



Mundo Agrario  
ISSN: 1515-5994  
mundoagrario@fahce.unlp.edu.ar  
Universidad Nacional de La Plata  
Argentina

## Juan Manuel Palacio. La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI. 284 págs.

Villulla, Juan Manuel

Juan Manuel Palacio. La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI. 284 págs.

Mundo Agrario, vol. 20, núm. 44, 2019

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

**Disponible en:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84559186005>

**DOI:** <https://doi.org/10.24215/15155994e121>



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

## Juan Manuel Palacio. La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI. 284 págs.

Juan Manuel Villulla  
Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Universidad  
de Buenos Aires, Argentina  
jmvillulla@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.24215/15155994e121>  
Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84559186005>

Palacio Juan Manuel. La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina. Buenos Aires. Siglo XXI. 284 págs.pp.

Recepción: 01 Marzo 2019

Aprobación: 01 Julio 2019

*La justicia peronista* nos refresca muy detalladamente el abanico de legislaciones que implicó la política laboral y agraria impulsada por Perón entre 1943 y 1955. Pero, sobre todo, Palacio reconstruye cómo es que el peronismo hizo cumplir toda esa batería de leyes; por qué es precisamente en ese punto en el que el peronismo se distinguió de otros antecedentes en la historia nacional, y de qué modo es esto lo que marca un parteaguas en la experiencia de las masas populares argentinas. Esto es un aporte muy novedoso particularmente para la historia agraria del período. En efecto, contábamos con estudios acerca de “las políticas” o “las leyes” del primer peronismo sobre el agro, pero no tanto con investigaciones como ésta, que den cuenta, además, de cómo se las efectiviza, y qué es lo que eso tiene para decirnos acerca de la naturaleza del justicialismo, y, si se quiere, sobre el significado relativo de la legislación en los procesos históricos, a la luz de su mayor o menor influencia práctica en la cotidianidad de la vida social <sup>1</sup>.

Respecto a esto, ya en la Introducción, el debate de Palacio con buena parte de la historiografía sobre el período es claro. En primer lugar, identifica en el peronismo una ruptura respecto al ciclo histórico previo, allí donde muchos estudios recientes interpretan el predominio de la continuidad. En segundo lugar, caracteriza al peronismo como un proyecto coherente, que expresa una época y a determinados sectores sociales con una voluntad deliberada de alcanzar ciertos horizontes. Esto en contrapunto con una interpretación historiográfica que ha releído su flexibilidad táctica como una muestra de improvisación u oportunismo, es decir, como una serie inconexa de meras “respuestas” por parte de un elenco político vacío, sin otra convicción que alcanzar el poder político y mantenerse en él. Si esto fuera así, el justicialismo no sería más que una maquinaria de manipulación y engaño apenas sostenida por prácticas clientelares. Pero Palacio se rehúsa a esta tesis de las masas “engañadas”, que supone no sólo a un gobierno sino también a un pueblo sin ideas propias, y sin aspiraciones frustradas por la vieja Argentina. Por eso va al rescate de la experiencia de las clases subalternas, como un mensaje cifrado que habla, a su modo, del contenido y la naturaleza de este proceso histórico.

En el Capítulo 1, Palacio comienza por indagar la trama internacional en la que va conformándose lo que a principios del siglo pasado se denominó *derecho social o nuevo derecho*. Como parte de este clima de debate y experiencias políticas, este corpus de ideas planteó la necesidad de elaborar leyes que protegieran al trabajo, como la parte débil de las relaciones laborales, más allá de la igualdad jurídica formal entre las partes. Y a la vez, se consideraba fundamental la creación de tribunales especiales que tramitaran los conflictos en este terreno, los cuales ya en su forma simple y expeditiva fueran accesibles a los trabajadores, de modo de garantizar desde un principio el horizonte de protección social que guiaba esta corriente jurídica. Una primera tesis de Palacio, entonces, es que el peronismo no fue ajeno en absoluto a este *zeitgeist*. Por el contrario, va a nutrirse muy

directamente del acumulado conceptual y hasta de muchos de los referentes de esa *intelligentsia* jurídica formada durante las tres décadas anteriores alrededor de estas ideas, que, lejos de ser meramente “importadas”, encontraron en Argentina y América Latina formulaciones y experiencias que por momentos aventajaron a las del hemisferio norte.

El Capítulo 2 inaugura el abordaje del nuevo aparato legislativo que construye el peronismo sobre el mundo del trabajo, y las transformaciones institucionales que llevó adelante para hacerlo cumplir. Esto comenzó con la absorción, resignificación y potenciación de leyes y estructuras que ya existían anteriormente de modo difuso, local o fragmentario; al mismo tiempo, la centralización y nacionalización de las disposiciones y su aparato de *enforcement* transformaron en 1943 el antiguo Departamento de Trabajo en la nueva Secretaría de Trabajo y Previsión (STP), y se reconvirtieron las oficinas y departamentos provinciales dedicados a la materia en delegaciones suyas. A partir de entonces, Palacio detalla cómo estas delegaciones, lejos de limitarse a “atajar” eventuales conflictos laborales que vinieran a plantearles las partes, se transformaron en agentes muy activos de propaganda, información y asesoramiento entre los trabajadores, a la vez que proporcionaban a la cúspide de la nueva estructura información detallada sobre lo que acontecía nada menos que en el mundo obrero de todo el país durante esos meses tan álgidos. Ciertamente, la actividad de la Secretaría bajo el comando de Perón fue febril en cuanto a leyes emitidas, litigios resueltos, convenios suscriptos, actividades de control, divulgación y edición de publicaciones especializadas. Y Palacio muestra que esto supuso la nada sencilla conformación en tiempo récord de nuevos equipos de trabajo y la reabsorción de parte de los que ya funcionaban, a la vez que implicó –en cualquiera de los dos casos– “ganar para la causa” a esos abogados, burócratas o funcionarios encargados de ponerle el cuerpo a semejante tarea en los más diversos rincones de la Argentina. Es decir, un mix potente de estructura organizativa y convicción política.

En esa lista de resoluciones estaba el Estatuto del Peón Rural. En efecto, si todas estas disposiciones representan una política integral que va a modificar profundamente el mundo del trabajo en general, la ventana a través de la cual el autor nos va a mostrar la trascendencia de estas transformaciones va a ser la historia de la legislación relativa al trabajo rural. Palacio es consciente de que esto amplifica el contraste entre el antes y el después del peronismo. Debido a su aislamiento, la realidad de los trabajadores rurales constituía un punto de partida “más retrasado” en relación la situación que había alcanzado el movimiento obrero en las ciudades. Además, los grandes terratenientes resultaron ser –junto con algunas importantes inversiones extranjeras– el sector del capital sobre el que el peronismo descargó la mayor parte de los costos de su proyecto. Es decir, se trata de una escena algo especial en el conjunto del cuadro. Pero, acaso por eso, tal vez ese hecho nos informe más claramente sobre la naturaleza de una ruptura que, con menos contrastes y otras particularidades, experimentó el conjunto de la clase trabajadora.

La historia de las nuevas normativas sobre el trabajo rural ya era conocida por la historiografía. Pero además de sistematizar su construcción política y jurídica, Palacio la va a releer en la clave general del libro, referida al modo más general en que Perón operó su intervención en el mundo del trabajo. Acaso no fuera “la primera vez que el Estado traspasaba las tranqueras” para intervenir en las relaciones laborales agrarias, como nos invita a pensar el autor. Pero sin ninguna duda, era la primera vez que lo hacía en beneficio de los trabajadores, y que ese tipo de mediación se transformaba en una intervención regular y estandarizada. Esto va precisamente en el sentido general que subraya *La justicia peronista*, en cuanto al cambio cualitativo que representó este proceso en relación a todo lo anterior. No tanto, insistimos, porque antes no se hubiera intervenido en absoluto, sino porque cuando se lo había hecho había sido ante conflictos ya desatados que en general protagonizaban las capas organizadas de trabajadores agrarios, y porque el contenido de esas intervenciones apuntaba a resolverlo –hasta donde fuera posible para equilibrar la situación– en beneficio de las patronales. En el mejor de los casos podría haber acuerdos más o menos aceptables para los trabajadores que dependían de la coyuntura y de las relaciones de fuerza, como se verifica en la década de 1930 en Buenos Aires. En el peor, tenemos las masacres de la Patagonia Rebelde o La Forestal. En otras palabras, el cambio radical que trae el peronismo

en lo que hace a la intervención estatal en las relaciones laborales agrarias radica fundamentalmente en su contenido, y las formas de esta intervención remiten a él.

El Capítulo 3 se dedica a analizar la trama que derivó nada menos que en la formación de los Tribunales de Trabajo, esa otra herramienta clave prevista por el *nuevo derecho* como ámbito especial de la justicia para la resolución de diferendos entre el capital y el trabajo. En principio, aquí Palacio nos lleva de nuevo a la ciudad. Por un lado, porque la Capital Federal era el único ámbito sobre el que podía tener injerencia directa el Poder Ejecutivo desde el que operaba Perón. En segundo lugar, porque la disputa por la creación de los Tribunales de Trabajo expresaba y alimentaba un choque frontal con la Corte Suprema de Justicia, que hasta el “desempate” del 17 de octubre de 1945 era, además, la principal figura política ad hoc de la oposición republicana. Palacio nos ofrece una lectura muy aguda de la disputa de intereses que implicó la creación de estos tribunales. La Corte, los grandes terratenientes y los medios de comunicación afines a sus intereses se resisten a su creación esgrimiendo argumentos de forma. Según ellos, la propuesta del coronel no respetaría la división de poderes ni la Constitución Nacional, entendidos –o presentados– como valores en sí mismos<sup>2</sup>. Perón les responde a dos bandas: por un lado, como es esperable, cambia el registro del debate y apunta contra el contenido que expresan aquellas viejas formas institucionales como el andamiaje de un orden injusto y desigual en la cotidianidad palpable del pueblo trabajador, pero, por otro lado, lo que nos propone explorar Palacio es cómo el secretario de Trabajo y Previsión se esfuerza por argumentar y actuar también en el plano formal, compatibilizando sus innovaciones con la legalidad “realmente existente” en la Argentina de entonces, forzando hasta donde fuera posible –y más allá también– la interpretación de las viejas leyes. Así, entre la audacia y la cautela, Perón creará un nuevo derecho y una nueva justicia, que en vez de “reemplazar” por completo al viejo derecho y sus antiguas instancias judiciales –como acontecía en experiencias revolucionarias y contrarrevolucionarias que le eran contemporáneas–, va a hacer coexistir a los dos órdenes “bajo el mismo techo”, creando una tensión permanente entre los nuevos y los viejos poderes del país en la caja de resonancia del poder judicial.

El Capítulo 4 nos lleva de nuevo al campo. Esta vez, a través del análisis de las fuentes judiciales que se conservan en distintos tribunales de la provincia de Buenos Aires, exponiendo las demandas que los trabajadores rurales comenzaron a emprender contra sus patrones o ex patrones a partir del “nuevo derecho” y los nuevos tribunales impulsados por el peronismo luego de 1943. Lamentablemente, la quema sistemática de miles de legajos como éstos por parte del poder judicial provincial hace imposible sacar conclusiones cuantitativas sobre el predominio de uno u otro tipo de juicio, del mismo modo que impide ponderar de modo concluyente la eficacia de las nuevas normas y mecanismos judiciales. Sin pretender que sea representativo en esos términos, el análisis de los legajos judiciales al que apela el autor es, sin embargo, una ventana cualitativa irremplazable para dar cuenta, por un lado, de la dinámica de los procesos judiciales –en los que Palacio identifica el espíritu laboralista del personal de la STP, de los abogados de los trabajadores y de los jueces de los flamantes Tribunales del Trabajo–, y, por otro lado, de la vida cotidiana de los trabajadores en los distintos tipos de campos en los que trabajaban, antes y después del peronismo. La gran bisagra que identifica Palacio a partir de este proceso es que, por primera vez, los trabajadores rurales comenzaron a ganar juicios contra sus empleadores o ex empleadores. Además, la propaganda de la STP y la labor de numerosos abogados que vieron aquí una oportunidad redituable estimularon a más obreros a realizar más juicios. Y, como resultado, aunque no haya aún cómo cuantificarlo, el autor infiere que esto va a reconfigurar de conjunto las relaciones laborales agrarias, y que, al calor de este proceso, va a conformarse una nueva “cultura legal” entre los trabajadores, del mismo modo que, en prevención de litigios que muy probablemente perderían, los empleadores atenderán de otro modo las demandas obreras<sup>3</sup>. A través de una buena lectura de los legajos judiciales, Palacio capta lucidamente el tipo de condicionamientos que, en el marco de vínculos laborales bilaterales y personalizados, impedían a los trabajadores rurales encarar reclamos y mucho menos juicios contra sus empleadores antes de todos estos cambios. Y, por lo tanto, pondera adecuadamente el

significado de esta suerte de “poder superior”, que desde afuera de todo este sistema de constreñimientos llega en auxilio de la parte más débil, tal y como preveía el espíritu del nuevo derecho.

Una segunda parte del libro consta de tres capítulos que nos ofrecen la misma estructura que la del análisis de la justicia peronista en el ámbito laboral, sólo que en el terreno de las leyes de arrendamiento. Tema mucho más estudiado y debatido por la historiografía que el del trabajo agrario, pero que a partir del capítulo 5 Palacio va a releer en clave global del libro, para exponer cómo y por qué el peronismo marca un antes y un después en la historia moderna de la legislación sobre la tenencia de la tierra, a pesar de que la misma se remonta a la Ley de Arrendamientos de 1921, que, como se sabe, transformó poco y nada las relaciones cotidianas entre propietarios y arrendatarios en las pampas. Precisamente aquí la tesis de Palacio se hace fuerte: mientras en el ámbito de las relaciones laborales rurales no había leyes previas con las cuales evaluar qué cambió con el peronismo en términos de hacer efectivas las normas, las experiencias de las leyes agrarias de 1921 o 1932, de escaso impacto real, permiten comparar qué cambió a partir del ascenso de Perón y su justicia desde 1943, cuando la nueva legislación sí tuvo efectos perdurables en las relaciones entre propietarios y arrendatarios de la pampa. El Capítulo 6, en efecto, estudia una de las claves de la hipótesis de Palacio: la construcción y la labor de las llamadas Cámaras de Arrendamientos, cuyo análisis es uno de los aportes historiográficos más originales de la obra en relación a la cuestión de la relación entre arrendatarios y propietarios durante el período. De modo muy similar a las pujas para la constitución y la labor eficaz de los Tribunales de Trabajo, aquí también se exponen las controversias alrededor de quién y con qué criterio iba a juzgar los diferendos en el marco de las nuevas leyes, y de qué modo la creación de estas instancias –debate parlamentario mediante– fue clave para que la nueva legislación no quedara otra vez en letra muerta. En el Capítulo 7, de hecho, se muestra a través del estudio de legajos judiciales la intransigencia de las Cámaras en cuanto a este criterio madre –el de mantener a los chacareros en los campos que alquilaban y evitar un desequilibrio demasiado abrupto en el despoblamiento rural–, que las transformó en la herramienta por excelencia para garantizar los derechos consignados por las leyes agrarias peronistas al respecto. Para Palacio, aquí está la llave interpretativa para comprender cómo se hizo efectivo lo dispuesto por las leyes, y de qué modo –a través de sus efectos indirectos pero palpables en el mercado de tierras– las Cámaras vienen a garantizar nada más y nada menos que la “reforma agraria” peronista, la realmente existente, que con las particularidades del caso, ampliamente debatidas por la literatura del período, iba a permitir acceder a la propiedad de la tierra y capitalizarse a miles de chacareros, a la vez que fragmentar, reducir y cambiar, finalmente, la fisonomía del poder terrateniente en la Argentina de allí en adelante.

De conjunto, *La justicia peronista* nos ofrece una investigación original y sugestiva, indispensable para repensar la historia del siglo XX más allá de los lugares comunes del peronismo y del antiperonismo. Nos muestra un gobierno producto y productor de una época, creador de un nuevo orden legal y judicial, basado en antecedentes, pero en contradicción con ellos, que jerarquizó las necesidades y aspiraciones de sectores sociales hasta entonces postergados y que postergó las de aquellos a quienes jerarquizaban las viejas leyes e instancias judiciales. Esto dejaría una huella perdurable en la memoria colectiva de unos y otros, cuya valoración dependerá de con quiénes se identificarán en esa serie de cambios que, esta vez, no quedaron en el papel.

## NOTAS

- 1 En este sentido, el nuevo libro de Palacio aporta insumos muy sugestivos para repensar en esa clave nuestra coyuntura, en la que, neoliberalismo mediante, además del debate sobre el *lawfare* o nuevas reformas laborales de signo regresivo, se reabrieron muchos de los “vacíos legales” que aquel peronismo había venido a llenar, mientras que allí donde se reconstruyó alguna legislación –por ejemplo la Ley de Trabajo Agrario 26.727/11 o la Ley de Agricultura Familiar 27.718/15–, las clases subalternas a las que se dirigían no siempre encontraron una traducción de esas normativas en nuevas realidades efectivas, lo que debilitó la potencia transformadora de esos proyectos y la confianza en éstos, a diferencia de la huella profunda que dejara el primer peronismo en las masas populares de su época.

- 2 La historia exhibirá en 1955, con el golpe que encabezan contra el gobierno, el verdadero “interés” de estos actores por los valores de la República, la Constitución y la división de poderes.
- 3 En apoyo de la tesis de Palacio, otro período histórico le hace las veces de espejo trágico: cuando en 1976 son abolidas todas y cada una de las normativas de la justicia peronista, y en 1980 se impone un nuevo Régimen de Trabajo Agrario, se habilitó una oleada de despidos masivos en los campos, los trabajadores comenzaron a perder los juicios que antes ganaban, y, por último, eso hizo disminuir hasta casi desaparecer su litigiosidad en los años 80 y 90, hecho que marca la consolidación de un “nuevo” orden laboral de signo regresivo que, más bien, recuerda aquel de la Argentina rural preperonista. Ver: Villula, J. M. (2018). La ‘segunda contrarrevolución’ de las pampas. Militares y estancieros contra trabajadores rurales, 1976-1989, Población & Sociedad, 25 (1), 133-161.