

Más allá de la legislación social en tiempos lencinistas: tensiones y consensos en la agenda legislativa^[1]

Beyond social legislation in lencinistas times: tensions and consensus in the legislative agenda

Iriart Gabrielli, Gimena

Gimena Iriart Gabrielli iriartgimena@gmail.com
Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo),
Argentina

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 0327-4934
ISSN-e: 2250-6950
Periodicidad: Semestral
vol. 64, núm. 1, e0045, 2023
estudiossociales@unl.edu.ar

Recepción: 17 Marzo 2022
Aprobación: 21 Diciembre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/293/2934220011/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/es.2023.64.e0045>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Para citar este artículo: IRIART GABRIELLI, GIMENA «Más allá de la legislación social en tiempos lencinistas: tensiones y consensos en la agenda legislativa», en: *ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral*, año XXXII, n° 64, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, enero-junio, 2023

Resumen: El proceso de construcción de políticas sociales no constituyó una nota exclusiva de Mendoza, sino que guarda relación con los avatares nacionales e internacionales, aunque recibió durante los tiempos lencinistas un empuje decisivo posicionándola como pionera en materia social.

En este marco, este trabajo se propuso rescatar los procesos de consenso y conflicto al momento de cincelar las políticas sociales en el seno de la Legislatura, apuntando a recuperar las voces de los actores políticos para dar cuenta de las visiones políticas, sociales y económicas que mantuvieron las distintas fuerzas políticas, de los encuentros y desencuentros frente al rol estatal y de la incidencia de las trayectorias y saberes de algunas figuras concretas en el diseño de las mismas. A pesar del consenso reformista de posguerra, los políticos entablaron disputas en torno a los límites de la penetración estatal y los fundamentos del régimen representativo, republicano y federal.

Palabras clave: Lencinismo, legislación social, agenda legislativa, reformismo, políticos.

Abstract: *The process of building social policies was not an exclusive note of Mendoza, but is related to national and international vicissitudes, although it received a decisive boost during the lencinistas times, positioning it as a pioneer in social matters.*

In this framework, this work aimed to rescue the processes of consensus and conflict at the time of chiselling social policies within the Legislature, aiming to recover the voices of political actors to account for the political, social and economic visions that were maintained by the different political forces, the encounters and disagreements about the state role and the incidence of the trajectories and knowledge of some specific figures in their design. Despite the postwar reformist consensus, politicians engaged in disputes over the limits of state penetration and the foundations of representative, republican, and federal rule.

Keywords: *Lencinismo, social legislation, legislative agenda, reformism, politicians.*

I. INTRODUCCIÓN

La literatura académica ha destacado la importancia otorgada por el lencinismo a la legislación social y su incorporación a la política cuando accedió al poder a partir de 1918^[2] (NIESTO RIESCO, 1926; OLGUÍN, 1961; RODRÍGUEZ, 1979; SEGHESSO, 1981; LACOSTE, 1992 Y 1994; RICHARD JORBA, 2014 Y 2016; LUIS, 2017). Sin embargo, más allá del contenido de las leyes, este trabajo se propone rescatar las visiones de los legisladores provinciales sobre estos temas al poner bajo la lupa a los debates legislativos que se articularon con el clima de ideas de la época, distinguir las principales posturas esgrimidas por las distintas fuerzas políticas (radicales, conservadores y socialistas) en torno a las temáticas sociales y visibilizar la concepción lencinista del rol estatal, aunque muchas veces sus límites permanecían difusos. Aun así, el recorrido por los diarios de sesiones permitió afirmar que, más allá de los posicionamientos sobre la legislación social como instrumento efectivo de mediación de los conflictos sociales (LUIS, 2017), se visibilizaron otras cuestiones en disputa como los fundamentos del régimen republicano y federal.

Asimismo, el estudio se propone rescatar la influencia de los cuadros intermedios en la construcción de la hegemonía política del lencinismo en la provincia al reconstruir los aportes de políticos que fueron claves en el área social como Manuel Zuloaga^[3] y, por lo tanto, matizar la noción transmitida por la bibliografía tan centrada en el liderazgo carismático de los Lencinas. En este sentido, sin desconocer el carácter movimientista y la importancia de los lazos emotivos entre el líder y las masas en el lencinismo, se restituyen aristas vinculadas al trabajo político de las dirigencias que, con sus ideas y prácticas políticas, contribuyeron a forjar el arraigo del radicalismo lencinista en la provincia.

De este modo, la restitución de los debates y de las posturas esgrimidas en el recinto legislativo por el conjunto de actores políticos de esta etapa constituye el conjunto de cuestiones analizadas y descritas en este artículo a través del análisis crítico de la bibliografía clásica y renovada sobre el radicalismo y el lencinismo y del trabajo de archivo, fundamentalmente, del análisis de los diarios de sesiones y de la prensa militante. Cabe destacar que este repertorio de fuentes se encuentra atravesado por lo contingente, la lucha política y la manipulación del lenguaje con la finalidad de convencer y persuadir tanto a simpatizantes como oponentes (ALONSO, 2015), y a partir del cual se elabora una reconstrucción desde sus fragmentos enlazada con la intervención y/o argumentación particular de la investigadora y con el contexto y otros textos que se ponen en diálogo.

II. LA FRAGUA DE LA DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL. LA LEGISLACIÓN SOCIAL COMO MECANISMO DE LEGITIMACIÓN POLÍTICA

La inquietud por las problemáticas sociales desde la concepción lencinista se asentó sobre un clima epocal que desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX integró a los problemas sociales en la agenda pública cuando las elites comenzaron a pensar formas de resolver la cuestión social^[4] fusionando medidas represivas con leyes protectoras del trabajo, frente a la presión y movilización

constante del movimiento obrero (SURIANO, 2007). Gradualmente fue ganando terreno una concepción más proclive a la armonía o justicia social donde el rol del Estado se constituyó en un factor clave para equilibrar las tensiones entre capital y trabajo.

La importancia del rol estatal para contener la cuestión social que funcionó como «disparador» (LOBATO y SURIANO, 2014) para la formulación de políticas sociales provocó, a su vez, transformaciones en su propio andamiaje mediante la creación de agencias estatales y la formación de cuerpos expertos. Estudios como el de ZIMMERMANN (1995) sobre los «liberales reformistas» dio cuenta de la configuración de un grupo heterogéneo dentro de las elites del cambio de siglo, pero con patrones comunes, atraído por la noción de una regulación científica y una perspectiva reformista de los conflictos sociales para abordarlos a través de la exploración de sus ideas y acciones para configurar un marco normativo que canalizara las demandas sociales a través de mediaciones institucionales.^[5] En este sentido, el Código de Trabajo de 1904, la creación del Departamento Nacional del Trabajo en 1907, el surgimiento del Museo Social Argentino en 1911^[6] y las primeras leyes obreras, impulsadas por el socialismo, se erigieron como hitos paradigmáticos.

El reformismo de posguerra, que coincidió con los gobiernos radicales, ahondó o transformó estas concepciones sobre lo social en el cual pervivieron estas iniciativas reformistas aunque reformuladas por el contexto signado por el cimbronazo de la Gran Guerra que implicó desajustes económicos y un aumento de la conflictividad social en el cual se hizo evidente una relación más directa entre el poder político y el movimiento obrero y una preocupación por alcanzar cierta armonía o justicia social. Este «consenso reformista» de posguerra (HALPERIN DONGHI, 2007) no implicó la inexistencia de divergencias en torno al cómo debían procesarse e instrumentarse las transformaciones sociales, políticas y económicas necesarias para hacer frente a un mundo que cambiaba vertiginosamente frente a la devastación de la Primera Guerra Mundial y a la influencia del foco revolucionario comunista. El reformismo y la democratización como antídotos se convirtieron en las promesas de los países vencedores que se trasladaron al panorama latinoamericano (HALPERIN DONGHI, 2015). En este ambiente, la introducción de las ciencias sociales en la Argentina brindó materiales a los intelectuales para pensar la realidad argentina y modificarla (NEIBURG y PLOTKIN, 2004; ZIMMERMANN, 1995 y 2013). En este marco, los legisladores mendocinos pensaron que la política parlamentaria y la creación de nuevas instituciones mediadoras entre el Estado y la sociedad civil continuaban siendo posibles canales de solución hacia los retos presentados por una sociedad compleja.

En consonancia con este clima, otras provincias también se encontraban imbuidas en procesos similares como lo demuestran los estudios de PORTELLI (2011) sobre la conformación del derecho laboral en Córdoba o de BACOLLA (2018) para la Universidad Nacional de Litoral. Además, LICHTMAJER (2017) y FERNÁNDEZ DE ULLIVARÍ (2017) destacaron para el caso Tucumano características similares al lencinismo como un marcado tinte popular y la adopción de la alpargata como símbolo identitario sobre todo a partir de la sanción de la jornada de 8 horas y el salario mínimo durante el gobierno radical de Octaviano Vera (febrero 1922-octubre 1923).

De este modo, la imbricación de numerosos factores en el proceso de construcción de políticas sociales no constituyó una nota especial o exclusiva de Mendoza, sino que guarda estrecha relación con los avatares nacionales e internacionales, aunque recibió durante los tiempos lencinistas un empuje decisivo posicionándola como pionera en materia social a nivel nacional como ya ha destacado la literatura sobre el fenómeno. Sin embargo, no se pueden dejar de mencionar algunos antecedentes provinciales en legislación social como la Ley N° 371 de descanso dominical de 1906, la Ley N° 518 de 1910 que creaba la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Administración Pública Provincial, aunque fue derogada a los pocos meses y, por supuesto, los derechos sociales reconocidos en la Constitución de 1916 (EGÜES, 2008).

En estas coordenadas la investigación presta atención al Estado provincial como constructor de políticas sociales y, específicamente, a las dinámicas presentes en los procesos de configuración y discusión de las leyes que se fraguaron en la Legislatura y que vinculaban al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo y expresaron las distintas concepciones socio-políticas de los partidos políticos presentes en el recinto legislativo.

Cabe destacar que la Legislatura de Mendoza se estableció como un sistema bicameral desde la Constitución provincial de 1895. Para 1918 la cámara de diputados se componía de 27 miembros seleccionados de manera directa bajo un criterio poblacional dividido en tres secciones electorales. Mientras que el Senado se conformaba con 18 legisladores que, hasta la promulgación de la Ley N° 771 en enero de 1920 bajo los parámetros de la Constitución de 1916, representaban un clivaje territorial acorde a los departamentos y, posteriormente, bajo un criterio poblacional como la cámara joven. En el momento de discusión de la Ley N° 732 en 1918, la cámara joven presentó un 57,6% de radicales (15 miembros); 38,4% de conservadores (10 bancas); y un representante del Partido Socialista. Por su parte, en el Senado los radicales obtuvieron casi un 59% de la representación que se tradujo en 10 bancas y los conservadores el 41%, es decir, ingresaron 7 miembros, quedando una banca sin representación por el nombramiento de Leopoldo Suárez como Superintendente de Irrigación. Posteriormente, en 1926 la Legislatura quedó fracturada entre lencinistas que reunieron un 66,6% (18 diputados y 12 senadores) y liberales que alcanzaron un 33,3% (9 diputados y 6 senadores).

Resulta difícil establecer si existió o no un plan de reformas sistemático por parte del lencinismo. Sí se podría sostener que se mantuvieron ciertas líneas directrices bajo una perspectiva reformista y moderada que apuntaba a mejorar las condiciones de las clases populares y la distribución de la riqueza, buscando un equilibrio entre capital y trabajo para conservar el capitalismo. A pesar del impulso de las propuestas reformistas, las fuentes revelan que en el fondo siempre existió una preocupación por mantener el orden y la unidad social y expresan el temor de las elites frente a las convulsiones que podían suponer procesos más rupturistas o violentos como los propiciados, a sus ojos, por «los del trapo rojo».

Las iniciativas institucionales en materia social fueron numerosas,^[7] algunas de ellas quedaron trucas. A continuación, se reconstruyen los debates y las diferentes posturas en relación a dos de las leyes más relevantes para el ámbito socio-laboral: la jornada de trabajo y el salario mínimo de 1918 y (Ley N° 732) y el descanso dominical y salario mínimo para el servicio doméstico de

1926 (Ley N°916). Esta selección posee la intención de establecer un hilo de continuidad en la preocupación por lo social y las clases trabajadoras en el trabajo político del lencinismo ya que estas leyes pertenecen a gobiernos diferentes (en 1918 encabezaba el gobierno José Néstor Lencinas, mientras que en 1926 hizo lo propio Alejandro Orfila). Asimismo, permite discutir la idea de que la administración de Orfila había perdido cierto ímpetu en relación al reformismo social. Finalmente, estas discusiones legislativas permiten exhibir las disputas entre los partidos, el rol activo otorgado al Estado, el alcance de la legislación en relación a la inclusión o exclusión de ciertos trabajadores, las distintas formas de concebir a los principios republicano y federal.

II.1 LA JORNADA DE TRABAJO Y EL SALARIO MÍNIMO (LEY N° 732 DE 1918)

La primera de las leyes a analizar constituyó una de las herencias más potentes del lencinismo al lograr la sanción de la jornada máxima de ocho horas y el salario mínimo a un amplio espectro de trabajadores de la provincia. Constituía una promesa electoral de la UCRL que veía como la «reivindicación de los derechos negados y la exaltación de las virtudes del pueblo»^[8] y una demanda postergada del movimiento obrero (RICHARD JORBA, 2020; PEREIRA y LATORRE, 2021). Esta iniciativa provino de la Cámara de Diputados, originalmente presentada por la diputación radical integrada por Eduardo Teisaire, Manuel Molina y Carlos Gallegos Moyano en 1916, como pieza fundamental en la obra de «rehabilitación política e institucional»^[9] que emprendía el gobierno. En julio de 1918 comenzó a discutirse,^[10] sobre la base del proyecto primitivo con algunas modificaciones, el despacho de la Comisión de Legislación firmado por los diputados radicales Salomón Brandi y Manuel Zuloaga que recomendaban su sanción.^[11]

El miembro informante, diputado de origen mendocino por la UCR Salomón Brandi, de 39 años, abogado y viñatero, puntualizó que, si bien reconocía la necesidad de establecer de lleno una «verdadera legislación del trabajo», aun así, era importante avanzar, aunque fuera en un estado fragmentario.^[12] La importancia radicaba en que se consagraba entonces un derecho vertido en la constitución provincial que se hacía extensivo no sólo para quienes trabajaban en los establecimientos estatales sino también para aquellos que ejecutaban labores en locales cerrados.

Uno de los principales focos de discusión giró en torno a la inclusión o no de los obreros rurales en la legislación y evidenció incluso posturas encontradas entre los propios radicales. La igualdad ante la ley entraba en tensión con la multiplicidad de experiencias sociales que le eran irreductibles. Se percibió entonces una tensión entre aquellos que argumentaban a favor de la igualdad ante la ley y otros que acentuaron la diferencia entre los tipos de trabajo. Vocero de la primera postura fue el Ministro de Industrias y Obras Públicas, Eduardo Teisaire, al proponer la jornada de 8 horas también para las fincas y establecimientos rurales que eran los espacios donde «verdaderamente se explota al trabajador».^[13] En su exposición demostró el conocimiento sobre la circulación internacional de ideas sobre la cuestión social al hacer uso de ejemplos internacionales como el caso del

Congreso de Higiene celebrado en Budapest en 1894 donde se había manifestado con claridad que el trabajo del jornalero no debía pasar de cierta duración o la legislación laboral de otros países como Francia, Inglaterra y Alemania.

Curiosamente, en contraposición, Brandi sostuvo que mientras era práctico fijar la jornada de 8 horas para aquellos trabajos donde realmente esa jornada resultara suficiente para compensar los intereses del patrón y sin que se lesionara la salud ni los intereses del operario como en los talleres, fábricas y casas de comercio, en las fincas y establecimientos rurales el patrón no podía tener una vigilancia estricta, el trabajo era muy diverso, y el establecimiento de ese parámetro de horas significaría «reglamentar el no trabajo, la holganza». En los locales cerrados existían una serie de dispositivos de disciplinamiento como la campana que marcaba los tiempos del trabajo, mientras que en el campo no había la posibilidad de contar con esos mecanismos. ¿Convivían en esta interpretación una intención por mejorar las condiciones de trabajo y al mismo tiempo disciplinar a la fuerza laboral? Argumentaba que en la Argentina los patrones no eran esos «feroces patrones» de los que hablaban las obras de socialistas y anarquistas europeos, y que los obreros y los patrones se trataban «de potencia a potencia».^[14]

En contrapartida, el diputado radical José Núñez, propietario agricultor y notario, se solidarizó con el ministro. Enfatizó la idea de igualdad cuando manifestó que no se encontraba de acuerdo en establecer diferencia entre los obreros de las fábricas y los obreros del campo: «¿por qué no han de gozar de esos mismos beneficios los criollos del campo que son tan dignos como los demás?».^[15]

Asimismo, el gobierno parecía sostener una orientación proclive a la contención frente al temor de un estallido social cuando el Ministro de Gobierno Dr. Carlos Puebla puntualizó que el Poder Ejecutivo pensaba adelantarse a los viejos problemas que venían royendo el alma y cuerpo de las viejas sociedades europeas que, por falta de una reglamentación, habían llegado a ponerse en lucha violenta unas clases contra otras, entre el capital y el trabajo. Sintéticamente expresó: «es preferible que los capitalistas sufran un poco y se hagan menos ricos, con tal que el pueblo sea más feliz».^[16]

Las discusiones continuaron durante dos sesiones más y el diputado radical Brandi aclaró que, pese a las distintas opiniones vertidas por los diputados radicales, ello no significaba que se encontraran divididos, sino que funcionaban como un bloque dispuesto a colaborar con el gobierno y que, por ello, se podría lograr una mayor uniformidad de ideas si se estudiaba más detenidamente el problema. En este sentido, se dispuso que el proyecto pasara nuevamente a comisión donde sufrió ligeras modificaciones presentadas a la cámara a fines de octubre de 1918 contando con la presencia de 18 diputados.

En las modificaciones introducidas fue clave el papel de Manuel Zuloaga. Distinguió que para los obreros del Estado la jornada de 8 horas regiría desde la promulgación de la ley, mientras que para el caso de los obreros de fábrica, talleres y casas de comercio se aplicaría desde su reglamentación, con la finalidad de no lesionar los intereses de los particulares y dando libertad de acción al Poder Ejecutivo para poder adaptarla de la forma más conveniente.^[17] Dos fueron las reformas sustanciales al proyecto. Se incluyó, por influencia del diputado radical Zuloaga, un artículo que establecía que la jornada de trabajo en los

establecimientos agrícolas y ganaderos sería de un término medio de 8 horas, en el año, teniendo el obrero derecho a tres horas de descanso intermediario, en la época del verano; y otro artículo fijando el salario mínimo de \$2,50 para los trabajadores del Estado y \$2 para los trabajadores al servicio de particulares. En este sentido, se trataba de establecer la jornada de 8 horas para todos los obreros en general y un salario mínimo «porque de nada serviría rebajar las horas de trabajo, si los patrones quedasen en libertad de poder rebajar el salario».^[18] La diferenciación obedecía al hecho de que los trabajadores del Estado no gozaban de ciertos beneficios como la casa, los alimentos o la ayuda de los patrones.

Una vez más se disputaba el alcance en torno de la inclusión/exclusión de los tipos de trabajadores, es decir, las limitaciones de esta política social como ya se había dejado entrever en las primeras discusiones del proyecto a comienzos de julio. En esta oportunidad, al iniciarse el debate en particular, el diputado y abogado socialista Ramón Morey propuso que se incluyera en el artículo uno las condiciones de trabajo y sueldo establecidas para los obreros y jornaleros ocupados en contratos de obras públicas en los cuales el gobierno provincial o municipal formara parte. Además, manifestó su apoyo a los artículos siguientes al exhibir el amplio alcance de la legislación que contemplaba a todos los obreros en general porque si la comparaba con las disposiciones que él conocía, estas no pasaban de incluir a «los obreros de las Municipalidades y del Estado».^[19] En contraposición, el diputado conservador Luis Arroyo, bodeguero y enólogo de 41 años, lo consideraba «impracticable»:^[20] las casas de comercio trabajaban 10 horas, por lo tanto, imponer una duración de 8 horas constituiría «casi una verdadera revolución».^[21]

Una vez más la incorporación de los trabajadores agrícolas provocó cierto resquemor y se adujo la dificultad de su aplicación como expresó el abogado radical Mariano Lugones quien planteó su remoción. No obstante, Zuloaga defendió con seguridad esta inclusión al contemplar un promedio teniendo en cuenta la variabilidad del trabajo en invierno y en verano y dejando al Poder Ejecutivo un amplio margen para proceder a su reglamentación. Finalmente, este artículo N°3 fue aprobado.

El otro eje de disputa tuvo lugar cuando se discutía la fijación del salario mínimo que posibilitó la expresión de dos concepciones distintas acerca del rol estatal en materia social. De este modo, el diputado conservador Luis Arroyo mantuvo la idea de que ese artículo era completamente inútil y sustentó un posicionamiento claramente liberal cuando indicó que «el salario tiene que depender, forzosamente, de una ley natural que nosotros no estamos capacitados para poderla variar: la ley de la oferta y la demanda».^[22]

En contrapartida, el diputado socialista Ramón Morey apoyó este artículo, aun proponiendo el aumento del salario mínimo, y argumentando a favor de un mayor intervencionismo estatal. Un salario determinado era indispensable para poder vivir tanto en las épocas de abundancia como de crisis. Calificaba a la ley de la oferta y la demanda como una ley «inhumana, bárbara e injusta»:

«que quiere equiparar los hombres a las cosas y pretende apreciar el trabajo de los obreros, con el mismo criterio con que se vende el trigo, el vino, o, cualquier artículo de consumo (...) Nosotros no podemos dejar que esta ley de la oferta y la demanda rija: el Estado debe intervenir aquí, para impedir que se cometan abusos e injusticias».^[23]

Puso como ejemplo la situación de la industria vitivinícola al considerar más justo que se elevara el precio del vino para pagar mejor a los trabajadores^[24] y no que se elevara el precio del vino para pagar mejor la uva y sostener a los terratenientes que eran los «verdaderos parásitos de la sociedad».^[25] También describió las precarias condiciones laborales de los contratistas que, en muchas ocasiones, ni recibían contratos. Su postura era clara: el Estado debía velar para que los trabajadores obtuvieran un salario mínimo que les permitiera satisfacer sus necesidades, y propuso, junto con el radical Antenor Pereira, que se fijara en \$2,50 para todos los obreros. Arroyo acusó a Morey de estar haciendo propaganda electoral con este discurso. Le parecía un engaño establecer ese salario mínimo porque no iba a ser cumplido. Por su parte, Zuloaga se mostró de acuerdo con los argumentos esgrimidos por el socialismo y remarcó la necesidad de establecer un salario mínimo para atender a la subsistencia del obrero, pero mantuvo su decisión de diferenciar el salario entre trabajadores particulares y los del Estado, y así fue aprobado.^[26] EL SOCIALISTA precisó la oportuna «reforma para la clase proletaria» mendocina que enaltecía a la rama legislativa y exhortaba al gobierno a dar el ejemplo con los obreros del Estado.^[27] Mientras que *La Opinión*, vocero de los bodegueros, argumentaba que «la masa trabajadora de la provincia no está capacitada para gozar de la jornada de 8 horas».^[28]

Finalmente, quedó sancionada la Ley N°732 a fines de noviembre de 1918 por el Senado de Mendoza^[29] que la aprobó sin modificaciones ni debates. Posteriormente, la mera existencia de la ley y su aplicación parcial, determinaron que numerosos gremios, invocándola, iniciaran conflictos con las patronales exigiendo la aplicación de la jornada máxima (RICHARD JORBA, 2014). En este sentido, cabe destacar, como apuntó Natalia LUIS (2017), que la Ley N°732 se aplicó solo para el personal del Estado y su reglamentación para los obreros particulares recién se realizó mediante un decreto de 1926 durante el mandato de Orfila. Por ello, RICHARD JORBA (2016) sugirió que esta demora por reglamentar la ley obedecía a la necesidad del gobierno por postergar un conflicto con las patronales. Además, fue importante para su funcionamiento el control y el accionar del Departamento Nacional del Trabajo (GARZÓN ROGÉ, 2014) cuyas carpetas (Ministerio de Gobierno, 1919-1932) permiten conocer el radio de acción de esta repartición que incluyó desde dotaciones de personal, propuestas de presupuestos, memorias de la actuación de la agencia (Expediente 279/35, 1919), accidentes laborales (Expediente 388/37, 1920), peticiones patronales para extender la jornada laboral (Expediente 8/33, 1921), sumarios del personal (Expediente 194/52, 1922), pedidos de los obreros del Estado para formar una cooperativa de consumo (Expediente 9953, 1923), solicitudes de empresas para operar en seguros de accidentes de trabajo (Expediente 113/27, 1923), imposición de multas a empresarios (Expediente 224/53, 1923), entre otros.

En síntesis, el proyecto se había originado en la Cámara de Diputados y demostró una relación de colaboración y construcción de consensos, no exentos de algunas divergencias, entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo a través de la participación de los ministros. Uno de los puntos más debatidos fue el alcance de la legislación, ¿qué trabajadores incluiría y cuáles no? El criterio del Poder Ejecutivo, manifestado por el lenguaje de los Ministros de Industrias

y de Gobierno, fue la igualdad para todos los obreros. Mientras tanto, el Poder Legislativo se mostró dividido, incluso hubo diferencias entre los propios radicales, entre quienes apoyaban al Poder Ejecutivo y velaban por la integración de los trabajadores rurales y entre quienes hacían hincapié en las diferencias laborales. En estas primeras discusiones durante el mes de julio de 1918 no participaron los conservadores. En segunda instancia, cuando el proyecto volvió a presentarse en octubre fueron fundamentales las modificaciones propuestas por influencia de Zuloaga que previeron la inclusión de los obreros rurales con condiciones especiales y la fijación del salario mínimo, cambios que produjeron algunos debates y demostraron distintas perspectivas del rol del Estado en materia social. En este sentido, resultaron significativas las intervenciones del conservador Arroyo abogando por una postura de tinte liberal y las del socialista Morey quien defendió la necesidad de una mayor intervención estatal para garantizar la subsistencia de los trabajadores, postura coincidente con la del radical Manuel Zuloaga. De este modo, a pesar de las desavenencias inter e intrapartidarias, se logró la sanción de una ley bastante inclusiva que revelaba al saber como canalizador de las demandas sociales.

Al mismo tiempo que se discutía esta ley, el lencinismo también intentó promover una reforma impositiva cuya finalidad sería establecer las normas de la equidad de los impuestos y su más práctica, justa y racional simplificación. El proyecto perseguía la «justicia igualitaria de la ley y del principio constitucional de la equidad».^[30] Para ello el gobierno, por decreto del Poder Ejecutivo nombró al Dr. Ernesto Quesada (miembro de la cámara de apelaciones en lo civil de la capital federal, profesor de sociología en la UBA y profesor de Economía Política de La Plata) para que redactase un código fiscal sobre la reforma rentística. También durante ese mes de julio de 1918 el Poder Ejecutivo otorgó la personería jurídica al Centro Protección de *Chauffeurs*.^[31]

II.2 EL RECONOCIMIENTO DE UN SECTOR INVISIBILIZADO: EL DESCANSO DOMINICAL Y EL SALARIO MÍNIMO PARA EL SERVICIO DOMÉSTICO (LEY N° 916 DE 1926)

Otro de los proyectos sociales más llamativos, esta vez perteneciente al periodo final del lencinismo como partido de gobierno, fue el reconocimiento de los derechos de un sector hasta entonces sumamente postergado: el servicio doméstico. Cabe recordar que, según el Censo Nacional de 1914 en Mendoza, a pesar de las limitaciones de las categorías censales (OTERO, 2007) y la movilidad del mercado de trabajo, esta ocupación representaba un 3,4% integrado por cocineros/as, domésticos/as, mucamos/as, cuidadores de casa, amas de leche, niñeras, entre otros, constituyendo una labor altamente feminizada (87%). Esta iniciativa traduce una ampliación de derechos a un estrato desprotegido e invisibilizado integrado fundamentalmente por mujeres e incluso a niños/as aunque no aparecían en las estadísticas censales.

Como ha destacado la bibliografía reciente la historia del servicio doméstico, quienes formaron parte de él, sus prácticas y estrategias de supervivencia han sido relegadas como objeto de estudio a pesar de su importancia cuantitativa y su

gravitación como alternativa de trabajo en el mundo urbano (REMEDI, 2014; ALLEMANDI, 2015).^[32]

Si bien se destaca la atención preferencial que el lencinismo otorgó al reformismo social y al mundo del trabajo, también es importante señalar que el contexto de 1926 no era el de 1918 cuando los vientos democráticos y el reciente triunfo electoral del radicalismo local en las elecciones de enero de 1918 empapaban el ambiente de un acendrado optimismo que potenciaba las bondades de la democracia ampliada. En contraste, en 1926 la provincia ya había experimentado, desde el inicio de los gobiernos radicales, tres intervenciones federales que lejos de aquietar los conflictos políticos los avivaban. En este sentido, el desorden y la obstrucción parlamentaria en el seno del Congreso Nacional se hacían patentes, cuestión recogida por la prensa local como una «crisis parlamentaria» que podría suscitar el «manotón de un Mussolini o de un Primo de Rivera».^[33] En estas mismas coordenadas, el político y abogado lencinista Saá sostuvo que lo que estaba «en crisis en todo el mundo es el sistema parlamentario y que en el parlamento es donde más se pierde el tiempo y donde menos se trabaja».^[34]

En este marco el proyecto impulsado desde el Poder Ejecutivo encabezado por Alejandro Orfila acompañado de su Ministro de Gobierno Manuel Zuloaga sobre el descanso semanal y el salario mínimo de las personas ocupadas en el servicio doméstico demuestra una preocupación temprana en la agenda pública mendocina por incluir a los/las trabajadores de este sector en los beneficios laborales tan caros al lencinismo. En el mensaje que el Poder Ejecutivo remitió a la Legislatura afirmó que jamás se había dictado una ley o disposición que amparase su condición de trabajador. En este sentido, la única defensa que habían tenido hasta la fecha era la propia «cultura evolutiva del pueblo», pero en realidad bien podían continuar desempeñando «el rol de mansos esclavos vitalicios».^[35] La bancada liberal^[36] criticó el mensaje del Poder Ejecutivo cuando decía que los domésticos asemejaban a esclavos cuando este sistema no era admisible en el Estado Argentino desde hacía ya mucho tiempo: constituía una frase para «impresionar electoralmente».^[37]

El 15 de abril de 1926 la Cámara de Diputados comenzó a tratar el proyecto y la comisión de legislación aconsejó su sanción con algunas modificaciones.^[38] El diputado informante fue el abogado lencinista Alberto Saá quien afirmó que el descanso semanal no necesitaba mucha fundamentación y se lo reconocía como un derecho. Por su parte, sostuvo que el salario mínimo guardaba estrecha relación con los ideales que pregonaba desde el llano la UCRLencinista (UCRL) de que las clases menesterosas debían gozar de ciertos derechos absolutos e indiscutibles como el derecho a la vida. El servicio doméstico había sido dejado de lado en su condición de trabajador hasta ahora tal vez más por razones electorales debido al escaso peso que su gremio poseía. En su visión, resultaba lógico que la UCRL propiciara este proyecto al ser un «partido eminentemente popular», con «principios de equidad social», atento a las «desigualdades del régimen capitalista».^[39]

Bajo estas coordenadas, Saá se refirió a una nota del diario *La Nación* que expresaba que el lencinismo al llegar al poder ejercía «venganzas políticas» y dictaba «leyes en virtud de las cuales el proletariado llegará a dominar

el capitalismo».^[40] Desechó estos conceptos como «erróneos» ya que al respetar los derechos obreros y levantar su nivel moral y social se contribuía a mejorar el «rendimiento del trabajo» y, así, «aumentar el capital», ya que del «equilibrio» de las dos fuerzas dependía el progreso general.^[41] Estas palabras apoyan la visión reformista y moderada del lencinismo que destacó el concepto de armonía social y el objetivo de lograr una mejor redistribución de la riqueza, pero no de reemplazar el esquema capitalista, y su alejamiento de las perspectivas de izquierda.

¿Cuáles fueron las aristas más debatidas del proyecto? Algunas desavenencias se expresaron en las voces de los liberales sobre dos cuestiones: el salario mínimo y la remisión de multas mediante arresto. El diputado liberal Edmundo Cuervo sostuvo que este proyecto se componía de dos partes: sobre el descanso dominical (artículo 1) no había nada que objetar y era una cuestión ya contemplada por la Constitución de 1916. Sin embargo, sobre la parte de salario mínimo de 30 pesos mensuales se preguntaba «¿es constitucional la ley? ¿no afectaba las disposiciones del Código Civil sobre locación de servicios? ¿no afectaba la disposición de la Constitución Nacional sobre la libertad del trabajo? ¿se ha consultado acaso si estaba regido ese mínimo por la ley de la oferta y la demanda?».^[42] En síntesis, esta parte del proyecto era inconstitucional al entrar en tensión con el Código Civil sobre locación de servicios y disposiciones de la Constitución sobre libertad del trabajo, es decir, la libertad de cada individuo de trabajar en las condiciones que él aceptase. Se lesionaban garantías individuales.

En relación el criterio del sector liberal de aplicar la ley de la oferta y la demanda, el lencinista Saá sostuvo que para el caso del trabajo del hombre constituía una «monstruosidad», precisamente, porque la inestabilidad de los salarios haría peligrar la existencia misma de los obreros y con ello se mataría al «gran brazo productor del Estado».^[43] Además, la UCRL en sus gobiernos había «repudiado» esta ley de la oferta y la demanda en los pleitos referidos al salario obrero.^[44] En contraposición, el liberal Edmundo Cuervo replicó que él nunca había sostenido la «supresión del salario mínimo», pero sí que había que considerar el «principio universal de orden económico» que era la «ley de la oferta y la demanda».^[45]

Por otro lado, dado que el artículo 2 establecía la posibilidad de redimir la multa mediante el arresto del patrón infractor, esta disposición expuso las diferentes concepciones en torno de las facultades del poder federal y del poder provincial. Los liberales sostuvieron que las penas de orden corporal, además de privativas de la libertad, eran resorte exclusivo del Código Penal y del Congreso Nacional.^[46] Según el criterio del sector de la minoría no era posible que una ley provincial estableciera penas corporales por infracciones de leyes de orden civil.

Por su parte, el diputado lencinista Alberto Chacón reconoció que el contrato de trabajo era materia exclusiva del Congreso Nacional exponiendo un conflicto de jurisdicciones. Sin embargo, el «contrato de trabajo» no había sido legislado y «el poder de policía que las provincias se han reservado» les confería la «facultad constitucional para dictar leyes y reglamentos» para promover el «bienestar general».^[47] Por ende, el poder de policía era «privativo de las legislaturas provinciales» cuyo Código de Policía también permitía conmutar las penas impuestas con multas por el arresto.^[48] A estos argumentos se sumó el del

lencinista Dr. Albarracín Godoy cuando afirmó parecía que todo proyecto de ley que significaba una garantía para el proletariado, a juicio de la minoría, llevaba «el estigma de la inconstitucionalidad».^[49] Aseveró que las provincias podían legislar y ejercer todos los derechos que no se habían reservado al poder federal y existían multiplicidad de leyes provinciales que imponían multas y penas.^[50] El argumento de inconstitucionalidad era un «fantasma inexistente».^[51]

De este modo, se exponían concepciones diferentes en torno al debate jurídico nación-provincias (GARZÓN ROGÉ, 2014). Los límites entre atribuciones federales y provinciales constituían un reservorio de problemas aún no resueltos que se debatía en el Congreso (SURIANO, 2016), en las legislaturas provinciales e incluso en las tesis doctorales de los abogados (BUCHBINDER, 2012). Así, esta cuestión pendiente insumía un tiempo considerable en los debates legislativos dificultando la sanción de estas leyes.

Frente a estas críticas hacia la oposición el diputado liberal José Ángel Godoy precisó que el argumento de la «inconstitucionalidad» era para evitar efectos ruinosos a la provincia y que en el Concejo de la Capital donde el Partido Liberal contaba con mayoría se había dispuesto un salario de cinco pesos diarios para los empleados estatales y esta disposición no se cumplía por la negativa del intendente lencinista.^[52] Criticó el rol de «creadores originales de políticas sociales» que se atribuía el lencinismo cuando existían numerosos antecedentes como el Código de Trabajo de Joaquín V. González o la iniciativa socialista de Alfredo Palacios, incluso las leyes sociales de los gobiernos demócratas de Córdoba.^[53] «Se pretende adjudicar a este gobierno de la causa, a estos gobiernos regeneradores un papel (...) de descubridores de América. Ellos son los autores de todas las reformas de orden social».^[54] Asimismo, reprendió las actitudes de los lencinistas en el recinto legislativo al sostener que la Legislatura de Mendoza tenía la propensión de invadir jurisdicciones ajenas tanto la nacional como la municipal, y que su sector mayoritario aprobaba «sin reflexión» los proyectos por el solo hecho de venir del Poder Ejecutivo.^[55]

Ante esta acusación de que los diputados por la mayoría aprobaban los proyectos del Poder Ejecutivo sin digerirlos, el diputado lencinista Albarracín Godoy la desmintió al puntualizar que el despacho de comisión proponía ciertas modificaciones al proyecto originario.^[56] Frente a la imputación de que la Legislatura invadía atribuciones de las municipalidades el lencinista Chacón sostuvo que «las facultades municipales son una delegación de la Legislatura local», apoyándose en la autoridad de Rafael Bielsa sobre derecho administrativo, particularmente, sobre su capítulo dedicado a las facultades de los gobiernos provinciales, municipales y del gobierno federal para legislar sobre las cuestiones de orden social.^[57]

Avanzada la discusión el liberal Godoy sentenció que en Mendoza se vivía bajo un «régimen de venganzas y persecuciones políticas»^[58] y que la prisión por deudas era un «síntoma de salvajismo».^[59]

De este modo, ante las insistencias del liberalismo, se presentó una ruptura entre los propios miembros lencinistas sobre esta disposición. En efecto, Alberto Saá reflexionó y aceptó la supresión propuesta por la oposición y expuso que como representantes «jóvenes de un partido popular» tenían responsabilidad sobre las leyes que se sancionaban y, por lo tanto, se debían aceptar reformas

imprescindibles y reconocer que a veces ciertas cosas pasaban «desapercibidas al legislador».^[60] No culpaba al Poder Ejecutivo ni a sus colegas del sector ya que justamente se venía a discutir a la Cámara para arrojar luz sobre estos conceptos.^[61] También adelantó que con esto se iba a decir que el bloque de la UCRL no venía con un «criterio formado a esta Cámara», pero precisó que sí tenían un «criterio político común», aunque en cuestiones jurídicas podían tener «conceptos individuales».^[62] No podía ser lógico que la UCRL sancionara proyectos de «bienestar colectivo de la masa ciudadana» y de «libertad individual» y al mismo tiempo estableciera «prisión por deuda».^[63]

Unos días más tarde continuó la discusión en la Cámara joven en torno a este tema. Las acusaciones mutuas estuvieron a la orden del día. El sector liberal se erigía en adalid de la Constitución y de la libertad de todos los ciudadanos. En este sentido, el diputado liberal Godoy expresó que la mayoría entiende que «por ser legisladores pueden hacer lo que se les ocurra dejando de lado la constitución y las leyes y todo estatuto que implique orden en la marcha de la sociedad».^[64] Parecía que esa disciplina férrea de la mayoría se asemejaba a un «mandato del comité».^[65] Asimismo, señaló que con este sistema de multas se daba al Poder Ejecutivo un instrumento que permitiría la persecución política sin freno mediante el Departamento Provincial del Trabajo transformándolo en un «sistema de torniquete, de venganzas».^[66] Así las cosas, en su visión, esta disposición más que resguardar la libertad individual de los miembros de la comunidad, venía a resguardar los avances de los poderes constituidos del Estado.^[67] Tras muchas dilaciones finalmente la propuesta del sector liberal de suprimir la posibilidad de redimir la multa mediante el arresto fue aceptada.

Uno de los últimos artículos de la ley puntualizada que entendía por servicio doméstico a toda persona de ambos sexos que se ocupara de los quehaceres de casa ajena y en cualquier otro trabajo que se relacione con la vida diaria con el cual el sirviente debe convivir. Así, no hubo mayores discusiones en torno a quiénes eran considerados sirvientes. Esta definición consideraba el tipo de trabajo, es decir, el desempeño de quehaceres domésticos; el espacio laboral, en una casa en la que se podía vivir o no; y el carácter asalariado del trabajo. Un año más tarde se dispuso el decreto reglamentario de la Ley N° 916^[68] sancionada con el trabajo conjunto del Poder Ejecutivo y Legislativo, e incluso con la aceptación de modificaciones propuestas por el sector liberal a pesar de las diferencias, una ley que había logrado un paso más en la inclusión democrática de sectores del trabajo hasta entonces invisibilizados.

Sin embargo, desde la perspectiva socialista el programa obrerista sustentado por los «proyectiles» que Orfila mandaba al recinto legislativo, simulando preocuparse por «las clases pobres», no atendían a las «realidades tangibles» de la «clase trabajadora» que se veía engañada por los «demagogos del obrerismo lencinista».^[69]

III. CONCLUSIONES

Este artículo, si bien retomó la importancia de la legislación social durante la década lencinista, cuestión repetidamente enfatizada por la bibliografía

académica, contribuyó a profundizar y complejizar la mirada sobre este tema al restituir con minuciosidad los debates legislativos y al analizar los distintos posicionamientos de los legisladores en el proceso de construcción de este significativo paquete legislativo como producto histórico y no solamente al indicar su resultado. La preocupación por lo social fue una variable constante en la agenda legislativa durante las tres gestiones lencinistas. Las discusiones evidenciaron la impronta reformista de la época y una mirada atenta a las vicisitudes de los países en el mundo de posguerra, revelando que los legisladores manejaron los conceptos sobre la cuestión social que circulaban en los países extranjeros haciendo referencia a congresos, leyes y situaciones específicas, sobre todo, de los países europeos. Pero también demostraron un conocimiento de la experiencia nacional y de las provincias.

En esta oportunidad se restituyeron los debates en torno de dos leyes sociales impulsadas por la UCRL (la primera de ellas- Ley N° 732-originada en el Poder Legislativo y la segunda- Ley N° 916-en el Poder Ejecutivo) que ampliaron los derechos de algunos sectores del mundo del trabajo. La Ley N°732 de 1918 que sancionó la jornada de 8 horas y el salario mínimo no sólo incluyó a los empleados estatales y de casas de comercio y fábricas sino que también, aunque no exento de disputas y conflictos incluso en el seno mismo del radicalismo, se hizo extensivo a los trabajadores agrícolas. El radicalismo y el socialismo otorgaron un rol activo al Estado en materia social, mientras que los conservadores criticaron la imposición de un salario mínimo y apelaron a la ley de la oferta y la demanda. En la discusión se hicieron presentes las lecturas sobre la incidencia de los fenómenos que azotaban a los países europeos tras la contienda mundial.

Por su parte, la Ley N°916 de 1926, perteneciente al último gobierno de tinte lencinista, reconoció derechos a un sector sumamente invisibilizado: el servicio doméstico. El debate de este proyecto dio cuenta además de distintas concepciones en torno de la interpretación de las atribuciones relacionadas al poder federal y al poder provincial. Mientras que los liberales sostuvieron la primacía del Congreso Nacional para legislar sobre estas cuestiones, los lencinistas defendieron las atribuciones del poder provincial y de la Legislatura. Asimismo, el sector liberal construyó una imagen del Poder Legislativo como un órgano avasallado por el Poder Ejecutivo y se erigió en la fuerza respetuosa de las instituciones y la ley. Por el otro lado, los legisladores lencinistas puntualizaron que ellos colaboraban con las iniciativas del Poder Ejecutivo, pero con ideas propias al proponer modificaciones y defender la autonomía de la Legislatura, y se autoconcebieron como el partido que genuinamente representaba la voluntad popular e impulsaba las políticas sociales. Además, si bien funcionaban como un bloque en el recinto legislativo, otras veces se hicieron presentes las desavenencias entre los mismos legisladores lencinistas en torno a ciertas cuestiones puntuales.

Por último, a través de la figura de Manuel Zuloaga, cuya intervención en estas leyes fue notoria, se intentó rescatar la importancia y la influencia de los cuadros intermedios y de sus saberes en la construcción de las políticas públicas y de la hegemonía política del lencinismo en la provincia.

A grandes rasgos, el modelo lencinista de políticas sociales otorgó un rol clave al Estado como mediador, árbitro, en las relaciones entre el capital y el trabajo, aunque sus límites de injerencia no siempre quedaban claros, ofreciendo claras evidencias empíricas que matizan o cuestionan la idea arraigada del corte de

1930 como el comienzo de la función mediadora del Estado (LVOVICH Y SURIANO, 2006). Las palabras para definir el papel estatal fueron variables desde «protector», «interventor», «corrector», «tutelador», «amparador» cuya «misión social» sería la de integrar actores que hasta entonces habían permanecido desatendidos, combinando el interés de los políticos y expertos con la presión del movimiento obrero para generar políticas sociales. Mientras que los leninistas se reservaban el impulso decisivo de las estrategias de inclusión social, los liberales recordaban que los derechos sociales ya habían sido establecidos por la Constitución de 1916; y los socialistas criticaban la «demagogia obrerista del leninismo». No obstante, estas reformas institucionales y sociales provocaron distintas respuestas en el movimiento obrero y en los sectores empresariales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEMANDI, Cecilia (2015): *Sirvientes, criados y nodrizas. Una aproximación a las condiciones de vida y de trabajo en la Ciudad de Buenos Aires a partir del servicio doméstico (fines del siglo XIX-principios del XX)*, Tesis de Doctorado en Historia, Universidad de San Andrés.
- ALONSO, Paula (2015): «La historia política y la historia de la prensa: los desafíos de un desenlace», en Pineda Soto, Adriana (coord.). *Recorridos de la prensa moderna a la prensa actual*, Michoacán, Universidad Autónoma de Querétaro, pp. 11-34.
- ARCHIVO DE LA HONORABLE LEGISLATURA DE MENDOZA, Libros Matriculares.
- ARCHIVO DE LA HONORABLE LEGISLATURA, Diarios de sesiones, Cámara de Diputados, Versiones Taquigráficas, 1918 y 1926.
- ARCHIVO DE LA HONORABLE LEGISLATURA, Diarios de sesiones, Cámara de Senadores, Versiones Taquigráficas, 1918 y 1926.
- ARCHIVO GENERAL DE LA PROVINCIA DE MENDOZA, Ministerio de Gobierno, Registro Oficial 1918.
- ARCHIVO GENERAL DE LA PROVINCIA DE MENDOZA. Ministerio de Gobierno. Carpeta del Departamento Provincial del Trabajo. (1919-1932).
- BACOLLA, N. (2018) Legislar el trabajo. Notas acerca de la construcción de un saber jurídico sobre el trabajo en Argentina: el caso de la Universidad del Litoral. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Cuestiones de actualidad, consultado el 13 de febrero de 2023. URL:<http://journals.openedition.org/nuevomundo/71889>; DOI:<https://doi.org/10.4000/nuevomundo.71889>
- BIBLIOTECA DEIE, Tercer Censo Nacional (1914), Buenos Aires, Talleres gráficos Rosso.
- BIBLIOTECA NACIONAL MARIANO MORENO, Boletín Mensual El Trabajo en Mendoza, marzo 1928.
- BUCHBINDER, Pablo (2012): «Formación de sectores dirigentes y controversias políticas en el ámbito universitario: el caso de las Facultades de Derecho, 1890-1912», en: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana E. Ravignani*, vol. 37, pp. 115-142.
- EGÜES, Carlos (2008): *Historia constitucional de Mendoza: los procesos de reforma*, Mendoza, EDIUNC.
- EL SOCIALISTA, 1918-1926. Periódico

- FERNÁNDEZ DE ULLIVARÍ, María (2017). Disputas en torno a las políticas públicas, la legislación laboral y el bienestar obrero en la industria azucarera de Tucumán/Argentina (1917-1943). *Historia Caribe*, Volumen XII, N° 31, pp. 259-292.
- GARZÓN ROGÉ, Mariana (2014): «Las relaciones laborales en la mira del Estado provincial de Mendoza, 1916-1946», en: Lobato, Mirta Zaida y Suriano Juan (comps.). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp.131-153.
- GONZÁLEZ LEANDRI, Ricardo, GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Pilar y SURIANO, Juan (2010): *La temprana cuestión social. La ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- HALPERIN DONGHI, Tulio (2007): *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*. Biblioteca del pensamiento argentino IV, Buenos Aires, Emecé.
- HALPERIN DONGHI, Tulio (2015): *Las tormentas del mundo en el Río de la Plata. Cómo pensaron su época los intelectuales del siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- LA PALABRA, 1918-1926. Periódico
- LACOSTE, Pablo (1992): *El lencinismo*, Mendoza, Diario Uno.
- LACOSTE, Pablo (1994): *La Unión Cívica Radical en Mendoza y en la Argentina 1890-1946*, Mendoza, Ediciones Culturales de Mendoza.
- LICHTMAJER, Leandro (Coord.) (2017), *La política: de las facciones a los partidos*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO Juan (Comps.) (2014): *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa.
- LOS ANDES, 1926. Diario
- LUIS, Natalia (2017): «Una pionera legislación social: la sanción de leyes de regulación laboral en 1918 en Mendoza, Argentina», en: *Cuadernos Americanos 160* (México), pp. 185-217.
- LUIS, Natalia (2018): *La alpargata en el espacio público. Los efectos de la política lencinista en el espacio público mendocino (1918-1928)*, Tesis de Doctorado en Historia, Universidad Nacional de Cuyo.
- LVOVICH, Daniel y SURIANO, Juan (2006): *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo.
- NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano (comps.) (2004): *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- NIETO RIESCO, Julio (1926): *José Néstor Lencinas. (Jefe de Estado)*, Buenos Aires, Talleres gráficos argentinos L.J. Rosso.
- OLGUÍN, Dardo (1961): *Lencinas, el caudillo radical*, Mendoza.
- OTERO, Hernán (2007): *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna (1869-1914)*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- PEREIRA, Mariana y LATORRE, Matías (2021). Los intentos de reorganización de la Federación Obrera de la Provincia de Mendoza desde fines de 1919 hasta 1923. *VI Jornadas de Sociología*, UNCuyo, inédito.
- PERSELLO, Ana Virginia (2003): *El Partido Radical. Gobierno y oposición, 1916-1943*, Tesis Doctoral de la Universidad Nacional de Buenos Aires.
- PORTELLI, María Belén (2011). *Saberes modernos para políticas eficaces. Intelectuales, Estado y cuestión obrera en Córdoba, 1906-1936*. Buenos Aires: Prometeo.

- REMEDI, Fernando J. (2014): «Las trabajadoras del servicio doméstico: entre la subordinación y la negociación en una modernización periférica. Córdoba (Argentina), 1910-1930» en: *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, Vol. 19, Núm. 2, pp. 423-450, Universidad Industrial de Santander Bucaramanga, Colombia.
- RICHARD JORBA, R. (2020). El movimiento obrero en Mendoza. Implosión, dispersión e intentos de reorganización (1918-1929). En Barrio, P, y Rodríguez Vázquez, F. (ed.), *Políticas, industrias y servicios en Mendoza (1918-1943)*, (pp. 29-76). Buenos Aires: TeseoPress.
- RICHARD JORBA, Rodolfo (2011): «Los gobiernos lencinistas en Mendoza. Salud pública y vivienda popular, 1918-1924», en: *Avances del Cesor*, Año VIII, N°8, pp. 31-62.
- RICHARD JORBA, Rodolfo (2014). «Los orígenes del fenómeno populista en Mendoza. El gobierno de José N. Lencinas, 1918-1920», en: Rodríguez Vázquez, Florencia (coord.). *Gobernar la provincia del vino. Agroproducción y política entre la regulación y la intervención (Mendoza, 1916-1970)*, Rosario, Prohistoria, pp. 19-40.
- RICHARD JORBA, Rodolfo (2016): «El Departamento Provincial del Trabajo durante la década lencinista. Participación de una agencia estatal en el diseño y aplicación de políticas sociales. Mendoza, 1918-1928», en Rodríguez Vázquez, Florencia y Raffa, Cecilia (coords.). *Profesionalizando un Estado provincial, Mendoza, 1890-1955*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, pp.43-83.
- RODRÍGUEZ, Celso (1979): *Lencinas y Cantoni. El populismo cuyano en tiempos de Yrigoyen*, Buenos Aires, Editorial Belgrano.
- SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN, Cristina (1981): «El acceso del lencinismo al poder (1918-1926)», en: *Revista de Historia Americana y Argentina*, Mendoza, Uncuyo, N° 21-22, pp. 103-145.
- SURIANO, Juan (2007): «El largo camino hacia la ciudadanía social», en: Torrado, Susana (comp.). *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX, Tomo I*, Buenos Aires, Edhasa, pp.69-95.
- SURIANO, Juan (2016): «La formación de las instituciones laborales en la Argentina: la difícil relación entre la nación y las provincias», en: Richard Jorba, Rodolfo. y Bonaudo, Marta (coords.). *Historia regional: Enfoques y articulaciones para complejizar una historia nacional*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, pp. 215-228.
- TIZZIANI, Ania (2013): «El Estatuto del Servicio Doméstico y sus antecedentes: debates en torno a la regulación del trabajo doméstico remunerado en la Argentina.», en; *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Questions du temps présent, pp. 1-17.
- ZANZOTTERA, María Guillermina (2015): «Los desplazamientos de la reforma social. Museo Social Argentino 1911-1926», en: *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, Córdoba (Argentina), año 15, n° 15, pp. 287-307.
- ZIMMERMANN, Eduardo (1995): *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- ZIMMERMANN, Eduardo (2013): «Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930)», en: *Revista de Indias*, vol. LXXIII, N.º 257, pp. 81-106.

Notas

[1] El presente artículo constituye una reelaboración de una ponencia presentada en las XI Jornadas de Historia Moderna y Contemporánea celebradas en abril de 2021. También forma parte del proyecto de investigación bienal de la Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo (2022-2024) “Cultura institucional, debates legislativos y biografías parlamentarias (Mendoza, 1895-1989)”, código 06/E001-T4, dirigido por la Dra. Beatriz Bragoni.

[2] El lencinismo se configuró como un movimiento local y popular surgido del seno del radicalismo y cuyo jefe indiscutido fue José Néstor Lencinas quien sostuvo las estrategias intransigentes y revolucionarias propias de la UCR de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX en Mendoza. Los gobiernos constitucionales comprendidos en este ciclo político fueron los de José Néstor Lencinas (1918-1920), el de su hijo Carlos Washington Lencinas (1922-1924) y el de Alejandro Orfila (1926-1928), ciclos que fueron interrumpidos por intervenciones federales que expresaron las dificultades con el poder central.

[3] Nació en Mendoza el 6 de junio de 1889, hijo de Santiago Zuloaga y Primitiva Argumulo. Fue una de las piezas claves que, desde el ámbito legislativo, judicial y gubernamental, participó en la confección de dispositivos de mejoramiento y control social. Entre 1906-1907 fue celador del Colegio Nacional de Mendoza y, posteriormente, se trasladó a Buenos Aires para seguir la carrera de Abogacía en la Universidad de Buenos Aires. En esta ciudad tejó lazos tempranamente y se insertó en las redes de agencias estatales de escala nacional como auxiliar del Ministerio de Guerra (1908-1910) y Ayudante del Ministerio de Obras Públicas (1911-1914). En 1914 optó por el título de Doctor en Jurisprudencia por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA con una tesis que ya expresaba sus preocupaciones por lo social titulada «La nacionalización y asimilación de extranjeros». Tras la obtención de su título doctoral retornó a Mendoza en donde combinó el desempeño de cargos políticos con puestos judiciales poniendo a disposición de los poderes públicos sus saberes jurídicos: entre 1914 y 1916 ocupó el cargo de Fiscal del Crimen y fue electo diputado provincial en tres oportunidades, por la UCR en 1918, por la UCRL en 1919 y, más tarde por la UCR Federalista para el periodo 1936-1939. Ejerció también funciones dedicadas a la enseñanza como Profesor del Colegio Nacional de Mendoza (1919-1920) y a la labor periodística. Durante la gobernación de Carlos Washington Lencinas fue Juez del Crimen y, luego, designado Intendente Municipal de Mendoza (1923-1924). Posteriormente ocupó la cartera de Ministro de Gobierno de Mendoza durante el mandato de Alejandro Orfila (1926-1928) desde donde intentó seguir impulsando el ímpetu reformista del lencinismo.

[4] La cuestión social a partir de la segunda mitad del siglo XIX se vinculaba «a la idea de riesgo social, entendido en términos de posible pérdida de cohesión, y también de crisis con su carga de imprevisibilidad» (GONZÁLEZ LEANDRI, GONZÁLEZ BERNALDO Y SURIANO, 2010: 20). Comprendió un conjunto de problemas asociados a la higiene, a la vivienda, a la pobreza, a la criminalidad y a la salud de la población producto de la inmigración y del explosivo crecimiento urbano, pero también a los problemas generados por la conformación de un mercado de trabajo competitivo y al consiguiente disciplinamiento de la mano de obra.

[5] Estas nuevas respuestas de carácter reformista que produjeron la creación de nuevas instituciones y modificaciones en el campo académico no fueron incompatibles con un proceso de perfeccionamiento del control social y la persistencia de una política represiva y reactiva como lo demostró la sanción de la Ley de Residencia en 1902 y la Ley de Defensa Social en 1910.

[6] ZANZOTTERA (2015) aborda la reforma social a partir del análisis del Museo Social Argentino, al considerar que el estudio de esa institución permite observar las particularidades que asumió el reformismo en Argentina y sus vínculos con la circulación de saberes sobre lo social en el país y a nivel internacional.

[7] Entre las más significativas la Ley N°731 de creación de la Oficina Provincial del Trabajo y reglamentación del trabajo de mujeres y niños, la Ley N°854 de creación de la Caja de Pensión Obrera a la Vejez e Invalidez y sus respectivas reformas (Ley N°906 y N°928), el aumento del salario mínimo (Ley N°922), la creación de juntas de subsistencias y un reformatorio de menores

mediante decretos del Poder Ejecutivo de 1927, el mejoramiento de hospitales y salas de primeros auxilios, la extensión de la red cloacal y del agua potable (RICHARD JORBA, 2011; LUIS, 2018).

[8]LA PALABRA, 08/06/1918.

[9]Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (DSCD), Tomo 1, 11/06/1918, p. 75.

[10]La discusión del proyecto se inició el 3 de julio de 1918 con la asistencia de 12 diputados radicales, la inasistencia de la totalidad de la diputación conservadora y la presencia de los Ministros de Gobierno y de Industrias y Obras Públicas.

[11]En líneas generales establecía que: la jornada legal de trabajo, de acuerdo al artículo 45 de la Constitución, no podrá pasar de 8 horas para hombres, mujeres y niños mayores de 14 años ocupados en obras o servicios públicos y en establecimientos del estado; también regirá para las fábricas, talleres, casas de comercio y demás establecimientos industriales particulares. Los trabajos extraordinarios o aumentos de horas de trabajo se pagarán con un 50% de recargo sobre el salario normal. El día sábado a las 12 cesará el trabajo en todas las manufacturas, fábricas, fincas, explotaciones rurales, etc. Las infracciones de esta ley se penarán en patrones y empresarios con uno a tres meses de prisión o multas de 100 a 500 pesos (DSCD, Tomo 1, 3/07/1918).

[12]DSCD, Tomo 1, 03/07/1918.

[13]DSCD, Tomo 1, 03/07/1918, p. 32.

[14]DSCD, Tomo 1, 03/07/ 1918, p.45.

[15]DSCD, Tomo 1, 03/07/1918, p. 51.

[16]DSCD, Tomo 1, 03/07/1918, p. 58.

[17]DSCD, Tomo 6, 28/10/1918, p.29.

[18]DSCD, Tomo 6, 28/10/1918, p. 30.

[19]DSCD, Tomo 6, 28/10/1918, p. 39.

[20]DSCD, Tomo 6, 28/10/1918, p. 39.

[21]DSCD, Tomo 6, 28/10/1918, p. 40.

[22]DSCD, Tomo 6, 28/10/1918, p. 52.

[23]DSCD, Tomo 6, 28/10/1918, pp. 52-53.

[24]Describió la situación de los obreros que vivían en inmundos ranchos, en pocilgas, con toda su familia, la que no podía casi ni vestirse ni calzarse y donde el destino de las hijas de los trabajadores era muchas veces la prostitución.

[25]DSCD, Tomo 6, 28/10/1918, p. 54.

[26]DSCD, Tomo 6, 28/10/1918, p. 58.

[27]El Socialista, 3/11/1918.

[28]El Socialista, 9/03/1919.

[29]Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores (DSCS), Tomo 3, 28/11/1918, pp. 15-17.

[30]LA PALABRA, 2/7/1918.

[31]Archivo General de la Provincia de Mendoza, Ministerio de Gobierno, Registro Oficial 1918, Tomo 3, Decreto n° 394 p. 412 22/07/1918.

[32]Cecilia ALLEMANDI (2015) indica cómo la multiplicidad de miembros que componían el servicio doméstico fueron excluidos de los avances de las leyes de protección al trabajo que sancionó el Congreso Nacional al despuntar el siglo XX. Sin embargo, algunas regulaciones municipales de la Ciudad de Buenos Aires que se iniciaron a fines del siglo XIX y continuaron a principios del XX afectaron de maneras diversas a los sirvientes. Continuamente relegados, fue recién en 1956 cuando las relaciones de prestación de servicios de carácter doméstico lograron cierta regulación a través de la sanción del Decreto-Ley 326/56 Régimen de trabajo y previsión del personal que presta servicios en casas de familia conocido como Estatuto del Servicio doméstico (TIZZIANI, 2013).

[33]LOS ANDES, 21 de enero de 1926.

[34]DSCD, Tomo II, 2/9/1927, p. 209.

[35]DSCD, Tomo 1, 12/03/1926, p. 7.

[36]El conservadurismo mendocino había adoptado la denominación de Partido Liberal desde el año 1921.

[37]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 35.

[38]La modificación en el artículo 3 tendía a evitar lesionar la patria potestad de los padres sobre los hijos, por lo que el salario, en el caso de los menores, se fijaría con intervención del Defensor de Menores. Además, considerando que solo contaban con este agente los departamentos de la Capital y San Rafael y suponiendo el coste que tendría trasladarse desde zonas alejadas de la campaña, se proponía la inclusión de un artículo para que en aquellos lugares apartados el Juez de Paz pudiera suplir la venia del Defensor de Menores.

[39]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, pp.9-10.

[40]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 11.

[41]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 11.

[42]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, pp. 14-15.

[43]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 64.

[44]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 64.

[45]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 65.

[46]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, pp. 15-16.

[47]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 18.

[48]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 19.

[49]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 23.

[50]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 24.

[51]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 26.

[52]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 30.

[53]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, pp. 37-38.

[54]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 37.

[55]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 51.

[56]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 55.

[57]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, pp. 58-59.

[58]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 100.

[59]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 103.

[60]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 107.

[61]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 108.

[62]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 111.

[63]DSCD, Tomo 2, 15/04/1926, p. 112.

[64]DSCD, Tomo 2, 22/04/1926, p. 40.

[65]DSCD, Tomo 2, 22/04/1926, p. 25.

[66]DSCD, Tomo 2, 22/04/1926, p. 45.

[67]DSCD, Tomo 2, 22/04/1926, p. 61.

[68]Este decreto reglamentario de la ley 916 precisó quienes eran considerados servicio doméstico (cocineras, mucamas, niñeras, mandaderos, porteros, institutrices, damas de compañía, caseros, valets, mozos de mano y de comedor, peones de patio). La Dirección General del Trabajo llevaría el registro necesario para la inscripción de todas las personas ocupadas en el servicio doméstico en la Capital como en los departamentos, Además abriría un registro de colocaciones gratuito. En caso de enfermedad justificada y si el empleado tenía más de un año de antigüedad, disponía de una licencia de 30 días con goce de sueldo. Quedaba terminantemente prohibido compensar el sueldo mínimo del servicio doméstico con vestuario u otras provisiones, ni tampoco aplicarles multas que pudieran significar una disminución del sueldo mínimo (Boletín Mensual El Trabajo en Mendoza, marzo 1928).

[69]El Socialista, 20/05/1926.