar, porque si bien ampliaba los plazos de licencia por maternidad, no establecía la obligación de pago de salario durante esta. Con ello, prácticamente ninguna mujer se adhería a la licencia. Esto se vio agravado dado que los espacios de cuidado infantil nunca fueron implementados, ante una ausencia total de control por parte del Departamento Nacional del Trabajo.

Estas insuficiencias condujeron a que el régimen de regulación del trabajo femenino tuviera una nueva modificación en 1934, a instancias de las leyes núm. 11.932 y 11.933 (Biernat y Ramacciotti, 2011). El decreto 80.229 del 15 de abril de 1936 reglamentó la ley 11.933 y creó la “Caja de Maternidad”.<sup>20</sup> Posteriormente, a través de la ley 12.339 se eximió del aporte a las trabajadoras de salarios bajos, imputando a sus empleadores una obligación de doble contribución.

La regulación del trabajo femenino durante el primer gobierno peronista es uno de los aspectos que menos atención ha suscitado en la historia que cruza género y trabajo. En efecto, este período se encuentra, en la historia social, fuertemente atravesado por una mirada masculina y en la historia de las mujeres, por el devenir de la sanción de la ley núm. 13.010 de voto femenino, la Fundación Eva Perón y la consolidación del Partido Peronista Femenino (Andújar, 2017). Sin perjuicio de ello, existen algunas pesquisas que revisitaron el período (Barry, Ramacciotti y Valobra, 2008; Lobato, 2007; Barrancos, 2007) y otras que han puesto el foco en experiencias de trabajo y organización de colectivos específicos de trabajadoras (Lobato, 2001; Lobato, 2005; James, 2004; Acha, 2013).

Pensar el trabajo femenino durante el primer peronismo es crucial porque, como veremos en el análisis del debate convencional en el próximo apartado, el gobierno peronista promovió una reformulación del vínculo Estado-sociedad a partir de la interpelación a las familias como células primarias. De tal forma, se ha sostenido que el peronismo reforzó la tajante división sexual del trabajo imperante en la época (Perrig, 2008), al tiempo que focalizó en la protección de la maternidad y la crianza de las/os niñas/os parte del despliegue de la formidable

---

<sup>20</sup> Esta ley es complementada por ley 12.339 (1936) y ley 12.568 (1938) que establecen modificaciones al seguro por maternidad.

política social del peronismo clásico, en lo que se conoció como “democratización del bienestar” (Acosta, 2014; Torre y Pastoriza, 2002; Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2002; Lvovich y Suriano, 2006).

El accionar del gobierno peronista en materia de regulación del trabajo femenino se motorizó principalmente a través de la División de Trabajo y Asistencia de la Mujer, creada en 1944 en el ámbito de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Dentro de las acciones llevadas adelante en esta división, la protección a la maternidad y condiciones de higiene y seguridad laboral eran las temáticas más recurrentes. En general, las intervenciones estatales en materia de trabajo femenino del período se articularon entre la Secretaría de Trabajo y Previsión y al accionar de la Fundación Eva Perón (Barry, 2013; Barry, Ramacciotti y Valobra, 2008).

#### **4. Los derechos laborales de las mujeres en la Constitución de 1949**

El contrato social liberal se afirma por su recepción a las constituciones, como textos fundamentales de derechos y acuerdos mutuos. En ese sentido, la reforma constitucional de 1949 representó una actualización de ese contrato social, incorporando nuevos derechos vinculados, principalmente, al trabajo. Sin embargo, la consolidación de la ciudadanía social para los varones en la Constitución de 1949 se forjó a expensas de excluir no solo la participación de las mujeres, sino también mediante una determinación rígida de su rol en el “nuevo Estado social”. Es decir, en el momento en que se renueva el contrato social en términos de ampliación de los márgenes de ciudadanía, también se renueva el contrato sexual (Pateman, 1995), en términos de reactualización de la exclusión de las mujeres de los espacios públicos. Ello así dado que, si bien las mujeres no participaron del proceso de reforma constitucional<sup>21</sup>, tanto en el texto sancionado como en el debate de la

---

<sup>21</sup> Para el momento de convocatoria a elecciones de Constituyentes (05 de diciembre de 1948), no se encontraba conformado el padrón electoral femenino, ordenado por art. 4° de la ley 13.010.

Asamblea Constituyente existió una clara asimilación de las mujeres a roles domésticos, vinculados a la protección de la familia.<sup>22</sup>

Como adelantamos en el apartado anterior, la reformulación de la interacción Estado-sociedad se estructuró durante el peronismo, en torno a la interpelación a la familia. Naturalmente, la reforma constitucional de 1949 no estuvo ajena a esta cosmovisión. De allí que, para construir la frontera de ruptura entre el régimen anterior y el nuevo esquema socio-político que se pretendía instaurar, Arturo Sampay (artífice principal del proyecto presentado por el Partido Peronista) presentó esta división en términos de individualismo/sociedad. Ante el paradigma individualista de corte netamente liberal de la Constitución de 1853, la Constitución de 1949 proponía partir de un modelo social organizado en la interacción entre familias y familias y Estado.

Esta referencia a la familia como núcleo social primogénito está presente en los discursos de la asamblea. El convencional Valenzuela sostuvo: “...Constituimos un pueblo de trabajadores que concibe a la familia como núcleo primario y fundamental” (Convención Constituyente, 1949, p. 292). Por su parte, el convencional Mende fue preciso en poner de manifiesto que la concepción peronista del Estado reposaba sobre una sociedad articulada en torno a grupos familiares nítidamente delimitados. Así, esta noción tradicional de la familia (heterosexual y cis-sexista) se enlazaba con valores religiosos que los convencionales peronistas pretendían imprimir al nuevo texto constitucional:

“(...)una familia cristianamente constituida (...) es aquella que se funda en el matrimonio indisoluble, es aquella que da a ambos cónyuges igualdad jurídica, es aquella que posee en su estructura jerarquizada el derecho de patria potestad” (Convención Constituyente, 1949, p. 392).

---

<sup>22</sup> Esta asignación se produjo en tensión con los reclamos del cada vez más consolidado movimiento feminista en la Argentina, que hicieron llegar a la Convención sus peticiones por el reconocimiento de derechos sociales. Ver: Vita y Lobato, 2021 y el capítulo a cargo de Anabel Papa y Déborah González Area en esta obra.

Las intervenciones de estos convencionales se materializaron en el texto final de la Constitución, especialmente en el capítulo tercero (“Derechos del trabajador, de la ancianidad y de la educación y la cultura”). Allí, se establecía a la familia “como núcleo primario y fundamental de la sociedad”, que “será objeto de preferente protección por parte del Estado, el que reconoce sus derechos en lo que respecta a su constitución, defensa y cumplimiento de sus fines”.

Dentro de este modelo, a las mujeres les cabía un rol bien determinado: la crianza de las/os hijas/os y el trabajo doméstico. De hecho, las representaciones en torno al trabajo femenino que estudiamos en el apartado tercero de este trabajo (complementario, extraordinario y temporal) quedaron sintetizadas en una breve intervención de Sampay, en la que sostuvo que el individualismo promovido por la Constitución de 1853:

“(…) permitió el estrago de la familia obrera, porque el padre recibía el mismo salario del célibe, con el que no lograba satisfacer las necesidades de su esposa e hijos y, en consecuencia, la mujer debió ir a la fábrica, descuidando la formación moral y la salud física de los niños” (Convención Constituyente de 1949, p. 275).

Estaba claro que no conformaba uno de los objetivos de los convencionales la ampliación de los derechos sociales (principalmente, anclados en el trabajo asalariado) a las mujeres. Por el contrario, los convencionales impulsaban el régimen del “salario familiar”, a través del cual la remuneración del trabajador varón sea suficiente para solventar los gastos de todo el grupo familiar:

“(…) los intereses de la familia del trabajador, porque quiere superar la situación de emergencia de un régimen de protección al trabajo de mujeres y menores y llegar a la verdadera solución, que consiste en establecer para el obrero, padre de familia, las condiciones de trabajo y las retribuciones que extingan la necesidad de que la esposa y los hijos se desarraiguen del mismo y la educación de los niños” (Convención Constituyente de 1949, p. 275).

Con este horizonte de sentido, el inciso cuarto, punto II del artículo 37 del texto sancionado estableció: “La atención y asistencia de la madre y del niño gozarán de la especial y privilegiada consideración del Estado”. Cuando se discutió dicha cláusula en la asamblea, el convencional Valenzuela sostuvo:

“El Estado toma a su cargo expresamente la función de velar por la atención y asistencia de la madre y el niño, elementos vitales, si los hay, de la sociedad trascendente que integramos. La protección de la madre dejará de ser un simple enunciado retórico, porque una vez sancionada esta Constitución, toda la fuerza del Estado pesará contra la indolencia y la injusticia en materia de tan hondo sentido humano” (Convención Constituyente de 1949, p. 317).

Con todo, en la reforma constitucional de 1949, en la que se plasmó la aspiración de “constituir una nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”<sup>23</sup>, las mujeres son las grandes ausentes. La asignación de roles domésticos a las mujeres en una convención constituyente trascendental en nuestra historia condujo a su invisibilización como trabajadoras. Ello obturó la potencia de agencia político que implica tal identidad. Así las cosas, el ingreso a la ciudadanía política y la consecución de los derechos civiles para ellas se perpetraron al mismo tiempo que los hombres discutían la incorporación de derechos sociales al texto constitucional.

Las producciones de la OIT fueron fundamentales en los discursos de los convencionales en esta materia. Así, sostenían: “(l)a reforma constitucional que propugnamos, pues, al incorporar los derechos del trabajador, es una necesidad nacional inspirada en un movimiento mundial de justicia social y expuesta por el pueblo en repetidos pronunciamientos” (Convención Constituyente de 1949, p. 317) y, en virtud de ello, otorgaban especial protección a las mujeres (en tanto madres) y las/os niñas/os, dado que:

---

<sup>23</sup> Preámbulo de la Constitución Nacional de 1949.

“Sabemos que la maternidad es el motor fundamental de la sociedad y consagramos su protección, en forma `especial y privilegiada´, sabemos, en fin, que en el niño se configura la patria de mañana y disponemos que el imperio de la Constitución se ponga a su servicio para engrandecerla” (Convención Constituyente de 1949, p. 318).

De tal forma, las representaciones en torno al trabajo femenino puestas en juego durante el proceso de reforma constitucional de 1949 seguían la estela de las primeras intervenciones de la OIT en materia de trabajo femenino. Un abordaje paternalista, que más que reconocerlas como trabajadoras plenas y, por lo tanto, portadoras de derechos sociales, pretendía alejarlas de los espacios laborales asalariados, enfatizando un rol maternal altamente esencialista.

## 5. Recapitulación y proyecciones

En el presente capítulo nos propusimos realizar un cruce poco explorado, tanto en el ámbito de la historia del derecho como en el de la historia de las mujeres: los diálogos entre las producciones de la OIT y la reforma constitucional de 1949, en materia de regulación del trabajo femenino durante la primera mitad del siglo XX. Este cruce permite dislocar lecturas tradicionales acerca del desarrollo del derecho internacional en forma aislada del derecho doméstico. En efecto, pensar los encuentros entre OIT y primer peronismo en el marco del movimiento del constitucionalismo social es sugerente, atento en ambas instancias se propugnaba la construcción del mismo horizonte de sentido: la justicia social. Esta justicia social implicaba una forma sofisticada de entender la vinculación entre derechos, que tensiona la clásica distinción entre derechos de primera (civiles y políticos) y segunda generación (sociales). Tanto en la Declaración de Filadelfia (OIT) como en el texto sancionado de la Constitución del 1949, se habilita un lenguaje de derechos que permite articular un quiebre con una tradición liberal/individualista de entender los vínculos entre sociedad y Estado (Barros, 2013).

En suma, el presente recorrido nos permitió trazar ciertos caminos en torno a las representaciones hegemónicas sobre el trabajo de las mujeres en la época. Sin embargo, estas representaciones no fueron monolíticas. Por el contrario, las mujeres (tanto en la OIT como en el

proceso de reforma constitucional argentino) disputaron esas representaciones y presionaron por un reconocimiento ampliado y robusto de sus derechos, principalmente aquellos vinculados al trabajo (Vita y Lobato, 2021).

Si bien la OIT rápidamente modificó su enfoque en relación con la igualdad de género, posibilitando ciertos avances que, incluso, han sido pioneros en el sistema universal de derechos humanos (Lobato, 2020), en la Argentina todavía en la actualidad convivimos con una legislación laboral que arrastra vestigios paternalistas de aquellas primeras legislaciones del siglo XX.

## **Bibliografía**

---

- Acha, Omar, “La organización sindical de las trabajadoras domésticas durante el primer peronismo”, en *Revista de Estudios Marítimos y Sociales* núm. 5/6, Mar del Plata, Grupo de Estudios Sociales Marítimos (GESMar), pp. 27-39.
- Acosta, María Teresa, “Políticas de maternidad durante el período peronista: Quiebres y continuidades en las relaciones de género”, en *Trabajos y Comunicaciones* nro. 40, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2014, pp. 1-13.
- Aguilar, Paula Lucía, “Motherhood at the Heart of Labour Regulation: Argentina, 1907-1941”, en Boris, Eileen, Hoehtker, Dorothea y Zimmermann, Susan (coords.) *Women’s ILO. Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to Present*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2018, pp. 255-275.
- Alcock, Antony, *History of the International Labor Organization*, Nueva York, Octagon Books, 1971.

- Amrith, Sunil y Sluga, Glenda, “New histories of the United Nations”. En *Journal of World History*, núm. 3, Utah, Weber State University, 2008, pp. 251-274.
- Andújar, Andrea, “Historia social del trabajo y género en la Argentina del siglo XX: balance y perspectivas”, en *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos (REFA)* nro. 8, Córdoba, Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti” (CEH), 2017, pp. 43-59.
- Andrenacci, Luciano, Falappa, Fernando y Lvovich, Daniel, “Acercas del Estado de Bienestar del Peronismo Clásico (1943-1955), en Bertranau, Julián, Palacio, Juan Manuel y Serrano, Gerardo, *La política social en la Argentina: historia y memoria institucional*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín, 2002.
- Barry, Carolina, “Perspectivas sobre el mundo del trabajo femenino durante el peronismo clásico”, en *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* vol. 50, Hamburg, Hamburg University Press, 2013, pp. 1-14.
- Barry, Carolina, Ramacciotti, Karina y Valobra, Adriana, *La Fundación Eva Perón y las mujeres. Entre la provocación y la inclusión*, Buenos Aires, Biblos, 2008.
- Barrancos, Dora, *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*, Buenos Aires, Sudamericana, 2007.
- Barros, Mercedes, “Los derechos en el primer peronismo, desafíos y rupturas”, en *Identidades*, Comodoro Rivadavia, Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia, 2013, pp. 18-33.
- Bertolo, Maricel, “Trabajo femenino en Argentina: primeras expresiones legislativas”, ponencia presentada en el 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, ASET, 2000.
- Bialet Massé, Juan, *Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas*, La Plata, Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, 2010.
- Biernat, Carolina, “Debates de ideas en torno a la protección materno-infantil durante el primer peronismo”, en *Revista Estudios del ISHiR* nro. 7, Rosario, ISHiR, 2013, pp. 5-25.
- Biernat, Carolina y Ramacciotti, Karina, “La protección a la maternidad de las trabajadoras en Argentina: aspectos legales y administrativos en la primera mitad del siglo XX”, en *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* nro. 18, Casa de Oswaldo Cruz, Fundación Oswaldo Cruz, 2011, pp. 153-177.

- Boris, Eileen, Hoehntker, Dorothea y Zimmermann, Susan (coords.), *Women's ILO. Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to Present*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2018.
- Caruso, Laura y Stagnaro, Andrés (coords.), *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2017.
- Cobble, Dorothy Sue, "A Higher "Standard of Life" for the World: US Labor Women's Reform Internationalism and the Legacies of 1919", en *Journal of American History* nro. 4, Oxford, Oxford Academic, 2014, pp. 1052-1085.
- Herrera León, Fabián y Herrera González, Patricio (eds.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: Redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*", México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2013.
- Herrera González, Patricio, "Colaboraciones transatlánticas de la OIT. Moisés Poblete y Vicente Lombardo Toledano (1928-1946)", en Laura Caruso y Andrés Stagnaro (coords.), *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2017, pp. 165-184.
- Herrera González, Patricio, "Colaboraciones técnicas y políticas trasatlánticas: América Latina y la OIT (1928-1946)", en *Estudios Internacionales*, nro. 189, Chile, Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, 2018, pp. 77-96.
- James, Daniel, *Doña María: historia de vida, memoria e identidad política*, Buenos Aires, Manantial, 2004.
- Kandel, Ester, *Ley de trabajo de mujeres y menores. Un siglo de su sanción*, Buenos Aires, Dunken, 2008.
- Krochmalny, Syd y Mariasch, Marina (eds.), *Los sueños: Gino Germani en la revista Idilio con fotomontajes de Grete Stern*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Caja Negra, 2017.
- Lobato, Julieta, "Los géneros y el trabajo en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos", en Vázquez, Gabriela y Plaza, María Eugenia, *Tratado de Géneros, Derechos y Justicia. Derecho del Trabajo*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2020, pp. 39-58.

- Lobato, Mirta Zaida, “Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina 1890-1934”, en J. Suriano (comp.) *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000, pp. 245-276.
- Lobato, Mirta Zaida, *La vida en las fábricas: Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*, Buenos Aires, Prometeo, 2001.
- Lobato, Mirta Zaida (ed.), *Cuando las mujeres reinaban. Belleza, virtud y poder en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Biblos, 2005.
- Lobato, Mirta Zaida, “El Estado y el trabajo femenino. El Departamento Nacional del Trabajo”, en D. Lvovich y Juan Suriano (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros, 2006, pp. 17-45.
- Lobato, Mirta Zaida, *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)*, Buenos Aires, Edhasa, 2007.
- Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica: Argentina 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.
- Marieke, Louis, “Women’s Representation at the ILO: A Hundred Years of Marginalization”, en Boris, Eileen, Hohtker, Dorothea y Zimmermann, Susan (coords.) *Women’s ILO. Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to Present*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2018, pp. 202-226.
- Maul, Daniel, *Human Rights, development and decolonization: The International Labour Organization, 1940-70*, New York, Palgrave Macmillan, 2012.
- McPherson, Alan y Wehrli, Yannick (eds.), *Beyond Geopolitics: New Histories of Latin America at the League of Nations*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2015.
- Nari, Marcela, *Políticas de la maternidad y maternalismo político. Buenos Aires (1890-1940)*, Buenos Aires, Biblos, 2005.
- Palacios, Juan Manuel, “The ILO and Latin America: The Hidden Transcript of the Good Old Lady”, en *Labour: Studies in Working-Class History of the Americas* núm. 2, Labor and Working-Class History Association (LAWCHA), 2019, pp. 55-63.

- Pateman, Carole, "The Patriarchal Welfare State", en Gutmann, Amy (ed.) *Democracy and the Welfare State*, Princeton University Press, New Jersey, 1988.
- Pateman, Carole, *El contrato sexual*, Barcelona, Anthropos, 1995.
- Pedersen, Susan, "Back to the League of Nations", en *American Historical Review* núm. 4, 2007, pp. 1091-1117.
- Perrig, Sara, *La mujer en el discurso peronista (1946-1952): género, representación e imaginario popular*, Córdoba, Eduvim, 2008.
- Queirolo, Graciela, "Igual salario por igual trabajo: La Organización Internacional del Trabajo y el Estado argentino frente al trabajo femenino (1919-1960)", en Laura Caruso y Andrés Stagnaro (coords.), *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2017, pp. 87-106.
- Queirolo, Graciela, "Muchas pero invisibles: Un recorrido por las interpretaciones estadísticas del trabajo femenino en la Argentina, 1914-1960", en *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, nro. 1, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2019, pp. 1-16.
- Rodgers, Gerry, Lee, Eddy, Swepston, Lee y Van Daele, Jasmien, *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919.2009*, Ginebra, OIT, 2009.
- Stagnaro, Andrés y Caruso, Laura, "Representantes y representaciones de Argentina en la Organización Internacional del Trabajo en la década de 1920", en *Anuario del Instituto de Historia Argentina* nro. 1, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2017a, pp. 1-17.
- Stagnaro, Andrés y Caruso, Laura, "El mundo obrero latinoamericano ante la Organización Internacional del Trabajo a lo largo del siglo XX", en *Anuario del Instituto de Historia Argentina* nro. 1, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP, 2017b, pp. 1-5.
- Stagnaro, Andrés, "Realineamientos internacionales: Los delegados obreros argentinos en la OIT en la segunda posguerra", en Ferraras, Norberto, Stagnaro, Andrés y Caruso, Laura (eds.), *A conexão OIT América Latina: Problemas regionais do trabalho em perspectiva transnacional*, Río de Janeiro, Mauad X, 2018, pp. 101-122.

- Stagnaro, Andrés, “De la incertidumbre a la estabilización: el devenir de los muchachos peronistas en Ginebra. La representación obrera Argentina ante la OIT (1945-1955)”, en *Anos 90. Revista do Programa de Pós-graduação em História* nro. 27, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020, pp. 1-19.
- Stagnaro, Andrés y Caruso, Laura, “The International Labour Organization as a domesticating arena: Argentinian Trade Unions and Workers’ representations at the ILO in the first half of the Twentieth Century”, en Bellucci, Stefano y Weiss, Holger (eds.), *The Internationalisation of the Labour Question: ideological antagonism, workers movements and the ILO since 1919*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 235-258.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa, “La Democratización del bienestar”. En Torre, Juan Carlos, *Los Años Peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002, pp. 257-312.
- Valobra, Adriana, “Representación política y derechos de las trabajadoras en Argentina. El caso de la Convención Constituyente de 1957”, en *Nuevo Mundo. Mundos Nuevos*, L’ Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales- CNRS / Université Paris, 2013. Disponible en: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/66068> [sitio consultado el 22-03-2021].
- Van Daele, Jasmien, “The International Labour Organization in Past and Present Research”, en *International Review of Social History* nro. 3, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 485-511.
- Van Daele, Jasmien, *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century*, Bern, Peter Lang, 2010.
- Villasmil Prieto, Humberto, “La incidencia de la Organización Internacional del Trabajo en el momento fundacional del derecho del trabajo latinoamericano: Unas notas introductorias”, en *Documento de Trabajo No. 33*. Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo, Ginebra, OIT, 2011.
- Vita, Leticia y Lobato, Julieta, “Eleva nuestra voz a los constituyentes: las peticiones de mujeres ante la reforma constitucional de 1949”. En *Pasado Abierto* nro. 13, Mar del Plata, Centro de Estudios Históricos UNMDP, 2021, (en prensa).
- Vosko, Leah, *Managing the Margins: Gender, Citizenship, and the International Regulation of Precarious Employment*, Oxford and New York, Oxford University Press, 2010.

- Wainerman, Catalina y Recchini de Lattes, Zulma, *El trabajo femenino en el banquillo de los acusados*, México, Terranova, 1981.
- Wehrli, Yannick, “Francisco Walker Linares: Un actor del internacionalismo ginebrino en Chile, 1927-1946”, en Herrera León, Fabián y Herrera González Patricio (eds.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: Redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2013, pp. 63-97.
- Wikander, Ulla, “Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919”, en Van Daele, Jasmien et al. (eds.), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century*, Bern, Peter Lang, 2010, pp. 67-89.
- Yáñez Andrade, Juan Carlos, “La OIT y la red sudamericana de corresponsales: El caso de Moisés Poblete, 1922-1946”, en Herrera León, Fabián y Herrera González Patricio (eds.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: Redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2013, pp. 25-61.
- Zimmermann, Susan, “Liaison Committees of International Women’s Organizations and the Changing Landscape of Women’s Internationalism, 1920s to 1945”, en Sklar, Kathryn y Dublin, Thomas (eds.) *Women and Social Movements, International, 1840 to Present*, Alexandria, Alexander Street Press, 2012.
- Zimmermann, Susan, “Night Work for White Women and Bonded Labour for “Native” Women? Contentious Traditions and the Globalization of Gender-Specific Labour Protection and Legal Equality Politics, 1926 to 1939”, en Kimble, Sara y Rowekamp, Marion (eds.) *New Perspectives on European Women’s Legal History*, Nueva York, Routledge, 2016a, pp. 394-427.
- Zimmermann, Susan, “The International Labour Organization, Transnational Women’s Networks, and the Question of Unpaid Work in the Interwar World”, en Midgley, Clare, Carlier, Julie y Twells, Alison (eds.), *Women in Transnational History: Gendering the Local and the Global*, New York, Routledge, 2016b, pp. 33-53.
- Zimmermann, Susan, “Globalizing Gendered Labour Policy: International Labour Standards and the Global South, 1919-

1947”, en Boris, Eileen, Hoehtker, Dorothea y Zimmermann, Susan (coords.), *Women´s ILO. Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to Present*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2018, pp. 227-254.

## **Fuentes**

---

Congreso de la Nación Argentina (1907). Debate Parlamentario de la Ley 5.291. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, Departamento de Coordinación de Estudios, p. 799.

Congreso de la Nación Argentina (1949). Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1949. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

## **Los derechos de las mujeres en la Constitución de 1949 en clave comparada<sup>24</sup>**

Déborah González Area y Anabel Soledad Papa

### 1. Introducción

La reforma constitucional de 1949 ha recibido un tratamiento muchas veces superficial por la doctrina jurídica y la historia constitucional. Sabemos que implicó una reforma integral del texto de la Constitución histórica de 1853/1860 y que se trató de un hito fundamental pues representó la constitucionalización de los derechos sociales. También conocemos los debates que existen en torno a la legitimidad de esta reforma<sup>25</sup> y que finalmente fue derogada por el gobierno de *facto* –la autoproclamada “Revolución libertadora”– en 1956.

---

<sup>24</sup> Hemos podido acceder a diferentes documentos en la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional y la Hemeroteca de la Biblioteca del Congreso Nacional, como así también a constituciones internacionales y provinciales. Agradecemos a María Eugenia Zampichiatti por la búsqueda de los textos de las constituciones regionales que utilizamos en este capítulo.

<sup>25</sup> El debate gira en torno a la interpretación del artículo 30 de la CN de 1853 que dispone: “La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el

Ahora bien, uno de los aspectos menos estudiados es el de los derechos de las mujeres en el marco de esta, la primera constitución social argentina. Este rasgo se replica en la historia del derecho público o la historia constitucional argentina en general. Y hasta hace unos años, era también un rasgo compartido con los trabajos sobre el primer peronismo que, “(e)n relación al importante volumen producido en pos de indagar el peronismo, encontramos que en proporción pocos estudios han hecho hincapié en él desde la mirada de género” (Valora, 2004/2005, p. 5).

Sabemos que las mujeres no tuvieron oportunidad de participar, ni como electoras ni como candidatas en las elecciones de los convencionales constituyentes de 1948. Ello aunque se encontraba ya vigente la ley 13.010 de 1947 sobre voto femenino a nivel nacional. El impedimento aducido por parte del oficialismo fue la demora en la confección del padrón electoral femenino (Valora, 2008), pero esta razón fue fuertemente cuestionada por el movimiento de mujeres y la oposición (Vita y Lobato, 2021).<sup>26</sup>

Sin embargo, a pesar de no haber participado directamente en la reforma constitucional, las mujeres sí estuvieron presentes en el proceso constituyente a través de diferentes peticiones tanto individuales como colectivas, presentadas por grupos organizados, como, por ejemplo, la Unión de Mujeres Argentinas (UMA). Por medio de estas hicieron llegar a los convencionales constituyentes, todos hombres, las propuestas para integrar la nueva redacción de nuestra Constitución.

Desde estos espacios se desafió el lugar tradicional impuesto a la mujer evocando por ejemplo:

---

voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto”. Como puede advertirse, el artículo no aclara si se trata del voto de las dos terceras partes del total de los miembros o de los presentes. En oportunidad del dictado de la Ley Nro. 13.233 de necesidad de reforma del 27 de agosto de 1948, el oficialismo se inclinó por la segunda interpretación, es decir de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso.

<sup>26</sup> Sobre el movimiento sufragista en la Argentina, véase especialmente Barry (2011) y Palermo (2012).

“(f)rente al proyecto de reforma de la Constitución dado a conocer por la fuerza mayoritaria de la Asamblea Constituyente, la Unión de Mujeres de la Argentina, seriamente alarmada por el contenido de carácter retrógrado de muchas de estas reformas, destaca además que este proyecto olvida por completo los derechos fundamentales de la mujer, ya que a excepción del apartado 2º del artículo 14, meramente enunciativo, deja subsistente el régimen vigente de discriminación por razón de sexo”.<sup>27</sup>

De esta manera, vemos que las mujeres intentaron integrar en sus peticiones los pedidos de aquellas que ya no cumplían con los preceptos tradicionales que se les exigían, sino que se interesaban por la política, trabajaban, estudiaban, no dependían más económicamente del hombre, etc., proponiendo un nuevo rol que se consolidaría años más tarde junto con las transformaciones en el mercado de trabajo.

El texto constitucional finalmente sancionado, sin embargo, no se hizo eco de estos pedidos. El objeto de este capítulo consiste, entonces, en analizar el alcance de los derechos de las mujeres en el texto de la Constitución de 1949. Para ello, aplicaremos una perspectiva comparada con otras constituciones de la época, tanto europeas como de la región, incluyendo además las constituciones provinciales, que forman parte también del denominado constitucionalismo social clásico (Herrera, 2008). Contrastaremos, además, este tratamiento con los reclamos y peticiones de mujeres que rastreamos en la prensa del movimiento de mujeres y en las peticiones presentadas por ellas a la asamblea. Este trabajo busca determinar si para el caso de los derechos de las mujeres nos encontramos ante un texto constitucional único y exclusivo de la Argentina (una “constitución peronista” como se la suele denominar) o bien, si se inserta dentro de un fenómeno de la época y de la región. Nuestra hipótesis se inclina hacia la segunda opción, es decir que la Constitución de 1949 es en mayor parte producto del constitucionalismo social clásico imperante entonces.

A fin de ponerla a prueba, en este trabajo iniciaremos con un estudio del texto sancionado en 1949 a la luz de una perspectiva de

---

<sup>27</sup> *Nuestras Mujeres*, nro. 15, 1949, p. 6.

género/s, es decir, una mirada según la cual el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos (Scott, 1986). Contextualizaremos ese articulado con los reclamos realizados por las mujeres acerca de sus derechos. Consultaremos la revista *Nuestras Mujeres*, publicada por la Unión de Mujeres Argentinas, y las peticiones presentadas por esta organización a Domingo Mercante, el Presidente de la Asamblea Constituyente de 1949, a fin de contextualizar el discurso constitucional imperante (de corte, como veremos, patriarcal) con los reclamos de derechos que entonces hacían las mujeres que procuraban reivindicar su nuevo rol en la sociedad.

El segundo paso será el de ampliar la mirada a la escala regional y global pero también local. Para ello tomaremos en consideración las principales expresiones del constitucionalismo social clásico: en el ámbito europeo, la Constitución bolchevique de 1918, la de Weimar de 1919, la de España de 1931, la de Irlanda de 1937, la de Francia de 1946 e Italia de 1948; y para el caso de América Latina, la Constitución de Querétaro de 1917, la de Chile de 1925, las de Perú (1920 y 1933), las de Uruguay (1918, 1934 y 1942), las de Ecuador (1929, 1938, 1945 y 1946), las de Bolivia (1938, 1945 y 1947), la de Cuba de 1940, las de Brasil (1934, 1937 y 1946), la de Paraguay de 1940, y las de Venezuela (1922, 1925, 1928 1931, 1936 y 1947). También se tendrán en consideración las constituciones provinciales previas y contemporáneas a la Constitución Nacional de 1949, a saber: la Constitución de Tucumán (1907), la de San Juan (1927), la de Mendoza (1916), la de Salta (1929), las de Entre Ríos (1933 y 1949), las de Buenos Aires (1934 y 1949), la de Catamarca (1949) y la de Jujuy (1949).

Finalmente, compartiremos nuestras propias conclusiones e ideas en torno a la temática aquí abordada.

## **2. La mujer en el texto de la Constitución de 1949 y la disputa del movimiento de mujeres**

El texto de la Constitución de 1949 menciona expresamente a la mujer solo una vez y lo hace para hablar de su formación en las tareas domésticas en el capítulo III sobre “los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura”. Así, el artículo 37, apartado IV titulado “de la educación y la cultura” refiere que la enseñanza

primaria en las escuelas rurales “tenderá a inculcar en el niño el amor a la vida del campo, a orientarlos hacia la capacitación profesional en las faenas rurales y a formar la mujer para las tareas domésticas campesinas”.

Pero podemos también inferir otros espacios y roles de la mujer a partir de alusiones indirectas, como por ejemplo en el apartado II del artículo 37, que califica a la familia como núcleo primario y fundamental de la sociedad y, como tal, le impone al Estado su protección preferente. En el mismo texto se garantiza la protección del matrimonio, la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad, el bien de familia y la atención y asistencia de la madre y del niño quienes “gozarán de la especial y privilegiada consideración del Estado”.

El apartado I, también del artículo 37, regula lo relativo al derecho al bienestar del trabajador y su familia (incisos 6 y 8). En lo que refiere a la regulación del trabajo en el texto de la Constitución de 1949, se ha afirmado que se refuerza el rol del varón proveedor en tanto que en ningún momento se menciona el trabajo femenino, ni tampoco se alude a la mujer en otras disposiciones relativas a la constitución económica, como la regulación de la propiedad en su función social o en punto a la intervención del Estado en la economía (Vita, 2021).

Podemos entonces mencionar, a modo de primera aproximación, que la Constitución de 1949 sí incorporó a la mujer como objeto de regulación. Más que considerarla como sujeto de derecho, esto es, como ciudadana, la tutela como un componente clave de la familia: desde chica es educada para las tareas del hogar; como adulta es una mujer/esposa/madre y se le asegura la protección de su familia, de los bienes de esta, de su matrimonio, y la igualdad jurídica respecto de su cónyuge. Además, se garantiza la protección de su esposo, un varón proveedor que recibe a cambio de su trabajo un salario digno que les permite gozar a su familia y a él de un piso mínimo de bienestar.

Advertimos que la constitución sancionada receptó la concepción dominante de la época que asigna determinados roles de género: mientras la mujer se mantiene ocupada en las tareas de reproducción, cuidado y mantenimiento del hogar, en la esfera doméstica privada, el hombre es ciudadano y trabajador, es decir, actúa dentro del ámbito público de toma de decisiones. Esta división está fundada en la idea de que el hombre era, por naturaleza, un ser racional, objetivo, reflexivo, y la mujer era considerada emocional, sentimental, amorosa, irracional y subjetiva. Estos aspectos impedían que formase parte de la vida

pública y quedaba relegada a la vida privada del hogar donde desarrollaba aquellas tareas de cuidado para las cuales era “naturalmente” más adecuada<sup>28</sup> (Maffía, 2007; Ramella, 2019). A su vez, la esfera pública se rige por la participación en igualdad de condiciones, el consenso y la convención, en tanto que el espacio privado o doméstico se caracteriza por la subordinación de la mujer y los hijos menores al poder paternal. De esta forma, el Estado social se asegura que la mujer/madre/esposa se encargue del trabajo reproductivo y las tareas de cuidado y domésticas, que no es otra cosa que trabajo reproductivo no remunerado (Pateman, 1995, 1996), cuyo valor social y económico es fundamental. Por dicho motivo, y como se verá con mayor detalle más adelante, en este tipo de constituciones el trabajo de la mujer fuera del hogar será una excepción y un mero complemento de la remuneración del varón proveedor.

Notamos entonces que, aun cuando la mujer había logrado su incorporación en la vida política a partir de la consagración del voto femenino a nivel nacional en 1947, ello no fue suficiente para que la Constitución de 1949 superara la dicotomía hombre/mujer, público/privado –con jerarquía de lo masculino por sobre lo femenino– en que se encontraba estructurada la sociedad. Pero, veremos, que esta dicotomía que encontramos plasmada en diversos artículos del texto constitucional al referirse a la asignación de roles en la sociedad –la mujer/esposa/madre cuya función principal era la de administrar la vida doméstica (contexto privado) y el hombre trabajador y sostén económico del hogar– no es un rasgo único de la Constitución de 1949.

Antes de ingresar al estudio de derecho comparado que nos ayudará a analizar la reforma de 1949 en clave transnacional, creemos necesario señalar que esta asignación de roles de género que hizo el texto de 1949 era criticada y disputada por algunos colectivos de mujeres de la época. Ello quedó plasmado en las peticiones que diferentes grupos de mujeres que enviaron a la Asamblea Constituyente de 1949, en las que denun-

---

<sup>28</sup> Las creencias sobre la naturaleza, caracteres y función de la mujer y hombre en la familia y en la sociedad se fundaban en argumentos biológicos, sociales, jurídicos y religiosos. Según estos, “la mujer era biológicamente menos inteligente, lo que determinaba que no era apta para el trabajo fuera del hogar, ni para disponer de su propio peculio y esa naturaleza biológica debía ser normada en leyes positivas” (Ramella, 2019, pp. 209-210).

ciaban situaciones consideradas injustas y solicitaban la inclusión de determinados derechos o aclaraciones en el texto constitucional definitivo. La UMA fue una de las organizaciones que más peticiones remitió a la Asamblea. En ellas se puede observar la expectativa que tenían sobre esta reforma.<sup>29</sup> Esos reclamos fueron documentados también en su publicación periódica *Nuestras Mujeres*. Allí, reafirmaban el derecho de la mujer a participar en la elaboración de la constitución y manifestaban su descontento con la demora en el empadronamiento<sup>30</sup>, que terminó por excluirlas del proceso formal de la reforma –pues no pudieron elegir a los convencionales constituyentes– aunque, como sabemos, eso no impidió que su participación en términos prácticos (a través de las mencionadas peticiones) fuese importante.

Entre las demandas más recurrentes se encuentran: la sanción de leyes que protejan el trabajo femenino, un estatuto del servicio doméstico, reformas necesarias para las leyes de maternidad y la ampliación jardines infantiles con salas-cunas para hijos de mujeres trabajadoras; la inclusión de un artículo que disponga la igualdad económica, política y social, pero particularmente se enfocaron en el pedido de a igual trabajo, igual salario. Además, reclamaron que se garantice el derecho a la vivienda amplia, cómoda y barata para que sea asequible para todas las familias humildes; el derecho a la alimentación; un código de familia y del niño, la protección de la infancia, de la madre soltera y que se abandone la distinción entre hijos legítimos e ilegítimos, la consagración del divorcio, la creación de subsidios de maternidad y primas por cada hijo; la enseñanza laica y que se impida el alza del costo de vida.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> El tema de las peticiones de las mujeres a la Convención Constituyente de 1949 puede ampliarse en Vita y Lobato (2021). Sobre las peticiones a esta convención formuladas por otros colectivos y particulares, puede consultarse Vita (2020).

<sup>30</sup> *Nuestras Mujeres* (1947), nro. 1, 20 de diciembre de 1947; *Nuestras Mujeres*, nro. 9, 1° de agosto de 1948; *Nuestras Mujeres* (1948), nro. 12, 3 de noviembre de 1948.

<sup>31</sup> *Nuestras Mujeres* (1947), nro. 1, 20 de diciembre de 1947; *Nuestras Mujeres* (1948), nro. 5, 1° de mayo de 1948; *Nuestras Mujeres* (1948), nro. 9, 1° de agosto de 1948; *Nuestras Mujeres* (1948), nro. 10, 1° de septiembre de 1948; *Nuestras Mujeres* (1948), nro. 11, 1° de octubre de 1948; *Nuestras Mujeres* (1948), nro. 12, 3 de noviembre de 1948; *Nuestras Mujeres* (1948), nro. 13, 2 de diciembre de

Podemos entonces mencionar, a modo de conclusión preliminar, que aun cuando la Constitución de 1949 menciona expresamente a la mujer solo una vez, se infiere de su texto el ideal social imperante en la época: una mujer madre y esposa cuyas principales (si no únicas) tareas se desarrollaban en el sector privado. Estas tareas de cuidado, que generan un sustancial valor agregado en la sociedad y no son más que trabajo no remunerado, era el que permitía la perpetuidad del sistema patriarcal, según el cual el hombre, un varón proveedor y jefe de familia, podía desempeñarse en el ámbito público. Esta idea social de la mujer era, no obstante, criticada por los movimientos feministas de entonces. Sus principales críticas al status quo, reclamos e ideas las encontramos consagradas en las publicaciones y peticiones de la UMA quienes procuraban redefinir el rol de la mujer en la época.

#### 4. La reforma de 1949 en su contexto: la mirada transnacional y local

El tema de la asignación de roles en la sociedad según el género y en tanto componentes de la familia se encuentra estrechamente vinculado con el principio de igualdad. Se ha destacado que, entre los caracteres del constitucionalismo social clásico se encuentra –además del cambio en el rol del Estado, el tipo de sujeto que la constitución protege y la inclusión de un catálogo de derechos sociales– la transformación en el modo de entender el principio de igualdad (Herrera, 2008; Vita, 2021). A la igualdad formal o igualdad ante la ley del liberalismo clásico, se incorpora la igualdad material que va a tener en consideración la situación de hecho de ciertos colectivos desaventajados cuya desigualdad y vulnerabilidad habilita un trato diferenciado por parte del Estado.<sup>32</sup>

---

1948; *Nuestras Mujeres* (1949), nro. 14, 1º de enero de 1949; *Nuestras Mujeres* (1949), nro. 15, 1º de febrero de 1949; *Nuestras Mujeres* (1949), nro. 16, 10 de abril de 1949; “Unión de Mujeres de la Argentina”, Peticiones nro. 20, 48 y 49, Caja nro. 3; “Unión de Mujeres de la Argentina”, Petición nro. 124, Caja nro. 4.

<sup>32</sup> Esta igualdad se encuentra hoy en día garantizada en el art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional reformada en 1994 que coloca en cabeza del Congreso de la Nación la obligación de dictar medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los

Si bien hubo un notable avance en la reforma constitucional de 1949 en cuanto al reconocimiento de la igualdad material o real como principio constitucional<sup>33</sup>, lo cierto es que ni este texto ni las constituciones contemporáneas europeas ni latinoamericanas cuestionaron la asignación de roles y la división sexual del trabajo heredada del liberalismo. La mujer es vista y tutelada en la constitución en tanto esposa y madre, es decir, integrante de una familia, mientras que el hombre aparece en la constitución como ciudadano, trabajador y proveedor.

En efecto, la recepción del principio de igualdad de todas las personas, es decir, la igualdad meramente formal de sexos o entre el hombre y la mujer del artículo 16 de nuestra Constitución histórica de 1853/1860 que se trasladó al artículo 28 del texto de la de 1949, ya había sido receptado en la Constitución de Weimar (artículo 109); en la española de 1931 (artículo 2); en la chilena de 1925 (artículo 10); en las de Ecuador de 1929 (artículo 151 inciso 2), de 1938 (artículo 150 inciso 2), de 1945 (artículo 141 inciso 2) y de 1946 (artículo 169); la paraguaya de 1940 (artículo 33); las peruanas de 1920 (artículo 17) y de 1933 (artículo 23); las de Uruguay de 1934 y 1942 (artículo 8); las venezolanas de 1922 (artículo 14), las de 1925, 1928, 1931 y 1936 (artículo 32); así como en el preámbulo de la Constitución francesa de 1946, que alude a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Varios textos de la época consagran, además, la igualdad entre los cónyuges en términos similares al artículo 37 apartado II de la Constitución de 1949. Es el caso de la Constitución italiana de 1947 (artículo 29), la española de 1931 (artículo 43), la boliviana de 1945 (artículo 131, replicado en el artículo 133 del texto de 1947), y la cubana de 1940 (artículo 43). Por supuesto que esa igualdad entre cónyuges o la igualdad del hombre y la mujer en tanto componentes de la unidad familiar genera dudas si tenemos en consideración la división sexual de tareas existente y que los propios textos constitucionales de la época consagran. Como sabemos, las tareas de cuidado y crianza recaían es-

---

derechos reconocidos en la CN y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

<sup>33</sup> Sobre la igualdad material en la Constitución de 1949, puede consultarse Aldao y Clérico (2019).

pecialmente en la mujer/madre. Ante esto, no podemos sino considerar que la antedicha igualdad entre cónyuges no es más que una mera igualdad formal.

Advertimos entonces que la incorporación del artículo 37 apartado II en el texto constitucional de 1949 implicó desatender los reclamos realizados por la UMA sobre la inclusión explícita de una disposición que asegure que “ninguna diferenciación podrá establecerse entre los habitantes por razón de sexo, tanto en sus derechos civiles como en sus derechos políticos”<sup>34</sup> dado a que si bien la cláusula de igualdad se encontraba en la constitución desde su redacción, está no había detenido la desigualdad para con las mujeres.

Dijimos ya que el constitucionalismo social se caracteriza por adoptar un principio de igualdad material, que podemos detectarlo en diferentes textos de la época. Así, la Constitución italiana de 1947 prohíbe las distinciones por razones de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas y circunstancias personales y sociales y dispone que “(c)orresponde a la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad entre los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización económica y social del País” (artículo 3). La Constitución cubana de 1940 prohíbe y declara ilegal y punible “toda discriminación por motivo de sexo, raza, color o clase, y cualquiera otra lesiva a la dignidad humana” (artículo 20). Hallamos una similar cláusula en la Constitución ecuatoriana de 1945 (artículo 141 inciso 2).

Algo interesante que consagra el texto constitucional de Ecuador de 1929 –pero no se mantuvo en las constituciones posteriores de la época– es lo siguiente: “El Estado tiene obligación de dispensar a la mujer atención preferente, tendiendo a su liberación económica. En consecuencia, velará, de modo especial, por su educación profesional, capacitándola, entre otras posibilidades, para que pueda tomar parte activa en la Administración Pública” (artículo 168). Se trata de una disposición que sobresale en la época debido al tratamiento diferenciado que otorga a la mujer, ya no solo como madres y esposas, es decir, meros componentes de la familia, sino como sujetos que pueden

---

<sup>34</sup> *Nuestras Mujeres*, nro. 10, 1948.

estudiar, formarse profesionalmente, trabajar y liberarse económicamente del yugo masculino. Es interesante comparar esta disposición con nuestra constitución de 1949. El texto ecuatoriano –aunque sin decirlo– reconoce cierta desigualdad y vulnerabilidad del colectivo de las mujeres, toda vez que coloca en cabeza del Estado la implementación de medidas de acción afirmativa (*atención preferente y velará, de modo especial* dice el texto) para que puedan acceder a la educación y trabajar. A su turno, nuestra Constitución de 1949 también procura tutelar a la mujer. Pero lo hace tomándola como un componente de la familia y asumiendo su vulnerabilidad, no por ser un grupo históricamente discriminado, sino por considerarla incapaz, es decir, en pie de igualdad con un menor de edad. Por ello, una disposición de este tipo en nuestra Constitución de 1949 hubiese sido impensada o muy difícil de ser puesta en práctica, toda vez que hasta 1969, por el derecho civil, las mujeres eran consideradas incapaces relativas y requerían la representación legal de un varón.<sup>35</sup>

Salvo excepciones como la señalada, el constitucionalismo social clásico no cuestiona el rol de la mujer como esposa y madre. Al contrario, muchos de los textos constitucionales de la época consagran la división sexual del trabajo, en virtud de la cual la mujer/madre/esposa es la encargada del trabajo reproductivo y las tareas de cuidado del hogar que, aun cuando representa un valor sustancial para la sociedad, en los hechos es trabajo no remunerado. Por su parte, al hombre/esposo/padre se le asigna el rol de varón proveedor y jefe de familia, de quien dependían económicamente su esposa e hijos. De ahí, la necesidad de que el trabajador-hombre reciba un salario digno que garantice su bienestar y el de su familia.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Hasta la reforma del Código Civil (Ley Nro. 340) llevada a cabo en 1969 por la Ley Nro. 17.711, la mujer casada mayor de edad era incapaz relativa de hecho (artículos 55 y 515 inciso 1), su marido era el administrador legítimo de todos los bienes del matrimonio (artículo 1276) y existía un mandato a favor de este incluso sobre los bienes propios de la mujer (artículo 320).

<sup>36</sup> Al respecto, el artículo 31 apartado I sobre el trabajador, inciso 6 de la Constitución de 1949 establece lo siguiente: “El derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en formas que les permita trabajar con

Así, la protección de la familia en los amplios términos que dispone el artículo 37 apartado II de la Constitución argentina de 1949, la podemos encontrar también en otros textos de la época. Recordemos que la mencionada disposición tutela a la familia como núcleo primario y fundamental de la sociedad que “será objeto de preferente protección por parte del Estado, el que reconoce sus derechos en lo que respecta a su Constitución, defensa y cumplimiento de sus fines” (artículo 37, apartado II). A la luz de ello, se coloca en cabeza del Estado la protección del matrimonio, del bien de familia, garantizar la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad, la atención y asistencia de la madre y del niño, quienes gozarán de especial y privilegiada consideración del Estado.

Con anterioridad a la sanción de la Constitución de 1949, se destaca el antecedente de la Constitución de la Segunda República Española, cuyo capítulo II sobre la familia, la economía y la cultura, garantiza en términos similares la protección de la familia como una finalidad prioritaria del Estado. Sin embargo, a diferencia de la argentina, el texto español garantizaba la disolución del matrimonio por mutuo disenso o a petición de cualquiera de los cónyuges con alegación de causa justa.<sup>37</sup> Esta fórmula permitió que, en 1932, se dictara la primera ley de divorcio en España, es decir, cincuenta y cinco años antes que en la Argentina.<sup>38</sup>

En el otro extremo, nos topamos con la Constitución de Irlanda de 1937 de innegable impronta católica. Este texto protege a la familia como el grupo natural, primario y fundamental de la sociedad y como una ins-

---

satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mensualmente de expansiones espirituales y materiales, impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico”. Esta disposición se complementa con el inciso 8 del mismo apartado y artículo sobre el derecho a la protección de la familia del trabajador, que “responde a un natural designio del individuo, desde que en ella generan sus más elevados sentimientos afectivos, y todo empeño tendiente a su bienestar debe estar estimulado y favorecido por la comunidad como el modo más indicado de propender al mejoramiento del género humano y a la consolidación de los principios espirituales y morales que constituyen la esencia de la convivencia social”.

<sup>37</sup> Otra constitución de la época que garantizaba el divorcio en su texto era la cubana de 1940.

<sup>38</sup> Fue la ley 23.515 de 1987 la que finalmente garantizó el divorcio vincular en nuestro país.

titución moral con derechos inalienables e imprescriptibles, anterior y superior a todo derecho positivo; garantiza la protección de su constitución y autoridad, y la considera una base necesaria para el orden social e indispensable para el bienestar de la nación y del Estado. El apartado 3 del artículo 41 indica que el Estado se compromete a proteger al matrimonio, base de la institución de la familia, de cualquier ataque y, paso seguido, dispone la prohibición total de la disolución del matrimonio. La Constitución de Weimar de 1919 –bajo la sección II titulada “La vida social”– establece que el matrimonio goza de una protección especial de la constitución y que es el fundamento de la vida familiar y de la conservación y aumento de la nación. Las familias numerosas tienen derecho a medidas de protección compensadoras y la maternidad tiene derecho a la protección y al auxilio del estado (artículo 109). El texto italiano de 1947 reconoce los derechos de la familia “como sociedad natural basada en el matrimonio” (artículo 29) y asegura la protección de la maternidad, la infancia y la juventud, y la tutela de la familia a través de medidas económicas y otras disposiciones “dedicando atención especial a las familias numerosas” (artículo 31).

La Constitución de Bolivia de 1938 dedica la sección decimoquinta a garantizar la protección de la familia, la maternidad (artículo 131) y el patrimonio familiar (artículo 133). Esto mismo se mantiene en las constituciones de 1945 y de 1947. La Constitución cubana de 1940 garantiza la protección por parte del Estado de la familia, la maternidad y el matrimonio. De esta forma, el artículo 43 dispone que el matrimonio es el fundamento legal de la familia, que descansa en la igualdad absoluta de derechos para ambos cónyuges y que, de acuerdo con ese principio, se organiza el régimen económico. Luego postula que “(l)a mujer casada disfruta de la plenitud de la capacidad civil, sin que necesite licencia o autorización marital para regir sus bienes, ejercer libremente el comercio, la industria, profesión, oficio o arte y disponer del producto de su trabajo”. En línea con la protección de la maternidad, el artículo 43 regula además lo relativo a las pensiones por alimentos en favor de la mujer y de los hijos en caso de divorcio, las cuales “gozarán de preferencia a cualquier obligación y no podrá oponerse a esa preferencia la condición de inembargable de ningún sueldo, pensión o ingreso económico de cualquier clase que sea”. La pensión en favor de la mujer divorciada subsiste hasta que esta contraiga nuevo matrimonio, sin perjuicio de la que sea fijada para cada hijo; debe ser fijada según la posición económica del ex cónyuge y las necesidades de la vida social;

pero no le corresponde a aquella mujer que tuviera medios justificados de subsistencia o fuera declarada culpable del divorcio.

Otras constituciones de Latinoamérica que protegen la familia, el matrimonio, la maternidad, la infancia y el patrimonio familiar son: la Constitución mexicana de 1917 (artículo 27 inciso f); la de Perú de 1933 (artículo 51); las de Uruguay de 1934 y 1942 (artículos 39, 41 y 48); la de Venezuela de 1947 (artículos 47 y 48); y la Constitución de Ecuador de 1929 (artículo 151 inciso 19), y sus reformas posteriores de 1938 (artículo 150 inciso 19), de 1945 (artículo 142) y de 1946 (artículos 162, 163 y 166).

Nos parece relevante mencionar que el artículo 37 de la Constitución de 1949 relativo a la tutela de la familiar –y también del trabajador, la ancianidad, educación y cultura– fue receptado por algunas de las constituciones provinciales que fueron reformadas ese mismo año. Así, los textos de las de Buenos Aires (artículo 29), Catamarca (artículo 40) y Jujuy (artículo 6) transcribieron íntegramente este apartado. En cuando a la Constitución provincial de Entre Ríos, esta se limitó a puntualizar algunos temas en su articulado. Dentro de estos encontramos en su artículo 7 que se reconocen e incorporan la totalidad de los derechos del trabajador, de la familia, ancianidad, educación y cultura declarados en la Constitución Nacional en el extenso artículo 37. Menciona también –al igual que el texto nacional– la función social de la propiedad privada junto con la intervención del Estado para desarrollar e incrementar el rendimiento del campo, y la intención de convertir en propietarias a familias que trabajaran estos espacios.

Como vimos, en materia de educación, la Constitución de 1949 mantiene la división sexual de las tareas al referirse a que esta procurará formar la mujer para las tareas domésticas campesinas (artículo 37, apartado IV, inciso 2). Podemos encontrar una previsión normativa similar en la Constitución cubana de 1940 que, en materia de formación de maestros de la educación primaria pública, señala: “(p)ara la enseñanza de la economía doméstica, corte y costura e industria para la mujer, deberá poseer el título de maestra de economía, artes, ciencias domésticas e industriales, expedido por la Escuela del Hogar” (artículo 50). Las disposiciones de esta índole vienen entonces a reafirmar la idea imperante de la época de que el lugar por naturaleza de

la mujer era el hogar. A su vez, la mujer trabajadora<sup>39</sup> era una suerte de excepción que, aunque fuese no deseada, debía ser regulada.

Según el Cuarto Censo General de la Nación de 1947, de un total de 6 267 313 personas ocupadas, 1 234 102 eran mujeres. Los ámbitos laborales en los que se incorporaban las mujeres dependían de su clase social y, estrechamente vinculado con ello, su acceso a la educación formal. Dentro de este último grupo, muchas eran docentes o desarrollaban funciones administrativas en el sector público o privado. Según ese censo, 17 % de mujeres ocupaba puestos estatales. Quienes tenían una educación formal más limitada o nula, trabajan en el servicio doméstico, donde existía una considerable presencia femenina. Muchas trabajaron también en el sector industrial y fabril. El censo muestra también que el 33 % de las mujeres ocupadas estaban empleadas en las ramas transformadoras de la época, como frigoríficos, la industria textil y, a menor escala, los talleres de porte medio y pequeños donde se confeccionaba ropa. Probablemente muchas de las actividades laborales desplegadas por las mujeres en la época no están reflejadas por el censo de 1947 pues un gran número de ellas trabajaban por cuenta propia y en sus domicilios como modistas, camiseras, sombrereras y corseteras (Barrancos, 2010). Entonces, aun cuando el trabajo que excedía la administración de la vida doméstica era una realidad no deseada, su regulación jurídica era indispensable para su tutela.

De esta forma, diferentes textos constitucionales de la época protegen a la mujer trabajadora y garantizan el derecho de igual remuneración por igual trabajo. Entre ellas, podemos citar la Constitución italiana de 1947 (artículo 37), la cubana de 1940 (artículo 62), la mexicana de 1917 (artículo 123 inciso VII), la venezolana de 1947 (artículo 63 inciso 2) y la de Ecuador de 1946 (artículo 185 inciso q). Encontramos además otro conjunto de disposiciones que tienden a proteger a la mujer trabajadora embarazada, con licencias previas y posteriores al parto y de lactancia, como las de la constitución cubana (artículo 68), la mexicana (artículo 123, inciso V), la venezolana de 1947 (artículo 63

---

<sup>39</sup> Cuando hablamos de mujer trabajadora nos referimos a aquella que trabaja fuera del hogar. No solo no desconocemos, sino que reafirmamos que las denominadas “tareas del hogar” tradicionalmente asignadas a la mujer constituyen trabajo no remunerado.

inciso 11), la de Ecuador de 1945 (artículo 148 inciso ñ) y la de 1946 (artículo 185 inciso j) y la de Brasil de 1946 (artículo 157 inciso X).

Por oposición, existen otras previsiones normativas que, al regular el trabajo de la mujer, la colocan en condición de igualdad con los niños, como si esta sufriera de una suerte de minoridad ante la cual requiere una tutela diferenciada del Estado. Así, el texto mexicano prohíbe que las mujeres realicen labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial y que trabajen en establecimientos comerciales después de las diez de la noche. Todas estas prohibiciones alcanzaban también a los menores de dieciséis años (artículo 123 inciso II). Similares disposiciones contienen las constituciones de Brasil de 1934, 1937, 1948 (artículos 121 apartado 1 inciso d, artículo 137 inciso k, y artículo 157 inciso IX respectivamente). Las constituciones de Ecuador de 1929 y de 1938 (artículo 150 inciso 18), la de Uruguay de 1934 (artículo 53), la de Bolivia de 1938 (artículo 122) y la de Venezuela de 1947 (artículo 63 inciso 11) contienen artículos que procuran la protección especial en el trabajo de las mujeres y de los niños menores. También encontramos disposiciones constitucionales que, si bien reconocen la posibilidad de que la mujer trabaje fuera de su hogar, establecen ciertas preferencias para que estas realicen trabajos femeninos o bien que sus tareas estén asociadas a sus atributos naturales como ser amorosa y sentimental, y su “tendencia innata” hacia el cuidado. Así, la Constitución de Brasil de 1934 dispone: “(l)os servicios de apoyo a la maternidad y a la infancia, los relacionados con el hogar y el trabajo de las mujeres, así como la respectiva supervisión y orientación, serán preferiblemente responsables de mujeres habilitadas” (artículo 121 apartado 2). O bien la Constitución uruguaya de 1934 que establece la participación especial de la mujer en temas de delincuencia infantil (artículo 42).

El temor a que el trabajo de la mujer fuera del hogar interfiriera en su función dentro de este podemos encontrarlo plasmado en la Constitución irlandesa de 1937 y en la italiana de 1947. La primera dispone que el Estado reconoce que la mujer, a través de su vida dentro del hogar, le proporciona a este un apoyo sin el cual el bien común no se puede alcanzar. Para ello, el Estado se esforzará para asegurar que las madres no se vean obligadas a descuidar sus deberes en el hogar para trabajar ante necesidades económicas (artículos 41.2.1 y 41.2.2). A su vez, al referirse a los derechos y deberes de la mujer trabajadora, el texto italiano señala: “(l)as condiciones de trabajo deberán permitir a

la mujer el cumplimiento de su función familiar esencial y asegurar a la madre y al niño una protección adecuada” (artículo 37).

Por último, a diferencia del texto nacional de 1949, que en ningún momento habla expresamente de la mujer trabajadora, encontramos normativas provinciales parecidas a las internacionales, en la Constitución de Tucumán de 1907 (artículo 34) y la de Mendoza de 1916 (artículo 45), que expresan la necesidad de reglamentar la salubridad en las fábricas, especialmente para el trabajo de las mujeres y niños. Por su parte, la Constitución de Salta de 1929 señala, al igual que las dos anteriores, que el Estado debe propender a mejorar las condiciones de vida de las personas. Para eso debe garantizar la seguridad e higiene de los talleres y fábricas para todos los trabajadores, fijar la jornada máxima de trabajo y salarios mínimos y fijar jornadas máximas de trabajo, salarios mínimos. Además, establece que se propenderá a mejorar las condiciones de vida (artículo 40). Como vemos, la mujer queda equiparada aquí a un niño, como si no fuera un adulto en iguales condiciones que el varón.

Advertimos, entonces, que lejos quedan los reclamos recurrentes de las mujeres en los que expresaban: “en la Declaración de los Derechos del Trabajador no se proclaman los derechos de la mujer obrera a pesar que su explotación es más intensa que la del hombre (...). Debe ser complementada, en consecuencia, con una disposición que establezca categóricamente que, a igual trabajo se pagará igual salario, sin distinción alguna, por razón de edad o sexo”.<sup>40</sup> La causa de la omisión de estos reclamos podemos encontrarla en la imagen que se tenía en aquel entonces de la mujer, la cual queda claramente reflejada en las palabras de Palacios, quien, a pesar de ser pionero en la defensa de los derechos políticos femeninos, indicaba lo siguiente:

“Yo abrigo la persuasión de que algún día, la mujer no irá al taller, a la fábrica, a la oficina, concentrándose a su noble labor de madre que sugiere ideales a sus hijos, dentro del hogar, manteniendo permanente el fuego sagrado de ese santuario, realizando así una actividad socialmente útil y conquistando, lo he dicho antes de ahora,

---

<sup>40</sup> *Nuestras Mujeres*, nro. 10, 1948.

la igualdad ante la fuerza y la belleza con relación a las mujeres de otras clases” (Palacios, 1942, p. 247).

Finalmente, cabe una última disquisición en torno a la figura de la mujer como ciudadana que vota, en los textos de las constituciones de la época. En el caso argentino, la Constitución de 1949 nada decía al respecto, pero como sabemos, el sufragio femenino fue reconocido por medio de la ley 13.010 sancionada el 9 de septiembre de 1947 y promulgada el 23 de septiembre del mismo año. Anteriormente podemos observar que, a nivel provincial, solamente San Juan había tempranamente incorporado el sufragio para mujeres e inmigrantes. Esta ampliación de la base electoral fue limitada a la elite provincial que, a su vez, solo podía elegir miembros municipales. Sin embargo, no deja de ser un antecedente significativo pues se trató de la primera provincia que reconoció a las mujeres su condición de ciudadana al otorgarles el derecho al sufragio.<sup>41</sup> En 1927 se reforma la Constitución sanjuanina y se integra el artículo 34 que determina que tienen derecho a participar de todos los actos electorales los ciudadanos argentinos nativos o naturalizados de ambos sexos, siempre que sean mayores de 18 años y domiciliados en la provincia. Se convierte, así, en la primera constitución provincial en otorgar este derecho a las mujeres.

Luego le siguió la Constitución de Entre Ríos de 1933 que reconoce el derecho de sufragio a la mujer también en el orden provincial y municipal, y deja a su Legislatura la decisión de que sea facultativo u obligatorio (artículo 47). Pero el derecho a ser elegidas no se explicitó. Más aún, una mujer argentina de esta provincia le daba a su esposo extranjero la posibilidad de formar parte del cuerpo electoral de los municipios, pero no a ella (artículo 183). Asimismo, la Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1934, luego de calificar al sufragio popular como un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino y un deber que debe ser desempeñado con arreglo a las prescripciones constitucionales y legales, deja en manos de su Legislatura la aprobación o no del sufragio femenino con una mayoría agravada de dos tercios de votos del total de los miembros de cada cámara (artículo 46).

---

<sup>41</sup> Sobre los antecedentes históricos de la participación formal de la mujer en política en la provincia de San Juan, puede consultarse Solar (2016).

Ciertos aspectos en torno a la omisión del derecho de voto de la mujer en la Constitución argentina de 1949 nos generan algunos interrogantes. Quizás ello pone de manifiesto las tensiones políticas que existían en la época en torno al reconocimiento de este derecho. Valora (2008) atribuye a dichas tensiones los problemas de empadronamiento de las mujeres y las dificultades para la puesta en práctica de la ciudadanía política femenina. A su vez, de las peticiones y artículos de prensa relevados, de la UMA no se desprende que la consagración constitucional del derecho al sufragio femenino esté dentro de las demandas de la época. En algunas de sus publicaciones expresaban su descontento por la demora en el empadronamiento, o sobre la utilidad –mejor dicho, inutilidad– práctica de gozar de un derecho que no podía ser ejercido.<sup>42</sup> Más no encontramos el pedido de constitucionalización de sus derechos políticos.

A diferencia de la Constitución de 1949, el derecho a elegir y ser elegidas fue reconocido, en ciertas condiciones de edad, en diferentes textos constitucionales de la época, a saber: la Unión Soviética fue pionera en el reconocimiento de este derecho en 1917 y que lo plasmó en su Constitución de 1918 (artículo 64); la Constitución de Weimar (artículos 17, 22 y 109), la española de 1931 (artículos 36 y 53), la de Irlanda de 1937 (artículo 16), la francesa de 1946 (artículo 4), y la de Italia de 1947 (art. 48). Dentro de la región de América Latina, reconocen el sufragio femenino en esta época la Constitución de Uruguay de 1918 (artículo 10)<sup>43</sup>; la de Ecuador de 1929 (artículo 13); la cubana de 1940 (artículo 99); la Constitución de Bolivia de 1945 (artículos 46); la de Venezuela de 1947 (art. 81); y las de Brasil de 1934 (artículo 108), de 1937 (artículo 117) y de 1946 (artículos 131 y ss.). Con respecto a Perú, si bien el constituyente de 1933 otorgó el derecho del sufragio a “los ciudadanos que sepan leer y escribir; y en elecciones municipales, a las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas y las que lo hayan llegado a su mayoría” (artículo 86) y dispuso que las mujeres con derecho a voto municipal pueden ser elegidas para formar los Consejos Municipales

---

<sup>42</sup> *Nuestras Mujeres*, nro. 9, 1948; nro. 12, 1948.

<sup>43</sup> Incluso los textos constitucionales de Uruguay de 1934 y 1942 reconocen –en ciertas condiciones– el derecho al sufragio de los hombres y mujeres extranjeros, sin necesidades de obtener previamente la ciudadanía legal (art. 67).

(artículo 204), no fue sino hasta el año 1955 que consiguieron ejercer ese derecho, tras la sanción de la ley 12.391, y pudieron ejercerlo recién en las elecciones presidenciales de 1956.

### 3. Conclusiones

Comenzamos este capítulo señalando que, si bien existen diversos artículos de doctrina sobre la Constitución de 1949, poco de ellos se han dedicado a abordar su estudio a la luz de los derechos de la mujer en la primera constitución social argentina. Ante ello, nos planteamos realizar el análisis de la mencionada reforma constitucional a fin de poner a prueba nuestra hipótesis de que la Constitución de 1949, analizada a la luz de los derechos de la mujer, lejos de tratarse de un texto exclusivo de la Argentina –una “constitución peronista”– se inserta dentro de la corriente de las constituciones sociales de la época, no solo de la región sino también de las europeas.

De esta forma, pudimos advertir que la Constitución de 1949, al igual que sus pares contemporáneas, regulaba los derechos de la mujer entendiéndola como un componente de la familia y no como ciudadana, a pesar de que en muchos países ya gozaban del derecho al voto. Así, en muchas de esas constituciones –incluyendo la argentina de 1949– a la mujer se le reconocen derechos en su carácter de esposa y/o madre. A su vez, la igualdad si bien deja de ser una mera igualdad formal para avanzar hacia la igualdad material propia de las constituciones sociales de la época, esta no es suficiente para garantizar la igualdad real de condiciones entre los hombres y las mujeres.

Como se indicó, ello se debe a que los textos constitucionales de esa época no cuestionaron la asignación de roles y la división sexual de tareas heredada del liberalismo. Según esta, la mujer era relegada a la esfera doméstica y privada, en la que llevaba a cabo tareas de cuidado; mientras el hombre se desempeñaba en el ámbito público, era el hombre proveedor de quien dependían la mujer y sus hijos menores. Esto mismo se replicó en las constituciones contemporáneas, tanto de Latinoamérica como de Europa, con la excepción de la Constitución ecuatoriana de 1929 cuyo artículo 168 impone al Estado el deber de ejercer acciones preferentes en favor de la mujer a fin de que logren su liberación económica a través de la capacitación, educación, formación profesional y el trabajo en la administración pública. Entendemos que

existe una diferencia sustancial entre la protección que este último artículo procura que se le proporcione a la mujer, al considerarla apta de desarrollar su potencial por fuera de las actividades del hogar, de aquella que imponen gran parte de los textos relevados, entre ellos la Constitución argentina de 1949, que busca proteger a la mujer por considerarla una suerte de objeto frágil e incapaz para desenvolverse fuera del ámbito hogareño. Este aspecto queda de manifiesto con aquellas constituciones que, al regular el trabajo de la mujer, la colocan en condición de igualdad con los niños.

Además del caso puntual de la Constitución de Ecuador, existen pocos aspectos que distingan a la Constitución de 1949 de los textos analizados. Los dos principales son la inclusión de los derechos políticos de las mujeres y el divorcio. Este último, al igual que otros derechos, fue reclamado por ciertos grupos de mujeres. Damos cuenta de estas reivindicaciones a partir de las publicaciones *Nuestras Mujeres* y de las peticiones enviadas a la convención constituyente de 1949 por la UMA.

Todo lo aquí expuesto nos permite concluir que la Constitución de 1949 no fue un texto aislado y separado de su contexto. Al contrario, dicha constitución se inserta dentro del constitucionalismo social de la época y comparte con las constituciones contemporáneas los principales aspectos. Uno de ellos es que, si bien se logró un avance en términos de derechos para ciertos grupos vulnerables, dicho avance no incluyó a las mujeres, a quienes se las mantuvo en el rol de madres/esposas administradoras de la vida domésticas que ya les había sido asignado por el liberalismo.

## Bibliografía

---

- Aldao, Martín y Clérico, Laura, “La igualdad en el constitucionalismo social: el proyecto constitucional de 1949”, en Benente, Mauro (comp.), *La Constitución maldita: estudios sobre la reforma de 1949*, José C. Paz, Edunpaz, 2019, pp. 179-205.
- Barrancos, Dora, *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*, Buenos Aires, Sudamericana, 2010.
- Barry, Carolina (comp.), *Sufragio femenino. Prácticas y debates políticos, religiosos y culturales en la Argentina y América Latina*, Caseros, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2011.
- Herrera, Carlos Miguel, *Los derechos sociales, entre Estado y doctrina jurídica*, Bogotá, Universidad del Externado, 2008.
- Maffía, Diana, “Sujetos, política y ciudadanía”, en Chaher, Sandra y Santoro, Sonia (comp.), *Las palabras tienen sexo. Introducción a un periodismo con perspectiva de género*, Buenos Aires, Artemisa Comunicación Ediciones, 2007, pp. 15-33.
- Palacios, Alfredo, “Protección a la familia argentina”, en *Revista de Economía Argentina*, 289-290, Buenos Aires, julio-agosto de 1942.
- Palermo, Silvana A., *Los derechos políticos de la mujer. Los proyectos y debates parlamentarios 1916-1955*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.
- Pateman, Carole, “Críticas feministas a la dicotomía público/privado”, en Castells, Carme (coord.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Pateman, Carole, *El contrato sexual*. México, Anthropos, 1995.
- Ramella, Susana T., “Condición jurídica de la mujer y la familia en la Constitución de 1949”, en Benente, Mauro (comp.). *La Constitución maldita. Estudios sobre la reforma de 1949*, José C. Paz, Edunpaz, 2019, pp. 207-2019.
- Scott, Joan, “Gender: A Useful Category of Historical Analysis”, en *American Historical review*, nro. 91, 1986, pp. 1053-1075.
- Solar, Deborah, “La mujer sufragante en San Juan: reforma constitucional de 1978”, en *Revista Dos Puntas*, nro. 14, Argentina, 2016, pp. 201-216. Recuperado de: [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6079488](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6079488)

- Valora, Adriana María, “La ciudadanía política de las mujeres y las elecciones de 1951”, en *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, nro. 8, 2008, pp. 53-89.
- Valora, Adriana, “Género y peronismo. Género y peronismo en la historiografía argentina. Estudio preliminar”, en *Trabajos y Comunicaciones*, nro. 30-31, 2004/2005, pp. 168-190.
- Vita, Leticia y Lobato, Julieta, “‘Eleva nuestra voz a los constituyentes’: las peticiones de colectivos de mujeres ante la reforma constitucional de 1949”, en *Pasado Abierto*, nro. 13, 2021 (en prensa).
- Vita, Leticia, “Constitucionalismo social y perspectiva de géneros: la constitución económica de las mujeres”, en Herrera, Marisa, de la Torre, Natalia, Fernández, Silvia (directoras) y Videtta, Carolina (coordinadora), *Tratado Géneros, Derechos y Justicia*, Tomo Derecho Constitucional y derechos humanos, Clérico, Laura / Ronconi Liliana (coords.) Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2021 (en prensa).
- Vita, Leticia, “El pueblo a la Constitución. La reforma constitucional de 1949 a la luz de las peticiones a la Asamblea Constituyente”, en *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación*, nro. 132, 2020, pp. 9-22.

## Fuentes

---

- Convención Constituyente de 1949, Caja 1 a 14, Archivo y Registro de Leyes del Senado de la Nación.
- Revista *Nuestras mujeres* (1947, 1948 y 1949).
- Cuarto Censo General de la Nación (1947), disponible en: <http://www.deie.mendoza.gov.ar/#!/censos-productivos/1947-cuarto-censo-general-de-la-nacion-42>.

## **El derecho de huelga y la Constitución de la Nación Argentina de 1949: reconocimiento internacional, impactos en la Argentina, usos y diálogos “desde arriba” y “desde abajo”**

Jorge Afarian y Sebastián Nahuel Pasarín

### 1. Introducción

En este capítulo nos abocaremos al tratamiento del derecho de huelga en la Constitución de 1949, sobre una base de trabajos previos (Afarian y Pasarín, 2019, 2020a y 2020b). Tal como se señala en la introducción de esta obra y hemos remarcado con anterioridad (Vita, 2019; Afarian y Pasarín, 2020a) la doctrina jurídica ha abordado el estudio de la Constitución de 1949 con diversas carencias. De estos trabajos ya analizados, los que piensan la reforma en términos de constitucionalismo social lo hacen, en general, para asociar o comparar la Constitución de 1949 con el artículo 14 bis.<sup>44</sup> Estas miradas suelen apoyarse en una idea

---

<sup>44</sup> La huelga, en tanto derecho positivo, no conformaba expresamente el llamado “Decálogo de los Derechos del Trabajador”, presentado por el gobierno peronista en el año 1947, y que alcanzó jerarquía constitucional al reformarse la Constitución en 1949 (véase el artículo 37). No incluir el derecho de huelga fue, en términos de derechos sociales, una gran deuda de la reforma constitucional promovida por el peronismo. Derrocado Perón por un golpe militar en 1955, la Constitución de 1949 es derogada y se restaura la Constitución “his-

de derecho como fenómeno o disciplina ubicua, con inmutable continuidad político-ideológica y desde el presente, lo que impide conocer las lógicas de poder, las disputas, los sujetos que se esconden detrás de las normas y sus conceptos en un contexto y lugar determinados.

En este trabajo, en cambio, proponemos un abordaje desde la historia crítica del derecho (Caroni, 2010; Garriga, 2004, 2010; Hespanha, 1990, 1996) para repensar una de las principales discusiones en torno a la Constitución de 1949: el derecho de huelga. Lo haremos en dos planos: por un lado, en lo jurídico, para lo cual nos apoyaremos en la circulación de saberes y el horizonte de sentido de la discusión legal sobre la huelga hacia 1949, como también los usos en el plano del derecho internacional de posguerra. Por otro lado, la dimensión popular y obrera de la huelga: las conceptualizaciones de los colectivos de trabajadores y trabajadoras, de la militancia sindical peronista y antiperonista y de los dirigentes, como planos en diálogo y tensión que se imbrican en la reforma constitucional. Compartimos así el sentido general de la publicación, que gira en torno a observar las dimensiones de la reforma constitucional que resultan inacabadas o se han abordado en forma incompleta, fundamentalmente en el plano social y su vinculación con el movimiento global de constitucionalismo social.

En este sentido, ¿qué conceptos aportaba el constitucionalismo social y el derecho internacional para 1949 sobre el derecho de huelga?, ¿cómo llegaron a la Argentina este conjunto de normas, tratados e intelectuales?, ¿cómo fueron conceptualizadas por los juristas involucrados en la redacción y debate de los diferentes proyectos?, ¿y por los grupos obreros que se expresaron en sus peticiones ante la convención constituyente?, ¿qué articulaciones o tensiones se registran entre ellos? Entre las fuentes que utilizaremos para abordar estos interrogantes incluimos doctrina de la época, normativa internacional, el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1949 y las peticiones enviadas a la asamblea constituyente (Vita, 2020a y 2020b).

---

tórica" (1853/60). En 1957, una comisión reformadora incorpora el artículo 14 bis o 14 "nuevo" al texto constitucional, que concentra el reconocimiento de derechos individuales del trabajador, los derechos colectivos y los de la seguridad social. En este artículo se explicita la huelga.

El texto se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, realizaremos una reconstrucción de la transformación progresiva del vínculo entre el Estado argentino y la cuestión social. Para ello, además de utilizar bibliografía específica sobre la materia, abordaremos el contexto jurídico latinoamericano de posguerra, en relación con el derecho de huelga y su impacto particular en la transformación estatal argentina. Luego describiremos los usos de la huelga “desde arriba”, es decir, en relación con cómo la conceptuaba la doctrina nacional y qué tipo de intervención estatal existía.<sup>45</sup> A esto seguirá un apartado tendiente a analizar la articulación desde “abajo”, en el que incluiremos diferentes ejemplos de apropiación de la huelga como derecho por parte del movimiento obrero, expresado a través de diferentes fuentes. Por último, hacia el final ofrecemos algunas conclusiones. En todos los apartados recuperaremos las referencias al plano internacional o comparado.

## 2. Hacia una reconstrucción de la huelga como derecho en el contexto latinoamericano de posguerra

### 2.1. Represión, tolerancia y reconocimiento: la transformación del Estado ante la “cuestión social” y sindical

La huelga, de acuerdo con la doctrina más difundida, es definida actualmente como una acción concertada, llevada adelante por un grupo de trabajadores y trabajadoras. Dado su componente colectivo, su genealogía está influida por el origen y la historia de las organizaciones obreras, de manera que resulta relevante recuperar las producciones abocadas a su estudio. Asimismo, como se indica en la introducción de este capítulo, tratamos de pensar la huelga en tanto derecho positivo, puesto que nuestro objetivo es reconstruir el marco del debate sobre su

---

<sup>45</sup> Si bien podría ser pertinente en este punto detenerse brevemente para explicar la posición oficial de Arturo Sampay en la convención, su posterior debate con Pablo Ramella y las intervenciones de los sindicalistas constituyentes que actuaron en ese contexto, hemos optado excluir estos aspectos por razones de extensión y a raíz de su tratamiento explícito en Afarian y Pasarín (2020a y 2020b).

constitucionalización en el año 1949. Este recorte y los limitantes en la extensión del texto, nos llevan a circunscribir la reconstrucción histórica al vínculo entre organizaciones gremiales y Estado, como una base o punto de partida posible desde el cual pensar la particular historia de la positivización del derecho de huelga en la Argentina.

En este sentido, corresponde partir de remarcar que el reconocimiento legal del derecho de huelga es, sobre todo, una conquista obrera específica en el marco de significativa(s) transformación(es) estatal(es) (Costanzo, 2009; Oved, 2013; Rojo, Luzuriaga, Moretti y Lotito, 2016; Spalding, 1970). Diversos trabajos tienden a clasificar en etapas los vínculos entre el Estado y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras. En particular, numerosas obras sobre derecho del trabajo (Ackerman y Maza, 2017; Caubet, 2013; Goldin, 2013; Recalde, 2017; Etala, 2007) suelen reconocer tres etapas: una primera, de prohibición/represión, marcada por la acción represiva estatal-empresaria y las leyes tendientes a la persecución del asociacionismo obrero como la Ley *Le Chapelier* (1791), luego de la Revolución Francesa, o las *Combinations Acts* (1799-1800), en Gran Bretaña.

Seguidamente, se reconoce una instancia intermedia caracterizada por la tolerancia de la existencia y reclamos de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras, junto con el abandono progresivo del paradigma contractualista por uno protectorio que impregnó las primeras legislaciones sociales. Sin embargo, en este período el Estado no habría mostrado propensión decisiva a intervenir o conciliar los conflictos, sino que estos aún se resolvían principalmente a través de la autocomposición privada y el “acuerdo de caballeros”.<sup>46</sup> Finalmente, aparece una tercera etapa, asociada con la regulación/legalización de la acción obrera, el reemplazo del gremio por el sindicato (entendido como la asociación de trabajadores y trabajadoras que goza de reconocimiento legal) y la definición de un marco jurídico habilitante.

Estas etapas con las que se intenta describir tradicionalmente la relación entre el Estado y las organizaciones de trabajadores y trabaja-

---

<sup>46</sup> No obstante, al menos en el caso argentino, cuando el Estado tomaba intervención ante luchas de grandes proporciones, lo hacía en forma ineficiente, a través de violencia como respuesta privilegiada y mayormente a favor del sector empresario.

doras (represión, tolerancia, reconocimiento) más allá de su gran valor didáctico se muestran más complejas, combinadas y superpuestas que lo que se las presenta, no solo a nivel de su historia internacional sino en la realidad de cada Estado<sup>47</sup>, a la vez que contenían problemáticas de clase, género, nacionalidad, orientación política, entre muchas otras. En este sentido, ¿cómo llevar este análisis al caso argentino?

En la Argentina, efectivamente existió un período predominantemente represivo, marcado por la ofensiva estatal contra las primeras asociaciones de trabajadores y conflictos laborales, desarrolladas desde las primeras décadas del siglo XIX (Di Meglio, Fradkin y Thul, 2019; Íñigo Carrera, 2012; Katz, 2017; Mafud, 1988; Mitdieri, 2017; Pita, 2019; Román, 2004). De acuerdo con esta bibliografía, los conflictos sociales y laborales se habían dado mucho antes de la gran inmigración europea de mediados del siglo XIX. Esta inmigración estuvo compuesta esencialmente por trabajadores españoles, italianos, polacos y franceses, influenciados por el anarquismo y la izquierda revolucionaria y es considerada como “fundadora” de las primeras huelgas y asociaciones gremiales, pero lo cierto es que clase obrera “autóctona” ya había dado varias batallas.

El desarrollo de las industrias y el ámbito urbano aceleró la dinámica de la conflictividad social, protagonizada fundamentalmente por los colectivos anarquistas, de quienes se ha señalado que tenían vedado el derecho al voto y la participación política, y se expresaban principalmente a través de la acción obrera directa (Costanzo, 2009; Matsushita, 2014; Oved, 2013). Durante este período se dictaron leyes como la de Residencia n° 4.144 (1902) y la de Defensa Social n° 7.029 (1910) a modo de respuesta estatal privilegiada ante los grandes conflictos sociales y gremiales.<sup>48</sup> Sumado a ello, de este periodo resalta la acción de algunos gremios que

---

<sup>47</sup> Mediante un análisis en el desarrollo de Europa (principalmente Alemania, Francia e Inglaterra), Supiot (2008) remarca que el derecho del trabajo es, junto con el derecho público, el que mejor revela las diferencias de cultura jurídica entre los países de allí que se aliente a un trabajo diferenciado a nivel del Estado nacional.

<sup>48</sup> Entre ellos, las grandes huelgas de principios del siglo XX, como la de los portuarios, juntos con la llamada “Marcha de las Escobas” de 1907 o la huelga de inquilinos del mismo año.

ocupaban un lugar trascendente por su vinculación con actividades consideradas estratégicas: tipógrafos, ferroviarios y estibadores.

A principios del siglo XX, a la vez que dictaba leyes represivas del movimiento obrero, el Estado comenzó a incorporar en su agenda la cuestión social y la gestión del conflicto a partir de estudios de sanitarristas como Juan Bialel Massé (1904), Juan Alsina (1905) y Pablo Storni (1908) y en algunas normas específicamente dedicadas a la gestión del conflicto social laboral como la Ley de Trabajo de Mujeres y Menores n° 5.291 (1907), la Ley de Accidentes de Trabajo n° 9.688 (1915), la creación del Departamento Nacional del Trabajo por ley n° 8. 999 (1912) o la Ley de Agencias de Colocación n° 9.148 (1913). Algunos estudios de entonces no lograron constituirse en normativas, como fueron los diferentes proyectos de Código de Trabajo, entre ellos el inspirado en el informe de Bialel Massé o el proyecto radical de 1921.

En esta compleja etapa, como expresáramos, la paulatina transformación estatal e incipiente creación de un cuerpo normativo coe-xiste con los elementos de la etapa netamente represiva. Además de la normativa limitativa de los derechos laborales, podemos recordar momentos tristemente emblemáticos como la Semana Roja (1909), la Semana Trágica (1919), la Patagonia Rebelde (1920-1921) o la huelga de La Forestal (1921).

En paralelo, en lo respecta al plano jurídico, este momento está marcado por una autonomización temática y regulatoria cada vez más evidente del llamado entonces “derecho social”, que se alejaba de los presupuestos del derecho civil y comercial. Especialmente, daba por tierra con el paradigma liberal que buscaba evitar la intervención estatal en el mercado de trabajo y conceptualizaba el contrato de trabajo como una relación “de obra” o “servicio” entre dos partes formalmente iguales, regida por el principio de la autonomía de la voluntad.

Más allá de las ya mencionadas leyes que apuntaban a la protección del trabajador en el ámbito laboral, uno de los hitos más significativos en términos normativos estuvo dado por la modificación del Código de Comercio, a través de la ley n° 11.729 (1934) lograda a partir de las demandas de la Federación de Empleados de Comercio. Esta se constituyó en un antecedente que, aunque fue limitado en su aplicación, prefiguró el contrato de trabajo y algunos de sus derechos esenciales, como la protección contra el despido arbitrario o el derecho a licencias por enfermedad. Además, constituyó un ejemplo del activismo legal del sindicalismo. En efecto, los representantes del movimiento

obrero exigían una intervención estatal protagonista (especialmente los socialistas y sindicalistas) y sus demandas encontraron eco, sino en los gobiernos, en algunos representantes legislativos (como Alfredo Palacios, Juan B. Justo o Enrique del Valle Iberlucea)<sup>49</sup> y de la administración (como Alejandro Unsain).

Luego de 1943, con el golpe de Estado al presidente Ramón Castillo, se dictaron varias normas que implicaban un cierto reconocimiento gremial, a partir de los decretos que legalizaban las asociaciones sindicales. El más relevante fue el Decreto-ley n° 23.852 de 1945, emanado de la Secretaría de Trabajo y Previsión conducida por Perón y luego contenido en la Ley n° 12.921 (1946).<sup>50</sup> En esta etapa, a través de la transformación administrativa y bajo el liderazgo de Perón, el Estado se acercó al movimiento obrero, aumentó su intervención y mejoró su eficiencia en la gestión del conflicto capital-trabajo a través de la modificación de las agencias estatales (Gaudio y Pilone, 1983; Lobato y Suriano, 2013; Luciani, 2014). A la vez, construyó un marco normativo que modificó significativamente las condiciones de trabajo (Afarian y Pasarín, 2019; Doyón, 2002; Lobato y Suriano, 2013).

De acuerdo con ciertos autores, el accionar peronista abrió las puertas para la participación de una clase obrera hasta entonces excluida, a la vez que aportaba modificaciones en los términos en los que se establecía el contrato ciudadano con el Estado (James, 2018). El resultado de esta transformación política impactó en la fisonomía de las organizaciones sociales, que habían comenzado a cambiar con la implementación de la industrialización y modernización de los años treinta (Abós, 1986; Torre, 1989; Murmis y Portantiero, 2012). La relevancia que adquirieron y el lugar que comenzaron a ocupar algunos dirigentes, trajo nuevos debates y tensiones al interior del movimiento obrero y del propio peronismo (Contreras, 2018; Contreras y Marcilese, 2013; Doyón, 2002).

---

<sup>49</sup> Esto no supone simplificar el complejo vínculo de articulación y desencuentro de las demandas y representantes obreros y el Partido Socialista. Ver, entre otros, los trabajos de Herrera (2019) o Rein y Panella (2013).

<sup>50</sup> Previamente, y a las pocas semanas del golpe de Estado, se había sancionado el Decreto-ley n° 2.669 de 1943 (publicado el 24 de julio de 1943 en el Boletín Oficial) de corte totalitario y que limitaba la participación política del sindicalismo (Del Campo, 1983; Little y Seibert, 1979).

En el trazado de este camino de transformación de la intervención estatal ante la cuestión social, cabe preguntarse ¿qué se observa respecto del tratamiento legal nacional e internacional de la huelga en estas etapas? Podemos marcar algunas reflexiones, al menos preliminares a este punto:

1) la transformación del marco normativo. Si nos guiamos por la hipótesis que sostiene una intervención estatal de nuevo tipo, debería ser posible la derogación del cuerpo normativo que sustentaba el tratamiento criminalizante del conflicto laboral. En este supuesto, la huelga debía ser extirpada del plano penal (aunque podía ser declarada ilegal en algunos casos) y ser una preocupación administrativa o específicamente laboral. Entendida como exteriorización de un conflicto obrero-patronal, correspondía conceptualizarla como un derecho al menos obrero (y en algunos casos, también patronal) con el fin de incluirla en el ordenamiento jurídico. El ejemplo principal es el mexicano, que la incluye en su Constitución de 1917.

2) en segundo lugar, la situación de hecho: ¿qué pasaba con la huelga más allá de su reconocimiento en el marco normativo?, ¿cómo funcionaba el ejercicio de este derecho? Aquí correspondería observar no solo la mera transformación del marco normativo sino fundamentalmente su aplicación en la práctica. Las fuentes de una investigación jurídica que se proponga abordar este punto *in extenso* deberían ser más amplias que las constituciones o legislaciones y ahondar, al menos, en estudios de caso que problematicen su aplicación concreta, en la circulación de saberes y doctrina que permitan trazar un horizonte de sentido local e internacional, en la recuperación de aquellos conflictos que tensionan el marco normativo.<sup>51</sup> Un acer-

---

<sup>51</sup> Esta es, precisamente, una de las discusiones que se desprenden del temprano debate que tuvo lugar en México. En efecto, no todos los ordenamientos que incluyeron el derecho de huelga en la cúspide normativa lo garantizaron en la práctica. Las denuncias del minero Nicolás Cano durante los debates en Querétaro demuestran que la consagración constitucional no era incompatible con la reserva de un ámbito discrecional, donde existían la posibilidad de declarar ilegal o ilegítima una medida de acción directa (Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, 2017). Muchos otros casos resultaron en reglamentaciones que se tradujeron en una restricción práctica, como Costa Rica, Ecuador o El Salvador. Una situación similar, más estudiada en

camiento a estas problemáticas lo constituyen las peticiones, como evidencia de las discusiones sobre la importancia de este derecho en su momento, a la vez que delimita su ejercicio por diversos colectivos (Vita, 2020a).

En lo que interesa en este trabajo y a efectos de realizar una síntesis preliminar de los asuntos sucintamente recuperados, en la Argentina, la separación entre las etapas de represión, tolerancia y legalización/reconocimiento se presentan más como una transición prolongada que como una ruptura. Los límites de finalización y comienzo de cada “etapa” no son claros, son períodos combinados o yuxtapuestos. La creación del Departamento Nacional del Trabajo y los primeros informes propensos a una intervención “científica” del Estado en lo social son los comienzos de un momento de cambios que tienen lugar entre la sanción y la aplicación de las leyes represivas. El gobierno radical, surgido del proceso de inclusión electoral (parcial) que culminó con la Ley Sáenz Peña (1912), avanzó en la transformación estatal en lo social y proyectó normativas tendientes a la regulación de aspectos esenciales, pero aplicó duramente la represión sobre conflicto obreros que resultaron emblemáticos. El advenimiento de la etapa de legalización no fue acompañado de una derogación del marco normativo represivo, ni de la positivización o constitucionalización del derecho de huelga, como sucedió, por ejemplo, en México.

Sobre la base del mantenimiento de los instrumentos represivos (y la suma de otros, como el Decreto-ley n° 536 de 1945), el Estado peronista intervino en los conflictos obreros en forma disímil: muchas huelgas fueron reprimidas y dirigentes gremiales críticos al gobierno fueron criminalizados y encarcelados (Del Campo, 1983; González, 1974; Reyes, 1987; Sarrabayrouse, 2015 y 2019). Aunque, por un lado, el peronismo implicó una modificación en la aplicación de esta normativa respecto a sus predecesores –como vimos, más restringida– se valió selectivamente de esta en algunos casos emblemáticos como el de Cipriano Reyes, Alfredo Varela, Luis Gay, entre otros (Pont, 1984).

---

el ámbito local, se presenta con la dictadura que derrocó a Perón en 1955: la consagración constitucional de huelga en la reforma de 1957 se realizó en un contexto en el que estaba prohibida por la normativa, sumado a que fue sancionada en medio de un gobierno *de facto* e inconstitucional (Campos, 2012).

Estas técnicas “duras” convivían con otras de distinto tipo como la intervención de sindicatos opositores, la declaración de ilegalidad de las huelgas y otras trabas institucionales. Por otra parte, vale señalar que muchos conflictos fueron resueltos a favor de la parte trabajadora gracias a la intervención del Estado, como aquellos vinculados con el reconocimiento o aplicación del Decreto-ley n° 33.302/45 a los trabajadores y trabajadoras de comercio, algunas huelgas metalúrgicas, entre otros ejemplos.

Pasaremos ahora a analizar la presencia del derecho de huelga en las constituciones latinoamericanas y en el derecho internacional, en un intento de reconstruir la circulación de saberes e ideas en la época. Este marco es útil para comparar el tipo de intervención estatal a nivel nacional respecto de la huelga, con otros ordenamientos de aquel momento. Asimismo, los usos de la huelga por parte de la doctrina y de los trabajadores y las trabajadoras (lo que denominamos “por arriba” y “por abajo”) permiten comenzar a complejizar la imagen de la aplicación del marco normativo en la práctica.

## 2.2. Derecho internacional y huelga: circulación de saberes en el contexto jurídico internacional latinoamericano

En el plano internacional, corresponde atender a la proliferación de instrumentos surgidos de la posguerra. Repasaremos, fundamental y brevemente, dos ámbitos: uno, el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el otro, el del derecho internacional propiamente latinoamericano, donde resaltaremos, específicamente, la “Conferencia de Chapultepec” de 1945.

La OIT fue creada en el año 1919 a partir del Tratado de Versalles. Es el único órgano sobreviviente de la Sociedad de las Naciones y, en sus comienzos, se abocó principalmente a la agenda de regulación social en la Europa luego de la Primera Guerra Mundial. Los especialistas en historia global del trabajo coinciden en señalar sus primeros cincuenta años como una época dorada, donde la institución logró “capacidad moral” para influir decisivamente en la agenda social de los estados miembro (Palacio, 2019).

En ese marco, a partir de una historia de la OIT desde y para Latinoamérica, se señalan algunos hitos que dan cuenta de una modificación hacia una mirada inclusiva de nuestro continente. En primer

lugar, la gira por América Latina que realizó Albert Thomas, Director General del organismo, a mediados de la década del veinte (Caruso y Stagnaro, 2017 y 2019). Posteriormente se identifica como un impulso significativo la incorporación de México a la OIT en 1931, a contracara de un contexto de crisis económica mundial. En este sentido, el ascenso del totalitarismo en el viejo continente trasladó la atención a Latinoamérica (Palacio, 2019).

Paulatinamente, la OIT fue adquiriendo mayor presencia e influencia en Latinoamérica, lo que contribuyó, fundamentalmente, a generar una red de saberes e ideas (*global network*) asociada a la promoción de la intervención estatal en el mundo del trabajo y la necesidad de mayor protección a los/as trabajadores y trabajadoras (Palacio, 2019; Stagnaro, 2018 y 2019). Las trayectorias de algunos especialistas, protagonistas de este proceso, muestran lo productivo de estas conexiones. Los casos de Moisés Poblete Troncoso, Francisco Walker Linares son emblemáticos al respecto (Herrera León y Herrera González, 2013). En el plano nacional, podemos citar las experiencias de Alejandro Unsain o Leónidas Anastasi (Stagnaro, 2016).

En lo que respecta a la producción normativa de la OIT, en abril de 1944 y a partir de la celebración en la ciudad de Filadelfia de la XXVI Reunión de la Confederación Internacional del Trabajo, se concertó la posteriormente conocida como “Declaración de Filadelfia”. Esta fue considerada como una inspiración para la “Conferencia de Chapultepec” y otros instrumentos sociales de la época, lo que justifica detenerse brevemente en algunos de sus fundamentos. Uno de los principios de la Declaración fue el de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitieran alcanzar: a) la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida; b) el empleo de trabajadores en las ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de dar la más amplia medida de sus habilidades y sus conocimientos, y de aportar su mayor contribución al común bienestar humano; c) el suministro de oportunidades de formación profesional y la transferencia de trabajadores, incluidas las migraciones para empleo y de colonos.

Por otro lado, en el punto d), se expresaba la disposición en materia de salarios y ganancias, duración del trabajo y otras condiciones del trabajo, junto a medidas calculadas a fin de asegurar una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que trabajan y necesitan de tal protección. En el punto e) se propugnaba el reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo, la coope-

ración de empresas y de trabajadores en el mejoramiento continuo de la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas.

Estos principios fueron traducidos al ámbito latinoamericano a través de un documento firmado en México. Debemos tener presente que era necesario el dictado de leyes y una normativa superadora a lo señalado en las convenciones y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>52</sup> En efecto, entre febrero y marzo de 1945 se celebró la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, más conocida como “Conferencia de Chapultepec”. Entre las recomendaciones regulatorias de este documento figuraba expresamente el derecho de huelga. Era todavía más explícito al respecto, ya que lo consideraba un objeto de interés público para todas las repúblicas americanas.

En esta Conferencia se planteó que las condiciones sociales de la revolución industrial, la ruptura del equilibrio entre el estatuto igualitario de las personas y la situación de hecho generada por las relaciones de producción, condujeron a que la mayoría de los países eliminaran el delito de coalición y huelga, reconociéndose la legitimidad de la negativa concertada y colectiva del trabajo. Sin embargo, su ejercicio estaba limitado por necesidades de carácter “ético”, ya que cierto tipo de trabajadores, como los/as funcionarios/as públicos/as o empleados/as públicos/as estaban excluidos/as. A su vez, la huelga podía considerarse “ilícita” en razón de su objeto, lo que traía otras limitaciones dependientes de la voluntad reglamentaria o del intérprete del derecho.

Por otra parte, en esta época y concretamente en 1948, nació la Organización de Estados Americanos (OEA). En la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, se aprobó la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”. En aquel contexto, también se aprobaron la “Carta de la OEA” y la “Carta Internacional Americana de Garantías Sociales”. En esta última, se

---

<sup>52</sup> Cabe señalar que el derecho internacional no había adquirido el peso o la trascendencia que posee en la actualidad. Concretamente, en la mayoría de los países no se consideraba que tuviera primacía respecto del ordenamiento interno. Una de las pocas constituciones que sí establecía esta relación era la de Costa Rica de 1949 (Pinto, 1997). No debemos pensar entonces las declaraciones como tratados, sino como un conjunto de recomendaciones tendientes a un reajuste paulatino de la normativa interna de cada país firmante.

garantizaban los principios fundamentales que debían amparar a los trabajadores de toda clase, lo que constituía un mínimo solo mejorable por cada Estado. A su vez, se estableció que la huelga era un derecho de los trabajadores, y que una ley específica regularía las condiciones de su ejercicio (artículo 27).

Durante los últimos años de la década del cuarenta, en el marco de la OIT, se adoptaron los convenios más importantes relativos a la libertad sindical (n° 87, de 1948 y n° 98, de 1949)<sup>53</sup> que consideraban a esta y sus derechos derivados (negociación colectiva, derecho de sindicación, no discriminación en materia de derechos colectivos) como fundamentales. Sin embargo, en ninguno de dichos documentos se mencionaba expresamente el derecho de huelga.<sup>54</sup> Por un lado, el convenio n° 87 expresaba: “los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas” (artículo 1°). Luego, “las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción” (arts. 2 y 3). De la lectura de sus artículos, podría sostenerse que la huelga se derivaba de la formulación del “programa de acción” de los sindicatos.

Por su parte, el convenio n° 98 ahondaba en numerosos derechos mencionados por el convenio n° 87, particularmente, al referirse que “los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de

---

<sup>53</sup> Ambos convenios fueron ratificados por la Argentina luego del derrocamiento de Perón. El convenio n° 87 fue aprobado por la Ley n° 14.932 (1959) y ratificado ante la OIT en 1960 y el convenio n° 98 fue ratificado mediante el Decreto-ley 11.594 (1956) y presentado ante la OIT ese mismo año. Actualmente, estos convenios son considerados básicos del derecho del trabajo, y ambos fueron declarados fundamentales por la OIT.

<sup>54</sup> Ya en mayo del año 1936, la Argentina había ratificado ante la OIT el convenio sobre el derecho de asociación (agricultura) n° 11 (1921) que equiparaba los derechos de asociación colectiva de los/as trabajadores y trabajadoras industriales con los derechos de los/as trabajadores y trabajadoras agrícolas. En este instrumento tampoco se explicita ni se alude a las medidas de acción directa o la huelga.

discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo” (artículo 1.1). En concreto, dicha protección debía ser dirigida cuando implicara “sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato” o “despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo” (artículo 1.2).

De estos instrumentos y de la labor de los organismos de monitoreo surgió la “libertad sindical” como concepto jurídico estructural del derecho del trabajo internacional. El Comité de Libertad Sindical, uno de los órganos de la OIT, comenzó a funcionar en 1951 con el propósito de analizar el respeto a este principio en los Estados miembro, y para 1952 señaló la importancia de reconocer el derecho de huelga de los trabajadores (Gernigón, Odero y Guido, 2000).

La proliferación de tratados y recomendaciones de corte social y su influencia en las legislaciones nacionales a través de la circulación de saberes y el intercambio entre especialistas durante la época es, por lo que vemos, notable. La positivización de derechos obreros supera los límites hasta entonces conocidos y se generaliza como un mínimo indispensable del Estado contemporáneo. Sin embargo, en lo relativo a la huelga, pareciera ceñirse un manto de duda: entendida como base para la obtención de nuevos derechos, el concepto de huelga no logró conquistar el ámbito de legitimidad que otorga la literalidad de un tratado, al menos en el contexto de la OIT. No obstante, veremos a continuación, el contexto jurídico internacional latinoamericano pareciera presentarse más receptivo, incluyéndolo expresamente en declaraciones y/o tratados. Lo que se evidencia en su extendida presencia en las legislaciones y constituciones del subcontinente.

### 2.3. Regulación constitucional del derecho de huelga en Latinoamérica

En el siguiente cuadro podemos observar un detalle de la inclusión del derecho de huelga en el ámbito constitucional (con diferentes tenores y características) a partir del listado de los países latinoamericanos que, al momento de la sanción de la Constitución argentina de 1949 ya contaban con alusiones específicas sobre este derecho en sus textos

constitucionales. Este cuadro permite ver con mayor claridad que el contexto latinoamericano resultaba más receptivo a la admisión de la huelga. Creemos necesario aclarar, sin embargo, que no todos los ordenamientos que incluyeron el derecho de huelga en la cúspide normativa lo garantizaron también en la práctica. Incluso algunos de ellos derivaban su ejercicio en una reglamentación especial (como Costa Rica, Ecuador, El Salvador).

País	Constitución
México	1917
Ecuador	1929 y 1946
Uruguay	1934 y 1942
Brasil	1934 y 1946*
Colombia	1936 y 1945
Bolivia	1938 y 1945
Cuba	1940
Panamá	1941 y 1946
Costa Rica	1944 y 1949
Guatemala	1945
El Salvador	1945
Venezuela	1947

Cuadro 1. La huelga en las constituciones latinoamericanas hasta 1949. Elaboración propia

\*El derecho a huelga fue eliminado en 1937 por la reforma del presidente Getulio Vargas, conocida como Estado Novo y repuesto en 1946 (para un relato sobre las experiencias de huelga durante el gobierno de Vargas, ver Silveira Siqueira, 2015).

El camino a la constitucionalización del derecho de huelga comienza en Querétaro en 1917, con su incorporación a la Constitución mexicana. La primera reforma social constitucional del mundo contó entre sus principales objetivos, el de elevar a la máxima jerarquía derechos obreros y agrarios/campesinos que habían comenzado a conquistarse y expresarse en la legislación infraconstitucional. A instancias de los

convencionales obreros, en el artículo 123 se agregó a la huelga como parte de los derechos enunciados. Sin dudas, el caso mexicano resalta sobre el resto por lo prematuro y lo profundo de su corpus social y constitucional. Asimismo, por la incorporación política del sujeto afectado, que es la presencia de representantes obreros en el seno de las deliberaciones, lo que influyó decisivamente en la consagración de los derechos sociales.<sup>55</sup>

Otra de las tendencias que se visualiza en estas reformas es la corporativa. Estos casos están marcados por la constitucionalización de la huelga como derecho obrero y patronal. Brasil, Ecuador o Cuba, por ejemplo, reformaron sus constituciones a partir de cupos o *vagas* para los sujetos de las “corporaciones” del trabajo y representantes de trabajadores y trabajadoras. En el mismo sentido reformaron sus legislaturas mediante el aseguramiento de pisos para el sindicalismo y el empresario. En el caso brasileño, tomamos principalmente la Constitución de 1934, que tuvo como objeto modificar la constitución liberal de 1891, e incluyó 40 diputados “clasistas”: 18 trabajadores, 17 empresarios, 3 profesionales y 2 funcionarios públicos (Bercovici, 2012; Gargarella, 2017).

En lo que interesa a este trabajo, el cuadro muestra que la inclusión del derecho de huelga fue propia de las reformas sociales de los ordenamientos jurídicos en general, y particularmente de los textos constitucionales. Como puede observarse, para el año 1949 resultaba un aspecto bastante generalizado en Latinoamérica, e incluido en varias constituciones de un mismo país, tendencia que continuó hasta la década del setenta, en algunos casos específicos.

Repasado el contexto internacional, corresponde dedicar lo que sigue a reponer los distintos “usos” que se le otorgaba al derecho de huelga, como intento de estructurar un horizonte que nos permita profundizar el marco del debate acaecido en 1949. Esta mirada se realizará principalmente en el plano nacional. Para ello trazaremos una división entre la apropiación social de la huelga como derecho (fundamentalmente sobre la base de las peticiones de los colectivos de trabajadores y de trabajadoras a la asamblea constituyente de 1949) y la conceptua-

---

<sup>55</sup> Por una cuestión de extensión corresponde remitir a lo trabajado en el capítulo sobre representación de los sindicalistas en los procesos constituyentes de esta obra colectiva, a cargo de Sebastián Pasarín.

lización de corte institucional, profesional o académico. A esto hemos denominado, a efectos didácticos, usos “por arriba” y “por abajo”.

### 3. El derecho de huelga en la Argentina y la Constitución de 1949: usos “desde arriba”

#### 3.1. La doctrina

Como hemos visto, la Convención Nacional Constituyente de 1949 se desarrolló en un contexto en el que el constitucionalismo social se encontraba muy desarrollado a nivel regional, como también lo estaba el consenso para avanzar en ordenamientos jurídicos protectorios de la persona que trabaja.

En lo que respecta a los juristas, protagonistas de las producciones doctrinarias de la época, cabe señalar vinculaciones muy significativas entre su obra y este contexto internacional. Muchos habían realizado parte de su carrera profesional y académica en países europeos. Sumado a ello, los funcionarios que aplican las reformas más salientes del ordenamiento jurídico mantenían vínculos directos con el viejo continente. Entre ellos José Miguel Francisco Luis Figuerola (catalán), formado en el corporativismo y funcionario de la Secretaría de Trabajo y Previsión en los tiempos de Perón (Herrera, 2014; Rein y Panella, 2013) y Arturo Sampay, quien había estudiado en su juventud en diversos países de Europa (Suiza, Italia, Francia) y había sido influenciado por el pensamiento de constitucionalistas alemanes como Hermann Heller, a través de sus discípulos (Fraile, 2020; Vita, 2014).

También dentro de la propia corriente de juristas que propendían a la autonomización del derecho del trabajo como rama jurídica hallamos este tipo de influencias. Cabe destacar a Mario Deveali, jurista italiano emigrado a la Argentina durante la década del cuarenta, Ernesto Krotoschin y Ernesto Katz, ambos juristas alemanes radicados en la Argentina a finales de la década del treinta y Guillermo Cabanellas de Torres, emigrado de España durante la década del cuarenta.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Ya se han repasado algunos especialistas nacionales, más influidos por

Son estos los especialistas que generaron un contexto de debate y desarrollo de la disciplina laboralista dentro del ámbito jurídico, a partir de un complejo entramado que incluía producción académica en el ámbito universitario<sup>57</sup> y profesional, dictado de cursos, comentarios de jurisprudencia y bibliografía nacional y extranjera y trabajo en la gestión estatal. Este incipiente proceso de autonomización se retroalimentó de la transformación estatal en materia judicial, especialmente desde 1943 (Palacio, 2013, 2018 y 2019; Stagnaro, 2017). La huelga ocupó un lugar específico en los círculos y revistas especializadas en los que estos juristas participaron junto a exponentes nacionales del medio, no solo en términos de análisis doctrinario, sino en el comentario y el diseño de legislación y políticas asociadas al Estado, particularmente notables en algunas trayectorias. Dentro de este proceso, diferentes protagonistas se abocaron a analizar el derecho de huelga en manuales, tratados o cursos dedicados al derecho del trabajo.

Alejandro Unsain (1947) sostenía que la huelga no se trataba de un derecho absoluto, ya que era plausible de ser declarada ilícita o ilegal. Ya a finales de la década del veinte la definía como “la presión ejercida por una de las partes sobre la otra, para forzarla a modificar las condiciones de trabajo, debiendo exteriorizarse en una cesación simultánea y concertada del trabajo” (Unsain, 1928, p. 356), conceptuándola como un “estado de guerra”, al que debía ponerse fin mediante la intervención estatal. Guillermo Cabanellas de Torres, por su parte, realiza un análisis detallado de la cuestión en su tratado, manifestándose a favor de la intervención estatal en los conflictos como forma predilecta de solucionarlos (Cabanellas, 1949).

Para Juan D. Pozzo, en similares términos que Unsain, la huelga era un estado de guerra (económica) en que los huelguistas solían buscar apoyo a sus pretensiones en otras organizaciones representativas de

---

la circulación de saberes de organismos internacionales y por el diálogo con estos especialistas que migraron a la Argentina, trayendo consigo las ideas defendidas en sus países de origen, como Alejandro Unsain, Leónidas Anastasi, a los que se suman Mariano Tissebaum y Juan D. Pozzo.

<sup>57</sup> Solo a modo de ejemplificar, en este período, la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires comenzó a recibir numerosas tesis doctorales sobre temáticas de derecho colectivo, entre las que destacan las de Otaegui (1949), Machera (1952), Izura (1952) y Peón (1954).

otros intereses profesionales. Esto se asemeja a la búsqueda de alianzas en las guerras internacionales (Guevara, 2009). Este autor no consideraba a la huelga como un derecho, sino que en los hechos era la suspensión del trabajo llevada a cabo por una pluralidad de trabajadores, en similares términos que Krotoschin (Pozzo, 1948).

Al respecto, Ernesto Krotoschin (1948) definía la huelga como “el medio de lucha por excelencia usado por los trabajadores contra los empleadores”, conceptuándola como el abandono de trabajo realizado por una pluralidad de trabajadores con un fin específico. Aquí no era necesaria la existencia de un sindicato para la declaración de la huelga, por lo que basta una pluralidad de trabajadores, de ahí su caracterización como hecho.

Mariano Tissebaum, jurista santafecino, también consideraba la huelga como un “hecho” que poseía implicancias sociales y económicas. Este autor definía la huelga como “la suspensión colectiva del trabajo, con carácter temporal, concertada por la organización gremial, para secundar la reclamación planteada ante los empleadores y con el objeto de obtener el reconocimiento de sus gestiones profesionales” (Tissebaum, 1951, p. 167).

Mario Deveali definía, asimismo, a la huelga como una abstención colectiva y concertada de trabajo por los trabajadores, independientemente de que sea un grupo, un sindicato, o por la mayoría de quienes trabajan en una o varias empresas, con el objeto de ejercer presión sobre el patrono o empresario, y con fines de reconocimiento de una determinada demanda, o la preservación, modificación o creación de nuevas condiciones de trabajo (Deveali, 1948).

Así se identifican ciertos campos de debate a nivel doctrinario: la conceptualización de la huelga (sobre la que existía cierto consenso en una definición “fenomenológica”, aunque se presentaban discusiones respecto a admitirla como derecho), las condiciones para su ejercicio legítimo (es decir quién/es y cómo puede/n llevar adelante el paro), y las vías para la canalización y solución de este conflicto (refiriéndose especialmente el lugar que debía ocupar el Estado en este contexto).<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Vale recordar en este punto que muchos de estos especialistas tenían responsabilidades directas o vínculo con la gestión político-estatal del conflicto social, de allí que constituyera una preocupación fundamental.

Estos debates evolucionarán hacia una postura más progresiva, con el desarrollo y extensión de algunos conceptos del plano internacional, como el de “libertad sindical” que ya abordamos precedentemente. En este sentido, es destacable la posición de Ernesto Katz (1964 y 1971) quien defiende una libertad sindical amplia, especialmente respecto de la titularidad de los “gremios” por sobre los “sindicatos” (discusión importante para el ámbito nacional a partir de 1957, con la inclusión del artículo 14 bis en la Constitución Nacional). Para este autor, la huelga es una libertad esencial del trabajador y es el presupuesto de la “asociación con fines útiles”, a través de sindicatos libres y democráticos.<sup>59</sup>

### 3.2. El peronismo frente a las impugnaciones de la oposición: el uso selectivo del derecho internacional

Durante los años del primer peronismo hubo una recepción selectiva del derecho internacional por parte de los principales responsables en la elaboración del *corpus* normativo social. Estas fuentes estaban más vinculadas con la militancia opositora, cuyos nexos con el exterior eran significativos. Diferentes partidos intervinieron en el movimiento obrero de oposición al peronismo y utilizaron el escenario internacional como tribuna de denuncia, como parte de esta estrategia (Herrera, 2014 y 2019). Si bien no participaron de la convención constituyente, por su abstención en la discusión o por no lograr representación suficiente, sí lo hicieron activamente en el plano de los organismos internacionales.

Entre las diferentes estrategias aparece la promoción de denuncias ante organismos internacionales como la OIT. Uno de los casos más característicos es el n° 12 (incluido en el “Informe definitivo” n° 6) del Comité de Libertad Sindical, publicado en el año 1953, en el que se revisaron las quejas presentadas entre los años 1950 y 1952 por la Federación Internacional de los Obreros del Transporte (ITF), la Unión de Sindicatos de Trabajadores de Transportes Terrestres y Aéreos (USTTA) y la Confederación Internacional de Organizaciones

---

<sup>59</sup> Para más información sobre Ernesto Katz y los diálogos entre el derecho del trabajo alemán y el derecho del trabajo argentino, ver Vita (2018).

Sindicales Libres (CIOSL), que denunciaron medidas represivas y actos contrarios a la libertad sindical, ya sea por vías administrativas, legales o convencionales.<sup>60</sup>

Por su parte, el radicalismo, durante la asamblea constituyente defendió el proceso de influencia del naciente derecho internacional de posguerra: “(...) los tratados internacionales que van buscando un nuevo ordenamiento político y social, se adecuan a los principios de régimen argentino, lo que ha colocado en situación contradictoria a muchos gobiernos sudamericanos, entre ellos el nuestro que desespera por el singularismo”, de allí que “los ingredientes nacionalistas de libre determinación e independencia económica han sido abolidos por la configuración política del nuevo derecho internacional” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 114).

Como se ve, por la apropiación de sus adversarios, era dificultoso admitir este conjunto de principios por parte del peronismo. No obstante, no puede decirse que se ignoraran los instrumentos internacionales o no se demostrara interés en disputar la representación en estos ámbitos. En el primer caso, porque muchos instrumentos fueron concretamente señalados en normas de carácter emblemático como el Decreto-ley n° 33.302/45.<sup>61</sup> En el segundo, porque el peronismo desarrolló una política de disputa del plano exterior a través de los agregados obreros en las embajadas y organismos internacionales

---

<sup>60</sup> Como, por ejemplo, el Decreto-ley de asociaciones sindicales n° 23.852 de 1945 y el Decreto-ley de represión de delitos contra la seguridad del Estado n° 536 de 1945 sobre represión de huelgas, todos ellos citados en la denuncia ante el Comité. Para más información, ver el siguiente enlace:

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2898045](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2898045). En términos generales, el gobierno peronista fue derrotado y compelido a revisar la situación por parte del Comité de Libertad Sindical.

<sup>61</sup> El Decreto-ley n° 33.302/45 implementa, entre otros derechos, el aguinaldo y fue promovido por la Federación de Empleados de Comercio a través de la figura de su Secretario General, Ángel Borlenghi (Pasarín, 2017). Vino a reemplazar la reforma del Código de Comercio y extendió la protección contra el despido arbitrario y la integridad salarial a prácticamente todos/as los/as trabajadores y trabajadoras de la actividad privada. Entre sus escuetas consideraciones aparece mencionada la “Conferencia de Chapultepec”, en lo relativo al salario mínimo y su definición.

(Bottarini, 1997; Otero, 2016) y la creación de una organización sindical internacional propia.

Entre otras cuestiones que pueden señalarse sobre las fuentes que hacen a este texto, podemos mencionar la del sindicalista y convencional constituyente Juan José Perazzolo (de la Unión Ferroviaria), concretamente respecto de las giras diplomáticas emprendidas por el sindicalismo bajo el gobierno de Perón por Latinoamérica (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1949, pp. 489-490). La doble caracterización de “trabajadores” y “diplomáticos” exaltaba la importancia del lugar que ocupaba el movimiento obrero en el peronismo y representaba un mensaje hacia la comunidad internacional sobre la adhesión de los/as trabajadores y trabajadoras al gobierno. De allí que sostenemos que el vínculo con estas fuentes era selectivo.

En la asamblea constituyente, este asunto fue abordado fundamentalmente por el destacado abogado y juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Rodolfo Valenzuela. Su intervención también da cuenta de esta vinculación reivindicada y disputada por el bloque justicialista. En efecto, luego de citar algunas de las fuentes que influenciaban la nueva obra constitucional (de corte social)<sup>62</sup> destacó la labor de la Organización Internacional del Trabajo y la colaboración de la Argentina en el ámbito de la Oficina Internacional del Trabajo, en materia de respeto a los principios de justicia social y el trabajo digno, expresados en el Tratado de Versalles.

---

<sup>62</sup> El convencional cita a la Revolución Francesa como punto de partida del nacimiento del constitucionalismo social, comienza a citar la Constitución mexicana de 1917, así como la de Weimar de 1919, como inaugurales de una visión social del derecho, más allá de las libertades individuales. Le siguen la Constitución estonia de 1920, la polaca de 1921, la yugoslava del mismo año, entre otras. En el ámbito latinoamericano, además de la mexicana, cita las constituciones de Brasil de 1934 y 1937, de la Paraguay y Cuba de 1940. Finalmente hace especial hincapié en la Constitución francesa de 1946, la que exalta la justicia social como progresiva eliminación de los privilegios del capitalismo. Concretamente, Valenzuela expresa que “los nuevos textos constitucionales ya no reconocen al hombre en abstracto, sino que lo miran como integrante del cuerpo social y someten los derechos individuales a las limitaciones exigidas por el interés social” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 315).

También señaló los numerosos instrumentos de derechos humanos emanados de la ONU, de los que se desprendía el deber del ser humano de contar con un trabajo socialmente útil, disfrutar de los bienes de su trabajo, del descanso, la educación y la seguridad social, entre muchas otras garantías. Aquí aparecía la idea de la actuación de las delegaciones argentinas ante organismos internacionales, como expresión del pueblo en el exterior. Especialmente sus intervenciones en la IX Conferencia Panamericana, celebrada en Bogotá en 1948 y la reunión de la Oficina Internacional del Trabajo, celebrada en San Francisco aquel mismo año, fueron conceptuadas como un reflejo del compromiso del Estado argentino en materia de valorización de los derechos sociales y los principios de justicia social en materia de trabajo a nivel global.

Estos principios, según el convencional, estaban contemplados en el “Decálogo de los Derechos del Trabajador” y eran “queridos e impuestos por el pueblo, exhibidos como avanzada de expresión social y jurídica de los tratadistas más eminentes y de los organismos internacionales especializados, incorporados a constituciones modernas y probados en la práctica como conducentes a la felicidad y al bienestar de las comunidades libres” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 316).

#### 4. Los usos “desde abajo”. Las peticiones sobre derecho de huelga

Ya hemos señalado en otros trabajos cómo los sindicalistas constituyentes<sup>63</sup> se abocaron a la huelga durante los asamblea de 1949 y el

---

<sup>63</sup> Los sindicalistas que participaron de la convención constituyente, si bien representaron una novedad rupturista en términos políticos –aunque en línea con las transformaciones sociales de las constituciones latinoamericanas– no necesariamente deben ser conceptuados como representantes “desde abajo”. En cambio, ocupan un espacio intermedio o gris entre la base representada en fuentes como las peticiones y la intelectualidad jurídica. En los discursos de los sindicalistas constituyentes, si bien es constante la remisión a su activismo y militancia sindical (lo que revaloriza sus dichos como testimonios “desde abajo”) su actuación en la convención, en particular respecto del derecho a huelga, se limitó a la defensa de la postura del oficialismo, y predominó el

vínculo conflicto de sus definiciones respecto de las de otros grupos de obreros y obreras que reclamaron tal derecho a través de peticiones ante la asamblea constituyente (Afarian y Pasarín, 2020a y 2020b).

Aunque brevemente, corresponde encarar un ejercicio tan ambicioso como fructífero, como es el intento de rastrear los distintos usos y conceptualizaciones del derecho a huelga en grupos de trabajadores y trabajadoras y agrupamientos políticos, con especial énfasis en la regulación internacional, en el marco de la reforma constituyente de 1949. Las prácticas de peticionar mediante epístolas, al menos desde el punto de vista discursivo, aportan insumos para problematizar los grandes relatos, pensar el sujeto de derechos que se constituyó durante el peronismo y, a la vez, practicar un ejercicio de análisis situado (más detallado y puntual) de los colectivos y grupos de trabajadores y trabajadoras (Aboy, 2004; Acha, 2004; Barros, 2014; Barros, Morales, Reynarés y Vargas, 2016; Pastoriza y Pedetta, 2009).

Uno de los aspectos de este desafío está dado por la selección de las fuentes. En este apartado nos abocaremos a describirlo en un ámbito acotado como son las peticiones colectivas y particulares a la asamblea constituyente de 1949, resguardadas en el Archivo del Senado de la Nación (Vita, 2020a). Dichos documentos abordaban temáticas sociales, económicas, laborales, territoriales, ambientales, sobre división política del país y reconocimiento de extranjeros, entre muchas otras. La gran mayoría de las peticiones fueron ingresadas en las dependencias estatales entre los meses de enero y marzo de 1949. Algunas, incluso, fueron ingresadas luego la sanción del texto definitivo. Aquí rescataremos particularmente aquellas referidas al derecho de huelga y su relación con el derecho internacional que entendemos, constituyen un aspecto fundamental (y esquivo) dentro de la dimensión social de la reforma constitucional.

Un total de 101 peticiones (de 228 expedientes registrados por la convención constituyente<sup>64</sup>) planteaba expresamente la necesidad de

---

interés por sostener en forma cerrada la incorporación del decálogo del trabajador. Para mayor abundamiento sobre este punto ver el capítulo respectivo en esta publicación, a cargo de Sebastián Pasarín.

<sup>64</sup> 225 expedientes con números específicos, y tres sin un número concreto. Varios expedientes contienen dos o más peticiones de diversos grupos y colec-

incorporar el derecho de huelga en la reforma. Aunque algunos casos estuvieron dedicados exclusivamente a este tema, en la gran mayoría este pedido iba acompañado de un listado de otros reclamos, como la derogación de la ley de residencia n° 4.144 (vigente desde 1902), el control obrero en la producción y en la comercialización o la reforma agraria. No todos eran listados de demandas, sino que también se acompañaban fundamentos o conceptualizaciones que hacen más rica la fuente a los fines de dimensionar el sujeto de derechos y su horizonte de sentido.

Muchas de ellas dan cuenta del proceso de discusión y organización local, luego de extensos debates en congresos, reuniones sindicales o de vecinos de diversas localidades del país, que consideraban la importancia del aseguramiento de este derecho. Respecto del sujeto colectivo peticionante, podemos apreciar la presencia de sindicatos, federaciones sindicales, partidos políticos, comisiones internas, grupos de vecinos de distintos puntos del país, principalmente de provincia de Buenos Aires, la entonces denominada Capital Federal, Córdoba y Santa Fe.

Numerosas peticiones recurren al derecho internacional sobre el reconocimiento de la huelga para sustentar la inclusión de esta a la Constitución de 1949. Haremos hincapié en algunas de ellas, en lo concerniente a los usos o remisiones que realiza sobre diversos ordenamientos internacionales. Este ejercicio da cuenta de cierto diálogo de numerosos colectivos con las tendencias del constitucionalismo social de otros países, lo que permite dimensionar el alcance y la complejidad de la circulación de saberes no solo a nivel de la intelectualidad o el funcionariado, sino de las propias experiencias de organización obrera. A su vez, simboliza la importancia de las regulaciones internacionales para estos colectivos, como modo de justificar el derecho de acción directa en nuestro país.

En este sentido, se aprecia la petición de la Federación Argentina de Agentes Comerciales (FADAC)<sup>65</sup>, de finales de enero de 1949. Mediante un documento consensuado y discutido con filiales de diversas pro-

---

tivos, agrupados de acuerdo con el/los tema/s abordado/s, el territorio de pertenencia o los actores sociales involucrados (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1949, pp. 46-48, 124-126, 199-203, 416, 500).

<sup>65</sup>“Federación Argentina de Agentes Comerciales”, Petición nro. 29, Caja nro. 3.

vincias de país (Santa Fe, Córdoba, Tucumán, La Rioja, Chaco, Buenos Aires, Mendoza, Santiago del Estero, San Juan, Entre Ríos, Formosa, San Luis, entre otras) expresan su opinión para la inclusión del derecho de huelga en la Constitución Nacional. Sostienen que aunque la FADAC siempre se consideró partidaria de las “comisiones paritarias, de la conciliación y del arbitraje (...) pues estimamos que las medidas de fuerza no solo perjudican al capital y al trabajo sino al país entero que ve resentida su producción por la inactividad”, también comprendieron que “frente a la tozudez, la incompreensión y la avaricia patronal no queda para la organización sindical otro recurso que la huelga, instrumento de defensa de los intereses de los trabajadores (...)”.

Por consiguiente, para este grupo, la garantía de la huelga –como derecho– debía ser precisa, como reaseguro ante futuros gobiernos que, al servicio de la clase capitalista y mediante políticas totalitarias, consideraran la huelga como un delito. Entre las fuentes que inspiran el pedido se citan numerosas constituciones latinoamericanas que por entonces habían asegurado el principio del derecho de huelga, como Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. A su vez, se cita a la Oficina Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas, las que también habían solicitado la inclusión de este derecho.

Otra petición, de febrero de 1949, fue remitida por los obreros ferroviarios del F.C. Nacional Belgrano<sup>66</sup>, quienes al solicitar la inclusión del derecho de huelga en la constitución, plantean que este fue votado por su representante en las Naciones Unidas como un legítimo derecho de la clase obrera, y pedido por numerosos gremios, como el de la carne, “La Fraternidad” y la Unión Ferroviaria.

En una petición ingresada a principios de marzo de 1949, diversas seccionales de “La Fraternidad”<sup>67</sup>, gremio del personal ferroviario de locomotoras, incluye en su primer punto la necesidad de ampliar el “Decálogo del Trabajador”, entre los que se incluye el derecho de huelga. Expresa que aquel documento fue incluido en la carta de los derechos humanos de las Naciones Unidas, pero sería una obra abs-

---

<sup>66</sup> “Obreros Ferroviarios del F.C. Nacional Belgrano”, Petición s/n, Caja nro. 6.

<sup>67</sup> “Sección Monte Comán del FCG General San Martín (Mendoza, “La Fraternidad”), Petición nro. 144, Caja nro. 4.

tracta e incompleta si al ser incorporada a la Constitución Nacional, no fuese ampliada. Declaman que el derecho de huelga, como derecho universal, debe encontrarse garantizado en la Carta Magna para ampararse en él, mediante su instrumentación legal y jurídica, y ante la incertidumbre del futuro.

En otro orden, el Partido Comunista<sup>68</sup>, que apoyaba la necesidad de una reforma constitucional, se volcó en forma entusiasta a marcar lo que consideraba eran graves limitaciones del proyecto oficial. El Comité Central del partido envió una petición fechada a principios de febrero de 1949. Allí, luego de realizar un extenso estudio nacional y comparado, aporta su visión y fundamentos del derecho de huelga. Expresa que debe encontrarse garantizado en la Constitución Nacional, puesto que sin ella los demás derechos del trabajador carecen de contenido, convirtiéndose en banales.

A su vez, hacen notar una contradicción en el proyecto constituyente oficial en relación con la huelga, puesto que a pesar de que el gobierno había ya firmado acuerdos en la Organización de las Naciones Unidas en los que se garantiza el derecho de huelga y la igualdad de salario por igual tarea, estos no figuraban en el proyecto peronista, y las huelgas incluso fueron declaradas ilegales a través de un decreto de seguridad del Estado, en el que se las castigaba severamente. Concluía la petición expresando que la explotación del hombre por el hombre solo quedaría suprimida mediante la eliminación de la sociedad de clases y del sistema capitalista de producción y de cambio, como sucedió en la Unión Soviética.

Algunos agrupamientos de referencia socialista, aunque disidentes o con programas propios, también enviarían peticiones. Ingresada a mediados del mes de febrero de 1949, la petición del ateneo “Unidad Socialista”<sup>69</sup> presentó un extenso estudio sobre el derecho de huelga y la necesidad de darle expresa inclusión en la constitución. En primer lugar, realiza un recorrido histórico de los primeros pasos de la clase obrera en la Argentina, junto con los principales hitos en materia de

---

<sup>68</sup> “Comité Central del Partido Comunista”, Petición nro. 63, Caja nro. 3.

<sup>69</sup> “Núcleo Unidad Socialista”, Petición nro. 130, Caja nro. 4. La petición lleva la firma del dirigente del gremio de la electricidad José O. Cavallieri, quien es marcado como disidente del Partido Sociales a partir de 1948 (Herrera, 2019, p. 89).

huelgas y las propuestas de regulación del trabajo por parte de diversos representantes socialistas en el gobierno (entre ellos, Alfredo Palacios y Juan B. Justo).

Al aludir a la huelga como un derecho vinculado con la libertad sindical, la petición expresa que su limitación condiciona la existencia de los sindicatos obreros. Concretamente, la represión de la huelga es contemporánea de la represión de los sindicatos. Al respecto, alude a la ley inglesa de 1799 que negó el derecho de asociación y de huelga a los trabajadores, castigándolos con prisión y trabajos forzados. Posteriormente, en un primer momento, la legislación social internacional tuvo fines represivos, los que luego cayeron en desuso con el paso a la modernidad. En efecto, el progreso a partir de estos años, producto de las luchas populares, modificó la tendencia y orientación de la legislación sobre huelga y asociacionismo gremial. Cita a España como el primer país que expresamente reconoce la huelga en el año 1907, seguido de Alemania y Austria.

## 5. Conclusiones

Hemos señalado al inicio que a pesar de toda su riqueza, la Constitución de 1949 representa un objeto todavía esquivo de la investigación jurídica. En ese marco, la ausencia del derecho de huelga en la constitución es uno de sus puntos temáticos deficientemente abordados. En general, los análisis se limitan a señalar la no inclusión del derecho o a ensayar una respuesta que lo ubica como comprendido dentro de la defensa de los intereses profesionales.<sup>70</sup>

En este trabajo hemos buscado aportar densidad a este debate, mediante una indagación histórica, las vinculaciones de los hechos con el contexto internacional, además de la consideración de nuevas fuentes que nos permitan comprender dos planos de la discusión sobre la huelga en tanto derecho. Uno por “arriba”, vinculado con la conceptualización jurídico-institucional y otro por “abajo”, relacionado con

---

<sup>70</sup>En nuestro caso, hemos explicado este punto en Afarian y Pasarín (2020b), al que nos remitimos por razones de brevedad.

la incorporación de la huelga en tanto derecho esencial para las clases populares.

Desde principios del siglo XX, pero principalmente desde la década del treinta y del cuarenta se desarrolló un movimiento a favor del constitucionalismo social y de reconocimiento de ciertos derechos obreros, tanto en el plano nacional—cuya mayor expresión fue la Constitución de 1949— como internacional, a través de organismos multilaterales como la ONU, la OEA y la OIT o instancias específicas como la “Conferencia de Chapultepec”. Este proceso logra transformar la fisonomía estatal y su forma de regulación del conflicto entre el capital y el trabajo en distintos niveles. Si bien esto no implicó, como vimos en el desarrollo de este trabajo, asegurar la huelga de manera concreta en todos los casos, lo que es seguro es que generó los consensos para considerar necesaria una regulación mínima del Estado y la fijación de derechos laborales individuales y colectivos.

Sumado a ello, la multiplicación de convencionales y representantes obreros en el Estado y en los organismos internacionales dan cuenta de un mayor peso e inclusión de este colectivo en las decisiones de gobierno, a la vez que son exponentes de una política estatal específica de formación e inclusión de sindicalistas y obreros en organismos y delegaciones gubernamentales.

Por otro lado, este es el contexto de surgimiento de una nueva doctrina que tiende a abandonar el paradigma liberal y contractualista, lo que significó un cambio de gran importancia para el mundo del trabajo. Los sujetos protagonistas de este cambio, mayormente juristas y funcionarios estatales, llevaron a cabo una trascendente actividad académica (inauguraron revistas, carreras, cursos y dirigieron nuevos tesis) e institucional, mediante su aporte a la transformación del Estado o de las redes internacionales de circulación de saberes. Más allá de los matices en torno a su calificación como “hecho” o como “derecho” y de las formas de su regulación, lo concreto es que la huelga se convirtió en un tema a considerar por parte de la academia, lo que justificaba aún más la autonomía científica del derecho del trabajo. Más aún, este tema se encontraba en plena discusión en las bases sociales, sean agrupaciones, sindicatos o partidos políticos.

En la Argentina este proceso se profundiza virtuosamente y logra plasmarse en modificaciones concretas y significativas fundamentalmente con el peronismo. Sin dudas, tanto a nivel de las discusiones sobre la necesidad de reforma constitucional (por ejemplo, Segovia,

2019) como a nivel de las transformaciones estatales (Lobato y Suriano, 2013; Luciani, 2014) existían para 1943 antecedentes que permiten hablar de un proceso de largo aliento y sobre el cual el peronismo basa sus modificaciones. Esto sin restarles valor a los cambios en su carácter cualitativo y cuantitativo.

Así todo, cabe recordar que el diálogo que el peronismo mantuvo con el contexto de reformas de la legislación social a nivel latinoamericano e internacional fue conflictivo y selectivo, en particular al momento de reformar la constitución. Conflictivo porque representaba un ámbito de hostigamiento, generalmente ocupado por la oposición socialista o radical, en el que se debía “rendir cuentas” o poner en debate la acción de gobierno ante un mundo polarizado, del que se desconfiaba. Selectivo porque, a pesar de esta circunstancia, se estudiaban y conocían estas fuentes, estaban presentes en las reflexiones de los intelectuales que se volcaban sobre el *corpus* jurídico y la normativa desde principios de los años cuarenta.

La presencia extendida de la huelga como derecho o garantía en los instrumentos de máxima jerarquía normativa de los estados latinoamericanos y los ámbitos de producción de derecho internacional, sumado a que en muchos casos se habían puesto en práctica técnicas jurídicas que posibilitaban la restricción de la huelga como derecho, se presentan como sólidos elementos para pensar en la reforma constitucional de 1949 como una oportunidad perdida, centrándonos aquí en la consagración y jerarquización del derecho de huelga. El peronismo no se despojó de los elementos de la etapa represiva en lo que hace a la gestión estatal del conflicto entre las fuerzas del capital y del trabajo.

Prolongó, en cambio, la vigencia de algunos instrumentos de coerción que resultaban anacrónicos y contradictorios con su obra social. En este marco, la permisión de la huelga representaba un “riesgo” para un modelo de gestión, que no era necesario correr. Esto se tradujo en un conjunto de debates, tensiones (externas e internas) y más de un esfuerzo justificativo para los dirigentes peronistas de extracción gremial durante la convención.

En otro orden, es posible pensar el problema de la no inclusión del derecho de huelga en el texto constitucional (o en la legislación infraconstitucional) como uno de los pocos elementos que trasciende la dicotomía peronismo-antiperonismo. Por el contrario, se encontraba en una posición central al interior de algunas organizaciones obreras y representaba un objeto de reclamo de trabajadores peronistas y no

peronistas, más allá de la vehemencia o las formas con la cual se haya llevado adelante ese pedido. La huelga constituía un elemento histórico-tradicional del imaginario obrero, probado en las peleas duras de principio de siglo. Era una cuestión de hecho, en la que se habían forjado las experiencias de las bases y de los dirigentes sindicales.

Era así mucho más que un derecho, conceptuándose como fundamento y base de la obtención de nuevas conquistas y la defensa de las obtenidas. A pesar de su cerrada defensa del proyecto oficial, ningún dirigente gremial negó la huelga, ni se avergonzó de ser un huelguista. Los más radicalizados atinaron a derivar la discusión a los hechos y quitarla del plano jurídico, a contrapelo de lo que el peronismo fue a realizar a la asamblea constituyente: incluir y jerarquizar los nuevos derechos. Los juristas –representados por la visión mayoritaria de Arturo Sampay– tampoco repudiaron la huelga: inspirados por la doctrina social de la iglesia esbozaron una tesis que le daba carácter natural y lo equiparaba al derecho a la resistencia (Afarian y Pasarín, 2020a). Sin dudas este aspecto se ve en todas las peticiones que se acercaron al recinto constituyente, mediante la exigencia de su incorporación en el texto de la norma fundamental, por sobre cualquier doctrina o fundamento teórico.

La huelga no era, entonces, un elemento novedoso del sujeto de derechos del peronismo –como podía ser la participación política desde la mera petición popular hasta la ocupación de cargos por obreros (Barros, 2014)– sino un derecho postergado, en el centro de las contradicciones o limitaciones del período. Así, representó uno de los pocos ejemplos de derechos que se discutieron en la convención constituyente, a pesar de no encontrarse contemplados en ningún proyecto de reforma. Los convencionales, especialmente los de extracción sindical, eligieron abocarse al tema a modo explicativo, pero no con fines de modificar el proyecto oficial, a diferencia de lo sucedido en México o Brasil. Este ámbito internacional dialogó con el local, a pesar de no haberse materializado en un cambio concreto y, en definitiva, constituye un elemento no estudiado del proceso constituyente, vinculado con su apropiación y proposición social y popular. Por todo ello, es necesario continuar estudiando los procesos en su contexto. Ninguna norma, en lo que calla o en lo que otorga, está aislada de las situaciones que le dieron origen o las motivaron, ni en las consecuencias que se desprendieron de su aplicación o su ineficacia.

## Bibliografía

---

- Abós, Álvaro, *La columna vertebral. Sindicatos y peronismo*, Madrid, Hyspamerica, 1986.
- Aboy, Rosa, “El ‘derecho a la vivienda’. Opiniones y demandas sociales en el primer peronismo”, en *Desarrollo Económico*, n° 44 (174), Buenos Aires, IDES, 2004, pp. 289-306.
- Acha, Omar, “Sociedad civil y sociedad política durante el primer peronismo” en *Desarrollo Económico*, n° 44 (174), Buenos Aires, IDES, 2004, pp. 199-230.
- Ackerman, Mario y Miguel Ángel Maza (dirs.), *Manual de Elementos de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2017.
- Afarian, Jorge y Sebastián Nahuel Pasarín, “La ley sobre convenciones colectivas de trabajo de 1953 y la opinión sindical en su tratamiento parlamentario. Discusiones tempranas del ‘modelo sindical argentino’” en *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, n° 19 (2), La Plata, CHAyA-FHCE-UNLP, 2019, pp. 1-16.
- Afarian, Jorge y Pasarín, Sebastián Nahuel, “Derecho de huelga y Constitución argentina de 1949: Las peticiones a la Convención Constituyente” en *Trabajos y Comunicaciones*, 2da. Época, n° 51, La Plata, FHCE-UNLP, 2020a, pp. 1-16.
- Afarian, Jorge y Pasarín, Sebastián Nahuel, “Las peticiones cordobesas por la inclusión del derecho de huelga en la Constitución Nacional de 1949” en *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, n° 20 (2), Córdoba, CEH, 2020b, pp. 60-88.
- Alsina, Juan, *El obrero en la República Argentina*, Buenos Aires, Imprenta Calle México, 1905.
- Barros, Mercedes, “Derechos que sujetan, sujetos de derecho bajo el primer peronismo” en *Estudios Sociales*, n° 47 (1), Santa Fe, UNL, 2014, pp. 93-128.
- Barros, Mercedes, Morales, Virginia, Reynarés, Juan Manuel y Vargas, Mercedes, “Las huellas de un sujeto en las cartas a Perón: entre las fuentes y la interpretación del Primer Peronismo” en *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos (REFA)*, n° 7 (7), Córdoba, CEH, 2016, pp. 234-260.
- Bercovici, Gilberto, “Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era

- Vargas (1930-1964)”, en Ricardo Fonseca y Airton Seelander (Orgs.), *História do Direito em Perspectiva: Do Antigo Regime à Modernidade*, Curitiba, Jurúa, 2012, pp. 375-414.
- Bialet Massé, Juan, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República*, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Adolfo Giau, 1904.
- Bottarini, Roberto, “Estrategia político-educativas peronistas: el caso de los agregados obreros”, en Héctor Cucuzza (Dir.), *Estudios de Historia de la Educación durante el Primer Peronismo, 1943-1955*, Luján, UNLu, 1997, pp. 401-447.
- Cabanellas de Torres, Guillermo, *Tratado de derecho laboral*, Buenos Aires, Ediciones El Gráfico, 1949.
- Campos, Luis, *Estructura sindical, negociación colectiva y relaciones de fuerza. Un análisis de la trayectoria de las formas de organización y acción sindical en el largo plazo, Argentina 1945-2001* (Tesis Doctoral). FLACSO Argentina, 2012; disponible en <http://www.relats.org/documentos/HIST.Campos.pdf> [sitio consultado el 28-03-2021].
- Caroni, Pío, *La soledad del historiador del derecho. Apuntes sobre la conveniencia de una disciplina diferente*, Madrid, Universidad Carlos III, 2010.
- Caruso, Laura y Stagnaro, Andrés (Coords.), *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, La Plata, UNLP-FHCE, 2017.
- Caruso, Laura y Stagnaro, Andrés, “Para una historia de la Organización Internacional del Trabajo y América Latina: perspectivas, problemas y trabajo colaborativo” en Rossana Barragán Romano (Coord.), *Trabajos y Trabajadores en América Latina (Siglos XVI-XXI)*, La Paz, Centro de Investigaciones Sociales, 2019, pp. 181-202.
- Caubet, Amanda, *Trabajo y seguridad social*, Buenos Aires, La Ley, 2013.
- Contreras, Gustavo, *El peronismo obrero. Consideraciones a partir del devenir político y sindical de los trabajadores de los frigoríficos*, Buenos Aires, Eudem/GEU, 2018.
- Contreras, Gustavo y Marcilese, José, “Dossier. Los trabajadores durante los años del primer gobierno peronista. Nuevas miradas sobre sus organizaciones, sus prácticas y sus ideas (1946-1955)” en *Programa Interuniversitario de Historia Política*, 2013.

- Costanzo, Gabriela, *Los indeseables. Las Leyes de Residencia y de Defensa Social*, Buenos Aires, Madreselva, 2009.
- Del Campo, Hugo, *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Buenos Aires, CLACSO, 1983.
- Deveali, Mario, *Lineamientos de derecho del trabajo*, Buenos Aires, TEA, 1948.
- Di Meglio, Gabriel, Fradkin, Raúl y Thul, Florencia, “¿Huelgas antes de los sindicatos? Notas para una historia larga de las luchas de los trabajadores en Argentina y Uruguay” en *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, n° 14, Buenos Aires, CEHTI, 2019, pp. 11-31.
- Doyón, Louise, “La formación del sindicalismo peronista” en Torre, Juan Carlos (Dir.), *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002, pp. 357-404.
- Etala, Carlos Alberto, *Derecho Colectivo del Trabajo*, Buenos Aires, Astrea, 2007.
- Fraile, Nicolás, “Conocer la realidad estatal. Arturo Sampay, lector de Hermann Heller” en *Nuevo Itinerario. Revista de Filosofía*, n° 16 (2), UNNE, 2020, pp. 102-126.
- Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz, 2017.
- Garriga, Carlos, “Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen” en *ISTOR: Revista de Historia Internacional*, n° IV (16), 2004, pp. 13-44.
- Garriga, Carlos (Coord.), *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispánico*, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.
- Gernigón, Bernard, Odero, Antonio y Guido, Horacio, *Principios de la OIT sobre el derecho a huelga*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2000.
- Grisolía, Julio Armando, *Manual de Derecho Laboral*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2016.
- Goldin, Adrián (Dir.), *Curso de derecho del trabajo y la seguridad social*, Buenos Aires, La Ley, 2015.
- González, Ernesto, *¿Qué fue y qué es el peronismo?*, Buenos Aires, Pluma, 1974.
- Guevara, Gustavo, “La huelga como símil de la guerra. Discurso jurídico y prácticas estatales frente a la huelga general”, presentado en

- XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, San Carlos de Bariloche, FHCRUB-UNComa, 2009.
- Herrera León, Fabián y Herrera González, Patricio (Coords.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucional social, 1919-1950*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo/ Universidad de Monterrey/Universidade Federal Fluminense, 2013.
- Herrera, Carlos Miguel, “En los orígenes del constitucionalismo social argentino: discursos en torno a la Constitución de 1949” en *Historia Constitucional*, n° 15, Madrid, CEPyC, 2014, pp. 391-414.
- Herrera, Carlos Miguel, *En vísperas del diluvio. El gremialismo socialista ante la irrupción del peronismo*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario, 2019.
- Hespanha, Antonio Manuel, “A historiografía jurídico-institucional e a ‘morte do estado’”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, n° III, Madrid, SEFJP, 1986, pp. 191-227.
- Hespanha, Antonio Miguel, *Las Vísperas de Leviatán. Instituciones y poder político. Portugal, siglo XVII*, Madrid, Taurus, 1990.
- Hespanha, Antonio Manuel, “Una nueva historia política e institucional”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, n° 41 (166), México, UNAM, 1996, pp. 9-45.
- Hespanha, Antonio Manuel, *Cultura jurídica europea. Síntesis de un milenio*, Madrid, Tecnos, 2002.
- Iñigo Carrera, Nicolás, “La clase obrera en Argentina, ayer y hoy” en *Travesía*, n° 13, Tucumán, FCE-UNT, 2012, pp. 41-66.
- Izura, María Esther, *El contrato colectivo de trabajo* (Tesis Doctoral), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 1952.
- James, Daniel, *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2019.
- Katz, Ernesto, “Acerca del ‘lock-out’”, en *Gaceta del Trabajo*, n° 6, Buenos Aires, 1964, pp. 519-534.
- Katz, Ernesto, “Sobre la huelga espontánea realizada sin consentimiento del sindicato” en *Derecho Laboral*, n° XIII (5), Buenos Aires, 1971, pp. 257-260.
- Katz, Mariana, “Los artesanos proteccionistas. Buenos Aires, primera mitad del siglo XIX” en *Economía y Política*, n° 4 (2), Chile, Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, 2017, pp. 5-36.
- Krotoschin, Ernesto, *Tratado práctico de derecho del trabajo*, Buenos Aires, Depalma, 1948.

- Little, Walter y Seibert, Sibila, “La organización obrera y el Estado peronista, 1943-1955”, en *Desarrollo Económico*, n° 19 (75), Buenos Aires, IDES, 1979, pp. 331-376.
- Lobato, Mirta Zaida y Suriano, Juan (Comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2013.
- Luciani, María Paula, “El Estado peronista frente a las negociaciones colectivas: de las nuevas herramientas institucionales a la legalización de las convenciones colectivas” en *Revista Nacional de la Facultad de Ciencias Sociales*, n° 34 (49), Costa Rica, FCS-UN, 2014, pp. 1-15.
- Machera, Armando, *Régimen jurídico de las asociaciones profesionales en la República Argentina* (Tesis Doctoral), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 1952.
- Mafud, Julio, *La clase obrera argentina*, Buenos Aires, Distal, 1988.
- Matsushita, Hiroshi, *Movimiento obrero argentino 1930-1945: sus proyecciones en los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, RyR, 2014.
- Mitdieri, Gabriela, “Entre modistas de París y costureras del país. Espacios de labor, consumo y vida cotidiana de trabajadoras de la aguja. Buenos Aires, 1852-1862”, en *Transhumante. Revista Americana de Historia Social*, n° 12, UAM (México) y FCSyH-UNA (Colombia), 2018, pp. 8-29.
- Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos, “*Estudios sobre los orígenes del peronismo*”, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012.
- Otaegui, Enrique, *Los sindicatos obreros. Su organización jurídica* (Tesis Doctoral), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 1949.
- Otero, Delia del Pilar, “Los agregados obreros peronistas. ¿Inclusión de trabajadores en la diplomacia o estrategia para difundir un ideario?” en *Épocas. Revista de Historia*, n° 14, Buenos Aires, USAL, 2016 pp. 69-86.
- Oved, Iaacov, *El anarquismo y el movimiento obrero en Argentina*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2013.
- Palacio, Juan Manuel, “El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina” en *Revista Nuevo, Mundo Mundos Nuevos*, 2013; disponible en <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.65765> [sitio consultado el 28-03-2021].
- Palacio, Juan Manuel, *La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en Argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2018.

- Palacio, Juan Manuel, "The ILO and Latin America: The Hidden Transcript of the Good Old Lady" en *Labor. Studies in Working-Class History*, n° 16, LAWCHA, 2019, pp. 55-63.
- Pasarín, Sebastián Nahuel, "El decreto 33.302 de 1945: prototipo del derecho del trabajo en la Argentina", en *V Jornadas de Jóvenes Investigadoras/es en Derecho y Ciencias Sociales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Dr. Ambrosio L. Gioja", Buenos Aires, 2017.
- Pastoriza, Elisa y Pedetta, Marcelo, "'Lo que el pueblo necesita'. Turismo social y Peronismo. Argentina, 1945-1955" en *Études Caribéennes*, n° 13-14, 2009.
- Peón, Rodolfo, *Las convenciones colectivas en la República Argentina* (Tesis Doctoral), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 1954.
- Pinto, Mónica, *Temas de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Del Puerto, 1997.
- Pita, Valeria Soledad, "Mercados de abasto y trabajadores. Negociaciones, disputas y formas de ganarse la vida en Buenos Aires, 1850-1870" en *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, n° 14, Ciudad de Buenos Aires, CEHTI, 2019, pp. 53-73.
- Pont, Elena, *Partido Laborista: Estado y sindicatos*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.
- Pozzo, Juan, *Derecho del trabajo*, Buenos Aires, Ediar, 1948.
- Quiroga, Beatriz, "Entrevista a Pablo A. Ramella (1987)" en AA. VV., *Constitución del '49. Reflexiones a 60 años*, Buenos Aires, Ediciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 2010.
- Ramella, Pablo, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Grafico Standard, 1960.
- Recalde, Mariano, *Manual de Derecho Colectivo del Trabajo*, José C. Paz, Edunpaz, 2017.
- Rein, Raanan y Panella, Claudio (Comps.), *La segunda línea. Liderazgo peronista 1945-1955*, Buenos Aires, Pueblo Heredero/Eduntref, 2013.
- Reyes, Cipriano, *La farsa del peronismo*, Buenos Aires, Sudamericana/Planeta, 1987.
- Rojo, Alicia, Luzuriaga, Josefina, Moretti, Walter y Lotito, Diego (Coords.), *Cien años de historia obrera en la Argentina. 1870-1969*, Buenos Aires, IPS, 2016.
- Román, César, "Los cambios en la protesta: los trabajadores de las estancias y saladeros. El caso del oriente entrerriano (1850-1862)" en *PIMSA. Documentos y Comunicaciones*, n° 46, 2004, pp. 54-71.

- Sarrabayrouse, Eugenio, “El derecho penal del primer peronismo y los fusilamientos de junio de 1956” en *Revista de Historia del Derecho*, n° 50, Buenos Aires, INHIDE, 2015, pp. 131-226.
- Sarrabayrouse, Eugenio, “La Constitución de 1949. Nuevos delitos, ampliación de garantías constitucionales y reformas de la organización judicial” en Benente, Mauro (Comp.), *La Constitución maldita. Estudios sobre la reforma de 1949*, José C. Paz, Edunpaz, 2019 pp. 221-247.
- Segovia, Juan Fernando, *La Constitución de Perón de 1949. El reformismo entre la legalidad constitucional y la legitimidad política*, Mendoza, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo, Instituto de Historia Americana y Argentina, 2019.
- Silveira Siqueira, Gustavo, “Experiências de greve no Estado Novo” en *Revista Direito e Práxis*, n° 6 (2), 2015, pp. 226-253.
- Spalding, Hobart, *La clase trabajadora argentina (Documentos para su historia - 1890/1912)*, Buenos Aires, Galerna, 1970.
- Stagnaro, Andrés “¿Los jueces de la “Nueva Argentina”?: formación y función de los jueces laborales bonaerenses, 1920–1955” en *Estudios Sociales del Estado*, n° 2 (3), La Plata, FAHCE-UNLP, 2016, pp. 99-124.
- Stagnaro, Andrés, *Y nació un derecho. Los tribunales del trabajo en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2017.
- Stagnaro, Andrés, “Realineamientos internacionales: los delegados obreros argentinos en la OIT en la segunda posguerra” en Ferreras, Norberto, Stagnaro, Andrés y Caruso, Laura (Orgs.), *A conexão OIT América Latina: Problemas regionais do trabalho em perspectiva transnacional*, Rio de Janeiro, Mauad X, 2018, pp. 101-122.
- Stagnaro, Andrés, “La delegación argentina en Washington (1919). Entre el prestigio internacional y la acción local” en Weinberg, Pedro (Org.), *La OIT en América Latina. Los orígenes de una relación*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2019, pp. 57-80.
- Storni, Pablo, “La industria y la situación de las clases obreras en la capital de la República” en *Revista Jurídica y de Ciencias Sociales*, n° XXV, (4, 5 y 6), 1908.
- Supiot, Alain, *El derecho del trabajo*, Buenos Aires, Heliasta, 2008.
- Tissebaum, Mariano, “La huelga y el lock-out ante el derecho” en *La Huelga. Grève -Sciopero- Streihs - Strikes - Grevé. La acción gremial y sus aspectos jurídicos sociales en América y Europa*,

- Santa Fe, Instituto de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-UNL, 1951, pp. 159-268.
- Torre, Juan Carlos, "Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo" en *Desarrollo Económico*, n° 28 (112), Buenos Aires, IDES, 1989, pp. 525-548.
- Unsain, Alejandro, *Legislación del trabajo*, Buenos Aires, Valerio Abeledo, 1928.
- Unsain, Alejandro, *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, Buenos Aires, Losada, 1947.
- Vita, Leticia, *La legitimidad del derecho y del Estado en el pensamiento jurídico de Weimar. Hans Kelsen, Carl Schmitt y Hermann Heller*, Buenos Aires, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho-UBA, 2014.
- Vita, Leticia, "Entre Weimar y Buenos Aires: Ernesto Katz y la recepción de Hugo Sinzheimer en el derecho laboral argentino" en *Revista de Historia del Derecho*, n° 56, Buenos Aires, INHIDE, 2018, pp. 105-137.
- Vita, Leticia, "La reforma negada: la interpretación de la doctrina constitucional argentina contemporánea sobre la Constitución de 1949" en Mauro Benente (Comp.). *La Constitución maldita. Estudios sobre la reforma de 1949*, José C. Paz, Edunpaz 2019, pp. 21-47.
- Vita, Leticia, "El pueblo a la Constitución. La Reforma Constitucional de 1949 a la luz de las peticiones a la asamblea constituyente" en *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina*, n° 132, Buenos Aires, BCN, 2020a, pp. 9-22.
- Vita, Leticia, "Dossier: La reforma constitucional de 1949: nuevas miradas desde el derecho y la historia", en *Programa Interuniversitario de Historia Política*, 2020b; disponible en <http://www.historiapolitica.com/dossiers/dossier-la-reforma-constitucional-de-1949-nuevas-miradas-desde-el-derecho-y-la-historia/> [sitio consultado el 28-03-2021].

## Fuentes

---

Congreso de la Nación Argentina, *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1949*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1949.

Convención Constituyente, *Peticiones*, Archivo y Registro de Leyes del Senado de la Nación. Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1949.

Congreso de la Nación Argentina, *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1957*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1957.

Secretaría de Cultura, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México D. F, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2017.

## **¿La constitución de Perón o la constitución de los trabajadores? Los sindicalistas constituyentes en la reforma social de la Constitución de la Nación Argentina de 1949**

Sebastián Nahuel Pasarín

### **1. Introducción**

La reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1949 ha suscitado un renovado interés en el tiempo reciente, ya que se trata de un aspecto del primer peronismo (1943-1955) muy poco abordado. En general, los trabajos histórico-jurídicos se han limitado a circunscribir la experiencia de reforma constitucional a la figura de Perón o a la modificación del artículo relativo a la reelección presidencial, como también al debate sobre la legitimidad procedimental (Vita, 2019).

Nuevas producciones, en cambio, proponen revisar perspectivas y amplían el conjunto de fuentes para analizar la reforma (Vita, 2020b). Inscrito en este camino, este capítulo se propone indagar acerca de la relación de las disposiciones de la Constitución de 1949 con lo que por entonces ya se venía discutiendo a nivel regional y global: la transformación social del ordenamiento constitucional.

En particular, en este capítulo me abocaré a la participación del movimiento obrero en la reforma argentina. Me interesa remarcar características comunes del caso argentino en relación con el proceso de constitucionalismo social abierto en Querétaro en 1917 (en particular, la presencia de sindicalistas constituyentes) y proponer algunas

excepcionalidades que surgen del vínculo especial entablado entre el peronismo y el movimiento obrero vernáculo.

Para ello resulta importante vincular la bibliografía sociohistórica sobre la participación del movimiento obrero argentino durante el primer peronismo, con algunas obras jurídicas enmarcadas en el análisis del constitucionalismo social. Además de las producciones especializadas, para el análisis del caso argentino me apoyo en diversas fuentes: el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1949, las peticiones de la sociedad civil a esta asamblea<sup>71</sup> y la prensa de la época.

Se coincide en señalar que la irrupción del peronismo significó un abanico de nuevas posibilidades políticas para el movimiento obrero y su dirección. Estas se tradujeron en ciertas tensiones (base-dirección, gobierno-sindicatos, política-gremialismo, nuevos-viejos)<sup>72</sup> asumidas en forma mucho más heterogénea y compleja que como fueran presentadas por una historiografía autocomplaciente (Palacio, 2010). La reforma constitucional de 1949 significó un momento particular, con dinámica propia, que nos ayuda a ver reflejadas estas tensiones. De allí su relevancia como proceso para analizar, en diálogo con las claves planteadas por la más reciente historiografía sobre el peronismo (Acha y Quiroga, 2012; Palacio, 2018).

Los convencionales constituyentes, en tanto dirigentes peronistas, experimentaron una estatalidad que les asignaba un lugar determinante<sup>73</sup> mientras que mantenían una conexión estrecha con el mundo gremial, sus saberes, sus prácticas. ¿Cómo se expresó este *ethos* gremial, ya analizado en otros trabajos, en la Convención Constituyente de 1949?, ¿qué tensiones trajo en la “dinámica institucional” de la Convención la novedosa presencia del sindicalismo?, ¿cómo interactúan los discursos de los sindicalistas constituyentes con el contexto social y las peticiones de los grupos de base o la sociedad civil?

---

<sup>71</sup> Al respecto ver Vita (2020a) y Afarian y Pasarín (2020a y 2020b).

<sup>72</sup> Al respecto puede verse, entre otros/as, Contreras (2017), Contreras y Marcilese (2013), Luciani (2013), Schiavi (2011), Prol (2011).

<sup>73</sup> Al punto de condicionar en diversas oportunidades la orientación del propio gobierno lo que le imponía a Perón una renegociación constante de su hegemonía (Torre, 1989: p. 548).

En este punto introductorio, corresponde aclarar que, a la hora de relevar la participación del movimiento obrero en la reforma, lo haré en dos planos. Uno interno, vinculado con las intervenciones de los convencionales sindicalistas, en el que haré un aporte descriptivo en relación con cómo este grupo auto-concibió su misión en la Convención, los momentos que eligió para participar y las respuestas que construyeron en torno a la incorporación de algunos derechos obreros y la ausencia de otros.<sup>74</sup> Otro, exterior o social, para el cual es relevante mencionar distintas formas de participación y otros sujetos (grupos de vecinos y comisiones internas) a partir de fuentes como la prensa o las peticiones a la asamblea constituyente.<sup>75</sup> El diálogo entre estos planos (exterior/interior) adquiere relevancia en lo relativo al mundo obrero y la discusión sobre los derechos del trabajador/a, quizás por la cercanía de los sindicalistas constituyentes con la base de representación.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: primero recuperaré los aportes sobre la participación de los/as trabajadores/as en las constituciones sociales de América Latina<sup>76</sup> (especialmente la mexicana de 1917). Luego me abocaré a analizar la participación del movimiento

---

<sup>74</sup> Principalmente el de huelga, al que le hemos dedicado ya algunos trabajos (Afarian y Pasarín 2020a, 2020b) y un capítulo específico en esta publicación.

<sup>75</sup> Al respecto de marcar la dinámica tensional señalada por la nueva historiografía del peronismo, creo que la reconstrucción y el análisis del plano social/exterior de la reforma, sobre el que pesa cierta carencia investigativa, es fundamental. Entre otras cosas, permite complejizar algunos debates, como el de derecho a huelga.

<sup>76</sup> Por una cuestión de extensión, opté por excluir en este trabajo los procesos de reforma constitucional en clave social acaecidos en Europa. No obstante, en otro capítulo de esta publicación nos abocamos, junto a Jorge Afarian, a describir –sobre la base de otros trabajos– aspectos relativos a la circulación de saberes del contexto latinoamericano de la época. Partiendo de este aspecto adhiero a la idea de pensar en una red global de saberes (Palacio, 2019) de la que se derivan diálogos entre Europa y Latinoamérica, lo que se tradujo en una transformación estatal que, en casi todos los casos, se plasmó en nuevos textos constitucionales. Más allá de ello, podrían establecerse algunas diferencias entre los procesos. Por ejemplo, la Constitución de Weimar no se aprobó con una convención que tuviera participación de sindicalistas constituyentes, sino que la incorporación de nuevos derechos del trabajador/a fueron defendidos por funcionarios ligados a la socialdemocracia.

obrero en la reforma constitucional argentina de 1949, tanto en lo relativo a la descripción del colectivo de convencionales sindicalistas y el rol que tuvieron en los debates, como en relación con el plano social y exterior de la reforma. Por último, planteo conclusiones que explican las vinculaciones y particularidades del caso argentino en el largo proceso de reformas sociales latinoamericanas.

El trabajo, en definitiva, invita a repensar la Constitución de la Nación Argentina de 1949 no solo como un producto limitado a la figura de Perón y su reelección (como se la ha presentado tradicionalmente) sino como un momento de especial trascendencia jurídica en la historia argentina, conectado con un camino trasnacional común y con sensible interés para la historia del movimiento obrero y su participación en la elaboración de normas.

## 2. La participación del movimiento obrero en el constitucionalismo social latinoamericano

El análisis constitucional actual ha puesto en primer orden la pregunta por la participación de la sociedad civil en los procesos de reforma constitucional (Benente, 2019; Gargarella, 2017; Grote, 2017; López Maya, 2014; Negretto, 2015; Rajland y Constante, 2010; Viciano Pastor y Martínez Dalmau, 2010). Especialmente a partir de la reforma de la Constitución venezolana (1999), siguiendo por la de Ecuador (2008) y Bolivia (2009). En estos procesos, que han sido denominados como parte del “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, asistimos a una profundización o radicalización de la idea de participación directa del pueblo en la elaboración de normas de diversa jerarquía, entre ellas constituciones. La pregunta por la participación popular trasciende en estos casos las fronteras de lo formal y se convierte en un aspecto sustancial de la legitimidad democrática de los propios procesos políticos.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> La persistencia de esta dimensión se ve reflejada, por caso, en el proceso actual en Chile, por el que se modificará la constitución pinochetista: no solo se plebiscitó la necesidad de la reforma sino también cómo se integraría la convención constituyente. Allí se debatieron diferentes propuestas y se pusieron en consideración dos opciones: la convención mixta, conformada

¿Podemos trasladar esta preocupación al constitucionalismo social? La mayoría de los análisis son elípticos en cuanto a resaltar o estudiar en profundidad la novedad que los procesos de reforma social del ordenamiento jurídico trajeron en términos de participación de nuevos sujetos sociales. En cambio, mucho más se ha escrito sobre la incorporación de nuevos derechos sociales, la ruptura con el liberalismo o la transformación del tipo de Estado hacia uno con mayor capacidad de intervención en la economía.

Este trabajo se propone realizar un aporte en el marco de esta carencia temática, rastreando la presencia de representantes del movimiento obrero en las asambleas constituyentes a partir del caso argentino de 1949.<sup>78</sup> No es ocioso aclarar que entiendo a la Constitución de la Nación Argentina de 1949 como exponente de un largo proceso de constitucionalismo social latinoamericano abierto en Querétaro en 1917 (Marquardt, 2017). En tanto parte de este proceso, presenta vinculaciones con otras reformas y rasgos que podríamos denominar típicos de este constitucionalismo social.<sup>79</sup>

---

por constituyentes elegidos en forma directa y por actuales legisladores; o la convención constitucional, totalmente conformada por constituyentes directamente elegidos, resultado esta última la ganadora. Asimismo, aparece con mucha relevancia la idea de conformar la convención con paridad de género e implementar mecanismos que garanticen la ocupación de cargos efectivos y relevantes por parte de mujeres (Undurraga, 2020).

<sup>78</sup> Para ese ejercicio, este trabajo tiene en cuenta las herramientas metodológicas de la historia crítica (Garriga, 2004; Caroni, 2010). Es un estudio enmarcado en la historia del derecho, que explora esencialmente fuentes jurídicas surgidas de un contexto normativo particular: el de las reformas sociales de las constituciones latinoamericanas. En consecuencia, lo que se pretende no es extrapolar los interrogantes de hoy al pasado, sino revalorizar las lecturas de la fuente histórica desde las preocupaciones contemporáneas, intentando vislumbrar aspectos olvidados o invisibilizados, pero respetando su contexto de producción, el horizonte de sentido de la época y la circulación de saberes.

<sup>79</sup> A grandes rasgos nos guiamos por pensar que, si las constituciones liberales clásicas están marcadas por atender las preocupaciones del individuo varón y propietario a través de la prescripción de derechos civiles y políticos tendientes al desarrollo y expansión del mercado, las constituciones sociales emergen acompañados por la pujanza de otros actores (fundamentalmente obreros y campesinos) con el objeto de lograr el reconocimiento legal (o la jerarquización) de demandas de corte social (nuevos derechos) y propugnando la mo-

La asamblea constituyente mexicana de 1917 es, en efecto, el punto de partida ineludible para pensar la participación de nuevos sujetos sociales en el constitucionalismo social. No solo por tratarse de la que inaugura el constitucionalismo social a nivel mundial, sino por la cantidad de elementos que presenta para la perspectiva propuesta en estas líneas.

Corresponde hacer hincapié en tres rasgos propios de este proceso constituyente: la presencia de sindicalistas constituyentes, el rol que jugaron durante la asamblea y su vinculación con el ámbito exterior a la reforma. Al respecto del primer punto, la asamblea constituyente mexicana sesionó con la participación de diversos sindicalistas: Héctor Victoria, fundador de la Unión Obrera de Ferrocarrileros; Dionisio Zavala y Nicolás Cano, dirigentes mineros; Carlos Gracidas, de la Unión Linotipográfica de la República y miembro de la Casa del Obrero Mundial; Baca Calderón y Heriberto Jara, miembros del Partido Liberal Mexicano; Antonio Hidalgo, conocido líder obrero en la industria textil tlaxcalteca (Garcíadiego, 2017).

En relación con el segundo punto, vale señalar que los aportes de estos representantes fueron fundamentales para modificar el limitado proyecto oficialista en cuanto a derechos obreros y campesinos. En cuanto al tercer aspecto, se abordará brevemente el contexto de la Revolución Mexicana, del cual emanan las principales fuentes sobre las que se basan los artículos sociales incorporados.

La Constitución Mexicana de 1917 se caracteriza por su ruptura con su antecesora liberal de 1857 y se da en el contexto de una revolución, marcada por la finalización del régimen de Porfirio Díaz. Se produce entonces la modificación del sistema electoral (prohibitivo de la reelección), la laicidad y gratuidad de la educación, la estatización de la propiedad del suelo y el reconocimiento del carácter fundamental de los derechos sociales, estos últimos concentrados en derechos agrarios (artículo 27) y obreros (artículo 5 y 123).<sup>80</sup> En general, en relación con

---

dificación del tipo de estado “liberal-abstencionista” hacia un modelo más intervencionista. No obstante, esta incorporación no se da de igual manera: la intensidad de la transformación estatal, de la incorporación de demandas y de la apertura de las Convenciones a la participación directa del obrero o campesino, mujeres, indígenas (entre otros colectivos) es, aunque un rasgo común y típico del constitucionalismo social, diferente en cada caso.

<sup>80</sup> Siguiendo a Emilio Rabasa, Gargarella (2017) agrega que, en lo relativo a la

los paradigmas del liberalismo político y económico, esta constitución representó cuanto menos una relativización del logro más estimado y rentable de las elites burguesas mexicanas: la libertad económica de los propietarios (Marquardt, 2017). De allí que algunos juristas asociados al poder económico y la elite política de la época –y cuya influencia sobre el texto se ha sostenido (Gargarella, 2017)– se abocaran a su crítica en forma retrospectiva, en particular en los aspectos sociales, como el caso del ex porfirista Emilio Rabasa y su estudio sobre el artículo 27 (Aguilar Rivera, 2017).

La Convención Constituyente de 1917 fue promovida por Venustiano Carranza, líder del Partido Constitucionalista. Sin embargo, se integró por un grupo de convencionales de distinta extracción (Marquardt, 2017). La bibliografía no es unánime en cuanto a afirmar la existencia de “bloques” o “grupos de tendencias opuestas” (Gargarella, 2017, p. 190). Pastor Rouaix<sup>81</sup> lo describió así: “el corto periodo de las sesiones del Congreso no permitió la formación de verdaderos bloques parlamentarios de tendencias definidas y resoluciones disciplinadas, por lo que la gran masa de los diputados obró según su conciencia, libre de partidismos, y el voto de ella, determinaba la aprobación o el rechazo del dictamen que se discutía...” (Rouaix, 2016, p. 86-87).

En lo que respecta a su origen, hubo representantes de prácticamente todos los estados, aunque en proporciones disímiles, con preponderancia para los del centro: Jalisco, Guanajuato, Puebla, Veracruz, Michoacán y el entonces denominado Distrito Federal. A nivel social,

---

parte orgánica de la Constitución, la reforma fortaleció las atribuciones presidencialistas advenidas del porfiriato introduciendo cambios destinados a reforzar las capacidades y poderes del Ejecutivo, limitar la libertad de prensa y restringir el sufragio. Sobre la base de lo analizado por Silva Herzog lo sintetiza en esta frase: “el ideario revolucionario a través del método porfirista” (Gargarella, 2017, p. 169).

<sup>81</sup> Pastor Rouaix (1874-1950) fue un ingeniero y político mexicano que ocupó diversos cargos de gobierno y, en lo que aquí interesa, coordinó la comisión de redacción de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Fue autor del libro *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, publicado por primera vez en Puebla en 1945, en el que explica cómo se gestaron las modificaciones del proyecto oficial carrancista en materia de derechos obreros y campesinos.

el congreso constituyente tuvo principalmente miembros de la clase media urbana, entre la que se contaban abogados, militares, ingenieros, médicos, periodistas. No hubo representantes propiamente campesinos, aunque participaron funcionarios vinculados con este sector. La excepción estuvo dada, precisamente, por el movimiento obrero urbano, generosamente representado a pesar de la escasa industrialización (Garciadiego, 2017).

El proyecto original del carrancismo sostenía una versión mucho más limitada en cuanto a la consagración de nuevos derechos que la que finalmente se adoptó. Es posible afirmar entonces que el proyecto original sufrió cambios profundos que revalorizan el debate constituyente como escenario de disputa (Grote, 2017). En concreto, el proyecto oficial preveía mantener el histórico artículo 5 de la constitución liberal sobre la prohibición de renuncia de ejercicio de determinadas actividades en el futuro (garantía de libertad de trabajo) con “el muy importante (aditamento) de fijar como límite máximo de contrato de trabajo el de un año, sin que pudiera, tampoco comprenderse en él, menoscabo alguno a los derechos civiles y políticos del contratante” (Rouaix, 2016, pp. 93-94).

Conforme lo señala Rouaix fue a partir de los planteos abiertos por Héctor Victoria que se realizaron modificaciones que incluyeron la consagración constitucional del derecho a huelga y sindicalización, el salario mínimo, la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y niños y el descanso obligatorio.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> En lo formal, se optó por mantener el artículo 5 –en tanto garantizaba la libertad de trabajo– en el título relativo a las garantías individuales y agregar específicamente estos derechos en el artículo 123. No obstante, el artículo quinto también fue modificado en torno a la prohibición de coacción, ya que, conforme se denunció en el Congreso Constituyente, en algunas actividades era un mecanismo patronal común para garantizar el cumplimiento del contrato: “hasta presos se les ponía, como presos se les trataba y a sí se les tenía hasta que cumplieran con su contrato” (*Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917* [DCC], 2016, pp. 326-327). En cuanto al artículo 27, del que mucho se ha escrito, corresponde señalar que en el proyecto del carrancismo “no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la nación sobre ella y en la conveniencia pública” (Rouaix, 2016, p. 183). No obstante, en este caso, tuvieron especial actuación diputados y funcionarios vinculados con la cues-

¿A qué se deben las modificaciones de los artículos? En gran parte, su ampliación se explica por la presión de los representantes obreros y campesinos tanto dentro como fuera de la asamblea. En el plano exterior o social, el contexto de sanción de la Constitución de Querétaro fue (como ya señalé) el de la Revolución Mexicana, en la que campesinos y obreros organizaron rebeliones de alcance nacional, con demandas plasmadas en diferentes “programas”. Entre ellos es posible resaltar el Plan de Ayala (1911) para la recuperación de las tierras para los campesinos zapatistas, la Convención de Aguascalientes de octubre de 1914, el pacto firmado el 17 de febrero de 1915 entre los líderes de la Casa del Obrero Mundial y el gobierno constitucionalista para resolver los problemas del proletariado del país, entre muchos otros. Estas demandas se tradujeron en una incipiente legislación social que sirvió como base para la constitucionalización de nuevos derechos (Garcíadiego, 2017). Así, pareciera que esta dimensión exterior, atravesada por el conflicto social, determinó la obra constituyente e influyó en su resultado social.

Pero también podría sostenerse que existió una articulación importante entre este plano exterior, atravesado por el proceso revolucionario, y el interior, en el que existió una cierta representación de los involucrados en el proceso revolucionario, aunque no de sus facciones más radicalizadas (Marquardt, 2017). Más allá de la permeabilidad del oficialismo a ciertos cambios o de las razones que en definitiva inspiraron su apoyo<sup>83</sup>, la asamblea constituyente se transformó en una instancia abierta al debate político del conflicto social, a partir de recoger algunos de los hitos más trascendentes.

Uno de los casos, recuperado por el minero Nicolás Cano, fue el proceso judicial contra huelguistas de la fábrica militar de cartuchos<sup>84</sup>,

---

tión agraria pero no protagonistas o representantes directos de ese sector. Este artículo sería la base legal para la reforma agraria mexicana, que tendría lugar en el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940).

<sup>83</sup> Algunos autores como Grote (2017) sostienen que los cambios en los artículos fueron promovidos por los partidarios de Álvaro Obregón con el fin de evitar que Villa y Zapata recuperaran terreno entre las masas de campesinos y obreros, lo que explicaría su ampliación respecto a la limitada concepción original del carrancismo y también el acompañamiento del oficialismo a las modificaciones

<sup>84</sup> Particularmente relevante por tratarse una medida gremial en un contexto

por el cual algunos de estos trabajadores se encontraban presos. En su discurso interpeló directamente al convencional Aguirre Escobar, quien había sido presidente de uno de los consejos de guerra formados para juzgar el caso de los huelguistas. Este convencional respondió con arrepentimientos respecto a las condenas a muerte impuestas al líder de la protesta, de apellido Velasco. Con su denuncia pretendió dejar constancia de la necesidad de una aplicación efectiva de esta nueva concepción sobre el derecho a huelga<sup>85</sup>, apelando a los hechos y no a saberes técnicos, ni interpretaciones jurídicas: “nosotros... que vemos lo práctico, a nosotros que no se nos engaña con esto ni con lo otro, queremos que se nos otorgue una garantía segura” (DCC, 2016, p. 336).

El texto que proponía Cano difería del finalmente adoptado. Para el constituyente obrero correspondía adjudicar responsabilidad en forma individual, sin que las acciones ilícitas de cada huelguista influyeran en la legalidad o ilegalidad de la acción colectiva. El criterio finalmente adoptado fue más restrictivo y apuntado a cerrar el debate que propuso respecto a la huelga en la fábrica militar: “(l)as huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional” (art. 123, inciso XVIII de la Constitución Mexicana de 1917).

Teniendo en cuenta los puntos desarrollados precedentemente es posible afirmar que el proceso mexicano que inaugura el constitucionalismo social aportó varios aspectos para el análisis del proceso de transformación estatal y legal ante la nueva cuestión social. En primer lugar, en términos de participación de nuevos actores sociales, permitió redefinir *quiénes* pueden discutir la política social y las

---

de conflicto bélico. Se dio durante la llamada “expedición punitiva” emprendida contra Pancho Villa por el general estadounidense John Pershing.

<sup>85</sup> A la que conceptuó como “franquicias concedidas” que les darían herramientas para hacer frente el abuso de los capitalistas cambiando la situación de entonces: “habiendo obtenido algo en este capítulo del trabajo, la situación va a ser muy distinta” (DCC, 2016: 335).

leyes, en tanto involucró representantes del movimiento obrero el debate constituyente. Asimismo, estableció una dinámica particular para esa discusión, en la medida en que se mostró –hasta cierto punto– permeable a la modificación del proyecto oficial mayoritario<sup>86</sup> y abierta a la discusión de conflictos sociales que excedían el ámbito de competencia de la asamblea; en todos los casos estas preocupaciones fueron introducidas por estos nuevos actores. También puso en foco la importancia del ámbito “exterior” o social: la reforma tuvo un nexo con procesos iniciados fuera de Querétaro, en tanto vino a jerarquizar derechos reclamados (y en algunos casos ya conquistados formalmente) por las luchas obreras y campesinas. El resultado de esta acción obrera constituyente fue el surgimiento de una Constitución de carácter inédito a nivel global. México abrió así un *ius constitutionale commune* iberoamericano influyendo en las reformas y debates de, por lo menos, las siguientes tres décadas<sup>87</sup> (Marquardt, 2017).

En algunas de estas constituciones, “hijas” de Querétaro, la cuestión partidaria o ideológica cobró mayor relevancia. En muchos casos la participación de nuevos colectivos sociales se dio por influjos corporativistas (Gargarella, 2017). Aunque compartieron con México la in-

---

<sup>86</sup> Advierte Garcíadiego (2017) que las modificaciones provenientes de estos colectivos no fueron rechazadas por el carrancismo: “Contra la supuesta división a mitades sostenida por la historiografía, es evidente que las votaciones para la mayoría de los artículos fue mayoritaria, y en muchos casos hasta unánime. Más aún, los célebres artículos 27 y 123, de la tierra y el trabajo fueron redactados por carrancistas y votados unánimemente”. También Gargarella (2017: 190) asevera que Querétaro expresaría “sobre todo (aunque no de modo exclusivo) a la facción política entonces dominante, la más conservadora de ellas” en referencia al carrancismo. No obstante este debate (“con” o “a pesar de” los oficialistas) no está discutido que la dimensión obrera y la necesidad de profundizar las previsiones originales del proyecto constituyente, hayan sido introducidas y defendidas por los representantes de extracción sindical.

<sup>87</sup> El primero, marcado por las reformas de Perú (1919 y 1933), Chile (1925) y Ecuador (1929); un segundo, en el que aparecen modificaciones en Uruguay (1934 y 1942), Brasil (1934, 1937) y Bolivia (1938, 1945); finalmente, un tercero marcado por “la integralidad idealista” de la reforma cubana (1940) y otras modificaciones en Centroamérica como la de Costa Rica (1943, 1949) y Guatemala (1945). Este último momento se cierra con la sanción de la constitución justicialista de Argentina (1949), conforme la clasificación de Marquardt (2017).

clusión de obreros en la convención constituyente y en las posteriores legislaturas, presentan algunas diferencias propias de la concepción que las inspiró; principalmente un cupo para los sectores del trabajo, jerarquizando su lugar social. Los casos de Ecuador (1929) y Brasil (1934) aparecen como representaciones importantes de esta vertiente.

En la primera, el Senado adoptó una composición que incluía representación corporativa dentro de la cual se incluían indígenas, campesinos y obreros.<sup>88</sup> En Brasil se elaboró un texto constitucional que preveía, en su artículo 23, una composición mixta de la Cámara de Diputados repartida entre representantes del pueblo (elegidos por el voto directo) y representantes de las “organizaciones profesionales” en un total equivalente a un quinto de la representación popular (inciso 1). Las organizaciones se dividían en cuatro: las agrarias (labranza y ganadería), industriales, comerciales y transporte y profesiones liberales y funcionarios públicos.

En lo que respecta a los partidos políticos, existen algunos casos emblemáticos de inclusión de trabajadores en asambleas constituyentes por esta vía, más allá de la Argentina (a la que me referiré *in extenso* más adelante). En Cuba, el Partido Comunista participó de la Convención Constituyente de 1940 con una pequeña pero diversa representación que incluía obreros, campesinos e intelectuales de clase media, negros, mulatos, blancos y mujeres destacados especialmente en la defensa de derechos sociales durante la convención (Rojas, 2017). En la reforma constitucional boliviana de 1938 también acceden, por primera vez en la historia, sindicalistas como Waldo Álvarez (dirigente gráfico) quien logra integrar la convención en las listas de una coalición diversa denominada Frente Único Socialista, que desplaza a la representación republicana y liberal que conformaba el bipartidismo preexistente (Klein, 1966; Pruden, 2009).

Allí donde no hubo un avance en el sentido descrito, igualmente existieron ejemplos de cabildos o convenciones autoconvocadas y extraoficiales como la autodenominada “Constituyente chica” de Chile en 1925, lo que expresaba el esfuerzo de estos nuevos actores sociales por erigirse como partes de un proceso constituyente por primera vez (Grez Toso, 2016).

---

<sup>88</sup> Véase el artículo 33, inciso 3 de la Constitución de Ecuador de 1929.

En suma, el constitucionalismo social en la región incorporaba nuevos actores a la vida institucional a través del reconocimiento de “nuevos derechos” pero también mediante la participación directa en la determinación de las reglas del nuevo Estado. En algunos casos –como los de representación corporativa– se ponderaba especialmente la relevancia de estos grupos garantizándoles una participación reservada.

Si una constitución se caracteriza, como sostiene la clásica fórmula de Ferdinand Lasalle (2005), por ser la suma de los factores reales de poder que rigen a un país, entonces las constituciones sociales de las primeras décadas del siglo XX representan una ecuación política y social diferente a las del liberalismo del siglo XIX. Este es el argumento principal para sostener, desde la perspectiva de la participación, que la Constitución Argentina de 1949 se inscribe en el camino del constitucionalismo social latinoamericano y rompe con la tradición liberal de 1853<sup>89</sup>, más allá de las décadas que transcurrieron entre esta y la Constitución de México de 1917.

### **3. La reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1949 y la participación del movimiento obrero**

#### **3.a. Los sindicalistas constituyentes: “venimos a consolidar en forma decidida y permanente nuestros derechos en esta Constitución”**

Al igual que en otras reformas constitucionales de corte social, pero por primera vez en la historia constitucional argentina, en 1949 el movimiento obrero entraba en la asamblea constituyente a través de sus

---

<sup>89</sup> Otros trabajos sobre la constitución de 1949 han explorado estos cambios respecto a la “tradición liberal” en relación con el debate de ideas (Herrera, 2014, Martínez Mazzola, 2012) y al tipo de Estado (Koenig, 2015). Asimismo, algunos trabajos han estudiado la tradición reformista de principios del siglo XX conceptualizando la constitución de 1949 como postergado cambio demandado largamente a nivel nacional en determinados círculos sociales (Segovia, 2019) cuestión que ya había sido enunciada por Luna (2013). Estos aportes, a su manera, refuerzan la tesis que sostenemos aquí desde la perspectiva de la participación.

representantes. Entre sus objetivos estaba el de elevar a rango constitucional los derechos sociales ya vigentes en el ordenamiento jurídico, plasmados fundamentalmente en el Decálogo del Trabajador, que se incorporaría al artículo 37 junto con los de la ancianidad, la familia, la educación y la cultura.

El contingente estuvo compuesto de dirigentes sindicales que accedieron a la asamblea por voluntad partidaria. Los sindicalistas fueron elegidos por el voto popular masculino<sup>90</sup>, en su mayoría en representación del Partido Justicialista. El caso argentino difiere así de aquellos sistemas que optaron por implementar un cupo corporativo como también de una asamblea como la mexicana, es decir sin bloques o grupos de tendencias opuestas. Todos los sindicalistas integraron durante la convención el bloque oficialista.

Al menos veintiséis de ciento cincuenta y ocho convencionales totales<sup>91</sup> pueden ser categorizados sin mayores debates como sindicalistas constituyentes: Emilio Borlenghi (Capital Federal), Dorindo Carballido (Capital Federal), Eduardo Carvajal (Buenos Aires), Francisco Cobelli (Santa Fe), Julio Coloma (La Rioja), Cecilio Condit (Capital Federal), César Célis Díaz (Córdoba), Carlos Heráclito Correa (Catamarca), José Espejo (Capital Federal), Alejandro Giavarini (Santa Fe), Agustín Giovanelli (Buenos Aires), Rafael Giménez (Mendoza)<sup>92</sup>, Juan González (Tucumán), Guillermo Lasciar (Buenos Aires), Antonio Martín (Santa Fe), Carlos Márquez (Tucumán), Nicomendes Mendiola (Salta), Benito Ottonello (Buenos Aires), Miguel Ángel Paladino (Buenos Aires), Juan José Perazzolo (Capital Federal), Félix Pontieri (Buenos Aires)<sup>93</sup>, Lorenzo Rivarola (Tucumán), Eugenio Rodríguez

---

<sup>90</sup> A pesar de que ya se había sancionado el voto femenino, la elección no incluyó candidatas mujeres ni tampoco se les permitió ejercer su derecho a sufragio ya que aún no se encontraban confeccionados los padrones.

<sup>91</sup> Esto representa un 16,46 % del total de representantes (incluyendo al radicalismo) y un 23,64 % del total de representantes exclusivamente del bloque oficialista. En algunas declaraciones periodísticas, Perón sostuvo, ya retirado el radicalismo de la Convención, que los trabajadores totalizaban la mitad de los miembros de la Convención Constituyente (Democracia, 10/3/49).

<sup>92</sup> Durante la Convención se definió a sí mismo como un “modesto obrero del volante” (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 546).

<sup>93</sup> Posiblemente familiar de Silverio Pontieri, sindicalista de la Unión Ferroviaria

Jáuregui (Entre Ríos)<sup>94</sup>, Hilario Salvo (Capital Federal), Eduardo Vila Vidal (Mendoza)<sup>95</sup> y Robustiano Yáñez (Salta).

Por la Capital Federal fueron elegidos gran parte de los representantes sindicales, vinculados con gremios de diversa extracción: industriales, estatales, de transporte y de servicios. Entre ellos Emilio Borlenghi, hermano de Ángel Borlenghi, Secretario General de la Confederación General de Empleados de Comercio y ministro del Interior.<sup>96</sup> Por los gremios del transporte participaron Dorindo Carballido (Unión Tranviarios Automotor) y Juan José Perazzolo (de la Unión Ferroviaria) integrantes fundacionales del Partido Laborista y miembros del Comité Central Confederal de la CGT.

También fue elegido por la Capital Cecilio Condit, originalmente miembro de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y, junto con Carballido, miembro del Comité Central Confederal de la CGT en los cuarenta. Fue interventor de varios gremios –entre ellos el gráfico que atravesaba un importante conflicto gremial durante las sesiones de la Convención (Contreras, 2007)– y ocupó diversos cargos institucionales durante el peronismo, como el de primer rector de la Universidad Obrera Nacional (hoy UTN). En 1975 fue Ministro de Trabajo, bajo el gobierno de Isabel Martínez de Perón. Hilario Salvo, histórico dirigente de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y Secretario General del gremio entre 1946 y 1951 también fue elegido convencional por la Capital. Entre 1951 y 1954 ocupó el cargo de diputado nacional. El más significativo de los representantes gremiales de la Capital (y quizás de todo el contingente) fue José Espejo, entonces Secretario General de la CGT y dirigente del gremio de la alimentación.

---

e histórico Secretario General de la CGT durante el 17 de octubre de 1945.

<sup>94</sup> Dirigente de telefónicos y fundador del Partido Laborista en la provincia litoraleña (Maidana, 2018).

<sup>95</sup> En la asamblea se definió como un bancario de catorce años de lucha gremial (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 541).

<sup>96</sup> Aunque de origen socialista, Ángel Borlenghi fue una de las espadas principales del peronismo en materia sindical. Participó en la redacción de las normas más significativas de la Secretaría de Trabajo y Previsión (como el decreto 33302 y el 23852 ambos de 1945, legalizados por la ley 12921), se presentó a elecciones de la CGT por el oficialismo y luego formó parte de la intervención de dicha central (Rein y Panella, 2014).

La delegación bonaerense también presentaba numerosos representantes. Entre ellos Eduardo Carvajal, quien durante la asamblea dio cuenta de su recorrido laboral<sup>97</sup>: entre 1936 y 1937 trabajó como picapedrero en Villa Mónica, luego peón ambulante de Loma Negra –histórica fábrica cementera bonaerense– y desde 1943, portuario. Al momento de la convención era senador provincial (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 388). A este se sumaban Agustín Giovanelli, Secretario General de la Federación Obrera Lanera de Argentina (ex panadero), Guillermo Lasciar, del gremio ferroviario y miembro fundador del Partido Laborista y Félix Pontieri, quien no hizo uso de la palabra y de quien no contamos con mayor información.

La provincia de Santa Fe atravesaba un contexto marcado por la disgregación partidaria. El ya mencionado Guillermo Lasciar, entonces diputado nacional, fue nombrado interventor del Consejo Superior del partido a nivel provincial y tuvo a su cargo el armado de la lista de convencionales (Prol, 2009, p. 319). Entre los elegidos, varios pertenecían a las filas del sindicalismo. El más relevante fue el dirigente de la Unión Ferroviaria, Alejandro Giavarini, quien tuvo larga trayectoria en el peronismo desde sus orígenes: había sido Delegado Regional de la icónica Secretaría de Trabajo y Previsión en Rosario y luego ocupó diversos cargos legislativos, entre ellos el de Senador Nacional por Santa Fe. En marzo de 1949 fue elegido miembro del Consejo Superior del Partido Justicialista a nivel nacional y en abril de 1953 asumió como ministro de Trabajo y Previsión nacional. La delegación se completaba con Francisco Cobelli y Antonio Martín.

El caso salteño, al igual que el santafecino, permite recuperar las investigaciones de las dinámicas partidarias del peronismo a nivel provincial. En efecto, dos de los tres representantes salteños eran de extracción sindical, aunque provenían de distintos agrupamientos. Uno de ellos, Nicomendes Mendiolaza, fue elegido convencional por la minoría, pero integró el bloque peronista durante la asamblea. Era miembro del Partido Laborista salteño, que mantenía vínculos conflic-

---

<sup>97</sup> Estas intervenciones eran comunes en la prédica de los representantes obreros que ingresaban al ámbito legislativo o, en este caso, a la asamblea constituyente. Véase al respecto Luna (2013).

tivos con el gobernador Cornejo Linares.<sup>98</sup> El otro, Robustiano Yáñez, provenía del partido peronista salteño y era directivo del Centro de Empleados de Comercio de Salta, vinculado con la Confederación que encabezaba Ángel Borlenghi (Valle Michel, 2005). Entre los tucumanos aparece Lorenzo Rivarola, dirigente de la Federación Obrera Tucumana de la Industria del Azúcar (FOTIA)<sup>99</sup> y representante local de la CGT (Rubinstein y Gutiérrez, 2013).

Como es observable, algunos dirigentes eran de alto perfil como Espejo, Borlenghi, Salvo, Giovanelli o Lasciar. Convivían ya con la doble o triple responsabilidad gremial, política y partidaria, ocupando al mismo tiempo cargos en sus sindicatos, en el Estado y en los órganos justicialistas. En algunos casos, su designación deja ver las dinámicas partidarias locales, que aportan una imagen sobre el peso específico del sindicalismo en la estructura partidaria peronista. Las trayectorias de estos representantes no empiezan ni acaban en la convención; continuarían ocupando diferentes funciones en el Estado.

Los sindicalistas constituyentes se hicieron notar como tales en el marco de la asamblea, más allá de su pertenencia partidaria. Para ello dieron cuenta de una referencia identitaria común, con arraigo nacional pero históricamente postergada. Su misión auto concebida fue dejar atrás el régimen liberal que consideraban excluyente en términos de la carencia de enunciado de ciertos derechos, como también en lo relativo la expresión directa del movimiento obrero. En estos términos lo describió Hilario Salvo: “(c)uando se dictó la Constitución del [18]53, nuestros bravos gauchos que se habían desangrado en el campo de batalla quedaron esperando que se les hiciera justicia, sin recibir siquiera migaja alguna... nuestro movimiento de la clase descamisada recibió la herencia gloriosa de aquellos bravos gauchos. Nosotros (...) venimos a consolidar en forma decidida y permanente nuestros derechos en esta Constitución de 1949” (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 165).

---

<sup>98</sup> Según señala Luna (2013), los gobernadores fueron una pieza clave en la elección de los convencionales.

<sup>99</sup> La FOTIA fue una organización emblemática y ampliamente estudiada, surgida en 1944 para organizar la acción de los sindicatos que agrupan a los trabajadores de los ingenios azucareros.

### 3. b. El rol de los sindicalistas en la Convención: “Aquí se ha pronunciado una palabra obrera”

¿A qué fueron los sindicalistas a la Convención? En principio pareciera que nada separa a un convencional peronista de otro. Sin embargo, veremos que esta presunción es relativa. Se ha mencionado que existieron diferentes proyectos y estudios en consideración previo a la reforma constitucional, lo que abriga la hipótesis de existencia de debates al interior del oficialismo. En este marco se sostuvo que el contingente santafecino, digitado por un sindicalista, promovió la sanción de la prohibición de ocupación de cargos públicos para extranjeros, con el fin de desplazar a José Figuerola de la estructura estatal y asirse con esos puestos (Luna, 2013, p. 294; Prol, 2009). Este aspecto estuvo presente también en el proyecto del convencional Ramella (Segovia, 2019, p. 327).

¿Participaron los sindicalistas constituyentes en estos debates netamente partidarios? Es justo señalar que varias de estas figuras, aunque de origen obrero, guardaban para 1949 una relación distante con las tareas propiamente gremiales y se ocupaban, en forma preponderante, de tareas político-partidarias o institucionales. Quizás el caso santafecino sea el más claro en este sentido. Aunque el sindicalismo no actuó en forma corporativa (de manera que no puede descartarse su involucramiento), en lo que respecta a la lectura de los debates de la convención, sus intervenciones apuntaron específicamente a la cuestión obrera. Podría decirse que, en general, no se extralimitaron de su campo de acción y conocimiento y dieron una explicación obrerista de su adhesión tanto al peronismo como a la reforma. Con claridad lo enunciaba Giovanelli: “estamos con la reforma de la Constitución [de 1853] porque ningún artículo contempla la defensa del trabajo” (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 159).

En términos formales se integraron débilmente a las tareas constituyentes. Muy pocos ocuparon roles relevantes. El más trascendente fue el de José Espejo quien tuvo a su cargo la vicepresidencia segunda de la convención.<sup>100</sup> Además, otros tres sindicalistas constituyentes participa-

---

<sup>100</sup> El nombramiento fue celebrado con un acto en la CGT con la presencia de Perón y Eva (Democracia, 10/3/49).

ron formalmente de distintas comisiones: Alejandro Giavarini (Comisión de Reglamento), Cecilio Conditi (Poderes y Reglamentos) y Nicomendes Mendiolaza (Subcomisión de Provincias, Territorio y Municipalidades de la Comisión Revisora). En lo que respecta a la organización del bloque oficialista, en la prensa de la época se señala que existía una mesa directiva de convencionales presidida por Miel Asquía, de la que participaba el sindicalista Hilario Salvo (Democracia, 10/3/49).

El trabajo de la Convención fue corto, entre el 24 de enero y el 16 de marzo de 1949. Se ha conceptualizado críticamente el nivel de debate y, por consiguiente, el valor de la fuente que es la principal base de este texto, especialmente cuando se produjo el retiro del radicalismo (Segovia, 2019, p. 328). No obstante, estas críticas atendibles, su lectura puede resignificarse al explorar algunos interrogantes planteados en relación con la participación.

Vale aclarar que la convención de 1949 no fue solo un espacio en el que los redactores se abocaron a la discusión constitucional en forma exclusiva, sino que se constituyó en un escenario extendido de la disputa por el relato histórico y la política social del gobierno, entre otros temas. Se identifican dos momentos: el primero, durante la discusión con los convencionales de la Unión Cívica Radical (UCR)<sup>101</sup> por la legitimidad de la convocatoria, que se extiende desde el inicio de la asamblea hasta la séptima reunión inclusive, finalizada la noche del 8 de marzo de 1949. Un segundo momento se vincula con la discusión particular de los artículos y va desde el retiro del radicalismo, hasta la conclusión del trabajo de la asamblea constituyente.

### 3.b.1. El primer momento: la palabra obrera legitima la reforma

La discusión sobre la legitimidad procedimental de la reforma, con la que se abrieron las sesiones de la asamblea, se dio entre intelectuales<sup>102</sup>: la impugnación estuvo a cargo de los convencionales Lebensohn

---

<sup>101</sup> Único partido de la oposición que decidió presentarse a elecciones y alcanzó representación en el recinto.

<sup>102</sup> Con este término, más allá de su impresión, pretendo agrupar juristas y políticos experimentados en el trabajo en cuerpos parlamentarios y estructuras es-

(Buenos Aires), Mercader (Buenos Aires) y Bernasconi (Capital Federal). Del lado del peronismo expusieron Sampay (Buenos Aires), Ramella (San Juan) y Berraz Montyn (Santa Fe). Se ha acuñado la idea de diálogo entre bandos sordos a los argumentos rivales para explicar este debate inicial (Segovia, 2019, p. 319). Si bien es cierto que no había un campo disponible para una discusión abierta a cambios (por cómo se había conformado la convención, el peronismo podía aprobar la reforma con sus votos), no es menos cierto que existieron varias controversias.

Las primeras intervenciones de las que se deja constancia en el diario de sesiones de la asamblea parecen un diálogo vedado, exclusivo para los intelectuales de ambos bandos. De corte jurídico y protocolar, amén de algunas interrupciones menores. No obstante, quizás derivado de la estrategia de denuncia adoptada por la UCR<sup>103</sup>, el debate gana en crispación.<sup>104</sup>

---

tatales. No se trata entonces de echar mano a la dicotomía entre pueblo versus “letrados”, como puede observarse en algunos panegíricos de la Constitución de 1949 (ver Democracia, 16/3/1949), sino de recuperar los diferentes matices en cuanto al origen de los convencionales y su impacto en la dinámica de la asamblea. En tanto la ley 13233 hizo compatible el cargo de Convencional con el de miembro de cualquiera de los Poderes de la Nación (art. 7) muchos de los que finalmente fueron electos ya tenían responsabilidades institucionales. Vale recordar que la convención fue presidida por Domingo Mercante, entonces gobernador de Buenos Aires. Hubo además cuatro miembros de la Corte Suprema. Otros eran legisladores provinciales, muchos de los cuales solicitaron permiso para abstenerse de votar las disposiciones transitorias relativas a la adecuación constitucional de las provincias que siguió a la aprobación del texto nacional (CNC, 1949: 554).

<sup>103</sup> La postura del radicalismo ante la convención queda clara en la intervención del miembro informante por la minoría de la Comisión Revisora, Antonio Sobral: “no vamos a entrar en el campo de las teorizaciones. Esta no es una hora serena y tranquila, esta es una hora de monotonía, hora de irracionalidad” (CNC, 1949: 293-294). Así, la voluntad principal fue la denuncia –con la denominación de acusación ante la historia– a lo que siguió un retiro del recinto. Véase al respecto Luna (2013).

<sup>104</sup> Es descrito por la prensa como “animados diálogos que la presidencia, ejercida por el coronel Mercante, cortó con energía” (Clarín, 9/3/1949) aunque otros testimonios hablan de “permanentes interrupciones” o “tumultos” y documentan algunas grescas como la que tuvo lugar entre Esteves y Martín (Democracia, 9/3/1949). El momento más álgido fue el que corresponde al

La primera intervención sindical aparece cuando el convencional radical Mercader se “inmiscuye” en el diagnóstico de la realidad obrera con estas palabras:

“(h)ay un estado policial. No sé si como jurista, como abogado –es más humilde esta expresión–, como ciudadano, debo olvidarme que existe un decreto convalidado por la Corte Suprema sobre seguridad del Estado, que permite encarcelar, por cualquier motivo, a un obrero huelguista. Hay jueces que lo aplican automáticamente, encarcelando a los trabajadores del país. Esta es la justicia social que ha prometido el peronismo y que está cumpliendo, que lo digan los panaderos, los gráficos y los portuarios” (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 159).

A este diagnóstico siguió una interrupción general de la que emergió el pedido de palabra del constituyente sindicalista Giovanelli:

“No entraré al terreno de los términos jurídicos, porque mi posición de obrero no me lo permite, pero voy a referirme a algunos términos vertidos en este recinto, que no podemos dejar de contestar... podría creerse que en estas bancas se encuentran hombres incapaces que vienen a este recinto sin saber lo que van a hacer. Quiero expresar al señor convencional que estamos plenamente identificados con la reforma de la Constitución, debemos dejar sentada nuestra posición para que la opinión pública de ahora y del futuro sepa que aquí se ha pronunciado una palabra obrera, frente a la de la gente legalista, constitucionalista y jurista que ocupa bancas en esta sala de deliberación” (Convención Nacional Constituyente 1949, p. 159).

A continuación, esboza una crítica a la Constitución de 1853, sosteniendo que, si bien se abolía en ella la esclavitud, esto no se había

---

retiro del radicalismo del recinto conforme el relato de Luna (2013: 291) y la crónica de *La Nación* (9/3/1949).

cumplido hasta la llegada del peronismo. El espíritu de este texto había sido tergiversado por argumentos leguleyos y por el propio accionar de la justicia que estaba “hecha para la clase privilegiada porque los únicos condenados por ella eran los humildes” (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 159). Entre los argumentos que explicaban la necesidad de la reforma apareció mencionada nuevamente la incorporación de los derechos del trabajador, contemplados en las “constituciones de todos los países” y cuya defensa dependía de leyes y decretos que eran fácilmente incumplibles y perdían eficacia (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 159).

En este prematuro intercambio se traban los términos de la contienda que seguirá en este primer momento: los sindicalistas interrumpirían todas las intervenciones radicales abocadas a la cuestión sindical o del trabajo, forzando el protocolo, interviniendo sin permiso de la presidencia y oponiendo la palabra obrera a la palabra legalista.

Se documentan en la fuente varios episodios más: una discusión sobre obreros gráficos detenidos en la cárcel de Devoto<sup>105</sup> (protagonizada por Bernasconi y Giovanelli), otra vinculada con la conceptualización de la política obrera durante el radicalismo (de la que participan Salvo y de la Vega) y una última, ya en la sesión siguiente, sobre derecho a huelga y libertad sindical (que involucra a Sobral, Lebensohn y Borlenghi).

En esta primera parte del trabajo de la convención, los sindicalistas fueron una presencia incómoda entre intelectuales, naturales del ámbito del debate parlamentario. Especialmente para la oposición radical, conformada mayormente por políticos profesionales.<sup>106</sup> Los diputados obreros reclamaron para sí el monopolio de la descripción social y del relato histórico y presente sobre el derrotero del movimiento obrero

---

<sup>105</sup> Cabe aclarar que durante 1949 el gremio gráfico atravesó uno de los conflictos gremiales más importantes que tuvieron lugar durante el peronismo. Al respecto ver Contreras (2007).

<sup>106</sup> Algunos convencionales radicales se presentaron como “trabajadores” o “representantes obreros”. Es el caso de Mario Bernasconi, convencional por Capital Federal o Eduardo Esteves, convencional por Buenos Aires (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 162 y 205). Sin embargo, su pertenencia es rechazada por la bancada peronista que los califica como “obreros de utilería” (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 489).

nacional, sus peripecias y sus luchas<sup>107</sup>, cuestiones estas en las que varias intervenciones radicales buscaron hacer foco, ya sea por medio de un discurso auto reivindicativo o también crítico al peronismo.

Esta posición no se ejerció solo respecto a la UCR, sino también al interior del bloque oficialista. A cada diagnóstico sobre la realidad de los trabajadores, siguió una respuesta de un constituyente sindicalista y no de un intelectual. Fueron ellos los que ejercieron su propia defensa. En cambio, el rol de Sampay, Ramella y Berraz Montyn fue el de intentar rencauzar el debate y contrasta con la actitud contestataria y provocativa de los sindicalistas constituyentes. Estos no se adentraron en discusiones formalistas ni legalistas; plantearon una legitimación “social” e histórica de la reforma, como un acto de justicia hacia el actor político y social más postergado.

### 3. b. II. El segundo momento: la intimidad entre el peronismo de intelectuales y el peronismo obrero

El 10 de marzo de 1949 un editorial del periódico *Democracia*, claramente identificado con el peronismo, lamentaba el retiro del recinto de la UCR: “de este modo queda sin representación en la Asamblea Constituyente un grupo de ciudadanos que, no por reducido, deja de ser respetable” (*Democracia*, 10/3/49). A pesar de esta circunstancia, el peronismo decide continuar debatiendo el proyecto en particular. Se inaugura así un segundo momento en las sesiones que abarca los días 10 y 11 de marzo, final de la décima reunión y principios de la onceava, en las que vuelven a intervenir varios sindicalistas constituyentes. En concreto, se inicia con la intervención de José Espejo para referirse al artículo 37, que incorpora los derechos sociales.

En su argumentación, el entonces Secretario General de la CGT sostuvo la importancia de la perdurabilidad de las conquistas a las

---

<sup>107</sup> En lo relativo a la huelga, por ejemplo, Salvo discutió el diagnóstico radical: “Yo represento a uno de los gremios mayoritarios del país, a uno de los que ha realizado mayor número de huelgas. Con motivo de esas huelgas he recorrido toda la República y lo digo con toda responsabilidad que jamás fuimos molestados” (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 164).

que había accedido el movimiento obrero durante (y gracias al) peronismo. Describió un tiempo pasado caracterizado por la “indiferencia estatal y la injusticia declarada de los jueces” (Convención Nacional Constituyente 1949, p. 383) frente a una realidad de justicia social, capital humanizado y trabajo dignificado, lo que le permitía al obrero el desarrollo cultural, la capacitación y al movimiento obrero disponer de representantes “destinados a regir los destinos del país” (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 384). Finalmente, reclamó que la voluntad de la patria y del pueblo —que debía inspirar la Constitución— radicaba en la “masa laboriosa” y no en la oligarquía, compuesta por un pequeño grupo de privilegiados, estancieros y universitarios aristócratas.<sup>108</sup>

La de Espejo es, de los sindicalistas constituyentes, la única intervención que solicita la ampliación del tiempo de exposición. En cambio, es común la solicitud en los casos de los miembros de la intelectualidad, especialmente de Sampay, quien fue el que más tiempo hizo uso de la palabra. Vale resaltar que la intervención de Espejo, al comentar el artículo 37, previene a la del propio secretario de la Subcomisión de Derechos Sociales, Alfredo de Virgilio, lo que puede ser leído como indicativo de ponderaciones y jerarquías en el orden interno del peronismo, respecto a la cuestión obrera.

La defensa de Espejo, si no aporta originalidad, al menos permite ver la disputa del relato histórico, el cambio en términos de la inclusión política y jurídica de la clase obrera en la nueva sociedad y la ponderación de saberes. Respecto de esta última, se opone la capacitación profesional y el desarrollo cultural al saber universitario, asociado a la aristocracia. También aparece una visión de la constitución como programa hacia futuro, característico de las constituciones sociales (Kelin, 1966), a través de la posibilidad de jerarquizar y hacer perdurar las conquistas que ya existían a nivel infraconstitucional.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Sobre este particular también interviene más adelante Carvajal al sostener que el jefe político de la bancada radical era un exponente de la plutocracia que se quería sacar de la Constitución (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 389).

<sup>109</sup> En términos jurídicos la idea de la Constitución como base para la sociedad futura está fortalecida por algunos aspectos como la inclusión, dentro de las facultades del Congreso, del dictado de un Código Social.

En otro orden, en este segundo momento también aparecen, aunque con moderación, pequeñas tensiones en la bancada oficialista: Hilario Salvo “lamenta” la caballerosidad del constituyente Carlos Berraz Montyn, cuando en oportunidad de la primera reunión invitó a apaciguar el debate entre “hombres de derecho”.

¿Cuáles serían las características de este debate respecto al propuesto por los sindicalistas? En principio es más protocolar y menos “justiciero”. Parte de recuperar una “tradición nacional” en la que el peronismo se ubica como un continuo (abundan las reivindicaciones a Yrigoyen por parte de los peronistas) contra la verba rupturista del obrero “históricamente postergado”. Finalmente, está basada en los libros y el estudio; no en las experiencias populares y las trayectorias laborales. La intervención del sindicalismo es inflexible<sup>110</sup>, no ahorra en sarcasmo y se presenta decididamente confrontativa, con apelación a la valentía y referencias explícitas a lo macho. Son también escuetas y humildes, “pequeños aportes” que tienden a remarcar la confianza en el liderazgo de Perón y Evita.<sup>111</sup> Los sindicalistas constituyentes intervinieron “al margen de los recursos legales, de las pequeñas prerrogativas que pudiera tener el que conoce y ha ejercitado su oratoria en los cuerpos colegiados” (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 545). Reclamaron para sí un lugar ganado históricamente, aunque no uno de privilegio (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 486).

Por otro lado, si Espejo –en tanto Secretario General de la CGT– habla en nombre de la masa de trabajadores argentinos, reivindicados tras un siglo de luchas, otros representantes sindicales son más modestos y lo hacen en nombre de los gremios a los que representan.<sup>112</sup> No obstante, coinciden en enfatizar su rol de dirigentes, cuya función es representar e interpretar el sentimiento obrero y popular. Este vocabulario, también, expresa jerarquías a nivel del propio movimiento obrero.

---

<sup>110</sup> A tal punto que algunos planteos del radicalismo, como el derecho de huelga –elemental de la acción sindical– son conceptuados como “cantos de sirena” (CNC, 1949: 486).

<sup>111</sup> El constituyente sindicalista Paladino dice intervenir desde la humildad y el bancario mendocino Vila Vidal refiere que el movimiento obrero ha firmado un cheque en blanco para Perón y Evita (CNC, 1949: 535 y 542).

<sup>112</sup> Véase por caso el discurso del convencional Carvajal (CNC, 1949: 388).

### 3. c. La palabra obrera y el nuevo sujeto ciudadano del peronismo

Segovia plantea: “el peronismo tuvo el buen tino de hacer hablar a los convencionales obreros, salvo pocas excepciones, al final de las dos últimas sesiones; y estos mostraron generalmente prudencia en sus discursos parcos y efusivos” (Segovia, 2019, p. 329). Luna, al describir el funcionamiento del congreso en los primeros años del peronismo, marcado por incorporación superlativa de representantes de extracción gremial, señala: “los diputados de origen sindical... traían la experiencia de sus vidas azarosas –algunos las recordaron patéticamente ante sus pares en ciertos momentos– y también su fervorosa adhesión a Perón, pero no estaban preparados para afrontar los debates de fondo” (Luna, 2013, p. 246).

Discuto con estas concepciones. En lo que respecta a los momentos de participación de los sindicalistas constituyentes, sus intervenciones estuvieron bastante distribuidas durante todo el trabajo de la asamblea y, si bien es cierto que al final se concentran casi monopolizando la palabra, no es menos cierto que hayan aparecido en otras instancias, aunque con roles menos exaltados. La idea de “preparación” para los debates se asienta en la lógica de una labor institucional marcada por la presencia de universitarios y políticos profesionales, expresamente rechazada por un colectivo cuya novedad representaba una ruptura histórica y modificaba la dinámica institucional y los términos de la discusión política.

Los discursos de los dirigentes sindicales contribuyen a dar cuerpo a la descripción del nuevo sujeto ciudadano que construyen Morales y Barros (2018) al analizar las cartas enviadas a Perón entre 1951 y 1952:

“la expansión de derechos versó sobre un lenguaje político que apeló a la justicia social y a la defensa de los derechos de los trabajadores, en oposición a un pasado signado por la exclusión y la desigualdad en lo social, lo económico y lo político de los sectores populares. Los derechos del peronismo encontraron, así, su anclaje en la radical negación de la experiencia pasada de desigualdad y exclusión, adquiriendo una impronta igualitaria e inclusiva que se proponía reparar aquellas injusticias del pasado y del presente cometidas sobre un sector que no era parte de la comunidad. Los nuevos derechos eran la

conquista de los pobres, de los miserables, de los excluidos, de los que menos tienen, de los así llamados esclavos. Bajo esos nombres “impropios”, los sujetos serían capaces de reclamar por los derechos por venir. De este modo, el lenguaje de derechos del peronismo resultó constitutivo, tanto de la frontera interna que dividió en dos a la comunidad (peronistas y antiperonistas), como de la forma que adquirió el antagonismo durante aquella experiencia...” (Morales y Barros, 2018, p. 131).

Aunque extensa, la cita utilizada para analizar el lenguaje popular de las epístolas, en clave de la emergencia de un nuevo sujeto ciudadano en el marco de una expansión de derechos, encuentra puntos de contacto certeros con los discursos de los dirigentes sindicales en la Convención ya analizados. Este vínculo descansa en el origen popular de estos actores y en la persistencia de esa identidad, a pesar de los nuevos roles protagónicos que ocupaban o venían ocupando.

Dejar constancia de la “palabra obrera” era un hecho sin precedentes en la historia constitucional argentina. Esta consabida oportunidad fue aprovechada por el sindicalismo en 1949. No obstante, su rol no se circunscribió a una presencialidad formal: fue activo respecto del bloque opositor y del propio. En este último se distingue, al menos discursivamente, el peronismo de intelectuales y funcionarios (jueces y juristas, militares, políticos) del peronismo obrero. Los sindicalistas constituyentes, así como entendieron sobre zonas vedadas (las del campo jurídico y de los cuerpos colegiados), también delimitaron las propias: la historia del movimiento obrero y su realidad actual, la interpretación de sus deseos y motivaciones, el balance de un aprendizaje histórico; todos estos aspectos no podían ser representados por otros, salvo, en última instancia, por Perón y Eva.

#### 4. La dimensión externa o social de la reforma

¿Qué pasó fuera del recinto de la Cámara de Diputados, en el que funcionó la Convención Nacional Constituyente en 1949? Más allá de las diferentes posturas partidarias sobre qué hacer ante la reforma ¿es posible reconstruir su dimensión social?, ¿cómo se articularon el ámbito exterior y el interior de la Convención? A diferencia del contexto

en el que fueron sancionadas otras constituciones sociales, Argentina atravesaba para 1949 una relativa estabilidad política. El peronismo gozaba de una legitimidad importante y había obtenido victorias electorales significativas, que le garantizaban un lugar preponderante en la institucionalidad y los principales engranajes del Estado.

La oposición participaba de la política nacional, en esta primera etapa, con disímiles estrategias que podríamos denominar “institucionalistas”. A pesar de los diferentes proyectos presentados por el peronismo y las discusiones palaciegas en torno a determinados artículos como el de la reelección o el de nacionalizaciones<sup>113</sup>, lo cierto es que la reforma tuvo siempre como propósito principal el afianzamiento de un proceso político que ya venía desarrollándose desde 1943. Para explicar este punto es dable tomar el caso de los derechos del trabajador: no estuvo planteado más que incorporar el decálogo que el 24 de febrero de 1947 fuera presentado a la CGT por Perón y que ya había sido convertido en norma a través del decreto 4865 del 7 de marzo del mismo año.

A pesar de ello la reforma suscitó varios debates en círculos especializados y en la sociedad civil en general, desde que en 1948 se discutió la ley 13233 hasta incluso luego de ser aprobada. Los primeros en pronunciarse al respecto fueron sociedades como la Academia de Derecho y Ciencias Sociales, la Federación Argentina de Colegios de Abogados o la Unión Femenina Democrática Argentina. Alineados con la política del radicalismo en el Congreso, se manifestaron contra la legitimidad del procedimiento reformista (La Nación, 24/8/1948).<sup>114</sup> A

---

<sup>113</sup> Véase Luna (2013).

<sup>114</sup> La movilización de la sociedad civil y de los trabajadores ante la discusión constitucional contrasta con el escaso tratamiento que desde los ámbitos jurídicos profesionales tuvo la modificación de la carta magna, especialmente en el centro del país. Más allá de los pronunciamientos mencionados, en lo que respecta al relevamiento de revistas profesionales, aparecen muy pocos artículos sobre el tema.

En las publicaciones profesionales más importantes de 1949, como *Jurisprudencia Argentina* o la *Revista Jurídica Argentina* de editorial La Ley, se abocaron escasamente al análisis de la reforma. Aparece un artículo de Jorge Gondra sobre juicio por jurados y jurisdicción, otro de Manuel Ibañez Frocham sobre las atribuciones del Congreso argentino al respecto de la legislación procesal y casación y un tercero de Julio Ojea Quintana sobre el régimen de bienes del concesionario de servicios públicos respecto al artículo 40 de

su vez, algunas editoriales plantearon los peligros que asomaban con la reforma pretendida, como la posibilidad de modificar el artículo primero, sobre la forma de gobierno (La Prensa, 14/8/1948).

Existen documentaciones de algunos debates como los que tuvieron lugar, por impulso de Faustino Legón, en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de La Plata (Barbarosch, 2016). En la primera se realizó una encuesta a profesores y en la segunda un tratamiento particularizado de los artículos constitucionales por parte de los integrantes del Instituto de Derecho Político Constitucional y Administrativo, cuyas actas fueron enviadas a la Convención e integran el acervo documental de las peticiones. Algunas publicaciones específicas de la UBA dieron un tratamiento a la reforma durante 1949: la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales contó con un artículo de Héctor Bernardo, abocado a estudiar las cláusulas económico-sociales y el Boletín del Instituto de Enseñanza Práctica reprodujo el texto sancionado y se abocó al estudio de los derechos políticos en la nueva constitución.

Los autores que trabajaron sobre la reforma lo hicieron en otras revistas y mayormente estaban vinculados con el derecho social y del trabajo. Mario Deveali, fundador en 1941 y director de la revista *Derecho del Trabajo de La Ley*, se abocó en 1949 al estudio del constitucionalismo social en dos artículos que dialogaban con el tenor de la reforma: “De Filadelfia a Chapultepec y Bogotá. Hacia una definición de la política social americana” y “Derecho social y derecho del trabajo”. En la misma publicación aparece un texto de Arnaldo Musich sobre la asistencia social y dos trabajos de Mariano Tissebaum, de la Universidad Nacional del Litoral, titulados “La reforma constitucional argentina y los principios sociales. Sus antecedentes y el espíritu que la informa” y “Las cláusulas sociales de la Constitución argentina ante los principios y normas internacionales”. En la publicación que dirigía este último, la Gaceta del Trabajo, aparece un estudio de derecho social en la reforma, de autoría de José Isidro Somare.

En el campo sindical, mayormente asociado al peronismo, se organizaron comités pro-reformas a nivel nacional y local. Varios sindicatos

---

la Constitución. Otros artículos dialogan con la reforma como el de Alberto Padilla sobre Hans Kelsen o el de Esteban Imaz al respecto de la interpretación constitucional.

se pronunciaron en defensa del cambio constitucional, entre ellos el de abogados (*La Nación*, 7/9/1948), músicos (*La Nación*, 10/9/1948), lavadores de autos y anexos, calzado (*La Prensa*, 27/9/1948) y estatales (*La Prensa*, 3/10/1948). También formaron parte de la organización de algunos comités locales. La CGT de La Plata fue una de las más activas, nucleando dirigentes los obreros textiles de Berisso, municipales, ferroviarios, tranviarios y de la industria láctea, junto con delegaciones de Avellaneda y Lomas de Zamora, para la realizaron de actos y un paro el 11 de octubre por la reforma (*La Nación*, 27/9/1948; *La Prensa*, 27/9/1948).

No obstante, existir crónicas periodísticas, probablemente la fuente más importante para analizar la participación de la sociedad civil ante la reforma, sean las peticiones presentadas a la convención constituyente. Este acervo se compone de un conjunto de cartas y telegramas enviados a los convencionales de 1949, provenientes tanto de individuos como de colectivos organizados de varios puntos del país. En estas peticiones se observa la posición ante la reforma de partidos políticos de oposición al peronismo, como núcleos del Partido Socialista, representantes de la Unión Cívica Radical y comités del Partido Comunista. Aparecen las posiciones del agro y el empresariado, como también de la iglesia y de algunas universidades. La mayor cantidad de peticiones proviene, sin embargo, del ámbito social y laboral: grupos de obreros y vecinos, comisiones internas y sindicatos y hasta un “obrero peronista de Temperley”. Muchos de estos colectivos o individuos se inscriben en una línea partidaria (peronistas y no peronistas), pero otros se refieren por una pertenencia geográfica o laboral común, sin asociación directa a un partido.

Estas epístolas tuvieron como función principal exigir o demandar la inclusión de diferentes aspectos que los/as firmantes consideraban necesario adicionar a la reforma constitucional. En lo que respecta a las peticiones específicas de origen obrero, exigían la inclusión del derecho a huelga, acompañado de la derogación de la Ley de Residencia, el control obrero en la producción o la reforma agraria. En algunos casos eran cartas mecanografiadas, con membrete; en otros apenas un listado manuscrito. Muchas contenían una fundamentación, otras apenas una enumeración de demandas.

En lo que hace al objeto principal de este trabajo las peticiones permiten ver una dimensión específica de la participación del movimiento obrero ante la reforma, influyendo en temáticas que, *a priori*, no se habían incluido en los proyectos de constitución, como el derecho a

huelga (Afarian y Pasarín, 2020a, 2020b y en este libro). Esta forma alternativa de participación de los/as trabajadores/as es la causa que explica algunas palabras de la dirigencia sindical en la convención, especialmente de la que en ese contexto se encontraba todavía más cercana a la actividad gremial y mantenía responsabilidades en la dirección de sus sindicatos. Puntualmente, las tendencias a justificar por qué no era necesario modificar la propuesta oficialista en lo relativo a la huelga o la cuestión agraria. En esa difícil empresa los dirigentes buscaban afirmar sus dos pertenencias: al movimiento obrero y al partido peronista, tensión que tiende a acrecentarse hacia el segundo gobierno de Perón (Prol, 2011).

Las peticiones no logran su cometido en términos de complementar o modificar el proyecto oficial en lo relativo a los derechos obreros. Sin embargo, por su mera enunciación en el recinto, contribuyen en algún sentido a que la asamblea se abra a discusiones propias del mundo laboral, con arraigo en las bases y lugares de trabajo, tanto dentro como fuera de los círculos peronistas tales como las huelgas o las condenas de dirigentes sindicales. Aquí el proceso de 1949 se acerca a lo sucedido en México, ante la denuncia del minero Cano, aunque en este caso propuesta por un sujeto externo, peticionante, que pasa necesariamente por el filtro de la representación.

Este solo hecho pone de relieve la relevancia social del trabajo, que se constituía como una de las temáticas ineludibles al momento de la discusión del nuevo contrato social. No solo por lo que afirmaba el artículo 37 sino también por sus silencios, justificados tanto por los dirigentes gremiales como por los intelectuales y juristas<sup>115</sup>; no solo por la oposición radical en el recinto, sino también por el impulso de debates surgidos en círculos obreros y que arriban a la Convención en forma de peticiones.

Al reconstruir el plano social/externo de la reforma encontramos una articulación que se presenta compleja, caracterizada por un apoyo mayoritario a la acción de gobierno, pero atravesada por algunos debates en campos como los derechos del trabajador/a. Tal como se observa para otros episodios de la época peronista (como los planes

---

<sup>115</sup> Nos hemos abocado al análisis que realizan los dirigentes sindicales y algunos convencionales de la intelectualidad peronista sobre la huelga en Afarian y Pasarín (2020a).

quinquenales) la práctica de peticionar, hoy conceptualizada como un derecho ciudadano elemental, se ejercitó activamente en oportunidad de la discusión constituyente, por un conjunto diversos de actores sociales. Especialmente por la receptividad que logran tener en los ámbitos institucionales (lo que no necesariamente significa que hayan logrado torcer la voluntad oficial) resultan constitutivas de una nueva subjetividad jurídico-política.

La cuestión atraviesa a tal punto la experiencia obrera que fue recuperada por los propios sindicalistas constituyentes, como Juan José Perazzolo: “Recuerdo que en el mes de noviembre de 1943 envié una carta al entonces coronel Perón. Le decía mi modesta trayectoria sindical, mis anhelos y mis inspiraciones. Recibí su acuse recibo, y ahí pude constatar que el coronel Perón era el hombre que la clase trabajadora necesitaba” (Convención Nacional Constituyente, 1949, p. 489).

## 5. Conclusiones

Peticiones, estatalidad, trayectorias y conflictos obreros se imbrican en forma compleja en la reforma constitucional de 1949. Esto invita a revisar las tesis que la circunscriben a la figura de Perón o al populismo, limitando su potencial histórico, jurídico, político, social. A ese argumento opongo la idea de una constitución de diferentes grupos y causas –aquí, de los sindicalistas y su postergado reconocimiento como sujeto político– que venía madurando en la Argentina desde tiempo antes de 1943. Como se ha analizado al abordar el problema de la intervención estatal sobre “la cuestión social” (Lobato y Suriano, 2013) o de los proyectos de reforma de la constitución alberdiniana (Segovia, 2019) seguramente el peronismo haya sido un realizador efectivo o garante de un proceso que lo supera. Al situarse en esta perspectiva, puede verse con mayor claridad la profundidad y significancia de esta “reforma negada”, al tiempo que se exploran sus luces y sombras en perspectiva nacional y comparada.

Sin dejar de lado sus vinculaciones con tendencias de largo plazo (nacionales e internacionales), en lo que respecta a la participación, la Constitución de 1949 es la formalización de una ruptura. En lo que aquí nos interesa especialmente, el quiebre está dado por la presencia

distintiva y novedosa de sindicalistas constituyentes y por la existencia de una dimensión externa o social del proceso constituyente.<sup>116</sup>

En este sentido, ha resultado productivo releer algunas fuentes corriendo el foco de los discursos de los ideólogos de la constitución y sus argumentaciones jurídico-políticas mediante las que explican los fundamentos del nuevo orden. En este trabajo busqué rescatar las interrupciones, las risas, las ironías, los aplausos, el bullicio, las pequeñas grescas, los agravios, los discursos cortos y dirigidos; en definitiva, aquellos gestos que quedaron registrados en el *Diario de Sesiones* y que expresan la dinámica propia de la convención de 1949. En importante número, estos se explican por la centralidad de la cuestión social y obrera y por la incorporación de un nuevo sujeto social al ámbito de las deliberaciones políticas: el sindicalismo.

Lo que expresa, entonces, la reforma social de las constituciones liberales a nivel latinoamericano es la reformulación –más formal que real, más política que social, aunque no por eso poco relevante– del contrato ciudadano. La apertura jurídica y política a estos nuevos sujetos sociales es un rasgo común plausible de rastrear a nivel transnacional. El peronismo tuvo, como se ha repasado, particularidades notables, pero también confluyó –aunque tardíamente– en el camino común iberoamericano abierto en 1917. También en este punto es posible hacerse más preguntas sobre lo que aquí apenas está insinuado: cómo participó el movimiento obrero (y el campesinado, el indigenismo, el feminismo, etc.) en la conquista de las constituciones sociales.

---

<sup>116</sup> Según Negretto (2018), las Convenciones Constituyentes tienen como ventaja la elección de personas cuyo compromiso o función institucional principal radica en discutir el nuevo texto constitucional. Este rasgo se relativiza en todas las constituciones sociales, cuyas convenciones dejan entrever el conflicto social, abriendo la puerta a discusiones muy específicas, como las huelgas gráficas en la Argentina o la de la fábrica de cartuchos en México.

## Bibliografía

---

- Acha, Omar y Quiroga, Nicolás, *El hecho maldito. Conversaciones para otra historia del peronismo*, Rosario, Prohistoria, 2012.
- Afarian, Jorge y Pasarín, Sebastián Nahuel, “Derecho de huelga y Constitución argentina de 1949: Las peticiones a la Convención Constituyente” en *Trabajos y Comunicaciones*, 2da. Época, 51, e101, enero-junio, La Plata, FHCE-UNLP, 2020<sup>a</sup>, pp. 1-16.
- Afarian, Jorge y Pasarín, Sebastián Nahuel, “Las peticiones cordobesas por la inclusión del derecho de huelga en la Constitución Nacional de 1949” en *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, 20(2), Córdoba, CEH, 2020b, pp. 60-88.
- Aguilar Rivera, José Antonio, “La Constitución y la tiranía: Emilio Rabasa y la carta de Querétaro de 1917” en *Historia de México*, 66 (3), Ciudad de México, Centro de Estudios Históricos del Colegio de México, 2017, pp. 1415-1478.
- Barbarosch, Eduardo, “La Encuesta del año 1949 formulada a los profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales sobre la Reforma de la Constitución Nacional de 1853. El debate en la Convención Nacional Constituyente y el sustrato político ideológico de la reforma en las palabras de sus protagonistas” en Ortiz, Tulio (Coord.), *Hombres e ideas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, FDCE-UBA, 2016, pp. 35-77.
- Benente, Mauro, “Por una Constitución que le sonría a las masas. Un análisis crítico de la Constitución de 1949” en *Derechos en Acción*, 4 (11), La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP), 2019, pp. 650-666.
- Caroni, Pío, *La soledad del historiador del derecho. Apuntes sobre la conveniencia de una disciplina diferente*, Madrid, Universidad Carlos III, 2010.
- Contreras, Gustavo Nicolás y Marcilese, José, “Dossier. Los trabajadores durante los años del primer gobierno peronista. Nuevas miradas sobre sus organizaciones, sus prácticas y sus ideas (1946 – 1955)” en *Programa Interuniversitario de Historia Política*, 2013.
- Contreras, Gustavo Nicolás, “La organización del movimiento obrero durante el primer peronismo (1946-1955): nucleamientos

- sindicales y centrales obreras” *Avances del CESOR*, VXIV (16), Rosario, ISHIR, 2017, pp. 45-68.
- Contreras, Gustavo Nicolás, “Los trabajadores gráficos, la prensa y la política durante el peronismo” en Melon Pirro, Julio César y Da Orden, María Liliana (Comps.), *Prensa y peronismo. Discursos, prácticas, empresas*, Rosario, Prohistoria, 2007, pp. 71-95.
- Garcadiago, Javier, “¿Por qué, cuándo, cómo y quiénes hicieron la Constitución de 1917?” en *Historia de México*, 66 (3), 2017, pp. 1183-1270.
- Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz, 2017.
- Garriga, Carlos, “Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen” en *ISTOR: Revista de Historia Internacional*, IV (16), 2004, pp. 13-44.
- Grez Toso, Sergio, “La asamblea constituyente de asalariados e intelectuales Chile, 1925: Entre el olvido y la mitificación” en *Izquierdas*, 29, 2016, pp. 1-48.
- Grote, Rainer, “La Constitución Mexicana de 1917, ¿un ejemplo temprano de constitucionalismo transformativo?” en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coords.), *México y la Constitución de 1917. Influencia extranjera y trascendencia internacional. Derecho comparado. Primera parte*, Ciudad de México, INEHRM, 2017, pp. 81-115.
- Herrera, Carlos Miguel, “En los orígenes del constitucionalismo social argentino: discursos en torno a la Constitución de 1949” en *Historia Constitucional*, 15, Madrid, CEPyC, 2014, pp. 391-414.
- Klein, Herbert, “‘Social Constitutionalism’ in Latin America: The Bolivian Experience of 1938” en *The Americas*, 22(03), Cambridge, Cambridge University Press, 1966, pp. 258-276.
- Koenig, Marcelo, *Una Constitución para todos*, Buenos Aires, Punto de Encuentro, 2015.
- Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Bogotá, Temis, 2005.
- López Maya, Margarita, “Venezuela: de la democracia participativa al Estado comunal” en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, 2014, pp. 275-298.
- Luciani, María Paula, “José María Freire, de secretario a ministro: un funcionario obrero en el área de Trabajo y Previsión”, en Lobato,

- Mirta Zaida y Suriano, Juan (Comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en Argentina (1900-1955)*, Ciudad de Buenos Aires, Edhasa 2013, pp. 319-334.
- Luna, Félix, *Perón y su tiempo. I: la Argentina era una fiesta (1946-1949)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2013.
- Maidana, Claudio, “Instituciones y actores políticos en la formación del peronismo en Entre Ríos 1943 – 1946” presentado en el *VI Congreso de Estudios sobre Peronismo (1943-2018)*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018. Disponible en <http://redesperonismo.org/wp-content/uploads/2018/12/Maidana.pdf> [sitio consultado el 28-03-2021].
- Marquardt, Bernd, “El ascenso del constitucionalismo social en el *ius constitutionale commune* de Iberoamérica (1917-1949)” en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coords.), *México y la Constitución de 1917. Influencia extranjera y trascendencia internacional. Derecho comparado. Primera parte*, Ciudad de México, INEHRM, 2017, pp. 81-115.
- Martínez Mazzola, Ricardo, “¿Herederos de Mayo y la Constitución de 1853? Liberalismo y antiliberalismo en el debate sobre la reforma constitucional de 1949”, *Apuntes de Investigación del CECYP*, XVI (21), Ciudad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2012, pp. 77-105.
- Morales, Virginia y Barros, Mercedes, “Populismo y derechos ciudadanos: anotaciones sobre un vínculo errante” en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 67, 2018, pp. 119-144.
- Negretto, Gabriel, “Democratic constitution-making bodies: The perils of a partisan convention” en *International Journal of Constitutional Law*, 16, 1, Oxford, New York University School of Law & Oxford Academic, 2018, pp. 254-279.
- Negretto, Gabriel, “Los procesos constituyentes en América Latina. Una visión comparada” en *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 16, 2015, pp. 1-23.
- Ortiz Bergia, María José, *Procesos amplios, miradas locales: una historia de Córdoba entre 1880 y 1995*, Córdoba, CEH, 2015.
- Palacio, Juan Manuel, “El primer peronismo en la historiografía reciente: nuevas perspectivas de análisis”, *Iberoamericana*, X, 39, 2010, pp. 255-265.

- Palacio, Juan Manuel, "The ILO and Latin America: The Hidden Transcript of the Good Old Lady" en *Labor. Studies in Working-Class History*, 16, LAWCHA, 2019, pp. 55-63.
- Palacio, Juan Manuel, *La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en Argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2018.
- Prol, María Mercedes, "El Partido Peronista en Santa Fe. Transformaciones internas y vínculos con las instituciones de gobierno, 1946-1955". *Desarrollo Económico*, 49 (194), Ciudad de Buenos Aires, IDES, 2009, pp. 307-334.
- Prol, María Mercedes, "Los legisladores sindicales peronistas. Entre la práctica partidaria, la corporativa y la legislativa, 1946-1955" en *PolHis*, 4 (7), 2011, pp. 132-139.
- Pruden, Hernán, "Descentralizar o no descentralizar: los debates sobre la forma del Estado en la posguerra del Chaco" en *T'inkazos: Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, 11 (25), 2009, pp. 1-19.
- Rajland, Beatriz y Constante, Liliana, "Los nuevos Poderes Constituyentes en la América Latina y Caribeña de hoy y su relación con los procesos de cambio" en Rajland, Beatriz y Cotarelo María Celia (Coords.), *La revolución en el bicentenario. Reflexiones sobre la emancipación, clases y grupos subalternos*, Buenos Aires: CLACSO, 2010, pp. 367-391.
- Rein, Raanan y Panella, Claudio (Comps.), *La segunda línea. Liderazgo peronista 1945-1955*, Buenos Aires, Pueblo Heredero/Eduntref, 2013.
- Rojas, Rafael, "Comunistas en democracia. El orden constitucional de 1940 en Cuba y la estrategia electoral del comunismo" en *Conserveries mémorielles*, 20, 2017.
- Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 132 de la Constitución Política de 1917*, México, INEHRM, 2016.
- Rubinstein, Gustavo y Gutiérrez, Florencia, "Alcances y límites de la autonomía sindical. La experiencia de la FOTIA durante el primer peronismo" en Macor, Darío y Tcach César (Edits.) *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, UNL, 2013, pp. 245-284.
- Schiavi, Marcos, "Aproximaciones a la huelga metalúrgica de 1947", en Basualdo, Victoria (Coord.), *La clase trabajadora en la Argentina del siglo XX: experiencias de lucha y organización*, Buenos Aires, Cara o ceca, 2011, pp. 17-49.

- Segovia, Juan Fernando, *La Constitución de Perón de 1949. El reformismo entre la legalidad constitucional y la legitimidad política*, Mendoza, Instituto de Historia Americana y Argentina - FFyL – UNCuyo, 2019.
- Torre, Juan Carlos, “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo” en *Desarrollo Económico*, 28 (112), Buenos Aires, IDES, 1989, pp. 525-548.
- Undurraga, Verónica, “Engendering a constitutional moment: The quest for parity in the Chilean Constitutional Convention” en *International Journal of Constitutional Law*, 18 (2), Oxford, New York University School of Law & Oxford Academic, 2020, pp. 466-470.
- Valle Michel, Azucena, “Salta y la reforma de su Constitución en 1949” en *Cuaderno de Humanidades*, 16, Salta, Facultad de Humanidades (UNS), 2005, pp. 135-149.
- Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional” en *IUS - Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 25, Puebla, 2010, pp. 7-29.
- Vita, Leticia, “Dossier: La reforma constitucional de 1949: nuevas miradas desde el derecho y la historia”, en *Programa Interuniversitario de Historia Política*, 2020b. Disponible en <http://www.historiapolitica.com/dossiers/dossier-la-reforma-constitucional-de-1949-nuevas-miradas-desde-el-derecho-y-la-historia/> [sitio consultado el 28-03-2021].
- Vita, Leticia, “El pueblo a la Constitución. La Reforma Constitucional de 1949 a la luz de las peticiones a la Asamblea Constituyente” en *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina*, 132, Buenos Aires, BCN, 2020a, pp. 9-22.
- Vita, Leticia, “La reforma negada: la interpretación de la doctrina constitucional argentina contemporánea sobre la Constitución de 1949” en Mauro Benente (Comp.). *La Constitución maldita. Estudios sobre la reforma de 1949*, José C. Paz, Edunpaz 2019, pp. 21-47.

## Fuentes

---

Convención Nacional Constituyente, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1949, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1949.

Convención Constituyente, 1949, Peticiones, Archivo y Registro de Leyes del Senado de la Nación.

Secretaría de Cultura, Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México D. F., Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2017.

*La Prensa*, 1948.

*La Nación*, 1948.

*Clarín*, 1949.

*Democracia*, 1949.

## **La negociación colectiva en la reforma constitucional de 1949. Límites y proyecciones en el derecho laboral argentino<sup>117</sup>**

Bárbara Grecia Brezovec y Tatiana Carla Celestino

### I. Introducción

En la reforma constitucional de 1949 se incorporaron, por primera vez, una serie de derechos laborales y se estableció un nuevo rol del Estado en materia económica. Estas características insertaron a la Constitución argentina en el movimiento del constitucionalismo social que venía desarrollándose desde hacía décadas a nivel regional e incluso provincial. Esta constitución, que como hemos planteado en esta obra, ha sido tildada, especialmente por sus detractores, como la reforma “peronista” o “de Perón”, marcó un antes y un después en nuestra historia constitucional. Esto, más allá de su corta vigencia, ya que fue derogada por el gobierno de facto que derrocó a Juan Domingo Perón en 1955.

Uno de los aspectos que signó este carácter disruptivo en nuestra historia constitucional reciente ha sido el de la regulación de una serie

---

<sup>117</sup> Agradecemos especialmente a Jorge Afarian por su lectura y comentarios a este trabajo.

de derechos y materias que no eran contemplados por el texto original de 1853, en particular el caso de los derechos de los trabajadores y trabajadoras. En este punto, la Constitución de 1949 innovó y amplió el espectro de protecciones que la legislación laboral ya había comenzado a promover desde principios de siglo pero que recién ahora cobraban una importancia de carácter constitucional.

Estos avances, sin embargo, presentaron también ciertas limitaciones. Especialmente en lo que hace al derecho colectivo del trabajo. En este punto, hemos podido identificar que la reforma de 1949 no avanzó o no pudo avanzar, sobre ciertas áreas que recibieron especial resistencia por parte de los factores reales del poder o, en algún caso, del mismo gobierno. Entre estas cuestiones se encuentra la de la negociación colectiva.

En este capítulo nos interesa detenernos en el problema sobre el alcance que tuvo la negociación colectiva y el derecho a celebrar convenios colectivos en el marco de la reforma constitucional de 1949. Teniendo en cuenta el eje de la investigación que inspira esta obra, se podría decir que la negociación colectiva no estuvo incluida en la constitución sancionada en 1949 porque Perón no lo quería, o porque el modelo sindical propiciado desde el régimen no la habilitaba. Lo que intentaremos demostrar aquí es que la respuesta a este problema es más compleja y necesita tanto entrar en diálogo con la historia del período, como incorporar una mirada transnacional.

En lo que sigue nos ocuparemos, en primer lugar, del contexto histórico y normativo previo a la reforma constituyente de 1949. Creemos que resulta importante estudiar los derechos con los que contaban los trabajadores y trabajadoras y la forma en que podían canalizar las negociaciones en busca de mejoras, cuando todavía no se había sancionado la ley 14.250 de septiembre de 1953.<sup>118</sup> En ese marco, profundizaremos en el estudio de la producción normativa laboral a nivel nacional e internacional, y ahondaremos en la forma en la que se intentaba dar obligatoriedad a los derechos negociados en los distintos sectores y como la intervención estatal tuvo un papel primordial en ello.

En segundo lugar, estudiaremos el contexto normativo regional e internacional, a fin de identificar si este incluía regulaciones consti-

---

<sup>118</sup>En ella se establecen las condiciones para las convenciones colectivas de trabajo.

tucionales en torno a la negociación colectiva. De esta manera, buscaremos identificar dimensiones de la reforma argentina que pueden ser vistas como parte de un movimiento global de constitucionalismo social y otras que pueden ser entendidas como propias o especialmente locales. Finalmente, analizaremos lo que se terminó sancionando en el texto de 1949 y los alcances de esa normativa en clave comparada. Terminaremos con algunas conclusiones y proyecciones sobre los hallazgos en este recorrido.

## 2. Antecedentes históricos y normativos

Las relaciones laborales se dan en el marco de dos fuerzas en desigualdad de condiciones y son la legislación laboral, la representación gremial y la negociación colectiva, las que intentan equilibrar dicha disparidad. Es así que los convenios colectivos, producto característico de la negociación, fueron desde sus inicios un importante instrumento de las asociaciones sindicales y el movimiento obrero, tanto en nuestro país como en el resto del mundo. Por ello, creemos importante adentrarnos en el estudio de la normativa local y del contexto histórico, el cual es necesario para entender cómo se fue perfilando la regulación del instituto que nos ocupa y qué repercusión tuvo ello en el marco de la sanción de la Constitución de 1949.

En cuanto al contexto histórico internacional, debemos resaltar que la Primera Guerra Mundial aceleró el desarrollo del llamado “hecho social” y la revolución bolchevique consagró el trabajo como función social. En este período, podemos citar como antecedente la legislación italiana que consideró el principio de colaboración de las fuerzas productivas, en el que el contrato colectivo resultó ser una manifestación de solidaridad entre capital y trabajo (Nápoli, 1979). La ley italiana del 3 de abril de 1926, que fue elaborada sobre la base del reconocimiento de las asociaciones profesionales como instituciones estatales, sostuvo el poder de los sindicatos como nuevos órganos legislativos.

El convenio colectivo quedó ligado a la oscilación existente en la segunda mitad del siglo XX, entre modelos estatales de bienestar y esquemas de intervención, que tuvieron repercusiones en las relaciones laborales colectivas e individuales. Asimismo, la posguerra fue el momento de consolidación de los derechos humanos, integrado por tratados, pactos, acuerdos y convenios que contribuyeron a fortalecer

garantías fundamentales en materia de derecho colectivo, como la libre agremiación y negociación colectiva (Simon, 2012).

En el plano nacional, si hablamos de negociación colectiva, es menester realizar una breve reseña de los inicios del modelo sindical argentino, el cual busca desde sus comienzos y, con algunos matices hasta la actualidad, un fortalecimiento de la negociación a través del denominado “sistema de unidad promocionada”. Este sistema implica el otorgamiento de determinados derechos exclusivos a las asociaciones más representativas a través de la personería gremial (Afarian y Pasarín, 2019). Se ha señalado que a partir de la unicidad promocionada se busca la concentración sindical, que se proyecta hacia una mayor estabilidad y fortaleza de las organizaciones que alcanzan la mayor representatividad y con ello la personería gremial que las define como tales (Recalde, 2015). La concentración sindical o unidad promocionada es uno de los principios que rige el modelo, caracterizado por fomentar la concentración de la fuerza sindical a través de distintas disposiciones legislativas como las que iremos desarrollando.

Ello se da en el marco de considerar que la unión de los movimientos obreros es la que garantiza su fuerza. Para ello se dictaron distintas normativas destinadas a fomentar dicha unidad, comenzando por el decreto 2.669/1943, que incorpora el concepto de “personería gremial”, y que es el que hasta el día de hoy se utiliza para identificar a la asociación sindical más representativa. Dicho concepto se utiliza para otorgar distintas prerrogativas a esas asociaciones. Así, actualmente, la ley 23.551 de “Asociaciones Sindicales” otorga como derecho exclusivo a las asociaciones sindicales, que tengan personería gremial, el de negociar colectivamente. No debemos perder de vista que este derecho es uno de los primordiales a la hora de lograr conquistas laborales. La negociación colectiva procura acercar a dos partes antagónicas que buscan intereses que son incompatibles entre sí y que sin una asociación fuerte que los represente dicho acercamiento puede verse vedado.

Ya desde los primeros años del peronismo, se vislumbra una simpatía del Estado por el fortalecimiento de la organización sindical y el anhelo de la clase trabajadora de trasladar su victoria política a ventajas concretas, lo que colaboró a una rápida extensión del sindicalismo (James, 2006, p. 22). En este contexto, es relevante reconstruir el marco económico y social en el que se plantearon las bases de este modelo. Durante las décadas del treinta y cuarenta, la Argentina incrementó su producción local de bienes manufacturados. Ello se debió en parte a

que la colonia agraria iba dejando paso a la actividad industrial, a partir del estímulo estatal para la sustitución de importaciones mediante una política de protección arancelaria, controles cambiarios y provisión de crédito industrial (James, 2006, p. 20).

Mientras tanto, en el movimiento obrero se suscitaban discusiones entre aquellos que bregaban por un sindicalismo autónomo y aquellos que pertenecían o aceptaban la dirección partidaria (fundamentalmente socialista y comunista). Ello motivó que existiera una serie de divisiones en el marco de un sindicalismo masivo, pero de pocas conquistas:

“... se desarrolló en la sociedad argentina un proceso de crecimiento capitalista sin intervención social lo que determinó la configuración de un monto crecido de reivindicaciones típicamente obreras que abarcaban al conjunto de la clase trabajadora, demandas que el sindicalismo trató de satisfacer sin éxito hasta que, entre 1944 y 1946, por acción de definidas políticas estatales, esa serie reivindicativa va encontrando solución” (Murmis y Portantiero, 2011, p. 149).

Desde su posición como Secretario de Trabajo y Previsión y Vicepresidente del gobierno militar instaurado en 1943, Juan Domingo Perón se dedicó a atender algunas de las preocupaciones fundamentales de la emergente fuerza laboral industrial (Little, 1979). Es así que, desde fines de 1943 hasta asumir como presidente en 1946, Perón fue el nexo institucional entre el movimiento obrero y el gobierno militar. Desde ese rol pactó con la dirección sindical distintos tipos de derechos, de los que resultaron varios institutos normativos fundamentales para la construcción del derecho del trabajo y en específico, del sindical.

Uno de ellos fue el decreto N° 33.302/45, que implicó un efectivo paso normativo hacia un sistema protectorio del trabajador. Entre los principales temas regulados en el decreto, se encuentra la instauración de la obligación de respetar un salario mínimo para todos los trabajadores de la actividad privada y la creación del Instituto Nacional de las Remuneraciones, cuya labor primordial era fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones y determinar los salarios justos de actividad, ramo y profesión, de acuerdo con las características de cada zona. Asimismo, consagra el derecho a percibir un sueldo anual complementario con-

ceptualizado como la doceava parte de todos los sueldos comprendidos anualmente o su proporcional conforme el tiempo efectivamente trabajado. Pero no solo en el aspecto remunerativo es primordial este decreto, sino que también garantiza algunos derechos que también son parte del ordenamiento laboral hoy en día, como el reconocimiento de la estabilidad relativa impropia en el empleo, la regulación del sistema de suspensiones y la fijación de la doble indemnización por despido durante dos años (Pasarín, 2017).

Al producirse el golpe de Estado de 1943, no se podía hablar de un sindicalismo de alcance nacional porque solo el veinte por ciento de los trabajadores estaban organizados. Tampoco se podía hablar de un sindicalismo unido, porque los conflictos entre socialistas y comunistas habían conducido a la formación de centrales sindicales rivales (Doyon, 2006, p. 360). Efectivamente, al surgir la Confederación General del Trabajo (CGT) en 1930, las posiciones en el sindicalismo se encontraban bastante diseminadas, no solo por las tendencias políticas e ideológicas con las que venían muchos de sus dirigentes, sino por las diferencias respecto a la relación con los partidos políticos y con el gobierno (Battistini, 2010).

Recordemos que la CGT surgió como resultado de la fusión de la Unión Sindical Argentina (USA) de tendencia sindicalista y la Confederación Obrera Argentina (COA) de tendencia socialista. En la USA confluyeron sindicalistas, socialistas y comunistas y entre sus gremios más fuertes contaban con a la Federación Obrera Marítima (FOM) y la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA) que sumaban alrededor de 15 000 miembros. Por su parte, la COA, integrada principalmente por gremios socialistas, aglutinó a las organizaciones más poderosas: la Unión Ferroviaria, La Fraternidad y la Unión de Obreros Municipales con alrededor de 100 000 miembros (Matsushita, 1986).

Es por todo esto, que podemos concluir que si bien el origen del sindicalismo argentino no se produce con la llegada de Perón al poder, es difícil negar cierta confluencia o identificación más fuerte de los obreros con dicha dirigencia, lo que dio lugar al desarrollo de un fuerte vínculo entre dichos actores. De todas maneras, este vínculo sigue suscitando un debate extensísimo en la historiografía sobre el peronismo en torno a sus razones, alcances y dimensiones (Acha y Quiroga, 2012).

Ahora bien, la primera normativa en materia de asociaciones profesionales en la Argentina fue el decreto-ley 2.669/43 dictado el 20 de

julio de 1943. Su texto ya contenía la distinción entre personería jurídica y personería gremial. Como señalaba el célebre jurista laboralista Alejandro Unsain (1943), la personería gremial se vislumbraba como una calificación de entidad de derecho público y la persona jurídica por el contrario se identificaba más con las relaciones de derechos privados. No existía, tal como conocemos hoy en día, una normativa que concediera a la entidad con personería gremial facultad para concertar convenios colectivos de trabajo que a través de la homologación que imparte la autoridad de aplicación que produjera efectos “erga omnes”<sup>119</sup>, sino que su actuación en materia de negociación colectiva, conciliación y arbitraje era en nombre de sus asociados.

El decreto tampoco establecía que la personería gremial recaía sobre la entidad más representativa, ni que se otorgaría la personería gremial a una sola entidad por actividad. Con el dictado de dicho decreto se pretendía “encauzar (a los sindicatos) dentro de un orden que los aleje de todo objetivo o finalidad ajenos a los que deben tener de acuerdo con el carácter que les es propio y proteger a los trabajadores contra una representación que no sea genuina” (Torre, 1990).

Esta normativa fue reemplazada por el decreto 23.852/45 de 1945 sobre asociaciones profesionales de trabajadores, dando inicio al modelo sindical que, con algunos matices, regirá hasta la actualidad. Al adentrarnos en el cuerpo normativo podemos evidenciar que regulaba entre otras cuestiones, la libre constitución de asociaciones profesionales, los requisitos para la inscripción y las condiciones para el reconocimiento de la “personalidad gremial”. En lo que a nuestro trabajo respecta, es menester resaltar que de dicha personalidad gremial derivan una serie de derechos exclusivos, los cuales se regulaban en el artículo 33 del decreto, entre los que se encontraban: el de intervenir en las negociaciones colectivas y celebrar y modificar pactos y convenios colectivos.

---

<sup>119</sup> Con la sanción de la ley 14.250 el Ministerio tiene a su cargo homologar (art. 3), publicar y registrar el convenio colectivo (art. 4). Es decir, la homologación es el acto administrativo mediante el cual la autoridad de aplicación, actualmente el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEYSS), le confiere al acuerdo de partes la eficacia obligatoria “erga omnes” (‘contra todos’, es decir, debe ser aplicado a trabajadores/as estén o no afiliados/as a la asociación gremial) (Etala, 2007).

A este desarrollo normativo debemos sumarle, que si bien la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión (MTyP) se demoraría hasta 1949 por las limitaciones presentes en la Constitución<sup>120</sup>, en 1943 el gobierno de facto creó la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP), a la cual se le otorgó rango ministerial (decreto-ley 15.074). Su aparición se justificaba explícitamente por la necesidad de contar con un espacio que lidiara, centralizadamente, con los distintos problemas de los hogares obreros, con el control del cumplimiento de la legislación social y la articulación de una política social (Luciani, 2014, p. 4).

Hasta la sanción de la ley 14.250 en octubre de 1953, que regula con algunas modificaciones la negociación colectiva hasta la actualidad, la actuación del Estado y en particular de la autoridad administrativa del trabajo era fundamental. Esto, en tanto se constituía en veedora del cumplimiento del marco normativo y promotora de los acuerdos que aseguraran mejoras laborales. Con los límites que pregona el principio de autonomía sindical, es decir, la libertad con la que debe contar la asociación sindical al momento de la defensa de los intereses de los trabajadores y trabajadoras.

En dicha línea podemos citar los laudos, en los que si bien las partes no negociaban acuerdos colectivos, convinieron en que un tercero dictara las condiciones en que habrá de prestarse el trabajo. Así, podemos mencionar los laudos del Ministerio del Interior, cartera del Estado del cual dependía el Departamento Nacional del Trabajo, como el del aumento de salarios para los trabajadores de la construcción del 21/11/1941. Frente a las controversias suscitadas entre empleadores y trabajadores de la industria de la construcción, las partes aceptaron el arbitraje para zanjar el conflicto (Simón, 2012). Se puede observar allí que el último recurso para solucionar un conflicto de intereses como es el reclamo por aumento salarial, era la conciliación directa. Por lo que

---

<sup>120</sup> La Constitución de 1853 fijaba en su texto el número de ministerios en cinco. En 1898 se elevó a ocho. En función de esto, el camino para crear otros ministerios era impulsar una Reforma Constitucional o proponer un reagrupamiento de los ya existentes sin alterar su cantidad. Recién cuando el peronismo concretó la primera opción fue viable la creación del MTyP, contemplada en la Ley Orgánica de Ministerios N° 13.529, de 1949.

una vez fracasada esta, no había otra forma de solucionar la divergencia pacíficamente que no sea por el arbitraje voluntario (Simon, 2012).

Pero no solo podemos encontrar laudos referentes a aumentos salariales. También debemos mencionar el laudo del Director del Departamento del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires del 18/3/1943 que fijaba el mínimo de las vacaciones de los obreros de la Empresa de Tranvías Eléctricos de La Plata Limitada.

Además de los laudos mencionados, en otros supuestos la decisión se adoptó por decreto. Así se declaró el efecto obligatorio general de los convenios colectivos celebrados por los grupos profesionales más representativos. De esta manera, podemos citar el decreto 28.935/44 (B.O. 10/11/1944) –convenio entre patronos peluqueros y peinadores de Buenos Aires–, que extiende sus efectos a todo el gremio de peluqueros de la Capital Federal. Este decreto aplica el sistema propio de algunas legislaciones extranjeras, de extender la eficacia de un convenio colectivo a todos los componentes de ciertos gremios, mediante un acto legislativo, en sentido material. Este sistema era parecido al que existía en ese momento en Suiza y México.

En el caso de Suiza, nos interesa destacar que siendo este un Estado Federal, la ley determinó que la facultad de declarar la obligatoriedad genérica de las convenciones colectivas de condiciones de trabajo debía corresponder al poder central, desplazando de esa manera a los estados particulares. Es decir, era el Consejo Federal el que podía declarar la obligatoriedad general de las convenciones colectivas que afectan más de un cantón (Gallart Folch, 1942). No obstante, esta ley exigía también ciertas condiciones para que puedan declararse obligatorias en el ámbito profesional. Primero, se requería que el convenio responda a una necesidad que no sea contraria al interés general y que no entre en colisión con las disposiciones imperativas de las leyes federales o de los cantones interesados. En segundo lugar, requería que la mayoría de los trabajadores a los cuales debe aplicarse la convención colectiva y la mayoría de los empleadores de los trabajadores en cuestión, estén ligados por el contrato o suscriban las cláusulas a las que se trata de dar fuerza (Gallart Folch, 1942, p. 34). Es decir, para que dicho acuerdo adquiriera carácter obligatorio necesitaba cumplir con ciertos requisitos de forma y luego a través de un acto estatal se otorgaba dicha aplicación a todo el campo laboral de la actividad en cuestión. Característica similar a lo que en el año 1953 se instauró en nuestro país con la ley 14.250.

En México, la Ley Federal del trabajo diferenciaba a un simple contrato colectivo, el cual se encontraba definido por su artículo 42 como “todo convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones (empleadores) o uno o varios sindicatos patronales (empresarios), con el objeto de establecer las condiciones, según las cuales debe prestarse el trabajo”, y el contrato colectivo, previsto en el artículo 58 que, habiendo sido estipulado por las dos terceras parte de los patrones (empleadores) y trabajadores sindicalizados de una determinada rama de la industria en la región indicada, sea declarado obligatorio para todos los patrones (empleadores) y trabajadores de la misma rama de la industria en la región indicó por decreto del Ejecutivo Federal. Este último caso sería el del verdadero convenio colectivo, que resulta tener mucha afinidad con el sistema de la ley suiza detallado precedentemente. Por ello, un simple contrato colectivo no tiene fuerza “erga omnes”, sino que configura un contrato regido por las disposiciones del derecho común hasta tanto se registra de la forma que se menciona en la normativa aplicable.<sup>121</sup>

Volviendo al plano nacional, como antecedente relevante podemos citar el decreto 29.669/44 de noviembre de 1944, en el que se fijan salarios y condiciones de trabajo para los obreros panaderos. En este decreto podemos observar que en uno de sus considerandos se establece que esa reglamentación “debe interpretarse como un imperativo social, ante la falta de comprensión entre el capital y el trabajo y como una aspiración hacia el logro de esa armónica conjunción que impone la unidad de mejoramiento a que uno y otro tienden en la explotación económica que realizan...”.

Poco más tarde, el 2 de febrero de 1945 se dictó el decreto 2.505/45 por el cual se dispuso la adopción de medidas tendientes a la coordinación, planificación y ejecución de todo lo referente a cuestiones de carácter social y económico y, de modo especial, las relativas a la situación económico-social de la época. Se ha señalado (Deveali, 1945) que como no existía una legislación especial que determinara los efectos del convenio colectivo, cuando el Estado se propone atribuir

---

<sup>121</sup> Véase el comentario efectuado por Deveali, a propósito de un fallo de la Suprema Corte de Justicia de México titulado Terminación y Resolución del Contrato Colectivo en el Derecho Mejicano, en Simon (2012).

a las cláusulas de un convenio un alcance general, ha adoptado tres sistemas distintos: 1) las autoridades del trabajo ante las cuales se ha estipulado el convenio se comprometen a recabar la adhesión de las empresas que no han participado en sus concertación, como sucedió en el convenio de la industria gráfica del 22/11/1943; 2) se otorgó eficacia obligatoria y general a un determinado convenio mediante un decreto especial, como es el caso del convenio colectivo para peluqueros y peinadores ratificado por el decreto 28.935/44; 3) el decreto de ratificación ha atribuido a las cláusulas del convenio efectos análogos a los que son propios de las disposiciones legislativas, de tal manera que la ratificación tiene un alcance parecido a la incorporación del convenio colectivo al texto del decreto. Por ejemplo el convenio para la industria del fotograbado ratificado por el decreto 7.396/45, del 9/4/1945, o se ha procedido sin más a dar forma de decreto al convenio como es el caso de los empleados de seguros (decreto 12.366/45, DT, 1945-318).

A falta de una legislación especial que regule las aristas de estas negociaciones y sus efectos, existían algunas disposiciones aisladas que contemplaban la intervención que debían tomar las autoridades del trabajo. Así, podemos mencionar la Resolución 16 de la Secretaría de Trabajo y Previsión, dictada el 10 de marzo de 1944 que disponía en su artículo sexto que “los convenios que establezcan condiciones generales de salarios y trabajo, deberán ser redactados por intermedio de la Dirección de Acción Social, la que según el mérito de los mismos, consultara sus términos con la Dirección General del Trabajo”.

Estas disposiciones, que algunos podrían definir como de fomento y protección de la negociación colectiva, tuvieron sus críticas y diferentes interpretaciones. Se cuestionó si la Resolución 16 podría tener el alcance de prohibir la posibilidad de que se estipule una convención colectiva directamente entre el principal y sus obreros, o si pretende otorgar una protección especial a los convenios estipulados con la intervención de la Dirección de Acción Social. También se ha planteado la necesidad de aclarar la naturaleza de la intervención que tal resolución y decreto atribuyen a la Dirección de Acción Social (Deveali, 1945).

Asimismo, con el fin de otorgar cierta obligatoriedad a los convenios, se dictó el decreto 21.877 del 16/8/1944, en el cual se imponían sanciones a los empleadores que no cumplieran con las convenciones colectivas. Estas sanciones cabían no solo para la parte patronal sino también para aquella organización obrera o para los obreros en desacato, y se los sancionaba con la ilegalidad de la actividad asumida,

la prohibición de ser atendidos en el futuro en forma colectiva y la imposibilidad de realizar todo acto que tienda a mantener, propagar o difundir la actividad ilegal considerada (Unsain, 1944).

En virtud de lo señalado podemos vislumbrar, por un lado, una intensa actividad estatal dirigida a regular distintos aspectos de las relaciones de trabajo. Si bien hasta la sanción de la ley 14.250 del año 1953 no existían convenciones colectivas de trabajo con el efecto “erga omnes” que conocemos hoy en día, podemos observar que las partes tenían esa necesidad de regular las características particulares de cada una de las actividades en donde se desarrollaban. Y la forma de otorgarles eficacia y obligatoriedad a dichas negociaciones fue adquiriendo diferentes matices desde laudos y acuerdos firmados por las partes en el ámbito de la Secretaría de Trabajo, hasta decretos, leyes y estatutos profesionales.

Creemos que la necesidad de la clase trabajadora de lograr aumentos salariales y conquistar nuevos derechos impulsó esa fuerte actividad negociadora que los antecedentes normativos nos demuestran. A dicha actividad se le fue sumando la dificultad de hacer cumplir los acuerdos a los que se llegaba. No perdamos de vista que, en la materia que nos ocupa, las partes que la conforman no tienen igualdad de fuerza y en dicha desigualdad, siguiendo la célebre frase del sacerdote y jurista francés Jean-Baptiste Lacordaire, la libertad oprime y la ley libera. De esta manera, la acción estatal estaba dirigida a otorgarles obligatoriedad a dichos acuerdos, pero todavía contaban con la carencia de no llegar a ser obligatorios para toda la masa trabajadora que dichas partes representaban.

### 3. La negociación colectiva en clave transnacional

Habiendo perfilado el contexto en el que se encontraba la negociación colectiva en la normativa de nuestro país nos parece importante ahondar en lo que sucedía en otras regiones a nivel constitucional. Este marco es relevante en tanto muchos de estos textos constitucionales fueron tomados como referencia en los debates de la asamblea constituyente de 1949. Como se plantea en el primer capítulo de esta obra, esta mención no implica necesariamente que hayan sido un “modelo a seguir” o que existan trasplantes jurídicos de un texto a otro. Lo que nos indica, sin embargo, es que existía en la época una importante circulación de saberes e ideas jurídicas en torno al movimiento del cons-

titucionalismo social que fue localizada y utilizada selectivamente en el marco de la reforma de 1949.

Dicho esto, nuestro recorrido nos lleva primeramente a Europa, y en primer lugar a la constitución alemana de Weimar de 1919, cuyo texto fue tempranamente traducido al español y era conocido en el ámbito del derecho público argentino. En Alemania, ya desde mediados del siglo XIX, la negociación colectiva era una realidad muy común, incluso a pesar de la oposición del movimiento sindical socialista que temía una merma de la fuerza combativa (Gil Alburquerque, 2015). Hacia 1920 casi el 20 % de los trabajadores manuales en Alemania estaban protegidos por un convenio colectivo.<sup>122</sup>

En el marco de la revolución de 1918 se sancionó el Acuerdo Stinnes-Legien, que reconocía a los trabajadores la asociación libre, la negociación colectiva y el derecho a celebrar convenios colectivos, entre otros derechos. Ese mismo año se sancionó el decreto de los convenios colectivos (*Tarifvertragsverordnung*) que otorgó a los convenios un efecto automático sobre los contratos de trabajos individuales y decretó el principio de extensión, por el cual el Poder Ejecutivo podía extender sus efectos a sectores no cubiertos. Muchas de esas concesiones fueron luego convertidas en normas legales o incluso constitucionales (Gil Alburquerque, 2015).

En la constitución sancionada en agosto de 1919 se incluyó en el artículo 159 el derecho de “libertad de asociación para la defensa y mejora de las condiciones del trabajo y de la vida económica”, que debe leerse junto con el 161 que creaba el sistema de seguridad social y el 163 que establecía un sistema de protección al desempleo para todos los alemanes. Sin embargo, es tal vez el artículo 165 el más relevante, ya que postula que “los obreros y empleados serán llamados a colaborar, al lado de los patronos y con igualdad de derechos, en la reglamentación de las condiciones de la retribución y el trabajo, así como en todo el desenvolvimiento económico de las fuerzas productivas”. Este artículo reconoce, además, las agrupaciones de ambas clases y sus federaciones

---

<sup>122</sup> Cabe destacar que la propia noción de convenio colectivo tiene su origen en Alemania, de la mano del jurista socialdemócrata Hugo Sinzheimer, quien fuera en 1919 convencional de la Asamblea Nacional de Weimar y personaje clave en su diseño constitucional (Vita, 2018).

y crea un sistema de consejos obreros que estaba pensado para garantizar la voz de los trabajadores en la constitución económica, pero que finalmente no fue reglamentado con esa fuerza revolucionaria.

En materia de constitucionalización del derecho a sindicación (que no implica necesariamente el derecho a firmar acuerdos colectivos) debemos remontarnos luego a la Constitución de Lituania de 1928, que consagraba en su artículo 50 el derecho de los trabajadores a formar sindicatos que funcionaran independientemente y en el artículo 51 incluía el derecho de huelga. Ya con más detalle y mucha más circulación en el ámbito del derecho constitucional argentino encontramos la Constitución de la República española de 1931. En su artículo 39 consagraba el derecho de los españoles a “asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado” y obligaba a los sindicatos y demás asociaciones inscribirse en el registro público correspondiente, con arreglo a la ley. El derecho de asociarse, sin embargo, formaba parte de los susceptibles de ser suspendidos por causa de seguridad pública, enumerados en el artículo 42. Tampoco se incluye una cláusula específica sobre convenios. En esa línea se inscriben la Constitución Irlandesa de 1937, en cuyo artículo 40 se garantiza el derecho de todo ciudadano a formar asociaciones y sindicatos, cuya organización y alcance sería determinado por leyes reglamentarias y la Constitución italiana de 1947, que contenía un amplio espectro de derechos laborales, dentro de los cuales garantizaba en su artículo 39 la libre y democrática asociación sindical.

La Constitución Francesa de 1946, por su parte, contenía postulados básicos referidos a los derechos laborales y de previsión en su preámbulo, estableciendo que “todo hombre puede defender sus derechos y sus intereses mediante la acción sindical y adherirse al sindicato de su elección” y que “el derecho de huelga se ejerce en el marco de las leyes que lo reglamentan” y agrega que “todo trabajador participa, a través de sus delegados, en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo, así como en la gestión de las empresas”, delimitando de esta manera un principio vinculado a la garantía de celebrar convenios colectivamente.

Ya en un ámbito regional, numerosas constituciones latinoamericanas contemplaron algunos aspectos de la negociación colectiva. La primera constitución en América Latina en consagrar derechos sociales y de los trabajadores y trabajadoras fue la de Querétaro de 1917. Trato igualitario, mejores condiciones de trabajo, consagración de derechos

laborales y de la seguridad social, eran algunas de las premisas fundamentales que mexicanos y mexicanas reclamaban de manera urgente y se sancionaron en la constitución, especialmente en los artículos 27 y 123. Además se consagraron los derechos de sindicación y de huelga (trabajadores) y de paro (patronos) y se estableció un órgano tripartito (un representante por cada sector: obrero, patronal y gobierno) para dirimir las controversias entre estos (Junta de Conciliación y Arbitraje).

En el caso de la Constitución de Bolivia de 1938, su artículo 215 garantizaba la libre asociación profesional y sindical, y reconocía explícitamente el contrato colectivo de trabajo. Asimismo, en el texto sancionado en 1945, se incorpora el reconocimiento del Fuero Sindical, como medio de defensa de los trabajadores, conforme a ley, no pudiendo estos ser despedidos, perseguidos ni presos por sus actividades sindicales. A su vez, también se preveía una forma de solución de los conflictos en el artículo 128, en virtud del cual establecía que el Estado, mediante tribunales u organismos especiales, resolverá los conflictos entre patronos y trabajadores o empleados.

La Constitución Cubana del año 1940, por su parte, preveía en el artículo 69 el reconocimiento del derecho de sindicación a los patronos, empleados privados y obreros, para los fines exclusivos de su actividad económica y social. Establecía también que la autoridad competente regularía el reconocimiento del sindicato por patronos y obreros. En este artículo, encontramos consagrado tanto el principio de pureza del derecho colectivo del trabajo como así también el instituto de la personería gremial, el cual estaría también presente en la ley argentina en virtud del modelo sindical promovido. En materia de negociación colectiva, el artículo 72 establecía el sistema de contratos colectivos de trabajo, declarándolos de obligatorio cumplimiento para patronos y obreros. Además, estipuló como nulas y no obligatorias, aunque se expresen en un convenio de trabajo u otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del obrero en esa constitución o en la ley, consagrando así de manera contundente el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales.

Por su parte, la Constitución de Brasil del año 1934, en su artículo 115 inciso 4, establecía el derecho de afiliarse libremente a un sindicato, pero solo reconocía a uno de ellos como representante legal del gremio o profesión ante el gobierno. Por su parte, el texto sancionado en 1937 en su artículo 122, inciso 9, consagraba como un derecho y garantía

individual a la libertad sindical, con la aclaración de que siempre que sus fines no sean contrarios a la ley penal y buenas costumbres. En el artículo 137 incisos a, b y n, encontramos expresa mención a los contratos colectivos de trabajo, estableciendo que la legislación laboral los contemplaba siempre que fueran celebrados por asociaciones, legalmente organizaciones reconocidas, de empleadores, trabajadores, artistas y especialistas y con la afirmación de que se aplicará a todos los que representan. A su vez, declaraba que los contratos colectivos de trabajo deberían estipular obligatoriamente su duración, la importancia y modalidades del salario, disciplina interior y jornada laboral. Por último, consagraba que las asociaciones de trabajadores tienen el deber de prestar asistencia a sus miembros o asistencia con respecto a las prácticas administrativas o judiciales relacionadas con el seguro de accidentes, seguridad social y laboral. Si bien aquí solo hacemos mención a determinados incisos, es importante destacar el amplio espectro de derechos consagrados en la constitución de referencia, a lo largo del artículo 137, en todos sus puntos.

No menos importante es el artículo 138 de la constitución de 1937, en virtud del cual se reconoce la gratuidad de la asociación profesional o sindical y, al mismo tiempo, se establece que solo el sindicato regularmente reconocido por el Estado tiene derecho a la representación legal de quienes participan la categoría de producción para la que fue creada. A su vez, incluye la defensa de sus derechos ante el Estado y otras asociaciones profesionales. También aclara que son estos sindicatos los que estipulan contratos colectivos de trabajo obligatorios para todos sus miembros.

Finalmente, la constitución brasileña sancionada en 1946, una de las más citadas en el marco de la convención argentina de 1949, en su artículo 156 (además de una extensa enumeración de derechos laborales) declara expresamente en el inciso 13 el reconocimiento de las convenciones colectivas del trabajo, y en el artículo 159, establecía la libertad de la asociación profesional o sindical, afirmando que la ley regularía la forma de su constitución, su representación legal en convenios colectivos de trabajo y el ejercicio de funciones delegadas por el Poder Público.

Las constituciones de la República Oriental del Uruguay de los años 1934 y 1942, por su parte, establecían en su artículo 5, que por ley se promovería la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictado de normas para reconocerles personería jurídica.

También establecían la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. No se estipulan en estos textos normas relativas a los convenios.

Del año siguiente, la Constitución de Costa Rica de 1943 en sus artículos 55 y 57, consagraba el derecho a la libre sindicalización tanto de obreros como de patronos y le daba fuerza de ley a las convenciones contratos colectivos de trabajo. Por último, la Constitución de Haití de 1949 establecía el derecho de todo trabajador de participar por medio de sus delegados en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo así como también, su derecho al descanso y a las vacaciones, a la defensa de sus intereses por la acción sindical y el derecho a adherirse o no adherirse a un sindicato.

En síntesis, este recorrido nos demuestra que las constituciones sociales sancionadas antes de 1949 consagraban un amplio espectro de derechos laborales, especialmente la libertad sindical, con una fuerte presencia del derecho a la negociación colectiva, incorporando expresamente la figura del convenio colectivo de trabajo en los textos de Francia, Bolivia, Cuba, Brasil, Costa Rica y Haití. Este dato es relevante para nuestra contextualización, ya que otros derechos como el de la participación en las ganancias o los de las mujeres trabajadoras, como se trabaja en otros capítulos de esta obra, no tuvieron necesariamente esa misma presencia en las constituciones de la región.

En otro orden, pero también desde el marco internacional, es preciso destacar que las décadas de 1940-1950 fueron muy importantes para el desarrollo de las normas fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en las que la negociación colectiva ocupó un lugar protagónico. En el año 1948 se adoptó el Convenio N° 87 relativo a la “libertad sindical y la protección del derecho de sindicación”. Este documento fue aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo de 1948 y por la República Argentina por ley 14.932 de 1959.<sup>123</sup> Por otro lado, cabe señalar que el Convenio 98 fue sancionado

---

<sup>123</sup> En su artículo 2 establece que todo trabajador y empleador, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. En su artículo 5 regula similares prerrogativas garantizando el derecho a constituir asociaciones de 2° y 3° grado. El artículo 3 establecía: “las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos admi-

en el mismo año 1949 y ratificado por nuestro país por el decreto-ley N° 11.594 recién en el año 1956.<sup>124</sup> Como se ha trabajado en los capítulos 2 y 4 de esta obra, esta normativa necesariamente fue parte del conocimiento y de las ideas que circularon en el marco local.

Este marco, efectivamente, nos ayuda a entender que el proceso de reconocimiento y consagración de derechos local se encontró inscripto en una tendencia jurídica internacional de la época y la circulación de saberes en el contexto latinoamericano (Afarian y Pasarín, 2020). Ahora bien, en el caso de la Argentina, si bien dicho proceso tiene sus raíces antes del peronismo y formó parte de un clima de época marcado por el intercambio con otras experiencias internacionales (Stagnaro, 2012; Caruso y Stagnaro, 2019), también fue impactado fuertemente por las características que adoptó la gestión peronista en el área de Trabajo.

#### 4. La negociación colectiva en la asamblea constituyente de 1949

La Constitución de 1949 reguló lo concerniente a los derechos de los trabajadores en su artículo 37, tanto en materia individual como colectiva. En esta última área, el texto sancionado establecía en el inciso 10 del mismo artículo la única referencia al derecho colectivo del trabajo

---

nistrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”. Según el párrafo 2°, las autoridades públicas deberían abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal. El artículo 5 dispone: “las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores”.

<sup>124</sup> El convenio contiene dos tipos de disposiciones. En un primer grupo, se orienta a la protección efectiva del ejercicio de los derechos de la libertad sindical de los trabajadores frente a los empleadores, especialmente en lo que hace a actos de discriminación, a la vez que tutela las organizaciones de trabajadores frente a posibles acciones de injerencia de las organizaciones de empleadores y viceversa, es decir, que se consagra una protección contra las prácticas desleales. En un segundo grupo, reconoce el derecho a negociar colectivamente como de naturaleza bilateral.

que se incluyó en la reforma. Bajo el título “Derecho a la defensa de los intereses profesionales” establecía: “el derecho de agremiarse libremente y de participar en otras actividades lícitas tendientes a la defensa de los intereses profesionales, constituyen atribuciones esenciales de los trabajadores, que la sociedad debe respetar y proteger, asegurando su libre ejercicio y reprimiendo todo acto que pueda dificultarlo o impedirlo”.

Si bien se puede señalar que el título peca en demasía de generalidad por cuanto se refiere a la defensa de los “intereses profesionales” y luego el artículo habla de “actividades lícitas”, habiendo podido elegir la vía de incluir expresamente a los convenios, esta generalización podría ser entendida también como una mayor tutela de los derechos laborales, al no restringir ni señalar qué intereses se engloban y cuáles no en dicha defensa. En ese caso, parecería que esta generalidad deja en cabeza del legislador la regulación del contenido específico de estas libertades.

El texto sancionado regula el derecho de agremiarse, que se corresponde con la libertad sindical en su faz positiva. Es decir, los derechos de los trabajadores no solo de constituir libremente asociaciones sindicales, sino también y como correlato del anterior, el de reunirse y desarrollar actividades sindicales, peticionar ante las autoridades y los empleadores, participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos y afiliarse a las asociaciones sindicales ya constituidas, entre otros.

El artículo continúa normando el derecho a participar en otras actividades lícitas tendientes a la defensa de los intereses profesionales. En este sentido, creemos que en dicha afirmación no cabe más que encuadrar a la negociación colectiva. Si bien no se regula en forma taxativa, el alcance de esta fórmula podría contener perfectamente a los convenios. Es cierto que la negociación no tiene el mismo efecto cuando se produce con alcance general y obligatorio que cuando se efectúa entre partes como si fuera un contrato entre privados, cuyos efectos solo se proyectan entre quienes participan. Eso puede evidenciarse con las distintas formas, que a través de la Secretaría de Trabajo, se intentaron a fin de promulgar decretos, leyes y laudos con efecto “erga omnes”.

Ahora bien, el reclamo por la incorporación de la negociación colectiva y la regulación de los convenios en la constitución de 1949 no parece tener el mismo peso en las solicitudes de la clase trabajadora argentina, al menos en comparación con el caso de otros derechos como

el de huelga y de participación en las ganancias, ambos trabajados en este libro. Dentro de las más de 200 peticiones de particulares (personas individuales y colectivas) que llegaron a la asamblea constituyente de 1949 (Vita, 2020), no hemos encontrado peticiones que específicamente planteen la inserción de este derecho en la constitución. Sí, identificamos, como hemos dicho, numerosas peticiones que solicitan la inclusión del derecho de huelga, a la participación obrera en las ganancias, la reforma agraria, la libertad de agremiación, la ponderación de “derechos femeninos” llevadas adelante por grupos organizados de mujeres, referidos entre otras cosas al reconocimiento de sus derechos laborales en virtud de la clara desigualdad existente, entre otros.

## 5. Conclusiones y proyecciones

En el presente capítulo buscamos pensar el instituto jurídico de la negociación colectiva en el contexto reforma constitucional de 1949, a partir de su contextualización, tanto en una perspectiva nacional como internacional, considerando el proceso de consagración de derechos laborales que fue desarrollándose en la legislación argentina desde principios del siglo XX, y teniendo en cuenta el avance de las ideas del constitucionalismo social tanto en Europa como en Latinoamérica.

Mientras que por un lado, en el ámbito nacional existía todo un campo de nuevos derechos del trabajo reconocidos a nivel legislativo pero todavía no constitucional, en el plano internacional, si bien existieron numerosas constituciones que plasmaron el derecho a negociar colectivamente e incluso incluyeron la figura del convenio colectivo, en muchos de esos países existía (y continúa existiendo hoy en día) un modelo de pluralidad sindical que no producía, necesariamente, los mismos efectos que el modelo de unidad promocionada argentino. Si bien existe un debate más profundo que excede el marco del presente trabajo respecto a que dicha unidad es “promocionada” o “impuesta” por la normativa, lo cierto es que también se ha dicho que la libertad y la democracia sindical deben estar al servicio del fortalecimiento de la acción gremial y no de su automatización (Fernández Madrid y Caubet, 1994).

Es por ello que, si bien creemos que la regulación de derechos laborales en la constitución es un punto fundamental, ello no garantiza que se produzca la unidad necesaria para que la asociación sindical tenga la fuerza para conquistar derechos a través de la negociación colectiva.

Así, en aquellos países donde existe una pluralidad sindical, se observa una gran cantidad de convenios colectivos destinados a regular relaciones de trabajo que engloban a trabajadores de la misma empresa e incluso de la misma actividad tratados por regulaciones diferentes, pese a tener idénticos empleadores y tareas, lo cual implica muchas veces tratos peyorativos. Ello posibilita un esquema de desigualdad, que en el plano laboral significa trato discriminatorio (Sappia, 2014).

A su vez, es necesario resaltar que los convenios 87 y 98 de la OIT, si bien han sido un pilar fundamental para la protección de los derechos de los trabajadores y asociaciones sindicales, fueron firmados en forma contemporánea a la reforma constitucional, pero terminaron siendo incorporados en los años siguientes por la Argentina. Es decir, si bien se constata la existencia del tema en la agenda internacional, no necesariamente esto se replicó en una demanda de las clases trabajadoras por su inclusión a nivel constitucional local.

En síntesis, nos interesa ponderar la existencia del modelo de unidad sindical propio del derecho laboral argentino, que desde sus comienzos ha buscado la proyección de una fuerza fuerte de representación de las necesidades obreras en su situación de desigualdad propia de la relación laboral. Desigualdad que busca equilibrarse con la legislación laboral, la negociación colectiva y la representación sindical. Todo esto teniendo como marco que en los años previos a la reforma constitucional de 1949, se registra el exponencial crecimiento de la sindicalización obrera como así también la normativización de numerosos derechos laborales.

Si bien no identificamos a la negociación colectiva como una de las demandas unificadas de sindicatos y trabajadores y trabajadoras en la época a la convención constituyente de 1949, sí podemos afirmar que era una cuestión absolutamente vigente en la conciencia obrera. A diferencia del derecho de huelga, trabajado también en esta obra, el de la negociación colectiva no parece haber sido una bandera fuerte del movimiento obrero ante la reforma. Ello se puede deber a que, conforme lo relatado, los acuerdos y convenios funcionaban con la intervención estatal que los fomentaba o porque no vislumbraban los inconvenientes que podían surgir si la obligatoriedad y aplicación “erga omnes” no se encontraba regulada cuando no existiera un gobierno que tienda a resguardar sus derechos.

Así como la reforma constitucional de 1949 interpeló a la sociedad de entonces hacia una manifestación y exteriorización de sus necesidades y deseos, a esos trabajadores y trabajadoras a llevar adelante

sus reclamos y a, por lo menos, intentar que estuviesen en la agenda constituyente, es necesario hoy más que nunca no perder de vista el principio fundamental de progresividad de los derechos laborales, que debe estar consagrado en la conciencia obrera y colectiva como una realidad sobre la que siempre debe avanzarse, así como también la importancia de la negociación colectiva a los fines de la lucha por los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

Nuestro modelo no puede ignorar que la libertad sindical tiene entre sus objetivos que los trabajadores, trabajadoras y las asociaciones que los/las representan, puedan ejercer libremente la defensa de sus intereses, ni dejar de considerar que cuando hay inferioridad de condiciones la falta de regulación puede ser contraproducente. Es por ello, que es necesario no perder de vista la condición de desigualdad en la que se encuentra el trabajador y que cuanto más unida y poderosa sea la asociación sindical que lo represente, más efectiva será la defensa que pueda llevar a cabo.

Siguiendo esta línea de ideas, consideramos que el proceso hoy existente de acumulación desmedida de capitales y grupos económicos, necesita de un sindicalismo fuerte y unido, de manera que los intereses y derechos de los trabajadores y las trabajadoras puedan ser tutelados ante la desigualdad de condiciones en la que se encuentran los agentes del derecho laboral. Es por ello que la libertad sindical debe entenderse, no como un fin en sí mismo, o un concepto abstracto, absoluto e ilimitado, sino como una herramienta concreta para que los sindicatos puedan cumplir con sus fines. Y no consideramos que la no inclusión en forma taxativa y expresa del derecho de negociar colectivamente fuese en contra de dicha libertad, sino que hay que observarlo en clave interrelacionada con toda la normativa tendiente a fortalecer a quien debe defender los derechos de los trabajadores, y que obraba en el contexto de la reforma.

## Bibliografía

---

- Acha, Omar y Quiroga, Nicolás, *El Hecho Maldito. Conversaciones para otra historia del peronismo*, Rosario, Prohistoria, 2012.
- Afarian, Jorge y Pasarin, Sebastian, “La ley sobre convenciones colectivas de trabajo de 1953 y la opinión sindical en su tratamiento parlamentario. Discusiones tempranas del “modelo sindical argentino”, en *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 19 (2), La Plata, UNLP, 2019, 1-16. . <https://doi.org/10.24215/23468971e105>
- Battistini, Osvaldo, *El modelo sindical en crisis*, CEFS, Documentos de Debates, 2010.
- Caruso, Laura y Stagnaro, Andrés, “Para una historia de la Organización Internacional del Trabajo y América Latina: perspectivas, problemas y trabajo colaborativo”, en *Trabajos y Trabajadores en América Latina (Siglos XVI-XXI)*, La Paz; Centro de Investigaciones Sociales, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2019, pp. 181 - 202
- Coscia, Vanesa, “El sindicalismo argentino en clave de diálogo y confrontación desde la llegada del peronismo”, en *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 46 (1), pp. 89 – 98, 2017.
- Deveali, Mario, “Formas y alcances de la intervención del Estado en los Convenios Colectivos”, en *Derecho del Trabajo*, 311, 1945.
- Doyon, Louise, *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.
- Etala, Carlos, *Derecho colectivo del trabajo*, Buenos Aires, Astrea, 2007.
- Fernández Madrid, Juan Carlos y Caubet, Amanda, *Leyes fundamentales del trabajo*, Buenos Aires, Pulsar, 1994.
- Gallart Folch, Alejandro, “La ley Suiza sobre Convenciones Colectivas”, en *Derecho del Trabajo*, 434, 1942.
- Gil Albuquerque, Román, *El Derecho del Trabajo democrático en la República de Weimar*, Tesis doctoral, Castilla, Universidad de Castilla La Mancha, 2015.
- James, Daniel, *Resistencia e integración: el peronismo y la clase trabajadora argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.
- Little, Walter, “La organización obrera y el Estado peronista”, en *Desarrollo Económico*, n° 75, vol. 19, Buenos Aires, IDES, 1979, pp. 331-376.

- Luciani, María Paula, “El Estado peronista frente a las negociaciones colectivas: de las nuevas herramientas institucionales a la legalización de las convenciones colectivas”, en *Revista Nacional de la Facultad de Ciencias Sociales*, n° 34, vol. 49), Costa Rica, UNCR, pp. 1-15. 2014.
- Matsushita, Hiroshi, *Movimiento obrero argentino. 1930-1945*, Buenos Aires, Hyspamérica. 1986.
- Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos, *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.
- Nápoli, Rodolfo, *Enciclopedia Jurídica Omega*, Buenos Aires, DRISKLL, 1979.
- Pasarín, Sebastián Nahuel, “El decreto 33.302 de 1945: prototipo del derecho del trabajo en la Argentina”, V Jornadas de Jóvenes Investigadoras/es en Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Dr. Ambrosio L. Gioja”; 2017, disponible en <https://jornadasdejovenesinvestigadoras/esenderechoycienciasblog.files.wordpress.com/2017/11/sebastic3a1n-pasarc3adn-el-decreto-33-302-de-1945-prototipo-del-derecho-del-trabajo-en-la-argentina.pdf> [sitio consultado el 31-03-2021].
- Recalde, Mariano, *El modelo sindical argentino. Régimen Jurídico*, Buenos Aires, Eduvim, 2015.
- Sappia, Jorge “El modelo sindical en la realidad actual”, Equipo Federal del Trabajo, Buenos Aires, 2013, disponible en <https://newsmatic.com.ar/conectar/245/103/articulo/3673/El-modelo-sindical-en-la-realidad-actualJorge-Jernimo-Sappia.html> [sitio consultado el 31-03-2021].
- Simon, Julio César, *Tratado de Derecho Colectivo del Trabajo*, Buenos Aires, La Ley, 2012.
- Stagnaro, Andrés, *Los Tribunales del Trabajo como escenario del conflicto entre el capital y el trabajo: 1948-1960*. Tesis presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctor en Historia, 2012. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.802/te.802.pdf>
- Torre, Juan Carlos, *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990.
- Universidad Nacional de Chile, “Las nuevas Constituciones de Francia y de Italia y el Derecho Social”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, n° 44-51, XII, Chile, Facultad de Derecho, 1946-1947.

- Unsain Alejandro, “Líneas generales de la reglamentación de la asociación profesional”, en *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, La Ley, 1943.
- Unsain, Alejandro, “Sanciones por la falta de cumplimiento de los contratos colectivos”, en *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, La Ley, 1944.
- Vita, Leticia, “Constitucionalismo social como democracia económica. Una relectura de la Constitución de Weimar a la luz del aporte de Hugo Sinzheimer” en *Historia Constitucional*, n° 19, 2018, pp. 565-591.
- Vita, Leticia, “El pueblo a la Constitución. La Reforma Constitucional de 1949 a la luz de las peticiones a la Asamblea Constituyente”, en *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina*, 132, 2020, pp. 9-22.

## **La participación en las ganancias de las empresas en la Constitución de 1949**

María Alejandra Vives e Ismael Pasquinelli

### 1. Introducción

Mediante el presente estudio buscamos realizar un acercamiento hacia el instituto de la participación en las ganancias en el derecho constitucional argentino, tomando como eje el contexto de la reforma constitucional de 1949. Este derecho fue omitido en el texto sancionado por la convención constituyente de 1949, pero incluido en la reforma de 1957, convocada (con la proscripción del partido peronista) por la autoproclamada “revolución libertadora”.<sup>125</sup> Hoy, a 64 años de su constitucionalización, este derecho todavía no ha sido reglamentado por ley alguna, por lo que carece de efectividad.

El derecho a la participación en las ganancias, utilidades o beneficios (estos conceptos suelen ser utilizados indistintamente), puede conceptualizarse como el que tiene cada trabajador y trabajadora a per-

---

<sup>125</sup> Nombre con el que se autodenominó a la dictadura cívico-militar que gobernó la República Argentina tras derrocar al presidente Juan Domingo Perón en el año 1955 y hasta mayo de 1958.

cibir, además de su salario, un porcentaje de las utilidades o ganancias de la empresa en que trabajan. Generalmente, en los países en que se ha aplicado, este pago adicional se realiza con periodicidad anual, luego de efectuado el balance de la empresa. Así, depende de la existencia de ganancias, aunque no afecta el hecho de que el trabajador se mantiene ajeno a las pérdidas de la empresa.

En este capítulo, abordaremos el tratamiento de este derecho en el marco de la Constitución de 1949 desde una perspectiva transnacional e incluyendo herramientas de la historia social. Desde el primer enfoque, contrastaremos la ausencia de este instituto en los debates del 49 con el desarrollo que tuvo este en el derecho comparado. Desde el segundo, abordaremos el caso de las peticiones que los trabajadores hicieron llegar a la convencional constituyente en las que lo incluyen como reclamo. Entendemos que esto nos permitirá vislumbrar el desarrollo que tenía este derecho en la época y así contrastarlo con su ausencia, tanto en la reforma constitucional como en una legislación general del instituto, siguiendo este el mismo derrotero del derecho de huelga y del instituto de la negociación colectiva, ambos trabajados en otros capítulos de este libro.

## 2. La participación en las ganancias en perspectiva transnacional

El origen del concepto de participación en las ganancias o reparto de utilidades se retrotrae a la definición concertada en el Congreso Internacional de Reparto de Utilidades celebrado en París en el año 1889. Según esta, el reparto de utilidades era entendido como: “arreglos permanentes bajo los cuales los trabajadores reciben, además de sus sueldos y salarios, una participación en alguna base predeterminada, en sus utilidades generadas. La suma que corresponde a los trabajadores varía con el nivel de utilidades” (Cynog-Jones, 1956).

La primera experiencia de aplicación del instituto de participación de los trabajadores en los lucros patronales, por lo menos la más aceptada por la doctrina, se le atribuye francés Edmé-Jean Leclair en el año 1842 en el contexto de una fábrica de tintas (Machado, 1997). Cabe destacar que el sistema ideado en la Maison Leclair no se limitó a la participación en los beneficios, sino que también estableció un Comité de Obreros con poderes amplios y una Sociedad de Socorros Mutuos.

En la segunda mitad del siglo XIX este instituto tuvo un gran desarrollo tanto doctrinario como de aplicación práctica en Francia. La participación en los beneficios fue tratada en la Exposición Universal de París de 1867, en la 1878, en el Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional de 1896, en la reunión del Comité de la Democracia Social de 1908 y en el Congreso Nacional de la Participación en los beneficios en el comercio, la industria y la agricultura de 1912 (Bond, 1950).

Asimismo, a partir de la experiencia de Leclair, numerosas industrias aplicaron el instituto para con sus trabajadores, la mayoría de ellos con mucho éxito.<sup>126</sup> En efecto, según una encuesta efectuada en Inglaterra en 1914 había 324 establecimientos que aplicaban la participación en los beneficios: 136 en Inglaterra, 114 en Francia, 30 en Alemania, 30 en Estados Unidos, 10 en Suiza, dos en Italia y dos en los Países Bajos (Garbarini Islas, 1922).

---

<sup>126</sup> La papelería Cooperativa Laroche Joubert et Cie. (1845), la Compañía de Ferrocarriles de París a Orleans (1844), el Comptoir de l'Industrie Liniere (1846), la hilandería de Steinkeil, Dieterden y Cie. (1847), la imprenta De berny (1848), la Compañía de Gas, de Mans y Vendome (1849), la Compañía de Seguros Generales de Paris (1850), la Compañía de Seguros La Providencia (1850), la papelería La Fleche (1850), Le Phénix, Compañía Parisiense de Seguros de Vida (1853), la Compañía de Seguros contra Incendios La Francia (1858), la Compañía Universal del Canal Marítimo de Suez (1865), la fábrica de pianos A. Bord (1865), la Casa Borchert (1867), el Banco Vernes & Cie (1870), la casa Barbas, Tassart y Balas (1872), la imprenta de la Viuda Godchaux & Cía (1872), la casa de fundición y plomería Vinet, Gontrand y Cía (1872), la Sociedad Anonima de Papelería Abadie (1872), la Sociedad Anónima de materias colorantes y productos químicos de Sant Denis (1872), la Compañía de Seguros contra Incendios El Águila (1872), la Compañía de Seguros Contra Incendios La Urbana (1875), el Comptoir d' Escompte de Rouen (1875), el Familisterio de Guisa (1876), la Compagnie Algérienne (1877), Milde Hijos y Cía (1882), el Banco Popular de Menton (1883), la compañía de construcciones de Fives-Lille (1883), la cerrajería Andrieux (1883), la imprenta Gounouilhén (1884), la fábrica Baille-Lemaire (1885), la empresa de construcciones Delalonde & Gouverneur (1885), la sastrería militar Ducher y Cía (1886), las bodegas Cazalet e Hijos (1887), la fábrica de pianos Bord (1888), la Compañía de Seguros La Foincière (1888), la fábrica de máquinas de Breguét (1890), la Sociedad Anónima de Luz Eléctrica del sector de la Plaza Clichy (1891), la Caja de Ahorros y Previsión de Reims (1892), la Sociedad de minas de Carmaux (1900), la litografía e imprenta Sedaine (1900).

En Francia fue también donde más proyectos de ley se presentaron hasta el año 1949, aunque todos sin éxito: 1881 (Régimen de participación en los beneficios obligatorio), 1888 (Beneficios fiscales para cooperativas que participaran en los beneficios a sus trabajadores no asociados), 1891 (aplicación del instituto al Estado Nacional, tanto centralizado como descentralizado), 1895 (aplicación del instituto en talleres y fábricas del Estado y ferrocarriles), 1905 (en empresas del Estado), 1917 (Ley sobre Sociedades Anónimas y participación obrera), dos en 1919 (una Ley minera que incluía participación de los trabajadores de dicha actividad y otra sobre gestión de energía hidráulica en usinas eléctricas), 1921 (Ley que estableció un nuevo régimen para los ferrocarriles en la cual se creaba en cada empresa una cooperativa de personal y se distribuían los beneficios entre los trabajadores a través de la cooperativa) y 1937 (aplicación del instituto a las minas de potasa de Alsacia y a la organización de la industria de potasa) (Bond, 1948). Finalmente, la Constitución de 1946 no incorporaría ese derecho a su texto, sin embargo, sí incorpora la participación del trabajador en la gestión de las empresas por medio de la representación colectiva de delegados.

En Gran Bretaña se detectan numerosos casos de aplicación de este instituto pero el más notorio es el de la South Metropolitan Gas Company, la cual a raíz de una huelga general implantó en 1889 la participación en los beneficios, aplicada en relación con el precio del gas y en 1894 comenzó a fomentar la adquisición de acciones por los trabajadores, a quienes pagaba un mayor salario si adquirían acciones por su valor nominal de 5 libras (mientras cotizaban a 13 libras en la Bolsa de Comercio). En 1897, el personal de la compañía consiguió representación en el Consejo de Administración. En 1920, el capital obrero superaba las cuatrocientas mil libras y estaba repartido entre ocho mil quinientos obreros accionistas. El ejemplo de la South Metropolitan Gas and Co. Fue seguido por casi todas las demás empresas de la industria del gas. En 1938, 56 compañías distribuidoras de gas tenían implantados sistemas similares a este (Garbarini Islas, 1922 y Bond, 1950).

El Ministerio de Trabajo de Gran Bretaña publicó en 1920 un informe sobre la participación en los beneficios (“Report of Profit sharing and Co-partnership”). En dicho informe se indicaba que el sistema se aplicó en ese país por primera vez en 1865, el número fue elevándose paulatinamente hasta 580 casos, para disminuir progresivamente después, a tal punto que, al 31 de octubre de 1919 solo quedaban 182 planes

en actividad. Entre ese informe y hasta el último año relevado por la fuente, (OIT, “El año social”, Ginebra, años 1930 a 1940) se puede ver un aumento sostenido en la aplicación del instituto de la participación en las ganancias, hasta llegar en 1937 a 266 casos, con 223 000 trabajadores comprendidos. Si se incluyen a las sociedades cooperativas, también en auge en la época, suman 415 casos de aplicación en 1937, comprendiendo a 264 000 trabajadores. No existió ningún régimen legal obligatorio respecto a la participación en las ganancias en este país, solo hubo un proyecto fallido en el año 1930 para aplicar el instituto a las “industrias protegidas”, en aquel momento se denominaban de esa forma a las industrias que gozaban de derechos protectores de aduana (Bond, 1950).

En España se presentaron proyectos de ley, todos sin éxito, en los años 1903 y 1906. Sin embargo, fue con la sanción de la constitución republicana, el 9 de diciembre de 1931, que se constitucionalizó por primera vez a nivel europeo “la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas” (artículo 46). Cabe agregar que este derecho no fue reglamentado hasta después del ascenso al poder de Franco. Al implementarse el Fuero del Trabajo en el año 1938, se dispuso en la Declaración VIII: “El beneficio de la empresa, atendido un justo interés del capital, se aplicará con preferencia a la formación de las reservas necesarias para su estabilidad, al perfeccionamiento de la producción y al mejoramiento de las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores”. Asimismo, en el Fuero de los Españoles, se dispuso: “El Estado reconoce en la empresa una comunidad de aportaciones de la técnica, la mano de obra y el capital en sus diversas formas, y proclama, por consecuencia, el derecho de estos elementos a participar en los beneficios” (artículo 26).

Se reglamentó la participación en la industria metalúrgica (1942); química, papelera, alcoholes de melaza Tabacalera S.A. (1946); Compañía telefónica y radiodifusión (1947); Banco Hipotecario de España (1948); Banco Exterior de España (1948); Empresa Nacional Calvo Sotelo de Combustibles (1949); entre otros. Cabe destacar que en todas estas reglamentaciones se participaba al trabajador en los beneficios únicamente si estos eran superiores al 5 % del capital de la empresa, situación que no ocurría frecuentemente (Bond, 1950). Aunque se ensayaron distintas legislaciones, este instituto quedó finalmente limitado, o mejor dicho confundido, con la instauración obligatoria y periódica del sueldo anual complementario (Cayuela Sánchez, 2010).

Si bien excede el objeto de estudio de la presente publicación, resulta curioso que el derecho a la participación en los beneficios tuviera en la época tanta vigencia que se encontrara presente tanto en programas políticos liberales en su camino hacia el Estado Social de Derecho, como en un régimen reaccionario como fue la dictadura de Franco. Esto nos podría indicar que el instituto era visto por los gobiernos de la época como una buena herramienta para armonizar la relación entre el capital y el trabajo.

En el caso de Italia, la Constitución de 1947 no preveía el derecho de los trabajadores a participar en las ganancias de las empresas, pero en su artículo 43 disponía: “La ley podrá, con finalidades de interés general, reservar a título originario o transmitir mediante expropiación y con indemnización al Estado, a entes públicos o comunidades de trabajadores o de usuarios determinadas empresas o categorías de empresas que exploten servicios públicos esenciales o fuentes de energía o situaciones de monopolio y tengan carácter de interés general predominante”. De este modo, el texto se refiere al modelo de cogestión, con la misma excepcionalidad y requisitos que tiene la expropiación en el derecho argentino. En Italia, no encontramos registros de legislación referida al instituto que tratamos.

Mención aparte merece el caso de Alemania. Si bien la Constitución de Weimar de 1919 no incluyó el derecho a la participación en las ganancias, incorporó mediante su artículo 165<sup>127</sup> un sistema de consejos

---

<sup>127</sup> “Los obreros y empleados serán llamados a colaborar, al lado de los patronos y con igualdad de derechos, en la reglamentación de las condiciones de la retribución y el trabajo, así como en todo el desenvolvimiento económico de las fuerzas productivas. Quedan reconocidas las agrupaciones de ambas clases y sus federaciones. Para defensa de sus intereses sociales y económicos, tendrán los obreros y empleados representaciones legales en Consejos obreros de empresa (*Betriebsarbeiterräten*) así como en Consejos de obreros de distrito agrupados por regiones económicas, y en el Consejo obrero del Imperio (*Reichsarbeiterrat*). Los Consejos obreros de distrito y el Consejo obrero del Imperio, unidos con las representaciones de los patronos y demás clases interesadas de la población, formarán Consejos económicos de distrito y un Consejo económico del Imperio (*Reichswirtschaftsrat*), llamados a entender en todas las cuestiones de orden económico y a cooperar en la ejecución de las leyes socializadoras. Los Consejos económicos de distrito y del Imperio estarán constituidos en forma que se hallen representados en ellos todos los

de trabajadores y consejos económicos, organizados piramidalmente desde los lugares de trabajo hasta el nivel nacional, donde los trabajadores serían llamados a colaborar en igualdad de condiciones junto con sus empleadores para determinar salarios y condiciones de trabajo. Esta cláusula, si bien no contempla específicamente a la participación en las ganancias, se podría interpretar que va incluso más allá de esta, socializando los medios de producción ubicando a los trabajadores y las trabajadoras organizados en un lugar de cogestión del capital (Gil Alburquerque, 2015) o al menos plantear la autodeterminación de los trabajadores y así robustecer la “constitución económica” en los términos de Hugo Sinzheimer (Vita, 2018).

En lo que respecta a la experiencia latinoamericana, para 1949 esta era muy rica en la concesión de este derecho tanto a nivel constitucional (México en 1917, Ecuador en 1946, Perú en 1933, Bolivia en 1938 y Brasil en 1946) como a nivel legislativo (Venezuela en 1936, y Chile en 1931) o reglamentario (Colombia en 1948). En efecto, la Constitución mexicana de 1917, aprobada en el estado de Querétaro, célebre por ser la primera constitución en incluir derechos sociales y con gran amplitud, en su artículo 123 apartado VI in fine disponía: “(e)n toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX”. A su vez, en el apartado IX preveía: “(l)a fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en

---

grupos profesionales importantes en proporción de su importancia económica y social. Los proyectos de ley económicos y de política social de interés fundamental deberán ser sometidos por el Gobierno del Imperio a informe del Consejo económico del mismo, antes de su presentación. El Consejo Económico del Imperio podrá tener asimismo la iniciativa de tales proyectos de ley, los cuales, aunque el Gobierno no los haga suyos, habrá de presentarlos al Reichstag con indicación de su opinión. El Consejo económico podrá defender ante el Reichstag sus proyectos valiéndose de uno de sus miembros. Podrán confiarse a los Consejos obreros y a los Consejos económicos facultades de control y de administración en las materias que les son propias. Es de la competencia privativa del Imperio regular la organización y atribuciones de los Consejos obreros y de los Consejos económicos, así como sus relaciones con otras corporaciones sociales autónomas”.

cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado”.

La primera legislación regional en incluir la participación en las ganancias fue la del estado de Veracruz en 1918. Allí se fijó la participación de los trabajadores en “un mes de salario” (lo que restringe la participación a lo que conocemos como sueldo anual complementario). Esta ley fue modificada en 1921 y se estableció, finalmente, una real participación de los trabajadores, disponiendo que esta no sería inferior al 10 % de los beneficios netos de la empresa y con un procedimiento específico a seguir. Las leyes dictadas por los otros Estados fueron similares a las de Veracruz de 1921, aunque algunas suprimieron el límite mínimo del 10 % y otras fijaron límites mínimos y máximos de participación, del 5 % y 10 %, respectivamente (Bond, 1950).

En 1929, se modificó la constitución mexicana otorgando al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia del trabajo. En aquel mismo año el “Proyecto Portes Gil” disponía un derecho a la participación impropio a la naturaleza del instituto, ya que el sistema progresivo de porcentajes no era sobre las ganancias empresarias sino sobre la remuneración del trabajador. De todas formas, finalmente este proyecto fue rechazado. Recién en el año 1931 se sancionó la Ley Federal del Trabajo, la cual omitió reglamentar el derecho a la participación de los trabajadores previsto en la Constitución de 1917. La participación sería incluida en la legislación federal recién en el año 1961, delegando nuevamente a cada Estado su reglamentación (Sosa Meléndez, 2004).

En Perú, el artículo 45 de la Constitución de 1933 estableció: “el Estado favorecerá un régimen de participación de los empleados y obreros en los beneficios de las empresas”. A nivel reglamentario, el 3 de diciembre de 1948 se sancionó el Decreto N° 10.908, el cual estableció la participación en las utilidades con base en el 30 % de las utilidades netas, con distribución proporcional a la remuneración, antigüedad, asistencia y eficiencia (Cesarino Junior, 1965).

En Bolivia, el artículo 127 de la constitución de 1938 dispuso: “la ley determinará el sistema de participación de los empleados y obreros en los beneficios de las empresas”. El año siguiente, en el que se sancionó la Ley Fundamental del Trabajo, esta estableció en su art. 57: “(l)os patronos de empresas que hubieren obtenido utilidades al final del año otorgarán a sus empleados y obreros una prima anual no inferior a un mes y quince días de salario respectivamente, de acuerdo con el sistema que establezca el Reglamento General del Trabajo”. Dicha reglamentación llegó recién

mediante un decreto del 13 de agosto de 1943, el que limitó el alcance del derecho a “una prima anual no inferior a un mes y quince días de salario” y además previó que el monto de dichas primas no podría superar el 25 % de las utilidades netas de la empresa.

En Ecuador, el artículo 185 de la Constitución de 1946 determinó: “todos los trabajadores participarán en las utilidades líquidas de sus respectivas empresas, en el porcentaje que señale la Ley, el que no podrá ser menor del cinco por ciento. La Ley regulará el reparto”. El 2 de diciembre de 1948 se sancionó la ley que reglamentó este derecho y estableció en su artículo segundo un 7 % de participación individual neta de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

En Brasil, la Constitución de 1946 en su artículo 157 inc. IV dispuso la “participación obligatoria y directa del trabajador en las ganancias de la empresa, en los términos y forma que determine la ley”. A nivel legislativo, después de la Constitución de 1946, se presentaron numerosos proyectos para regular el precepto constitucional. Todos estos, fueron agrupados en el Sustitutivo nº 1 039/48. Este, luego de sufrir varias enmiendas, fue finalmente aprobado por la Cámara de Diputados y enviado al Senado Federal donde tomó el número 333/52, como proyecto proveniente de la Cámara de Diputados. Este proyecto no fue aprobado por la cámara de senadores ni los que se presentaron posteriormente. Además, cabe destacar que la Carta Económica de Teresópolis (1945), la Carta de la Paz Social (por participación indirecta de utilidades), el II Congreso Brasileño de Derecho Social, el Congreso Sindical de Trabajadores y el Congreso Brasileño de Trabajadores Industriales (1949), se manifestaron a favor de la participación en las utilidades (Cesarino Junior, 1965). Cabe destacar que el derecho a la participación en las ganancias no se encontraba en la constitución de 1934 ni en la de 1937.

En Venezuela, la Ley de Trabajo promulgada el 16 de julio de 1936 concedió en su artículo 63 la participación en los beneficios de las empresas con carácter general y obligatorio. Dispuso que el importe debía ser establecido por las autoridades competentes y no podría exceder el monto de dos salarios para los trabajadores de grandes establecimientos y de uno para los de los pequeños. Su reglamentación mediante decreto el 17 de diciembre de 1938 ideó un sistema progresivo según capital y trabajadores empleados por las empresas, siendo la máxima participación del 12,45 % del sueldo anual del trabajador y la mínima del 2,5 %. La Ley del Trabajo fue modificada en el año 1945 y aumentó el alcance

de la participación mediante la obligación de toda empresa de distribuir un mínimo del 10 % de su utilidad líquida anual entre sus trabajadores, en proporción a sus salarios, no pudiendo exceder cada participación individual del importe de dos meses de salario (Bond, 1950).

En Chile, el Código de Trabajo, sancionado por el Decreto con fuerza de ley N° 178, del 13 de mayo de 1931, en sus artículos 146 a 151 dispuso la obligatoriedad de la participación en los beneficios en las empresas que ocupen más de 25 trabajadores. Este derecho no estaba previsto en el texto constitucional de 1925. Esta participación sería por lo menos del 20 % de la utilidad, sin que la gratificación individual pudiera ser superior al 25 % del sueldo anual. La distribución sería sobre la base de los sueldos y antigüedad de los trabajadores. En el caso de los obreros industriales, la participación sería facultativa para el empleador. Un decreto sancionado el 11 de octubre de 1944 reglamentó el instituto respecto a organizaciones sociales, y estableció que la participación sería del 50 % a los obreros sindicados y el 50 % restante al sindicato (Bond, 1950). El alcance de este decreto fue muy limitado: “(e)n realidad, prácticamente otorgan una bonificación anual, que es un máximo de 3 meses de salario, es decir, el 25 % del salario anual, o bien, el 20 % de las ganancias anuales, a elección del empleador” (Cesarino Junior, 1965).

En Colombia, el 20 de julio de 1948 se sancionó un decreto que estableció la obligatoriedad de la participación en las ganancias de los trabajadores en “las empresas comerciales e industriales cuyo patrimonio sea o exceda de 100.000 pesos y que ocupen más de 20 trabajadores permanentes, las agrícolas y forestales cuyo patrimonio sea o exceda de \$200 000 y que tengan más de 30 trabajadores permanentes, y las ganaderas cuyo patrimonio sea superior a \$200 000 y que ocupen más de 20 trabajadores permanentes, tienen obligación de distribuir una parte de las utilidades que excedieran determinado por ciento de rendimiento, entre los trabajadores que prestan servicios personales en forma permanente”, consagrado en el art. 320 del Código Sustantivo de Trabajo.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> “De las utilidades que resultaren después de hacer las deducciones y liquidaciones reglamentarias y legales que rigen para los impuestos de patrimonio, renta y complementarios, y, además, la deducción por la renta de trabajo que corresponda al empresario de acuerdo con las leyes sobre la materia y un rendimiento hasta del 12 por ciento, calculado sobre el valor del patrimonio de la

En síntesis, al menos hasta 1949, podemos aseverar que existía un reconocimiento del derecho a la participación en las ganancias bastante extendido en Europa y en la región, en lo que hace al nivel legislativo y en menor medida, a nivel constitucional. Dos rasgos en común se destacan de la redacción constitucional de este instituto: el uso del imperativo y el mandato al legislador para su posterior reglamentación. En el primer caso, propone una medida de fuerte alcance, no es opcional sino que tiene una pretensión de generalidad. En el segundo caso, se evidencia que estos derechos son entendidos como “programáticos”. Es decir, derechos que no son efectivos hasta la sanción de una ley que lo reglamente. Esta visión era la dominante en la academia jurídica de la época y actualmente es fuertemente controvertida.<sup>129</sup>

Algunos casos especiales para destacar son el de la Constitución de Ecuador de 1946, en la cual además del uso del imperativo se prevé un contenido mínimo del derecho (“no podrá ser menor al 5 %”), por lo que en este caso, incluso adhiriendo a la tesis más restrictiva de las normas programáticas, dicha cláusula sería directamente eficaz aún si no se la hubiera reglamentado.

En el caso de la Constitución de Perú, por otro lado, la fórmula utilizada fue la de “el Estado favorecerá...”, teniendo la cláusula de esta

---

empresa en el respectivo año gravable, se destinará, para distribuir entre los trabajadores un porcentaje cuya cuantía se fijará de acuerdo con la siguiente tarifa: a) Utilidades de hasta 12 por ciento sobre el patrimonio, exentas; b) Utilidades del 12 al 15 por ciento sobre el patrimonio, al 5 por ciento; c) Utilidades del 15 al 18 por ciento sobre el patrimonio, el 8 por ciento; d) Utilidades del 18 al 25 por ciento sobre el patrimonio, al 12 por ciento; e) Utilidades del 25 al 35 por ciento sobre el patrimonio, el 15 por ciento; f) Utilidades del 35 por ciento en adelante, el 20 por ciento. (Bond, 1948#). No obstante, este régimen duró muy poco ya que el 5 de agosto de 1950 se sancionó el decreto N° 2663, el cual sustituyó la participación en las utilidades por el “sueldo anual complementario”. Revista *La Semana*, Colombia, del 24 de julio de 1948.

<sup>129</sup> Sobre esta temática pero desde un punto de vista actual ver Moreno Fontela (2015). En particular, respecto a la eficacia directa del derecho a la participación en las ganancias consagrado en el art. 14 bis de la Constitución Argentina, aclara que la doctrina constitucional argentina ha sugerido que el derecho de participación en los beneficios empresariales tiene caracteres propios que lo diferencian de los derechos prestacionales y le permiten generar derechos subjetivos con eficacia directa.

manera un contenido de mínima que incluso bajo la interpretación más amplia no sería directamente eficaz. Esta norma habilita la posibilidad de que la ley que la reglamentara prevea, no un sistema obligatorio y general sino un sistema de incentivos a las empresas que voluntariamente participen a sus trabajadores en sus ganancias (estos sistemas de incentivos –impositivos– no se pueden encontrar en la época de estudio pero sí surgieron en algunos casos con posterioridad<sup>130</sup>). A su vez, resulta curioso que siendo esta cláusula constitucional más acotada, la ley que la reglamentó fue la más generosa de la región respecto al porcentaje de utilidades empresarias a participar entre los trabajadores (del 30 %).

Respecto a los casos de Venezuela y Chile, en los que no se incorporó una cláusula constitucional, pero sí se reconoció el derecho por medio de normas jerárquicamente inferiores, hay que destacar que en todos estos casos se puso un tope a la participación de los trabajadores de dos y tres sueldos respectivamente, limitando, e interpretamos, desnaturalizando el instituto de la participación.

Entre los países de la región que no avanzaron en este derecho encontramos a Uruguay, que no lo incluyó en la Constitución de 1938 y solo tuvo un proyecto de ley el 9 de noviembre de 1946, ni tampoco lo agregaron a sus normas fundamentales Paraguay en 1940, Cuba en 1940, Guatemala en 1945, Haití en 1946, Panamá en 1946 ni República Dominicana en 1947.

### 3. La participación en las ganancias en la Argentina antes de 1949

El instituto de participación en las ganancias tiene en la Argentina también una historia que se remonta, al menos, a principios del siglo XX. En efecto, en el año 1905, el ex-presidente Carlos Pellegrini ya afirmaba

---

<sup>130</sup> Actualmente, en Estados Unidos, Canadá, Finlandia y Gran Bretaña se implementan sistemas voluntarios de participación en las ganancias, mediante incentivos fiscales a quienes lo apliquen, mientras que Francia aplica un sistema mixto, siendo voluntario –de incentivo– a empresas de menos de 50 trabajadores y obligatorio en el caso de que se supere esa cantidad.

la necesidad de cambiar el régimen del salario por el de asociación para terminar con el antagonismo entre capital y trabajo.<sup>131</sup> En el año 1907, el jurista y estadista José Nicolás Matienzo, en calidad de presidente del Departamento Nacional del Trabajo en el año 1907, se dirigió a la Unión Industrial Argentina para sugerirle la conveniencia de fomentar la aplicación de la participación en las ganancias en el país, a fin de “vincular los intereses de los capitalistas con los de los trabajadores”, y solicitó se lo informe sobre los datos que esa entidad tuviera respecto a su aplicación en industrias en ese momento. La UIA contestó que no tenía conocimiento de la existencia de empresas que aplicaran este instituto en el país y agregó: “los industriales, consultados al respecto por el consejo directivo que tengo el honor de presidir consideran esas medidas muy plausibles en principio y destinadas, sin duda, a ser adoptadas con provecho en un futuro no muy lejano, pero, en general, opinan que por ahora su adopción sería prematura”, justificando dicha respuesta mediante la comparación entre el estado de desarrollo industrial en el país y en el extranjero donde sí se aplicaba el instituto.

En el año 1920, el militar y diputado de la Unión Cívica Radical, Ricardo Pereyra Rozas, presentó un proyecto de ley sobre “sociedades a participación obrera”. Dicha norma no fue considerada pero preveía que todo establecimiento industrial o comercial podía transformarse en sociedad a participación obrera. Se trataba de una participación facultativa, siguiendo las directivas de la ley francesa de 1917, siendo incentivada dicha opción por incentivos impositivos y una preferencia por parte del Poder ejecutivo para futuras licitaciones (Bond, 1950). Cabe destacar que el diputado Pereyra Rozas presentó también el primer proyecto de ley referido a cooperativas de trabajo en el mismo año.

La Cámara de Diputados aprobó, en la sesión del día 17 de agosto de 1921, el proyecto del político y médico Juan Félix Cafferata, presentado el 23 de mayo de 1921, que autorizaba a la Presidencia de la cámara a “designar una Comisión de tres de sus miembros, que previa una encuesta sobre las relaciones entre el capital y el trabajo aconseje las medidas legislativas conducentes a dar intervención a los empleados y obreros en las gestión de las empresas y fábricas y a participar en los beneficios”. Una vez constituida dicha comisión, envió una encuesta

---

<sup>131</sup> Citado la sesión del 23 de mayo de 1921 en que se presentó el “Proyecto Cafferata”.

a numerosas entidades solicitando su “opinión sobre las posibilidades, ventajas o inconvenientes” respecto a la implementación de “a) Intervención de los empleados y obreros en la gestión de empresas y fábricas; y b) Participación de los obreros y empleados en los beneficios del capital...”.

Respecto a la encuesta Cafferata, en las fuentes (Garbarini Islas, 1922 y Bond, 1950) están muy bien sistematizadas las respuestas de las distintas entidades consultadas. Haciendo un balance de lo relevado se puede decir que la mayoría de las opiniones son contrarias a la implementación de la participación obligatoria, pero tiene bastante aceptación la participación facultativa. Asimismo, son reiteradas las opiniones en torno a lo desconocido del instituto en nuestro país y a lo prematuro de aplicarlo en ese tiempo. Mencionaremos en particular algunas de las que consideramos más relevantes.

El Museo Social Argentino, entidad de la que participó e impulsó por muchos años Guillermo Garbarini Islas, “se manifestó en principio de acuerdo con ambas ideas (gestión y participación) - sin encontrar en ellas la solución del problema social”. La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata, a través de Isidoro Ruiz Moreno, manifestó: “no puede asegurarse que el participacionismo haya tenido éxito franco en sus aplicaciones prácticas” pero consideró, no obstante, que tiene “bondades indiscutibles”, y “conviene insistir en su aplicación”. Finalmente, la Unión Industrial Argentina (UIA), integrada en la época por 27 sociedades gremiales autónomas, organizó una encuesta entre todas sus secciones y socios, y habiendo hecho esto, respondió a la encuesta Cafferatta manifestándose ampliamente en contra de cualquiera de las dos medidas. Algunas sociedades comerciales contestaron remitiendo normativa de sus estatutos que disponían la participación en las ganancias o algún sistema de gratificación similar (Thompson Ltda., Tornquist, Escasany, La Superiora, etc.).

El Departamento Nacional del Trabajo, presidido por el jurista Alejandro Unsain, se mostró escéptico con la implementación del instituto por considerar que se trata de una de “las etapas finales de la legislación social”.<sup>132</sup> La Asociación del Trabajo sostuvo que era “in-

---

<sup>132</sup> “Cúmpleme manifestar que este Departamento no ha intentado últimamente ningún esfuerzo, convencido de antemano de su inutilidad presente, ya que

necesaria toda intervención legislativa directa para el establecimiento de la participación de los empleados y obreros en los beneficios y en la gestión de las empresas, sin que esto signifique que no apoye y sostenga, como ya lo ha hecho, cualquier iniciativa de colaboración que tienda a esa finalidad”.

Entre las entidades obreras, el gremio la “Fraternidad” se declaró contrario al sistema. Sostuvo, entre otras cosas, que sería “necesario esperar que el concepto del derecho obrero penetre más en la mente de los directores de las empresas y fábricas, y de los capitalistas en general, en virtud de una eficaz acción gremial de los trabajadores, esto es, por la ascendente capacitación de estos en el manejo de sus intereses, para que la participación de los beneficios del capital pueda ser sincera y realmente efectiva”. La Asociación Ferroviaria Nacional se manifestó a favor del instituto, siempre y cuando fuese con carácter general y no en forma de “bonificaciones especiales acordadas como privilegio a determinada categoría de personal”. La Confraternidad Ferroviaria la consideró una reforma deseable pero prematura.

En cuanto a la opinión de organizaciones sindicales, el propio Garbarini Islas dijo haber entrevistado al señor Alejandro Salvetti, secretario de la Unión Sindical Argentina (del cual cita sus declaraciones precisas –con carácter extraoficial–) en su despacho, y a dirigentes de otras organizaciones de trabajadores de menor cuantía, dice que todos estos le expresaron que el instituto de la participación en las ganancias y/o en la gestión no tenía ningún interés para ellos (Garbarini Islas, 1922). Por el contrario, al consultar a trabajadores individualmente, casi con unanimidad se expresaron a favor de la aplicación del instituto de la participación (Garbarini Islas, 1922).<sup>133</sup>

Finalmente, en el año 1924, el Congreso de Economía Social votó una recomendación para la institución de dos clases de sociedades de

---

no lo parece fácil, en efecto, llegar a lo que parece ser una de las etapas finales de la legislación social sin haber jalonado antes el camino con las leyes básicas indispensables” (Garbarini Islas, 1922).

<sup>133</sup> Esto se puede explicar a la luz de conclusiones de Ulises Bond en su tesis doctoral para la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de Buenos Aires. Allí afirmaría: “los sindicatos se han opuesto también por considerar que la participación es un arma ideada por los patrones para alejar a los trabajadores de los sindicatos y debilitar los movimientos sindicales” (Bond, 1950, p. 181).

participación: facultativas para la industria privada y obligatoria para las empresas concesionarias de servicios públicos o que exploten las riquezas de la comunidad (Bond, 1950).

Ya en tiempos del primer peronismo, la participación de las ganancias era una realidad en algunos establecimientos comerciales. El 27 de enero de 1947, la fábrica de autos Hispano-argentina celebró un convenio de empresa en el cual disponía la participación de los trabajadores sobre el 25 % de sus ganancias líquidas y la designación de un representante de obreros y otro de trabajadores para el directorio, así como la designación de un técnico para revisar la contabilidad trimestralmente.

El decreto 17.503/1947 del 21 de junio de 1947 (B.O. 23/07/1947) creó un “fondo de estímulo del personal” para los trabajadores de la flota mercante del Estado, en el que participaba a sus trabajadores el 5 % de las ganancias. Ese mismo año, el Sindicato de Luz y Fuerza presentó un petitorio a las empresas de electricidad de la Capital Federal, CADE y CIAE, que contenía una cláusula sobre participación en los beneficios, dicha cláusula fue rechazada por las empresas durante la negociación. Poco después, el decreto 8730/1948 del 20 de marzo de 1948 (B.O. 01/04/1948), que sancionó el estatuto orgánico de la dirección nacional de industrias del Estado, dispuso la participación de un 30 % de las ganancias entre sus trabajadores.

Respecto a los proyectos más próximos a 1949, en noviembre de 1945 se presentó un proyecto de decreto-ley que preveía la creación de un Instituto Nacional de las Remuneraciones y Participación en las Ganancias. En su artículo 45, establecía la participación en las ganancias progresiva del 10 % en 1946 al 22 % en 1951, sin derecho a intervenir en la dirección y administración de la empresa. Afirma Bond (1950) que este proyecto de decreto-ley encontró gran oposición de la opinión pública, especialmente en la parte referente a la participación en los beneficios. Finalmente, y con exclusión de esta última parte, fue promulgado con el número 33302/1945 y confirmado por la Ley 12.921. Por el decreto definitivo, se creó el Instituto Nacional de Remuneraciones y se establecían el salario vital mínimo, salario básico, sueldo anual complementario, aumento de emergencia y estabilidad de los trabajadores.

Si bien no se trata específicamente de participación en las ganancias, el proyecto de plan quinquenal (1947-1951) presentado por el presidente Juan Domingo Perón a la Cámara de Diputados el 21 de octubre de 1946, preveía entre su paquete de proyectos uno sobre “ac-

cionariado del trabajo” (en el capítulo “Obra Social”). Allí se establecía con carácter optativo para las sociedades anónimas, la posibilidad de facilitar la compra de acciones por parte de sus trabajadores, mediante convenios colectivos o de empresa, otorgando ventajas económicas, las cuales serían reglamentadas por el Poder Ejecutivo (Bond, 1950, p. 284).

En su exposición de motivos, encontramos la declaración más desarrollada por parte del Poder Ejecutivo en relación con el tema. Allí se dice:

“el Poder Ejecutivo que hoy preside el desenvolvimiento de la Nación Argentina, tuvo como finalidad esencial una política socialmente avanzada y encaminada a apoyar a los trabajadores en cuantas reivindicaciones fuesen legítimas y justas. Entre ellas ninguna tan importante como la encaminada a facilitar la participación de los trabajadores en los beneficios de las industrias, aspiración respecto a la cual ya se han dado algunos pasos. Pero tal vez el más trascendental esté representado por la implantación del accionariado obrero, sistema ampliamente defendido por eminentes tratadistas y políticos y del cual se pueden esperar muy halagüeños resultados para los trabajadores con un menor quebranto para los capitalistas”.

Como se puede ver, el Poder Ejecutivo pone en un lugar de máxima importancia entre las reivindicaciones de los trabajadores al instituto de la participación en las ganancias. No obstante, acto seguido explica porque no va más a fondo con la medida creando un sistema de participación obligatorio:

“... no sería posible, o por lo menos no sería conveniente, una transformación tan radical del sistema de producción en la Argentina, mientras todos los demás países mantienen el régimen de salarios, un deber de elemental prudencia aconseja proceder en esta materia no de manera imperativa, imponiendo compulsivamente el accionariado obrero, sino por convencimiento, para que todos los interesados en la producción lleguen a comprender que el cambio beneficia a los intereses particulares y, lo que es más importante, a los de la colectividad. Ya se han hecho en este sentido y por iniciativa de las mismas

empresas, algunos ensayos satisfactorios; pero resultan insuficientes en el sentido de la extensión del sistema, por cuanto los poderes públicos nada han hecho para favorecer la evolución”.

Las fuentes de la época indican que este proyecto fue muy discutido por la opinión pública, que en general se mostró contraria al régimen, y en particular “se mostró contra el sistema de amortización de las acciones por su valor nominal, sin tomar en consideración el valor financiero”. Además, “se criticaba el hecho de que, mediante tal proyecto, se propiciaba el traspaso total de la propiedad de las empresas a los trabajadores, y su dirección por estos, sistema este que en la práctica no ha dado nunca buen resultado” (Bond, 1950, p. 287).

Reiteramos el valor que, según consideramos, tiene esta exposición de motivos para esta investigación, ya que es la explicación más contundente respecto a la intención del ejecutivo en avanzar en su programa en pos de alcanzar la justicia social, afirmando incluso que la participación en las ganancias se trata de la más importante en este sentido; exponiendo, a su vez, la limitación para hacerlo de manera obligatoria por la transformación que hubiera significado en el sistema productivo y la comparativa con los países de la región. Cabe agregar en esa línea que en el segundo plan quinquenal no se insistió con ninguna iniciativa de este tipo.

El 5 de marzo de 1947, el diputado de la Unión Cívica Radical (UCR), Oscar Lopez Serrot, presentó un proyecto de ley que preveía la participación de los trabajadores en el 33,33 % de las ganancias de las empresas junto con el derecho a examinar los libros contables. Ese texto, luego de rechazado, fue nuevamente presentado por el diputado Lopez Serrot el 22 de septiembre de 1948, también sin éxito. También había presentado el 6 de marzo de 1947, un proyecto de resolución con el fin de crear una comisión para el estudio de la participación en las ganancias. Tampoco obtuvo sanción favorable.

Por último, el 6 de agosto de 1947, el senador Miguel Aníbal Tanco (del bloque peronista) presentó un proyecto de ley que preveía la participación solo si las utilidades empresarias excedían el 20 % del capital, mediante un sistema de prorrateo y con la creación del “Instituto Nacional de Participación en las Ganancias y Accionariado Obrero”. Este proyecto llama poderosamente la atención debido a ciertas particularidades. Primeramente porque fue presentado por un senador

peronista, en segundo lugar porque este proyecto era muy mesurado en cuanto a su limitación del capital (con excepción del caso del accionariado, el cual si bien era facultativo en el proyecto, en caso de que la sociedad con acciones hiciera esta opción los trabajadores llegarían eventualmente a la mayoría de acciones). Finalmente, nos interesa en especial porque en el año 1949 el senador Tanco fue convencional constituyente y no hizo ninguna referencia a la temática, aun habiendo presentado ese proyecto de ley con tanta cercanía temporal.

El jurista Guillermo Cabanellas de Torres diría en su *Tratado de Derecho Laboral* del año 1949 que la participación no podía ser el resultado de una norma legislativa obligatoria, necesariamente general y uniforme, porque esto llevaría a fricciones, discordias y a una clara inestabilidad social. Su espíritu debía ser colaborativo. En ese sentido, podemos intuir que la doctrina de la época se mostraba reacia a la implementación de un sistema de participación en las ganancias obligatorio, e incluso podemos agregar que no era un tema ampliamente tratado. Esto, creemos, se podría explicar en parte por la tendencia conservadora que suele caracterizar a la academia jurídica respecto de ciertos derechos.

En síntesis, lo que este recorrido nos muestra es que la participación en las ganancias no era para 1949 un instituto ajeno o extraño que no hubiese sido tematizado o problematizado a nivel legislativo. También identificamos que se encontró con fuertes resistencias, tanto desde el poder económico como en algunos casos incluso desde las organizaciones sindicales de trabajadores, que encontraban en este instituto, un medio para doblegar su espíritu combativo.

#### **4. La participación en las ganancias en la convención constitucional de 1949: ¿oídos sordos? y su exigencia “desde abajo”**

El texto del Anteproyecto del Partido Peronista remitido a la convención constituyente de 1949 no contiene entre su articulado una cláusula específica que regule la participación obrera en las ganancias. El proyecto seguía casi al pie de la letra el decálogo de los derechos del trabajador de febrero de 1947, que no diferenciaba este instituto como un derecho específico. Tampoco fue objeto de debate en el seno de la

convención, que sí incorporó otras disposiciones y un detalle de derechos sociales por fuera del anteproyecto oficial.

En lo que sigue demostraremos que si bien la participación en las ganancias no fue tematizada en el debate en la asamblea constituyente de 1949, integró el conjunto de demandas que trabajadores y trabajadoras hicieron llegar a esta a partir de cartas, telegramas y demás notificaciones, que al día de hoy no han sido objeto de un análisis pormenorizado por parte de la historiografía o la academia jurídica (Vita, 2020). Entre enero y marzo de 1949 llegaron más de 200 peticiones, individuales y grupales, que pedían se incluyeran en la reforma determinados derechos, ciertas aclaraciones o bien, hacían visible un reclamo específico. De dicho acervo documental, tomaremos para el presente capítulo, solo aquellas que tienen vinculación con el instituto de la participación en las ganancias. Se trata de 29 peticiones (un 12 % sobre el total) que solicitan la inclusión de este derecho y que fueron motorizadas por sindicatos, uniones de trabajadores, grupos de obreros y en menor medida, por grupos de vecinos de diversas localidades del país.<sup>134</sup>

De la lectura de esta fuente se desprende que muchas peticiones solicitaban el derecho al control obrero sobre la producción.<sup>135</sup> Por ejemplo, aquellas presentadas por los obreros y vecinos de talleres de Córdoba<sup>136</sup> y los vecinos y obreros del Barrio Inglés de Córdoba.<sup>137</sup> Ambas solicitan el “control obrero y popular en la producción y comercialización de los productos para contener eficazmente el encarecimiento de la vida y la especulación capitalista”.

En el mismo sentido, identificamos las peticiones de los Obreros de la cerámica *La Andaluza*, Córdoba, que solicitan también el “control obrero y popular de la producción y la comercialización”.<sup>138</sup> En el caso de la Unión obreros de la construcción de la Ciudad de Mar del Plata<sup>139</sup>,

---

<sup>134</sup> Todos ellos se encuentran en cuatro cajas de las 14 que conservan todo el material correspondiente al trabajo de la Asamblea Constituyente de 1949 que se conserva en el Archivo y Registro de Leyes del Senado de la Nación.

<sup>135</sup> “Vecinos del barrio de Alberdi, Córdoba”, Petición Nro. 89, Caja Nro. 4.

<sup>136</sup> “Obreros y vecinos de Talleres de Córdoba”, Petición Nro. 96, Caja Nro. 4.

<sup>137</sup> “Vecinos y obreros del Barrio Inglés, Córdoba”, Petición Nro. 113, Caja Nro. 4.

<sup>138</sup> Obreros de la cerámica “La Andaluza”, Córdoba, Petición Nro. 114, Caja Nro. 4.

<sup>139</sup> Unión obreros de la construcción de la ciudad de Mar del Plata; Petición Nro. 124, Caja Nro. 4.

estos solicitan el control obrero en la producción, con el objeto de que dicha situación “permita evitar las maniobras agiotistas, liquidar los negociados y ocultamiento de los productos de consumo popular”. Asimismo, indican que era imprescindible el control obrero en todos los resortes de la industria y la producción.

Los Obreros de la construcción y vecinos de Río Cuarto, también, peticionaron en dicho sentido solicitando el “control obrero y popular en la producción y comercialización que ponga término a las maniobras especulativas de los capitalistas y acaparadores”.<sup>140</sup> En último lugar, y con la intención de realizar solo un pequeño muestreo, mencionamos la petición realizada por los Obreros metalúrgicos de José Ingenieros en la Provincia de Buenos Aires,<sup>141</sup> quienes recalcan la importancia de incluir en la constitución los derechos del trabajador y el control obrero de la producción con participación en las ganancias.

A partir de las peticiones citadas, podemos interpretar que el reclamo por la participación obrera en las ganancias se solicita en relación con otros elementos que hacen a las condiciones materiales de subsistencia y, en definitiva, a la constitución económica: la participación en la producción y comercialización, la reforma agraria y la nacionalización de empresas.

Una de las peticiones que merece especial detenimiento por la riqueza y extensión de su argumentación es la de las seccionales de la Fraternidad Ferroviaria.<sup>142</sup> Allí se solicita el control obrero en la dirección de la producción nacional mediante los siguientes argumentos:

“Consideramos como clase obrera que nada sólido podrá efectuarse en tanto la masa obrera no participe activamente en la dirección, control, planificación y política de la producción nacional. La lucha por la producción en defensa de nuestra economía y de nuestra revolución contra la especulación y el sabotaje capitalista creemos

---

<sup>140</sup> Obreros de la construcción y vecinos de Río Cuarto, Petición Nro. 129, Caja Nro. 4.

<sup>141</sup> Obreros metalúrgicos de José Ingenieros Prov. de Bs. As, Petición Nro. 148; Caja Nro. 5.

<sup>142</sup> Seccionales de “La Fraternidad” ferroviaria; Nro. Petición 195, Caja Nro. 5.

lograrla cuando los trabajadores logren el acceso efectivo a los organismos directrices, con su pujanza, su fuerza, con la capacidad organizadora que le es tan característica y sobre todo con esa conciencia que define con tanta claridad su rol histórico en la evolución social”.

Es interesante el rol que esta petición le atribuye a la efectiva concesión del derecho, indicando, por un lado, que este generaría un avance en la lucha contra la especulación y el sabotaje capitalista. Y por otro, enfatizando el rol de los trabajadores y trabajadoras como sujetos con capacidad organizadora. Incluso, en esta petición, la Fraternidad hace referencia a la agencia de los trabajadores y trabajadoras como parte de una clase con conciencia.

Por su parte, la petición presentada por la Unidad Socialista (corriente interna del Partido Socialista, PS)<sup>143</sup>, proponía: “los sindicatos con personería jurídica podrán organizar consejos de fábrica o de industria para ejercer el control obrero en la producción o representar los intereses obreros en las corporaciones nacionalizadas”. Aquí encontramos dos diferencias con el resto de las peticiones analizadas. La primera se vincula con el sujeto que puede hacer valer este derecho. Esta petición es la única que habla de “sindicatos con personería jurídica”, es decir, en lugar de poner el foco en el sujeto trabajador, el PS hace énfasis en el sindicato. Pero no en cualquier sindicato, sino en aquel que tiene personería jurídica, diferenciándolos con aquellas comisiones internas o reuniones de obreros. Podríamos inferir entonces (al menos desde lo expresado en la petición), que para este sector partidario tenía importancia solo un sindicato que contara con una representatividad tal que lo avale.

Asimismo, llama la atención en esta petición que el PS introduzca el verbo “podrán” y no proponga una redacción más contundente. Puede pensarse que esta libertad establecida para la organización de los consejos podría ser una estrategia para que el instituto fuera mejor aceptado o bien simplemente la posición oficial del partido. En todo caso, interesa la incorporación de la idea de control obrero en el seno mismo de la producción.

---

<sup>143</sup> “Unidad Socialista”, Petición Nro. 130, Caja Nro. 4.

El Partido Comunista (PC), que a diferencia del socialista sí se presentó a las elecciones para convencionales constituyentes, envió también una extensa petición a la asamblea de 1949.<sup>144</sup> A través de ella solicitó el control obrero y popular de la producción y comercialización a través de representantes de la clase obrera y del pueblo, “a fin de llevar a la práctica el principio de que el aumento de la productividad y trabajo no vaya exclusivamente de la oligarquía terrateniente, del gran capitalismo y de los monopolios extranjeros, sino que sirva para el mejoramiento constante de las condiciones de vida y trabajo de la clase obrera”.

Esta petición habla de “clase obrera” a diferencia de la presentada por el PS, que pone en cabeza de los sindicatos con personería el ejercicio de este control obrero. Dicha circunstancia *prima facie* nos permite inducir que existía, por parte del PC, un recelo hacia los sindicatos como institución y una reivindicación de los trabajadores como clase. Por otra parte, encontramos que el texto de la petición se encuentra redactado en un tono más confrontativo y de lucha que el de otros. En uno de sus párrafos, al justificar la necesidad de constitucionalización del derecho, el PC indica que es necesario “como forma de poder controlar la vida económica del país y evitar que los grandes capitalistas, comerciantes y usureros puedan especular con el hambre del pueblo”.

De los ejemplos mencionados surge, entonces, que existía por parte de los obreros una demanda concreta por incluir el control en la producción y la participación de las ganancias en la constitución. Esto, con el objeto de lograr, entre otros objetivos, una efectiva solución al aumento de precios y al hecho de que sus salarios no quedasen librados al capricho y afán de lucro capitalista. Con variantes en el tono y el alcance, distintos sectores de la izquierda articularon esta demanda. Sin embargo, como ya dijimos al inicio de este apartado, no consta ni en los proyectos constitucionales, ni en los debates de la asamblea, ni en el texto sancionado, ninguna mención a la participación en las ganancias.

---

<sup>144</sup> “Partido Comunista Comité Central”; Nro. petición 63, Caja Nro. 3.

## 5. Conclusiones y proyecciones

La participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas es tan antigua como el avance del capitalismo al cierre del siglo XVIII, cuando el desarrollo de destrezas para manejar tecnologías nuevas e insertarse en procesos más complejos requería una mayor fidelidad del trabajador con la empresa. En nuestros días este marco productivo y de despliegue del trabajo ha cambiado rotundamente. Sin embargo, la reglamentación de este derecho constitucional sigue siendo un medio para concretar una sociedad económicamente más justa, además de que implica la posibilidad de ver concretado un derecho que ha sido incluido en nuestra Constitución Nacional en 1957 y ratificado por la reforma de 1994.

En esta investigación hemos abordado el derecho de la participación en las ganancias de los trabajadores y las trabajadoras desde una doble mirada: la trasnacional, que nos permite contextualizar el texto sancionado en 1949 en un marco más amplio. Pero también desde “desde abajo” o a partir de las herramientas metodológicas de la historia social, en tanto sumamos a este recorrido la voz de los propios afectados, estudiando las peticiones que hicieron llegar a la asamblea constituyente reunida en la ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, hemos visto cómo muchas de las constituciones latinoamericanas de la época anterior a la reforma argentina habían incorporado el derecho de participación en las ganancias en sus textos, pero que sobre todo, este se encontraba regulado en normas inferiores. Esto nos habla de un derecho que era contemplado tanto con alcance constitucional como legislativo y que no era ajeno al discurso constitucional de la época.

En segundo lugar, constatamos que más allá de que no haya sido incorporado en el texto constituyente de 1949, este derecho contaba con una profunda historia en nuestro país. Desde el año 1920 existieron en la Argentina una diversidad de proyectos de ley como de decretos leyes que pretendían instalar una especie de participación obrera. Sin embargo, ninguno de ellos tomó vuelo suficiente como para convertirse en ley. Sí, existían ejemplos de acuerdos de empresa por los que se incluía algún esquema de participación obrera y algunos casos en los que se participó a trabajadores de empresas del Estado. Estos, sin embargo, no llegaron a trasladarse a la generalidad. Pudimos vislumbrar también la importancia que le dio el Poder Ejecutivo a esta figura

en el marco del primer plan quinquenal. Entendiéndola como máxima reivindicación de los trabajadores para armonizar las relaciones entre capital y trabajo, pero también exponiendo los limitantes para su obligatoriedad.

Hemos mostrado también que el pedido por la inclusión de este derecho, era parte de los reclamos en cabeza de los trabajadores y trabajadoras que llegaron a la asamblea. Tal vez no con la masividad que hubo respecto al derecho a huelga, trabajado en esta misma obra, pero sí con la relevancia suficiente ya que están incluidos en cerca de un 12 % del total de las demandas. El mapeo realizado por estas peticiones muestra también el diferente alcance del reclamo en cabeza de la clase trabajadora, de acuerdo con la filiación ideológica de cada agrupación representada en ellas. Desde los sectores más combativos se reclamaba por el control de la producción antes de que por la participación en las ganancias.

Este recorrido nos lleva a ensayar una posible respuesta a la pregunta por la exclusión del derecho de participación en las ganancias en la reforma constitucional de 1949, además de plantearnos una serie de interrogantes conexos: ¿cuáles fueron las resistencias a las que se enfrentó la posibilidad de incluir esta demanda?, ¿qué actores se oponían a su sanción?, ¿hubiera sido necesario un mayor impulso y organización por parte de los grupos sociales que peticionaron?

Podemos intuir que la resistencia al instituto por parte del sector empresario se encuentra vinculada con la merma de su ganancia. Pero también, más específicamente, por el ligamen que tiene el derecho a la participación en las ganancias con la participación en la dirección o el control en la producción, ya que el acceso a los libros contables por parte de los trabajadores pareciera ser la única manera que el instituto no termine siendo ilusorio. De esta manera, no es casual que los sectores más radicales de la representación obrera (PC) reclamaran el control de la producción y no la mera participación en ganancias. Estas divergencias en torno al alcance del derecho parecieran explicar también el peso específico de este reclamo en comparación, como señalamos, con otros que llegaron a la asamblea constituyente.

El objetivo de “humanizar al capital” fue una consigna lanzada por Perón ya desde su puesto en la Secretaría de Trabajo y Previsión que se mantuvo como bandera política durante su presidencia y llegó también al anteproyecto presentado por el Partido Peronista para reformar la constitución en 1949. Podríamos preguntarnos: ¿de qué

forma el capital se humaniza?, ¿es la participación en las ganancias una herramienta idónea para limitar el lucro capitalista?, ¿debe leerse en esa clave el reclamo levantado por gran parte de la clase trabajadora a los convencionales?

En el texto sancionado por los diputados constituyentes de 1949 la humanización del capital tomó forma, entre otros artículos, en el 37. Allí se habla de la transformación del capital desde instrumento de dominación económica, a factor de colaboración con el trabajo. Si bien este artículo no realiza una inclusión explícita de la participación de los trabajadores en las ganancias, cabe preguntarse si no prevé una suerte de declaración de voluntad en ese sentido, al incluir el derecho a una retribución justa y a condiciones dignas de trabajo. En definitiva, allí se pretendió establecer la máxima de que el capital tiene por principal objeto el bienestar social y que por ello debe estar al servicio de la economía no pudiendo afectar los fines de utilidad pública o interés del pueblo argentino.

Ante la pregunta respecto a la falta de reconocimiento de este derecho, no es tan sencillo apuntar a la voluntad contraria del Poder Ejecutivo luego del recorrido que hemos realizado en este trabajo. Hemos visto que el propio gobierno había proclamado dos años antes, al presentar el plan quinquenal, la importancia que tenía este instituto. Es más sugerente pensar, ya no tanto en una falta de interés por parte del Ejecutivo como en una doble limitación existente: una gran resistencia por parte del sector empresarial (debido a la posibilidad de ver disminuido su lucro y de la intervención obrera en el control de la producción) y una falta de unicidad del movimiento obrero en su reclamo (que por una parte solicitaba la participación en las ganancias y por otra el control de la producción).

Podemos concluir que la constitución sancionada en 1949 dejó como deuda pendiente la inclusión de la participación obrera en las ganancias de las empresas. Se podría pensar que dicha deuda se intentó zanjar con la reforma constitucional de 1957. Proceso constituyente impulsado por un régimen de facto que derogó mediante un decreto la Constitución de 1949 y que introdujo a la parte dogmática la constitucionalización de los derechos sociales en el artículo 14 bis.

No es casual, entonces, que esta cláusula se encontrara dentro de los puntos establecidos en el Programa Nacional de los Trabajadores, más conocido como “Programa de la Falda” de 1957, en el que las 62 organi-

zaciones<sup>145</sup> reivindicaban el “control obrero en la producción y distribución de la riqueza nacional mediante la participación efectiva de los trabajadores en la elaboración y ejecución del plan económico general a través de las organizaciones sindicales”. Podríamos, a primera vista, expresar que la inclusión de dicha cláusula al texto de la Constitución de 1957 fue influenciada en gran medida por una demanda sostenida y tal vez más fuertemente articulada hacia 1957, de la clase trabajadora, la que presionó a la asamblea convocada por el gobierno de facto para lograr su constitucionalización.

Por último, es notable que, pese a que han existido numerosos proyectos de ley que buscaron la reglamentación del derecho incorporado en 1957, esta demanda no llegó a instalarse en el debate social. Pese a que la participación en las ganancias de las empresas responde a un principio de justicia social que, si se aplicase unida al control y cogestión de la empresa, cumpliría con el objetivo de acortar la brecha entre clases sociales, parece seguir presentando hoy resistencias parecidas a las del período estudiado.

## **Bibliografía**

---

Aquino, Marcelo, “Remuneraciones variables”, en *Revista de derecho laboral*, 2004, pp. 177-194.

Azzali, Javier, *Constitución 1949. Claves para una interpretación latinoamericana y popular del constitucionalismo social*, Buenos Aires, Punto Encuentro ediciones, 2019.

Cayuela Sánchez, Salvador, *La biopolítica en la España franquista*, Tesis doctoral, Universidad de Murcia, Facultad de Filosofía, 2010.

---

<sup>145</sup> Brazo político del gremialismo peronista.

- Cesarino Junior, Antônio Ferreira, “A verdadeira participação nos lucros”, en *Revista de Administração de Empresas*, vol.5, n°14, enero/marzo, 1965.
- Cynog-Jones, Thomas, *Workers Investments in Industry*, OECD, 1956.
- Ferraresi, Alfredo y Norberto Galasso, *Historia de los trabajadores argentinos (1857-2018)*, Buenos Aires, Colihue, 2018.
- Gasparri, Mario y Claudio Panella, *El Congreso Normalizador de la CGT de 1957*, Buenos Aires, El Corregidor, 2008.
- Gil Alburquerque, Román, *El Derecho del Trabajo democrático en la República de Weimar*, Tesis doctoral, Castilla, Universidad de Castilla La Mancha, 2015.
- James, Daniel, *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.
- Moreno Fontela, Juan Luis, “Dos aproximaciones a la participación económica de los trabajadores en la empresa en constituciones latinas: los casos opuestos de España y Argentina”, en *Estudios Constitucionales*, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre, 2015, pp. 57-102.
- Sosa Meléndez, Cinthya, *La deductibilidad de la PTU para la empresa*, Tesis para la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), México, 2004.
- Vita, Leticia, “Constitucionalismo social como democracia económica. Una relectura de la Constitución de Weimar a la luz del aporte de Hugo Sinzheimer” en *Historia Constitucional*, n° 19, 2018, pp. 565-591.
- Vita, Leticia, “El pueblo a la Constitución. La Reforma Constitucional de 1949 a la luz de las peticiones a la Asamblea Constituyente. *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina*, N° 132, pp. 9-22.

## Fuentes

---

- Bond, Ulises, *Participación en las ganancias y accionariado del trabajo*. Tesis doctoral. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, 1950.
- Garbarini Islas, Guillermo, *La Participación en los Beneficios (Derecho Obrero)*, Buenos Aires, J. Lajouane & Cía Editores, 1922.
- Convención Constituyente de 1949, Caja 1 a 14, Archivo y Registro de Leyes del Senado de la Nación.

## Los autores y las autoras

### Leticia Vita

Abogada, licenciada en Ciencias Políticas y Doctora en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Profesora adjunta regular con dedicación exclusiva de Teoría del Estado (Universidad de Buenos Aires). Investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigadora Formada del Instituto de Investigaciones A. L. Gioja (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Directora de los proyectos de investigación UBACyT “La Constitución argentina de 1949 y la ‘vía argentina’ al constitucionalismo social” (Programación 2016); “La reforma constitucional argentina de 1949: alcances del constitucionalismo social argentino en perspectiva transnacional” (Programación 2018) y “Las peticiones de los sectores populares a la Convención Constituyente de 1949: prácticas y expectativas ante la reforma constitucional” (Programación 2020).

[lvita@derecho.uba.ar](mailto:lvita@derecho.uba.ar)

### Julieta Lobato

Abogada (Universidad de Buenos Aires). Maestranda en Derecho del Trabajo y Doctoranda en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Investigadora en formación del Instituto A. L. Gioja (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Becaria de culminación de doctorado de UBACyT. Docente de Derecho del Trabajo (Universidad de Buenos Aires) y colaboradora externa de la OIT. Ha participado de proyectos UBACyT y PICT. Actualmente integra el equipo de investi-

gación del proyecto UBACyT “Las peticiones de los sectores populares a la convención constituyente de 1949: prácticas y expectativas ante la reforma constitucional” dirigido por Leticia Vita.

[jlobato@derecho.uba.ar](mailto:jlobato@derecho.uba.ar)

### **Anabel Soledad Papa**

Abogada (Universidad de Buenos Aires). Maestreaanda en Derecho Administrativo y Administración Pública (Universidad de Buenos Aires) y en Derecho Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Palermo). Ha participado de numerosos proyectos de investigación UBACyT. Actualmente integra el equipo de investigación del proyecto UBACyT “Las peticiones de los sectores populares a la convención constituyente de 1949: prácticas y expectativas ante la reforma constitucional” dirigido por Leticia Vita y del proyecto DECYT “Teoría de la decisión judicial y derechos sociales. Análisis y evaluación de las teorías del contenido mínimo y de los principios para justificar la toma de decisiones judiciales sobre derechos sociales constitucionales y convencionales” a cargo de Federico De Fazio.

[anabelpapa@yahoo.com.ar](mailto:anabelpapa@yahoo.com.ar)

### **Deborah González Area**

Abogada (Universidad de Buenos Aires). Docente en la materia Derecho Constitucional (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Ha participado de proyectos de investigación UBACyT y fue adscripta a la investigación del proyecto de investigación UBACyT “La reforma constitucional argentina de 1949: alcances del constitucionalismo social argentino en perspectiva transnacional” (Programación 2018) Actualmente integra el equipo de investigación del proyecto UBACyT “Las peticiones de los sectores populares a la convención constituyente de 1949: prácticas y expectativas ante la reforma constitucional” dirigido por Leticia Vita.

[deborah.gonzalezarea@gmail.com](mailto:deborah.gonzalezarea@gmail.com)

### **Sebastián Nahuel Pasarín**

Abogado (Universidad de Buenos Aires). Maestrando en Relaciones del Trabajo (FLACSO). Docente en Elementos de Derecho del Trabajo y la

Seguridad Social (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Ha participado en numerosos proyectos de investigación UBACyT y fue alumno adscripto a la investigación del proyecto UBACyT “La Constitución argentina de 1949 y la ‘vía argentina’ al constitucionalismo social” (Programación 2016). Actualmente integra el equipo de investigación del proyecto UBACyT “Las peticiones de los sectores populares a la convención constituyente de 1949: prácticas y expectativas ante la reforma constitucional” dirigido por Leticia Vita.

[sebapasarin@gmail.com](mailto:sebapasarin@gmail.com)

### **Jorge Afarian**

Abogado (Universidad de Buenos Aires) y becario doctoral UBACyT. Investigador en formación del Instituto A. L. Gioja (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Docente de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad de Buenos Aires). Ha participado de proyectos PII, DeCyT, UBACyT y PICT, todos en la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Actualmente integra el equipo de investigación del proyecto UBACyT “Las peticiones de los sectores populares a la convención constituyente de 1949: prácticas y expectativas ante la reforma constitucional” dirigido por Leticia Vita.

[jafarian@derecho.uba.ar](mailto:jafarian@derecho.uba.ar)

### **Tatiana Celestino**

Abogada (Universidad de Buenos Aires). Maestranda en Derecho del Trabajo (Universidad de Buenos Aires). Docente de la materia. También dicta clases en la USAL, UCES, en el CPACF. Actualmente integra el equipo de investigación del proyecto UBACyT “Las peticiones de los sectores populares a la convención constituyente de 1949: prácticas y expectativas ante la reforma constitucional” dirigido por Leticia Vita

[celestino.tatiana@gmail.com](mailto:celestino.tatiana@gmail.com)

### **Bárbara Grecia Brezovec**

Estudiante de la carrera de Abogacía en la Facultad de Derecho (Universidad de Buenos Aires), Procuradora en Derecho (Universidad de Buenos Aires), estudiante de la Licenciatura y el Profesorado en Historia en (Universidad Nacional de Quilmes), Diplomatura en

Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Quilmes). Fue estudiante adscripta de proyectos UBACyT y actualmente integra el equipo de investigación del proyecto UBACyT “Las peticiones de los sectores populares a la convención constituyente de 1949: prácticas y expectativas ante la reforma constitucional” dirigido por Leticia Vita.

[bgbrezovec@gmail.com](mailto:bgbrezovec@gmail.com)

### **María Alejandra Vives**

Abogada con orientación en derecho laboral (Universidad de Buenos Aires), maestranda en derecho laboral (Universidad de Buenos Aires) y en historia (IDAES), Ayudante de segunda en la materia Relaciones Individuales del Trabajo, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Investigadora Senior en el proyecto “La agenda del cuidado de familiares y/o de personas a cargo de los trabajadores y las trabajadoras en los convenios colectivos de trabajo del ámbito privado y de la administración pública nacional” OIT para la Argentina y actualmente integra el equipo de investigación del proyecto UBACyT “Las peticiones de los sectores populares a la convención constituyente de 1949: prácticas y expectativas ante la reforma constitucional” dirigido por Leticia Vita.

[dra.alejandravives@gmail.com](mailto:dra.alejandravives@gmail.com)

### **Ismael Pasquinelli**

Abogado (Universidad de Buenos Aires). Maestrando en Ciencia Política (UNSAM). Diplomado en igualdad y no discriminación (Universidad de Buenos Aires). Ha participado de distintos proyectos de investigación UBACyT y actualmente integra el equipo de investigación del proyecto UBACyT “Las peticiones de los sectores populares a la convención constituyente de 1949: prácticas y expectativas ante la reforma constitucional” dirigido por Leticia Vita.

[ismael.pasquinelli@hotmail.com](mailto:ismael.pasquinelli@hotmail.com)

# Secretaría de Investigación Departamento de Publicaciones

## Habló el Presidente en la Sesión Especial de la Asamblea: "LA FELICIDAD Y EL BIENESTAR DE LAS MASAS SON LAS GARANTÍAS DEL ORDEN"

**Fue Brillante el Acto en la Constituyente**

El PRIMER magistrado, general Perón, pronunciando un discurso sobre la reforma de la Constitución, en la sesión especial realizada en la mañana de ayer por la Asamblea, contó con la presencia de la esposa del presidente y autoridades.



**Desnaturaliza el Tiempo la Legislación que se Dictó para una Época Determinada**

En la sala deliberativa de la Cámara de Diputados de la Nación tuvo lugar, en la mañana de ayer, la sesión especial de la Convención Nacional Constituyente, durante la cual el primer magistrado de la República, general Juan D. Perón, pronunció un discurso para fijar los puntos de vista del Poder Ejecutivo con respecto a las propuestas reformadas a la Carta Magna. La sesión había sido fijada para las 9 pero mucho antes de esa hora, un público numeroso comenzó a abarrotar el recinto legislativo, con el propósito de presentar la llegada del primer magistrado.



## Encaran los "5" el Futuro de Europa

CONFERENCIA GRAN BRETAÑA, FRANCIA Y EL BENELUX

**LONDRES, 27** — El Consejo Ejecutivo de los "Cinco" se ha reunido en esta mañana en el despacho del subsecretario de Relaciones Exteriores señor Evin. Al término de la reunión asistieron los ministros de Relaciones Exteriores de los "Cinco": se dirigieron a la residencia de Downing Street, donde les fue servido un almuerzo, que precedió a una amigable conversación. Los "Cinco" volvieron a reunirse a las 11.15.

## LEVANTAN LOS NACIONALISTAS UNA LINEA DEFENSIVA EN EL YANGTZE

DE FRANCE PRESSE

**NANKIN, 27** — El avance de tres ejércitos comunistas sobre Nankin asume ahora las características de "movimiento caudales". En efecto, luego de ocupar una serie de posiciones entre Fuchow y Nankin, casi sin combatir, las brigadas rojas detuvieron su marcha para consolidar sus posiciones, reorganizar y abastecer su efectivo, con vistas a intentar oportunamente el asalto final contra Nankin. Los nacionalistas establecen una línea defensiva sólida a lo largo del Yangtze.

Se asegura que el gobierno, ante la eventualidad del uso del Yangtze, pensaba que abarcará toda la provincia de Kwang Tung y Shensi, aprovechando la gran vulnerabilidad y la interdependencia y un caudaloso cruce de agua. Cabeza además una línea defensiva que se extiende retrando los cerros de las montañas de los lugares que ocupan, aprovechando además para recuperar la valiosa isla de Yang y Chow. El kilómetro al norte del Yangtze, las brigadas rojas detuvieron su avance. Los dirigentes del Kuomintang, incluyendo al generalísimo Chiang Kai-shek, para intentar como "cristales de guerra".

EE. UU. Relieva de Tsing-Tai Parte de sus Marinos

**DE FRANCE PRESSE**

del primer ministro Clement Audebert, el doctor Jérôme Boncompagni, el ministro señor Allier. Luego de esta deben retirarse los planes de litigar por la defensa occidental.

(Continúa en la página 1000)

## Explicó las Reformas el Dr. Remorino

**WASHINGTON, 27 (AFP)** — En una conferencia de prensa en la embajada argentina, el doctor Remorino explicó las reformas de la Constitución de su país. Expuso que la nueva Carta Magna tiene modificaciones importantes, señalando que algunas de ellas van contra todos los partidos políticos, sean comunistas, fascistas, falangistas o "whiskisky otros". Añadió que las modificaciones no intercederán en la adopción privada

de esas opiniones, pero serán reconocidos los derechos individuales pero no los de las grandes asambleas. Remorino explicó que el artículo que habla sido esencialmente interpretado, ya que después de aprobarse una ley una ley que define las condiciones dentro de las cuales debe concederse o negarse la ciudadanía y que dicha disposición no tendrá efectos retroactivos.

## ZHUKOV COMANDARIA A LOS ROJOS CHINOS

**LONDRES, 27 (AP)** — El ejército soviético en el Frente del "Nuevo Cheuchouk" al que, según los observadores militares extranjeros, el general Zhukov, se halla actualizando sus planes y dirige las operaciones en los tropas comunistas chinas contra las fuerzas nacionalistas. Acerca que existe un pacto secreto entre Mao Tse Tung y Moscú. Esta noticia, se recibió con reservas.



MARISCAL ZHUKOV.

## VISHINSKY ACTUA DE ARBITRO EN EL ESTE

**LONDRES, 27 (AP)** — Un despacho de Praga dice que el viceministro del Exterior checoslovaco, Andrej Vishinsky, realizó una importante reunión con los líderes comunistas de Europa oriental en la capital checa, para arreglar diferencias surgidas entre ellos. Se dice que la reunión se efectuó en un hotel convertido en hotel-cuadro de Karel Vary, lugar de reunión en la Bohemia occidental.

Las fuentes checas dicen, se mantiene una completa reserva pero se cree que Vishinsky se asegura que fue convocada debido a los desacuerdos en política económica entre los jefes comunistas del Este.

## Fue Aceptada la Renuncia del Sr. Miguel Miranda

El Sr. Miguel Miranda, ministro de Relaciones Exteriores de Chile, presentó su renuncia al cargo, la cual fue aceptada por el presidente de la República.