

Estado y trabajo marítimo: el Departamento Nacional del Trabajo y su acción en Puerto de Buenos Aires, 1907-1921*

State and maritime work: National Work Department and its action in the Port of Buenos Aires, 1907-1921

Laura Gabriela Caruso**

Resumen

En el contexto de auge y creciente visibilidad de la lucha obrera en las primeras décadas del siglo XX, la incipiente intervención del Estado Nacional argentino se expresó en distintas iniciativas, como la creación del Departamento Nacional del Trabajo (DNT) en 1907. Esta institución, concebida como un medio para encontrar mecanismos de encauzamiento al conflicto obrero, prestó especial atención a las condiciones de trabajo y a los conflictos del Puerto de Buenos Aires, zona vital para la economía agroexportadora. Aquí se abordan los modos de acción específicos de esta agencia estatal en el ámbito del puerto con relación al trabajo marítimo, a través de la producción de conocimientos e información sobre las condiciones laborales y de vida de los obreros marítimos, de la relación establecida con el sindicato marítimo, la Federación Obrera Marítima, y de los intentos de mediación y gestiones del DNT en los diversos conflictos desarrollados entre 1907 y 1921.

Palabras claves: Puerto - intervención estatal - Departamento Nacional del Trabajo - trabajo marítimo

Abstract

In the context of height and increasing visibility of the working class struggle in the first decades of XX century, the incipient intervention of the Argentine National State was expressed in different initiatives, like the creation of the National Work Department (DNT) in 1907. This institution, conceived as a means of finding mechanisms for channelling the working conflict, paid special attention to the working conditions and the conflicts of the port of Buenos Aires, a vital zone for the agro-export economy. This article tackles the specific ways of action of this state agency in the port field in relation to the maritime work, through the production of knowledge and information about labour and life conditions of the maritime workers, of the relation established with the marine union, the Maritime Work Federation, and the attempts of mediation and managements of the DNT in the diverse conflicts that took place between 1907 and 1921.

Key Words: Port - state intervention - National Work Department - maritime work

* Este artículo es una versión corregida del trabajo “Estado y trabajadores de a bordo: la acción del Departamento Nacional del Trabajo y los obreros marítimos del Puerto de Buenos Aires, 1907-1921” presentado en las II Jornadas Nacionales de Historia Social, Centro Segreti, mayo 2009, La Falda, Córdoba

** Profesora de Historia (UBA), docente de la carrera de Historia, FFyL-UBA, estudiante de doctorado UBA, Becaria del CONICET, estudiante de maestría e investigadora IDAES-UNSAM. Su investigación aborda la historia de los trabajadores marítimos en la Argentina, su experiencia laboral y política, y su relación con el Estado, durante la primera mitad del siglo XX. lauracaruso@gmail.com



Estado, política laboral y puerto

En la actualidad el desarrollo de la política social y sus instituciones a principios del siglo XX en Argentina son objeto de interés de diversas investigaciones históricas. En los últimos años se puede observar una proliferación de trabajos acerca de la formación de las políticas sociales en las primeras décadas del siglo, especialmente del Estado Nacional y de las concepciones, acciones e instituciones que sustentaron estas políticas, intentando profundizar en el conocimiento acerca de los modos de intervención estatal.¹ El problema en torno a las causas de esta intervención es central y común a todos los estudios respectivos. Los fundamentos de la intervención estatal pueden ser entendidos como parte de la necesidad de reforzar y garantizar la reproducción de la dominación social y el carácter capitalista del Estado. La ampliación y especialización de las funciones e instituciones del Estado dan lugar a prácticas, grupos, concepciones y políticas que dan cuerpo al sentido de la intervención estatal.

A comienzos del siglo XX el desarrollo de la política del Estado argentino hacia los trabajadores se materializó en la creación en 1907 del Departamento Nacional del Trabajo (DNT), a la par que continuaba utilizando instituciones preexistentes, como la policía, ambas dependientes del Ministerio del Interior. La ampliación y complejización de las funciones y el grado de institucionalización de estas instituciones dan cuenta de la existencia de una política estatal dual, tanto de integración y desarrollo de mecanismos de consenso para una mayoría obrera, como de represión y aislamiento de una minoría militante contestataria, asimilada por la visión estatal al anarquismo.² En particular, la acción del DNT se expresó a través de la producción de conocimientos estadísticos, la elaboración de diagnósticos y propuestas con relación a los problemas laborales y sociales de la época, así como también lo hizo a través de los intentos de constituirse en mediador y árbitro en los conflictos obreros-patronales. El desarrollo de la acción de este organismo con relación a un grupo particular de la clase obrera, los trabajadores marítimos del Puerto de Buenos Aires, es objeto del presente análisis. El período abordado se inicia con la creación del Departamento, en 1907, y va hasta 1921, momento de intensa represión estatal y militarización del puerto, retomando una forma de intervención represiva que el Estado no aplicaba para con los obreros marítimos desde principios de siglo. Así, el abordaje del período mencionado permite observar la política desarrollada por los gobiernos conservadores y los cambios y continuidades ocurridos con el primer gobierno radical, con relación a las condiciones del trabajo marítimo y en el marco de la intensa acción sindical que desarrollaron los obreros marítimos en esos años.

¹ Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (eds.) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo, 2006. Introducción.

² Suriano, Juan "El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916", en *Anuario 14*, 2ª Época, 1989-1990.

Como parte de las actividades fundamentales para el funcionamiento del transporte marítimo, el trabajo a bordo tenía una importancia clave en la estructura económica nacional. Era una parte fundamental en la realización de la producción agropecuaria a través de su colocación en el mercado mundial. La paralización del transporte fluvial y marítimo, resultado de la acción obrera, significaba un duro golpe al corazón de la estructura económica del país. Lanchas y remolcadores del Puerto de Buenos Aires, vapores de variados calados que remontaban los ríos del Litoral o navegaban por la costa patagónica para concentrar la producción en los puertos de exportación, eran entonces engranajes fundamentales de la actividad económica. Evidenciada así la centralidad del transporte fluvial y marítimo en la economía argentina agroexportadora, este mismo elemento permite comprender en un primer acercamiento la posición de fuerza que tuvieron los trabajadores que desarrollaban tareas a bordo de dichas embarcaciones, ya que su capacidad de construcción sindical y de acción se vieron ampliamente beneficiadas por ésta y por lo específico de su actividad.

Aquellos que tenían la capacidad de paralizar la navegación de ríos y mares eran los trabajadores marítimos, empleados para diversas tareas a bordo de las embarcaciones fluviales y ultramarinas. Estas tareas se organizaban alrededor de las diferentes secciones de a bordo: cámara o cocina, sala de máquinas y cubierta. Al interior de estas existían diversas calificaciones. La tripulación de cubierta estaba compuesta por marineros, contramaestres, bodegueros, faroleros, timoneles, guincheros y lustrabronces. Foguistas, carboneros, caldereros, pañoleros, maquinistas y ayudantes constituyen los trabajadores de sala de máquinas; mientras que la sección cocina contaba con mozos, cocineros y ayudantes. El personal jerárquico (capitán, oficiales, jefe de máquinas) se diferenciaban claramente de la tripulación, incluso a nivel organizativo.³ A partir de su centralidad estructural y de la temprana acción sindical, los obreros marítimos fueron objeto de la política de intervención del Estado que, si bien de forma temprana y con un fuerte rasgo de improvisación, apuntaba a regular y controlar el conflicto obrero, frente a las crecientes acciones y demandas de los trabajadores, intervención que pudo concretarse a partir de la existencia de la iniciativa estatal motorizada por una incipiente burocracia especializada, la que compondrá el elenco principal del DNT.⁴

Mediante su producción y acción, el DNT colaboró en discutir la visión existente y extendida que concebía la relación capital - trabajo netamente como privada, desarro-

³ *Boletín DNT*, n° 37, marzo 1918 y n° 40, febrero 1919; Caruso, Laura "Proceso de trabajo en la industria marítima argentina, 1870-1920", *Actas IX Jornadas Interescuelas/Deptos. de Historia*, UNC, Córdoba, edición digital, septiembre 2003.

⁴ Suriano, Juan "El largo camino hacia la ciudadanía social" en Susana Torrado (comp.) *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una Historia Social del siglo XX*, Tomo I, Buenos Aires, EDHASA, 2007.



llando una perspectiva desde la cual el trabajo se constituía en ámbito público y de interés estatal, materia de acción y de derecho. En tanto burocracia político-administrativa, el DNT se constituyó como una agencia estatal que, más allá de las concepciones que le dieron origen y a pesar de sus limitaciones materiales, de recursos y funciones, se mantuvo activo, no sin importantes cambios en las formas y capacidades de intervención, hasta su transformación en la Secretaría de Trabajo y Previsión en 1943. A través de los años logró desarrollar un extenso trabajo de investigación, información y asesoramiento a los diversos poderes del Estado y a los sucesivos gobiernos. Su lugar dentro de las respuestas posibles del Estado al conflicto obrero fue cualitativamente sustantivo, e interesa aquí analizar sus modos de acción en el ámbito del Puerto de Buenos Aires y en particular con relación a los trabajadores marítimos.

Breve historia del DNT: origen, funciones y organización

En marzo de 1907, mediante un decreto presidencial firmado por F. Alcorta, se creó el DNT, el cual estuvo desde su constitución bajo la órbita del Ministerio del Interior. Existen diversos trabajos que desde múltiples perspectivas abordaron el estudio de esta institución, describiendo su trayectoria en cuanto a la conformación de su equipo técnico burocrático y su actuación en el ámbito industrial de la Capital Federal y los Territorios Nacionales, entre muchos otros.⁵

Concebido como mecanismo de encauzamiento del conflicto entre el capital y el trabajo, la misión de este organismo estatal fue definida a partir de “recoger, coordinar y publicar todos los datos relativos al trabajo de la República, especialmente en lo que concierne a las relaciones del trabajo y del capital y a las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material,

⁵ Sobre la historia del DNT véase González Bollo, Hernán “La estadística pública y la expansión del Estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947”, Buenos Aires, tesis doctoral, UTDT, 2007; González Bollo, Hernán “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, en Otero, Hernán (dir.) *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004; Soprano, Germán “El Departamento Nacional del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de las Relaciones Capital-Trabajo en Argentina, 1907-1943”, en Panettieri, José (comp.) *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba, 2000; Zimmermann, Eduardo *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Sudamericana, Buenos Aires, UdeSA, 1995; Lobato, Mirta Zaida “El Estado y el trabajo femenino: el Departamento Nacional del Trabajo”, en Lvovich Daniel y Suriano, Juan (eds.) op. cit.; Auza, Néstor “La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo. 1912-1925”, en *RHD*, n° 17, 1989, pp. 59-104; Auza, Néstor “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo. 1907-1912”, en *RHD*, n° 15, 1987, pp. 101-140; Panettieri, José *Las primeras leyes obreras*, CEAL, Buenos Aires, 1984.

social, intelectual y moral de los trabajadores”, así como adquirir conocimientos de la realidad laboral sobre la que se debía actuar a través de “estadísticas fieles y continuadas y por unas investigaciones metódicas e imparciales”.⁶ Más allá de los propósitos declarados por la ley, la propia existencia del DNT y las diversas funciones contempladas por éste formaban parte del intento de organización del mercado de trabajo y de la institucionalización de los conflictos obreros para un mayor control por parte del Estado Nacional frente a las acciones y organizaciones obreras, poniendo en funcionamiento canales para encauzar las crecientes tensiones, y para posibilitar a la vez su resolución a través de la mediación estatal. La ampliación y complejización del Estado que supuso la creación del DNT proponía “el apaciguamiento y la concordia entre las diversas clases de la sociedad... atenuar el antagonismo de los intereses en lucha”.⁷

Las funciones del Departamento fueron ampliadas en septiembre de 1912, cuando se sancionó finalmente su ley orgánica y el Congreso le concedió la facultad de inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de las leyes existentes, la confección de un registro de colocaciones para desempleados y la facultad de mediar en los conflictos a pedido de las partes. Así, el DNT, organizado a partir de tres secciones de trabajo (Legislación, Estadísticas e Inspección y Vigilancia) contó con un cuerpo reducido de funcionarios, entre 8 a 10 en promedio en los años que interesan a este trabajo, desde su fundación en 1907 hasta 1921. Este grupo de especialistas y técnicos, provenientes de diversas corrientes político ideológicas, como el socialismo o el catolicismo social, inauguraron una tradición en cuestiones laborales y sociales de intervención estatal. Sobre esta base, el DNT construyó un vasto corpus de información, a la vez que recolectó diversos documentos relacionados con las empresas y con los trabajadores y sus organizaciones. Como afirma González Bollo, el desarrollo y la ampliación temática de la estadística social y laboral producida por el DNT tuvieron una influencia creciente en las decisiones del gobierno, en base a su continuidad y a la acumulación del conocimiento estatal en el tratamiento de la cuestión obrera.⁸

El trabajo marítimo como campo de acción estatal

Desde su creación el DNT tuvo una importante acción y especial atención con relación a los trabajadores marítimos. Por la centralidad económica de su actividad, por las acciones de lucha que los sindicatos marítimos emprendieron desde principios de siglo, lo cierto es que el DNT en reiteradas ocasiones y de forma creciente a lo largo de las primeras dos décadas del siglo XX focalizó su acción institucional en este grupo obrero, ya sea desde las páginas de sus publicaciones, generando datos estadísticos

⁶ Citado en Levaggi, A. “Historia del derecho argentino del trabajo (1800-2000)”, *IUSHISTORIA*, Revista Electrónica n° 3, setiembre de 2006.

⁷ *Boletín DNT*, n° 29, diciembre 1914.

⁸ González Bollo, Hernán “La estadística pública...”, op.cit.



sobre diversas cuestiones relacionadas con las condiciones del trabajo marítimo o con las condiciones de vida de los obreros pertenecientes a esa actividad, o mediante una acción de inspección y vigilancia en la zona del Puerto de Buenos Aires.

El relevamiento de información y la elaboración de un cuadro de citación respecto de las condiciones de trabajo en el Puerto de Buenos Aires fueron temas desarrollados por el DNT en diversas notas de su Boletín, publicación que salió en forma periódica entre 1907 y 1921, en general trimestralmente. Esta información no sólo se encuentra formando parte de referencias más generales a las condiciones de vida, salarios, conflictos y accidentes de trabajo, dentro de las cuales los trabajadores embarcados deben rastrearse en el sector transportes, sino a través de informes específicos referentes a la situación de las tripulaciones del Puerto de Buenos Aires, el desarrollo del enfrentamiento entre las empresas y el sindicato, la evolución de las huelgas, boicots y lock-outs, la documentación relacionada a cada conflicto, como ser los pliegos de condiciones, las cartas enviadas por el DNT a las empresas y a los sindicatos, sus respectivas respuestas, los laudos arbitrales, los documentos y resoluciones de diversas instituciones estatales involucradas, como la Policía, la Prefectura, los Ministerios del Interior, de Hacienda, Obras Públicas y Marina, una detallada crónica de las gestiones de conciliación del propio DNT en cada conflicto, los estatutos de las organizaciones sindicales, los proyectos de modificación, las secciones que conforman la Federación Obrera Marítima (FOM), tanto en Buenos Aires como en el interior, entre mucha otra valiosa información. El Boletín también dio cuenta del estado de la legislación, de sus avances y limitaciones; en sus páginas se observan reiteradas menciones acerca de la falta de ley en materia de huelgas, leyes de conciliación y arbitraje, que estipulen la intervención del gobierno en cada conflicto, como sí existían en Estado Unidos, Canadá o Suecia.⁹

A comienzos de 1919 el DNT dedicó por entero el número 40 de su publicación a la FOM, interés directamente relacionado con la huelga que ocurría para entonces en el puerto, a causa de la contratación exclusiva de obreros pertenecientes al sindicato como exigencia a todas las empresas.¹⁰ Dicho Boletín hace referencia a la historia del sindicato, se detiene en la reproducción de sus estatutos y en conocer su organización interna en secciones, la relación de los diversos sindicatos y secciones con el Consejo Federal, la situación financiera del sindicato y la historia y características de su periódico, La Unión del Marino, entre otras cuestiones. Además informa detalladamente sobre la acción huelguística de la federación, así como de los boicots a los productos de las empresas cuyos trabajadores están en conflicto, y los paros declarados en solidaridad

⁹ *Boletín DNT*, n° 37, marzo 1918.

¹⁰ Caruso, Laura "El 'Soviet' del Puerto de Buenos Aires: trabajadores marítimos, contratación exclusiva y decretos de oficialización (1919-1921)", *Actas V Jornadas Nacionales Espacio, Memoria e Identidad*, UNR, edición digital, octubre 2008.

con los obreros ferroviarios, frigoríficos o molineros, y con la Federación Obrera Marítima del Uruguay, entre muchos otros.¹¹ Cabe mencionar también el número completo dedicado a los boicots impulsados por la Federación Obrera Regional Argentina 9° Congreso (FORA IX), en los que la FOM fue uno de los pilares de su impulso y sostén, así como el Boletín dedicado a la participación de la delegación gubernamental, patronal y sindical argentina en la Conferencia Internacional de Génova sobre trabajo marítimo, a mediados de 1920.¹²

El puerto, como zona de interés y centro estratégico económico, social y político, contó con la especial atención del DNT, expresada en las páginas de sus publicaciones, pero no solamente en ellas. Si bien la División de Inspección fue organizada en 1913, quedando a cargo de Alejandro Unsain, en febrero de 1916 se concretó la decisión de habilitar un servicio de inspección permanente en la zona portuaria, a pesar de las limitaciones de presupuesto y cantidad de personal disponible, para lo cual se designó al Inspector Antonio Rouco Oliva.¹³ Este hecho expresó de forma contundente la importancia de las actividades marítimas y portuarias para el DNT y para el Estado. El propósito de esta inspección radicaba en vigilar las operaciones de carga y descarga, realizar los sumarios correspondientes a los frecuentes accidentes de trabajo para establecer la responsabilidad patronal y confeccionar la información estadística relacionada con las condiciones de trabajo, contratación y salario en la actividad portuaria y de abordaje.¹⁴

Conociendo el trabajo a bordo de las embarcaciones de cabotaje

Como parte de la amplia información suministrada por el Boletín del DNT, es posible reconstruir las condiciones generales en las que los obreros marítimos abocados a las diversas tareas de a bordo desarrollaban su trabajo en diferentes momentos: las condiciones de contratación, la extensión de la jornada laboral, la forma y monto de sus salarios, entre otros.

En lo que respecta al trabajo en el puerto para la primera década del siglo XX, el Boletín publicó en 1908 un informe general sobre las condiciones laborales en la ciudad de Buenos Aires, donde relata en particular datos característicos del trabajo marítimo, como eran por ejemplo los

¹¹ *Boletín DNT*, n° 40, febrero 1919.

¹² *Boletín DNT*, n° 44, enero 1920; *Boletín DNT*, n° 47, septiembre 1920.

¹³ Antonio Rouco Oliva fue el hermano del periodista y legislador socialista José Rouco Oliva. Para el momento en que Antonio desempeñaba sus funciones en la división de Inspecciones del DNT su hermano José participaba como elector para presidente en 1916. Tarcus, Horacio *Diccionario biográfico de la izquierda argentina. De los anarquistas a la "nueva izquierda" 1870-1976*, Buenos Aires, Emecé, 2007.

¹⁴ *Boletín DNT*, n° 36, enero 1918, "Memoria del DNT correspondiente al Año 1916".



requisitos de embarque para marineros. Éstos debían contar con la libreta de navegación expedida por Prefectura. La contratación se daba en forma privada; por lo general, los trabajadores eran contratados por patrones, capitanes o pilotos - “quienes saben escoger la tripulación” según el DNT - a partir de la recomendación o del conocimiento previo.¹⁵ Existían también los contratistas o corredores de embarques privados, quienes a cambio de una comisión (para entonces del \$4 del salario aproximadamente) los ubicaban en alguna embarcación, pero éstos eran los menos de los casos. El DNT hacía especial hincapié en la inexistencia de agencias de embarque estatales, que garantizaran la continuidad de la ocupación, denunciando que la situación de tiempos de desembarque prolongado propiciaba el “despilfarro de los ahorros” y la concurrencia a “fondas en las que consigue crédito ilimitado”, promoviendo el endeudamiento.¹⁶

En cuanto a las condiciones salariales de la tripulación y la oficialidad que el DNT analiza en las páginas de su publicación, a modo de referencia vale mencionar que si el salario promedio de un marinero era de \$60 m/n, el de un capitán era 5 veces mayor, de \$300 m/n, y el de un maquinista \$250 m/n.¹⁷ Encontramos además información sobre la nacionalidad de los trabajadores embarcados, marineros en su mayoría, concluyendo que de los 4800 a 5000 tripulantes censados por el DNT en el puerto, la mitad de los cuales eran italianos (situación que parece mantenerse hasta 1910, cuando los números de La Unión del Marino, periódico de la recién conformada FOM, tenía secciones en italiano¹⁸) Entre esta mayoría italiana se encontraban además más de mil boteros, a los que el Boletín describe como “... mayores de 50 años, ex marineros, que trasladan por dársenas y Riachuelo”... a tripulantes, cargas y pasajeros.

Con posterioridad, en la segunda década del siglo, podemos reconstruir las condiciones laborales de a bordo a través de las notas brindadas con motivo de la huelga general marítima de fines de 1916. A posteriori de la protesta toda la información sobre el conflicto fue sistematizada y recopilada en un completo informe realizado por el Inspector Rouco Oliva y publicado en el Boletín. Se describen allí las características del trabajo de a bordo: jornadas de 12 a 14 horas, rebajas de salarios, hacinamiento, tuberculosis, reducción de personal, aumento del tiempo de trabajo (sobre todo en la sección de máquinas, en particular de los foguistas), falta de higiene, fallas en la construcción, falta de luz, aire y espacio, malas condiciones de alojamiento y alimentación. La sección de foguistas era la más perjudicada por una inestabilidad laboral creciente, agravada por el ingreso de cantidad de trabajadores ajenos al “oficio” y que rechazaban la organización sindical, según denunciaba el gremio. Los remolcadores trabajaban sin horario,

al igual que los marineros de los buques que tenían patente con privilegio de paquete postal (gestionada por los armadores en diversas circunstancias) y que obligaba a trabajar en cualquier día y horario en que arriben a puerto. Tanto los patrones y conductores de remolcadores como de lanchas debían responsabilizarse por los accidentes o averías del barco, pagando las multas en dinero fijadas por la Prefectura.¹⁹ Estas condiciones aparecen expresadas en el pliego de demandas que la FOM presentó a las empresas navieras, en donde se hacía referencia al aumento del costo de vida y la caída del salario real a raíz de la baja salarial realizada por los armadores al comenzar la Primera Guerra Mundial, por la cual se les quitó \$10 del salario con la promesa de recomponerlos apenas mejoró el movimiento comercial del puerto.²⁰ Frente a esta situación, se exigía por parte del sindicato un aumento salarial general, la limitación de la jornada laboral a 8 horas, con la reducción de las horas de guardia, de 6 a 4 horas, y la retribución de todo trabajo realizado durante ese horario: el baldeo en cubierta, maniobras, tendido de toldos, el abrir y cerrar escotillas, pintar y rasquetear el buque no se contaban como trabajo pago, sólo la carga y descarga de mercaderías, y todos éstos eran realizados por los marineros. Se demandaba además la exclusión de tareas no contempladas para cada actividad, como por ejemplo que el personal de sala de máquinas, foguistas y carboneros, trabajase en cubierta realizando trasbordos de mercaderías, estiba de combustible, pintar las chimeneas, tareas correspondientes a guinches y marineros. Reclamaban también el pago de horas extras, domingos y feriados, la reglamentación del horario de marineros tal como existía para los foguistas. También formaban parte de las demandas obreras una alimentación sana y variada a bordo, incluyendo un litro de vino Mendoza, la eliminación de los intermediarios en la provisión de los alimentos y el pase de esta responsabilidad a los cocineros. En cuanto a las condiciones de habitabilidad, se exigía mayor ventilación, espacio suficiente en los “ranchos” según el número de ocupantes y cuarto de baño para la tripulación, todo lo cual da una imagen bastante compleja y de una alta precariedad en las condiciones de trabajo a bordo.²¹

El éxito de la huelga general marítima de 1916²² y la consolidación y fortalecimiento de su sindicato, la FOM, el cual ejerció el control de la contratación entre 1917 y 1921, tuvo una fuerte influencia sobre las condiciones de trabajo y las relaciones laborales de a bordo, trayendo una mejora sustancial en las condiciones generales de trabajo, basadas en la acción directa que contó con la fuerte adhesión de los trabajadores del sector; a la vez que devinieron en un nivel de enfrentamiento con las empresas y con el

¹⁵ *Boletín DNT*, n° 6, septiembre 1908, p. 368.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem, p. 367.

¹⁸ *Boletín DNT*, n° 40, febrero 1919.

¹⁹ *Boletín DNT*, n° 37, marzo 1918.

²⁰ *Ibidem* y n° 40, febrero 1919, *La Unión del Marino* n° 44, noviembre 1916.

²¹ *Ibidem*.

²² Caruso, Laura “La huelga general marítima del Puerto de Buenos Aires, diciembre 1916”, en *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, n° 1, 2008.



Estado cada vez mayor.

Frente a la necesidad de regulación del trabajo marítimo y de tribunales arbitrales que actuaran en función de la pronta resolución de los conflictos, el DNT se pronunció en forma reiterada a favor de la organización sindical como medio o forma de participación centralizada y ordenada de los trabajadores en las negociaciones y mediaciones que el Estado debía propiciar. Así, el sindicato se tornaba en el discurso de los funcionarios del organismo en una pieza importante para la actuación del Estado, claramente también en el ámbito del trabajo marítimo. Por consiguiente, en las páginas de su publicación periódica el DNT prestó especial atención al proceso de organización gremial de los obreros marítimos y las luchas encaradas por éstos desde principios de siglo.²³ En el n° 40 del Boletín, dedicado íntegramente a la FOM, se narra la historia de la Federación. Sobre la base de un artículo de su secretario general, Francisco García, el inspector José Elías Niklison realizó un completo informe de la historia del sindicato y de las huelgas marítimas, el cual fue publicado en diversas entregas en *La Unión del Marino*. No sólo presta atención a la historia de estas organizaciones, sino que además reproduce sus estatutos, reseña sus acciones y da cuenta de sus publicaciones como parte central de su actividad de propaganda y extensión de la organización.²⁴ Además de informar acerca del proceso de constitución de las representaciones obreras, el DNT se declaró explícitamente a favor del desarrollo de las organizaciones sindicales, como forma de avanzar en la coordinación y colaboración, sosteniendo que “la organización obrera facilita la gestión de la huelga y su feliz resultado, y la falta de organización propende al fracaso”.²⁵

Además el DNT dio cuenta de la existencia temprana de un sindicato patronal, la Sociedad Unión Protectora del Trabajo Libre (SUPTL), reseñando sus memorias y estatutos.²⁶ Este sindicato, impulsado en 1905 por el Centro de Navegación Transatlántica (CNT), varias empresas de ferrocarriles, Importadores de Carbón y Centro de Cereales, los que aportaron inicialmente para constituir la y mantuvieron la organización mediante cuotas mensuales, proveía de rompehuelgas durante diversos conflictos ocurridos en diversas fábricas y en el puerto mismo.²⁷ A fines de 1905, pocos meses después de su constitución, Prefectura le otorgó a la Sociedad, antes incluso de tener personería jurídica, tres lotes en la zona del puerto para instalar un albergue y cocina económica para sus adherentes. En febrero de 1906 este sindicato patronal logró obtener la personería jurídica, regularizando su existen-

cia legal y logrando el reconocimiento del Estado.²⁸ En los años sucesivos esta organización será revitalizada en coyunturas de conflictos, como lo hizo la empresa Mihanovich para 1917.

Un mediador frustrado

El DNT, desde su creación en 1907, tuvo entre sus propósitos fundamentales constituirse en mediador entre el capital y el trabajo, punto observable tanto en la letra de la ley que lo constituye, como en su acción concreta. Para garantizar la resolución de las huelgas en un plazo breve e intentar a partir de los acuerdos prolongar la situación de “normalidad” en la que se pueda desarrollar la actividad del transporte marítimo, para este caso en particular el DNT ofreció su mediación en todos los conflictos que existieron en el periodo. En las páginas del Boletín se pueden leer reiteradas menciones sobre la necesidad de crear tribunales arbitrales obligatorios impulsados por el Estado para mediar en los conflictos de las diversas actividades. En el caso específico del trabajo marítimo y con relación a la huelga de 1911, el DNT sostuvo que la existencia de estos tribunales abonaría a la cooperación del gremio con los patrones y que, junto a la reglamentación del trabajo por el Estado, serviría hacer desaparecer las causas reales, comprobadas, del malestar obrero: las malas condiciones salariales y laborales.²⁹ Así, el análisis desarrollado por el DNT concluía que frente a estas condiciones adversas, sólo la acción directa de los trabajadores había logrado revertir alguno de sus aspectos, y que para cambiar esta situación y revertir tanto las malas condiciones como el malestar obrero, debían constituirse desde el Estado nuevas instancias, como los tribunales obligatorios.³⁰ Previo a la existencia de este organismo estatal, fue la Policía, en particular el jefe de la misma quien, por designación gubernamental, ejerció funciones de mediación en los conflictos desatados en el puerto, a pesar de ser a la vez esta institución la encargada de ejecutar la aplicación de las leyes represivas -como ser la Ley de Residencia de 1902 y la Ley de Defensa Social de 1910-, así como de reprimir directamente las acciones de huelga, propaganda o agitación de los obreros en el puerto o en los barrios que

²⁸ *Recopilación de Antecedentes que interesan a la Marina Mercante y Policía Marítimas*, Buenos Aires, 1937, tomos 3, 4 y 5 (1890-1937).

²⁹ “El origen de las huelgas es generalmente un motivo real y apreciable de descontento: salarios, cuestiones de dignidad, descanso, horario, sistema de trabajo. En casi todos los casos, con rapidez y celo admirable, aparece la FORA. Podría pensarse que está interiorizada de todas las injusticias y deficiencias patronales respecto a cada uno de los gremios obreros”. *Boletín DNT*, n° 29, diciembre 1914, p. 72. Así también, en el informe sobre la huelga de diciembre de 1916 confeccionado por el inspector Rouco Oliva en febrero de 1918, éste reclamaba la necesidad de una ley de conciliación y arbitrajes en materia de huelgas que estipulara la intervención del gobierno, comparable a las existentes en Canadá, Suecia o Estados Unidos. *Boletín DNT*, n° 37, marzo de 1918.

³⁰ *Boletín DNT*, n° 19, diciembre 1912.

²³ *Boletín DNT*, n° 6, septiembre 1908, “Asociaciones de los trabajadores del puerto”.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Boletín DNT*, n° 29, diciembre 1914, p. 71.

²⁶ *Boletín DNT*, n° 6, septiembre 1908.

²⁷ *Memoria Centro de Navegación Transatlántica*, mayo 1905 - mayo 1906, pp. 34-35.



lo rodean.

La primera huelga marítima de la que da cuenta el DNT es la de fines de 1903, meses después de la constitución de la Sociedad de Resistencia de Marineros y Foguistas, el 28 de junio de 1903. Tras 56 días de conflicto, a fines de enero de 1904 y tras algunos enfrentamientos, se dispuso la mediación del Jefe de Policía, Francisco Beazley, dependiente del Ministro de Interior Joaquín V. González, y tras las gestiones del primero se firmó el 6 de febrero de 1904 un acuerdo en el que las empresas se comprometían a aceptar un aumento salarial, la regulación del horario en cubierta y la abolición de la costumbre de hacer trabajar a los tripulantes en otros barcos de la misma empresa para la que estaban trabajando.

A partir de esta experiencia de mediación exitosa desde el punto de vista gubernamental que el PEN emitió el decreto del 20 de octubre de 1904, por el cual habilitaba la Policía para funciones de conciliación y arbitraje en las relaciones obrero patronales, concediendo al Jefe de Policía la posibilidad de ofrecer su mediación para conflictos relacionados con el descanso dominical o la jornada máxima de trabajo.³¹ En diciembre de 1904 el sindicato presentó un pliego de condiciones a las empresas, sin declarar en lo inmediato ninguna acción directa, actitud que, según informa el DNT en su Boletín, junto con la índole de las demandas, consideradas justas, generó la “simpatía” del Jefe de Policía de entonces, Rosendo Fraga.³² Éste ofreció su mediación, siendo aceptada por los trabajadores en la asamblea del día 13 de diciembre de 1904. Al mismo tiempo, era rechazada por las empresas, lo cual impidió que las gestiones tuvieran un resultado positivo para el sindicato. A su vez, en nombre del presidente Julio A. Roca, el jefe policial invitó a la Sociedad de Marineros y Foguistas a participar en una futura confección del reglamento de trabajo marítimo en el Ministerio de Marina, cosa que nunca se concretó.³³

Para 1907 marineros y foguistas retomaron la acción huelguística. El 11 de enero de 1907, tras varias semanas de conflicto, se firmó un convenio entre la Sociedad de Marineros y Foguistas y los armadores. El mismo estipulaba un aumento salarial para las tripulaciones de las Cos-

tas Sud, Brasil, de las embarcaciones fluviales en general tanto de carga como de pasajeros, remolcadores, lanchas y pontones; así como el pago de horas extras por trabajo nocturno y en feriados.³⁴

A fines de 1907 se desató un conflicto relacionado con la especialización de las funciones policiales, y su intento de aplicación en el ámbito obrero del puerto. Del 28 de diciembre de 1907 al 08 de enero de 1908 más de 3.000 obreros de a bordo, entre marineros y foguistas según informa el Boletín del DNT³⁵, sostuvieron una huelga contra el intento desde prefectura de implementar libretas de navegación con las huellas digitales de sus titulares, en base al sistema dactiloscópico incorporado en 1905 por la Policía de la Ciudad, al frente de la cual estaba desde 1906 Ramón Falcón. Este sistema de huellas dactilares en tanto nuevo y eficaz instrumento de control dentro del proceso de especialización del aparato represivo, caracterizaba a la vez que constituía a la institución policial en ese momento.³⁶

El sindicato de los marineros en el mes de enero de 1910 impulsó una huelga por la modificación del acuerdo o “convenio colectivo” - como lo define el DNT - del 11 de enero de 1907, demandando aumento salarial y la mejora en las condiciones del trabajo a bordo. El día previo a la declaración de la huelga ya el DNT, creado en 1907, había enviado cartas firmadas por su presidente interino, Alejandro Ruzo, al sindicato y al Centro de Cabotaje Nacional, conocido también como Centro de Cabotaje Argentino (CCA) el que reunía desde 1905 a la mayoría de las empresas de navegación de bandera argentina, sobre todo a las más importantes en cuanto a capital y a cantidad de trabajadores.³⁷ A diferencia del gremio de los marineros, que no envió respuesta escrita, el CCA si lo hizo, a través de su vicepresidente, Miguel Mihanovich, quien el 21 de enero escribía al DNT comunicándole que no aceptan la mediación ofrecida de este organismo porque ya se habían iniciado negociaciones desde el mismo 19 a la noche, con el arbitraje del Jefe de Policía. Por medio de la intervención de éste, aceptada tanto por los trabajadores, alineados con el sindicalismo soreliano,³⁸ como por las empresas, la huelga se terminó el 25 de enero. Tras 8 días de conflicto se firmó un convenio, vigente desde el 1º de febrero 1910, al que adhirieron las empresas armadoras a título individual, como Mihanovich, Gardella, Barthe,

³¹ Falcón, Ricardo “Aspectos de la cultura del trabajo urbano. Buenos Aires y Rosario, 1860-1914”, en Armus, Diego (comp.) *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990; y Suriano, Juan, “Estado y conflicto social: el caso de la huelga de maquinistas ferroviarios de 1912”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani*, n° 4, 2º semestre 1991.

³² Sobre la policía de la ciudad en este período véase Viviana Barry “Policía y Centenario. Rasgos de la policía de la Ciudad de Buenos Aires en los festejos de 1910. La policía en perspectiva histórica: Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)”, *Actas jornadas organizadas por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de San Andrés*, 2008.

³³ *Boletín DNT*, n° 40, febrero 1919.

³⁴ *Boletín DNT*, n° 3, diciembre 1907.

³⁵ *Boletín DNT*, n° 6, septiembre 1908.

³⁶ Suriano, Juan “El Estado argentino... op. cit.

³⁷ *Recopilación de Antecedentes...* op. cit.

³⁸ Sobre esta corriente véase Kersfeld, Daniel *George Sorel: apóstol de la violencia*, Buenos Aires, Signo, 2005; Belkin, Alejandro *Sobre los orígenes del sindicalismo revolucionario en Argentina*, Buenos Aires, Cuadernos de Trabajo, Ediciones CCC, 2007; Bertolo, Maricel *Una propuesta gremial alternativa: el Sindicalismo Revolucionario (1904-1916)*, Buenos Aires, CEAL, 1993; Del Campo, H. *El sindicalismo revolucionario (1905-1940)*, Buenos Aires, CEAL, 1986.



entre otras, y el sindicato.³⁹ En paralelo, el Sindicato de Foguistas, para entonces constituido como organización separada de los marineros, y con una fuerte participación anarquista, declaró una huelga el 29 de enero, pero al no aceptar la mediación ofrecida por el Jefe de Policía, posición directamente relacionada con tendencia mayoritariamente anarquista del gremio,⁴⁰ la huelga se prolongó por dos meses, hasta el 22 de marzo, cuando se produjo la vuelta al trabajo sin lograr ninguna de las demandas sostenidas.⁴¹

Es posible que este hecho, en el que la mediación e intervención estatal tuvo resultados opuestos para foguistas y marineros, permita explicar la consolidación de la tendencia reformista desde los inicios de la FOM. La corriente sindicalista sostuvo así una posición cada vez más proclive a la negociación, la cual encontró cabida, a la vez que fue propiciada por la acción de diversas instituciones estatales, como el DNT o ciertos Ministerios, fue la que dirigió el sindicato marítimo desde su formación, en abril de 1910, a pocas semanas de los hechos relatados. A través de la consolidación de la dirección reformista en las organizaciones sindicales de los trabajadores, y en especial de los marítimos, la acción del DNT tendía así, como objetivo no explicitado, a alejar a éstos de las organizaciones político-partidarias y de corrientes sindicales más radicalizadas, ya que este empalme entre una dirección dispuesta a la negociación e instituciones del Estado también dispuestas daban lugar a la garantía de ciertas condiciones laborales favorables. Sin haberse dado en forma plena ni mucho menos lineal, la acción del DNT pudo haber ayudado a promover las prácticas de una oposición más moderada o reformista entre la clase obrera.⁴² En este sentido es que Ricardo Falcón sostiene que a partir del cambio de siglo se expresó gradualmente la aceptación de mecanismos arbitrales por parte de los obreros (y de los patronos con más cautela) para resolver las demandas y acciones de lucha con relación a los problemas laborales, así como también para prevenir la realización de nuevos conflictos, constituyendo así los primeros pasos del desarrollo de relaciones colectivas de trabajo.⁴³

A partir de la huelga general marítima declarada por la FOM a el 27 de diciembre de 1911, en solidaridad con los trabajadores portuarios y en reclamo de mejoras salariales y de condiciones laborales, el DNT elevó un informe

³⁹ *Boletín DNT*, n° 12, marzo 1910.

⁴⁰ Véase Suriano, Juan “La oposición anarquista a la intervención estatal en las relaciones laborales”, en Suriano, Juan (comp.) *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

⁴¹ *Boletín DNT*, n° 40, febrero 1919.

⁴² González Bollo, Hernán “La estadística pública... op. cit.

⁴³ Falcón, Ricardo “Aspectos de la cultura... op. cit.; Bertolo, Maricel “Relaciones colectivas de trabajo en Argentina: algunas reflexiones en torno a la huelga de obreros gráficos de 1906”, *Actas X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Rosario, septiembre 2005.

al Ministro del Interior Indalecio Gómez, en el cual se incluyen reflexiones de los funcionarios del Departamento sobre el carácter justo de las demandas, a las cuales avalaba la comprobación de las malas condiciones de trabajo a bordo. La FOM, constituida por los sindicatos de marineros, foguistas y mozos, en los cuales participaban además de estas, contramaestres, bodegueros, faroleros, calafateros, timoneles, guincheros y lustrabronces de la sección cubierta; carboneros, caldereros, pañoleros, limpiadores, electricistas, engrasadores, mecánicos y ayudantes de maquinistas de la sala de máquinas; y mayordomos, cocineros y ayudantes de la sección cocina. La FOM logró así reunir la representación de los trabajadores de las diversas secciones de a bordo -cámara, sala de máquinas y cubierta-. En los primeros días de enero de 1912 envió delegados a reunirse con el DNT, mientras sostenía la huelga aún cuando los portuarios habían vuelto al trabajo. El presidente del DNT y los delegados de la FOM se entrevistaron con el propio Ministro del Interior Gómez, el que sostuvo que la dificultad para su actuación como mediador radicaba en la falta de personería jurídica de la Federación. A causa de estas impugnaciones, una asamblea de marinos y foguistas autorizó a un funcionario del DNT para negociar por ellos en el conflicto. Así, nombraron como miembro honorario de la FOM al abogado del DNT, Julio Villafañe, permitiéndole que los represente ante los armadores y los Ministerios de Marina y del Interior. El Mtro. Gómez convocó entonces a una reunión el 16 de enero 1912, invitando al CNT y al CCA, los cuales acudieron, pero sostuvieron su posición negativa a la mediación, fracasando así la negociación debido a la intransigencia patronal.⁴⁴ Pasado el mes de huelga y tras la movilización de 6.000 trabajadores, entre marítimos y portuarios, se votó la vuelta al trabajo sin haber conseguido los objetivos.⁴⁵ Esto expresó el fracaso de la mediación del Ministro Gómez y de los funcionarios del DNT. Como conclusión se sostiene en las páginas del Boletín que lo ocurrido es “...una prueba más de las ventajas de la mediación oficial en estos asuntos, que no pueden ni deben quedar entregados a sí mismos: función paternal que todo gobierno debe ejercer y que poco irá entrando en la categoría de los hechos indiscutibles, para bien de los pueblos, cruelmente aleccionados por un siglo de conflictos económicos originados en la improvidente fórmula de Gournay: laissez faire, laissez passer”.⁴⁶

Tras el fracaso de la huelga de 1912, la FOM no impulsó nuevas medidas de fuerza, aunque si utilizó otros medios, como fueron los expedientes abiertos en la secretaría general en la Prefectura de Puertos, reclamando

⁴⁴ *Memoria Centro de Navegación Transatlántica*, mayo 1911 - mayo 1912, pp. 22-28, donde se reproducen las cartas intercambiadas entre el Ministro Gómez y el Presidente del CNT, Delfino.

⁴⁵ Adelman, Jeremy “State and labour in Argentina. The portworkers of Buenos Aires”, en *JLAS*, Cambridge University Press, v. 25 part 1, feb. 1993, pp. 73-102.

⁴⁶ *Boletín DNT*, n° 19, diciembre 1911, p. 858.



el cumplimiento de las ordenanzas existentes en cuanto a la cantidad de tripulación necesaria para la salida de las embarcaciones y el cumplimiento de la jornada laboral.⁴⁷

En el mes de diciembre de 1916 se inició la que sería una de las huelgas más importantes del período y para los obreros marítimos claramente, ya que el éxito de esta huelga general de la actividad de los trabajadores embarcados, les permitió consolidar su organización sindical y a través de ésta, conseguir mejoras salariales, reducir la extensión de los turnos a bordo por sección, fijar ciertas condiciones de habitabilidad, alimentación e higiene a bordo, así como influir fuertemente en las relaciones laborales y jerárquicas de a bordo, pero fundamentalmente, resultó en la contratación exclusiva de obreros marítimos federados, asegurada por la acción directa y bajo el control del sindicato.⁴⁸ Como la amplia mayoría de las huelgas en el puerto, ésta fue declarada en verano, en plena época de cosecha, momento de la actividad más intensa del año en el puerto, y por lo tanto de mayor fortaleza de la acción sindical al amarrar los remolcadores, lanchas, vapores y demás embarcaciones necesarias para la exportación de la producción agropecuaria. En un extenso y detallado informe del inspector Rouco Oliva elevado al presidente del DNT, Julio Lezana, se describen las acciones emprendidas por el organismo frente a la posible huelga marítima, incluso antes de su declaración, apuntando los argumentos sostenidos en las asambleas de la FOM de principios del mes de noviembre 1916, a las cuales evidentemente el funcionario había asistido, y las resoluciones adoptadas por el sindicato en la asamblea del día 14, por las cuales tras la presentación del pliego de condiciones a las empresas se declararía la huelga para el 1º de diciembre de no obtener una respuesta favorable. Frente a esto, Oliva solicitaba la inmediata intervención del DNT, cosa que se concretó al día siguiente, el 15 de Noviembre cuando el mismo inspector entregó a la FOM una nota ofreciendo la mediación del DNT. El día 17 el CCA recibió oficialmente la nota respectiva, a la cual responden negativamente en una carta al DNT del 21 de Noviembre, yendo al día siguiente a reunirse con un delegado de la agencia estatal para explicarle los motivos de su rechazo: frente al aumento de los costos por la suba en los precios del combustible y los insumos, y la competencia que representan las empresas ferroviarias, es imposible conceder cualquier tipo de mejoras, situación que la mediación del DNT no modificaría en lo más mínimo.⁴⁹

Por su parte, la asamblea de obreros marítimos convocada el 20 de Noviembre aceptó la mediación del DNT, pero ante la negativa de las empresas más grandes de la navegación de cabotaje, como la Mihanovich, Delfino, Dodero, Sudatlántica o la Compañía Importadora y Exportadora de la Patagonia “La Anónima”, entre otras, finalmente la FOM declaró la huelga general el 1º de diciembre de 1916, la cual se extendió por un mes. El 19

de ese mes los delegados patronales del CCA se reunieron con el Inspector Oliva comunicando su disposición al acuerdo según lo estipulara el arbitrio del propio presidente de la Nación o quien él destine en dicha función. La asamblea extraordinaria de la FOM del 21 de diciembre aceptó la mediación del PEN y votó una comisión para que asesore al árbitro, Dr. Julio Moreno, Jefe de la Policía, designado al día siguiente por el presidente. Por amplia mayoría los obreros de la FOM votaron el levantamiento del paro, en una asamblea realizada en el Teatro Verdi el 23 de diciembre, en la cual participó Rouco Oliva, incluso como orador llegó a afirmar que la imparcialidad del árbitro designado era garantía para la vuelta al trabajo.⁵⁰ La finalización del conflicto fue así resultado del arbitraje del Jefe de la policía, el cual dio lugar a la confección del acuerdo con fecha y vigencia del 4 de enero de 1917, por el que se concedían la casi totalidad de las demandas que el sindicato había sostenido en el pliego de condiciones confeccionado y presentado a mediados de noviembre. Moreno afirmaba en las consideraciones previas del laudo arbitral reproducido por el Boletín que “...La actitud pacífica observada por los obreros en todo momento, así como los grandes intereses públicos que esta huelga afectaba” llevaron al PEN a desplegar su acción en pos de la solución del conflicto con todo su empeño.⁵¹ Con esto el Jefe de Policía hacía referencia en forma superficial a uno de los temas que devendrán esenciales en el conflicto marítimo, esto es, el carácter público de los servicios que presta la flota mercante de bandera nacional, lo cual habilita de alguna forma la injerencia estatal en su regulación y en garantizar su funcionamiento, argumento esgrimido por las organizaciones patronales posteriormente, para 1919, sobre todo por la Asociación del Trabajo (AT), de la cual formaba parte del CCA. Con esta posición exigieron desde 1919 a 1921 la intervención del gobierno y las fuerzas represivas frente a los reiterados boicots y huelgas de solidaridad.⁵² Contrariamente, para 1916 la mayoría y las más importantes de las empresas marítimas se oponían a cualquier intervención estatal en lo que consideraban su actividad privada.

El incumplimiento patronal del acuerdo y la revitalización del sindicato patronal, la SUPTL, ambos encabezados por la Compañía Mihanovich, determinó la continuidad de la lucha mediante la declaración de una

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Boletín DNT*, n° 36, enero 1918, p. 179.

⁵² En las páginas del Boletín de Servicios de la AT, cuyo primer número vio la luz al mismo tiempo que se iniciaba la huelga marítima en febrero de 1920, se publicaron numerosos informes de situación y notas de opinión sobre la necesidad de una enérgica acción del Estado para enfrentar la actitud intolerable del llamado “soviet” del Puerto de Buenos Aires, que atenta contra la “libertad de trabajo” de las empresas y contra el interés general que implica un servicio como el transporte, fundamental para los intereses de la Nación. Véase *Boletín AT* n° 3, 5 marzo 1920 p. 15; n° 4, 20 marzo 1920 p. 17; n° 8, 20 mayo, p. 7, a modo de ejemplo.

⁴⁷ *Boletín DNT*, n° 40, febrero 1919.

⁴⁸ Caruso, Laura “La huelga general marítima... op cit.

⁴⁹ *Boletín DNT*, n° 37, marzo 1918.



huelga parcial a fines de marzo de 1917, frente a lo cual la empresa respondió con un lock out. Con la adhesión de maquinistas, contra maestres, patrones, remolcadores, prácticos y comisarios de a bordo, organizados en el Centro de Comisarios Marítimos y Fluviales y el Centro de Maquinistas Navales, se logró reunir a todo el personal de la flota Mihanovich, organizado en un Comité de Huelga⁵³, cuya acción unitaria logró imponer sus demandas. Tras dos días de negociaciones en las que participaron delegados del CCA, FORA IX, FOM, entre otros, el 22 de abril de 1917 finalizó la huelga parcial. Con la mediación del comisario Dr. Duffei, Jefe de Investigaciones de la Sección Orden Social de la Policía, y la resolución presidencial previa de retirar las tropas del puerto, se acordó en un nuevo laudo arbitral la vuelta al trabajo sin sanciones ni despidos, el cumplimiento por todas las empresas del acuerdo firmado, el cierre de la SUPTL, la contratación del personal de cubierta y máquinas previo acuerdo con la FOM, produciéndose de hecho el reconocimiento de la existencia de la organización sindical como interlocutor por parte del Estado y de los empresarios navieros.⁵⁴

Como resultado de la acción directa y exitosa, sobre todo a partir de 1916, el sindicato logró una fuerte posición frente a las empresas y dentro del conjunto de los trabajadores. Desde allí, la FOM se constituyó en uno de los sectores vitales dentro de la central obrera sindicalista, la FORA IX. Ambas desarrollaron durante todo el año 1918 huelgas y boicots de solidaridad con otros sindicatos en lucha. La fuerza de la FOM, en particular entre 1916 y 1921, radicó en gran parte en el control que ganó el sindicato sobre la contratación de hecho en todas las embarcaciones de bandera argentina, y fue este punto clave lo que a partir de 1919 quedó claramente evidenciado como una traba para las empresas y su actividad, las cuales desde las páginas de la publicación de la AT, llevaron adelante una campaña por la defensa del “trabajo libre”, libre del control sindical.

Durante una nueva huelga general marítima en enero de 1919, y el lock out impulsado en paralelo por la patronal organizada en el CCA, así como en la posterior confección de los Decretos de Oficialización de febrero, marzo y mayo de 1919, el DNT no tuvo un papel de importancia, como sí lo tuvieron funcionarios del PEN, como el Ministro de Obras Públicas, la Aduana y el Prefecto General de Puertos.⁵⁵ La huelga, declarada el 8 enero, finalizó el 1° de febrero de 1919; a los pocos días el DNT publicó su Boletín número 40 el que, como ya mencionamos, fue dedicado al estudio del sindicato marítimo, la historia de

constitución y sus acciones, así como el análisis de su situación actual.

Considerados en su conjunto, los llamados decretos de Oficialización autorizaban a la Aduana y a la Prefectura a proveer el personal necesario de estiba y de a bordo para así restablecer el tráfico fluvial cuando se produjera un conflicto, y establecían la formación obligatoria de un registro de personal para organizar la contratación de las tripulaciones a cargo exclusivamente del Estado.⁵⁶ Sin embargo, en los hechos este registro fue controlado por la FOM, que logró mantener el control efectivo de la selección de los obreros, la administración de la contratación, permanencia y antigüedad de los marítimos, imponiendo a sus federados como la única mano de obra autorizada a trabajar a bordo, poder de hecho que la FOM, mediante la acción directa, contando con la predisposición gubernamental para la interpretación y aplicación del decreto y la solidaridad de las organizaciones de capitanes y de la oficialidad en general, continuó ejerciendo hasta junio de 1921 a pesar de la persistente oposición patronal.

Entre febrero de 1920 y marzo de 1921 la FOM desarrolló una huelga que afectó fundamentalmente a la mayor empresa de navegación de cabotaje, la Mihanovich.⁵⁷ Durante todo el conflicto la intervención estatal se canalizó nuevamente a través de funcionarios del PEN, como el Ministro de Obras Públicas o el Administrador de la Aduana. Nuevamente el DNT se vio desplazado por otras instituciones en la intervención y mediación, en una coyuntura en la que se hacía cada vez más elevado el nivel de enfrentamiento entre la FOM y las empresas, organizadas en el CCA y el CNT, ambos miembros de la AT y colaboradores aportantes de la Liga Patriótica. Para el mes de abril de 1920, tras una entrevista el día 8 con el Ministro de Obras Públicas, en la que éste se propuso para arbitrar en el conflicto, una asamblea convocada por la FOM rechazó el mismo día la mediación del gobierno, por primera vez desde 1903. Ante la negación de la FOM el conflicto se agudizó.⁵⁸ La asamblea de trabajadores determinó no volver al trabajo hasta tanto no se garantice la contratación exclusiva de personal federado, así como la expulsión de personal adventicio, ambos reclamos centrales.⁵⁹ Finalmente, y con la mediación del Ministro de Obras Públicas, la empresa Mihanovich y los trabajadores marítimos de la FOM y los oficiales de la Unión Naval de

⁵⁶ *Crónica Mensual del DNT*, n° 14, febrero 1919, n° 15, marzo 1919 y n° 16, abril 1919.

⁵⁷ Caruso, Laura “El ‘respeto al derecho sindical’ contra ‘la defensa del trabajo libre’”. La huelga parcial marítima en el Puerto de Buenos Aires, febrero 1920 - marzo 1921”, *Actas VII Jornadas de Investigadores del Depto. de Historia de la Facultad de Humanidades y el Centro de Estudios Históricos*, UNMdP, edición digital, noviembre 2008.

⁵⁸ *La Unión del Marino*, n° 74, abril 1920.

⁵⁹ Marotta, Sebastián *El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo*, Tomo II 1907-1920, Buenos Aires, Lacio, 1961.

⁵³ *La Organización Obrera*, n° 6, 1° de mayo de 1917.

⁵⁴ *Boletín DNT*, n° 37, marzo 1918.

⁵⁵ *Crónica Mensual del DNT*, n° 15, marzo 1919. Decretos de Oficialización, del 22 de febrero 1919, 15 y 28 de marzo 1919. El último decreto fue emitido el 26 de mayo de 1919. Sobre los Decretos de Oficialización véase Caterina, Luis María “La regulación del trabajo portuario: “trabajo libre”, “trabajo federado” y “oficialización”, (1916-1930)”, en *RHD*, n° 25, 1997, pp. 85-150; Caruso, Laura “El ‘Soviet’ del Puerto... op. cit.



Oficiales y la Sociedad de Capitanes, Prácticos, Baqueanos y Patrones llegaron a un acuerdo a fines de febrero de 1921. El año de huelga contra la empresa Mihanovich mostró que el apoyo del gobierno a los trabajadores marítimos tendió más a una prescindencia real de apoyo a las empresas que a una clara política pro sindical. La intervención estatal fue una improvisación montada sobre las particularidades y las relaciones de fuerza, cada vez más desfavorables en esta coyuntura para los trabajadores.⁶⁰ La interpretación de los Decretos desde la óptica del sindicato, sin respaldo legal ante la creciente ofensiva patronal basada en su mayor nivel organizativo y capacidad de acción, sólo pudo mantenerse por la acción directa continua de la FOM y la clara adhesión de los trabajadores embarcados, que empezaba a mostrar ciertos problemas. La ausencia de legislación y reglamentación en materia de conflictos, conciliación y arbitraje, continuamente señalada por el personal del DNT, abonó en favor de la intervención directa del Poder Ejecutivo Nacional en función de la coyuntura y las relaciones de fuerza para la resolución del conflicto. Si bien el gobierno realizó algunos intentos de sanción de leyes sobre el trabajo marítimo, contando con la mayoría en Diputados, en general fracasó en este intento por su debilidad política expresada en su continua minoría en Senadores.⁶¹

A dos meses de finalizada la huelga contra la Mihanovich, el 31 de mayo de 1921 una nueva huelga de carácter general fue declarada por la FOM ante los ataques de la Liga Patriótica en Buenos Aires y el Litoral. Previamente a la huelga, y sin proponer mediación alguna, el gobierno nacional había determinado el cierre del puerto, su ocupación militar y la habilitación de la contratación de obreros no federados en la FOM. Avalada por el Estado a través de la Prefectura y la Administración de Aduanas, se permitió la libre contratación en el puerto, anulando el poder sobre la contratación que la Federación había logrado desde 1916. El gobierno entonces procedió a la total militarización del puerto y alrededores, a la par que grupos paramilitares y rompuehuelas de la AT y la Liga Patriótica desplegaban su accionar. A fines de mayo el PEN ordenó la normalización del movimiento portuario, lo que significó el empleo masivo de trabajadores no sindicalizados. El saldo de los enfrentamientos entre trabajadores de la FOM y los rompuehuelas fue de varios heridos y dos muertos de la Liga. Tras días de enfrentamientos, se reforzó la presencia policial, organizada por el Jefe de policía Elpidio González, y de los grupos paramilitares.⁶² Declarada la huelga,

el gobierno envió al ejército, a cargo de José E. Urriburu, para garantizar el acceso de más de 1.000 rompuehuelas. La sistemática represión en la zona de La Boca y Barracas fue acompañada de la clausura de la sede de la FOM y el encarcelamiento de sus dirigentes.⁶³ Tras la derrota ante la acción represiva del Estado se produjo la vuelta al trabajo en los primeros días de junio, logrando así lo que dos años de gestiones, presiones y organización patronal habían perseguido: el debilitamiento de la organización sindical, el control por parte de las empresas y sus organizaciones de la zona del puerto y en particular el control de las condiciones de contratación y de trabajo a bordo. En esta nueva coyuntura, la política estatal perdió toda ambigüedad; la presión internacional a través del CNT y la creciente organización y acción del CCA y la AT llevaron al gobierno a determinar la apertura del puerto y la “normalización” de los servicios de navegación.

El Estado Nacional y el trabajo marítimo

Los conflictos aquí reseñados, sostenidos por los obreros marítimos durante las primeras dos décadas del siglo XX y dirigidos por su sindicato, la FOM, permiten observar el rol que en ellos tuvo el DNT frente a otras instancias u organismos del Estado. En primer lugar es posible afirmar que esta no fue la institución que efectivamente medió en los conflictos ni la privilegiada por los gobiernos como vía para su intervención en el puerto. En los casos aquí mencionados desde los primeros años del siglo XX la intervención estatal tuvo como canal privilegiado a la policía de la ciudad y a funcionarios del PEN, como ser el Ministro del Interior o de Obras Públicas. A pesar de la insistencia del Departamento en la necesidad de instancias de mediación obligatorias propiciadas por el Estado, y de su intensa actividad tanto con las empresas y sus asociaciones patronales como con el sindicato y sus delegados, el DNT no logró posicionarse como la institución estatal interviniente y mediadora. En cada momento de conflicto marítimo la prolífica acción del DNT mostró tanto sus objetivos y su vitalidad como sus limitaciones, a la par que llevó al necesario posicionamiento explícito del gremio y de la patronal frente a la intervención del Estado en el conflicto: mientras el sindicato en la casi totalidad de los casos aceptó, facilitó y hasta impulsó la mediación del Estado, sea a través del DNT, del Presidente de la Nación u otro por éste designado, las empresas desarrollaron diversos argumentos para oponerse fervientemente a la “intromisión” del Estado en su actividad para luego apelar a su intervención represiva. Por otra parte, a pesar de la opinión del DNT acerca del escaso éxito de las gestiones mediadoras de la Policía, por confundirse en ella sus funciones represivas con las conciliadoras⁶⁴, para el caso de los trabajadores marítimos hasta 1921 parece haberse dado la situación inversa. En cada uno de los laudos ar-

⁶⁰ Garguin, Enrique “Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930” en Panettieri, José (comp.) *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Buenos Aires, 2000.

⁶¹ Falcón, Ricardo y Monserrat Alejandra “Estado, empresas, trabajadores y sindicatos” en Falcón Ricardo (dir.) *Nueva Historia Argentina*, Tomo VI, “Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)”, Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

⁶² Mc Deutsch, Sandra *Contrarrevolución en la Argentina*.

1900-1932. *La Liga Patriótica Argentina*, Buenos Aires, UNQui, 2003.

⁶³ Adelman, Jeremy “State and labour... op. cit.

⁶⁴ Citado por Falcón, Ricardo “Aspectos de la cultura... op. cit. p. 358.



bitrales fueron contempladas la mayoría de las demandas obreras y se vio fortalecida la posición del gremio, en especial a partir de 1916.

Si bien el DNT tuvo un rol importante en las gestiones ante las asociaciones patronales y el sindicato para la participación y aceptación del acuerdo y la finalización del conflicto, para lo cual intentó establecer contactos regulares con los representantes de ambos sectores, no fue este organismo el representante del Estado en su intervención temprana en los conflictos marítimos para garantizar la rápida resolución de los mismos y la reactivación del flujo de mercancías fluvial y ultramarino, y con éste, la acumulación creciente por parte de las empresas. Ante la inexistencia de otras instancias, antes de 1907 fue la Policía quien asumió las funciones de mediación que el Estado de forma limitada pero concreta estaba desarrollando, lo cual caracteriza la multiplicidad de funciones asumidas por la Policía en ese entonces, siendo la represiva una de las principales. Posterior a la creación del DNT, con la aparición de este organismo especializado, cabría suponer que asumiría estas funciones. No fue así en el caso de los conflictos marítimos, donde si bien jugó un papel importante en el conocimiento de las condiciones generales de trabajo y del proceso de su sindicalización, no canalizó la intervención estatal, que continuó ejerciendo la Policía por designación del Presidente, cuando no era éste mismo quien asumía la función mediadora, como en 1916. Esta intervención se llevó a cabo mediante la improvisación determinada por las particularidades y las relaciones de fuerza.⁶⁵ El sindicato marítimo, en la medida en que no contaba con ningún respaldo legal ante la ofensiva patronal, sólo podía garantizar su existencia como organización y avanzar en la conquista de las reivindicaciones obreras mediante la permanente acción directa.

La acción del gobierno nacional durante los conflictos marítimos posteriores a 1916 implicó en cierta medida un reconocimiento tácito por parte del Estado hacia el sindicato marítimo en tanto representante obrero, pero esto no se vio formalizado ni reglamentado en forma alguna. El lugar de la FOM como interlocutor válido (y también la FORA IX) puede ser entendido como parte de la estrategia de atracción de algunos sectores de la clase obrera desarrollada por el gobierno radical, como explica Falcón⁶⁶. Para el caso de las huelgas marítimas, esta estrategia fue expresada en la intervención estatal directa mediante el arbitraje en los conflictos a través de la policía o ministros del PEN, y en más de una ocasión por el propio presidente Yrigoyen. Cabe remarcar igualmente que existió un cambio cualitativo durante los gobiernos radicales, evidenciado en la forma política de intervención directa del presidente Yrigoyen en las huelgas marítimas de 1916, o a través de funcionarios del PEN, como en 1919 y 1920, lo

cual constituyó un intento de conformación de una alianza con diferentes sectores obreros desde el yrigoyenismo.⁶⁷

Es así que a partir del análisis realizado se pueden observar las formas que el Estado tempranamente intervino en cuestiones relacionadas con el trabajo marítimo, siendo éste uno de los primeros ámbitos en donde se implementaron y desarrollaron ciertas intervenciones estatales, fundamentalmente desde organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, como la Policía y el DNT. En particular, este último fue una institución nueva creada especialmente para abordar cuestiones relacionadas con el conocimiento, diagnóstico, legislación y mediación, y en sentido último, dar un marco de institucionalidad al conflicto obrero para un mayor control por parte del Estado frente a las crecientes acciones y nivel de organización obrera. A pesar de haber sido creado específicamente para abordar los problemas laborales, el DNT no se constituyó en el brazo fuerte de la acción estatal. Sin embargo, éste jugó un rol destacado y dinámico en la viabilidad de las negociaciones y la obtención de información, así como a través del intento de establecer con las organizaciones obreras y patronales una relación sistemática. El análisis de las limitaciones que encontró la acción del DNT lleva a focalizar en otros ámbitos e instancias mediante los cuales el Estado efectivamente canalizó su intervención en el ámbito del trabajo marítimo, como lo fue el PEN, desde diversas instancias, el poder legislativo.

En tanto parte de una acción general desplegada hacia el conjunto de realidad social, los modos de acción específicos del DNT en el ámbito del Puerto de Buenos Aires y con relación a los trabajadores marítimos no fueron una excepción: la observación y el diagnóstico, es decir, el conocimiento de su realidad, la producción de datos estadísticos y la confección de propuestas en relación con éstos constituyeron la misma forma de acción del DNT en los diversos ámbitos laborales de la Capital Federal y Territorios Nacionales durante el período estudiado, en las fábricas, obrajes, yerbatales y demás regiones y actividades cuyo estudio se puede rastrear en las páginas del Boletín. Pero si bien formaron parte de esta realidad obrera a la que conocer y sobre la cual intervenir, el ámbito del puerto y los trabajadores marítimos en particular fueron en varias ocasiones objeto privilegiado de la acción del Departamento, lo cual se evidencia en la cantidad de informes sobre los conflictos sindicales protagonizados por los obreros y el estudio de sus condiciones de trabajo, citados en este trabajo, como en la asignación a principios de 1916 le asignó un Inspector permanente al puerto, el cual tuvo relaciones directas con la FOM, llegando a participar de sus asambleas, como vimos, en un momento clave como fue la huelga de 1916, pero no solamente, ya que funcionarios del DNT desde comienzos de la década venían participando de las reuniones obreras.

Del análisis precedente cabe entonces destacar las reite-

⁶⁵ Garguin, Enrique "Relaciones entre Estado... op. cit.

⁶⁶ Falcón, Ricardo "Políticas laborales y relación Estado-sindicatos en el gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)", en Suriano Juan (comp.) *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

⁶⁷ Falcón, Ricardo y Monserrat, Alejandra "Políticas laborales y relación... op. cit.



radas gestiones que el DNT realizó ante las organizaciones corporativas de las empresas y de los trabajadores, en pos de constituirse en árbitro en cada uno de los conflictos declarados, o incluso previo a la efectivización de las medidas, tanto huelgas como lock-out patronales, para tratar de evitarlos. El resultado de las acciones del organismo estatal, a pesar de los intentos de esta institución por desarrollar un rol arbitral y reemplazar a la Policía en esta función, la que por decreto del PEN podía ejercerlo ya desde 1904 y así lo hizo en la mayoría de los conflictos marítimos incluso hasta 1919, no fue el buscado. El DNT, en el intento de colocarse como el canal institucional especializado y preparado para la intervención estatal, se encontró con fuertes limitaciones a la hora de desplegar esta función. Sumado a sus limitaciones materiales, en térmi-

nos de presupuesto y de recursos humanos, su capacidad y efectiva intervención no sólo se vio por esto limitada, sino también por la falta de legislación que permita implementar sus proyectos y posiciones, como por ejemplo la obligatoriedad del arbitraje, la constitución de tribunales arbitrales tripartitos, entre otros. En estos primeros veinte años del siglo XX los diferentes gobiernos, tanto en la etapa conservadora como en la radical, se privilegió la mediación de instancias dependientes del PEN no especializadas, para cuya acción no existió reglamentación ni un grado de institucionalización tal que estableciera canales de negociación y una mediación estatal reglada y previsible, dejando un amplio margen de improvisación a los diferentes gobiernos nacionales.

Recibido: 31/05/2009

Aceptado: 16/07/2009