

**Juan Manuel Palacio (2018) *La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina (1943-1955)*. Siglo Veintiuno: Buenos Aires, ISBN 978-987-629-838-4, 284 páginas.**

Por Julieta Lobato\*

Fecha de recepción: 04/10/2018

Fecha de aceptación: 10/11/2018

El nuevo siglo despertó en la historiografía un renovado interés acerca del primer peronismo<sup>1</sup>. Este interés se forjó con un claro perfil revisionista; el motor subyacente a las nuevas investigaciones circuló en torno al cuestionamiento de concepciones tradicionales, cimentadas en la historia convencional. Así, las conceptualizaciones sobre el peronismo como movimiento político homogéneo, uniforme y verticalista fueron interrogadas mediante la indagación acerca de, principalmente, los liderazgos intermedios y la adopción de una perspectiva regional y también hacia el interior de las provincias. Todo ello puso en el centro del debate la profunda continuidad con los regímenes anteriores, a pesar del discurso rupturista que pregonó<sup>2</sup>. En virtud de la complejidad revelada, estos estudios confluyen en la preferencia por la noción de “peronismos”, como forma de enunciar la nueva escala de análisis que refleja el carácter heterogéneo, localizado y diverso que implicó la

---

\* Abogada, Maestranda en Derecho del Trabajo y Becaria de investigación UBACyT. Auxiliar docente en la materia “Relación Individual de Trabajo”, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: julieta.lobato.11@gmail.com

<sup>1</sup> Se suele denominar como “primer peronismo” o “peronismo clásico” al período histórico que abarca los años 1943 a 1955.

<sup>2</sup> Para mayor desarrollo, ver: Acha y Quiroga, 2009; Palacio, 2010; Raanan, Barry, Quiroga y Acha 2009. La conformación de la “Red de Estudios del Peronismo” y los congresos que organiza son, en buena medida, producto de estas reinterpretaciones.

irrupción pública y política del Gral. Perón en 1943 y su consolidación en el gobierno nacional en 1946.

La obra que nos ocupa se inserta en esta batería de estudios. La agenda de investigación a la que responde es fruto de los estudios del autor, a partir de ciertos interrogantes que surgieron al finalizar su tesis doctoral "*La paz del trigo*". Los dos núcleos centrales sobre los que transita el libro son: por un lado, indagar acerca de la dimensión legal del peronismo; por otro, avanzar en las articulaciones que se desplegaron en la materia en los ámbitos rurales. Tales objetivos construyen el carácter fuertemente original de la obra, al detenerse sobre un terreno poco explorado: la potencialidad de las transformaciones desplegadas en el ámbito de la Justicia (en palabras del autor, *políticas judiciales*), como herramienta para implantar las políticas sociales peronistas que enervaron una mutación en el modelo estatal.

Al centrar la mirada sobre las políticas llevadas adelante en términos de administración de justicia, el autor nos introduce al ámbito poco explorado de la construcción sistemática de una nueva institucionalidad jurídica. Esta articulación no solamente operó mediante el reconocimiento legal de derechos sociales (cuyo punto álgido fue la reforma constitucional de 1949<sup>3</sup>), sino que se viabilizó a través de la intervención directa en las unidades de administración judicial de los conflictos.

En este sentido, el autor no demora en develar su hipótesis central: durante el primer peronismo existió una clara intencionalidad de controlar "la judicialización del conflicto social" (p. 17), como un pilar fundamental del modelo político del gobierno. Este objetivo se materializó en la consolidación de una *justicia peronista*: un constructo cuyas bases se forjaron a partir de la intervención en el conflicto agrario y el conflicto laboral. De este modo, el gobierno aseguraba no sólo la vigencia y aplicación del "nuevo derecho", sino también la gestión de los resultados de dicha aplicación.

---

<sup>3</sup> En este sentido, especial relevancia detentan las producciones de los proyectos UBACyT: "*La Constitución argentina de 1949 y la "vía argentina" al constitucionalismo social*" (Programación Científica 2016) y "*La reforma constitucional argentina de 1949: alcances del constitucionalismo social argentino en perspectiva transnacional*" (Programación Científica 2018), ambos con sede en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

El recorrido propuesto, pues, transita dos partes principales con la misma estructura: (1) un primer rastreo acerca de la legislación sancionada; (2) un análisis de los organismos estatales encargados de aplicarla; (3) para, por último, centrar la mirada en los pleitos dirimidos en los estrados judiciales. Así, la primera parte explora el desarrollo de la legislación laboral y la intervención en los organismos encargados de su aplicación en el mundo rural. En segundo lugar, la obra se adentra en la legislación sobre arrendamientos rurales y las entidades creadas para la resolución de los conflictos, a saber: las Cámaras Paritarias de Conciliación y Arbitraje.

Ambas partes se encuentran en diálogo constante con un primer capítulo (o capítulo previo), acerca del contexto en el que se inserta el primer peronismo. El autor explora el desarrollo del derecho social durante la primera mitad del siglo XX en el mundo y, particularmente, en América Latina. Este capítulo no sólo enmarca todo el desarrollo posterior, sino que además propone pensar al peronismo como parte de un movimiento más amplio que ya estaba sucediendo en otras latitudes. Asimismo, la mirada del peronismo en clave regional brinda la perspectiva necesaria para comprender las intervenciones en materia judicial como una estrategia parte de una corriente jurídica mundial.

El segundo capítulo se remonta a los inicios del peronismo: la actuación de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP). Allí, rastrea la construcción de una estructura legislativa reguladora de los vínculos laborales. La contundencia de la miríada de resoluciones, decretos y leyes que dictó Perón desde la STP, constituye un dispositivo sofisticado de intervención en las relaciones laborales nunca antes ensayado. Pero, además, ese dispositivo de intervención laboral se materializó en la creación de diversos organismos estatales, a fines de potenciar la gestión de los conflictos laborales. Con la propia STP como muestra más emblemática, esta estrategia se diversificó por todo el país a través de la creación de las delegaciones regionales.

En este punto el estudio vira la atención al derrotero que concluyó con la sanción de los dos instrumentos más icónicos de regulación del trabajo rural: el

Estatuto del Peón y la Ley 13.020. El recorrido se desarrolla desde las incipientes y aisladas regulaciones previas a 1943 y el lugar marginal que detentaban los trabajadores rurales en la agenda estatal. Por ello, el conjunto de decretos sancionados desde la STP hasta la adopción del Estatuto del Peón en 1944 para trabajadores permanentes, representó la primera experiencia de regulación sobre un vínculo laboral tradicionalmente librado al arbitrio de los terratenientes. Luego, en 1947, la ley 13.020 perfecciona aquél programa legislativo, mediante la extensión de la protección a los peones temporarios y la creación de un ente centralizado encargado de la organización del aparato regulador: la Comisión Nacional de Trabajo Rural. De tal modo, se unificó el sistema de protección para todos los trabajadores rurales.

Bajo el título “la manzana de la discordia”, el tercer capítulo aborda uno de los temas más polémicos de las políticas judiciales del peronismo: la creación de los Tribunales del Trabajo mediante el decreto 32.347 de 1944. Esta iniciativa descansaba sobre un amplio abanico de antecedentes provenientes de experiencias internacionales y de las propias nacionales, a través de anteriores proyectos parlamentarios y de una fecunda jurisprudencia sobre conflictos laborales, dirimidas ante los estrados judiciales civiles y comerciales. En este sentido, el autor destaca la actuación de un grupo ya consolidado de juristas laboristas, cuyo desempeño fue nodal para imponer la necesidad de la creación de tribunales especializados. Así, junto a los clásicos Alfredo Palacios, Alejandro Unsain, la obra reivindica los protagonismos de Carlos Saavedra Lamas, Eduardo Stafforini, Luis Rufo y César Martínez Vivot. El sobrevuelo de las trayectorias de estos laboristas, permite un acercamiento a la consolidación del Derecho Laboral como rama jurídica autónoma en las principales Universidades Nacionales del país.

Con todo, el peronismo avanzó en la creación de veinte juzgados de Primera Instancia y una Cámara de Apelaciones en el ámbito de la Capital Federal; modelo que, años más tarde, siguieron algunas provincias. Pero las objeciones a esta creación no tardaron en llegar. Provenientes tanto de los sectores empleadores como del

ámbito jurídico, los cuestionamientos centraron su argumentación en la dudosa legitimidad constitucional de los Tribunales; creados a instancias del Poder Ejecutivo Nacional. Esto, incluso, condujo a un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia.

En suma, el autor nos permite comprender que la constitución de los Tribunales del Trabajo no respondió a un proceso homogéneo y lineal, sino que se desarrolló a través de un camino paulatino e intrincado, enfrentando serias dificultades. Aun así, la creación de tribunales judiciales especiales para dirimir los conflictos de los trabajadores, implicó la apertura de un capítulo trascendental en el desarrollo del Derecho del Trabajo argentino.

Un estudio que se proponga analizar la forma en que los conflictos laborales fueron gestionados, no estaría completo si no atendiera a los términos en que efectivamente fueron dirimidos. De esta forma, el cuarto capítulo retoma las experiencias de trabajadoras y trabajadores que acudieron a los Tribunales del Trabajo, mediante la recuperación de sus voces. El autor trabaja con los expedientes judiciales como fuente principal, para revelar la forma en que los reclamos fueron presentados, cómo se resolvieron y qué papel desempeñó cada parte. De este modo, la obra revela que la creciente recurrencia a una estructura judicial sensible a los reclamos de los trabajadores y trabajadoras, contribuyó a cimentar la *conciencia legal* (p.30) de sus derechos.

Un análisis interesante e innovador que propone la obra, se encuentra bajo el epígrafe "*mujeres bravas*". Típicamente, el trabajo desarrollado en el campo no sólo era cumplido por el peón asalariado, sino también por el núcleo familiar entero; las mujeres a menudo trabajaban como cocineras para toda la estancia. En este contexto, el capítulo cuarto se sumerge en los reclamos que trabajadoras rurales entablaron contra los dueños de las estancias, persiguiendo las remuneraciones adeudadas en su calidad de cocineras. Este análisis brinda pistas por demás interesantes para los estudios de género y la historia de las mujeres.

El quinto capítulo inaugura la segunda parte del libro. Tras una descripción de la situación inestable en la que se encontraban las contrataciones arrendatarias previo a la irrupción del peronismo, la obra construye la travesía a través de las sucesivas medidas adoptadas por Perón, que condujeron a la instauración de un *cerrojo inmobiliario* (p. 31), hasta la sanción de la ley de arrendamientos en 1948. En efecto, la “*reforma agraria*” (p. 168) impulsada por el gobierno, se centraba en fomentar la estabilidad de los contratos locatarios que vinculaban a arrendatarios y propietarios. Tal objetivo se desarrolló a través de tres canales: (1) La prórroga compulsiva de los contratos; (2) La suspensión de los desalojos; (3) El congelamiento de los cánones. La perpetuación en el tiempo de estas tres estrategias, confluyen en lo que el autor denomina *cepo contractual*.

De conformidad con la estructura que anticipamos, luego de indagar acerca del constructo legislativo, la mirada gira hacia los organismos estatales encargados de la administración del conflicto. Así, el capítulo sexto avanza sobre la conformación de las Cámaras Paritarias de Conciliación y Arbitraje Obligatorios para los conflictos de arrendamientos. Creadas por la ley 12.346, estas Cámaras actuaron bajo la órbita del Ministerio de Agricultura de la Nación y estuvieron compuestas por representantes tanto de propietarios como de arrendatarios. En ambos casos, designados por el Poder Ejecutivo a partir de la presentación de ternas. Las competencias de estos entes giraban en torno a tres ejes principales: la autorización de las prórrogas de los arrendamientos; la fijación anual del precio de los arrendamientos; la resolución de las controversias suscitadas entre propietarios, arrendatarios y arrendadores. Para esto último, la ley establecía un procedimiento obligatorio.

Ahora bien, tal como sucedió con los Tribunales del Trabajo, la conformación de las Cámaras se produjo a través de procesos lentos y sinuosos, durante los que también recibieron fervientes ataques por parte, tanto de los terratenientes, como del ámbito legislativo y jurídico. Un primer embate de envergadura fue el decreto 1638 del gobierno de José María Guido, que en 1963 quitó las competencias de las

Cámaras, atribuyéndolas a los tribunales provinciales correspondientes. Este decreto fue la antesala de la Ley 17.181 que en 1967 terminó por eliminar las Cámaras de Arrendamientos.

Por último, el capítulo séptimo recupera las voces de arrendatarios y locadores al dirimir conflictos ante las Cámaras. De conformidad con el esquema propuesto para el capítulo cuarto, el objetivo principal de esta sección es retomar las controversias sometidas a tales jurisdicciones, las estrategias que cada actor/a desarrolló y, en tal sentido, la retórica utilizada para construir lo que se dio en llamar *Nuevo derecho agrario*. En este sentido, los conflictos sometidos a la jurisdicción de las Cámaras no fueron menores dado que, justamente, al transformar la cuestión rural en un asunto público que impactó sobre el orden productivo, económico y social, los desacuerdos no tardaron en aflorar.

Con todo, la relevancia de recuperar estos discursos, sienta las bases para la comprensión de la legislación como una pieza central de la construcción identitaria de los grupos sociales sometidos o subalternizados. La ley contribuye a modular las experiencias de trabajadores/as y campesinos/as, que no sólo experimentaron la adquisición de una estructura de derechos, sino también la posibilidad de hacerlos valer ante unos tribunales especialmente sensibles a sus reclamos. Una operación que, para el tiempo del peronismo clásico, resultó de gran envergadura.

El balance general nos conduce a retomar la claridad del objetivo de la obra: desarmar el sentido común preponderante acerca de la acción peronista estatal, mediante un detenimiento sobre las políticas judiciales que desplegó. Precisamente, la obra cristaliza el derrotero que culminó con la instauración de una *justicia peronista* y las contradicciones que el calor de tal recorrido despertó. De esta forma, el libro reseñado rompe con lecturas uniformes acerca de la actuación del gobierno peronista en el mundo jurídico (ya no sólo a través del diseño legal sino también institucional), poniendo en el centro del debate la historicidad y el carácter contingente de tal proceso. Refinar la mirada sobre la actuación peronista en materia jurídica, poniendo en el centro del debate la intervención en la institucionalidad judicial, permite

traspasar los límites de estudios que centran su atención en el compendio de legislación obrera sancionada en estos años. Esto constituye una verdadera novedad del peronismo: el interés por construir las instancias estatales necesarias para efectivizar las protecciones reguladas.

Así, la puesta en escena de la fuerte apuesta hacia la institucionalidad judicial, desnuda uno de los paradigmas conceptuales más arraigados en la historiografía, según el cual los populismos clásicos latinoamericanos fueron gobiernos poco respetuosos de las instituciones. Sin embargo, esto no implica desdejar un sentido común que se ha forjado desde aquellos lejanos años '40, en términos de eximir al gobierno peronista de un cariz arbitrario. Pero cierto es que recuperar la centralidad de las leyes en su programa de transformación estatal y develar la construcción institucional de agencias estatales de intervención en materia económica y social, propone matices que abren caminos tanto empíricos como metodológicos para futuras investigaciones sobre el peronismo clásico.

### **Bibliografía:**

- Acha, O. y Quiroga, N. (2009). "La normalización del primer peronismo en la historiografía argentina reciente", *EIAL*, vol. 20, nro. 2, pp.7-34;
- Palacio, J.M (2004). *La paz del trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano (1880-1945)*, Buenos Aires: Edhasa.
- Palacio, J.M (2010). "El primer peronismo en la historiografía reciente: nuevas perspectivas de análisis", *Iberoamericana*, X, 39, pp. 255-265;
- Raanan, R., Barry, C., Quiroga, N y Acha, O (2009). *Los estudios sobre el primer peronismo. Aproximaciones desde el siglo XXI*, La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.