

in der Geschichte der heute voll entwickelten Länder festgestellt werden. Ein Land, das erst später seine Wirtschaft zu entwickeln beginnt, hat den Vorteil, die Erfahrung und den technischen Fortschritt der bereits entwickelten Länder auszunützen und kann infolgedessen eventuelle Fehler vermeiden.

LE PROGRES ECONOMIQUE COMME PROCES HISTORIQUE

Résumé

L'auteur donne un court compte rendu des étapes qui précèdent la révolution industrielle. Ce sont: le progrès technique dans l'agriculture, dans le transport, dans l'enseignement, dans la santé publique et la médecine. Toutes ces étapes sont indispensables pour le développement économique d'un pays et peuvent être constatées dans l'histoire des pays, qui aujourd'hui sont pleinement développés. Les pays qui commencent plus tard leur expansion économique ont l'avantage de pouvoir profiter de l'expérience et du progrès technique des pays développés et éviter de cette manière des erreurs éventuelles.

ECONOMIC PROGRESS AS A HISTORICAL PROCESS

Summary

The author gives a short review of the different stages which have preceded the industrial revolution. These are: technological progress in agriculture, transportation, teaching, public health and medicine. All these stages are indispensable for the economic development of a country and can be traced in the history of fully developed countries. A country which begins later its economic expansion has the advantage to be able to benefit from the experience and technological progress of developed countries, avoiding thus to commit eventual mistakes.

IL PROGRESSO ECONOMICO COME PROCESSO STORICO

Riassunto

L'autore passa brevemente in rassegna tutte le tappe che hanno preceduto la rivoluzione industriale. Queste sono caratterizzate dal progresso tecnologico in agricoltura, trasporto, insegnanza, sanità e medicina. Tutte queste tappe sono indispensabili per lo sviluppo economico di un paese e si possono rilevare dalla storia di quelli che attualmente hanno raggiunto un alto progresso. I paesi che iniziano più tardi la loro espansione economica, presentano il vantaggio di poter far tesoro delle cognizioni e progresso tecnico di quelli sviluppati evitando, in questo modo, la possibilità di eventuali errori.

LOS FINES DEL ESTADO Y EL SINDICATO *

RODOLFO A. NÁPOLI **

SUMARIO: 1. Introducción al estudio del sindicato y el Estado. — 2. Antecedentes históricos. — 3. Los fines del Estado liberal en sus orígenes. — 4. Nacimiento del sindicato moderno. — 5. Tránsito de la economía liberal a la de masas. — 6. Disciplina del trabajo. — 7. La nueva sociedad y los trabajadores; la empresa industrial. — 8. Interferencia del sindicato en los fines del Estado.

1 — Introducción al estudio del sindicato y el Estado

De la confrontación de los fines del Estado y el sindicato, a través de una rápida ojeada histórica con sentido dialéctico, nos proponemos extraer algunas conclusiones que nos ayudarán a comprender esta hora de grávidas preocupaciones sociales que nos toca vivir.

Veremos, a través de este periplo histórico, cómo a veces el Estado parece fagocitarse a todas las asociaciones que lo componen para implantar su monopolio legal; otras, lo veremos indiferente y despreocupado, como si ignorara su existencia; en algunas circunstancias lo encontraremos en aparente actitud de repulsa, como si éstas fueran instituciones antitéticas, y, por fin, lo veremos entrelazar sus medios y conjugar sus fines con ellas, compartiendo sus éxitos y sus fracasos.

Para comprender estas posiciones contradictorias del Estado, debemos partir camino a la Historia, llevando en la mente una serie de premisas que

* Conferencia pronunciada el 27 de septiembre de 1957 en la Facultad de Ciencias Económicas, con el patrocinio del Instituto de Derecho Público. (La Dirección.)

** Profesor adjunto de Derecho Social (del Trabajo y de la Previsión) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata; miembro del Instituto Nacional Universitario de Derecho del Trabajo y de otras entidades privadas afines; ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, autor de: *Manual de Derecho Procesal del Trabajo*, Ed. Enciclopedia Jurídica Práctica, La Plata, 1945; *El trabajador rural en la República Argentina*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1958; *Modalidades del jus variandi*, en la revista "Derecho del Trabajo", año 1947; *Los caracteres jurídicos de las sanciones laborales y del llamado "Derecho Penal Administrativo"*, ibidem, año 1955; *La juridicidad de la huelga*, ibidem, año 1956; *Hacia la representación sindical democrática*, en la revista "La Ley", año 1955; *La disciplina del trabajo para una economía nacional democrática*, ibidem, año 1956 y la polémica con ERNESTO B. KATZ: *Acercas de si los sindicatos deben actuar en política*, ibidem, abril, mayo y julio de 1955. *Organos de prevención, conciliación y arbitraje de los conflictos colectivos de trabajo*, en "Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata"; colaborador en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*. (La Dirección.)

nos iluminarán el camino. No ha de olvidarse, por ejemplo, que el Estado es también una asociación; sólo que más amplia y comprensiva que el sindicato. El Estado es el género y éste, la especie. Al Estado ingresan todos quienes se sienten unidos por fines generales. Al sindicato, solamente los que aspiran cumplir los fines particulares comunes que los congrega.

No ha de olvidarse, además, que tanto la *asociación-Estado* como la *asociación-sindicato*, se disputan la obediencia y la fidelidad del hombre; la primera como *súbdito* y ésta como *trabajador*; no importa su cualidad; siempre es el hombre en calidad de persona, sujeto eterno de la Historia, protagonista incesante de la sociedad en que vive y, que, como dice GIUSEPPE CARLE, es el punto de partida de todo estudio de la filosofía social, pues a medida que la personalidad se despliega y se afirma bajo un nuevo aspecto cualquiera, la sociedad se acomoda a estas nuevas circunstancias, y, análogamente, toda nueva forma que tome la sociedad, viene a reflejarse en el individuo. Hay, como dice el egregio jurista italiano, una acción y reacción entre el individuo y la sociedad, merced a la cual, mientras el individuo en cierto modo se transfiere a sí mismo en la sociedad modelándola, la sociedad, a su vez, comunica al individuo su sello.¹

No podemos olvidarnos, por último, como dice DEL VECCHIO, que el análisis del concepto del derecho en sus principales aspectos, ha puesto de manifiesto dos conceptos estrechamente ligados al mismo: se trata de los conceptos de *Sociedad* y *Estado*. La sociedad es un hecho natural, determinado porque el hombre tiene necesidad de sus semejantes. El hombre, para vivir aislado de la sociedad —dijo ARISTÓTELES— debería ser “un bruto o un dios”, esto es, algo menos o algo más que un hombre. Siendo como es, tiene necesidad de asociarse, de pertenecer a una sociedad.² Este análisis, que también corresponde a la sociología, nos ayudará a comprender la función del Estado y la función del sindicato, que hacen del hombre el objeto del régimen jurídico que cada uno busca aplicar, para el cumplimiento natural de los fines que en su actividad les corresponde realizar, obedeciendo al principio del etnocentrismo.³

Muchos problemas, muchas dudas se nos aclaran cuando recordamos que la sociedad —en sus múltiples y crecientes manifestaciones de grupos, asociaciones e instituciones— es el contenido del Estado, y que el Estado obra en función ordenadora o normativa de la sociedad.⁴ En ese orden de ideas, cuando

1 *La vida del derecho*.

2 GIORGIO DEL VECCHIO, *Filosofía del derecho*, 5ª edic., pág. 415.

3 El grupo no sólo moldea el comportamiento del individuo, sino que también lo limita y somete a disciplina. Para DURKHEIM, la esencia de la vida del grupo es que éste ejerce un poder restrictivo o coercitivo sobre el individuo y por ello actúa como una fuerza conservadora que limita sus variaciones. WILLIAM F. OGBURN y MEYER F. NIMKOFF, *Sociología*, Ed. Aguilar, Madrid, 1955. Cap. VI, pág. 137.

4 ADOLFO POSADAS, *Tratado de derecho político*, 5ª edic., Madrid, 1935, tomo I, pág. 226.

la sociedad, muestra de grupos concretos, se define como una comunidad de intereses y núcleos de energías reconocidas en el Estado.⁵

2 — Antecedentes históricos

El Estado, temporal y lógicamente, precede no solamente al sindicato, sino a todo tipo de asociación.

El Estado es una forma desarrollada de la *gens*, primer eslabón asociativo social —al decir de MORGAN— que sucesivamente se transforma en asociación fraternal y tribal, conservando el vínculo sanguíneo de un antepasado común, para luego pasar al Estado-ciudad, tal como lo conocemos en Atenas (*polis*) o en Roma (*civitas*) a través de HOMERO y PLUTARCO respectivamente.

En sus orígenes, el Estado abarcó todas las actividades del individuo. Al *Estado-ciudad* ingresaron los que se sintieron unidos por sentimientos comunes de todo género, ya fueran políticos, religiosos, económicos, etc. En las organizaciones profesionales, solamente aquellos que buscaron defender *intereses profesionales* comunes.

Las organizaciones profesionales no se conocieron en los estadios primitivos del Estado-ciudad, en donde recién germinó la división del trabajo; división que, según lo enseña la sociología moderna, advino con el aumento de la población, con el aumento de las necesidades insatisfechas de los individuos y de las diversas cualidades y condiciones que poco a poco los fueron diferenciando.

Bien que en el Estado primitivo se atisbara la división del trabajo, pero en realidad, con el ulterior desarrollo y organización jurídica es que aparecen las asociaciones profesionales de trabajadores, no en los pueblos orientales que despreciaban, como el pueblo ateniense, el trabajo, que lo dejaban para los esclavos, al punto que en Atenas denominaban con el nombre de *hetairia* a los colegios profesionales, vocablo que servía para reconocer a la entidad que agrupaba las mujeres que comerciaban con el amor. Fue en Roma donde estas asociaciones vivieron con alguna independencia y florecieron por mucho tiempo; porque no obstante que el romano fue un pueblo preponderantemente guerrero y militar, no despreció al trabajo, por lo menos el de la agricultura, y dejó a la plebe que lo organizara libremente. Sin embargo, a partir de la Constitución de SERVIO TULIO (241 A. C.), que dividió al pueblo según su posición económica en clases sociales, de los ocho *collegias* reconocidos, sólo tres, según SAINT LEON, gozaron de privilegios: eran los *tignarii* (carpinteros), los *aerarii* (obreros del bronce o el cobre) y los *tibicines* (músicos). Ello es explicable en un Estado militar por excelencia, cuyos ciudadanos, son, ante todo, soldados y los trabajadores organizados en esas *collegias* eran, a la vez, artesanos y soldados, pues empuñaban a veces las mismas armas y empujaban

5 POSADAS, *op. cit.*, tomo I, pág. 227.

los mismos carros de asalto, torres y catapultas que construían con sus manos, y con sus charangas bélicas estimulaban a combatir a las cohortes romanas contra sus enemigos.⁶

Llegaron hasta el final de la República y muchas veces se confundieron en luchas intestinas de carácter político para servir, no pocas veces, a tribunos demagogos como LÉNTULO en la conjuración de CATILINA,⁷ por lo cual, y habiéndose apartado de los fines principalmente profesionales que le habían dado vida, fueron abolidos por la *lex Julia* en el siglo I de nuestra Era, dictada por el emperador AUGUSTO. Por esta ley, en adelante los *collegia*, para poder actuar, necesitaban una autorización previa del Senado y conformar su acción a reglas precisas, determinadas precedentemente, las cuales debían incluir en sus estatutos. Así fue cómo, si bien no desaparecieron, los *collegia* se transformaron en *corpora*, o sea en verdaderos organismos del Estado imperial, reducidos en número suficiente para ser utilizados convenientemente por el Estado, para cumplir sus fines, especialmente los de carácter fiscal.

Los fines del Estado y los fines de los *collegia*, hasta entonces estaban diferenciados, y sólo desaparecían los de éstos, únicamente cuando el Estado romano estaba en guerra. De ahí en adelante, los *collegia* no tendrían fines propios. Sus fines serían, de ordinario y para siempre, los fines del Estado.

La vida de las asociaciones profesionales de Roma conoció, pues, dos etapas: una, durante la cual su actividad fue de derecho privado, destinada a defender a sus asociados en un clima de libertad, anterior al Imperio, y otra, como organismos del Estado, destinados a servir sus intereses, durante y después del siglo I de la Era Cristiana.

Vino luego la invasión de los bárbaros y la caída del colosal imperio romano (siglo V). En el siglo VII, dice PIRENNE, Europa occidental vuelve a la vida pastoril. La tierra fue la única fuente de subsistencia y la única condición de riqueza. Toda la existencia social se funda en la propiedad o en la posesión de la tierra. De ahí, para el Estado, la imposibilidad de mantener un sistema militar y una administración que no se basara en aquélla.⁸ También la soberanía tuvo un carácter patrimonial. Por el siglo XI la ciudad estaba aislada del campo, en el cual se alzaban por doquier castillos de murallas almenadas, en donde el señor era rey de su feudo, cuyos pobladores producían exclusivamente bienes de consumo local. La ciudad, en tanto, fue ganada por comerciantes y artesanos, que se fueron instalando en los alrededores. En la ciudad establecieron primero las ferias y luego las tiendas y mercados. Implantaron sus costumbres, se organizaron en asociaciones profesionales cerradas y reclamaron y obtuvieron su ley, el *jus mercatorum*.

⁶ E. MARTIN SAINT LEÓN, *Historia de las corporaciones de oficio*, Buenos Aires, 1947, Cap. I.

⁷ RAFAEL BIELSA, *Derecho constitucional*, 2ª edic., 1954, pág. 234, nota 32.

⁸ HENRI PIRENNE, *Historia económica y social de la Edad Media*, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 12 y sigs.

¿Dónde encontramos por entonces al Estado? El Estado, como unidad política, tal como lo habían concebido los romanos, ya no existía; había desaparecido. El rey no gobernaba sino a través de los señores feudales, a quienes consideraba sus vasallos; los cuales, a su vez, mantenían sometidos a los campesinos, a los que dieron seguridad a cambio de servidumbre perpetua.

En la ciudad, la organización social interior, cada vez dependía más de las condiciones del trabajo. Así nació el famoso sistema de los gremios, corporaciones y guildas, cuyos fines, prácticamente, fueron los propios fines de la ciudad, muchas de las cuales gobernaron. El Estado viose así como desintegrado. Ya no era un todo, sino partes semiindependientes. No había una autoridad central. Parecía una yuxtaposición de Estados.⁹ Por eso no había unidad de fines. El Estado de la Edad Media se caracterizó por la atomización del poder público. Toda la historia de la Edad Media es una historia del ensayo para llegar a vencer esta desmembración, o al menos, para aminorar sus consecuencias.¹⁰ No obstante ello, así dividido, el Estado siempre ordenó, regló y superó al poder de las agrupaciones. Luego veremos que cuando se hicieron intolerables, el Estado, en nombre de la libertad, las suprimió.

3 — Los fines del Estado liberal en sus orígenes

El incremento de la producción agrícola y artesanal, y el desarrollo de la división social del trabajo entre la ciudad y el campo, vinieron a reforzar los nexos económicos entre las distintas regiones dentro de cada país y a contribuir a la formación del mercado nacional. Y la formación del mercado nacional, sentó, a su vez, las premisas económicas para la centralización del poder del Estado,¹¹ en la que estaba interesada, precisamente, la naciente burguesía urbana, que no pocas veces se alió al rey en incruentas luchas contra el señor feudal, la Iglesia y las corporaciones que se oponían a su progreso. Se formaron así grandes estados, los cuales, en adelante, representarían, cada vez más, los intereses de la burguesía.

Los grandes descubrimientos del siglo XV aceleraron el proceso de producción capitalista que ya no cabía ni se conformaba, aún, con un mercado nacional, sino que trataba de expandirse hacia el exterior, en busca de nuevos horizontes. Comenzó la colonización y la conquista, con el empleo de una fabulosa mano de obra esclava, y con el apoderamiento de tierras y riquezas aborígenes. Nuestra América conoció el zarpazo increíble de aventureros ávidos por enriquecerse de la mañana a la noche sin trabajar.

⁹ W. WILSON, *El Estado*, edit. Americana, pág. 195, N° 311-312.

¹⁰ G. JELLINEK, *Teoría general del Estado*, edit. Albatros, p. 237.

¹¹ *Manual de Economía Política*, de la Academia de Ciencias de la URSS, 2ª edic. pág. 50.

Después, con la Reforma, la burguesía cobró mayor vuelo, ya que la libertad y la libre iniciativa, propugnadas por sus admiradores, favorecían sus planes económicos y políticos. El liberalismo tiene hondas raíces en la historia, y sería un error suponer que su nacimiento se operó en el siglo XVIII. Ya en las ciudades del norte de Italia, en Venecia y en Florencia, se había formado una clase poderosa de comerciantes y maestros enriquecidos que hacía producir al capital por otros; maestros empobrecidos debieron abandonar su taller y, en cambio de seguridad, prefirieron depender del capital ajeno. Esa clase rica, proclamó en el siglo XV el triunfo de la iniciativa privada y se desprecupó de las leyes corporativas, que luego fueron definitivamente vencidas con la revolución francesa de 1789.

Mientras tanto, el Estado se imponía a la Iglesia y a los señores feudales; el pueblo estaba ausente del poder. El Estado no representaba sino a la burguesía, que fue la que produjo la revolución, adoptando para sus actividades los principios cardinales del *laissez faire* del liberalismo, tan optimista, que tenía ilimitada fe en las potencias creadoras del individuo y que creía en la existencia de una armonía natural que respondía a "leyes económicas", traductoras de la *fatalidad* del proceso económico. El edicto de TURGOR primero, y la ley CHAPPELLIER después, que extendieron el acta de defunción de las corporaciones y prohibieron la constitución de asociaciones profesionales porque se oponían a esa armonía, se inspiraron por igual en las ideas filosóficas de FRANCISCO QUESNAY, expuestas en su obra *El cuadro económico*, escrita en el año 1758, la que, siguiendo la orientación de la escuela fisiocrática de ADAM SMITH, suponía que "existe un orden natural de la sociedad que rige la vida económica y hace, por lo tanto, superflua e innecesaria la intervención del Estado. Ese orden natural hace inútil imaginar leyes, sistemas o reglamentos para dirigir la vida económica; *basta la libertad de acción*".

¿Qué debía hacer entonces el Estado?, ¿cuáles serían sus fines? El Estado debía cuidar que ese orden natural, que esa armonía no peligrara o desapareciera. El interés del individuo era el interés del Estado. Cuidar el orden, significaba, para los hombres de la revolución francesa, defender al Estado de todo ataque interno o externo, y realizar los actos necesarios para remover todo obstáculo que impidiera el libre juego de la oferta y la demanda y la libre iniciativa. Como se había suprimido al grito de la libertad toda reglamentación oficial de la industria, y se había proclamado el *laissez faire, laissez passer*, triunfó la política abstencionista del Estado.

Mientras el hombre del medioevo había vivido a través de la asociación que le daba el trabajo, lo asistía moral y físicamente durante toda su vida, y le rendía culto en su muerte; que le aviaba, en fin, en todo sentido, el hombre nacido bajo la égida de la revolución francesa debió alejarse de la asociación porque el Estado veía en ella su gran enemiga. La única asociación

posible era el Estado. El hombre debía, pues, vivir confiado en sus propias fuerzas y en su personal iniciativa.

Allí mismo, sin embargo, se echaba la semilla del futuro sindicato, que es el producto de una serie de factores que se reúnen en torno a un interés profesional común. Como que no era cierto que existiera una armonía natural en la sociedad ni la libre competencia determinaba el triunfo de los mejores y los más aptos —tal como pretendía BASTIAT— sino por el contrario, había una desarmonía económica que enriquecía a quienes poseían el capital y los instrumentos de trabajo a costa del esfuerzo ajeno —como se lo demostraba PROUDHON—, el resultado del liberalismo con relación a los obreros estaba a la vista: la libre competencia en materia de salarios era —como COBDEN describía ingeniosamente— cierta en la primera parte de su enunciación, o sea que cuando dos obreros corren tras un patrón, los salarios bajan, mas no en la segunda, o sea que cuando dos patronos corren tras un obrero, los salarios suben; porque en este caso, la verdad es que los salarios no sólo no suben, sino que el trabajador soporta la misma o mayor cantidad de horas de trabajo.

Dice HENRY MAINE que "el beneficio de la competencia privada hace que un hombre pueda saltar sobre las espaldas de uno de sus semejantes y permanecer allí en virtud de las leyes de supervivencia del más fuerte".

4 — Nacimiento del sindicato moderno

Junto al dolor y a la injusticia soportadas en el taller, que sustituyó como lugar de trabajo al hogar, los trabajadores sintieron la necesidad de asociarse, y, amparados bajo la inocente figura gregaria del mutualismo, se coaligaron tan pronto contra la voracidad patronal, como para luchar en contra del Estado.

Ante el grito de combate lanzado por CARLOS MARX, que pugnaba por destruir al Estado porque representaba la clase burguesa dominante y explotadora y poner en su lugar un gobierno comunista, el Estado liberal reaccionó violentamente. El sindicato, entonces, pasó por tres etapas históricas, a saber:

- a) Una etapa de *represión*, que se hizo efectiva en el código y en las leyes penales;
- b) Una etapa de *tolerancia*, representada en el hecho de la supresión de la coalición como delito;
- c) la etapa definitiva de la *protección*, que en Francia advino un siglo después de la revolución liberal, o sea en 1884 con la ley WALDECK-ROUSSEAU, que instauró la libertad de asociación individual negativa y positiva (es decir, afiliarse o no a un sindicato) y la libertad sindical frente al Estado, consistente por parte del sindicato en darse sus propios estatutos, autoridades y gobernarse sin intromisión del Estado.

Estas etapas se van cumpliendo a medida que el Estado, acuciado por las necesidades y cambios económicos, políticos y sociales, y ante la evidencia de una desarmonía económica, se ve precisado a intervenir en favor del "débil", es decir, a abandonar esa posición de simple "guardián del orden"; de "policía". Sus fines, tan reducidos en los albores de la revolución francesa, se van ampliando en forma desmesurada.

El sindicato, en la última etapa, se despoja —por lo menos los de carácter democrático— de la virulencia marxista, y, a cambio del renunciamento a luchar contra el Estado y comprometerse a colaborar con él y con el capital, es reconocido como *persona jurídica*, es decir, que del *estado de hecho* pasa al *estado de derecho*. El reconocimiento de la personalidad jurídica por parte del Estado, implica para el sindicato que tiene derechos, que hace valer y obligaciones que hace cumplir como entidad y hace cumplir a los trabajadores que representa.

Para el Estado, el reconocimiento de esa personalidad jurídica significa que en adelante no podrá suprimirla o retacearla en su estructura y en sus actividades, sino reglamentarla. Su deber es la protección. No es pura coincidencia que esta cualidad de *persona jurídica* fuera conquistada dentro del estadio histórico llamado *Estado de derecho*, que importa obrar *secundum legem*, es decir, reconociendo limitaciones. Es, por el contrario, lógica y natural consecuencia de que el sindicato y el Estado terminaran por orientar su actividad y fines comunes, e inspiraran su acción en la misma filosofía. Se cumple así, en el orden sindical, la interacción perdida con la revolución francesa que no concebía al hombre asociado o simplemente coaligado.¹²

5 — Tránsito de la economía liberal a la de masas

Es innegable que estamos viviendo el tránsito de la economía del *laissez faire* a una economía de masas, que, quiérase o no, debe ser planificada, como lo sostienen los más renombrados economistas y sociólogos contemporáneos. El diagnóstico de este tránsito de una economía a otra, lo realizó científicamente MANNHEIM, diagnóstico cuyo valor no reside meramente en el pronóstico, sino más bien en las razones que permiten sostener las afirmaciones hechas, en la finura del análisis de los factores que parecen determinar el curso de los acontecimientos.¹³ Estamos construyendo una nueva sociedad que pugna por despojarse de los viejos moldes y de las viejas disciplinas. El mal de nuestra época no es un mal político de la democracia, sino de la forma económica de explotación que aún defienden las democracias occidentales, que hacen posible la constitución de enormes grupos monopolísticos que imponen su

¹² De mi artículo *La juridicidad de la huelga*, en la revista "Derecho del Trabajo", 1956, N° 12, pág. 738.

¹³ KARL MANNHEIM, *Diagnóstico de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946, pág. 9.

voluntad en el mercado y se valen del miedo al hambre y a la miseria, como únicos incentivos para imponer la disciplina a un enorme proletariado, en agotadoras jornadas y por escuálidas remuneraciones, para producir alimentos que no puede consumir y máquinas de ayuda, de ocio y de lujo, que económicamente le está vedado utilizar.

Si el hombre es protagonista de su historia y artífice de la sociedad en que vive a través de los grupos que lo congrega a sus semejantes, no hay duda alguna que al sindicato le toca desempeñar un papel protagónico, de largo alcance en la nueva sociedad que debemos construir. En qué medida, con qué medios y con qué fines lo hará, es el problema crítico de la hora. Este, por otra parte, es el problema crucial de la libertad, que no se concibe sin justicia social. Naturalmente que ello gira en torno a la filosofía que informa a todo el derecho. Bien distinto, por cierto, es planificar en el sentido totalitario, que planificar para la libertad.

6 — Disciplina del trabajo

El punto de vista totalitario acerca de la disciplina, dice MANNHEIM, es la idea que una disciplina que surja de la espontaneidad es inaplicable a una sociedad en gran escala. Por lo tanto se proclama una *disciplina de órdenes y obediencia*, bajo la égida del principio del "Führer", que representa un plan universal de organización estrictamente militarizada y centralizada. El ejército y la burocracia son sus modelos. El punto de vista democrático es bien distinto, por cierto. Los estados en donde se pretende conciliar la autoridad con la autonomía de la voluntad, buscan implantar un tipo de planificación en que el control democrático puede conservarse mediante garantías institucionales, de tal manera que exista espacio para *la libertad y la autodeterminación dentro del marco de ese plan*.¹⁴

En el estudio de la búsqueda del fin último del Estado, dicho un poco a la manera de RADBRUCH,¹⁵ el punto de vista totalitario considera al hombre como un medio y al Estado como un fin en sí mismo.

El Estado, para el totalitarismo, es concebido como un órgano, y su más fiel expresión es la *ordenación*. El punto de vista democrático, en cambio, considera al Estado como un medio y al individuo como un fin. El Estado democrático es concebido como una asociación de individuos, cuya mejor expresión es la *coordinación*. En el Estado totalitario, la decisión última la toma el líder; en el Estado democrático, el pueblo.

En el orden laboral, la más típica expresión del totalitarismo quedó expresada en la *Carta del Lavoro*, promulgada en 1927 en la Italia fascista.

¹⁴ En *Libertad y planificación*, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 332 y siguientes.

¹⁵ G. RADBRUCH, *Filosofía del derecho*, 1ª edic., pág. 70 y sigs.

mediante la cual se estableció el régimen corporativo, suplantando al régimen político de gobierno en ese país, el que subsistió hasta 1944. Esta carta, a la que se dio jerarquía constitucional, comenzaba señalando en el artículo 1° que "la Nación italiana es un *organismo* que tiene finalidades, vida y medios de acción superiores por potencia y duración a los de los individuos apartados o agrupados que la componen. Es una unidad moral, política y económica que se realiza integralmente en el Estado fascista". Se confundían así Nación y Estado en una fórmula que sólo se concibe en abstracto. El Estado en el fascismo era un régimen de gobierno que no admitía otras fuerzas y otra voluntad que la suya. Y a renglón seguido, en el artículo 2° la Carta disponía que "El trabajo, en todos sus aspectos de organización y de ejecución, intelectuales, técnicos, manuales, es un *deber social*. Sólo así concebido, y sólo así aceptado está tutelado por el Estado. El conjunto de la producción es *unitario desde el punto de vista nacional*: sus finalidades son unitarias y se concretan en el bienestar de los individuos y en el incremento de la potencia nacional."

Con tales expresiones, el sindicato no podía sobrevivir como una mera expresión de clase, de grupo o de actividad, con fines y medios propios.

Por el contrario, el sindicato pasó a ser, como en la Roma imperial, una *corpora*, adoptando el carácter de un organismo de derecho público, cuyos fines y medios fueron los mismos que los del Estado; por último, el contrato colectivo de trabajo, como la mejor expresión de esa economía nacional unitaria y corporativa, sustituyó la voluntad de los trabajadores y patrones afiliados o no de las asociaciones profesionales que lo pactaban sin dar ninguna garantía de oposición, asumiendo por su naturaleza, esencia, formalidades y alcances, el carácter de una verdadera *ley profesional*, con imperio y medios represivos aplicables a toda categoría profesional.¹⁶

El personalismo o el transpersonalismo, de RADBRUCH, no son más que fórmulas extremas, incompatibles al tipo de la nueva sociedad que se espera construir, por lo cual llegamos a la conclusión, con POSADA, que una posición intermedia de acuerdo con la cual *el Estado es un medio y un fin al mismo tiempo*, es la que mejor se ajusta a pueblos como el nuestro, que esperan poder salir del estado económico de semicolonialaje, y entrar a la etapa de la industrialización, para la cual, naturalmente, el Estado debe contar con la adhesión del sindicato, que lo mismo que los demás grupos, deben ser razonablemente planificados a tal fin.

7 — La nueva sociedad y los trabajadores: la empresa industrial

Dice CARR que la actitud de la nueva sociedad hacia el trabajo es, quizá, la cuestión más crucial que todavía ha de enfrentarse, ya que la suerte de toda la sociedad depende, a la larga, de la productividad de sus trabajadores;

¹⁶ JOSÉ LE PERA, *La Carta del Trabajo*, edic. Cuadrante, Buenos Aires, 1938, pág. 41 y sigs.

los derechos políticos y los derechos económicos del hombre carecen de sentido y de valor sin la aceptación de las obligaciones económicas correlativas. Una sociedad que intente liberar a sus miembros de la necesidad, debe ser capaz de asegurarse el *mantenimiento de un nivel de producción organizado suficientemente* para llenar sus necesidades básicas.¹⁷

La producción organizada nos lleva como de la mano al problema de la estructura y funcionamiento de la empresa moderna, que para PETER DRUCKER es la institución económica básica y más representativa de la sociedad contemporánea, que funciona con el mismo fin de *producir y dar lucro*, tanto en los países totalitarios como en los países democráticos;¹⁸ naturalmente que insufladas por filosofías políticas distintas. La empresa industrial no es una institución política, sino una *institución económica*, hija primogénita de la sociedad industrial que estamos viviendo.

Pero ocurre que la empresa moderna, nacida al conjuro de las necesidades del capitalismo en gran escala y en serie, se maneja todavía con los patrones jurídicos y morales del viejo cuño, como si subsistieran las condiciones económicas y sociales que correspondían a los mismos. En tanto la economía se ha hecho cada vez más funcional, la empresa se ha quedado con el esquema del derecho de propiedad absoluta del individualismo, de tal suerte que el empresario, por el solo hecho de ser dueño de la mayoría de las acciones, cree tener derecho a manejarla a su antojo. De ahí que también niegue a los trabajadores la participación económica e institucional de la empresa y pretenda seguir considerando al trabajo como una mercancía que se puede arrendar o comprar libremente.

La empresa industrial debe ser una célula económica en donde todos los factores actúen en una perfecta *coordinación* y el resultado del esfuerzo común, debe ser distribuido *racionalmente*. El título de propiedad no es justo título para que el capitalista se lleve la parte del león y el obrero un escuálido *salario de subsistencia*. El concepto de la propiedad con que los empresarios encaran el problema de la producción, hace que los trabajadores adopten una posición clasista y de lucha, atrincherándose en una intransigencia que no es más que una natural reacción por la incompreensión patronal. Por eso, a menudo, los trabajadores, cuando se trata de dar forma cuantitativa a sus deseos, transforman los problemas económicos en una simple discrepancia de salarios.¹⁹ ¿Acaso los patrones no luchan exclusivamente por aumentar sus beneficios?

Para superar esta antítesis que conspira contra los intereses del pueblo, es condición primera cambiar la estructura de la empresa, de manera de implantar la democracia industrial que permita al trabajador participar de los

¹⁷ EDWARD HALLET CARR, *La nueva sociedad*, Univ. de Puerto Rico, pág. 74.

¹⁸ PETER F. DRUCKER, *La nueva sociedad*, edit. Sudamericana, cap. II.

¹⁹ RAMÓN L. ORTUETA, *El conflicto industrial*, "Revista de Trabajo", Ministerio de Trabajo (subsecretaría), Madrid, 1956.

beneficios y del gobierno de la empresa en un plano de colaboración y de respeto mutuo.²⁰

Al Estado le incumbe proveer las condiciones y los medios para que tal transformación se haga posible.

Mientras el trabajador advierta que su mayor esfuerzo no se traduce en bienestar personal y para su familia, sino en el aumento de las ganancias del patrón, la palabra *lucratividad* no tendrá otro significado que el de *explotación*.

8 — Interferencia del sindicato en los fines del Estado

El momento crítico y contradictorio aparece cuando los fines del Estado son interferidos por los del sindicato; es decir, que el hombre es urgido a la obediencia y a la lealtad por el Estado y por el sindicato, como súbdito y como trabajador respectivamente.

Esa interferencia puede ocurrir de dos maneras: una, por vía indirecta, y otra, directamente.

Es indirecta, cuando el sindicato, en conflicto con el capital, declara la huelga en defensa de los intereses profesionales de su grey, que entiende estar insatisfechos o porque los mismos se hallan afectados.

Es directa, cuando el sindicato está en conflicto con el propio Estado, que en calidad de empresario industrial, comercial o de servicios públicos de tal carácter, asume la calidad de patrón.

¿Qué hacer, entonces? En cualquiera de las dos posiciones, el Estado no puede permanecer cruzado de brazos, pues corren peligro la sociedad y su propia subsistencia. Los autores de derecho político están contestes en sostener que el Estado no se justifica sino cuando cumple fines.²¹ Y la abstención no es un fin que justifica la existencia del Estado. Pero, ¿cómo intervenir? He ahí el dilema que pone a prueba al concepto democrático de la vida. El Estado debe obrar de suerte que concilie la *libertad* con la *autoridad* para cumplir su fin último: realizar la *justicia social*, es decir, *justicia con libertad*. Pero como la democracia carece de significado en abstracto, la solución debe concretarse en instrumentos de acción que posibiliten la realización de tal fin; y, para ello, debe llegarse a la instauración de organismos colegiados con participación activa de trabajadores y patrones, así como de representantes de todas las actividades económicas y sociales de la Nación, que compongan los intereses mediante la conciliación y el arbitraje voluntarios y con un procedimiento que revista las garantías fundamentales del debido proceso legal, como lo ha recomendado la O.I.T.

El arbitraje obligatorio, más todavía cuando el árbitro es designado por el gobierno, suprime el derecho de huelga y priva a los trabajadores de un

²⁰ Mi artículo *Democracia industrial*, en la Enciclopedia Jurídica Omeba, Vol. VI, pág. 710 y sigs.

²¹ CLEMENTE B. ROS, *Derecho político*, edit. Sanná, Buenos Aires, 1953, pág. 27.

medio de acción directa; el procedimiento se convierte entonces en una imposición, en una orden.²²

Ante la presencia de un conflicto colectivo de trabajo, han de estudiarse serenamente las causas inmediatas y mediatas, despejando de la observación las causas artificiales. Naturalmente que, como dice ORTUETA, ello es difícil, porque lo más frecuente es que el conflicto en sus orígenes se nos presente encubierto bajo diversas apariencias, por lo cual aconseja que debemos colocarnos siempre en una posición de máxima objetividad;²³ a ello agregamos que debe aceptarse como normal la manifestación del conflicto como derivación del disgusto. Si el conflicto no ha podido evitarse, la mejor política es la de llevar a las partes a la mesa redonda para que solucionen los diferendos y conflictos mediante contrato colectivo de trabajo o en un laudo. Eso sí, en un clima de tolerancia, de paz y de respeto.

Las manifestaciones del conflicto colectivo (huelga o *lock out*) son como la fiebre de un enfermo que permiten el diagnóstico de la enfermedad. Los médicos saben cuán peligroso resulta suprimirla y despreocuparse de las causas que la han provocado.

DIE ZIELE DES STAATES UND DIE GEWERKSCHAFTEN

Zusammenfassung

Der Verfasser geht davon aus, dass sowohl der Staat als auch die Gewerkschaften den Charakter einer Vereinigung haben, wobei der Staat allgemeine und die Gewerkschaften private gemeinschaftliche Zwecke verfolgen. Am geschichtlichen Beispiel Roms wird gezeigt, wie die privaten Verbände anfangs selbständig waren und nachher den Staatszwecken unterworfen wurden. In der geschichtlichen Übersicht der weiteren sozialen Entwicklung wird die im Mittelalter herrschende Zergliederung beschrieben und wie der Staat langsam die Oberhand gewann, was mit dem Sieg des liberalen Staates über die Körperschaften während der französischen Revolution endete; sodann das allmähliche Wiederaufleben dieser in den letzten Zeiten, in einer Übergangsphase von der liberalen Wirtschaft zur Planwirtschaft. Er unterscheidet aber zwischen der Planwirtschaft eines totalitären (Ordinationsprinzip) und der eines demokratischen Staates (Koordinationsprinzip), wobei im letzteren Falle dem Staate die Aufgabe zufällt, die Verwandlung zu ermöglichen, die zur Entstehung der industriellen Demokratie, in der die Arbeiter am Gewinn beteiligt sind, führen soll.

²² Mi artículo *La juridicidad de la huelga*, en la revista "Derecho del Trabajo", 1956, págs. 737 y sigs.

²³ Ros, *op. cit.*

LES FINS DE L'ETAT ET LES SYNDICATS

Résumé

L'auteur part de la ressemblance qui existe entre l'Etat et les syndicats, étant donné que tous deux sont des associations, l'Etat poursuivant des fins communes générales et les syndicats des fins privées. A l'aide de l'exemple historique de Rome, l'auteur montre comment les associations privées, d'abord indépendantes, furent plus tard soumises aux fins de l'Etat. Continuant son étude historique des commotions sociales qui suivirent il décrit le démembrement qui a eu lieu pendant le Moyen Age, la croissante hégémonie de l'Etat qui culmina dans la victoire de l'Etat libéral sur les corporations pendant la Révolution Française, ainsi que leur renaissance ultérieure dans une phase de transition entre l'économie libérale et l'économie planifiée. Cependant l'auteur distingue entre l'économie planifiée d'un Etat totalitaire (principe d'ordination) et celle d'un Etat démocratique (principe de coordination), où l'Etat se charge de la fonction de faciliter la transformation qui doit conduire à la démocratie industrielle, dans laquelle les ouvriers participeront dans les bénéfices.

THE AIMS OF THE STATE AND THE TRADE UNIONS

Summary

The similarity between State and trade unions consists in the fact that both are associations; the State pursuing general aims and the trade unions private ones. Taking the historical example of ancient Rome, the author shows how private associations were independent in the beginning and became later subject to the State's aims. Continuing his historic review of the subsequent social struggles he describes the dismemberment during the Middle Ages, the growing strength the State could achieve which resulted in the victory of the liberal State over the corporations during the French Revolution, as well as the recent renewal of their strength in a transition between liberal and planned economy. However the author distinguishes between the planned economy of a totalitarian State (ordination principle) and that of a democratic State (coordination principle), in which the State assumes the function of facilitating the transformation which will lead to an industrial democracy, in which labor will have a share in the profits.

I FINI DELLO STATO E IL SINDACATO

Riassunto

L'autore prende lo spunto dalla somiglianza esistente fra lo stato e il sindacato, nel senso che entrambi partecipano dello stesso carattere associativo; il primo con fini generali e il secondo con particolari comuni. Nell'esempio storico dell'antica Roma, dimostra come le associazioni private fossero in principio indipendenti mentre successivamente soggette ai fini dello stato. Continuando con la rassegna storica, attraverso le alterne convulsioni sociali che seguirono, pone in evidenza lo smembramento esistente nell'età media, la crescente egemonia che va acquistando quest'ultimo, culminando con el trionfo dello stato liberale sopra le corporazioni durante la rivoluzione francese e il progressivo rinascimento di queste negli ultimi tempi, in una fase di transizione dalla economia libera a quella pianificata. Differenzia tuttavia, l'autore, fra economia pianificata di uno stato totalitario (principio di ordinazione) a quella di uno stato democratico (principio di coordinazione), dove incombe a questo la funzione di rendere possibile codesta trasformazione, dando luogo alla così detta democrazia industriale, mercè alla quale i lavoratori abbiano partecipazione ai benefici.

EL PENSAMIENTO ECONOMICO DE NICOLAS AVELLANEDA EN TORNO AL EMPRESTITO EXTERNO

HORACIO JUAN CUCCORESE *

SUMARIO: 1. La personalidad de NICOLÁS AVELLANEDA. — 2. La obra orgánica fundamental de su pensamiento económico: el *Estudio sobre las leyes de Tierras Públicas*. — 3. Elogios que le prodiga a JOVELLANOS. Su respeto por la ciencia económica. — 4. Posición de JUAN BAUTISTA ALBERDI sobre los empréstitos exteriores. — 5. Análisis conceptual de las opiniones económicas vertidas por AVELLANEDA. Su palabra final. — 6. La ciencia actual y la posición de AVELLANEDA. — 7. Conclusiones definitivas.

1. — Quien leyere con espíritu crítico los *Escritos y discursos* de NICOLÁS AVELLANEDA,¹ concebirá por su autor gran admiración. De lenguaje claro, preciso, tiene la virtud de sistematizar el pensamiento con equilibrada sabiduría. Expresa los últimos principios, originados en profundas conclusiones eruditas. Refuta, con jerarquía y respeto, opiniones ajenas erróneas. Y elabora síntesis con sabor científico incommovibles.

Ante todo estamos frente a un hombre que busca la dignidad del conocimiento en la verdad científica. Por tal camino, cualquier problema de sombras desaparece cuando lo aborda este ingenio mayor.

¿Por qué debemos juzgarle con adjetivos tan sonoros? Por la razón de que AVELLANEDA forma parte de una generación de notables, constructores de la nacionalidad argentina, hombres de formación intelectual intensa y de acción pública permanente. Y, precisamente, entre tantos valores, AVELLANEDA es uno de los elegidos para alcanzar las más altas cumbres.

Nace en Tucumán el 1º de octubre de 1837. Y transcurre su vida hasta el 25 de noviembre de 1885, día del amanecer a la inmortalidad.

* Doctor en Historia, egresado de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Profesor adjunto de la cátedra de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas, en las Universidades de Buenos Aires y La Plata. Autor, entre otras publicaciones, de: *Esquema para una Historia de la Historiografía Americana*, La Plata, 1951, *Revista de Historia, Trabajos y Comunicaciones*, N° 2, del Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. *Historia de San Martín en el Perú*, Mendoza, 1953. (Investigación premiada por el Congreso de Historia del Libertador General San Martín). Su tesis doctoral, inédita al presente, versa sobre: *Historia de la Conversión del Papel Moneda en Buenos Aires. Evolución Económica y Política Argentina (1861-1867)*. (La Dirección.)

¹ Es el título correspondiente a las obras completas, publicadas por el gobierno de la Nación. Su editor, JUAN M. GARRO, escribió en el tomo I la *Noticia biográfica de Avellaneda*. (Buenos Aires, 1910, XII tomos).