

DE LA JUSTICIA A LA COHESIÓN SOCIAL, DEL TRABAJO
AL TRABAJO DECENTE: UNA REFLEXIÓN
HISTÓRICA Y LATINOAMERICANA
EN TORNO A LA NOCIÓN DE TRABAJO
EN LOS ORÍGENES DE LA OIT

Laura Caruso
(CONICET, IDAES/UNSAM)

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), una institución relevante a la hora de pensar el mundo del trabajo en el siglo xx, impulsó en el marco de su centenario una campaña conmemorativa de su historia y su impronta. Precisamente en la Declaración del Centenario para el futuro del trabajo¹, realizada en junio de 2019, se sostienen y reiteran los principios fundamentales enarbolados desde la creación del organismo, plasmados en el Tratado de Versalles y consolidados en la Declaración de Filadelfia de 1944²: la justicia social, el consenso tripartito, la paz universal, y una particular definición del trabajo. En la voz histórica y oficial del organismo se afirma que el trabajo no es una mercancía, y que por tanto se define por sus condiciones y por derechos que son desde entonces inherentes a la condición asalariada, y que constituyeron campos de demanda y disputa a lo largo de los siglos xx y xxi. La persistencia de tales principios muestra la vigencia de los problemas sociales y políticos que enmarcaron el surgimiento de la OIT en torno al mundo del trabajo y sus desigualdades a escala mundial. También da visibilidad a la necesidad de historizar las nociones, definiciones

¹ Consultada en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_711699.pdf

² Consultada en <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>

y valoraciones que sustentaron y sustentan políticas y dinámicas del organismo.

En las últimas décadas se sumaron nuevos principios fundamentales al programa ginebrino, como el trabajo decente, la cohesión social, el diálogo social, la igualdad de género y la globalidad equitativa, junto al trabajo sustentable en términos ambientales y sociales, entre otros. Tales nociones han estructurado campañas y políticas a nivel global. En particular, el lugar que ha tenido nuestra región, América Latina, en la configuración propiciada históricamente por la OIT, que hoy cuenta con una nutrida historiografía³, permite pensar iniciativas y limitaciones del propio organismo, pero fundamentalmente, habilita la reflexión sobre las situaciones sociales diversas del continente, los procesos y actores que vincularon a la OIT con este, y su mosaico de realidades nacionales y locales, ¿qué lugar tuvieron o cómo se ajustaron a las definiciones y consensos promovidos por el organismo internacional en diversas coyunturas?

Como mencionamos, nociones como las de trabajo decente, empleo, futuro del trabajo y cohesión social han sido el eje de programas e iniciativas en la región latinoamericana, constituyéndose luego en principios ordenadores de la labor de la OIT.⁴ En particular, el trabajo decente es entendido como trabajo productivo protegido por derechos y una protección social apropiada y suficiente. Ya en 1999 en la 87^o Conferencia Internacional del Trabajo, el entonces Director General Juan Somavia, el primer latinoamericano en llegar

³ Dentro de una prolífica producción en los últimos años, plasmada en revistas especializadas y compilaciones, se destacan los libros publicados en los últimos años: Fabián HERERRA LEÓN y Patricio HERRERA GONZÁLEZ (comps.): *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*, UMSNH, UM, UFF, México, 2013; Juan Carlos YAÑEZ ANDRADE: *La OIT en América del Sur. El comunismo y los trabajadores chilenos (1922-1932)* Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, 2016; Laura CARUSO y Andrés STAGNARO (coords.): *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, FaHCE, La Plata, 2017; Andrés STAGNARO; Laura CARUSO; Norberto FERRERAS, (comps.): *A Conexão OIT – América Latina: Problemas regionais do trabalho em perspectiva transnacional*, UFCNiteroi - Mauad Editora Ltda, Niteroi, 2018; Norberto FERRERAS: *La OIT y los países del Cono Sur en el periodo de entreguerras, el inicio de una larga amistad*, Fundación de Cultura Universitaria y Fundación Electra, Montevideo, 2019; y Pedro WEIMBERG: *La OIT en América Latina. Los orígenes de una relación*, Fundación de Cultura Universitaria y Fundación Electra, Montevideo, 2019.

⁴ <https://www.ilo.org/americas/programas-y-proyectos/lang-es/index.htm>

a ocupar ese puesto, impulsaba un programa fundado en el concepto de trabajo decente o justo, es decir, estable, seguro y con derechos. Tales reformulaciones coinciden con la llamada crisis de la sociedad salarial y la pérdida de la centralidad del trabajo como elemento estructurante de lo social y fuente de ciudadanía.⁵ La noción de trabajo decente implica, en los propios términos de la OIT, la humanización del trabajo, un llamamiento sostenido en los últimos años como respuesta a la exclusión, la desigualdad, el no respeto a los derechos laborales, entre otros.⁶

Por su parte, la formulación de la noción de cohesión social como producto de tripartismo –la representación de todos los sectores sociales: estados, trabajadores y empresarios– acompaña a la de trabajo decente, ya que la cohesión social es entendida y sostenida como proyecto a partir de la crisis y la realidad del mundo del trabajo de las últimas décadas determinada por altos niveles de precarización, informalidad, inseguridad e incertidumbre. Tales nociones se convirtieron en hegemónicas, pensadas históricamente, ante la crisis de la construcción del trabajo asalariado desplegada a lo largo del siglo xx, y apuntan a cimentar nuevas identidades y categorías que sustenten la regulación y definición del trabajo.⁷ De la misma manera, se ha reflexionado sobre el corrimiento del trabajo y al empleo, a partir de la ponderación no ya del orden social fundado en torno al trabajo sino de la integración como tarea necesaria ante las consecuencias de su crisis.⁸

Por sobre las similitudes de las categorías, las persistencias o novedades, este breve señalamiento sobre las nociones que enarbola el organismo ginebrino en sus campañas, convenios y programas da

⁵ Robert CASTEL: *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Madrid, 1997.

⁶ Osnaide IZQUIERDO QUINTANA: “El concepto de trabajo decente. Fuerzas críticas y alternativas desde la realidad cubana” en Osnaide IZQUIERDO QUINTANA y Hans-Jurgen BURCHARDT (comp.) *Trabajo decente y Sociedad. Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales*, Editorial Universidad de La Habana, La Habana, 2017.

⁷ Carlos BARBA SOLANO: “Revisión teórica del concepto de cohesión social. Hacia una perspectiva normativa para América Latina”, en Carlos BARBA SOLANO y Néstor COHEN (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Buenos Aires, CLACSO, 2011.

⁸ Carlos PRIETO: “Trabajo y orden social: de la nada a la sociedad de empleo (y su crisis)”, en *Política y Sociedad*, 34 (2000), pp. 19-32.

cuenta de innegables corrimientos conceptuales sobre las formas de definir y delimitar al trabajo y su lugar social. Tales mutaciones de sentidos, que van del trabajo al empleo, del crecimiento al desarrollo y de la justicia a la cohesión social, fueron transformando las formas argumentativas de las políticas de la OIT y las nociones y definiciones del trabajo que el organismo construyó junto a otros actores en su afán por consolidar un consenso mundial universal desde los años de la primera posguerra. Es posible pensar que tal consenso existió, pero tensionado y transformado en sucesivas coyunturas globales, enmarcadas por ejemplo en la segunda posguerra primero, y en la llamada crisis de la sociedad salarial después.

Es necesario señalar también que la utilización por parte de los organismos e instituciones de las categorías, nociones y sentidos en torno al trabajo ponen de relieve la extrema y sostenida naturalización de las mismas. Su estatus de consigna o principio muchas veces limita la reflexión en torno a su origen disputado y complejo de tales nociones, anclado en experiencias sociales, procesos locales y mundiales. Si el trabajo en el siglo XIX y XX constituyó el “hecho social total”, también lo fueron las nociones y definiciones del trabajo puestas en juego por instituciones o disponibles en un momento histórico particular, las que constituyen “un conglomerado de capas de significación diferentes que fueran depositadas en los últimos siglos y que, de cierta manera, se sedimentaron olvidando su carácter histórico”.⁹

De esta manera, y fundamentalmente, los corrimientos y adjetivaciones que mencionamos en el título de este trabajo, y que hemos referenciado en los párrafos anteriores, visibilizan la necesidad de comprender las nociones de trabajo asociadas a experiencias situadas históricamente, producto de una polifonía de voces que disputan y promueven sus sentidos y fronteras, cuyas definiciones del trabajo y los derechos fueron seguramente muy diferentes a las actuales concepciones y las nuevas categorías, todas ellas resultado de disputas y resignificaciones.¹⁰

⁹ Dominique MÉDA: *Le travail*, Ed. Presses Universitaires de France, 2007.

¹⁰ Andrea ANDÚJAR, et al. (coords.): *Vivir con lo justo: estudios de historia social del trabajo en perspectiva de género. Argentina, siglos XIX y XX*, Rosario, Prohistoria, 2016.

La OIT misma solo puede ser entendida como producto histórico y actor en la creciente política mundial de control y regulación de la relación capital-trabajo a la salida de la Primera Guerra Mundial y en pleno auge del movimiento revolucionario triunfante en Rusia. En aquella coyuntura el trabajo, contrapuesto a la lógica mercantil, fue definido como campo de acción estatal y asociado a derechos y seguridades, buscando regular cuestiones básicas como el salario, la jornada laboral o el trabajo de menores, y reconociendo al mismo tiempo el derecho de asociación de los trabajadores ante la necesidad de integración de los trabajadores en aquella coyuntura,¹¹ En la construcción integrista que impulsó la OIT se buscó la incorporación formal de la representación obrera y patronal, constituyéndose así en la única agencia del sistema internacional con esta característica, que la dotó de legitimidad.

Por todo esto, el presente trabajo aborda en particular, desde una perspectiva histórica y latinoamericana, la noción de trabajo, su definición inestable, tensionada y proyectada por la OIT en sus primeros años, a partir de la producción historiográfica existente y en crecimiento¹², y a través de la revisión de los convenios y recomendaciones producidos en las Conferencias Internacionales del Trabajo y sus debates, cuando el organismo apuntaba a constituirse en un interlocutor potente y legítimo en la construcción y circulación de la trama de sentidos en torno al mundo laboral y su regulación. Tal noción de trabajo fue a la vez configurada por y en la OIT, ya que, como ha señalado Daniel Maul,¹³ dicho organismo internacional constituyó a la vez un foro de debate y un actor o sujeto político en la configuración de la regulación del trabajo, siendo este papel dual una de sus características más sobresalientes a la hora de proyectar mundialmente sus nociones y categorías de aspiración universales.

¹¹ Abelardo LEVAGGI: "Historia del derecho argentino del trabajo (1800-2000)", *IUS-HISTORIA, Revista Electrónica*, 3, (2006), p. 45.

¹² Desde 2015 existe la Red Interdisciplinaria OIT América Latina, una trama de investigadores e investigadoras de diversos países, centralmente Argentina, Brasil, Bolivia y Chile, en el marco de la cual –en talleres, congresos y simposios– se han producido varios libros, dossiers y compilaciones aquí citados.

¹³ Daniel MAUL: *Derechos Humanos, Desarrollo y Colonización. La Organización Internacional del Trabajo entre 1940 y 1970*, Plaza y Valdés Editores-OIT, Madrid, 2017; p. 8.

El lugar particular que tuvo América Latina en la configuración propiciada por la OIT se torna un prisma sugerente para poner en tensión el proceso histórico de conformación de nociones del trabajo pretendidamente universales, pero que en la letra de convenios, recomendaciones y debates mostraron con claridad las relaciones de poder y jerarquías en torno a los derechos que lo definían. Los mundos del trabajo que convivieron y conviven en América Latina difícilmente se ajustaban plenamente a esas nociones.

LA OIT, AMÉRICA LATINA Y LA INTERNACIONALIZACIÓN
DE LA CUESTIÓN LABORAL

Tras su creación al final de la Primera Guerra Mundial, la OIT experimentó en el transcurso del siglo XX un desarrollo exponencial hacia áreas geográficas disímiles y en torno a diversas problemáticas vinculadas al trabajo alrededor del mundo, excediendo así el espacio europeo con su propuesta e iniciativas regulatorias.

Este proceso tuvo sendos antecedentes en redes de cooperación, expertos e instituciones laborales latinoamericanas. La historicidad y centralidad del vínculo entre la OIT y América Latina es hoy entendida ya no de manera unilateral, sino desde las múltiples apropiaciones, aportes e iniciativas, destacándose el lugar político e institucional de la región en la trama de la OIT. Así lo muestra el hecho que en esta región se organizó por primera vez una Conferencia Regional (Santiago de Chile, 1936), un formato que sería recién asimilado en Asia en 1947, en Europa en 1954 y en África en 1960.

Como afirmamos en un trabajo reciente, es posible identificar etapas de particular intensidad y momentos de distanciamiento en el vínculo OIT-América Latina.¹⁴ Un primer periodo, entre 1919 y 1925, se caracterizó por una relación con grandes expectativas mutuas, y por iniciativas que apuntaban a crear puentes a través de funcionarios,

¹⁴ Laura CARUSO y Andrés STAGNARO: "Para una historia de la OIT y América Latina: perspectivas, problemas y trabajo colaborativo", en Rossana BARRAGAN (coord. y comp) *Trabajos y trabajador@s en América Latina (Siglos XVI-XXI)*, CIS, La Paz, IISH Amsterdam y Re-work Berlin, 2019a; pp. 189-191.

viajes, publicaciones y las delegaciones en las Conferencias Internacionales. Estos canales viabilizaron de forma germinal un proceso de expansión de la OIT desde el espacio europeo con su proyecto que respondía a la movilización obrera radicalizada en el mundo, mediante la construcción, legitimación, e internacionalización de ciertos principios de legislación laboral¹⁵ América Latina se tornaba entonces un terreno propicio para el desarrollo de su prédica basada en los principios de justicia social y la universalización de normas y definiciones en torno al trabajo. Como elemento de divulgación y de actuación de la OIT en idioma español, una suerte de puerta de entrada hacia América Latina, se creó en este período, más precisamente en 1923, la revista *Informaciones Sociales*, que apuntaba a constituir a la región latinoamericana en un espacio con presencia propia en la estrategia de internacionalización y consolidación de la OIT.¹⁶

A partir de 1925 y hasta aproximadamente hasta 1936 se hicieron visibles ciertos intentos de institucionalización en esta relación como signo de una nueva etapa, que apuntaban a tejer lazos de mayor permanencia con la OIT. Así, se establece y prospera una red de corresponsales y se estrechan vínculos a través de viajes de funcionarios ginebrinos y misiones diversas. Se destacó en particular el viaje del director de la OIT Albert Thomas a distintos países de la región en 1925, seguido por misiones y funcionarios en los años siguientes.¹⁷ El punto máximo de esta institucionalización y acercamiento fue precisamente la realización en Santiago de Chile de la

¹⁵ Sandrine KOTT: "From Transnational Reformist Network to a International Organization: the International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900-1930's", Davide RODOGNO, Bernhard STRUCK & Jacob VOGEL (eds.), *Shaping the Transnational Sphere. Experts, networks and Issues from the 1840's to the 1930's*, Berghahn, New York-Oxford, 2015; Sandrine KOTT y J. DROUX (eds.): *Globalizing Social Right. The International Labour Organization and beyond*, Palgrave-Macmillan, London, 2013; Veronique PLATA-STENGER: "Europe, the ILO and the wider world (1919-1954)", EGO, European History Online, 2016.

¹⁶ Juan Martín SÁNCHEZ: "La revista Informaciones Sociales de la OIT y Argentina en la latinoamericanización de la cuestión social en los años veinte" en Ricardo GONZÁLEZ LEANDRI y Juan SURIANO (eds.), *La Cuestión Social y sus itinerarios de difusión a través de las publicaciones periódicas argentinas, 1870-1930*, Global South Press, Rockville-MD, Estado Unidos, 2017.

¹⁷ Norberto FERRERAS: *La OIT y los países del Cono Sur...*, 2019.

primera Conferencia Regional del Trabajo en el año 1936, primera en la región y en la historia de la OIT.¹⁸

Se abrió entonces, y hasta mediados del siglo xx, un nuevo periodo que mostró una mayor y relativa autonomía de los países de la región en relación a la OIT, desplegando una agenda propia y diagnósticos locales al interior del organismo. A partir de la primera Conferencia del Trabajo regional de los estados miembros de la OIT de 1936 se realizaron con continuidad reuniones regionales hasta la actualidad, sostenidas aún en momentos en que la propia OIT debió suspender sus reuniones anuales por la guerra a partir de 1939 y hasta 1944. Mientras tanto, las representaciones obreras, patronales y gubernamentales latinoamericanas se reunieron luego de la conferencia de 1936 en La Habana (1939), en la Ciudad de México (1946) y en Montevideo (1949). A tales conferencias del trabajo en América Latina se sumó la creación de una oficina permanente de la OIT en la región, la cual se ubica aún hoy en la ciudad de Lima., que inició su funcionamiento en 1963.¹⁹

De esta forma, a partir de su creación la OIT constituyó entonces un actor fundamental para pensar tanto la construcción de la intervención estatal y la regulación de los mundos laborales de la región latinoamericana, al tiempo que los definía como tales, delimitaba sus formas y sujetos, en torno a ciertos campos del trabajo constituidos según fueran las prioridades, intereses y debates dados en y por el propio organismo. En la construcción de diversos campos o segmentos del trabajo así entendidos, como fueron el trabajo

¹⁸ Patricio HERRERA GONZÁLEZ: “Las Conferencias Americanas del Trabajo y el debate sobre las condiciones laborales del proletariado de América Latina 1936-1946” en *Revista Mundos del -Trabajo*, 13 (2015) pp. 105-128.

¹⁹ Laura CARUSO y Andrés STAGNARO: “Para una historia de la OIT y América Latina: perspectivas, problemas y trabajo colaborativo”, en Rossana BARRAGAN (coord. y comp) *Trabajos y trabajador@s en América Latina (Siglos XVI-XXI)*, CIS, La Paz, IISH Amsterdam y Re-work Berlin, 2019a.

marítimo²⁰ el trabajo infantil,²¹ trabajo indígena,²² trabajo forzado,²³ trabajo femenino,²⁴ o el trabajo en áreas no metropolitanas, por mencionar algunos, se expresaron las demandas y disputas, intereses y posiciones entre los sectores empresarios, obreros y gubernamentales, en tensión entre los diversos países del concierto mundial y sus jerarquías, reproducidas al interior de tales discusiones, y expresadas en las definiciones del organismo.

En el origen de la OIT y de su iniciativa de internacionalización universalizadora es posible identificar un consenso inaugural en cuanto a los sentidos y definiciones de la noción de trabajo, consenso que fue el eje y motor de la construcción ginebrina, en el cual América Latina tuvo una fuerte participación. La definición de trabajo marcaba al mismo tiempo la construcción de fronteras y distinciones entre tipos de trabajo, sujetos y territorios diversos y desiguales, a cuya delimitación y definición se adosaba una serie de derechos laborales, fundamentales, reconocidos y asumidos como necesidad en un mundo convulsionado por la guerra y la revolución, donde la paz y la justicia social, principios fundantes del organismo, garantizaban el proyecto integrador que la OIT venía a desplegar.

²⁰ Laura CARUSO: “Legislando en aguas profundas. La OIT, nuevas reglas para el trabajo marítimo y su desarrollo en la Argentina de la primera posguerra”, Laura CARUSO y Andrés STAGNARO (comps) *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, FaHCE, La Plata, 2017.

²¹ José PACHECO DOS SANTOS JUNIOR: “Pelos pequenos trabalhadores do Novo Mundo: OIT e trabalho infantojuvenil nas Américas (1936-1939)”, *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 1 (2017), pp. 1-20.

²² Rossana BARRAGAN: “La geografía diferencial de los derechos: Entre la regulación del trabajo forzado en los países coloniales y la disociación entre trabajadores e indígenas en los Andes (1920-1954)”, en Laura CARUSO y Andrés STAGNARO (comps) *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, FaHCE, La Plata, 2017.

²³ Norberto FERRERAS: “Trabajo esclavo contemporáneo y trabajo forzado. Las políticas de la OIT y el Brasil en diálogo y conflicto, 1930-1990” en Laura CARUSO y Andrés STAGNARO (coords.): *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, FaHCE, La Plata, 2017.

²⁴ Graciela QUEIROLO: “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*, FaHCE, La Plata, 2017.

Ya en la carta fundacional del organismo, en el apartado XIII del Tratado de Versalles²⁵ firmado en julio de 1919, considerada la primera Constitución de la OIT, es posible encontrar elementos definitorios del trabajo, la vocación de construir un consenso internacional en torno a estos, y al mismo tiempo el reconocimiento de sus dificultades. En la Sección 1 se sostiene que el objetivo del nuevo organismo internacional es la paz universal, únicamente realizada en base a la justicia social, la cual es definida en función de la reglamentación de las horas de trabajo y el límite a la jornada y semana laboral, las formas de contratación o reclutamiento, la protección social de niños, mujeres y ancianos, la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, entre otros elementos.²⁶

Dentro del articulado el apartado XIII del tratado en la Sección 2, se establecieron 9 principios rectores y generales, que en gran medida contienen definiciones claras en torno a como la justicia social podía entenderse como la concreción y resguardo del “bienestar físico, moral e intelectual de los trabajadores asalariados (...) de esencial importancia desde el punto de vista internacional”. En su artículo 427 se establecían así los principios fundamentales (I) el trabajo no debe considerarse mercancía o un artículo de comercio, (II) El derecho de asociación para asalariados y patronales; (III) el pago de un salario que asegure un nivel de vida conveniente, según el criterio de la época y el del país de que se trate (IV) la jornada de 8 horas como y semanal de 48 horas como finalidad que deba perseguirse dondequiera que no se haya logrado todavía (V) el descanso semanal de veinticuatro horas, preferentemente los domingo (VI) la supresión del trabajo de niños, y la obligación de regular el trabajo de los y las jóvenes para garantizar la continuidad de su educación y desarrollo físico; (VII) el principio igual salario a igual tarea, sin

²⁵ La participación de los países de América Latina en la Conferencia en Versalles y la fundación de la OIT fue destacada: de los 32 países que participaron originalmente de la Sociedad de las Naciones, 11 eran latinoamericanos (Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay). Luego, 6 de los 13 estados invitados a suscribir al Tratado fueron países latinoamericanos (Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, El Salvador y Venezuela)

²⁶ Tratado de Versalles, 1919, Ed. Varias. Consultado en <http://famaz.us.es/fde/ocr/2006/tratadoDeVersalles.pdf>

distinción de sexo; y los últimos dos principios que atendían a las reglas y leyes nacionales como garantes de un salario equitativo a todos los trabajadores residentes legales, es decir, sin distinción de origen, y la responsabilidad estatal de asegurar un servicio de inspección, que debía incluir mujeres, para garantizar la aplicación de las leyes y reglamentos laborales.²⁷

En el articulado referido a la OIT es posible identificar al trabajo como principio y valor social, negando su condición de mercancía en clara referencia a la noción marxista de trabajo, y contraponiendo a esto una limitación a la mercantilización del trabajo a partir de la acción de los estados nacionales y del propio organismo. Para la OIT, “todas las formas de trabajo pueden ser fuentes de bienestar y de integración social si están debidamente reglamentadas y organizadas”²⁸, estableciendo así la vocación universalizadora de su acción normativa, al tiempo que en su misma constitución eran reconocidas las diferencias de clima, usos y costumbres, oportunidades económicas y tradiciones industriales como fuertes limitantes a la tarea “inmediata” de lograr la “uniformidad absoluta en las condiciones del trabajo”.²⁹ El objetivo era construir parámetros o principios ni completos ni definitivos, pero estables, que guiaran la política de los estados o “comunidades industriales”, considerando esta forma del trabajo, la industrial, el parámetro moderno y vertebrador de la noción de trabajo.

De esta manera la OIT viabilizaba sentidos del trabajo centrados en la promoción de los principios y derechos fundamentales, que suponían como horizonte la creación de un orden público social universal, estructurado en torno a sus principios. Al mismo tiempo de definía y delimitaba al trabajo, como sostiene Sabina Dimarco, configuraba en espejo una categorización internacional del no trabajo o el desocupado.³⁰

²⁷ *Ibíd.*, 1919.

²⁸ Gerry RODGERS, Eddy LEE, Lee SWEPSTON y Jasmien VAN DAELE: *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, ILO, 2009; p. 8.

²⁹ Tratado de Versalles, 1919, Ed. Varias. Consultado en <http://fama2.us.es/fde/oct/2006/tratadoDeVersalles.pdf>

³⁰ Sabina DIMARCO: “Argentina, la OIT y el problema del desempleo: procesos de categorización a escala internacional”, en Andrés STAGNARO; Laura CARUSO; Norberto FERRERAS, (comps.) *A Conexão OIT-América Latina: Problemas regionais*

Al examinar los primeros convenios confeccionados en el marco de las Conferencias Internacionales del Trabajo (CIT) de 1919, realizada en Washington, 1920 realizada en Génova, y a partir de 1921 las que se realizaron en la sede definitiva de la OIT situada en Ginebra, es posible observar las formas disímiles y tensionadas que asumían estos campos laborales en torno a quienes, donde y qué tipo de trabajo realizaban. En sus primeros cinco años de existencia la OIT aprobó 16 convenios internacionales y 21 recomendaciones. Tales textos, producidos en el marco de las conferencias, eran las herramientas fundamentales para la confección de una legislación plausible de universalización, y proporcionaban el soporte para la construcción de un lenguaje de derechos y de sentidos del trabajo legitimados en la participación tripartita del organismo.

Entre los primeros convenios se encuentra el de las horas de trabajo aplicadas a la industria (Convenio n.º 1, sobre las horas de trabajo) limitándolas a las 8 horas diarias y 48 semanales. La pretendida universalidad de tales convenios es puesta en cuestión en la propia letra cuando en su inicio se define por ejemplo a la empresa industrial incluyendo la extracción, la minería y el transporte marítimo y el trabajo portuario, si bien en estos sectores se rediscutiría en particular el problema de la delimitación de la jornada laboral generando nuevos y distintos parámetros al año siguiente, en 1920.³¹ Al mismo tiempo el Convenio n.º 1 proponía distinciones en la definición de empresa industrial y en su aplicación para Japón y la India británica, a la par que en su artículo 11 exceptuaba de la aplicación al límite de horas de trabajo a China, a Persia (actual Irán) y Siam (actual Tailandia), y en el artículo 12 aplazaba su aplicación en Grecia así como redefinía las industrias en las cuales podría aplicarse.

Caso similar de diferenciación y consideración de “situaciones especiales” que, al mismo tiempo que problematizaban y construían una normativa universal, planteaban sus limitaciones de aplicación en zonas, sectores y grupos, fue el del Convenio n.º 5 sobre la edad mínima, también votado en la Conferencia de 1919. Allí se fijaba la

do trabalho em perspectiva transnacional, UFCNiteroi Mauad Editora Ltda, Niteroi, 2018.

³¹ Laura CARUSO: “Legislando en aguas profundas...”, 2017.

edad mínima de admisión de los niños a los trabajos industriales en 14 años, a excepción del trabajo familiar y las escuelas técnicas. En cuanto al trabajo marítimo, un mundo laboral central para países hegemónicos en la OIT como Gran Bretaña, el Convenio n.º 7 sobre la edad mínima a bordo, al tiempo que definía que era un buque, ratificaba el límite del trabajo infantil también en 14 años. Lo mismo establecía el Convenio n.º 10 sobre la edad mínima en la agricultura, sancionado en 1921, pero consideraba que los menores no podían emplearse en el trabajo agrícola si esto invadía las horas escolares:

(artículo 1)

“Los niños menores de catorce años no podrán ser empleados ni podrán trabajar en las empresas agrícolas, públicas o privadas, o en sus dependencias, excepto fuera de las horas señaladas para la enseñanza escolar. Si los niños trabajasen fuera de las horas señaladas para la enseñanza escolar, el empleo deberá ser de tal naturaleza que no perjudique la asiduidad de aquéllos a la escuela”.

Es posible pensar que tales diferenciaciones establecidas en las condiciones y derechos laborales por sector, en la jornada o en la edad mínima, plantean no solo la heterogeneidad real de las experiencias tan diversas del mundo del trabajo, sino, y sobre todo, las relaciones de poder entre países al interior del organismo.

Un caso iluminador de la tensión existente entre la noción universalizante de trabajo y las realidades particulares como las latinoamericanas consideradas en función de la estructura de poder entre países y sectores se dio en torno al trabajo indígena y su definición en el contexto de la colonización dado en los años 20 y 30 del siglo xx. Como ha estudiado Rossana Barragán³² la noción y conceptualización del trabajo construida por la OIT no incluía a las poblaciones originarias de ciertos países, por lo cual se constituyeron

³² Rossana BARRAGAN: “La geografía diferencial de los derechos: Entre la regulación del trabajo forzado en los países coloniales y la disociación entre trabajadores e indígenas en los Andes (1920-1954)”, en Laura CARUSO y Andrés STAGNARO (comps.) *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, FaHCE, La Plata, 2017.

dos campos diferenciados por el organismo, cada uno con una normativa particular, el del trabajo forzado y el trabajo indígena. En un trabajo significativo, la autora sostiene “Los llamados indígenas/nativos recibieron un trato particularizado y fueron excluidos en general de los ‘derechos’ de los trabajadores, de tal manera que la universalidad no fue la regla. Pero además, los indígenas de los que se hablaba en la OIT hasta los años 40 se situaban fundamentalmente en África, es decir, en territorios coloniales”.³³ Precisamente Barragán, al indagar la política y los debates de la OIT sobre el trabajo indígena en coordinación y diálogo con las realidades de Perú y Bolivia, ilumina la tensión entre el discurso del organismo ginebrino de corte universalista y los particularismos enunciados y articulados con relaciones de poder y desigualdad. Al considerar los debates en torno al trabajo indígena, la autora muestra la diferencial conceptualización entre regiones como Asia y África, bajo claro dominio colonial, y a cuyas trabajadores se los consideraba trabajadores indígenas, por lo tanto el principal impulso del organismo era la lucha contra el trabajo forzado más que la aplicación de las normas establecidas. En palabras de la autora:

“Para la OIT, desde 1919 hasta por lo menos 1940, el término indígena se aplicaba fundamentalmente a la población de las colonias en territorios “dependientes”, “no metropolitanos”, ergo en países colonizados (...) sin hacer referencia a los indígenas americanos. (...) La OIT legisló reconociendo las diferencias entre por un lado las metrópolis y, por otro lado, las colonias y otros territorios que tenían situaciones particulares de dependencia”.³⁴

Al mismo tiempo Barragán ha señalado cómo, para el caso boliviano, los debates en torno al trabajador indígena generaron claras segmentaciones étnico-raciales que cuestionaban de lleno la universalización de la noción de trabajo y del sujeto trabajador construido por la OIT.

³³ *Ibidem*, p. 27.

³⁴ *Ibidem*, p. 57.

En el caso de los debates en torno al trabajo forzado también es posible identificar como la participación e integración de las realidades laborales latinoamericanas al espacio de la política ginebrina tensionaban su pretendido universalismo. La construcción del campo laboral del trabajo indígena y su vinculación con la diferenciación de otro campo, el del trabajo forzado, y el debate en torno al *truck system*, o sistema de pago de salario en especies, analizado por Norberto Ferreras³⁵ muestran con profundidad las disputas en y desde la OIT por conceptualizar campos de trabajo diferenciados, cuando las experiencias y realidades de trabajo latinoamericanas suponían de manera entramada y diversa todas estas situaciones. Si el concepto de trabajo forzado se impuso sobre el de esclavitud (considerada una forma extrema de supresión de los derechos laborales) en los debates de los años 30 era precisamente por el interés de la OIT de visibilizar las maneras compulsivas –por coerción física o económica– de fijación de los trabajadores. Una de estas formas compulsivas lo constituía el *truck system*, otras fueron el peonaje, la habilitación o el enganche; sin embargo “la prestación de servicios comunitarios en las regiones de población indígena pasaría a ser tratada como parte del trabajo indígena”.³⁶ Si el trabajo forzado no era definido en función de una región en particular, su debate se dio en paralelo al del campo del trabajo indígena, que como analizó Barragán, se ajustaba a trabajadores nativos de las colonias europeas en África, Asia y Oceanía. Afirma Ferreras: “Para los países europeos la preocupación se relacionaba con que se sentían responsables por la civilización en África y en Asia, pero no era vista como una cuestión propia de su región. Los países más cuestionados fueron Japón y las regiones independientes de la India. En esa Conferencia, como en la de 1930 que aprobó la Convención 29, se hacía evidente que la preocupación estaba relacionada con una determinada región: las colonias europeas con mano de obra nativa”. Tras los debates analizados por Ferreras se

³⁵ Norberto FERRERAS: “Trabajo esclavo contemporáneo y trabajo forzado. Las políticas de la OIT y el Brasil en diálogo y conflicto, 1930-1990” en Laura CARUSO y Andrés STAGNARO (coords.): *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, FaHCE, La Plata, 2017.

³⁶ *Ibidem*, p. 70.

sancionó finalmente el Convenio n.º 29, sobre el trabajo forzoso, frente al cual el autor sostiene:

“A pesar de que esta legislación pretendía tener un alcance universal, aplicable a cualquier caso y situación, y que el trabajo obligatorio fuese aceptado únicamente para casos de necesidad, quedaba claro que la preocupación estaba centrada en los pueblos no europeizados. La Convención mencionaba la existencia de jefaturas o líderes que actuaban como mediadores de los trabajadores nativos con las autoridades exteriores. Las primeras ratificaciones de este convenio también mostraron el interés de determinados países por controlar la esclavitud y el tráfico, más allá del nombre de la Convención. En 1931 los firmantes fueron Gran Bretaña, Irlanda, Liberia y Suecia; un año después adhirieron Australia, Bulgaria, Dinamarca, España, Japón y Noruega”.³⁷

En las primeras décadas de existencia de la OIT trabajo forzado, trabajo indígena y los debates sobre el *truck system* constituyeron así, al decir de Ferreras, campos discursivos diferenciados en la medida de los intereses, expectativas e identificaciones de los representantes tripartitos de las diversas regiones. Tales delimitaciones y tensiones entre las nociones y regulaciones del trabajo indígena y el trabajo forzado pueden ser entendidas bajo el concepto *geografía diferencial de derechos* pergeñado por Rossana Barragan. Este conceptualiza de manera cabal la construcción política en y por la OIT, mostrando a la vez el impacto de las particularidades locales y su contraste con la potente prédica universalizadora de derechos laborales de la OIT.³⁸ En cierta forma, las adjetivaciones a la noción de trabajo que se presenta en los convenios, recomendaciones y debates (trabajo indígena, femenino, marítimo, industrial, etc.) dan cuenta de una traducción, del ideal de una noción genérica y universal plausible de una normativa homogénea y estable, a la experiencia práctica y material de mundos del trabajo heterogéneos

³⁷ *Ibidem*, p. 71.

³⁸ Rossana BARRAGAN: “La geografía diferencial de los derechos...”, 2017.

y desiguales, tensionados por relaciones de poder múltiples, que dan pie a la construcción de esta *geografía diferencial de derechos*. La OIT, en tanto institución pretendidamente mundial, construyó una noción de trabajo universalizadora asociada a derechos, cuya concreción en las primeras décadas del siglo xx negaba aquel ideal universal. Tal noción y los consensos buscados por la OIT en torno a la regulación del trabajo contribuyeron a la configuración de un lenguaje de derechos en los contextos internacionales y locales. Muchos de los debates y convenios y sus categorías y sentidos también formaron parte de las concepciones esgrimidas localmente por funcionarios, dirigentes obreros y representantes patronales, que de conjunto, pero de manera privilegiada desde las voces y peticiones obreras, confluyeron en la construcción de un lenguaje de derechos propio que ponderaba y fortalecía la relación con el Estado como garante y definitorio en la consolidación de sus demandas.³⁹

COMENTARIO FINAL

El objetivo del presente trabajo fue examinar desde una mirada histórica y cimentada en la región latinoamericana la noción de trabajo sostenida por y en la OIT en sus primeros años de existencia. Apuntó así a visibilizar el rol clave de la OIT como actor y como foro político para la construcción de los sentidos y definiciones atribuidos al trabajo y su regulación, tanto en la creación de definiciones normativas universales sobre el trabajo, como en la construcción de un consenso político en el contexto de la primera posguerra en torno al trabajo como campo de acción estatal.

Al reflexionar sobre los sentidos históricos del trabajo configurados por este organismo se mostró la tensión entre una noción y política pretendidamente universal, en su proyección y vinculación, que de manera contrastante se plasmó en convenios y debates que

³⁹ Juan SURIANO: “La construcción del lenguaje de derechos obreros en la Argentina, 1900-1943” en Juan SURIANO y Cristiana SCHETTINI (comps.) *Historias cruzadas. Diálogos historiográficos sobre el mundo del trabajo en Argentina y Brasil*, Teseo, Buenos Aires, 2019.

definieron campos laborales y construyeron fronteras y geografías diferenciadas de aplicación de los derechos que definían entonces al trabajo. En particular, la construcción de campos laborales como el trabajo indígena y el trabajo forzado, analizada por Rossana Barragán y Norberto Ferreras, muestran la importancia y la potencia de la presencia de América Latina en la conceptualización y adjetivación del trabajo, una noción plagada de tensiones, diversidades y jerarquías. Tales debates en los años 20 y 30 muestran las particularidades del mosaico latinoamericano, rompen los ideales del carácter universal del trabajo, su supuesta definición genérica, al tiempo que compli- can la apuesta por una legislación social universal. A su vez, es clave señalar que la definición del trabajo, asequible en los Convenios y en el Tratado de Versalles, entre otros documentos, constituyó una noción bajo los términos capitalistas clásicos y androcéntricos, exclu- yendo importantes espacios y sujetos vinculados al trabajo femenino así como del masculino, y consolidó ciertas ideas de modernidad y de progreso que, asociadas al trabajador libre, son cuestionadas hoy por una prolífica historiografía social con perspectiva de género.⁴⁰

Esta noción asociada a la definición del trabajo fue performativa de políticas, experiencias y estrategias de los actores de y en la OIT. Hacia el fin de esos primeros años el trabajo ya no era considerado un factor de la economía o del mercado junto a otros, en la definición de la OIT, sino que se había convertido en una actividad que dotaba de derechos y de cierta protección, así como agente que asignaba ciudadanía plena.

En suma, reflexionar sobre la noción de trabajo desplegada por la OIT y su devenir desde la región latinoamericana permitió conocer la conformación de campos específicos de regulación del trabajo (indígena, forzado, femenino, marítimo), también visibilizar las desigualdades entre tales campos, la manera estratificada en que fueron pensados y debatidos ciertos derechos y regulaciones para la primera posguerra, las complejidades y tensiones intrínsecas a la noción trabajo configurada en torno a ciertos derechos, demandados

⁴⁰ Andrea ANDÚJAR: “Historia social del trabajo y género en la Argentina del siglo xx: balance y perspectivas”, en *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos* (REFA), 8, (2017), Córdoba, pp. 43-59.

por los trabajadores y sus organizaciones, y cuya práctica contrastó de manera sostenida con la noción ideal universal de la regulación del trabajo sustentada por la OIT desde sus inicios.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- Andrea ANDÚJAR: “Historia social del trabajo y género en la Argentina del siglo xx: balance y perspectivas”, en *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos* (REFA), 8, (2017), Córdoba, pp. 43-59.
- , et al. (coords.): *Vivir con lo justo: estudios de historia social del trabajo en perspectiva de género. Argentina, siglos XIX y XX*, Rosario, Prohistoria, 2016.
- Carlos BARBA SOLANO: “Revisión teórica del concepto de cohesión social. Hacia una perspectiva normativa para América Latina”, en Carlos BARBA SOLANO y Néstor COHEN (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Buenos Aires, CLACSO, 2011.
- Rossana BARRAGAN: “La geografía diferencial de los derechos: Entre la regulación del trabajo forzado en los países coloniales y la disociación entre trabajadores e indígenas en los Andes (1920-1954)”, en Laura CARUSO y Andrés STAGNARO (comps.) *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, FaHCE, La Plata, 2017.
- Laura CARUSO: “Legislando en aguas profundas. La OIT, nuevas reglas para el trabajo marítimo y su desarrollo en la Argentina de la primera posguerra”, Laura CARUSO y Andrés STAGNARO (comps) *Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, FaHCE, La Plata, 2017.
- , y Andrés STAGNARO (coords.): *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, FaHCE, La Plata, 2017.
- , y Andrés STAGNARO: “Para una historia de la OIT y América Latina: perspectivas, problemas y trabajo colaborativo”, en Rossana BARRAGAN (coord. y comp) *Trabajos y trabajador@s en América Latina (Siglos XVI-XXI)*, CIS, La Paz, IISH Amsterdam y Re-work Berlin, 2019a.
- , y Andrés STAGNARO, “The ILO as a domesticating arena: Argentinian trade unions and worker’s representations at the ILO on the first half of the 20th Century” en Stefano BELLUCCI y Holger WEISS (edts.) *The*

Internationalization of the Labour-Century of Work and the Internationalisation of the Labour Question. Ideological Antagonism, Workers' Movements and the ILO since 1919, Palgrave-Macmillan, UK, 2019b.

Robert CASTEL: *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Madrid, 1997.

Sabina DIMARCO: "Argentina, la OIT y el problema del desempleo: procesos de categorización a escala internacional", en Andrés STAGNARO; Laura CARUSO; Norberto FERRERAS, (comps.) *A Conexão OIT-América Latina: Problemas regionais do trabalho em perspectiva transnacional*, UFCNiteroi Mauad Editora Ltda, Niteroi, 2018.

Norberto FERRERAS: *La OIT y los países del Cono Sur en el periodo de entreguerras, el inicio de una larga amistad*, Fundación de Cultura Universitaria y Fundación Electra, Montevideo, 2019.

—, "Trabajo esclavo contemporáneo y trabajo forzado. Las políticas de la OIT y el Brasil en diálogo y conflicto, 1930-1990" en Laura CARUSO y Andrés STAGNARO (coords.): *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, FaHCE, La Plata, 2017.

Patricio HERRERA GONZÁLEZ: "Las Conferencias Americanas del Trabajo y el debate sobre las condiciones laborales del proletariado de América Latina 1936-1946" en *Revista Mundos del -Trabajo*, 13 (2015) pp. 105-128.

Fabián HERERRA LEÓN y Patricio HERRERA GONZÁLEZ (comps.): *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*, UMSNH, UM, UFE, México, 2013.

Osnaide IZQUIERDO QUINTANA: "El concepto de trabajo decente. Fuerzas críticas y alternativas desde la realidad cubana" en Osnaide IZQUIERDO QUINTANA y Hans-Jurgen BURCHARDT (comp.) *Trabajo decente y Sociedad. Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales*, Editorial Universidad de La Habana, La Habana, 2017.

Sandrine KOTT: "From Transnational Reformist Network to a International Organization: the International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900-1930's", Davide RODOGNO, Bernhard STRUCK & Jacob VOGEL (eds.), *Shaping the Transnational Sphere. Experts, networks and Issues from the 1840's to the 1930's*, Berghan, New York-Oxford, 2015.

—, y J. DROUX (eds.): *Globalizing Social Right. The International Labour Organization and beyond*, Palmgrave-Macmillan, London, 2013.

- Abelardo LEVAGGI: "Historia del derecho argentino del trabajo (1800-2000)", *IUSHISTORIA, Revista Electrónica*, 3, (2006), pp. 1-101.
- Daniel MAUL: *Derechos Humanos, Desarrollo y Colonización. La Organización Internacional del Trabajo entre 1940 y 1970*, Plaza y Valdés Editores-OIT, Madrid, 2017.
- Dominique MÉDA: *Le travail*, Ed. Presses Universitaires de France, 2007.
- José PACHECO DOS SANTOS JUNIOR: "Pelos pequenos trabalhadores do Novo Mundo: OIT e trabalho infantojuvenil nas Américas (1936-1939)", *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 1 (2017), pp. 1-20.
- Veronique PLATA-STENGER: "Europe, the ILO and the wider world (1919-1954)", EGO, European History Online, 2016.
- Carlos PRIETO: "Trabajo y orden social: de la nada a la sociedad de empleo (y su crisis)", en *Política y Sociedad*, 34 (2000), pp. 19-32.
- Graciela QUEIROLO: "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*, FaHCE, La Plata, 2017.
- Gerry RODGERS, Eddy LEE, Lee SWEPSTON y Jasmien VAN DAELE: *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, ILO, 2009.
- Juan Martín SÁNCHEZ: "La revista Informaciones Sociales de la OIT y Argentina en la latinoamericanización de la cuestión social en los años veinte" en Ricardo GONZÁLEZ LEANDRI y Juan SURIANO (eds.), *La Cuestión Social y sus itinerarios de difusión a través de las publicaciones periódicas argentinas, 1870-1930*, Global South Press, Rockville-MD, Estado Unidos, 2017.
- Andrés STAGNARO; Laura CARUSO; Norberto FERRERAS, (comps.): *A Conexão OIT-América Latina: Problemas regionais do trabalho em perspectiva transnacional*, UFCNiteroi-Mauad Editora Ltda, Niteroi, 2018.
- Juan SURIANO: "La construcción del lenguaje de derechos obreros en la Argentina, 1900-1943" en Juan SURIANO y Cristiana SCHETTINI (comps.) *Historias cruzadas. Diálogos historiográficos sobre el mundo del trabajo en Argentina y Brasil*, Teseo, Buenos Aires, 2019.
- Tratado de Versalles, 1919, Ed. Varias. Consultado en <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/tratadoDeVersalles.pdf>
- Pedro WEIMBERG: *La OIT en América Latina. Los orígenes de una relación*, Fundación de Cultura Universitaria y Fundación Electra, Montevideo, 2019.



LAURA CARUSO

Juan Carlos YAÑEZ ANDRADE: *La OIT en América del Sur. El comunismo y los trabajadores chilenos (1922-1932)*, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, 2016.



✻ 168