

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.18
30 de agosto de 1993

Original: ESPAÑOL

Período de sesiones sustantivo de 1994

APLICACION DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

Informes iniciales presentados por los Estados partes
con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto

Adición

ARGENTINA*

[3 de agosto de 1993]

* El informe inicial presentado por el Gobierno de la República Argentina sobre los artículos 13 a 15 del Pacto (E/1988/5/Add.4 y E/1988/5/Add.8) fue examinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su cuarto período de sesiones de 1990 (véanse los documentos E/C.12/1990/SR.18-20). El presente informe se refiere a los artículos 6 a 12 del Pacto.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. MARCO TEORICO JURIDICO GENERAL	1 - 24	3
II. DERECHOS ESPECIFICOS CONTENIDOS EN EL PACTO	25 - 507	6
Artículo 6. El derecho al trabajo	25 - 112	6
Artículo 7. El derecho a condiciones de trabajo equitativos y satisfactorias	113 - 259	28
Artículo 8. Los derechos sindicales	260 - 352	59
Artículo 10. Protección de las familias, de las madres y de los niños	353 - 412	78
Artículo 12. El derecho a la salud física y mental	413 - 507	115

I. MARCO TEORICO JURIDICO GENERAL

1. La Constitución nacional argentina sancionada por el Congreso General Constituyente del 1º de mayo de 1853, reformada por la Convención Nacional Ad hoc del 25 de septiembre de 1860, 1898 y 1957, constituye el ordenamiento normativo jurídico supremo que rige la organización política, social y civil del pueblo argentino.
2. El artículo 31 de la Constitución nacional vigente establece una suerte de pirámide jurídica: "Esta Constitución, las leyes de la nación que en su consecuencia se dicten, los acuerdos con las Potencias extranjeras son la ley suprema de la nación...".
3. En la primera parte de la Constitución, capítulo único, titulado "Declaraciones, derechos y garantías" se encuentran artículos de muy diversa índole, destinados a enunciar la forma republicana, representativa, federal y democrática de gobierno que ha adoptado la nación; otros a establecer la organización y atribuciones de los poderes públicos y las condiciones de las autonomías de las provincias que la componen y la garantía del goce de la autonomía política (artículo 104 de la Constitución), en cuanto establece que conservan todo el poder no expresamente delegado por esta Constitución en el Gobierno federal. Se definen y reglamentan los derechos individuales y sociales explícita e implícitamente (artículos 14 a 33 de la Constitución) y algunos otros cuyo objeto especial ha sido determinado por los antecedentes históricos.
4. La nación argentina adopta como forma de gobierno el régimen federal y conforme a la Constitución nacional.
5. El derecho material sustantivo, códigos o leyes nacionales de fondo previstos en el artículo 67, inciso II de la Constitución es atribución del Congreso de la nación. Verbigracia, Código Civil, Penal, de Trabajo, de la Seguridad Social, etc. En cambio, las provincias dictan sus propias constituciones, su legislación adjetiva, organización de la administración de justicia, códigos procesales, designación de sus funcionarios, etc.
6. El Estado nacional argentino está constituido por la nación, un distrito federal y por 23 provincias y sus correspondientes municipios, que son personas ideales públicas de existencia necesaria. El régimen municipal está asegurado y garantizado por la Constitución nacional.
7. Las leyes de la nación se aplican en todo el territorio de la República Argentina, pero su aplicación en las provincias corresponde a su propio poder judicial, salvo la legislación federal, que es el resorte de la justicia federal y conforme a lo que señala la Constitución nacional.
8. Los códigos y las leyes nacionales contemplados en el artículo 67 de la Constitución, constituyen todo lo referente al derecho civil, al derecho penal y laboral y de la seguridad social, rigen para todo el país, sin perjuicio de los tribunales de justicia competentes encargados de su aplicación. Hay concurrencia de poderes nacional y provinciales, pero en cuanto a su

aplicación e interpretación a los poderes judiciales provinciales, salvo los casos federales. Sin embargo, cuando hay una violación de algún derecho, declaración o garantía constitucional, interviene, no como tribunal de casación, sino por la vía del recurso extraordinario por imperio de la Ley federal N° 48, artículo 14, la Corte Suprema de Justicia de la nación que tiene el control judicial de constitucionalidad y sobre todos los otros poderes del Estado.

9. Se debe señalar que con relación a los artículos 10 y 12 del Pacto, la Constitución nacional, y sin perjuicio de lo que establecen los ordenamientos normativos jurídicos generales -Código Civil, Código del Trabajo y de la Seguridad Social, convenios internacionales multilaterales y bilaterales ratificados por el Gobierno nacional y las leyes nacionales y leyes especiales sustantivas y procesales a las que nos referiremos más adelante-, en el artículo 14 bis consagra expresamente la protección integral de la familia, la defensa de bien de la familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna. El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable.

10. El artículo 14 de la Constitución, que fue complementado por el artículo 14 bis (Reforma constitucional, año 1957), establece que: "Todos los derechos allí enumerados, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, y para imposibilitar que esas leyes puedan llegar hasta el abuso", el artículo 28 agrega que "los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio". La Constitución es el estatuto supremo que contiene los principios cardinales del Gobierno y donde, a grandes rasgos, se enuncian las garantías de la libertad política y civil.

11. Los constituyentes no pudieron descender al detalle ni tampoco prever todos los casos particulares que ocurrirían en la aplicación de la norma fundamental destinada a regir la vida del país en el curso del tiempo. Para ello, la reglamentación legislativa de los derechos individuales es necesaria. No obstante, si una ley reglamentaria del ejercicio de un derecho lo ha alterado en su naturaleza y significado práctico, violando la garantía constitucional que lo defiende, la justicia declarará la supremacía de la Constitución y la invalidez y nulidad de aquélla.

12. El artículo 18 de la Constitución nacional establece en su parte final que: "Las cárceles de la nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que, a pretexto de precaución, conduzca a modificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsables al juez que lo autorice".

13. El artículo 33 de la Constitución sostiene que: "Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno". La importancia institucional de este artículo es notable pues impide la pretensión que pudieran tener los poderes públicos de desconocer o negar los derechos no enumerados pero retenidos por el pueblo.

14. Dentro del marco jurídico cabe señalar los mecanismos de protección internacional y regional de los derechos humanos que conforman la legislación interna de la República Argentina al ratificarse por la Argentina los acuerdos y convenios destinados a promover la protección de las familias, las madres y los niños y el derecho a la salud física y mental, especialmente de los niños.

15. Entre las convenciones celebradas, la que consideramos más importante con relación a la protección de los niños y a su derecho a la vida, sociales, civiles, políticos, económicos, culturales y a su salud física y mental, es la Convención sobre los Derechos del Niño ratificada por el Gobierno constitucional argentino con la reserva del artículo 2, introducido por la Ley N° 23849.

16. En 1985 entró en vigor para la Argentina la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, reconociendo además la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

17. Se ratificó la Convención sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid el 7 de noviembre de 1985. El 14 de agosto de 1985 se hizo lo propio con la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

18. El 24 de septiembre de 1986 se depositó el instrumento de ratificación de la Convención Internacional contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, reconociendo la competencia del Comité contra la Tortura para recibir comunicaciones de particulares.

19. Igualmente fueron aprobados los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra de agosto de 1949, habiéndose depositado el instrumento de ratificación el 26 de noviembre de 1986.

20. La Ley N° 23160 levantó la reserva geográfica a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, por lo que los beneficios del refugio se otorgan en la actualidad a personas provenientes de cualquier parte del mundo.

21. El 8 de agosto de 1986 se ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo por Ley N° 23179 se aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

22. Todos estos acuerdos multilaterales lo son sin perjuicio de los convenios bilaterales suscritos por la Argentina, verbigracia el acuerdo con la República Oriental del Uruguay sobre "Protección de menores" y que versa especialmente sobre restitución de menores.

23. Todo lo relacionado, con las formas de aplicación de las disposiciones del Pacto, autoridades judiciales, administrativas o de otra índole que tienen jurisdicción en materia de derechos humanos, recursos que pueden ser interpuestos por una persona que afirma que algunos de sus derechos han sido

violados, otras medidas que se han adoptado para garantizar la aplicación de las disposiciones del Pacto nos remitimos brevitatis causa, al informe inicial al Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/45/Add.12).

24. Sin embargo, debemos señalar la singular importancia y relevancia que reviste el Decreto presidencial N° 1606/90, que crea el Consejo Nacional del Menor y la Familia.

II. DERECHOS ESPECIFICOS CONTENIDOS EN EL PACTO

Artículo 6

25. El derecho a trabajar tiene en nuestro país jerarquía constitucional, encontrándose amparado por el artículo 14 de la Constitución nacional, que dispone: "Todos los habitantes de la nación, gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita". Complementa esta disposición de la Carta Magna el artículo 14 bis, que prescribe:

"El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagadas; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de la empresa con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo..."

26. En el ámbito específico de la legislación sustantiva que rige en nuestro país, debemos decir que todos sus institutos llevan la premisa básica en su espíritu del derecho al trabajo como un elemento dignificador en nuestra comunidad. Tres, podemos decir, son las grandes ramas que rigen las relaciones laborales, ya sea en su faz individual como en la colectiva.

27. La primera es el derecho individual del trabajo previsto por la Ley N° 20744, con sus modificaciones y su complementaria, la Ley N° 24013 (denominada de empleo). Cabe precisar en ese sentido, la definición que da la Ley N° 20744 (de contrato de trabajo) sobre el concepto de trabajo: "Constituye trabajo a los fines de esta ley, toda actividad lícita que se preste en favor de quien tiene la facultad de dirigirla mediante una remuneración. El contrato de trabajo tiene como principal objeto la actividad productiva y creadora del hombre en sí. Sólo después ha de entenderse que media entre las partes una relación de intercambio y un fin económico en cuanto se disciplina por esta ley". Este concepto, al que volveremos en los

puntos siguientes, significa una definición de toda la legislación argentina en la materia; para la República Argentina el trabajo no constituye una mercancía, sino por el contrario, un elemento que dignifica al ser humano.

28. La segunda es el derecho colectivo de trabajo, abarcativo de la Ley de asociaciones sindicales y la ley de convenciones colectivas (N° 14250 y sus modificaciones). La Ley de asociaciones sindicales N° 23551 constituye la instrumentación de los principios consagrados en los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo N° 87 (libertad sindical) y N° 98 (negociación colectiva). Los preceptos en ella contenidos, que serán motivo de análisis en el punto específico de este informe, prevén como principio sustantivamente prioritario la "libre agremiación" e incorpora en su texto, en un capítulo, los principios que hacen a la libertad sindical; por lo tanto el derecho del trabajador a pactar sus condiciones de labor, como asimismo a desarrollar las defensas de sus derechos en forma asociativa, también tienen plena vigencia en nuestro plexo normativo.

29. La Ley N° 14250 de convenciones colectivas prevé la negociación entre las asociaciones profesionales de trabajadores y la de empleadores; resulta significativo destacar el artículo 6 de la norma, que dice: "Las disposiciones de las convenciones colectivas deberán ajustarse a las normas legales que rigen las instituciones del derecho del trabajo, a menos que las cláusulas de la convención relacionadas con cada una de esas instituciones resultarán más favorables a los trabajadores... También serán válidas las cláusulas de la convención colectiva destinadas a favorecer la acción de las asociaciones de trabajadores en la defensa de los intereses profesionales que modifiquen disposiciones del derecho del trabajo, siempre que no afectaren normas dictadas en protección del interés general". Cabe precisar que el concepto de "interés general" a que hacer referencia la norma -también aplicable a las relaciones individuales de trabajo- debe ser interpretado no como una introducción del orden público en desmedro del trabajador, sino como una forma de hacer eficaz el principio que consagra nuestra legislación, de protección al individuo en relación de dependencia.

30. Así es que nuestra jurisprudencia se ha ocupado particularmente de aquellas negociaciones que pudieran ocasionar algún tipo de desmedro en los derechos del trabajador: la S.T. de Santa Fé el 2 de septiembre de 1949 dijo, en su parte sustancial: "Tampoco pueden modificarse, en perjuicio del trabajador, los principios generales del derecho, por ejemplo en lo pertinente a la prueba". A su vez, la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires (SCBA) el 10 de agosto de 1954 ha manifestado: "el principio de la primacía juega separadamente para cada una de las cláusulas del convenio, no siendo aplicable al respecto la indivisibilidad establecida por el artículo 834 del Código Civil, de modo que son válidas las derogaciones que resulten más favorables a los trabajadores y se sustituyen las que no lo son".

31. Esta cuestión que hemos citado refleja el principio tuitivo que tiene la legislación argentina, donde el Estado acude en la defensa del sector que se presume más débil económicamente en la relación capital-trabajo.

32. El criterio expuesto es el que ha motivado al Estado nacional a facilitar la negociación y encauzar situaciones conflictivas en sectores de una misma actividad, pero diferenciales en su productividad, que hasta el momento no habían podido llegar a negociaciones particularizadas; con fecha 18 de marzo de 1993 el poder ejecutivo nacional dictó el Decreto N° 470, que permite la negociación por empresa, lo que le permite al trabajador de unidades productivas en mejores condiciones económicas, acceder a una mejor retribución, con relación a otros que se encuentren en empresas con dificultades económicas. Cabe enfatizar que en todos los casos se establece un piso mínimo remuneratorio, a fin de evitar situaciones disfuncionales entre trabajadores de una misma actividad, pero en diferentes establecimientos con rendimientos económicos distintos. Mediante este equitativo procedimiento se asegura un nivel digno de remuneración para todos estos trabajadores, intentándose, al mismo tiempo, consolidar las fuentes del trabajo. Más adelante se desarrollan con mayor amplitud estos enunciados.

33. La tercera rama es la seguridad e higiene en el trabajo, elementos abarcativos tanto para la seguridad individual como colectiva. Para la República Argentina el derecho a trabajar no sólo es comprensivo de la existencia del empleo y el acceso del trabajador al mismo, sino que es un concepto dinámico abarcativo también de las condiciones en que el mismo se desarrolla. Por eso es que las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo adquieren singular importancia.

34. La Ley N° 19587 ha consagrado en forma particularizada el ámbito de resguardo que debe contener cada tarea específica de acuerdo a las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que el trabajador desempeña su función. No está de más expresar que el grado de casuística que envuelve a esta legislación y su Decreto N° 351/79, constituye un cuerpo normativo sumamente complejo que ha merecido tenerse en cuenta para otras legislaciones en el mundo, consagrándolo como uno de los cuerpos legales más avanzados en su momento, donde se ha puesto de relieve el aspecto de prevención. También sobre este particular se extenderá en el punto específico.

35. La legislación argentina en el ámbito de la relación individual del trabajo está regida a partir del año 1974 por la Ley N° 20744, que se dio en llamar Ley de contrato de trabajo. Este complejo normativo constituye el pilar básico de nuestra legislación en la materia, aplicándose a todos los vínculos laborales que no tengan una norma específica. Posteriormente, este instrumento normativo fue complementado con la Ley N° 24013 denominada de empleo, que le otorgó una mayor flexibilidad y cuyo objeto es incorporar la mayor cantidad de trabajadores al régimen regulado de la relación laboral.

36. El artículo 4 de la Ley N° 20744 establece en su segunda parte: "El contrato de trabajo tiene como principal objeto la actividad productiva y creadora del hombre en sí. Sólo después ha de entenderse que media entre las partes una relación de intercambio y un fin económico en cuanto se disciplina por esta ley". Este principio marca la conceptualización ética que va a regir toda la relación posterior, donde el centro del trabajo es el propio hombre. Los artículos 7 y 8 de la misma Ley fijan las garantías necesarias para que al trabajador no se le apliquen otras normas que le puedan significar un

desmembramiento de los derechos que se le garantizan por la norma en cuestión. Dicen: "Artículo 7. Las partes en ningún caso pueden pactar condiciones menos favorables para el trabajador que las dispuestas en las normas legales, convenciones colectivas de trabajo o laudo con fuerza de tales, o que resulten contrarias a las mismas. Tales actos llevan aparejada la sanción prevista en el artículo 44 de la ley". Este último artículo prevé la nulidad del contrato por objeto ilícito o prohibido. El artículo 8, por su parte, prevé la aplicación de aquellas normas que, surgidas de los acuerdos convencionales o laudos con fuerza de tales, prevean mayores beneficios al trabajador y en caso de duda (art. 9), siempre se estará a las normas más favorables al trabajador.

37. Con estos principios básicos las normas que se analizan actúan como cobertura general a todo el sistema de regulación, especificando en cada actividad particular, conforme surja de los acuerdos particularizados, siempre y cuando recepten normas más favorables al trabajador.

38. Cabe en este contexto hacer una primera aproximación a la Ley N° 24013, por cuanto viene a complementar la Ley de contrato de trabajo, generando nuevas formas operativas, flexibilizando el régimen e institucionalizando la cuestión del empleo, sin perjuicio de mantener incólume el principio de protección al trabajador. El título I (arts. 1 a 6) denominado "Ambito de aplicación, objetivos y competencias", establece en forma clara y precisa que la pretensión de la norma es hacer operativo el "derecho constitucional a trabajar", fijando el poder ejecutivo -como política para ello- la creación o fomento del empleo como medio idóneo para mejorar la situación socioeconómica de la población (art. 1). Los objetivos intermedios para lograr el fin último, se encuentran enmarcados en el artículo 2 de la norma, abarcativos de toda la problemática macrolaboral de un país sometido a profundos cambios estructurales. Entre ellos, cabe destacar la prevención y regulación de las repercusiones del proceso de reconversión productiva y de una reforma estructural del empleo, la incorporación de la formación profesional como componente básico de las políticas y programas del empleo para los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral, la organización eficaz de un sistema de protección de trabajadores desocupados. El artículo 3 define el ámbito de aplicación de la norma: "La política de empleo comprende las acciones de prevención y sanción del empleo registrado; de servicios promocionales de empleo y defensa del empleo; protección a los trabajadores desempleados y un sistema de formación y orientación profesional..., siendo la autoridad de aplicación el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".

39. El título III, denominado "Desarrollo de la promoción y defensa del empleo", en su capítulo I (Medidas e incentivos para la generación del empleo) (arts. 21 a 25), recepciona legislativamente el principio expuesto al comenzar este informe de la institucionalización del problema del empleo; así, dice: "Artículo 21: El poder ejecutivo incorpora el criterio de la generación de empleo en el análisis y diseño de las políticas nacionales que tengan una incidencia significativa en el nivel y composición del empleo". El artículo 22 fija también objetivos intermedios a cargo del Estado, similares a los ya expuestos, pudiendo destacarse entre las medidas a proponer: atenuar los efectos negativos en el empleo de los sectores en

declinación y áreas geográficas en crisis; incluir proyectos de alta incidencia ocupacional en la programación de la inversión pública nacional, etc.

40. La norma también es novedosa en cuanto al protagonismo de los actores sociales en la cuestión del empleo, fijándose cargas específicas, ya que por su artículo 25 se les obliga a negociar temas característicos tales como: la incorporación de nuevas tecnologías y sus efectos sobre las relaciones laborales y el empleo; establecimiento de sistemas de formación que faciliten la prevalencia de los trabajadores; la inclusión de una relación apropiada sobre la mejora de la productividad; el aumento de la producción y el crecimiento de salarios reales, etc.

41. La Ley N° 24013, en su primera parte (art. 2), tal como hemos dicho, fija los objetivos generales del complejo normativo y a lo largo de todo se advierte que uno de los objetivos-propósitos ha sido articular un mercado ordenado del empleo, buscando la vertebración de los mecanismos jurídicos que permitan eliminar el trabajo informal. Y en este sentido, además de las modalidades contractuales ya analizadas, la norma prevé dos tiempos tendientes a la mejor organización del mercado del empleo. Ellas son la normalización de las situaciones disfuncionales de la relación laboral y la consolidación del sistema regular de empleo.

42. El título II de la Ley N° 24013, denominado "De la regularización del empleo no registrado", define al mismo como aquel en que el empleador no hubiere inscrito al trabajador en:

- a) el libro especial del artículo 52 de la Ley de contrato de trabajo o en la documentación laboral que haga sus veces, según lo previsto en los regímenes jurídicos particulares, y
- b) los registros mencionados en el artículo 18, inciso a) de la Ley N° 24013.

El incumplimiento por parte del empleador genera a su vez un sistema de indemnización previsto en los artículos 8, 9, 10, 11, 13, 15 y 16.

Sin embargo, si el empleador registrare espontáneamente y comunicare de modo fehaciente al trabajador, dentro de los 90 días de la vigencia de esa ley, las relaciones laborales establecidas con anterioridad a dicha vigencia y no registradas quedarán eximidas del pago de los aportes, contribuciones y recargos adeudados, incluyendo obras sociales emergentes de esta falta de registro.

43. El empleador que dentro del mismo plazo hubiere rectificado la falsa fecha de ingreso, o consignado el verdadero monto de la remuneración de una relación laboral establecida con anterioridad a la vigencia de esa ley y comunicare en forma fehaciente al trabajador esta circunstancia, quedará eximido del pago de los aportes, contribuciones, multas y recargos adeudados hasta la fecha de esa vigencia, derivados del registro insuficiente o tardío.

44. Asimismo y conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la norma, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que quede firme la resolución que reconozca el derecho a percibir dichas indemnizaciones, o de la resolución homologatoria del acuerdo conciliatorio o transaccional que versare sobre ellas, la autoridad administrativa o judicial según el caso, deberá poner en conocimiento del sistema único del registro laboral o hasta su efectivo funcionamiento del Instituto de Previsión Social, Caja de Asignaciones o Subsidios Familiares y Obras Sociales, las siguientes circunstancias:

- a) nombre íntegro del empleador o su razón social, así como también su domicilio;
- b) nombre y apellido del trabajador;
- c) fecha del comienzo y fin de la vinculación laboral, si ésta se hubiere extinguido; y
- d) monto de las remuneraciones.

Agrega, por último, que se considerará falta grave del funcionario que no cumpliera la comunicación referida.

45. Por el artículo 18 de la precitada Ley, se crea el sistema único de registro laboral, el que concentrará los siguientes registros:

- a) la inscripción del empleador y la afiliación del trabajador al Instituto Nacional de Previsión Social;
- b) el registro de los controles de trabajo bajo modalidades promovidas según las prescripciones de esta Ley, y
- c) el registro de los trabajadores beneficiarios del sistema integral de prestaciones por desempleo.

46. El poder ejecutivo (artículo 19 de la misma Ley), a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, será el encargado de la conducción y supervisión del sistema único del registro laboral, teniendo entre sus principales atribuciones las siguientes:

- a) elaborar el padrón único, base del sistema único del registro laboral, con los datos existentes en esos organismos y los que surjan de los nuevos empadronamientos;
- b) establecer un código único de identificación laboral.

47. El título V de la Ley N° 24013 denominado "De los servicios de formación de empleo y de estadística", es abarcativo de dos cuestiones fundamentales en la temática del empleo, a saber:

- a) Capítulo 1. Formación profesional para el empleo. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá elaborar programas de formación, calificación, perfeccionamiento, reconversión y especialización de los trabajos tendiente a apoyar y facilitar:
- i) creación del empleo productivo;
 - ii) reinserción ocupacional de los trabajadores desocupados;
 - iii) reasignación ocupacional derivada de la reforma del sector público y la reconversión productiva;
 - iv) el primer empleo de los jóvenes, su formación y perfeccionamiento laboral;
 - v) mejora de la productividad y transformación de las actividades informales (art. 128);
- b) Capítulo 2. Servicio de empleo. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social organizará y coordinará la red de servicios de empleo; gestionará los programas y actividades tendientes al fomento, intermediación y promoción del empleo y llevará el Registro de Trabajadores Desocupados. A su vez, la Red de Servicios de Empleo será la coordinadora ejecutiva de los servicios de empleo, a fin de garantizar su ejecución. La ley también contempla la integración al sistema, tanto de las provincias como de las entidades asociacionales (organizaciones empresariales, sindicales y otras, sin fines de lucro) al sistema.

48. El sistema argentino prevé dos tipos de formación tecnicoprofesional:

- a) para sectores específicos de trabajadores, y
- b) por reconversión de la actividad informal.

49. Programas para sectores específicos de trabajadores. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establecerá periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presentan mayores dificultades de inserción laboral. También podrán incorporarse a otros trabajadores (artículo 81 de la Ley N° 24013). Las características de estos programas las define la misma Ley en su artículo 82:

- a) actualización y reconversión profesional hacia ocupaciones de expansión más dinámica;
- b) orientación y formación profesional;
- c) asistencia en caso de movilidad geográfica; y
- d) asistencia técnica y financiera para iniciar pequeñas empresas, principalmente en forma asociada.

50. Los programas así enunciados, son abarcativos de diversos grupos de trabajadores, que por sus características y -tal como se expresara en la primera parte de este informe- que por situaciones imprevistas podrían tener dificultades de inserción en el mercado laboral:

- a) Programas para jóvenes desocupados: comprende a las personas sin trabajo entre los 14 y 24 años de edad. Las medidas deberán incluir capacitación y orientación profesional prestadas en forma gratuita y complementadas con otras ayudas económicas, cuando se consideren indispensables (art. 83).
- b) Programas para trabajadores cesantes de difícil reinserción ocupacional. Este plan, tal como se advierte, es más amplio que el anterior y de inserción mayor en los sectores más desprotegidos; se los define por tres características fundamentales:
 - i) que su calificación o desempeño fuera en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción;
 - ii) que sean mayores de 50 años; y
 - iii) que supere los ocho meses de desempleo.

Estos programas deberán atender a características profesionales y sociales de los trabajadores, en relación con los requerimientos de las nuevas ocupaciones y a la duración prolongada del desempleo.

- c) Programas para grupos protegidos (art. 85). Comprende a las personas mayores de 14 años que estén calificadas por los respectivos estatutos legales para: liberados, aborígenes, ex combatientes y rehabilitados de la drogadicción (art. 84).

Los mencionados planes tomarán en cuenta la situación especial de sus beneficiarios y el carácter del trabajo como factor de integración social.

51. Por su parte, los empleadores que participen en ellos podrán contratar a trabajadores de estos grupos protegidos, por tiempo indeterminado, gozando de la exención del artículo 46 de esta Ley por el período de una año. Este precepto legal prevé para el empleador una exención impositiva del 50% de las contribuciones patronales, por este tipo de contrato, a las cajas de jubilaciones correspondientes al Instituto Nacional de Seguridad Social; a las Cajas de Asignaciones y Subsidios Familiares y al Fondo Nacional del Empleo.

52. Programas para discapacitados (artículo 86 de Ley Nº 24013). Deberán atender al tipo de actividad laboral que las personas puedan desempeñar, según su calificación. Los mismos deberán contemplar, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) promoción de talleres protegidos por producción, apoyo a la labor de las personas discapacitadas a través del régimen de trabajo a domicilio, y prioridad para trabajadores discapacitados en el

otorgamiento o concesión de uso de bienes del dominio público o privado del Estado nacional o de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires para la explotación de pequeños comercios o sobre los inmuebles que les pertenezcan o utilicen, conforme lo establecen los artículos 11 y 12 de la Ley N° 22431;

- b) proveer el cumplimiento de la obligación de ocupar personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad en una proporción no inferior al 4% del personal (artículo 8 de la Ley N° 22431) en los organismos públicos nacionales, incluidas las empresas y sociedades del Estado;
- c) impulsar que en las convenciones colectivas se incluya reserva de puestos de trabajo para discapacitados en el sector privado.

53. También la ley prevé en este caso (art. 87) la exención impositiva al empleador, prevista en el artículo 46 de la ley ya mencionada, agregando en este caso específico, otro incentivo más: los empleadores que contraten un 4% o más de su personal, con trabajadores discapacitados y deban emprender obras en sus establecimientos para suprimir las llamadas barreras arquitectónicas, gozarán de créditos especiales para la financiación de las mismas.

54. Se complementa el cuadro con un principio antidiscriminatorio: "Los contratos de seguros de accidente de trabajo no podrán discriminar ni en la prima, ni en la condiciones generales, en razón de la calificación de discapacitado del trabajador asegurado".

55. Programas por reconversión de actividades informales. En el capítulo 4, denominado "Fomento del empleo mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales", la ley define como actividades informales aquellas cuyo nivel de productividad esté por debajo de los valores establecidos periódicamente por el Consejo Nacional del Empleo, de la Productividad y del Salario Mínimo Vital y Móvil, o bien presente otras características asimilables según lo establezca dicho Consejo.

56. Sobre estos sistemas organizativos económicos, se establecerán programas dirigidos a apoyar la reconversión, buscando mejorar su productividad y gestión económica, como así también a nuevas iniciativas generadoras del empleo (art. 90).

57. El texto normativo promueve diversas formas asociativas par lograr su objetivo de generar empleo, a saber la promoción de pequeñas empresas, microemprendimientos, modalidades asociativas como cooperativas de trabajo, programas de propiedad participada, empresas juveniles y sociedades de propiedad de los trabajadores (art. 91).

58. Para estas modalidades de generación de empleos se instrumentan diversas medidas de fomento que pueden actuar conjunta o alternativamente con los alcances que fije la reglamentación:

- a) simplificación registral y administrativa;

- b) asistencia técnica;
- c) reconversión profesional;
- d) capacitación en gestión y asesoramiento gerencial;
- e) constitución de fondos solidarios de garantía para facilitar el acceso al crédito, y
- f) prioridad en el acceso a las modalidades de pago único de la prestación por desempleo prevista en el artículo 127.

59. Por el artículo 94, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá constituir y mantener un banco de proyectos, definir los lineamientos básicos para su desempeño y brindar asistencia técnica para su ejecución y valuación.

60. En síntesis, la Ley nacional de empleo propone entre sus objetivos, incorporar la formación profesional como un componente básico de la política de empleo. El sistema del que se ha dado cuenta, constituye un verdadero "plan nacional de formación profesional" por el que se plantea el desafío de lograr la mayor articulación posible entre la formación de los recursos humanos y el mejoramiento del mercado de trabajo, desarrollando programas y propuestas coherentes con las necesidades concretas del sistema productivo.

61. En este contexto, la realización de los programas de formación tienen para la República Argentina objetivos claros, concretos y precisos: crear los instrumentos necesarios que faciliten el acceso a un empleo estable, la reinserción ocupacional de los trabajadores desocupados, la reconversión de los trabajadores afectados por la reforma del sector público, la formación de los jóvenes y su perfeccionamiento laboral y el mejoramiento de la productividad y transformación de las actividades informales. Estos objetivos sólo son viables, en la medida en que los servicios de empleo (nacionales, municipales o provinciales) creen sistemas efectivos de integración entre las unidades productivas, los trabajadores y las instituciones capacitadoras.

62. La protección contra el despido arbitrario del empleo y contra el desempleo está relacionada con las modalidades de contratación, es decir los instrumentos jurídicos que materializan el vínculo entre el trabajador y el empleador, ya que de ello resultarán las garantías que el empleado tendrá durante la relación laboral y el subsecuente despido patronal; de las formas en que se desarrollan estos vínculos (la mayor o menor flexibilidad de la relación) dependerá también el acceso del desocupado al mercado laboral.

63. Anteriormente hemos desarrollado algunos de los puntos centrales de la Ley N° 24013, en donde se advierte la presencia de una serie de mecanismos que se incorporan a la legislación argentina, tendientes a abordar la temática del empleo; más particularmente, un sistema que permitiese incorporar a la regulación laboral al trabajador informal. En esta parte del presente informe analizaremos dos aspectos fundamentales, las modalidades de contratación y subsecuentemente la situación en caso de despido, y los mecanismos tendientes a la protección del trabajador desocupado.

64. Las modalidades de contratación. Las formas en que puede materializarse la relación laboral han sido reguladas por las Leyes Nos. 20744 y 24013. En ambas se consagra el instituto de la estabilidad impropia, es decir que salvo despido por justa causa (que la ley y la jurisprudencia se han encargado de definir detalladamente), la ruptura de la relación laboral genera la consiguiente indemnización.

65. El instituto de la estabilidad laboral aparece -como hemos dicho- en ambos textos legislativos, como principio rector de la relación laboral. Los instrumentos normativos protegen al trabajador en dos sentidos claramente advertibles:

- a) La estabilidad (Ley N° 20744 artículo 90 y concordantes y artículo 27 de la Ley N° 24013 y concordantes): "El contrato de trabajo se entenderá celebrado como de tiempo indeterminado, salvo que el término resulte de las siguientes circunstancias: a) que se haya fijado en forma expresa y por escrito el término de su duración; y b) que las modalidades de la actividad razonablemente apreciada así lo justifique (artículo 90 de la Ley N° 20744)".

Por su parte el artículo 27 de la Ley N° 24013 reza:
"Ratificase la vigencia del principio de la indeterminación de plazo, como modalidad principal del contrato de trabajo, de acuerdo a lo establecido en el primer párrafo del artículo 90 de la Ley N° 20744".

- b) La estabilidad y la subsecuente indeterminación del plazo de la relación laboral como sanción al empleador en determinadas situaciones jurídicas derivadas del vínculo: la Ley N° 20744 fija un criterio general en las modalidades de la relación laboral por tiempo determinado: "las formalidades de contratos por plazos determinados, en forma sucesivas que excedan las exigencias previstas en el apartado b) del artículo 90, convierten al contrato en uno por tiempo indeterminado". El mismo criterio es aplicado en los contratos a plazo fijo (artículos 93 y 94 de la Ley N° 20744). Por su parte, la Ley N° 24013 (Ley de empleo), al legislar las diversas modalidades de contratación que incorpora, establece en su artículo 35: "los contratos celebrados según las modalidades previstas en este capítulo, se convertirán en contratos de trabajo por tiempo indeterminado en los siguientes supuestos:

- a) cuando no se dé cumplimiento a los requisitos formales o sustanciales para este tipo de contratación;
- b) cuando pasado los 30 días de iniciada la relación laboral no se cumpliera con lo establecido en el artículo 31 (registro de los contratos laborales en el sistema único de registros laborales u omisión de instrumentarlos por escrito y entrega al trabajador y a la asociación que lo represente dentro de los 30 días de su celebración);

- c) cuando se excediere el plazo previsto para la modalidad respectiva;
- d) cuando al vencimiento del plazo convenido y las prórrogas autorizadas, el trabajador continúe prestando servicios en la empresa;
- e) cuando excediere el porcentaje permitido por la presente ley, conforme lo establezca la reglamentación.

66. Sin perjuicio de estos mecanismos protectores descritos, la ley prevé también un sistema por el cual se protege al vínculo laboral preexistente por tiempo indeterminado, con relación a otras formas de contratación en la empresa. En este sentido, el artículo 36 de la Ley N° 24013 prevé que las contrataciones por ella establecidas (distintas al contrato de trabajo por tiempo indeterminado), sólo podrán realizarse:

- a) cuando las nuevas contrataciones lo sean en exceso al plantel promedio de los últimos seis meses; y
- b) no podrán igualmente contratar bajo estas formas y modalidades las empresas que hayan producido despidos colectivos por cualquier causa en los 12 meses anteriores a la contratación y posteriores a la sanción de esta ley, o que se hallen en conflictos colectivos, salvo acuerdo en contrario en la negociación o que el despido estuviera fundado en justa causa.

67. El empleador deberá abstenerse de suspender o despedir trabajadores durante los seis meses posteriores a la celebración del contrato bajo esta modalidad. La violación de esta disposición convertirá a los acuerdos en contratos por tiempo indeterminado.

68. El artículo 40 de la norma consagra el mismo principio que la Ley de contrato de trabajo. La celebración en forma sucesiva, de contratos bajo modalidades promovidas en exceso del plazo máximo, fijado a cubrir un mismo puesto de trabajo, convertirá al contrato de trabajo, en uno por tiempo indeterminado. Esta regla no es aplicada en los siguientes casos:

- a) a los contratos laborales sucesivos de prácticas laborales para jóvenes;
- b) a los contratos sucesivos de trabajo-formación;
- c) cuando el trabajador contratado bajo la modalidad provisoria, que hubiere ocupado anteriormente ese mismo puesto de trabajo, fuere contratado posteriormente por tiempo indeterminado, sin solución de continuidad en esa misma empresa.

69. Respecto a las modalidades de contratos no promovidas regirá la presunción de la indeterminación fijada en el artículo 95 de la Ley de contrato de trabajo.

70. Sin perjuicio de lo expuesto, la ley es aún más específica, a fin de evitar abusos de esta forma de contratación en detrimento del trabajador permanente, legislando, en consecuencia, para la convivencia de ambos sistemas, propendiendo a la contratación por tiempo indeterminado. Así, el artículo 34 de la Ley N° 24013 establece que esta forma de contratación no podrá exceder el 30% del plantel total de la empresa cuyo número no sea inferior a 6, ni sobrepase los 25; si fuera menor a 6, podrá contratarse hasta un 100%.

71. El artículo 36 del mismo texto legal previene: "los contratos bajo las formas promovidas, sólo podrán celebrarse cuando los contratados lo sean en exceso del plantel total promedio, de los últimos seis meses. No podrán igualmente contratar bajo estas modalidades los que hayan producido despidos colectivos por cualquier causa, en los 12 meses anteriores a la contratación y posteriores a la sanción de esta ley, o que se hallaren en conflicto colectivo, salvo acuerdo en contrario en la negociación colectiva, o que el despido estuviese fundado en justa causa.

72. El empleador deberá abstenerse de suspender o despedir colectivamente durante los seis meses posteriores a la celebración del contrato, bajo esta modalidad. La violación de tal disposición convertirá tales acuerdos en contratos por tiempo indeterminado.

73. Se advierte, en consecuencia, que el principio de la estabilidad laboral y la indeterminación de plazos persisten para la República Argentina, independientemente de las distintas modalidades de contratación -incorporadas por la Ley N° 20744 y las nuevas previstas por la Ley N° 24013- donde precisamente no se persigue la precarización de la relación laboral, sino por el contrario, la realización de otras formas asociativas del contrato individual del trabajo, cuyo objetivo principal es la generación de empleos.

74. Resulta de singular importancia haber descrito este principio de la estabilidad del vínculo, por cuanto principalmente a través de él se generará el sistema indemnizatorio de protección contra el despido arbitrario.

75. Las modalidades contractuales se encuentran prevista en la Ley N° 20744, a saber:

- a) Contrato de trabajo por tiempo indeterminado (ya descrito en el artículo 90 de la ley en comentario).
- b) Contrato de trabajo a plazo fijo (definido en el artículo 93 de la norma, como aquel que durará hasta el vencimiento del plazo convenido, no pudiendo celebrarse por más de cinco años).
- c) Contrato de trabajo por grupo o por equipo (definido por el artículo 101 de la norma, el cual reza: "Habrá contrato de trabajo de grupo o por equipo, cuando el mismo se celebre por un empleador con un grupo de trabajadores que, actuando por intermedio de un delegado o representante, se obligue a la prestación de servicios propios de la actividad de aquél...").

76. La Ley N° 24013 consagra nuevas formas de contratación:

- a) Contrato de trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo: tiende a absorber a los trabajadores desempleados e inscritos en la red de servicio de empleo o que hayan dejado de prestar servicios en la administración pública por medidas de racionalización administrativa (art. 43).
- b) Contrato de trabajo por tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad: es el celebrado entre el trabajador y un empleador para la prestación de un servicio en un nuevo establecimiento o una nueva actividad o línea de producción en un establecimiento preexistente (art. 47).
- c) Contrato de práctica laboral para jóvenes: es el celebrado entre empleadores y jóvenes hasta 24 años de edad, con formación previa, en busca de un primer empleo, para aplicar y perfeccionar sus conocimientos (art. 51).
- d) Contrato de trabajo-formación: es el celebrado entre empleadores y jóvenes hasta 24 años de edad sin formación previa, en busca de un primer empleo, con el fin de adquirir una formación tecnicopráctica para desempeñarse en un puesto de trabajo (art. 58). La ley también abarca y modifica sistemas contractuales previstos en la Ley N° 20744 (que no hemos mencionado anteriormente, como integrante de ese cuerpo normativo atento la reforma de la nueva legislación), esto es, el contrato de trabajo por temporada y el contrato de trabajo eventual.
- e) Contrato de trabajo por temporada: la Ley N° 20744 en su artículo 96 legislaba este tipo de relación laboral, accediendo el trabajador a una indemnización equivalente a la dispuesta por el artículo 95 de la Ley de contrato de trabajo, sólo en el caso de producirse el distracto durante el tiempo de la prestación del servicio. La Ley N° 24013 modifica el sistema, ya que el trabajador puede acceder a su indemnización, en los casos en que el empleador no comunicare en forma fehaciente, con una antelación no menor de 30 días, su propósito de reiniciar la relación de trabajo o contrato en los términos que ya se han explicado. Mientras que el trabajador deberá contestar en un plazo de cinco días expresando su voluntad de continuar con el trabajo; su silencio significará la ruptura, sin goce de indemnización, de la relación laboral. El sistema pretende otorgarle al trabajador una mayor expectativa de estabilidad en el vínculo laboral.
- f) Contrato de trabajo eventual. En este caso se modifica el texto del artículo 99 de la Ley de contrato de trabajo, especificando aún más el instituto a fin de diferenciarlo de los contratos a plazo fijo. En este sentido, el texto de la ley manifiesta que en esta figura se incorporan aquellas situaciones en que no pueda establecerse en forma asertiva, un plazo cierto para la finalización de la obra.

77. Situación en caso de despido o protección en caso de despido arbitrario. Habíamos dicho que la protección frente al despido arbitrario tenía relación con las modalidades de contratación. Ello es así habida cuenta que la ley accede al resguardo del trabajador a través de la reparación patrimonial; el monto y las características de esta reparación dependerán del tipo de contrato, los que han sido descritos en el apartado anterior. Sin embargo, cabe buscar un denominador común del sistema indemnizatorio, cual es que a mayor tiempo de actividad (relación de dependencia) mayor será su monto, claro está, siempre y cuando nos encontremos en una situación de distracto sin justa causa. Por eso es que la ley, en caso de duda, o de sanción al empleador, consagra el principio de la estabilidad laboral con indeterminación de plazo, ya también ampliamente descrito.

78. Este principio de reparación patrimonial que, volvemos a repetir, es el recurso que la ley trae como máxima protección contra el despido arbitrario, se encuentra consagrado en la Ley de contrato de trabajo en los artículos 231 a 239 (omisión del preaviso) y en la indemnización por antigüedad prevista en el artículo 245 de la norma, sin perjuicio de los créditos laborales surgidos como propios de la relación laboral, como son el sueldo anual complementario o las vacaciones proporcionales debidas. Cabe resaltar asimismo, el privilegio que tiene el trabajador en caso de concurso del empleador previsto en la Ley N° 19551. A continuación describimos sucintamente lo que acontece en cada caso:

- a) Sustitutiva del preaviso. Ella funciona para los casos en que los trabajadores no hayan sido preavisados de la decisión unilateral del empleador de dar por terminada la relación laboral, siempre y cuando no fuera por justa causa. Su monto dependerá del tiempo de antigüedad en la empresa (artículo 245, Ley de contrato de trabajo).
- b) Por antigüedad. Corresponde a un salario por año de servicio o fracción mayor de tres meses (artículo 245, Ley de contrato de trabajo).
- c) Vacaciones y sueldo anual complementario. Correspondiente a la fracción del año trabajado y que no haya sido percibido.

79. La Ley N° 24013 (Ley de empleo) no innova en el sistema indemnizatorio por despido arbitrario, en cualquiera de sus formas de contratación. Sin embargo establece una serie de indemnizaciones especiales, relacionadas con el perfeccionamiento de los mecanismos protectores del trabajador, incorporado por la norma:

- a) No registración de la relación laboral (artículo 8, Ley N° 24013). En este caso se abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a una cuarta parte de las remuneraciones devengadas desde el comienzo de la vinculación, computadas a valores reajustados de acuerdo a la normativa vigente. En ningún caso esta indemnización podrá ser inferior a tres veces el importe mensual del salario que resulte de la aplicación del artículo 245 de la Ley de contrato de trabajo.

- b) Simulación de la remuneración real (artículo 10, Ley N° 24013).
El empleador que consignare en la documentación laboral una remuneración menor que la percibida por el trabajador, abonará a éste una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas y no registradas desde la fecha en que comenzó a consignarse indebidamente el monto de la remuneración.
- c) Fecha posdatada al ingreso real (artículo 9, Ley N° 24013).
El empleador que consignare en la documentación laboral una fecha de ingreso posterior a la real, abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a la cuarta parte de las remuneraciones devengadas desde la fecha de ingreso hasta la fecha falsamente consignada y computada a valores ajustados de acuerdo a la normativa vigente.

80. Estas indemnizaciones procederán cuando el trabajador o la asociación sindical que lo represente intime al empleador en forma fehaciente, a fin de que proceda a su inscripción, establezca la fecha real del ingreso o el verdadero monto de las remuneraciones. Con la intimación, el trabajador deberá indicar la real fecha de ingreso y las circunstancias verídicas, que permitan calificar la inscripción como defectuosa. El empleador se libera en el caso que diera total cumplimiento a la intimación, dentro del plazo de 30 días. El mismo criterio (liberación del empleador), para el caso de que la registración se realizare dentro de los 90 días o rectificare la falsa fecha del ingreso o consignare el verdadero monto de la remuneración (artículo 12, Ley N° 24013).

81. Esta protección durará por el término de dos años, desde la fecha de la intimación. Durante este tiempo, el empleador no podrá despedir al trabajador, teniendo derecho este último en caso de despido, al doble de la indemnización. Esta protección surge también en el caso de que la denuncia del contrato fuera realizada por el trabajador, invocando los artículos 8, 9 y 10 del mismo texto legal, salvo que el empleador acredite de modo fehaciente que su conducta no ha tenido por objeto inducir al trabajador a colocarse en situación de despido.

82. Protección contra el desempleo. La Ley nacional de empleo prevé mecanismos para hacer operativos el derecho constitucional a trabajar; al mismo tiempo otorga protección a los trabajadores desempleados, asumiendo la existencia de un desempleo masivo considerado hoy, además, como estructural.

83. Bajo el convencimiento de que el sistema, para que sea efectivo, debe estar asociado a políticas activas de empleo, el sistema de prestaciones por desempleo sancionado en la Ley N° 24013 está asentado en dos organismos: por un lado, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), que es la encargada de recibir la solicitud para la prestación, verificar y disponer el reconocimiento o denegación del derecho al seguro. Es además, quien establece los sistemas de pagos y realiza su control. Por otro lado, la Dirección Nacional de Empleo (DNE) deberá impulsar políticas de empleo para la población beneficiaria del seguro por desempleo, determinar la existencia o no de la relación laboral y la justa causa del despido.

84. La Red Nacional de Servicios de Empleo, compuesta por organismos tanto provinciales como municipales, tiene como una de sus funciones la reinserción de los beneficiarios del seguro por desempleo al mercado de trabajo. En este sentido, la DNE asiste a las acciones de formación profesional y provee a los organismos mencionados de la información necesaria para llevar a cabo las acciones en tiempo y forma.

85. Existe la posibilidad de percibir la prestación bajo la modalidad de pago único, la cual tiene por objeto posibilitar la "capitalización" del beneficio, facilitando la incorporación del trabajador desempleado a una empresa asociativa existente o en vías de formación.

86. A enero del corriente año, el total de beneficiarios del sistema fue de 24.753 personas y el monto a pagar es de aproximadamente 9 millones de pesos. Para el presente año de 1993, se prevé entre 30.000 y 40.000 beneficiarios por mes. Bajo la modalidad de pago único, se estima que alrededor de 15.000 beneficiarios podrán acceder a ella.

87. Esta breve introducción que hemos hecho al tema, abarcativa de cuestiones atinentes a la situación del empleo y la enunciación de los instrumentos y entidades institucionales tendientes a paliarlos, se encuentran cristalizados en la Ley N° 24013 cuyo título -tal como hemos afirmado- tiende a superar esta problemática. En efecto, las diversas modalidades asociativas que prevé la norma, constituyen una forma de incorporar nuevos trabajadores al sistema, y con ello disminuir la tasa de desempleo. En este punto, se analizarán otros instrumentos de la norma tendientes al mismo fin, pero que por sus características resultan mucho más específicos, atacando las causas inmediatas generadoras de esta situación o incidiendo directamente sobre el desempleado (como es el caso del seguro del desempleo que hemos enunciado).

88. De esta forma es que categorizamos dos tipos de mecanismos previstos en el instrumento legislativo para paliar o proteger al trabajador sin empleo, ellos son: los directos y los indirectos.

89. Mecanismos directos. Entendemos por tales aquellos que encuentran al trabajador en una situación de desocupación estricta. La Ley N° 24.013 los trata específicamente en el título IV, denominado "De la protección de los trabajadores desempleados". El artículo 112 fija el ámbito de aplicación de este título: "Será de aplicación a todos los trabajadores cuyo contrato se rija por la Ley de contrato de trabajo". El artículo 113, fija las condiciones que deberán tener los trabajadores para acceder a las prestaciones por desempleo.

90. En este contexto es que el artículo 114 define a las personas que se encontrarían en situación legal de desempleo:

- a) despidos sin justa causa (artículo 245, Ley de contrato de trabajo);
- b) despido por fuerza mayor o por falta o disminución del trabajo no imputable al empleador (artículo 247, Ley de contrato de trabajo);

- c) resolución del contrato por denuncia del trabajador, fundada en justa causa (artículos 242 y 246 de la Ley de contrato de trabajo);
- d) extinción colectiva total por motivos económicos o tecnológicos de los contratos de trabajo;
- e) extinción del contrato por quiebra o concurso del empleador (artículo 251 de la Ley de contrato de trabajo);
- f) expiración del tiempo convenido, realización de la obra, tareas asignadas o de servicio objeto del contrato;
- g) no reiniciación o interrupción del contrato de trabajo de temporada por causas ajenas al trabajador.

91. Como hemos dicho el artículo 113 fija las condiciones que se deberán tener para acceder a las prestaciones por desempleo, abarcando aquellas fundamentalmente aspectos atinentes a la regularización registral (incisos b) y c)), y a la ausencia de percepción de beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.

92. El tiempo total de prestación estará en relación al período de cotización, dentro de los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio origen a la situación legal de desempleo, con arreglo a la siguiente escala:

<u>Períodos de cotización</u>	<u>Duración de la prestación</u>
De 12 a 23 meses	4 meses
De 24 a 35 meses	8 meses
De 36 meses en adelante	12 meses

93. Para los trabajadores eventuales comprendidos en el inciso d) del artículo 113, la duración de las prestaciones será de un día por cada tres de servicio prestados con cotización, computándose a ese efecto, exclusivamente contraprestaciones superiores a 30 días.

94. La cuantía de las prestaciones por desempleo para trabajadores convencionales o no convencionales, será calculada como un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo. El porcentaje aplicable durante los primeros cuatro meses de la prestación será fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, del quinto al octavo mes. La prestación será equivalente al 85% de los primeros cuatro meses; del noveno al decimosegundo mes la prestación será equivalente al 79% de los primeros cuatro meses. En ningún caso la prestación mensual podrá ser inferior al mínimo ni superior al máximo que a ese fin determine el mismo Consejo (art. 118).

95. El artículo 119 establece qué prestaciones formarán parte de la protección por desempleo:

- a) la prestación económica por desempleo, establecida en el artículo anterior;
- b) prestaciones medicoasistenciales, de acuerdo a los dispuesto por las Leyes Nos. 23660 y 23661;
- c) pago de las asignaciones familiares que correspondieren a cargo de las Cajas de Asignaciones y Subsidios Familiares (hoy absorbidas por el ANSES);
- d) cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales con los alcances de los incisos a) y b) del artículo 12 de esta ley (ver la fuente).

96. Los artículos 120 y 121 establecen derechos y obligaciones para ambas partes:

- a) Obligaciones para los empleadores (art. 120):
 - i) efectuar las inscripciones del artículo 70 de esta ley;
 - ii) ingresar las contribuciones al Fondo Nacional del Empleo;
 - iii) ingresar los aportes de los trabajadores al Fondo Nacional del Empleo, como agente de retención responsable;
 - iv) proporcionar a la autoridad de aplicación la documentación, datos y certificaciones que reglamentariamente se determinen;
 - v) comprobar fehacientemente que el trabajador, en el caso de que fuera perceptor de prestaciones por desempleo, hubiese cursado la correspondiente baja al momento de incorporarse a la empresa.
- b) Obligaciones para los beneficiarios (art. 121):
 - i) proporcionar a la autoridad de aplicación, la documentación que reglamentariamente se determine, así como comunicar los cambios de residencia o domicilio;
 - ii) aceptar los empleos adecuados que les sean ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y asistir a las sesiones de formación para las que sean convocados;
 - iii) solicitar la extinción o suspensión del pago de prestaciones por desempleo al momento de incorporarse a un nuevo puesto de trabajo;

- iv) reintegrar los montos de prestaciones indebidamente percibidas, de conformidad con lo que se determine en la reglamentación.
- c) Suspensión de las prestaciones del beneficiario (art. 122):
- i) no comparezca ante requerimientos de la autoridad de aplicación sin causa que lo justifique;
 - ii) no se dé cumplimiento a las obligaciones establecidas en los incisos i), ii) y iii) del artículo anterior;
 - iii) cumpla el servicio militar obligatorio, salvo que tenga carga de familia;
 - iv) sea condenado penalmente con privación de libertad;
 - v) celebre el contrato de trabajo de duración determinada por un plazo menor de 12 meses.

La ley agrega (utilizando un concepto estrictamente jurídico) que la suspensión de las prestaciones, no afecta el período de prestación que le restaba percibir al beneficiario, pudiendo reiniciarse al finalizar la causa que le dio origen.

- d) Extinción de las prestaciones (art. 123):
- i) haber agotado el plazo de duración de las prestaciones que le hubieren correspondido;
 - ii) haber obtenido beneficios previsionales o prestaciones no contributivas;
 - iii) haber obtenido las prestaciones por desempleo mediante fraude, simulación o reticencia;
 - iv) continuar percibiendo las prestaciones cuando correspondiere su suspensión;
 - v) incumplir las obligaciones establecidas en el inciso iv) del artículo 121;
 - vi) no haber declarado la percepción de gratificaciones por cese de la relación laboral correspondiente a los últimos seis meses;
 - vii) negarse reiteradamente a aceptar los empleos adecuados ofrecidos por la autoridad de aplicación.

97. Los artículos 125, 126 y 127 fijan pautas de procedimiento para la autoridad de aplicación, destacándose lo dispuesto en el artículo 127, donde se permite el pago único de la prestación para emprendimientos asociativos de varios trabajadores.

98. Merece destacarse que por el título VIII se crea el Fondo Nacional del Empleo con el objeto de proveer al financiamiento de los institutos, programas y acciones, sistemas y servicios contemplados en la presente ley. Su función será la de asistencia financiera a los distintos institutos creados por esta ley y que, conjuntamente con las entidades administrativas nombradas al comienzo de este punto del informe, constituye un verdadero sistema de empleo.

99. Debe destacarse en este sentido que la República Argentina, pese a la existencia de esfuerzos aislados en su historia laboral, nunca había logrado vertebrar un mecanismo que incluyera todas las cuestiones atinentes al empleo; sólo fueron esfuerzos aislados y paliativos transitorios (por ejemplo subsidios ocasionales, fondos para el cobro de indemnizaciones de empresas quebradas, o instituciones aisladas conformadas por distintos sectores de trabajadores, conjuntamente con sus empleadores, como lo son los llamados "fondos de compensación", pero que en la práctica han resultado un virtual fracaso financiero).

100. Los artículos 143 a 149 establecen los mecanismos de financiación (compuestos fundamentalmente por aportes de los trabajadores, empleadores y el propio Estado), tendiendo a un sistema de capitalización antes que de reparto.

101. Cabe agregar, por último, que en el título X del texto legal se prevé una prestación transitoria (hasta tanto este fondo cuente con los recursos genuinos suficientes) que permita otorgar los beneficios establecidos por esta ley hasta tanto se articulen los mecanismos sustantivos.

102. Mecanismos indirectos. Son aquellos institutos preventivos que actúan sobre las causas (de índole económica o social) generadoras del desempleo, a fin de evitar la profundización o incremento de la crisis.

103. La reestructuración productiva está prevista en el capítulo V, artículos 95 a 105. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá declarar en situación de reestructuración productiva, de oficio o a petición de las partes interesadas, a las empresas públicas o mixtas o sectores productivos privados, públicos o mixtos, cuando se encuentren o pudieren encontrarse afectados por reducciones significativas de empleos. La cartera laboral será la autoridad que convocará a la comisión negociadora del convenio colectivo, a fin de que se expida sobre las siguientes materias:

- a) un programa de gestión preventiva del desempleo en el sector;
- b) las condiciones de la reestructuración productiva en las condiciones de trabajo y empleo;
- c) medidas de reconversión profesional y de reinserción laboral de los trabajadores afectados.

El plazo para expedirse será de 30 días, renovable por 30 días más.

104. En el ámbito del Instituto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá:

- a) constituir en el marco del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, una comisión técnica tripartita para realizar un estudio sobre la situación sectorial que permita conocer las posibilidades de reinserción laboral y las necesidades de formación profesional planteadas;
- b) autorizar a las empresas no reestructuradas con establecimientos de más de 25 trabajadores, la ampliación en un 10% del porcentual establecido en el artículo 34 de la ley;
- c) elaborar un programa de empleo y de reconversión profesional destinado a los trabajadores afectados.

105. El procedimiento preventivo de crisis de empresas está previsto en el capítulo VI (arts. 98 a 105). La norma estatuye una obligación para el empleador: con carácter previo a la comunicación de despidos o suspensiones por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas, que afecten a más del 15% de los trabajadores en empresas de menos de 400 trabajadores, a más del 10% en empresas de entre 400 y 1.000 trabajadores y a más del 5% en empresas de más de 1.000 trabajadores, deberá sustanciarse el procedimiento de crisis, previsto en este capítulo.

106. El mecanismo se pondrá en funcionamiento a instancias de las asociaciones sindicales de los trabajadores o empleadores. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dará traslado a la otra parte, dentro de las 48 horas de haber recibido el pedido, citando al empleador y a la asociación sindical a una primera audiencia dentro de los cinco días. Si no llegara a haber acuerdo, se abrirá un período de negociación que durará diez días, donde el Ministerio de Trabajo podrá requerir las informaciones que estime de importancia o realizar investigaciones o cualquier otra medida que considere de relevancia para resolver la situación.

107. Lo importante del sistema es que durante este período ambas partes deberán abstenerse de realizar cualquier tipo de medida de acción directa. Vencido el plazo y en la hipótesis de la existencia de un acuerdo, el Ministerio de Trabajo podrá homologarlo o rechazarlo fundadamente. En caso de que esta circunstancia no se diere corresponderá, sin más, que el departamento de Estado dé por concluido el procedimiento de crisis.

108. Los programas de emergencia ocupacional se encuentran legislados en el capítulo VII, artículos 106 a 110. Este mecanismo preventivo consiste en generar empleo masivo por un período determinado, a través de contratación directa del Estado nacional, provincial y municipal, para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública y social, e intensivos en mano de obra, a través de la modalidad prevista en los artículos 43 a 46 de la norma (contrato de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento del empleo). Ello no obsta a que el Departamento de Estado, a través de actos fundados, haga uso de las otras modalidades contractuales previstas en el

texto, siendo de importancia por ello destacar -como lo hemos dicho al comenzar este análisis- que en realidad, al referirnos a la protección contra el desempleo, resulta aplicable en cualesquiera de las facetas que se pudieran configurar, el cuerpo normativo que, en su conjunto, se ha dado en denominar Ley nacional de empleo.

109. El sistema que estamos desarrollando tiene tres peculiaridades: la ley le da un carácter preferencial de aplicación en las zonas más densamente pobladas, sus beneficiarios serán los residentes en las áreas más próximas a la ejecución de las obras y se da prioridad a los trabajadores desocupados sin prestaciones por desempleo, los cuales estarían incluidos dentro de los mecanismos directos ya analizados.

110. En cuanto al tema de las dificultades relacionadas con el derecho a trabajar y progresos realizados en esta esfera, los problemas que pudiera enfrentar la República Argentina no van más allá de las condiciones de recesión económica producida como consecuencia del "plan antiinflacionario" en marcha.

111. Al comenzar el informe sobre "la protección contra el desempleo", habíamos expresado que la Ley nacional de empleo prevé mecanismos para hacer operativo el derecho constitucional a trabajar y que, al mismo tiempo, se otorga protección a los trabajadores desempleados, asumiendo la existencia de un desempleo masivo considerado hoy, además, como estructural. Quiere decir que, esencialmente, la cuestión del desempleo se encuentra centrada para la República Argentina en una dimensión estrictamente económica, pero que de acuerdo a las medidas estructurales económicas y los sistemas legales incorporados a la legislación para paliar la crisis, se encuentra en franco retroceso.

112. Es importante destacar este concepto; salvo la problemática económica, en la República Argentina no existe ninguna situación discriminatoria (racial, religiosa o de sexo) que pueda violentar el derecho a trabajar consagrado por la Constitución nacional.

Artículo 7

113. El artículo 14 bis de la Constitución nacional prevé para cualquier trabajador una retribución justa; dice así: "... igual remuneración por igual tarea". El artículo 103 de la Ley de contrato de trabajo define el salario como la contraprestación que debe percibir el trabajador como consecuencia del contrato de trabajo.

114. Este es el criterio a que se ha llegado en nuestro país, luego de una amplia discusión, y que fuera definido por el Decreto N° 333, del 3 de marzo de 1993, donde se excluye del concepto lato de remuneración a ciertas prestaciones con destino predeterminado, que el empleador otorga a todos o a parte de sus dependientes o a su familia a cargo, con el objeto de propender al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad laboral y al desarrollo comunitario. Entonces, en consecuencia, para la República Argentina existen dos derechos claramente distinguibles, esto es, el remuneratorio y, por otro

lado, aquellos otros beneficios que no deriven estrictamente de realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios a las órdenes del empleador, derivados del cumplimiento de una obligación en virtud de un contrato sinalagmático.

115. Esta distinción sólo tiene efecto a los fines de los aportes y contribuciones a la seguridad social (conf. artículo 1 del Decreto N° 333/93) y su enunciación en el instrumento jurídico es taxativa. Lo trascendente del Decreto N° 333/93 es que se reafirma el concepto de remuneración justa al impedir con esta discriminación que, en el ámbito de la discusión salarial, con estos beneficios, que antes integraban el concepto de salario, el sector empresarial quiera compensar remuneraciones cuyo monto no se comparezca con las expectativas del trabajador.

116. Definido entonces el concepto actual de remuneración, cabe ahora establecer las garantías que la ley otorga al trabajador, para que dicho salario alcance la noción de justicia, acorde con las necesidades de vida actual. Así es que nuestra propia Carta Magna introduce el principio de retribución justa y de salario mínimo y vital, principios que no son programáticos, sino que tienen una real vigencia operativa a través de la Ley de convenciones colectivas N° 14250, el Decreto N° 1334/91 y el Decreto N° 470, del 18 de marzo de 1993 y, por supuesto, los principios generales fijados por la Ley N° 20744 denominada de contrato del trabajo, sin dejar de mencionar las disposiciones de nuestro Código Civil, artículos 953 y 1627.

117. Para la República Argentina, el concepto de salario o remuneración justa se encuentra plenamente integrado a la noción de suficiencia, es decir, que el emolumento que recibe el trabajador sea el necesario para satisfacer sus necesidades normales de alimentación, habitación, vestuario, higiene y transporte. El medio por el cual se establece esa remuneración, es en casi todas las actividades profesionales, la convención colectiva, tema sobre el que volveremos, al abordar el tema específico.

118. Habíamos mencionado tres planos fundamentales por los cuales se introduce el concepto de remuneración justa en nuestro derecho (la Constitución nacional, las convenciones colectivas y, por último, la Ley de contrato de trabajo). Pero también existe un último resguardo para el trabajador; así lo dispone el artículo 114 de la Ley de contrato de trabajo: "Cuando no hubiese sueldo o salario fijado por convenciones colectivas o actos emanados de autoridad competente o convenidos por las partes, su cuantía será fijada por los jueces, ateniéndose a la importancia de los servicios y demás condiciones en que se prestan los mismos, al esfuerzo realizado y a los resultados obtenidos".

119. Este artículo que hemos comentado resulta entonces de notoria importancia, ya que el trabajador, en caso de duda, de inexistencia de remuneración y aún más de irrisoria remuneración, podrá recurrir al magistrado para su determinación, el que tendrá en cuenta, para su fijación, pautas puntuales que le fija la legislación.

120. Y no existe en el derecho argentino ninguna norma o acuerdo de partes que pueda prevalecer al principio tuitivo de retribución justa que venimos comentando. Así lo ha consagrado nuestro más alto tribunal: "si el derecho al salario vital mínimo y la retribución justa, que coexiste con otros, como la libertad de contratar, entraran en conflicto, deberá prevalecer el primero sobre esta última, porque así lo requieren los principios que fundan el ordenamiento jurídico social justo, que incluye el de la libertad contra la opresión" (conf. Corte Suprema de Justicia de la nación. Fallos 246:345).

121. De más está decir que también la norma en estudio consagra otro principio básico en su artículo 115 de la Ley de contrato de trabajo: "El trabajo no se presume gratuito".

122. Por otra parte, la legislación sustantiva civil también ocurre en defensa del trabajador, a través del artículo 953 y 1627 de dicho cuerpo normativo. El primero de ellos consagra la nulidad de cualquier acuerdo salarial (ya sea realizado por el propio trabajador o su representante en la convención colectiva) que vaya en contra de estos principios. Así dice: "... el objeto de los actos jurídicos... o hechos que no sean imposibles, ilícitos, contrarios a las buenas costumbres o prohibidos por las leyes, o que se opongan a la libertad de las acciones o de la conciencia o que perjudiquen los derechos de un tercero. Los actos jurídicos que no sean conforme a esta disposición son nulos como si no tuviesen objeto". Por su parte, el artículo 1627 es similar al artículo 114 de la Ley de contrato de trabajo, aunque este último perfeccionado y más acorde a los actuales tiempos. El precepto en cuestión establece: "El que hiciera algún trabajo, o prestare algún servicio a otro, puede demandar el precio, aunque ningún precio se hubiere ajustado, siempre que tal servicio o trabajo sea de su profesión o modo de vivir. En tal caso, entiéndese que ajustaron el precio de costumbre para ser determinado por árbitros".

123. Con estos dos artículos de nuestra legislación civil (que, lógicamente, hoy se ven superados por los principios tuitivos de la materia específica, esto es, el derecho laboral) queremos significar que la inquietud por la defensa del trabajador ya se encontraba en ciernes desde el pasado siglo en nuestro país.

124. El sistema se ve complementado por el instituto del salario mínimo y vital, consagrado en el artículo 14 bis de nuestra Constitución nacional, reiteradamente mencionado, cuya concreción legislativa se encuentra en el artículo 16 de la Ley de contrato de trabajo, ya enunciado al considerar la necesidad de que la remuneración sea suficiente, para que el trabajador pueda aspirar a: "alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión".

125. Por su parte, la Ley de empleo crea el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (arts. 135 a 138). Esta institución tendrá entre sus funciones determinar periódicamente el salario mínimo, vital y móvil (art. 136, inciso a)), tema sobre el que volveremos en el punto específico.

126. Por su parte, el artículo 139 del mismo texto legal dice: "El salario mínimo, vital y móvil garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución nacional y previsto por el artículo 116 de la Ley de contrato de trabajo será determinado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, teniendo en cuenta los datos de la situación socioeconómica, los objetivos del Instituto y la razonabilidad de la adecuación entre ambos".

127. El artículo 140 resulta de singular importancia por cuanto de alguna manera va estableciendo las diferencias que pudieran existir entre el concepto de remuneración justa y salario mínimo, por cuanto este último siempre resultará de una decisión de este Consejo, mientras que el salario justo será materia de la convención colectiva particular y dependiendo de otros factores.

128. En consecuencia, tenemos que el salario mínimo es la remuneración suficiente y sobre la que ningún trabajador podrá ganar menos: "Todos los trabajadores comprendidos en la Ley de contrato de trabajo, de la administración pública nacional, y de todas las entidades y organismos en que el Estado nacional actúe como empleador, tendrán derecho a percibir una remuneración no inferior al salario mínimo, vital y móvil que se establezca de conformidad a lo preceptuado en esta ley".

129. Entonces queda claro que la remuneración justa será aquella acordada libremente entre los trabajadores y empleadores, en una situación económica objetiva dada, pero garantizándole la ley al asalariado un emolumento mínimo suficiente. En el punto específico abordaremos este concepto desde el punto de vista de la negociación colectiva en concreto, pero quisimos dejar referenciado en este ítem el enunciado de lo que entendemos debe ser considerado remuneración justa.

130. La Ley de contrato de trabajo prevé un capítulo específico (el IV) dirigido a la tutela legal y a la protección del pago de la remuneración del trabajador, estableciendo principios básicos, a fin de proteger al sector más débil y asegurar la debida percepción salarial. Así, se enuncian en esta parte de la norma principios básicos de control, cuyos ítem más destacados podemos resumirlos en los siguientes:

- a) el principio general de pago en efectivo (art. 124);
- b) regularización del período de pago: mensualizado, jornal por día u hora de trabajo y por trabajo realizado, etc. (art. 126);
- c) el principio general del lugar, días y horas de pago (art. 129);
- d) límites a los adelantos salariales (hasta un 50%), salvo en los casos que específicamente autoriza la ley para su no observancia (art. 130 y concordantes);
- e) prohibición de compensación o retención de suma alguna que rebaje el monto de las indemnizaciones (art. 131 concordantes);

- f) la obligación del empleador de otorgar recibo, en doble ejemplar del mismo (arts. 138 y 139). Por su parte el artículo 140 fija el contenido del comprobante;
- g) la nulidad de todo recibo que pueda ser utilizado para simular la renuncia del trabajador o cualquier otra disposición que pudiera perjudicarlo en sus derechos (art. 145).

131. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe recordar el sistema especial de indemnización previsto en la Ley N° 24013 ya descrito para el caso de omisión o adulteraciones referidos a fecha de ingresos, remuneración que percibe el trabajador, conforme a lo establecido en los artículos 9 y 10 de la ley últimamente mencionada.

132. Sobre estos aspectos, la jurisprudencia argentina ha tenido oportunidad de pronunciarse en innumerables circunstancias. Cabe señalar como importante, aquellos que tienen relación con la adulteración que pudieran sufrir los recibos: "Los llamados "recibos liberatorios" (por toda cuenta, por saldo, etc.) no son válidos cuando la suma recibida es inferior a la que legalmente corresponda" (Corte Suprema Nacional, 28/8/50; 3/6/57; Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, 11/11/58; Cámara de Trabajo de Santa Fe, 30/10/67, entre otros). La Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires ha dicho que: "el recibo "por saldo" sólo prueba el pago de la cantidad que se da por recibida".

133. La norma específica que regula el método para la fijación de las remuneraciones es la Ley N° 14250, con sus diversas modificaciones, que se irán analizando a lo largo de este informe, sin perjuicio de la aplicación de la Ley de contrato de trabajo, en los casos individuales y de dudosa conformación, como lo establece el artículo 114 de la misma Ley. Quede en claro también, que hay ciertas actividades muy específicas que no son reguladas por este instrumento, lo que en su oportunidad se detallará.

134. La Ley N° 14250 sancionada el 29 de septiembre de 1953, fue el primer intento legislativo que se cristaliza en la República Argentina, a fin de otorgarle a los gremios la facultad de negociar las condiciones de trabajo, entre ellas el salario. Así enuncia su artículo 1: "Las convenciones colectivas de trabajo que se celebren entre una asociación profesional de empleadores, un empleador o un grupo de empleadores, y una asociación profesional de trabajadores con personalidad gremial, estarán regidas por las disposiciones de la presente Ley".

135. El sistema está estructurado en base a dos cuestiones fundamentales: la negociación vinculante va a estar a cargo de aquellas asociaciones profesionales con personería gremial, y la facultad homologatoria del Ministerio de Trabajo de los convenios suscritos por las partes. Cabe aclarar, que la predicha estructura procedimental fue modificada recientemente por el Decreto N° 470/93, el que más adelante se analizará.

136. El ámbito de la negociación estaba en principio encuadrado por la actividad (rama), cuestión que actualmente también se encuentra en debate y que ha motivado un proyecto de modificación, elevado por el poder ejecutivo nacional al Parlamento, con relación a la Ley N° 23551 de asociaciones sindicales.

137. El sistema de la personería gremial debe entenderse como aquellos beneficios o prerrogativas que se le otorgan a determinadas asociaciones sindicales en función de su representatividad. Entre estas prerrogativas está la de negociar las condiciones de trabajo y, por ende, los salarios. Sin embargo, debemos dejar en claro que esta facultad en ningún momento significa cercenar los derechos de la asociación simplemente inscrita (aquella que, en una misma actividad, tiene menor grado de representación), la que también tiene derechos nacidos de su existencia en un todo conteste con los principios de los convenios internacionales de trabajo Nos. 87 y 98.

138. La facultad homologatoria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social significa que los convenios a que arriben los actores sociales tendrán efecto sobre toda la actividad a que se refiere. Debemos decir también que esta facultad homologatoria el Estado la subordinaba a que los principios y los acuerdos consensuados "no contengan cláusulas violatorias de normas de orden público o dictadas en protección del interés general, como así tampoco que la vigencia de las mismas afecten significativamente la situación económica general (del país) o de determinados sectores de la actividad, o bien produzca un deterioro grave en las condiciones de vida de los consumidores" (artículo 4, párrafo 3 de la Ley N° 14250).

139. Debe señalarse, sin embargo, que esta cláusula homologatoria de ningún modo inhibe de efectos para las partes firmantes; y aún más, el mismo es válido de acuerdo a las normas del derecho civil que establecen la obligatoriedad de los acuerdos arribados entre ellas (artículo 1197 del Código Civil argentino).

140. La Ley de contrato de trabajo también tenía incidencia en la negociación salarial. Ello es así porque, aun en la existencia de la ley concreta de la materia, nunca ella podrá afectar los principios tuitivos en que está interesado el Estado a fin de proteger al trabajador. En este sentido, cabe precisar que la convención será válida sólo si otorga mayores o iguales beneficios al trabajador, pero nunca menores a los que surjan del contrato individual del trabajo. El artículo 7 dice: "Las normas de las convenciones colectivas homologadas serán de cumplimiento obligatorio y no podrán ser modificadas por los contratos individuales de trabajo, en perjuicio de los trabajadores...".

141. A su vez el artículo 9 de la Ley N° 20744 también se refiere a la cuestión: "Artículo 9 - En caso de duda sobre la aplicación de normas legales o convencionales prevalecerá la más favorable al trabajador, considerándose la norma o conjunto de normas que rijan cada una de las instituciones del derecho del trabajo. Si la duda recayese en la interpretación o alcance de la ley, los jueces o encargados de aplicarla se decidirán en el sentido más favorable al trabajador".

142. Afirmamos que la Ley de convenciones colectivas abarcaba no solamente el tema específico de los salarios, sino que, por el contrario, todas las condiciones de trabajo. En el artículo 14 de la Ley, se trata específicamente el tema de las remuneraciones en el acápite 2, denominado "De las comisiones paritarias", abarcativo de los artículos 14, ya mencionado, 15, 16 y 17.

143. El Decreto que reglamenta la Ley N° 14250 es el N° 6582/54, que también se adjunta.

144. A partir del año 1976 (24 de marzo), el proceso democrático en la República Argentina se vio interrumpido por un golpe militar. En el campo específico de la negociación, las mismas se vieron quebradas por el Decreto N° 9/76, el que disponía la suspensión transitoria de la actividad gremial de las entidades de trabajadores, empleadores y profesionales. Esta fue la característica fundamental muy crítica de la historia.

145. A partir de 1982, tímidamente la República Argentina comienza a recobrar parte de sus instituciones democráticas perdidas, entre ellas una facultad limitada de negociación. Posteriormente, con el advenimiento del Gobierno democrático (año 1983), este proceso de reafirmación institucional comienza a afianzarse, no sin tropiezos, con el dictado de normas tendientes a la regularización de la situación sindical, coincidente con los postulados de la OIT.

146. Un lustro después, como es de público conocimiento, este país cayó en un grave colapso económico que degeneró en una situación hiperinflacionaria, afectando a todos los sectores productivos de la comunidad. En este trágico contexto asume su responsabilidad el actual Gobierno nacional, habiendo sido necesaria la adopción de medidas de extrema urgencia. La situación permaneció inestable hasta el advenimiento del genéricamente denominado Plan de Convertibilidad (Ley N° 23928), encaminado a revertir el estado de precariedad económica en que se encontraba sumergida la República Argentina. En el artículo 10 de esta última ley, se estableció la imposibilidad de indexar precios y salarios. Con ello se pretendió hacer caer verticalmente el costo de vida y con ello frenar la espiral hiperinflacionaria.

147. Este enunciado general, que fuera adoptado en tiempos de verdadera emergencia económica, necesitó armonizarse con los principios y garantías consagrados en nuestra Constitución nacional y en especial, los consagrados por la legislación laboral a los que ya se ha hecho referencia. En materia previsional, se intentan sistemas para paliar la delicada situación que, desde entonces, preocupa en forma prioritaria a las autoridades nacionales.

148. En este contexto, se reglamentan para el ámbito laboral los preceptos de la Ley de convertibilidad. A través de esta norma, se pretende darle significado al concepto de "no indexación en materia salarial". Cabe entonces manifestar, como primera aproximación al tema, que la no indexación no significa para la República Argentina desconocer la necesidad de incrementar los salarios. Por el contrario, se trata de fomentar este aumento sobre bases sanas y de posible realización basado en presupuestos objetivos de la política económica nacional globalmente planificada.

149. Cuando buscamos acercarnos al concepto de "remuneración justa" la señalamos como aquella acordada libremente entre los trabajadores y los empleadores en una situación económica objetiva dada. Al mismo tiempo se garantiza al asalariado un emolumento mínimo suficiente. Este principio se mantiene inalterable en la actualidad, bajo el paraguas de la Ley de convertibilidad.

150. La situación económica, objetivamente considerada, era la posición hiperinflacionaria en que se encontraba la República Argentina. En estas condiciones, sólo había un mecanismo real y sano tendiente a lograr un aumento salarial. Ese único e indiscutible camino era el logro de una mayor productividad. Por eso es que el Decreto N° 1334/91 fomenta la negociación colectiva y el aumento salarial en base a esa premisa. Ello no implica la imposibilidad de realizarse acuerdos entre los sectores productivos, apartándose de tal metodología por cuanto si esta situación de aumentos no basada en la productividad se produjera, el único efecto que se verificaría sería la ausencia de homologación por parte de la autoridad de aplicación. Es decir, no tendrá efecto erga homines respecto a los trabajadores del mismo sector (artículo 8 de la Ley N° 14250), pero será válido entre las partes firmantes teniendo plena vigencia, en consecuencia, el convenio colectivo. Bajo esta fórmula se han firmado diversos acuerdos.

151. Cabe hacer notar que todo este sistema objeto de explicación se ha ido construyendo, buscando un sano equilibrio entre las necesidades de los trabajadores y una verdadera situación de emergencia económica ya descrita. En este sentido, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo tiene reiteradamente dicho que "en caso de situaciones de excepcionalidad económica, resulta posible limitar algunos de los aspectos de la negociación colectiva".

152. En este caso, las medidas tomadas por las autoridades nacionales se encuentran en una plena conformidad con los principios internacionales, ya que tampoco se puede catalogar de "limitación", cuando el único efecto de la no observancia por los actores sociales del Decreto N° 1334/91 es la no homologación por parte de la cartera laboral, requisito administrativo no sugerido, y menos impuesto por ningún convenio internacional.

153. A los fines de profundizar la negociación colectiva, y con ello lograr una mayor equidad en el salario de los trabajadores, es que se dictó el Decreto N° 470 del 18 de marzo de 1993. Por el mismo se pretende:

- a) la negociación en unidades menores;
- b) la fijación de salarios en base a módulos generales y particulares; y
- c) el respeto de las disposiciones de las Leyes Nos. 14250 y 23928.

154. Debemos dejar aclarado que en la actualidad en la República Argentina tiene plena vigencia la Ley N° 14250 y que tanto el Decreto N° 1334/91, como el que comentamos tienden a profundizar los principios de esa norma y, más particularmente, en el caso del Decreto primeramente mencionado, se trata de

identificar en forma clara y precisa la cláusula dispuesta en el artículo 4, tercer párrafo, de la Ley N° 14250 (texto ordenado N° 108/88) que dice: "Que la convención no contenga cláusulas violatorias de normas de orden público o dictadas en protección del interés general, como así tampoco que la vigencia de la misma afecte significativamente la situación económica general o de determinados sectores de la actividad o bien produzca un deterioro grave en las condiciones de vida de los consumidores", causales que impedirían la homologación administrativa, resueltas en el precepto, a través del criterio de la productividad.

155. Por su parte, el Decreto N° 470/93, al ampliar la base de negociación, permite un mayor sinceramiento de la estructura salarial convencional del país que, hasta hoy, no reflejaba el monto de lo realmente percibido, afectando tanto al sistema fiscal como previsional. Como lógica consecuencia, abarca también a los trabajadores en su conjunto y a los en estado de pasividad.

156. Decimos que el sistema es más equitativo al profundizar la base de negociación, por cuanto permitirá negociar convenios laborales por empresa, criterio que, como hemos dicho, no correspondía a las modalidades de la República Argentina, que se desarrollaban por rama de actividad o actividades y que determinaba que el salario fuera uniforme para todos, independientemente de las condiciones de la empresa. Este sistema pretendía asegurar al trabajador de empresas de menor dimensión económica, a fin de que obtuviera un sueldo convencional garantizado, pero, indudablemente, la uniformidad hacía que en las empresas que podían otorgar mejores salarios a sus trabajadores, dicho incremento se les otorgaba en lo que se conoce como "sueldo en negro".

157. Actualmente, con el sistema previsto en el Decreto N° 470/93, se permite modificar el nivel de negociación, a petición de cualquiera de las asociaciones profesionales o de cualquier empleador o grupo de empleadores comprendidos en el convenio de trabajo respectivo.

158. Esencialmente el instrumento normativo prevé que los acuerdos podrán negociarse según dos pautas generales:

- a) Un módulo general: integrado por las condiciones generales de trabajo y los salarios pactados convencionalmente, los que serán obligatorios para la actividad, rama, sector o empresa, para el que se haya pactado el convenio colectivo de trabajo.
- b) Un módulo particular: integrado por condiciones de trabajo y un salario variable que se establecerá por encima del módulo general y será obligatorio para los trabajadores comprendidos en la unidad de negociación. El empleador y la asociación sindical signataria del convenio colectivo de trabajo podrán modificarlo, aumentarlo, suprimirlo o establecerlo por única vez, según el ritmo de la actividad económica del establecimiento, empresa o grupo de empresas donde se haya pactado. Este módulo sólo será aplicable a los empleadores firmantes del convenio. Lo convenido en cualquier

nivel de negociación, será considerado como la norma convencional válida para las partes firmantes y oponible a cualquier otra disposición convencional vigente.

159. La norma también prevé la posibilidad de homologar el convenio suscrito, pero en el módulo general, ya que el enunciado en el acápite b) no requerirá de este trámite administrativo (conf. art. 3 bis, apartado c)).

160. Lo que trata de significar el Decreto es asegurar a través de condiciones de trabajo generales, las normas que aseguren un grado de igualdad para todos los trabajadores de la actividad, y sobre ello, (apartado b)) fijar condiciones más favorables para aquellas unidades productivas que se encuentren en condiciones de otorgarlas. A través de la homologación, esos acuerdos básicos o generales tendrán validez para todos los trabajadores de la actividad. Con ello, se armonizan entonces dos principios básicos que hacen a una remuneración justa, asegurarle a los trabajadores de empresas con menor poder económico unas condiciones de trabajo dignas y permitir a aquellos asalariados cuyos empleadores se encuentran en una mejor condición aspirar a la fijación de superiores condiciones de trabajo, acorde con estas circunstancias.

161. Cabe precisar que a partir de 1983 y con el advenimiento de la democracia, se fue sincerando la negociación salarial a través de distintos Decretos: 199/88; 200/88; 183/88 y la Ley N° 23546 de procedimientos para la negociación colectiva. El cuerpo normativo se completa con los Decretos Nos. 1334/91 y 470/93 ya referenciados.

162. Se ha puntualizado que había actividades específicas que no fueron incorporadas dentro de la convención colectiva; entre ellas debemos ubicar a los trabajadores de la administración pública que, posteriormente, fueron incorporados por la Ley N° 18753, reglamentada por Decreto N° 183/88, donde se incluye al personal que desempeña sus tareas en empresas o sociedades del Estado nacional.

163. Por su parte, la Ley N° 24185 y su Decreto reglamentario incorpora también en la negociación a los empleados de la administración central, constituyendo la comisión negociadora del convenio colectivo para trabajadores del Estado.

164. Es importante para la República Argentina la adopción de esta norma, ya que permite de esta forma armonizar nuestra legislación con el Convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo, denominado "De las relaciones de trabajo en la administración pública", incorporando en sus beneficios a una gran masa, como es el personal estatal.

165. Como afirmamos en el presente informe, el salario mínimo estaba unido al concepto de suficiencia en la remuneración y lo definía la Ley de contrato de trabajo, artículo 16, como "La menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador con cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte, esparcimientos, vacaciones y

previsión". Este concepto, que define en general lo que debe ser entendido por remuneración inferior, se ha encargado la doctrina de dividirlo en tres clases.

166. El salario mínimo es el contenido en el artículo 116 de la Ley de contrato de trabajo concordante con el artículo 14 bis de la Constitución nacional. Responden ambos contenidos al Convenio N° 26 de la OIT ratificado por la República Argentina mediante Ley N° 13560. La Ley le reconoce a esta categoría de emolumento carácter de inembargable, salvo por deudas alimentarias (art. 120), y no podrán abonarse salarios inferiores al mismo, salvo los casos específicos establecidos por el artículo 119. El mismo podrá expresarse en montos mensuales, diarios u horarios (art. 118) y abarcará a todo trabajador mayor de 18 años (art. 117).

167. Por su parte, la Ley N° 24013 denominada "Ley de empleo", tal como también se expresó, en el título VII legisla sobre el salario mínimo, vital y móvil. Al mismo nos remitimos (arts. 139 y 140), debiendo destacarse, sin embargo, la inclusión de tres aspectos fundamentales para su determinación:

- a) la situación socioeconómica;
- b) los objetivos del instituto; y
- c) la razonabilidad de la ecuación entre ambos.

168. Otra cuestión que merece destacarse en forma sustancial es que este salario mínimo, vital y móvil no podrá ser tomado como índice o base para la determinación cuantitativa de ningún otro instituto legal o convencional, con lo cual fija el alcance preciso del concepto, al desprenderlo de otros aspectos laborales, donde se hace necesario contar con la remuneración del trabajador, por ejemplo en la indemnización por despido. El salario mínimo no puede servir para afectar derechos del trabajador en ninguno de sus aspectos, los que generalmente son mensurados de acuerdo a la remuneración real. Así por ejemplo, para calcular la indemnización por antigüedad o despido, la ley acude a otros parámetros: "En casos de despidos dispuestos por el empleador sin justa causa habiendo o no mediado preaviso, éste deberá abonar al trabajador una indemnización equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal o habitual, percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor" (conforme al artículo 153 de la Ley de empleo, modificatorio del artículo 245 de la Ley N° 20744).

169. El salario mínimo profesional es el que surge de la negociación colectiva y para una determinada asociación profesional de trabajadores y que nunca puede ser menor al salario mínimo precitado.

170. El salario mínimo garantizado le asigna al trabajador la perduración de ciertos ingresos mínimos durante un período determinado, aunque no preste servicios durante todo ese tiempo por causas inherentes a la empresa. Ha sido

implantado como consecuencia de ciertas situaciones de orden económico que afectan periódicamente a algunas actividades, interrumpiendo la prestación de los trabajadores. Ello ha sido la causa de la sanción de la Ley N° 19856, que reconoce como antecedentes el Decreto-ley N° 14103/44, modificado por la Ley N° 12921 y la Ley N° 18835 para la industria frigorífica, y la Ley N° 21429 para los trabajadores de carga y descarga en el puerto de Buenos Aires, vinculado con la convención colectiva N° 420/73.

171. Desde el punto de vista del contenido juridicolegal, la teoría y la práctica de nuestro medio laboral presenta distintas clases de remuneraciones; algunas ya han sido vistas, como es el caso del salario mínimo. Sin embargo, existe una distinción importante en cuanto al carácter principal o complementario que pueden asumir distintas modalidades o clases de salarios. Esta clasificación está unida al modo y al tiempo en que se debe devengar al trabajador. La ley protege al asalariado, indicando que el mismo debe tener libre disposición del salario ganado, y las leyes exigen que se lo abone en dinero, al menos en su mayor parte.

172. En cuanto al tiempo, el artículo 126 de la Ley de contrato de trabajo establece en qué períodos se pueden pactar los pagos o fijarse por convención (art. 126): "El pago de las remuneraciones deberá realizarse en uno de los siguientes períodos: a) al personal mensualizado, al vencimiento de cada mes calendario; b) al personal remunerado a jornal o por hora, por semana o quincena; c) al personal remunerado por pieza o medida, cada semana o quincena respecto de los trabajos concluidos en los referidos períodos y una suma proporcional al valor del resto del trabajo realizado, pudiéndose retener como garantía una cantidad no mayor a la tercera parte de dicha suma". Quiere decir que el salario principal no puede ser abonado sino dentro de los plazos legales.

173. Entonces, tenemos por otro lado el salario complementario, también integrativo de la remuneración del trabajador pero que, a diferencia del principal, puede ser motivo de otros modos de pago de acuerdo a la naturaleza de la actividad, aunque generalmente debe ser abonado con la retribución principal; así lo dispone el artículo 127 de la misma norma: "Cuando se hayan estipulado remuneraciones accesorias, deberán abonarse juntamente con la retribución principal. En caso de que la retribución accesoria comprenda como forma habitual la participación en las utilidades o la habilitación, la época de pago deberá determinarse de antemano". Así ha dicho la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires (fallo del 5-11-57) que "la participación del personal en los honorarios devengados por los escribanos en la forma establecida por el artículo 30, Ley N° 5750 de la provincia de Buenos Aires, constituye participación en las utilidades y forma parte de la remuneración". Y la Cámara de Apelaciones de Rosario fijó que "Si se convino que el trabajador participare en las utilidades de cierto establecimiento, tiene derecho a ese beneficio, aun cuando la empresa diese pérdidas en su conjunto" (fallo del 16-12-58).

174. Entonces, debe entenderse que, para la República Argentina, el salario ordinario es el principal y que los componentes diferenciados del mismo son los que corresponden al salario complementario; para nuestro país, las

primas constituyen una forma de salario principal. A los fines de una mayor claridad en la exposición, se propone una clasificación donde se exponen las distintas formas de pago del salario ordinario o principal y otros componentes de la remuneración, distintos a la misma, y que constituyen el salario complementario. Obviamos su análisis por ser de común conocimiento. Consecuentemente, se propone la siguiente clasificación:

- a) El salario ordinario o principal y en dinero. Comprende:
 - i) Por tiempo. Se subdivide en jornal (horario diario) y sueldo.
 - ii) Por resultado. Se distingue:
 - a destajo;
 - comisión (que puede ser individual o colectiva);
 - porcentaje en ventas; y
 - primas.

- b) El salario complementario, integrado por:
 - i) gratificaciones;
 - ii) sueldo anual complementario;
 - iii) participación en las ganancias; y
 - iv) en especie, el que puede ser:
 - alimentos;
 - vivienda;
 - vestuario;
 - asistencia médica;
 - ocasión de ganancia;
 - viáticos;
 - bonificaciones; y
 - adicionales. Estos a su vez comprenden:
 - antigüedad;
 - funciones determinadas;

- tareas riesgosas;
 - trabajos extras;
 - título; y
 - premios.
- c) Las otras prestaciones salariales comprensivas de los siguientes aspectos:
- i) por accidentes y enfermedades inculpables;
 - ii) salario por incapacidad temporal por accidente de trabajo;
 - iii) salario por vacaciones gozadas;
 - iv) licencias y permisos especiales; y
 - v) suspensiones por causas económicas.

175. Como podemos observar, de la clasificación precedentemente expuesta, surge que las remuneraciones complementarias tienen una característica especial; esto es, que no responden a la fecha de pago de la remuneración ordinaria en casi todos los casos (por ejemplo, el sueldo anual complementario, vacaciones gozadas, etc.); que son variables en cuanto a su modalidad de prestación, de acuerdo a la naturaleza específica de la función del trabajador (tareas riesgosas); otras que responden natural o esencialmente a situaciones casuísticas, que tienen que ver con la forma en que el asalariado realiza su tarea o las circunstancias personales (por ejemplo, asignación por título, premios, bonificaciones, etc.). Concretando, podemos decir que responden a un concepto dinámico, en contraposición con el carácter estático del salario principal u ordinario, cuyos límites o definición se encuentran establecidos en el artículo 103 de la Ley de contrato de trabajo. Por otra parte, el Decreto N° 333/9 se ocupa en parte de diferenciar lo que venimos expresando. Lo hace al definir el salario principal u ordinario como la contraprestación por la puesta a disposición de la fuerza de trabajo, o al conceptuarlo como la realización de actos, ejecutar obras o prestar servicios a las órdenes del empleador, siempre como cumplimiento de la obligación del empleador, como parte de un contrato sinalagmático.

176. Se dispone de estadísticas sobre el salario mínimo, vital y móvil desde la creación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Con referencia a los salarios básicos, evolución de los mismos por convenio y categoría ocupacional, se acompaña un indicador oficial de salarios básicos por convenio de la industria manufacturera y la construcción, por rama de actividad y categoría ocupacional.

177. En cuanto a remuneraciones efectivamente pagadas, la Secretaría de Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realiza una encuesta mensual en los distintos sectores de la actividad

económica. Por otra parte, el INDEC lleva a cabo una encuesta de remuneraciones en el sector industrial y elabora mensualmente el Índice de Precios al Consumidor (costo de vida).

178. Hemos esbozado el principio de igual remuneración por igual tarea o trabajo (de idéntico valor) al referirnos al concepto de remuneración justa. Señalamos que el principio estaba consagrado en nuestra Constitución nacional, concretamente en el artículo 14 bis. Fue prácticamente la única modificación alcanzada por los constituyentes en el año 1957. Este principio, de carácter pragmático, responde al criterio más general de justicia esencial al derecho fundamental, consistente en la igualdad pero, a diferencia de lo que establece el artículo 16 de la misma Constitución, no sólo se lo manda respetar para el habitante "ante la ley", sino que la nueva cláusula exige que también haya igualdad en el terreno contractual. A partir de la reglamentación de este principio constitucional constituida por el artículo 81 de la Ley de contrato de trabajo, el mismo ha cobrado plena operatividad: "Artículo 81. El empleador debe dispensar a todos los trabajadores igual trato en identidad de situaciones. Se considerará que existe trato desigual cuando se produzcan discriminaciones arbitrarias fundadas en razones de sexo, religión o raza, pero no cuando el diferente tratamiento responda a principios de bien común, como el que se sustenta en la mayor eficacia, laboriosidad o contracción a sus tareas por parte del trabajador".

179. Fue la Corte Suprema de Justicia de la nación la que dio una mayor precisión y alcance a la cláusula constitucional, estableciendo que el principio de igual remuneración por igual tarea "no es sino la expresión de la regla más general de que la remuneración debe ser justa". Así entendido, es indudable que se opone a discriminaciones arbitrarias, como serían las fundadas en razones de sexo, religión o raza, pero no aquellas que se sustenten en motivos del bien común". En otro párrafo de la sentencia, se expresa que tampoco se opone ese principio a discriminaciones fundadas en "la mayor eficacia, laboriosidad y contracción al trabajo del obrero" (conf. fallo CSJN 265:242).

180. La operatividad del principio de igualdad a que nos venimos refiriendo se proyecta naturalmente sobre las cláusulas de las convenciones colectivas, ya que éstas operan a manera de ley (en sentido material) y no podrían, consecuentemente, contener normas imperativas vedadas por la Constitución nacional o las leyes que en su consecuencia se dicten (en sentido formal).

181. Debemos destacar que, además de las disposiciones de la Carta Fundamental, el Convenio N° 100 de la OIT, ratificado por el Decreto-ley N° 11595/56, consagra la igual remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina. Sobre este particular, el artículo 172 de la Ley de contrato de trabajo establece: "la mujer podrá celebrar toda clase de trabajo, no pudiéndose consagrar por las convenciones colectivas de trabajo o reglamentaciones de trabajo autorizadas ningún tipo de discriminación en el empleo fundada en el sexo o estado civil de la misma, aunque este último se altere en la relación laboral".

182. Por su parte, la Ley N° 24013 derogó el artículo 173 de la Ley de contrato de trabajo que impedía a las mujeres realizar actividades en horario nocturno. Cabe señalar que en la República Argentina se promulgó, con fecha 23 de agosto de 1989 la denominada Ley antidiscriminatoria, cuyo artículo 1 reza: "Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionado." "A los efectos del presente artículo -prosigue la norma- se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorias determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos".

183. En el capítulo II del título VII de la Ley de contrato de trabajo se legisla protectivamente el estado de maternidad de la mujer, estableciendo un sistema de licencia por maternidad con opciones optativas para la mujer. "Artículo 177. Queda prohibido el trabajo del personal femenino durante los 45 días anteriores al parto y hasta 45 días después del mismo. Sin embargo, la interesada podrá optar por que se le reduzca la licencia anterior al parto, que en tal caso no podrá ser inferior a 30 días; el resto del período total de licencia se acumulará al período de descanso posterior al parto. En caso de nacimiento pretérmino se acumulará al descanso posterior todo el lapso de licencia que no se hubiere gozado antes del parto, de modo de completar los 90 días...".

184. Durante el tiempo de la licencia, la mujer gozará de su sueldo íntegro, así como también de las asignaciones del sistema de seguridad social. También se le asegura la estabilidad en el empleo durante el tiempo de la gestación y el mismo tendrá carácter de derecho adquirido a partir del momento en que la trabajadora notifique fehacientemente su embarazo al empleador, conforme al mismo artículo. Cabe precisar, asimismo, que en caso de permanecer ausente de su trabajo durante un tiempo mayor a consecuencia de una enfermedad que tenga su origen en el embarazo o parto y la incapacite para reanudarlo, la mujer será acreedora a los beneficios previstos en el artículo 208 de la norma, prolongándose la licencia por 6 meses, si su antigüedad fuera menor a 5 años, y 12 meses si fuera mayor.

185. La ley establece una presunción en caso de que la trabajadora fuera despedida durante el tiempo del embarazo o siete meses y medio posteriores a la fecha del parto. Así reza la norma: "Se presume, salvo prueba en contrario, que el despido de la mujer trabajadora obedece a razones de maternidad o embarazo cuando fuese dispuesto dentro del plazo de siete meses y medio anteriores o posteriores a la fecha del parto, siempre y cuando la mujer haya cumplido con su obligación de notificar y acreditar en forma el hecho del embarazo, así como, en su caso, el del nacimiento...".

186. En caso de verificarse esta circunstancia, la ley establece una indemnización especial equivalente a un año de remuneraciones, que se acumulará a la establecida en el artículo 245 ya referenciado (conf. artículo 182 de la Ley de contrato de trabajo).

187. El cuerpo normativo prevé también descansos diarios para la lactancia. Así dispone el artículo 179 al decir: "Toda trabajadora madre de lactante podrá disponer de dos descansos de media hora para amamantar a su hijo en el transcurso de la jornada de trabajo, y por un período no superior a un año posterior a la fecha del nacimiento. Salvo que por razones médicas sea necesario que la madre amamante a su hijo por un lapso más prolongado. En los establecimientos donde preste servicios, el número mínimo de trabajadoras que determine la reglamentación, el empleador deberá habilitar salas maternales y guarderías para niños hasta la edad y en las condiciones que oportunamente se establezca...".

188. La jurisprudencia ha sido particularmente severa con los empleadores que no cumplieran este precepto legal en el sentido de que "... si el empleador no otorga a la madre las comodidades necesarias para amamantar a su hijo, ella puede darse por despedida aun cuando no haya sido obligatorio instalar una sala maternal" (conf. Cámara Nacional del Trabajo, Sala 3ª, 30 de octubre de 1972).

189. La ley va mucho más allá, otorgando a la mujer trabajadora que tuviere un hijo, una serie de opciones a favor de ella:

- a) Continuar su trabajo en la empresa en las mismas condiciones que se venía realizando, y
- b) Rescindir su contrato de trabajo, percibiendo la compensación por tiempo de servicio que se le asigna por este inciso, o los mayores beneficios que surjan de los estatutos profesionales o convenciones colectivas de trabajo. En tal caso, la compensación será equivalente al 25% de la remuneración de la trabajadora, calculada en base al promedio fijado en el artículo 245 por cada año de servicio, la que no podrá exceder de un salario mínimo vital por año de servicio o fracción mayor de tres meses. El reingreso de la mujer trabajadora el empleador podrá disponerlo en el cargo de la misma categoría o en cargo o empleo superior o inferior al indicado, de común acuerdo con la mujer trabajadora. La violación de estas normas es una causal de despido injustificado.

190. Similares disposiciones fueron incorporadas a los estatutos específicos de la administración pública de la República Argentina.

191. En la República Argentina no se presentan aspectos que impidan la extensión a todos los trabajadores del principio de una remuneración justa. En los capítulos anteriores se han desarrollado in extenso las disposiciones legales tendientes a garantizar a los trabajadores una remuneración acorde para satisfacer sus condiciones de existencia digna, tanto para él como para su familia.

192. Las principales normas en la República Argentina en relación con la seguridad y la higiene en el trabajo son las siguientes:

- a) Ley N° 19587 de higiene y seguridad en el trabajo;
- b) Decreto N° 351/79 reglamentario de la Ley N° 19587;
- c) Resolución 2/89 sobre participación de la Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo en los convenios colectivos;
- d) Disposiciones 31/89, 33/90 y 41/89 reglamentarias sobre el Registro Nacional de Sustancias Cancerígenas y Libro Rubricado de Contaminantes Ambientales, respectivamente;
- e) Resolución 369/91 sobre utilización, manipuleo y disposición segura de los difenilos policlorados y sus desechos;
- f) Resolución 444/91 modificando los valores de concentraciones máximas permisibles para contaminantes químicos (anexo III, Decreto N° 351/79);
- g) Resolución 577/91 referente al uso, manipuleo y disposición segura del amianto y sus desechos (asbestos);
- h) Normativa sobre condiciones de trabajo, medicina, higiene y seguridad en el trabajo de los conductores del automotor público de pasajeros por caminos (conforme Decreto N° 2254/92).

193. La Dirección Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es el órgano encargado de coordinar y ejecutar las políticas relacionadas con el área de salud en el trabajo. Y consecuentemente, es el órgano de aplicación de la Ley de higiene y seguridad en el trabajo (N° 19587). Habíamos dicho que la norma en comentario constituía una de las primeras de tan alta complejidad en el mundo y que había sido imitada en sus principios por otros países. En este sentido, la Dirección Nacional de Salud centraliza todos los aspectos atinentes a la misma. Por eso es que cada órgano que compone esta Dirección Nacional constituye en sí mismo un complejo organigrama de funciones, que debe contar con personal altamente especializado y con tecnología de última generación.

194. La Dirección en cuestión está compuesta por seis departamentos:

- a) Registro, procesamiento y documentación;
- b) Inspección;
- c) Técnico legal;
- d) Patología del trabajo y estudios epidemiológicos;

- e) Higiene analítica y supervisión biológica; y
- f) Centro Nacional de Higiene y Seguridad Ocupacional.

195. El ámbito de actuación de la Dirección es amplio y pueden clasificarse sus actividades: de carácter preventivo y represivo:

- a) Funciones de carácter preventivo. Ejecuta acciones de inspección, investigación, estudios relacionados con la salud del trabajador, formación, divulgación y difusión de esta temática, registro y evaluación de la documentación, homologación de equipos y elementos de protección personal y colectiva, entre otros;
- b) Funciones de carácter represivo. La Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo realiza la instrucción de los sumarios que se labran contra las empresas infractoras de la normativa vigente en materia de salud, correspondiendo asimismo a la Dirección de Inspección del Trabajo de este Ministerio -sector sumario- la resolución definitiva de los mismos. Este procedimiento se cumple conforme lo reglado por la Ley N° 18695. Por otra parte, el artículo 200 de la Ley de contrato de trabajo establece que "la autoridad de aplicación constatará el desempeño de tareas en condiciones de insalubridad; intimará previamente al empleador a adecuar ambientalmente el lugar, establecimiento o actividad para que el trabajo se desarrolle en condiciones de salubridad, dentro del plazo razonable que a tal efecto determine. Si el empleador no cumpliera en tiempo y forma la intimación practicada, la autoridad de aplicación procederá a calificar las tareas o condiciones ambientales del lugar de que se trate". La declaración de insalubridad estará a cargo también de la Dirección Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y debe estar fundada en dictámenes médicos de rigor científico y sólo podrá ser dejada sin efecto por la misma autoridad si desaparecieran las circunstancias (conf. art. 200). Es importante destacar este artículo por cuanto de él surgen dos aspectos esenciales para entender cómo funcionan los dictámenes de este organismo o las resoluciones que pudieran recaer sobre cuestiones litigiosas, siempre y cuando, claro está, en este último aspecto, guardando para los justiciables el derecho de defensa y pudiendo recurrir ante la Cámara Nacional del Trabajo, una vez agotada la vía administrativa. Los dictámenes de la Dirección Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, como resoluciones en los sumarios de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo tienen carácter de orden público y no pueden ser modificados por las partes, constituyendo también la declaración de insalubridad el requisito previo necesario para fijarle al trabajador la jornada de seis horas. Ello resulta coherente con el principio indelegable del Estado de preservar la salud de sus habitantes. La jurisprudencia ha emitido opinión sobre estos aspectos. Así, sobre la cuestión de orden público, ha dicho: "Cabe reputar de insalubres los lugares de trabajo, declarados tales por la autoridad administrativa, aunque el cese de la insalubridad fue gestionado por los trabajadores y la empresa pero sin que

la autoridad se hubiese pronunciado al respecto" (conf. S. C. B. A., 10 de agosto de 1971). Por otra parte, se ha pronunciado también sobre el requisito previo de la declaración para la obtención por parte de los trabajadores de la jornada reducida:
"La declaración administrativa de insalubridad es condición previa del goce de la jornada de seis horas" (conf. Cámara Nacional del Trabajo, Sala II, 25-3-53).

196. En la República Argentina las disposiciones y principios legales y jurisprudenciales que venimos enunciando son de aplicación a todas las categorías de trabajadores y empresas, ya se trate de establecimientos privados o de la administración pública nacional, provincial o municipal. Sobre este particular la Ley N° 19587 es clara al enunciar: "Sus disposiciones se aplicarán a todos los establecimientos y explotaciones, persigan o no fines de lucro, cualesquiera sea la naturaleza económica de las actividades, el medio donde ellas se ejecuten, el carácter de los centros y puestos de trabajo y la índole de las maquinarias, elementos dispositivos o procedimientos que se utilicen o adopten" (art. 1, segunda parte). En el artículo segundo de la misma ley, se estipula: "A los efectos de la presente Ley (básica de seguridad e higiene) los términos "establecimiento", "explotación", "centro de trabajo" o "puesto de trabajo" designan todo lugar destinado a la realización o donde se realicen tareas de cualquier índole o naturaleza con la presencia permanente, circunstancial, transitoria o eventual de personas físicas y a los depósitos y dependencias anexas de todo tipo en que las mismas deban permanecer o a los que asistan o concurran por el hecho o en ocasión del trabajo o con el consentimiento expreso o tácito del principal. El término empleador designa a la persona, física o jurídica, privada o pública, que utiliza la actividad de una o más personas en virtud de un contrato o relación de trabajo".

197. Consecuentemente con lo expuesto, cabe precisar que en la Argentina no existen sectores de la actividad laboral a los que no se aplican plenamente las medidas relativas a la seguridad y la higiene en el trabajo.

198. La Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, dependiente de la cartera laboral, registra los siniestros laborales, conforme a lo dispuesto en el Decreto N° 351/79 (anexo VIII, resolución ministerial N° 2665/80) reglamentario de la Ley N° 19587. Las estadísticas se compilan una vez al año, con datos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Las últimas con las que cuenta la mencionada Dirección Nacional datan del año 1988.

199. Los accidentes de trabajo, por tipo de incapacidad, se distribuyeron de la siguiente manera:

Mortales	88
Incapacidad permanente	728
Incapacidad temporal	84.105
Otros casos	<u>32.592</u>
Total	117.513

200. Si consideramos la incidencia de los accidentes en relación a los trabajadores, se puede concluir que se produjeron 150 accidentes por cada 1.000 trabajadores. Con relación a la frecuencia de los mismos, se observa que se produjeron 72 accidentes por cada millón de horas trabajadas.

201. A continuación se detallan las enfermedades profesionales declaradas en el año 1988. Se observa que la afección auditiva causada por el ruido concentró el 76,18%.

<u>Enfermedades</u>	<u>Número</u>	<u>Porcentaje</u>
Neumoconiosis causadas por polvos minerales esclerógenos	6	0,66
Enfermedades broncopulmonares causadas por el polvo de algodón	3	0,33
Asma profesional	15	1,65
Enfermedades causadas por el cromo	2	0,22
Enfermedades causadas por el plomo	61	6,69
Enfermedades causadas por el sulfuro de carbono	1	0,11
Afección auditiva causada por el ruido	694	76,18
Enfermedades causadas por las vibraciones	69	7,57
Enfermedades de la piel	26	2,85
Enfermedades infecciosas o parasitarias	20	2,20
Otras enfermedades	<u>14</u>	<u>1,54</u>
Total	911	100,00

202. El artículo 14 bis de la Constitución argentina establece que el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor. El principio de igualdad en condiciones para el ascenso resulta contenido en este principio constitucional. La equidad a que se refiere la norma fundamental, significa concederle al trabajador la igualdad en el caso concreto y una vez analizado el contexto en el que se desarrolla su tarea. No puede existir la igualdad en la uniformidad sino que, para el ascenso del trabajador, deberán tenerse en cuenta principios que hacen a la mayor eficiencia en el trabajo, contracción a sus tareas, etc. Por lo tanto, el principio de igualdad para el ascenso -sin distinción de sexo, religión o raza- parte de un concepto diferenciador en función de los métodos de calificación y evaluación del empleador, los que sí deben ser objetivos. El artículo 81 de la Ley de contrato de trabajo establece: "El empleador debe

dispensar a todos los trabajadores igual trato en identidad de situaciones. Se considerará que existe trato desigual cuando se produzcan discriminaciones arbitrarias fundadas en razones de sexo, religión o raza, pero no cuando el diferente tratamiento responda a principios del bien común, como el que se sustenta en la mayor eficacia, laboriosidad o contracciones a sus tareas por parte del trabajador".

203. Por su parte los convenios colectivos, como ámbito específico de la regulación concreta de las condiciones de trabajo, también fijan normas para la categorización del personal y condiciones para el ascenso. En este sentido, se puede ejemplificar con convenios celebrados en los ramos de empleados de comercio, de la construcción, alimentación, metalúrgico, etc. En el ámbito estatal, el Decreto N° 993/91 por el que se instituye el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), también fija un régimen para las condiciones de ascenso del personal comprendido en el mismo.

204. El criterio de la especialización y de la formación profesional constituye para la República Argentina un elemento básico a considerar, a los fines de meritarse las condiciones de ascenso del personal. El Estado está interesado en la formación de sus trabajadores y que ese elemento sea considerado por el empleador a los fines del ascenso del asalariado. El artículo 5 de la Ley N° 24013 establece: "El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social será la autoridad de aplicación de esta Ley y deberá elaborar regularmente el Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional...". Por su parte el artículo 3 también dice: "La política de empleo comprende las acciones... de formación y orientación profesional para el empleo... su formulación y ejecución es misión del poder ejecutivo a través de la acción coordinada de sus distintos organismos".

205. Por su parte el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil contemplado en el capítulo I del título VI de la Ley N° 24013 le asigna al instituto creado la misión de formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional (art. 135, inc. f)). Debe señalarse que este organismo está compuesto en forma tripartita con representantes de los empleadores, trabajadores y del Estado.

206. La igualdad de condiciones para el ascenso en la República Argentina se encontraba contenida tanto en el derecho positivo de la actividad privada como de la pública. Ello era una consecuencia natural de que a través de ambos sectores de la actividad se reglamentaba el principio contenido en el artículo 14 bis de la Constitución. Para ser más gráfico, el sistema se encuentra estructurado, basado en una supervisión o responsabilidad de capacitación del Estado frente a los sectores privados; ello basado también en la responsabilidad originaria de la garantía constitucional del derecho a la educación, que recae en la actividad pública.

207. Entonces tenemos que, a través de las convenciones colectivas, los trabajadores privados tendrán su sistema de ascenso, fijado libremente entre la asociación profesional de trabajadores y empleadores, donde en muchos casos se fijan cursos de especialización financiados por los empresarios o los

sindicatos respectivos. Pero, además de ello, el Estado asume su responsabilidad educativa a través de la Ley N° 24013 de empleo, cuyo brazo ejecutor será la Subsecretaría de Formación Profesional creada por Decreto N° 1334/92. En el campo específico del trabajador público, los Decretos Nos. 993/91 y 994/91 crean el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.

208. La Ley N° 24013 fija pautas claras y precisas, a los fines de lograr la especialización del trabajador y con ello su mejor inserción laboral, porque -volvemos a repetir- la política de la República Argentina es, en esta materia, lograr aptitudes profesionales como principio fundamental para la aptitud del trabajador para el ascenso, teniendo en cuenta que la especialización constituye el elemento primordial de la reconversión mundial que se viene gestando en las actividades económicas-industriales. Ya hemos hecho mención a lo largo de este trabajo, de diversos aspectos de la Ley de empleo referente a la formación profesional; basta citar como ejemplo los artículos 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88 y 89 de la norma legal en comentario.

209. Nos referiremos a la Subsecretaría de Formación Profesional, creada a la luz de la Ley N° 24013, y en particular a lo dispuesto en el artículo 5 de la misma, donde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene a su cargo la elaboración regular de un plan nacional de empleo y formación profesional. Dentro de las funciones de esta Subsecretaría se mencionan:

- a) planificar y ejecutar la política de formación profesional en todos sus aspectos y modalidades, los que incluyen la formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores;
- b) integrar la formación profesional en la política nacional laboral;
- c) participar en el Consejo Nacional de Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, a efectos de formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de formación profesional.

210. Por su parte, se incorpora a la Subsecretaría de Formación Profesional el personal del Consejo Nacional de Educación Técnica (organismo descentralizado de la Secretaría de Educación del Ministerio de Cultura y Educación).

211. El sistema se encuentra integrado, tanto por la actividad privada como la estatal y en este último caso, como una función de coordinador; en este sentido, la Ley N° 22317 del 31 de octubre de 1980, prevé un sistema de crédito fiscal para las empresas que dediquen recursos a la educación del personal. Artículo 1: "Las personas de existencia visible o ideal que posean establecimientos industriales y tengan organizados cursos de educación propios o en colaboración con otras personas o contribuyan al sostenimiento de escuelas o cursos de dicha índole, organizados por asociaciones, instituciones o cámaras gremiales, siempre que tales cursos o escuelas estén aprobados por el Consejo Nacional de Educación Técnica, tendrán derecho al cómputo del crédito fiscal establecido por la presente Ley". Por su parte, el artículo 3

de la misma Ley establece: "El crédito fiscal a que se refiere el artículo 1 se instrumentará mediante certificados que se emitirán al efecto. El cupo anual de tales certificados será establecido anualmente en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de recursos de la Administración Nacional".

212. En este contexto es que la Subsecretaría de Formación Profesional también interviene en la distribución de estos cupos de créditos fiscales. Así reza el decreto de su constitución: elaborar el anteproyecto de asignación anual de los recursos del Fondo Nacional de Empleo, correspondientes a acciones de formación profesional, e intervenir en la distribución del cupo anual previsto por la Ley N° 22317.

213. El artículo 128 de la Ley N° 24013 es claro en cuanto a la responsabilidad que le compete al poder ejecutivo nacional en la especialización de los trabajadores. Dicho precepto legal dice: "El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá elaborar programas de formación profesional para el empleo que incluirán acciones de formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores tendientes a apoyar y a facilitar:

- a) creación de empleo productivo;
- b) reinserción ocupacional de los trabajadores desocupados;
- c) reasignación ocupacional derivada de las reformas del sector público y la reconversión productiva;
- d) el primer empleo de los jóvenes y su formación y perfeccionamiento laboral;
- e) mejora de la productividad y transformación de las actividades informales".

214. Por su parte, el artículo 129 fija las atribuciones de la cartera laboral para lograr este objetivo:

- a) integrar la formación profesional para el empleo en la política nacional laboral;
- b) coordinar la ejecución de programas de formación profesional para el empleo con los organismos del sector público nacional, provincial o municipal y del sector privado, a través de la celebración de convenios;
- c) validar la certificación de calificaciones adquiridas en contratos de práctica laboral y de trabajo-formación;
- d) formular los programas de alternancia de formación y práctica laboral en los contratos de trabajo-formación.

215. Estas funciones representan la primera vez que en la República Argentina se realiza un intento serio, globalizante de todos los sectores que tienen que ver con la educación y el perfeccionamiento del trabajador; son concentradas como el brazo ejecutor en la Subsecretaría de Formación Profesional. A los fines de graficar en la práctica cómo se lleva a cabo este cometido, es que se acompaña la síntesis del plan anual de capacitación profesional (conjuntamente con el Decreto N° 1334/92 de creación de la Subsecretaría de Formación Profesional y la Ley N° 22317 de creación de créditos fiscales para establecimientos industriales que tengan organizados cursos de capacitación).

216. También se ha articulado para los trabajadores del sector público un sistema nacional de la profesión administrativa (Decretos Nos. 993 y 994, ambos del año 1991). El mismo constituye el primer intento serio de organizar la carrera administrativa en el Estado nacional. En el título I del anexo I del Decreto N° 993/91, en su artículo 6, se puntualiza: "La carrera del agente será la resultante del progreso de su ubicación escalafonaria mediante la promoción a los distintos niveles y grados y el acceso a las funciones que sean tipificadas como "ejecutivas" en los términos del presente. En todos los casos, se hará con sujeción a los sistemas de selección y procedimientos de evaluación del desempeño establecidos en los títulos pertinentes del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa".

217. El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa contará con agrupamientos en seis niveles con sus correspondientes grados, ordenados de acuerdo a la complejidad, responsabilidad y requisitos de capacitación propios de las funciones respectivas (artículo 2 del mismo Decreto). Por el mismo texto normativo se crea el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), destinado a la formación, perfeccionamiento y actualización del personal, estableciendo un sistema nacional de capacitación, teniendo a su cargo la realización de los cursos, seminarios y demás actividades de capacitación que se desarrollen en las distintas jurisdicciones, de conformidad con lo que previamente determine la autoridad de aplicación en materia de prioridades temáticas y complejidad de los estudios (conf. artículo 52, título V, Decreto N° 993/91). Por este cuerpo normativo, también se crea un sistema escalafonario y de ascenso del personal, basado fundamentalmente en el nivel de capacitación obtenido.

218. En la República Argentina, hasta el momento de elaborarse el presente informe, no se han presentado factores que virtualmente dificulten o afecten la realización del programa para la realización del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias al progreso. Debe señalarse que la política global encarada por la actual administración data de aproximadamente dos años. Obviamente es prematuro dar una estimación o hacer un diagnóstico sobre los resultados obtenidos o las dificultades en su realización.

219. La Constitución nacional, en el artículo 14 bis, dice: "El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador... jornada limitada; descanso y vacaciones pagadas". Este principio constitucional se va a ver luego reglamentado en las diversas convenciones colectivas y estatutos profesionales, así como también en la Ley de contrato de trabajo. En el sector público, la Ley N° 22140 va a contemplar

el régimen para los trabajadores de la administración central. Tanto la Ley de contrato de trabajo, como la Ley N° 22140 (Régimen Jurídico Básico de la Función Pública) contemplarán las normas mínimas que luego y de acuerdo a los principios generales ya expuestos, podrán ser elevados por los sistemas particulares de cada una de las ramas de actividades de los trabajadores.

220. Lo importante es destacar que para la República Argentina, los institutos previstos en este apartado del informe hacen a la salud del trabajador y en consecuencia las normas mínimas previstas en la legislación sustancial (Ley de contrato de trabajo o N° 22140) no pueden ser modificadas por iniciativa privada de las partes, sino que tienen el carácter de orden público y que se encuentran receptados estos derechos en nuestra Constitución nacional.

221. En el título IX, denominado "De la duración del trabajo y descanso semanal", por su capítulo I se legisla sobre la jornada de trabajo. El artículo 197 de la norma define a la jornada de trabajo como "todo el tiempo durante el cual el trabajador esté a disposición del empleador en tanto no pueda disponer de su actividad en beneficio propio".

222. La ley receta, entonces, un concepto amplio, independientemente de que se encuentre realizando un trabajo efectivo o no; la sola disposición del tiempo a favor del empleador debe ser considerada como jornada de labor (art. 197, 2ª parte).

223. La distribución de las horas de trabajo será facultad privativa del empleador y también la diagramación de los horarios. La extensión de la jornada de trabajo es uniforme en todo el territorio de la República y se regirá por lo dispuesto en la Ley N° 11544.

224. El artículo 1 de la Ley N° 11544 (modificada por el Decreto-ley N° 10375 del año 1956) dice: "La duración del trabajo no podrá exceder de 8 horas diarias o 48 semanales para toda persona ocupada por cuenta ajena en explotaciones públicas o privadas, aunque no persigan fines de lucro. La limitación establecida por esta Ley es máxima y no impide una duración del trabajo menor de 8 horas diarias o 48 semanales para las explotaciones señaladas. No están comprendidos en las disposiciones de esta Ley los trabajos agrícolas, ganaderos y los del servicio doméstico, ni los establecimientos en que trabajen solamente miembros de la familia del jefe, dueño, empresario, gerente, director o habilitado principal".

225. El artículo 198 de la Ley de contrato de trabajo preceptúa que la jornada máxima de 8 horas podrá ser reducida, cuando lo establezcan las disposiciones nacionales reglamentarias de la materia, salvo estipulación particular de los contratos individuales de trabajo.

226. De ambos textos legislativos se deduce, entonces, que el máximo de la jornada legal no es susceptible de negociación entre las partes, tal como ya lo hemos manifestado; no así la reducción de la misma, que puede ser sometida al acuerdo de los sectores. Lógicamente que el salario del trabajador será en proporción a las horas de labor.

227. La jornada máxima podrá tener excepciones, conforme lo fija el artículo 199: "El límite de duración del trabajo admitirá las excepciones que las leyes consagren en razón de la índole de la actividad, del carácter del empleo del trabajador y de las circunstancias permanentes o temporarias que hagan admisible las mismas, en las condiciones que fije la reglamentación".

228. Por su parte, la Ley N° 11.544 establece una serie de excepciones al límite máximo de la jornada legal:

- a) cuando se trate de empleo de dirección o vigilancia;
- b) cuando los trabajos se efectúen por equipos, la duración del trabajo podrá ser prolongada más allá de las 8 horas por día y de 48 semanales, a condición de que el término medio de las horas de trabajo sobre un período de 3 semanas a lo menos no exceda de 8 horas por día o de 48 semanales;
- c) en caso de accidente ocurrido o inminente, o en caso de trabajo de urgencia a efectuarse en las máquinas, herramientas o instalaciones, o en caso de fuerza mayor, pero tan sólo en la medida necesaria para evitar que un inconveniente serio ocurra en la marcha regular del establecimiento y únicamente cuando el trabajo no pueda ser efectuado durante la jornada normal, debiendo comunicarse el hecho de inmediato a las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley.

229. Por otra parte, los reglamentos del poder ejecutivo pueden ser fijados por industria, comercio y oficio y por región:

- a) las excepciones permanentes admisibles para los trabajos preparatorios o complementarios que deben necesariamente ser ejecutados fuera del límite asignado al trabajo general del establecimiento o para ciertas categorías de personas cuyo trabajo sea especialmente intermitente;
- b) las excepciones temporarias admisibles para permitir a las empresas hacer frente a las demandas extraordinarias de trabajo (artículo 4, Ley N° 11544).

230. Debemos dejar sentado que las excepciones son taxativas y sólo existe posibilidad de implantarlas en la medida que se encuentren aprobadas por la autoridad de aplicación (el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). Asimismo, deben contar con la previa consulta de las asociaciones de trabajadores y empleadores (conforme lo dispone el artículo 5 de la misma norma).

231. La República Argentina ha ratificado el Convenio Internacional N° 1 por Ley N° 11726 sobre horas de trabajo en la industria, y el Convenio N° 30 por Ley N° 13560 sobre horas de trabajo en el comercio y las oficinas.

232. Finalmente, cabe puntualizar que la Ley N° 24013 denominada de empleo, va a modificar el artículo 198 de la Ley de contrato de trabajo, referido a la jornada reducida, ya comentado, agregando como otra posibilidad de modificación a la jornada máxima legal, lo que las partes pueden acordar en las convenciones colectivas de trabajo. Dispone también que el cálculo de la jornada máxima de 8 horas podrá establecerse en base a promedios, de acuerdo a la característica de la actividad y conforme a las eventuales necesidades del servicio. Sin embargo, esta jornada máxima de 8 horas será la normal y habitual en los casos de labores diurnas, no insalubres, penosas o mortificantes.

233. Así, el artículo 200 de la Ley de contrato de trabajo fija para el día de labor nocturno la jornada máxima de 7 horas, entendiéndose por tal la que se cumpla entre la hora 21 de un día y la hora 6 del siguiente.

234. Cabe precisar que en el caso que se alternen horas diurnas con nocturnas, se reducirá proporcionalmente la jornada en 8 minutos por cada hora nocturna trabajada o se pagarán los 8 minutos de exceso como tiempo suplementario, según las pautas del artículo 201.

235. En cuanto a las labores catalogadas por la autoridad de aplicación como "insalubres", la jornada no podrá exceder de 6 horas diarias o 36 semanales.

236. La Ley de contrato de trabajo perceptúa, en cuanto a las tareas penosas, mortificantes o riesgosas, que por ley nacional se fijarán las jornadas reducidas, con indicación precisa e individualizada de las mismas.

237. Un caso especial es el del trabajo por equipo, es decir, aquel donde por características técnicas inherentes a la tarea, por necesidad, eficacia o conveniencia económica, sea necesaria la explotación de la tarea en forma continua y sin pausa, por un grupo de personas. La jurisprudencia lo ha definido de la siguiente manera: "Hay trabajo por equipos, cuando el trabajo se presta por turnos sucesivos mediante un sistema de horarios rotativos o fijos, en el cual se alternan simultáneamente un grupo o cuadrilla de obreros con el fin de asegurar la continuidad de la explotación, sea que se trate de trabajos ininterrumpidos por su naturaleza o en razón de que la actividad continuada es conveniente por motivaciones de tipo económico" (Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, 23/4/74). En este caso, la distribución de las horas de trabajo también será facultad privativa del empleador; no podrá exceder de 8 horas, pero variará el sistema de descanso semanal.

238. Cabe precisar que en el caso del trabajo nocturno, no podrá ocuparse a menores de 16 a 18 años. La Ley de empleo va a confirmar esta limitación en los artículos 55 y concordantes, en particular en el capítulo II referido a las modalidades del contrato de trabajo, cuando se trata específicamente el contrato de práctica laboral para jóvenes (arts. 51 a 57) y el contrato de trabajo-formación (arts. 58 a 65).

239. En cuanto al trabajo diurno de los menores, el artículo 190 de la Ley de contrato de trabajo establece que el horario de labor de los mismos no podrá ser superior a más de 6 horas diarias y 36 semanales, salvo el caso de los

mayores de 16 años, quienes previa autorización administrativa podrán extenderla a 8 horas diarias y 48 semanales. En los establecimientos fabriles, que desarrollan tareas en tres turnos diarios que abarcan las 24 horas del día, los menores no podrán ser empleados entre las 22 y las 6 horas del día siguiente (artículos 190 y 173 de la Ley de contrato de trabajo).

240. Respecto al trabajo de las mujeres, la Ley de empleo, ha equiparado la jornada nocturna de labor tanto para el hombre como para la mujer, al derogar parcialmente el artículo 173 de la Ley de contrato de trabajo. Anteriormente, dicha norma establecía que no se podía emplear a mujeres en trabajo nocturno, entendiéndose por tal el intervalo comprendido entre las 20 y las 6 horas del día siguiente, salvo en aquéllos de naturaleza no industrial que deben ser preferentemente desempeñados por mujeres.

241. El artículo 201 de la Ley de contrato de trabajo fija un recargo de un 50% calculado sobre el salario habitual, si se tratare de días comunes, y de un 100% en días sábados después de las 13 horas, domingos y feriados, por hora de trabajo que exceda la jornada normal y habitual del asalariado.

242. El trabajador no se encuentra obligado a realizar horas suplementarias, y más aún, el número máximo de horas suplementarias que pueda realizar el trabajador será delimitado por la autoridad de aplicación o por los convenios colectivos específicos de la actividad, ello en razón de que el Estado debe preservar también la seguridad y la salud del trabajador.

243. Por el artículo 203 de la Ley de contrato de trabajo, se fijan casos excepcionales donde el trabajador se encuentra compelido a realizar horas suplementarias, referidos a casos de peligro o accidentes ocurridos en la empresa, inminencia de fuerza mayor o por exigencias excepcionales de la economía nacional o de la empresa. La obligatoriedad en estos casos (donde se le abona el sobresueldo correspondiente), se funda en el criterio de colaboración que debe existir entre el capital y el trabajo en la gestión empresaria o actividad de que se trate. En el capítulo II del título IX, denominado "De la duración del trabajo y el descanso semanal", se legisla sobre este aspecto (arts. 204 a 207).

244. En la República Argentina queda prohibida la ocupación del trabajador desde las 13 horas del día sábado, hasta las 24 horas del día siguiente. Las excepciones se encuentran especificadas también en esta norma (art. 203), o las que se puedan establecer por las leyes o reglamentaciones específicas.

245. En todos los casos el trabajador gozará de un descanso compensatorio de la misma duración, en la forma y oportunidad que fije la reglamentación que establezca el horario de trabajo en períodos prohibitivos, la que deberá tener en cuenta para su aplicación, los motivos que originaron la excepcionalidad a la prohibición o a la estacionalidad de la producción u otras características especiales. Queda claro, en consecuencia, que la prohibición tiene carácter general y que sólo puede ser modificada en casos específicos, por reglamentación expresa y, en todos los casos, deberá otorgársele franco

compensatorio, que el trabajador, en caso de omisión del empleador, podrá hacer uso de ese derecho, a partir del primer día hábil de la semana subsiguiente, previa comunicación al empleador.

246. En el título V la Ley de contrato de trabajo legisla sobre las vacaciones; el criterio del legislador en este instituto es similar al que venimos observando en los distintos temas del presente informe; se preserva la salud del trabajador y, por lo tanto, las vacaciones no son susceptibles de ser compensadas en dinero, salvo el caso específico del artículo 156 que en su oportunidad abordaremos.

247. El trabajador gozará de un período mínimo y continuado de descanso anual remunerado por los siguientes plazos:

- a) de 14 días corridos cuando la antigüedad en el empleo no exceda de 5 años;
- b) de 21 días corridos cuando la antigüedad, siendo mayor de 5 años, no exceda de 10;
- c) de 28 días corridos cuando la antigüedad, siendo mayor de 10 años, no exceda de 20;
- d) de 35 días corridos cuando la antigüedad exceda de 20 años.

248. Para determinar la extensión de las vacaciones, atendiendo a la antigüedad en el empleo, se computará como tal aquella que tendría el trabajador al 31 de diciembre del año que corresponda a las mismas, conforme al artículo 150 de la Ley de contrato de trabajo. Para acceder a este derecho, el trabajador debería haber trabajado la mitad, como mínimo, de los días hábiles comprendidos en el año calendario o aniversario respectivo (artículo 151 de la misma ley).

249. Cabe hacer una observación sobre este aspecto, cual es que para la ley, tiempo trabajado es sinónimo de aptitud del trabajador de poner a disposición del empleador su tiempo, independientemente de que efectivice o no una labor determinada; por eso es que el artículo 152 toma como tiempo de trabajo, los días en que el trabajador no preste servicios, por gozar de una licencia legal o convencional, o por estar afectado por una enfermedad inculpable o por infortunio en el trabajo o por otras causas no imputables al mismo.

250. La jurisprudencia todavía ha ido más lejos; así, se ha dicho: "Debe computarse como tiempo trabajado no sólo el lapso durante el cual el trabajador afectado por enfermedad inculpable perciba remuneración, sino todo el tiempo por el cual el empleador le debe reservar el puesto (siempre que persista la imposibilidad de trabajar)" (Cámara Nacional del Trabajo, Sala 3ª, 31/5/67). También se ha dicho: "Debe incluirse también el tiempo de la suspensión por razones económicas" (Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, 15/3/77).

251. El principio protector abarca también a aquellos trabajadores que ni siquiera hubieran obtenido el tiempo mínimo de trabajo en la empresa; en estos casos gozarán de un período de descanso anual, en proporción de un día de descanso por cada 20 de trabajo efectivo (conforme al artículo 153 de la misma Ley).

252. También la norma se preocupa por fijar el período en que debe otorgársele al trabajador su licencia, y que debe ser entre el 1º de octubre y el 30 de abril del año siguiente; debiendo el empleador notificarle al trabajador con una antelación no menor a 45 días y por escrito, salvo que las convenciones colectivas de trabajo establezcan sistemas distintos acorde con las modalidades de la actividad (conforme al artículo 154 de la misma Ley).

253. Un caso interesante resulta aquel en el que el empleador no otorgue licencia en forma simultánea a todos los trabajadores ocupados por él en su establecimiento, lugar de trabajo, sección o sector; porque en estas situaciones la ley prevé específicamente que el trabajador deberá tener sus vacaciones por lo menos en una temporada de verano cada tres períodos (artículo 154 precitado). Esta norma tiene carácter de orden público y sólo podría ser modificada en beneficio del trabajador, tal como se prevé al hablar de las reformas que podría llevar a cabo la convención colectiva. Solamente la autoridad de aplicación podría alterar estos tiempos en desmedro del trabajador, siempre y cuando lo realice por resolución fundada, teniendo en cuenta las particularidades de la actividad.

254. El artículo 155 fija el sistema retributivo de pago correspondiente a las vacaciones gozadas. En caso de extinción del contrato de trabajo, al asalariado deberá abonársele la indemnización proporcional a la fracción del año trabajado, que es el único caso en que la ley acepta la compensación en dinero, pero a manera de reparación patrimonial (artículo 156 de la precitada Ley).

255. Tratándose de un derecho inherente a la salud del trabajador, la ley le otorga facultad al mismo para que en el caso de que el empleador no le concediese las licencias respectivas, el trabajador pueda hacer uso de ese derecho, notificándole al empleador en forma fehaciente, de modo que aquéllas concluyan antes del 31 de mayo, es decir con anterioridad al comienzo del invierno (conforme al artículo 157). Cabe agregar que el trabajador podrá hacer uso de este derecho, aun en el caso de que se encuentre suspendido (conf. Cámara Nacional del Trabajo, Sala 4ª, 23/9/57).

256. Además de las vacaciones anuales, la ley contempla otros institutos complementarios a fin de asegurarle al trabajador su salud, como ser los dispuestos en el artículo 158 de la misma norma: el trabajador gozará de las siguientes licencias especiales:

- a) por nacimiento de hijo, dos días corridos;
- b) por matrimonio diez días corridos;

- c) por fallecimiento de cónyuge o de la persona con la cual estuviese unido en aparente matrimonio, en las condiciones establecidas en la presente ley, de hijos o de padres, tres días corridos;
- d) por fallecimiento de hermano, un día;
- e) para rendir examen en la enseñanza media o universitaria, dos días corridos por examen, con un máximo de diez días por año calendario.

Lógicamente que estos plazos podrán ser modificados por las convenciones colectivas en beneficio del trabajador.

257. Por último, en los artículos 165 a 169 la legislación se ocupa de los feriados obligatorios y días no laborables, aplicando los mismos criterios.

258. En cuanto al régimen de licencias de la administración pública, el mismo se encuentra reglamentado por el Decreto N° 3413/79. Se excluye, por tener regímenes especiales a:

- a) personal diplomático en actividad comprendido en la Ley del servicio exterior de la nación;
- b) personal docente comprendido en los estatutos especiales;
- c) personal civil de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales; y
- d) personal sujeto a la Ley de contrato de trabajo.

259. En los capítulos II, III y IV se legisla sobre: licencia anual ordinaria, licencias especiales y franquicias, respectivamente. El sistema, en términos generales, sigue las mismas pautas de la Ley de contrato de trabajo. Se destaca que el sistema de franquicias comprende:

- a) horarios especiales para estudiantes;
- b) reducción horaria para agentes madres lactantes (similar a la Ley del contrato de trabajo); y
- c) asistencia a congresos.

Artículo 8

260. En el ámbito del derecho colectivo del trabajo, la legislación referida a las asociaciones profesionales marcó un rumbo determinante en la disfunción o la armonización de la legislación del país, con relación a las normas internacionales del trabajo.

261. Actualmente el régimen legal se encuentra en una completa armonía con esos principios. Esta evolución fue, a no dudarlo, dolorosa, ya que se partió de una estructura jurídica cerrada y autoritaria, que negaba la posibilidad de funcionamiento de las organizaciones asociacionales, tal cual como surge del

Decreto N° 9/76 elaborado por la Junta Militar del denominado Proceso de Reorganización Nacional. Por su artículo 1 se estableció: "Suspéndese transitoriamente la actividad gremial de las entidades de trabajadores, empleadores y profesionales, excepto las correspondientes a la administración interna de las mismas y a la de las obras sociales, en todo el territorio nacional".

262. El esquema se completó con el Decreto-ley N° 21356 promulgado el 22 de julio de 1976, que otorgaba al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social facultades extraordinarias para:

- a) prorrogar la vigencia de los mandatos de los representantes gremiales que ocupen cargos de carácter electivo en asociaciones de empleadores y asociaciones profesionales de trabajadores (art. 2);
- b) proveer al reemplazo, cuando lo considere conveniente, de los delegados o subdelegados del personal, delegados de sección, miembros de comisiones internas, o actúen en cargos representativos similares;
- c) disponer las intervenciones y sus ceses, en asociaciones de empleadores y asociaciones profesionales de trabajadores, y a designar las personas que ejercerán las mismas, así como proveer a su reemplazo e impartir las instrucciones que se consideren pertinentes (art. 4).

263. Por último, las asambleas o congresos sólo podrían realizarse a los fines del tratamiento de cuestiones referidas a la administración interna de la asociación profesional.

264. Los interventores que designara la Junta Militar tendrían las atribuciones legales y estatutarias de los cuerpos ejecutivos y deliberativos propios de las asociaciones profesionales de trabajadores y de empleadores de que se trate. El resultado de esto fue una serie de intervenciones, vaciamiento de sindicatos y obras sociales y la constante violación de los principios de libertad sindical.

265. Este sistema impuesto comienza a cesar a partir del 15 de noviembre de 1979, con la sanción de la Ley N° 22005, que si bien mantenía un mecanismo que, en lo medular, contrariaba los principios de libertad sindical, constituyó un avance, si se lo mide con la verdadera situación de asfixia que había generado la aplicación del Decreto N° 9/76 y el Decreto-ley N° 21356. La norma consagraba la posibilidad de constituir libremente asociaciones gremiales, con arreglo a las disposiciones de la presente ley y asimismo, la de afiliarse, no afiliarse o desafiliarse.

266. Sin embargo, a poco que se analiza este instrumento, se observan preceptos que contrariaban las normas básicas abarcativas de los fundamentos de la libertad sindical, como ser el de la voluntariedad de la organización sindical en la realización de sus propios actos, tal como surge por ejemplo, de lo dispuesto en los artículos 8 y 10 que impedían la participación de las asociaciones gremiales en actividades políticas, o la imposibilidad de las

asociaciones gremiales de trabajadores de recibir fondos de entidades similares extranjeras; ni siquiera tenían facultades para pactar importes en sus beneficios.

267. Se restringió también la esfera de actuación de las confederaciones al no considerarlas, otorgando la concesión de personería gremial a los sindicatos provinciales y locales; atomizar esos sindicatos locales con las facultades otorgadas a las asociaciones gremiales simplemente inscritas y retacear la representación del sindicato en la empresa, limitando el número de delegados y permitiendo la elección de representantes que no debían pertenecer necesariamente a los sindicatos.

268. Lo expuesto constituye una violación a normas de la Constitución nacional (artículos 14, 14 bis y 17, este último consagratorio del derecho a la propiedad, ya que el patrimonio de las entidades asociacionales se encontraba sumamente restringido).

269. Con esta breve referencia, se hace notar la importante evolución que ha venido realizándose en el derecho colectivo argentino, estableciéndose en la actualidad los principios de la libertad sindical, tal como surgirá a continuación del análisis de la Ley N° 23551, norma que actualmente rige el funcionamiento de las asociaciones profesionales.

270. Un capítulo específico (título preliminar), denominado "De la tutela de la libertad sindical" consagra en su artículo 1: "La libertad sindical será garantizada por todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales".

271. Consagra en el presente apartado los siguientes principios:

- a) Libre asociación (arts. 4 y 5).
- b) Independencia de la asociación sindical e imposibilidad de limitar su actuación (art. 6).
- c) Principio de la no discriminación por razones de edad, sexo, ideología, credo, etc. (art. 7).
- d) Plena vigencia de la democracia interna (art. 8), que implica la efectiva y válida representación de los delegados sindicales; participación activa de los afiliados; representación de las minorías en los cuerpos deliberativos.
- e) Libertad de elección con el régimen electoral que asegure la democracia interna (art. 16, inciso g)).
- f) Protección del puesto de trabajo en la fábrica para el trabajador que ocupe un cargo electivo o representativo. La misma protección para el que haya sido postulado para un cargo (art. 48). También la protección es extensiva a las actividades que desarrollen los delegados de personal, las comisiones internas, etc.

272. Por otra parte, también limita la injerencia del Ministerio de Trabajo en la actividad gremial, subordinando su actuación, en el caso de que comprobase graves irregularidades en las asociaciones sindicales, al pedido que deberá hacer ante la justicia, quien deberá ordenar las medidas cautelares que estime corresponder, con participación de la asociación sindical afectada (art. 96).

273. Por el artículo nombrado en último término, se le otorga al Ministerio de Trabajo una serie de facultades administrativas y que, se repite, toda actuación recriminatoria está supeditada a la actuación judicial. El texto legislativo es aún más claro y contundente al decir en su artículo 57 "en tanto no se presente alguna de las situaciones antes previstas (en el artículo 56), la autoridad administrativa del trabajo no podrá intervenir en la dirección y administración de las asociaciones sindicales a que se refiere esta ley, y en especial restringir el manejo de los fondos sindicales".

274. Con este breve resumen de las distintas normas que regularon la actividad sindical, se quiso bosquejar algunos de los aspectos fundamentales que rigieron durante los últimos años en la República Argentina la relación de los gobiernos con las entidades asociacionales y, de esa forma, demostrar el notorio avance de la República Argentina en el campo de los derechos humanos sindicales y, por ende, en los Convenios Nos. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo. Dicha organización internacional ha tenido oportunidad de pronunciarse reiteradamente, expresando su satisfacción sobre los avances logrados por la República Argentina en el ámbito de la libertad sindical.

275. Expresión más acabada de ello es el proyecto de reforma que el poder ejecutivo ha remitido al Honorable Congreso de la Nación, cuyo texto ha sido elaborado conjuntamente con técnicos de la Organización Internacional del Trabajo y consensuado con las asociaciones profesionales.

276. Por último, la Constitución nacional en el artículo 14 bis, les garantiza a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje, asegurarle a los representantes gremiales las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y la relacionada con la estabilidad en el empleo. Asimismo, el artículo 14 de la Carta Magna argentina consagra el derecho de todos los habitantes de asociarse con fines útiles.

277. El artículo 4 de la Ley N° 23551, establece lo siguiente:

"Los trabajadores tienen los siguientes derechos sindicales:

- a) constituir libremente y sin necesidad de autorización previa, asociaciones sindicales;
- b) afiliarse a las ya constituidas, no afiliarse o desafiliarse;
- c) reunirse y desarrollar actividades sindicales;

- d) peticionar ante las autoridades y los empleadores;
- e) participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos."

278. Estas facultades que se han enunciado, como se podrá advertir, son contestes con los principios de la libertad sindical, consagrando la libre asociación. Por otra parte, el artículo 2 de la norma establece el principio de la no discriminación, al obligar a las asociaciones sindicales a admitir la libre afiliación, de acuerdo a esta ley y sus estatutos, los que deberán conformarse a la misma.

279. En el campo de las asociaciones sindicales también se aplica el mismo concepto. Así, el decreto reglamentario de la Ley N° 23551 (N° 467/88) establece: "Las federaciones no podrán rechazar los pedidos de afiliación de las asociaciones de primer grado que representan a los trabajadores en actividad, profesión, oficio o categoría, previstos en el estatuto de la respectiva federación. Del mismo modo, las confederaciones no podrán rechazar a las federaciones, sindicatos o uniones que reúnan las características contempladas en los estatutos de la respectiva confederación".

280. Las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado sólo podrán cancelar la afiliación de las asociaciones sindicales adheridas, solamente por resolución adoptada por el voto directo y secreto del 75% de los delegados, emitido en congreso extraordinario, convocado al efecto.

281. Las asociaciones sindicales podrán desafiliarse de las del grado superior a la que estuvieran adheridas, sin limitación alguna (art. 5).

282. Debe dejarse en claro que todas las disposiciones de las normas que se vienen enunciando están imbuidas del principio de la voluntariedad asociativa, concepto rector en el campo de libertad sindical. Este principio está expuesto en la ley en dos planos: desde el punto de vista individual del trabajador (conf. arts. 4 y 12) y con relación a las entidades asociacionales, como surge del artículo 5 del reglamento ya enunciado.

283. El esquema resulta complementado por los artículos 7 y 8 de la Ley N° 23551:

"Artículo 7. Las asociaciones sindicales no podrán establecer diferencias por razones ideológicas, políticas, sociales, de credo, nacionalidad, raza o sexo, debiendo abstenerse de dar un trato discriminatorio a los afiliados. Lo dispuesto regirá también respecto de la relación entre una asociación de grado superior con otra de grado inferior."

Por otro lado, el artículo 8 dice:

"Las asociaciones sindicales garantizarán la efectiva democracia interna, sus estatutos deberán garantizar:

- a) una fluida comunicación entre los órganos internos de la asociación y sus afiliados;
- b) que los delegados a los órganos deliberativos obren con mandato de sus representados y les informen luego de su gestión;
- c) la efectiva participación de los afiliados en la vida de la asociación, garantizando la elección directa de los cuerpos directivos en los sindicatos locales y seccionales;
- d) la representación de las minorías en los cuerpos deliberativos."

284. Los artículos últimamente mencionados complementan el concepto de libre voluntad asociativa, con el principio de integración en un pie de igualdad entre todos sus afiliados (art. 7) y el mecanismo interno para garantizar esa igualdad en la asociación profesional (art. 8).

285. Con respecto a las restricciones que pudieran tener los derechos colectivos, cabe hacer una distinción entre el derecho individual del trabajador a afiliarse y la actuación y facultades que pudiera tener el ente asociacional colectivo en su funcionamiento.

286. El artículo 2 del Decreto N° 467/88 establece en forma taxativa los casos en que podrá ser rechazada la solicitud de afiliación del trabajador por una asociación sindical a saber:

- a) incumplimiento de los requisitos de forma exigidos por los estatutos;
- b) no desempeñarse en la actividad, profesión, oficio, categoría o empresa que representa el sindicato;
- c) haber sido objeto de expulsión de un sindicato sin que haya transcurrido un año desde la fecha de tal medida;
- d) hallarse procesado o haber sido condenado judicialmente por la comisión de un delito en perjuicio de una asociación sindical de trabajadores, si no hubiese transcurrido un lapso igual al plazo de prescripción de la pena, contado desde que la sanción hubiera terminado de cumplirse.

287. La actuación y facultades que pudiera tener el ente asociacional colectivo en su funcionamiento será tratada abajo.

288. Habíamos expresado en los apartados anteriores que el principio de libre agremiación estaba garantizado en la República Argentina, ya sea a través de la Constitución nacional (arts. 14 y 14 bis) y por la Ley N° 23551. Esta forma asociativa puede adquirir diversos grados o niveles; el artículo 11 de la Ley N° 23551 establece estos tipos de organización:

"Artículo 11. Las asociaciones sindicales pueden asumir algunas de las siguientes formas:

- a) sindicatos o uniones (primer grado);
- b) federaciones, cuando agrupen asociaciones de primer grado; y
- c) confederaciones, cuando agrupen a las asociaciones contempladas en los incisos que preceden a éste."

289. En la República Argentina, las distinciones de las asociaciones en orden a sus grados no tienen complejidad y han sido tratadas suficientemente por la doctrina nacional. Consideramos, sin embargo, importante resaltar que la totalidad de los principios que se reglamentan legalmente bajo el título preliminar de la ley "De la tutela de la libertad sindical", son aplicables a las distintas tipologías y grados de asociaciones sindicales de trabajadores. La ley respeta el principio de autonomía sindical, en cuanto a las formas de organización de las asociaciones sindicales, que ejemplificamos como una pirámide en cuya base están los delegados, comisiones internas y órganos similares; en el medio: sindicatos, uniones y federaciones, o lo que es lo mismo, asociaciones sindicales de primer y segundo grado; y en el vértice la Confederación General del Trabajo (órgano máximo de uniones sindicales); antes de ella, podrían estar otras confederaciones.

290. Es necesario advertir que las denominaciones utilizadas por la ley no obligan a los trabajadores; pueden los sindicatos denominarse asociaciones o uniones, pero es importante resaltar que, sea cual fuere la tipología adoptada, se deben respetar los principios: de libertad sindical, autonomía sindical y la democracia interna. Tal como hemos expresado también, el artículo 4, inciso e), establece que es un derecho subjetivo, en cabeza de cada trabajador, el derecho a participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, independientemente de su tipo y grado, y de elegir libremente a sus representantes, ser elegido o postular sus candidatos. El mecanismo para lograr este objetivo también ya lo hemos analizado al comentar el artículo 8 de la Ley N° 23551 (principio integrador), que obliga a las asociaciones sindicales a garantizar la participación de los afiliados en la vida interna de la asociación, la elección directa de los cuerpos directivos, en los distintos tipos de asociaciones, sindicatos locales y en las uniones, estableciendo que este procedimiento deberá utilizarse para la elección de directivos en las seccionales, ambas asociaciones sindicales de primer grado.

291. La elección de la forma de organización es un derecho de los trabajadores en la República Argentina. Sea cual fuere la estructura orgánica, en la asociación se deben respetar los principios y procedimientos que impone la democracia interna; deberán admitir la libre afiliación en asociaciones de primer y segundo grado y contemplar el derecho a la desafiliación o renuncia; sus órganos deliberativos deberán cumplir con lo mínimo que determina el artículo 20, y en su caso, "dar mandato a los delegados o congresos de asociaciones de grado superior y recibir el informe de su desempeño" (inciso d)) y "considerar los anteproyectos de convenciones

colectivas de trabajo" (inciso b)). Deberán contemplar un régimen electoral que asegure la democracia interna de acuerdo a los principios de la ley, no pudiendo contener como exigencia para presentar listas de candidatos a órganos asociacionales, avales que superan el 3% de sus afiliados (art. 16, inciso e)). No obstante, en el proyecto de modificación de esta norma elaborado conjuntamente con técnicos de la Organización Internacional del Trabajo se reduce el porcentual de avales al 2%.

292. Por último, los requisitos para ser candidato, serán los contemplados por el artículo 18 de la norma en estudio, es decir:

- a) tener mayoría de edad;
- b) no tener inhabilitaciones civiles ni penales. Este requisito también se ve flexibilizado por el proyecto modificadorio al establecer: "No haber sido condenado penalmente por delitos que puedan comprometer el ejercicio correcto de los derechos sindicales";
- c) estar afiliado y contar con dos años de antigüedad en la afiliación y en la actividad. Este requisito también se ve reformado por el proyecto referido ya que el mismo prevé un año en la antigüedad en la afiliación, dos años en la actividad y encontrarse desempeñando la misma durante el año anterior a la convocatoria.

El proyecto referido también agrega que los estatutos podrán contener menores requisitos.

293. En consecuencia, se respeta la autonomía en orden a la fundación y constitución, pero se establecen requisitos razonables para garantizar el respeto a la democracia interna, tal como lo hemos analizado en los artículos precedentes.

294. El régimen de la Ley N° 23551, que resulta suficientemente amplio en su concepción global del sistema asociacional en la República Argentina, parte del principio de la defensa de los intereses de los trabajadores, como el objeto principal de las organizaciones sindicales que ella rige. A su vez, se compadece con el principio constitucional de "Asociarse con fines útiles" (art. 14).

295. Dicho concepto resulta abarcativo de un sinnúmero de situaciones y cuyo alcance lo podemos encontrar en el artículo 3 de la citada ley, que aclara que, por interés de los trabajadores debe entenderse todo aquello que se relacione con sus condiciones de vida y trabajo.

296. El artículo 5 de la Ley N° 23551 prevé con carácter amplio los derechos de las asociaciones sindicales; así expresa:

"Las asociaciones sindicales tienen los siguientes derechos:

- a) determinar su nombre, no pudiendo utilizar los ya adoptados ni aquellos que pudieran inducir a error o confusión;

- b) determinar su objeto, ámbito de representación personal y de actuación territorial;
- c) adoptar el tipo de organización que estimen apropiado, aprobar sus estatutos y constituir asociaciones de grado superior, afiliarse a las ya constituidas o desafiliarse;
- d) formular su programa de acción y realizar todas las actividades lícitas en defensa del interés de los trabajadores. En especial, ejercer el derecho a negociar colectivamente, el de participar, el de huelga y el de adoptar demás medidas legítimas de acción sindical."

297. Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, y más allá de las propias posibilidades que la ley prevé para la existencia de asociaciones sindicales, corresponde destacar que de acuerdo al régimen general del derecho civil argentino, todas las entidades asociacionales son sujetos de derecho, pudiendo, sin necesidad de contar con autorización del Estado para funcionar, adquirir derechos y contraer obligaciones (conf. Código Civil anotado de Jorge Joaquín Llambías, tomo I, pág. 124, edición 1982).

298. Ahora bien, este esquema general abarcativo de todas las organizaciones sindicales, encuentra una especificación y diferenciación en la norma motivo de estudio, generando a su vez ciertas limitaciones para un determinado tipo de organización social (compatible con los principios internacionales).

299. La Ley N° 23551 divide a las asociaciones sindicales en dos tipos: las simplemente inscritas y las que poseen personería gremial. Esta distinción se basa fundamentalmente en la aptitud de la organización gremial para negociar el convenio colectivo de la actividad. La obtención de la personería gremial está subordinada al cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en el artículo 25 de la Ley N° 23551.

300. Hecha esta aclaración, pasaremos a describir las facultades que le otorga la ley a las asociaciones simplemente inscritas y con personería gremial.

301. Artículo 23: asociaciones simplemente inscritas: la asociación, a partir de su inscripción (en el registro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), adquirirá personería jurídica y tendrá los siguientes derechos:

- a) peticionar y representar, a solicitud de parte, los intereses individuales de sus afiliados;
- b) representar los intereses colectivos, cuando no hubiere en la misma actividad o categoría, asociación con personería gremial;
- c) promover:
 - i) la formación de sociedades cooperativas y mutuales;

- ii) El perfeccionamiento de la legislación laboral, previsional y de seguridad social;
- iii) La educación general y la formación profesional de los trabajadores;
- d) Imponer cotizaciones a sus afiliados;
- e) Realizar reuniones o asambleas sin necesidad de autorización previa.

302. Artículo 31 - Asociaciones con personería gremial:

"Son derechos exclusivos de la asociación sindical con personería gremial:

- a) Defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores;
- b) Participar en instituciones de planificación y control de conformidad con lo que dispongan las normas respectivas;
- c) Intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social;
- d) Colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores;
- e) Constituir patrimonios de afectación que tendrán los mismos derechos que las cooperativas y mutualidades;
- f) Administrar sus propias obras sociales y, según el caso, participar en la administración de las creadas por ley o por convenciones colectivas de trabajo."

303. La obtención de la personería gremial se logra a través del cumplimiento de requisitos objetivos establecidos por la misma norma: Artículo 25 - Requisitos para la obtención de la personería gremial:

"La asociación que en su ámbito territorial y personal de actuación sea la más representativa, obtendrá personería gremial siempre que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Se encuentre inscrita de acuerdo a lo prescrito en esta ley y haya actuado durante un período no menor de seis meses;
- b) Afilie a más del 20% de los trabajadores que intente representar."

304. La calificación de más representativa se atribuirá a la asociación que cuente con mayor número promedio de afiliados cotizantes, sobre la cantidad promedio de trabajadores que intente representar. Los promedios se determinarán sobre seis meses anteriores a la solicitud.

305. Al reconocerse personería gremial, la autoridad administrativa del trabajo o judicial, deberá precisar el ámbito de representación personal y territorial. Estos no excederán de los establecidos en los estatutos, pero podrán ser reducidos, si existiere superposición con otra asociación sindical.

306. Cuando los ámbitos pretendidos se superpongan con los de otra asociación sindical, con personería gremial, no podrá reconocerse a la peticionante la amplitud de representación, sin antes dar intervención a la asociación afectada, y proceder al cotejo necesario para determinar cuál es la más representativa, conforme al procedimiento del artículo 28. La omisión de los recaudos indicados determinará la nulidad del acto administrativo o judicial.

307. Esta distinción entre asociaciones simplemente inscritas y con personería gremial, fijándose para estas últimas una serie de prerrogativas, es aceptada por la comunidad internacional; en tal sentido corresponde destacar que el propio Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, ya ha decidido que el sistema de personería gremial, en la medida que solamente privilegie determinadas facultades de los sindicatos más representativos, sin afectar la de los simplemente inscritos, no implica por sí una violación a la libertad sindical.

308. Más específicamente, ese órgano internacional, al pronunciarse sobre la adecuación de la Ley N° 23551 al Convenio N° 87, ha expresado que: "... si bien el régimen de la personería gremial puede limitar la gestión de las asociaciones sindicales que no la poseen, se trata de una limitación razonable a la libertad sindical que no vulnera la Constitución argentina ni los principios del Convenio N° 87, ya que se prevé la posibilidad de que otros sindicatos que reúnan mayor número de afiliados que el anterior, pueden convertirse en titular de los derechos exclusivos que confiere la personería gremial; además, en la medida en que la afiliación no sea compulsiva y el trabajador pueda optar por adherirse al sindicato de su preferencia o constituir un nuevo, así como si el sindicato simplemente inscrito puede ejercitar funciones o facultades propias de la actividad sindical, y si la personería gremial se otorga en base a pautas objetivas [todo previsto por la Ley N° 23551], no puede considerarse que este régimen vulnere la libertad sindical".

309. Los artículos 29 y 30 prevén la circunstancia en que exista una disputa por la personería entre distintas asociaciones sindicales, y donde según el texto de ambos artículos, prevalecerá la asociación gremial que invista la forma de unión, asociación o sindicato de actividad, frente a organizaciones que hubieran adoptado la forma de sindicato de oficio, profesión o categoría, en la medida que no se cumplimenten recaudos específicos para que ello no ocurra (art. 30), y en todos los casos cuando se tratare de sindicatos de empresa (art. 29):

"Artículo 29. Sólo podrá otorgarse personería a un sindicato de empresa, cuando no obrare en la zona de actuación y en la actividad o en la categoría, una asociación sindical de primer grado o unión.

Artículo 30. Cuando la asociación sindical de trabajadores con personería gremial invista la forma de unión, asociación o sindicato de actividad y la peticionante hubiera adoptado la forma de sindicato de oficio, profesión o categoría, la personería podrá concedérsele si existieran intereses diferenciados como para justificar una representación específica y se cumplieren los requisitos exigidos por el artículo 25 (requisitos para la obtención de la personería gremial)."

310. Esta limitación a la obtención de la personería gremial, actualmente se encuentra en revisión y es así, que a través del proyecto de modificación de la Ley N° 23551, se prevé la derogación del artículo 30, por considerar que los requisitos tenidos en mira son excesivos.

311. Así, el mensaje del poder ejecutivo nacional al Honorable Congreso de la Nación se manifiesta: "la ley sindical vigente condiciona en su artículo 30 la obtención de personería gremial de los sindicatos de oficio, profesión o categoría, imponiendo mayores requisitos que los previstos para los sindicatos de actividad. Se establece que para que estos sindicatos obtengan personería, deben existir intereses sindicales diferenciados que justifiquen su otorgamiento, lo que dificulta en los hechos la constitución de sindicatos horizontales. Un criterio adecuado al principio de libertad sindical, nos lleva a concluir que este requisito es excesivo cuando los trabajadores han decidido libremente que este es el tipo sindical que mejor se adecua a sus necesidades, razones que fueron tomadas en cuenta en el proyecto para la derogación del artículo 30. Con esta modificación los sindicatos de oficio, profesión o categoría podrán disputar libremente la personería gremial".

312. Cabe hacer notar que, al recibir el Comité de Libertad Sindical el proyecto modificatorio de la Ley N° 23551, expresó su profunda satisfacción con los avances notorios que viene realizando la República Argentina en el área, a fin de lograr la plena armonización con los principios internacionales.

313. Por otro lado, y en el caso de los sindicatos por empresas (art. 29), no está de más expresar, que a través del Decreto N° 470/93 ya referenciado al informar sobre el sistema remuneratorio en la República Argentina, le otorga a los mismos facultades para posibilitar la negociación de sus condiciones de trabajo, de acuerdo y en la forma que surge de dicho ordenamiento jurídico.

314. En el ordenamiento legal de la República Argentina, el derecho de huelga posee raigambre constitucional. Así lo dispone el artículo 14 bis que dice: "Queda garantizado a los gremios... el derecho de huelga...". Por otra parte, el preámbulo de la Constitución dice: "... afianzar la justicia... consolidar la paz interior", todo ello para promover el bienestar general para los argentinos y todos los hombres del mundo que quieran habitar su suelo.

315. La armonización del principio expuesto en el preámbulo y el artículo en comentario, está representada, por constituir la huelga el mecanismo idóneo que tiene un sector de la comunidad para expresar su disidencia sobre una cuestión concreta. La huelga constituye un medio racional de canalización del conflicto, en prevención de acciones violentas, y por eso es que su articulación hace a los conceptos que surgen del preámbulo, al permitir la disidencia, sin fracturar a la comunidad.

316. Debemos sin embargo, aclarar que los derechos consagrados por la Constitución, según la doctrina dominante, tienen carácter relativo, al establecer que dichas garantías serán puestas en vigencia "conforme las leyes que reglamenten su ejercicio" (art. 14).

317. La Corte Suprema de Justicia ha sostenido que la Constitución nacional no consagra derechos absolutos (fallos 136-161; 142-82; 191-197; 253-154 entre otros) y ha fundado en la necesidad de la reglamentación el hecho de que los titulares de los derechos no abusen de éstos en detrimento de otros derechos, cuya tutela también es necesaria (por ejemplo, el de trabajar y ejercer cualquier industria lícita, fallos 191-197); y en la obligación estatal de hacer compatibles los derechos entre sí y los derechos individuales, con lo que corresponde reconocer a la comunidad (fallos 253-195) y más específicamente, ha afirmado que la huelga debe ejercitarse en armonía con los demás derechos y atribuciones estatales establecidos en igual jerarquía por la Constitución nacional (fallos 242-353; 250-418, entre otros), ya que de lo contrario se incurrirá en un virtual abuso de derecho, cuyo ejercicio exacerbado vulneraría el interés general. De allí que la potestad reglamentaria también comprende los derechos sindicales consagrados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, entre los cuales se halla el derecho de huelga reconocido a los gremios. Esta concepción se encuentra incluida en las modernas declaraciones internacionales de derecho, incluido el artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

318. Cabe precisar, sin embargo, que todos los derechos comprendidos en la Constitución nacional pueden ser reglamentados (arts. 28 y 67, inciso 28), según la doctrina dominante. En esa línea, el derecho de huelga ha sido reglamentado por el Decreto N° 2184/90.

319. Como toda reglamentación, debe reunir dos condiciones, las que han sido observadas estrictamente: ajustarse a la legitimidad y adecuarse a la juridicidad. En otro sentido, podemos decir: la ley debe tener razonabilidad. Si la ley es injusta, o si altera un derecho subjetivo o social, si impide su ejercicio o lo condiciona de tal modo que lo hace imposible, esa ley no tiene juridicidad o no tiene razonabilidad.

320. En el derecho argentino, la huelga se encuentra reglamentada en orden a estos principios tuitivos, y tiene por objetivo facilitar el ejercicio de tal derecho y coordinarlo con otros de igual jerarquía.

321. En la órbita de la potestad reglamentaria del poder ejecutivo, la doctrina en este aspecto, casi unánime, reconoce cuatro clases de especies de reglamentos: los de ejecución, los autónomos, los delegados y los de necesidad y urgencia.

322. El sistema de nuestra legislación prevé que, previo a la realización de medidas de acción directa, se abra un compás de diálogo entre los sectores involucrados, con la supervisión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el que tratará de acercar a las partes con el fin de evitar el extremo que significa, como hecho social, la huelga. Este mecanismo componedor está previsto tanto en la Ley N° 14786, como en la Ley N° 16936; en ambas se distinguen los conflictos de "intereses" de los conflictos "jurídicos" o de derecho.

323. El conflicto colectivo de derecho se presenta cuando las partes no pueden ponerse de acuerdo sobre la interpretación o aplicación de un convenio colectivo existente. En cambio, los conflictos colectivos de "interés" (o económicos) se originan a partir de una reivindicación que pretende modificar la realidad existente, para dar lugar a una situación nueva que se busca más ventajosa. Debemos aclarar que esta distinción y terminología es usada también por la Organización Internacional del Trabajo.

324. Cabe agregar, asimismo, que la doctrina más calificada señala cuatro tipos principales de conflictos colectivos de trabajo. Por un lado, están los llamados "jurídicos", ya mencionados; también se encuentran los conflictos de reconocimiento sindicales y otros relacionados con la representación de los trabajadores, principalmente a los efectos de la negociación colectiva. Por último, ocupan un lugar aparte los conflictos originados en el ejercicio de los derechos sindicales, los que quedan comprendidos en el concepto de "práctica desleales".

325. Habíamos dicho que el derecho de huelga había sido reglamentado por el Decreto N° 2184/90, que prevé garantías mínimas de prestación de servicios en actividades específicas, cuya interrupción total o parcial puede poner en peligro la vida, la salud, la libertad o la seguridad, de parte de la población o de las personas en particular. En este sentido, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, se ha pronunciado: "El Comité admitió que el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, incluso de prohibiciones, cuando se trate de la función pública o de servicios esenciales, ya que en esos casos, la huelga podría causar graves perjuicios a la colectividad nacional..." (conf. apartado 314, libro La libertad sindical, segunda edición, OIT).

326. Por otra parte, en el libro El trabajo en el mundo de la OIT, se afirma que: "no hay normas de la OIT que garanticen expresamente el "derecho de huelga", pero "los órganos de supervisión del organismo internacional han señalado que se trata de uno de los medios al alcance de los trabajadores para promover y proteger sus intereses económicos y sociales". Sin embargo, también ha afirmado que se puede prohibir la huelga en el caso del personal

del servicio público que actúe como agente de la autoridad pública o que trabaje en servicios cuya interrupción ponga en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de la población".

327. La rigidez de la línea seguida por el Comité de Libertad Sindical, se modera cuando concede que ciertos servicios o actividades que normalmente no son esenciales podrían devenir tales, en razón de la "extensión" o "duración" de la interrupción provocada por la huelga.

328. De este modo, la aplicación en el caso concreto del concepto adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, admite dos criterios:

- a) cualitativo, según el cual ciertos servicios y actividades son siempre esenciales, pues su privación -no importa cuál sea la extensión o duración de ella- puede poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de las personas;
- b) cuantitativo: se estima que la prestación del servicio o actividad deviene esencial cuando, como consecuencia de la prolongación en el tiempo o la generalización de su interrupción, resultan amenazados esos valores vitales.

329. En este contexto, cabe precisar que el Decreto N° 2184/90 es aún más flexible que los principios consagrados por la OIT ya que, como se establece en sus considerandos, aquellas actividades que constituyan servicios esenciales no significan para el trabajador la privación de su derecho de huelga sino que en ellas se deberán establecer las garantías mínimas para la prestación del servicio.

Análisis del Decreto N° 2184/90

330. Concepto de servicios esenciales (art. 1). La definición y su aplicación es de carácter restringido a ciertas actividades cuyo concepto ya hemos expresado ut supra: "a los fines previstos en el presente decreto, serán considerados servicios esenciales, aquellos cuya interrupción total o parcial pueda poner en peligro la vida, la salud, la libertad o la seguridad de parte de la población o de las personas,...". Esta definición limitativa se justifica por tratarse de una acción cuya aplicación puede afectar un derecho constitucional fundamental. El artículo enumera los siguientes servicios:

- a) los servicios sanitarios y hospitalarios;
- b) el transporte;
- c) la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica, gas y otros combustibles;
- d) los servicios de telecomunicaciones;
- e) la educación primaria, secundaria, terciaria y universitaria;

- f) la administración de justicia, a requerimiento de la Corte Suprema de Justicia de la nación;
- g) en general, todos aquellos en los que la extensión, duración u oportunidad de la interrupción del servicio o actividad pudiera poner en peligro la vida, la salud, la libertad o la seguridad de toda la comunidad o de parte de ella, lo que así será calificado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

331. Competencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 2). Manteniendo la tradición legislativa existente en la materia, el Decreto concede al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el rol de autoridad administrativa de aplicación.

332. Encuadramiento del conflicto (art. 3). De acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior, corresponde a la cartera laboral determinar si al conflicto que se sustancia en los términos de la Ley N° 14786 le corresponderá la aplicación de las disposiciones del decreto en cuestión.

333. Preaviso: plazo y modalidades (art. 4). En concordancia con los términos de la Ley N° 14786 (art. 11), la asociación profesional de trabajadores, antes de realizar la huelga -esto es, antes de crear el conflicto colectivo de trabajo- debe efectuar una declaración, en la que se anuncie la medida de acción directa para determinadas actividades. Se trata de una medida de prevención, a fin de buscar los mecanismos idóneos que permitan, a través de la conversación, llegar a una solución del diferendo, sin necesidad de recurrir a la huelga, teniendo en cuenta -más en este caso- que se trata de las actividades estratégicas o esenciales ya manifestadas. En este sentido, se trata de un "interregno" a fin de disminuir la tensión social y fundado en la conveniencia de llegar a un acuerdo, sin cesación del trabajo.

334. Prestación de los servicios mínimos (art. 5). El decreto era aún más amplio que las propias normas de la Organización Internacional del Trabajo. Es así, que el presente artículo establece la necesidad de que, sin perjuicio del respeto que tiene la República Argentina por el derecho de huelga, las partes deberán convenir las modalidades de la prestación de los servicios mínimos que deberán mantenerse mientras dure el conflicto. Si los sectores involucrados no se pusieran de acuerdo, será la cartera laboral la que establecerá esas condiciones, pudiendo también observar lo convenido por las partes, si entendiera que éstos pueden resultar insuficientes o inadecuados.

335. No está de más volver a expresar lo que consideramos de fundamental importancia. La República Argentina adopta un sistema que no impide el ejercicio del derecho de huelga -pese a que, volvemos a repetir, su restricción es admitida por la comunidad internacional en ciertas actividades esenciales- sino que tiende a la autorregulación, y exclusivamente a limitar los efectos nocivos del ejercicio regular de la garantía constitucional y que podrían afectar principios fundamentales de convivencia consagrados en su

preámbulo: constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad.

336. Regulación concertada de los servicios mínimos (art. 6). El precepto en estudio se enmarca en los mismos criterios que hemos expuesto en el apartado anterior, pero reafirmando aún más el criterio de la autorregulación, al contemplar específicamente aquellas actividades que en sus convenios colectivos hayan contemplado esta figura.

337. Deber de trabajar (art. 7). Lógicamente que aquellos trabajadores incluidos en la autorregulación o regulación concertada deberán cumplir sus horarios de trabajo de acuerdo a los diagramas previstos para la emergencia. En caso de incumplimiento, la ley, y pese a tratarse de servicios esenciales, no les establece un tipo de sanción especial, sino que "la falta de cumplimiento del deber de trabajar por los trabajadores obligados a la prestación de los servicios mínimos, será regida por las disposiciones legales, estatutarias o convencionales que les resulten aplicables".

338. Comunicación a los usuarios (art. 8). Atento el carácter esencial de las actividades que regula el presente decreto, las empresas involucradas deberán preavisar a los usuarios, con una antelación no menor de 48 horas, las modalidades, tiempo de iniciación y duración de las medidas, forma de distribución de los servicios mínimos garantizados y reactivación de las prestaciones.

339. Arbitraje obligatorio (art. 9). La Ley N° 16936 consagra el arbitraje obligatorio, es decir la posibilidad que tiene la cartera laboral de abocarse al conocimiento y decisión de los conflictos colectivos laborales, de derecho o de intereses, que se susciten en todo el territorio de la nación (art. 1).

340. El precepto que estamos analizando, fija los límites en la aplicabilidad de esta norma, es decir, se le permite a las asociaciones sindicales ejercer su derecho de huelga, ya que sólo haría aplicables estos concepto de la Ley N° 16936 modificada por la Ley N° 20638, en los casos en que no se llegara a la autorregulación o regulación concertada, limitando en consecuencia, la injerencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, preservando aún más los derechos sindicales.

341. Dice el artículo 9: "En caso que, fracasada la conciliación, las medidas de acción directa se llevaren a cabo sin respetar las prestaciones de servicios mínimos convenidas, o establecidas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la autoridad de aplicación, por resolución fundada, someterá de manera inmediata el conflicto subsistente a la instancia del arbitraje obligatorio, en los términos y con los alcances previstos en la Ley N° 16936 modificada por la Ley N° 20638...".

342. Declaración de ilegalidad de medidas (art. 10). El artículo 10 del Decreto N° 2184/90 prevé que "ante la inobservancia de los procedimientos previstos en las Leyes Nos. 14786 y 16936, modificada por la Ley N° 20638, con los alcances reglamentarios establecidos en el presente decreto o la falta de

acatamiento de las decisiones que en ejercicio de las facultades propias adopte la autoridad de aplicación, ésta declarará la ilegalidad de las medidas de acción directa que se materialicen...".

343. Sanciones a las asociaciones sindicales (art. 11). En concordancia con lo expuesto, la autoridad de aplicación procederá a instrumentar los procedimientos previstos en los incisos 2 y 3 del artículo 56 de la Ley N° 23551, con relación a aquellas asociaciones sindicales que dispongan, alienten, o apoyen medidas de acción directa consideradas ilegales.

344. Ambito personal de aplicación (art. 12). El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá también tener injerencia en actividades que no convencionen colectivamente; ello así, teniendo en cuenta la delicadeza e importancia de la cuestión, donde el interés público se encuentra comprometido.

345. Autoridad de aplicación (art. 13). Siguiendo la tradición legislativa de la República Argentina, será el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la autoridad de aplicación del decreto analizado, respetando los principios del artículo 104 de la Constitución nacional, referido a las autonomías provinciales, en concordancia con lo que dispone el propio decreto en estudio, en su artículo 2.

346. La huelga en sí constituye una disfunción en el marco del tejido social; es la última herramienta que le queda al trabajador, en caso de sucesivos desencuentros con los sectores de la producción, y por tal motivo, debe ser sumamente protegido, por cuanto se canaliza a través de ella el conflicto social. Sin embargo, a ese derecho cuyo ejercicio pueda afectar a la comunidad en un momento determinado, se le otorgan los instrumentos necesarios para que, dentro de una comunidad, pueda llegarse a evitarse el uso del mismo, a través de mecanismos preventivos, y que el conflicto social que da lugar a la huelga tengan en realidad la entidad de una controversia. Esta distinción es precisamente la situación en que nos encontramos cuando aplicamos los procedimientos legales ya mencionados, donde merece destacarse la Ley N° 14786, aplicable a todas las actividades. A través de las distintas etapas que establecen estas normas, veremos que está inserto siempre el principio de la negociación y el diálogo, como el único elemento válido para dirimir la controversia y donde el sector gubernamental actuará en forma de árbitro, salvo en situaciones sumamente restrictivas (servicios esenciales, Decreto N° 2184/90, inconducta manifiesta de alguna de las partes, Ley N° 14786).

347. En todas estas etapas de la negociación, el conflicto se reduce a la controversia por cuanto a través del diálogo es posible evitar una situación de enfrentamiento, en detrimento de la comunidad; en este sentido, se ha dicho: "en la controversia comienza a suscitarse un principio de desencuentro entre las partes, pero hasta tanto no haya una posición de antagonismo, un enfrentamiento virtual, no puede decirse que haya nacido jurídicamente el conflicto" (conforme Cabanellas, "Derecho de los conflictos colectivos"). Por el contrario, el conflicto hace su aparición en escena cuando la disidencia tiende a escapar de los carriles propios de la negociación, cuando desborda el cauce de las posibilidades de autocomprensión bilateral, y se

presenta el riesgo latente de adoptarse medidas de coacción para imponer el logro de las pretensiones; por ejemplo, cuando aparece la amenaza (aparente o real) de las medidas de acción directa. Esto es, precisamente, lo que se quiere evitar con estas normas; ello por supuesto, siempre respetando el derecho del trabajador al ejercicio de la huelga.

348. Por último, debemos dejar sentado, a riesgo de caer en la obviedad, que las normas en estudio se aplican únicamente a los conflictos colectivos de trabajo y, en consecuencia, deben estar vinculados de manera más o menos directa con las relaciones laborales. En primer término, se requiere el carácter de colectividad en el sentido de que implica a una o varias asociaciones de empleadores y trabajadores. Y debe ser, asimismo, profesional, es decir, participar de un debate de intereses que afectan al quehacer específico propio de la incumbencia técnica.

349. Atendiendo a la legislación específica que regula la actividad de las fuerzas armadas, de la policía y en general del personal militar, naval y aeronáutico, tanto en actividad como en retiro, el derecho de huelga se encuentra prohibido. Así surge de los artículos disciplinarios del Código de justicia militar y de su reglamentación, como de los estatutos específicos de la gendarmería nacional, prefectura general marítima, personal carcelario, de las policías federal y provinciales. La normativa prohíbe expresamente a los integrantes de tales cuerpos, la realización de medidas de fuerza de tipo gremial, cuya gravedad, en materia de sanciones, tiene una graduación más intensa en los casos de guerra o de convulsión interna. Esta situación particular es admitida, especialmente, por la Organización Internacional del Trabajo en documentos de ella emanados, referidos sobre el presente acápite.

350. En cuanto al personal de la administración del Estado, salvo en los casos ampliamente desarrollados ut supra, no se encuentran afectados en los derechos sindicales analizados en este capítulo del presente informe. En igual sentido debemos expresarnos con respecto a los trabajadores que integran las llamadas "empresas del Estado", dejando a salvo, tanto en uno como otro sector estatal, la situación y actuación en la emergencia de los funcionarios de jerarquía superior cuya participación en los conflictos laborales es prácticamente inexistente, aunque no existe una prohibición específica, la que, por otra parte, sería anticonstitucional, en orden a lo prescrito en la ley suprema.

351. Con la restauración del sistema democrático en la República Argentina (año 1983), fueron desapareciendo los factores que dificultaban la plena realización de los derechos sindicales. Durante los gobiernos de facto, como en su oportunidad fueron denunciados por los gremios e instituciones democráticas en el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo y en otros foros internacionales, existió en el país una legislación de carácter restrictivo que prácticamente eliminó o sumergió tal derecho. Documentos y actas emanados de los gobiernos militares prevalecieron sobre lo estatuido por la Constitución nacional, la que en la práctica perdió su carácter de carta fundamental.

352. En los acápites precedentes se ha desarrollado un amplio panorama de la situación por la que atravesó legislativamente el derecho de huelga en la República Argentina, enunciándose los progresos que en el país se han manifestado en concordancia con la permanente evolución del instituto en el orden internacional. En la Argentina se busca la adecuación de todos los derechos esenciales (entre los cuales se cuenta el de huelga), intentándose por todos los medios institucionales el afianzamiento de la justicia en el sentido amplio del término, asegurándose al mismo tiempo los beneficios de la libertad (en el trabajo), buscándose la promoción del progreso del país para el bienestar de todos sus habitantes, sin distinción de nacionalidad, credo político o religioso o razas (Preámbulo de la Constitución nacional argentina).

Artículo 10

Protección de las familias a nivel nacional

353. La Constitución de la Nación Argentina, en forma expresa en su artículo 14 bis tiende a la protección integral de la familia.

"Artículo 14 bis. El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administrado por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna."

354. Ello implica que las autoridades nacionales, provinciales y municipales deberán hacer prevalecer estos derechos y garantías constitucionales sin discriminación alguna en cuanto al tipo de familia matrimonial o extramatrimonial. La Ley N° 23264, modificatoria del Código Civil, ha suprimido todo tipo de discriminación en materia de filiación, equiparando a los hijos matrimoniales, extramatrimoniales y por adopción plena a todos sus efectos civiles.

"Ley N° 23264, artículo 240. La filiación matrimonial y la extramatrimonial, así como la adoptiva plena, surten los mismos efectos conforme a las disposiciones de este Código."

355. Todos estos preceptos legales se correlacionan y armonizan con el texto de la Constitución nacional.

"Artículo 16. La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento; no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas."

356. Se debe resaltar que por la Ley N° 23302, promulgada el 8 de noviembre de 1985:

"Declárase de interés nacional la atención y apoyo de los aborígenes y las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la nación, respetando sus propios valores y modalidades",

armonizando el articulado constitucional con la legislación interna para la protección y respeto de la organización y valores familiares de la familia indígena.

357. En particular y con el objetivo de promover y desarrollar un mejor sistema de atención a las familias o miembros de las familias que atraviesan por situaciones de riesgo, el poder ejecutivo nacional, mediante el Decreto N° 1606/90 decide la creación del Consejo Nacional del Menor y la Familia que tiene a su cargo las funciones que incumben al Estado nacional en materia de promoción de la minoridad y la familia, adoptando las medidas necesarias para contribuir a su consolidación e integración y también a la protección integral de los menores, personas discapacitadas y ancianos, que se encuentren en estado de abandono o peligro moral o material.

358. Del Decreto N° 1606/90 citamos especialmente los siguientes puntos relacionados con este tema específico:

Artículo 1. Créase, en jurisdicción del Ministerio de Salud y Acción Social y bajo dependencia directa del Ministerio del área del Consejo Nacional del Menor y la Familia, que tiene a su cargo las funciones que incumben al Estado nacional en materia de promoción y protección integral de la minoridad y la familia, con autonomía técnica y el grado de desconcentración administrativa que dispone el presente decreto, sin perjuicio de las facultades que en la materia corresponden al poder judicial y al Ministerio Público de Menores.

Artículo 2. Son funciones y deberes del Consejo Nacional del Menor y la Familia: a) planificar, organizar y ejecutar la política de promoción integral de la minoridad y la familia en el marco de las disposiciones vigentes, los principios establecidos por el Ministerio de Salud y Acción Social; b) adoptar las medidas necesarias para contribuir a la consolidación de la familia, orientándola y apoyándola; ... e) coordinar la participación de instituciones públicas, organismos no gubernamentales, entidades vecinales y de bien público en general, en la programación, ejecución y difusión de las acciones locales y regionales tendientes a orientar y promover integralmente a la familia y a todos sus miembros; ... g) promover el desarrollo de la investigación y capacitación en materia de menores y familia.

...

Artículo 14. ... II. Prevención y tratamiento del abandono. Atenderá a través de servicios y programas públicos o privados la problemática de constitución y afianzamiento del vínculo materno-paterno-filial para consolidar en esa forma el núcleo familiar, célula primaria de la sociedad. En caso de no poder evitarse el abandono, aplicará todos los programas tendientes a brindar al niño un ámbito familiar sustitutivo. En especial, coordinará sistemas de atención a la problemática del menor en riesgo, en la calle, explotado laboralmente o en toda otra forma que deteriore su dignidad. III. Prevención y tratamiento de la violencia familiar. Atenderá la coordinación de los servicios y programas públicos o privados que eviten, y en su caso superen, las causas de situaciones de maltrato físico y psíquico, negligencias, abusos y toda otra forma de relación intrafamiliar anómala. IV. Promoción de familias. Organizará e implementará programas y servicios tendientes a la asistencia y promoción integral de las familias que precisen orientación o apoyo, coordinando esfuerzos públicos o privados, con el propósito de brindar a los grupos familiares, y en especial a los miembros más necesitados - niños, personas con discapacidad, ancianos- el marco de dignidad y respeto a sus derechos fundamentales. A esos efectos constituirá centros de promoción familiar sobre la base de instituciones ya existentes o las que en el futuro se creen, con carácter eminentemente familiar y comunitario, acciones interdisciplinarias y conjunción de programas."

359. Por la Ley N° 23637, "Tribunales civiles con competencia en familia, estado, nombre y capacidad", se decide:

"Artículo 4. Hasta tanto se pongan en funcionamiento tribunales con competencia exclusiva en asuntos de familia y capacidad de las personas, ocho de los actuales juzgados nacionales de primera instancia en lo civil que determinará el poder ejecutivo, actuando cada uno con sus dos secretarías, conocerán en forma exclusiva y excluyente en dichos asuntos."

360. Varias provincias han establecido la Jurisdicción Especial de los Tribunales de Menores. Por la Ley de patronato N° 10067/83 en la mayoría de los casos los Tribunales de Menores tienen competencia en aspectos penales, civiles y en materia asistencial, salvo en algunas provincias como Santiago del Estero donde los Tribunales de Menores tienen competencia civil y asistencial y en los aspectos penales entiende la justicia ordinaria.

Ley N° 10067/83 - Título I - Del Patronato de Menores y su ejercicio

"Artículo 1. En jurisdicción de la provincia de Buenos Aires el Patronato de Menores es ejercido en forma concurrente y coordinada por los jueces de menores, asesores de incapaces y la Subsecretaría del Menor y la Familia.

Artículo 2. A los efectos del ejercicio coordinado del Patronato de Menores se entenderá que: a) El juez tiene competencia exclusiva para decidir sobre la situación del menor en estado de abandono o peligro moral o material, debiendo adoptar todas las medidas tutelares para dispensarle amparo; b) El asesor de incapaces en su carácter de representante del

menor y de la sociedad se halla investido de todas las atribuciones necesarias para controlar el efectivo cumplimiento de las normas destinadas a protegerlo; c) La Subsecretaría es la encargada de planificar y ejecutar -por sí o a través de las municipalidades- la política general de la minoridad, tanto en sus aspectos preventivos cuanto en los relativos a la formación y reeducación de los menores internados en establecimientos de su dependencia o contralor en ejecución de los mandatos de los tribunales del fuero.

Capítulo II - De la competencia

Artículo 10. Los juzgados de menores son competentes: a) cuando aparecieren como autores o partícipes de un hecho calificado por la ley como delito, falta o contravención, menores de 18 años de edad; b) cuando la salud, seguridad, educación o moralidad de menores de edad se hallare comprometida por actos de inconducta, contravenciones o delitos de sus padres, tutores, guardadores o terceros; por infracción a las disposiciones legales referentes a la instrucción y al trabajo; cuando por razones de orfandad o cualquier otra causa, estuviesen material o moralmente abandonados, o corrieren peligro de estarlo, para brindar protección y amparo, procurar educación moral e intelectual al menor y para sancionar, en su caso, la inconducta de sus padres, tutores, guardadores o terceros, conforme a las leyes que rigen en materia de minoridad y a las disposiciones de la presente."

361. Las garantías del derecho de hombres y mujeres de contraer matrimonio con el libre consentimiento para constituir una familia están establecidas en el Código Civil y leyes modificatorias, que garantizan el derecho del hombre y la mujer para contraer matrimonio libremente y por mutuo consentimiento.

"Artículo 172 del Código Civil modificado por la Ley N° 23515. Es indispensable para la existencia del matrimonio civil el pleno y libre consentimiento expresado personalmente por hombre y mujer ante la autoridad competente para celebrarlo."

362. Por la reciente Ley N° 23515 se requiere la edad de 16 años para la mujer y 18 para el hombre para contraer nupcias.

"Artículo 166, inciso 5. Son impedimentos para contraer matrimonio: tener la mujer menos de 16 años y el hombre menos de 18 años."

363. Para los menores que no alcanzan la edad mínima para contraer matrimonio el impedimento sólo puede ser suplido con autorización judicial; aun cuando exista autorización de los padres, este juicio es el denominado de dispensa judicial.

"Artículo 167. Podrá contraerse matrimonio válido en el supuesto del artículo 155, inciso 5, previa dispensa judicial.

Artículo 168. Los menores de edad, aunque estén emancipados por habilitación de edad, no podrán casarse entre sí ni con otra persona sin

el asentimiento de sus padres, o de aquel que ejerza la patria potestad, o sin el de su tutor cuando ninguno de ellos la ejerce o en su defecto sin el del juez."

364. Por otra parte la Argentina adhirió al Pacto de Nueva York de 1957 que elimina el matrimonio por poder y adecua la legislación interna estableciendo el casamiento a distancia por la Ley N° 23515.

"Artículo 173. Se considera matrimonio a distancia aquel en el cual el contrayente ausente expresa su consentimiento personalmente ante la autoridad competente para autorizar matrimonios del lugar en que se encuentra.

Artículo 174. El matrimonio a distancia se reputará celebrado en el lugar donde se presta el consentimiento que perfecciona el acto."

365. No existe una legislación específica para facilitar la constitución de una familia, subsidios o subvenciones de instalación, proveer viviendas y otros beneficios, sin perjuicio de las políticas familiaristas que desarrollan los organismos de protección familiar para facilitar la consolidación de la misma. A este respecto el Decreto N° 1606/90 establece especialmente lo siguiente:

"Decreto N° 1606/90

Artículo 2. Son funciones y deberes del Consejo Nacional del Menor y la Familia:

a) Planificar, organizar y ejecutar la política de promoción integral de la minoridad y la familia en el marco de las disposiciones vigentes, los principios generales de derechos de menores y las políticas sociales establecidas por el Ministerio de Salud y Acción Social.

b) Adoptar las medidas necesarias para contribuir a la consolidación de la familia, orientándola y apoyándola.

...

e) Coordinar la participación de instituciones públicas, organismos no gubernamentales, entidades vecinales y de bien público en general, en la programación, ejecución y difusión de las acciones locales y regionales tendientes a orientar y promover integralmente a la familia y a todos sus miembros.

...

g) Promover el desarrollo de la investigación y capacitación en materia de menores y familia.

Artículo 14. III. Prevención y tratamiento de la violencia familiar. Atenderá la coordinación de los servicios y programas públicos

o privados que eviten, y en su caso superen, las causas de situaciones de maltrato físico y psíquico, negligencias, abusos y toda otra forma de relación intrafamiliar anómala.

IV. Promoción de familias. Organizará e implementará programas y servicios tendientes a la asistencia y promoción integral de las familias que precisen orientación y apoyo, coordinando esfuerzos públicos o privados, con el propósito de brindar a los grupos familiares, y en especial a los miembros más necesitados -niños, personas con discapacidad, ancianos- el marco de dignidad y respeto a sus derechos fundamentales. A esos efectos constituirá centros de promoción familiar sobre la base de instituciones ya existentes o las que en el futuro se creen, con carácter eminentemente familiar y comunitario, acciones interdisciplinarias y conjunción de programas."

366. Entre las medidas implementadas por el Consejo destinadas a mantener, fortalecer y proteger a la familia, podemos citar los siguientes programas implementados por este órgano administrativo y de los cuales se citan los puntos más relevantes:

a) Programa preventivo para familias subsidiadas

i) Objetivos

- Prevenir situaciones críticas que afecten la integración y capacidad de cuidado de grupos familiares, cuando tales situaciones se deriven de la presencia determinante o concurrente de factores económicos adversos.
- Evitar la segregación de los miembros menores del núcleo familiar, cuando éste conservare aptitudes para su formación y cuidado y viera afectado el cumplimiento de sus funciones por carencias económicas.
- Favorecer el egreso de menores internados cuando esta situación reconozca como causa principal la existencia de problemas económicos de sus padres y no responda a necesidades ineludibles de tratamiento.

ii) Población beneficiaria

Podrán ser incorporados como población beneficiaria los grupos familiares que conservando aptitud de continente apto para la atención de sus miembros, especialmente los menores de edad, atraviesen situaciones de crisis familiar o se encuentren en alta exposición al riesgo de crisis, determinadas, agravadas o precipitadas por la disminución o carencia de ingresos respecto de las necesidades básicas de dichos grupos.

La mecánica de dicho programa consiste en el otorgamiento de una ayuda económica a la familia en situación de riesgo, estableciéndose una asignación

por cada hijo menor más una asignación para el padre, madre, tutor o representante legal. Dicho programa también prevé la entrega de una asignación extraordinaria a fin de lograr la superación de una crisis socioeconómica excepcional que afecte a la familia o bien para ser utilizada en la compra de máquinas o herramientas que permitan a la familia la iniciación de un pequeño emprendimiento productivo.

b) Programa de subsidios de emergencia por problemas de vivienda

i) Objetivos

- Evitar la desintegración del grupo familiar, concurrendo mediante un recurso transitorio y de emergencia al realojamiento de grupos familiares carentes de vivienda y con graves problemas económicos o en la inminencia de pérdida de la vivienda.
- Orientar a la familia hacia la superación de la situación de crisis para restablecer su funcionamiento autónomo.
- Favorecer el egreso de menores internados en los casos en que la causa principal del ingreso haya sido el problema de vivienda del grupo familiar. Evitar la internación de menores jóvenes adultos, cuando el único motivo de la misma sea la carencia de vivienda, permitiendo una mejor investigación diagnóstica para el logro de una adecuada derivación a otros sistemas de tratamiento.

ii) Población a que va dirigido

Grupos familiares con hijos menores a cargo, y jóvenes adultos en situaciones de emergencia por carecer de vivienda. Se dará prioridad a grupos familiares compuesto por menores madres amparadas por este organismo que requieran este recurso de emergencia para lograr su reinserción al medio social; madres solas con hijos menores a cargo, bajo nivel de ingresos o sin ocupación laboral, carentes de vivienda; ambos padres con hijos menores a cargo que por causas debidamente justificadas, atraviesen una situación de emergencia y requieran este recurso; menores, jóvenes adultos de ambos sexos, con posibilidades de desarrollo personal y adaptación al medio, que necesitan un período de transición para lograr su desenvolvimiento.

El Consejo Nacional del Menor y la Familia, tratando de paliar la problemática que incide en los miembros vulnerables de la familia, niños, ancianos, discapacitados, mantiene dicho programa en sus dos modalidades: asignación transitoria para el pago de un hotel para el núcleo familiar (tipo extraordinario en caso de emergencias, incendio o desalojo) y entrega de una suma de dinero que permita a la familia acceder al pago del alquiler de

una vivienda; dicha suma consiste en subvencionar el primer mes de adelanto de alquiler y los dos meses de depósito (según condición de la ley de alquileres y contrataciones urbanas).

c) Programa de tratamiento social para personas discapacitadas

i) Objetivos

- Facilitar la resolución de estados carenciales individuales o familiares, agravados por la existencia de la discapacidad, concurriendo mediante un recurso transitorio y de emergencia que le permita acceder a la persona discapacitada a los medios para lograr el máximo desarrollo de sus aptitudes y posibilidades.
- Orientar al discapacitado y a su grupo familiar a la superación de la situación de crisis que le permita el restablecimiento de sus potencialidades y su funcionamiento autónomo.

ii) Población a la que va dirigido

- Personas discapacitadas necesitadas de ayuda transitoria para superar problemas originados en carencias económicas o asistenciales.

iii) Criterio de selección de los postulantes a este programa

- Situación socioeconómica y ambiental del discapacitado y diagnóstico y pronóstico médico de la discapacidad.

Este programa prevé diversas acciones, algunas de las cuales consisten en ayuda económica directa para la persona anciana (mayores de 60 años), sea que se encuentren solos o insertos en grupo familiar o sustituto. Es subsidiario de los logros de cobertura de previsión social brindada por el Estado o único modo de subsidio en caso de que los ancianos no cuenten con dicha cobertura.

d) Programa de abordaje interdisciplinario de la discapacidad visual

i) Objetivos

- Promover el desarrollo autónomo de la persona con discapacidad, respetando las elecciones personales, y el fortalecimiento de los vínculos familiares para una adecuada inserción comunitaria.

ii) Acciones

- Este programa atenderá en forma integral la protección y promoción de las personas con discapacidad, dentro del marco familiar y comunitario y organizará programas de prevención,

formación y rehabilitación integral con salida laboral para las mismas, teniendo como objetivo el desarrollo autónomo de la persona con discapacidad, respetando las elecciones personales y fortalecimiento de los vínculos familiares para una adecuada inserción comunitaria. Se brindará atención en un centro de día o mediante internación según los requerimientos de cada caso.

e) Programa de control y prevención de la infección por virus VIH

i) Objetivos

- Prevenir la transmisión de la infección por VIH y de las infecciones más frecuentes asociadas a la infección VIH (hepatitis B, enfermedades de transmisión sexual, tuberculosis, etc.).
- Reducir la morbilidad y la mortalidad asociada con la infección por VIH.
- Promover la creación de centros de atención y orientación.
- Promover la implementación de acciones tendientes a asistir los problemas sociales derivados de la infección (adopción de niños VIH positivos o su desarrollo dentro de un medio familiar; reinserción social, familiar y laboral de los infectados, etc.).
- Promover una legislación que ayude a controlar la diseminación de la infección, evitar la discriminación, y dar adecuada atención a las familias afectadas.

ii) Acciones

- Mejorar el estado sanitario general en la población asistida.
- Prevenir la transmisión sexual.
- Prevenir la transmisión parenteral.
- Prevenir la transmisión vertical.
- Brindar atención adecuada al individuo y a la familia afectada.
- Participar de la vigilancia epidemiológica.
- Educar y formar personal profesional y no profesional a fin de convertirlos en agentes replicadores de información y formación.

- Favorecer la investigación.
- Mantener una evaluación de la situación en el área de competencia.

Ante la aparición de esta pandemia surgió la necesidad de implementar un programa de control de la transmisión del VIH, atención de los infectados y orientación al resto de la población en coordinación con los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros con objetivos afines. Mediante diferentes acciones se tiende a prevenir la transmisión de la infección por VIH, reducir la morbilidad y la mortalidad asociada con la infección y atender las diferentes problemáticas relacionadas con el tema (discriminación, inserción laboral, continuación de estudios, etc.).

f) Programa de integración socioeconómica para ancianos

i) Objetivos

- Contribuir al mantenimiento de la capacidad de los ancianos para llevar una vida lo más independiente posible, en su propio hogar y en la comunidad.
- Posibilitar el apoyo económico al anciano, impidiendo su internación y/o facilitando transitoriamente su subsistencia, y/o atención sanitaria, hasta concretar el ingreso en un establecimiento, la obtención de un beneficio o pensión no contributiva.
- Facilitar una calidad de vida institucional que corresponda a las necesidades de los residentes, estimulando particularmente la continuidad de su rol social como ciudadanos activos y útiles.

ii) Beneficiarios

- Este programa está dirigido a personas de ambos sexos, carentes de recursos económicos suficientes, de 60 años de edad en adelante y con residencia permanente en el país. Se dará prioridad en el mismo a ancianos sin familias y ancianos con familias de escasos ingresos y en especial a aquellos que carezcan de cobertura previsional. Podrá incluirse en el sistema a ancianos con residencia transitoria, cuando su situación de riesgo y la carencia de otros recursos institucionales que permitan su derivación, justifiquen debidamente tal circunstancia.

Con este programa se intenta incrementar los recursos comunitarios para contribuir de alguna manera a preservar el grupo familiar y la permanencia del geronte en su medio social habitual. Se estimulará el protagonismo de los beneficiarios en las decisiones relativas a sus necesidades y en la ejecución de las soluciones posibles.

Medidas de protección a la maternidad (tomadas independientemente del estado civil de la madre)

367. La Ley de contrato de trabajo N° 20744, modificada por la Ley N° 21824, determina una licencia de maternidad durante 45 días antes del parto y 45 días después del parto.

"Artículo 177. Queda prohibido el trabajo del personal femenino durante los cuarenta y cinco (45) días anteriores al parto y hasta cuarenta y cinco (45) días después del mismo. Sin embargo, la interesada podrá optar por que se le reduzca la licencia anterior al parto, que en tal caso no podrá ser inferior a treinta (30) días; el resto del período total de licencia se acumulará al período de descanso posterior al parto. En caso de nacimiento pretérmino se acumulará al descanso posterior todo el lapso de licencia que no se hubiese gozado antes del parto, de modo de completar los noventa (90) días.

La trabajadora deberá comunicar fehacientemente su embarazo al empleador, con presentación de certificado médico en el que conste la fecha presunta del parto, o requerir su comprobación por el empleador. La trabajadora conservará su empleo durante los períodos indicados, y gozará de las asignaciones que le confieren los sistemas de seguridad social, que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda al período de licencia legal, todo de conformidad con las exigencias y demás requisitos que prevean las reglamentaciones respectivas.

Garantízase a toda mujer durante la gestación el derecho a la estabilidad en el empleo. El mismo tendrá carácter de derecho adquirido a partir del momento en que la trabajadora practique la notificación a que se refiere el párrafo anterior. En caso de permanecer ausente de su trabajo durante un tiempo mayor a consecuencia de enfermedad que según certificación médica o parto, la incapacite para reanudarlo vencidos aquellos plazos, será acreedora a los beneficios previstos en el artículo 208 de esta ley."

"Artículo 158. El trabajador gozará de las siguientes licencias especiales:

- a) por nacimiento de hijo, dos (2) días corridos;
- b) por matrimonio, diez (10) días corridos;
- c) por fallecimiento del cónyuge o de la persona con la cual estuviese unido en aparente matrimonio, en las condiciones de la presente ley, de hijos o de padres, tres (3) días corridos;
- d) por fallecimiento de hermano, un (1) día;

- e) para rendir examen en la enseñanza media o universitaria, dos (2) días corridos por examen, con un máximo de 10 días por año calendario."

"Artículo 174. Las mujeres que trabajen en horas de la mañana y de la tarde dispondrán de un descanso de dos (2) horas al mediodía, salvo que por la extensión de la jornada a que estuviese sometida la trabajadora, las características de las tareas que realice, los perjuicios que la interrupción del trabajo pudiese ocasionar a las propias beneficiarias o al interés general, se autorizare la adopción de horarios continuos, con supresión o reducción de dicho período de descanso.

Artículo 175. Queda prohibido encargar la ejecución de trabajos a domicilio a mujeres ocupadas en algún local u otra dependencia de la empresa."

368. Las guarderías están previstas de acuerdo con la ley para los establecimientos que cuenten con un mínimo de mujeres que determina la reglamentación correspondiente, pero como no se ha dictado esta reglamentación no funciona legalmente:

"Artículo 179. Toda trabajadora, madre de lactante, podrá disponer de dos (2) descansos de media hora para amamantar a su hijo en el transcurso de la jornada de trabajo, y por un período no superior a un año posterior a la fecha del nacimiento, salvo que por razones médicas sea necesario que la madre amamante a su hijo por un lapso más prolongado. En los establecimientos donde preste servicios el número mínimo de trabajadoras que determine la reglamentación, el empleador deberá habilitar salas maternas y guarderías para niños hasta la edad y en las condiciones que oportunamente se dispongan."

369. Esto no impide que las empresas puedan tener guarderías en el propio establecimiento o en un lugar que ellos determinen, para los hijos de las obreras o empleadas. La Ley N° 21297 trata el régimen de asignaciones familiares por nacimiento, por familia numerosa y por escolaridad para los trabajadores, como así también los cuidados médicos y sanitarios que sean necesarios brindarse:

"Artículo 88. La obligación de ingresar los fondos de seguridad social que por parte del empleador y los sindicales a su cargo, ya sea como obligado directo o como agente de retención, configurará asimismo una obligación contractual. El empleador por su parte deberá dar al trabajador, cuando este lo requiriese a la época de la extinción de la relación, constancia documentada de ello. Durante el tiempo de la relación deberá otorgar tal constancia cuando medien causas razonables. Cuando el contrato de trabajo se extinguiese por cualquier causa, el empleador estará obligado a entregar al trabajador un certificado de trabajo, conteniendo las indicaciones sobre el tiempo de prestación de servicios, naturaleza de éstos, constancia de los sueldos percibidos y de los aportes y contribuciones efectuados con destino a los organismos de la seguridad social.

Artículo 79 de la Ley de contrato de trabajo. El empleador deberá cumplir con las obligaciones que resulten de esta ley, de los estatutos profesionales, convenciones colectivas de trabajo y de los sistemas de seguridad social, de modo de posibilitar al trabajador el goce íntegro y oportuno de los beneficios que tales disposiciones le acuerdan. No podrá invocar en ningún caso el incumplimiento de parte del trabajador de las obligaciones que le están asignadas y del que se deriven la pérdida total o parcial de aquellos beneficios, si la observancia de las obligaciones dependiese de la iniciativa del empleador y no probase el haber cumplido oportunamente de su parte las que estuviese en su cargo como agente de retención, contribuyente u otra condición similar."

370. Los programas de comedores escolares están dirigidos a madres en situación de riesgo. La Ley N° 21297 protege a las madres durante el período de embarazo y después contra el despido:

"Artículo 194. Se presume salvo prueba en contrario, que el despido de la mujer trabajadora obedece a razones de maternidad o embarazo cuando fuese dispuesto dentro del plazo de siete y medio (7 1/2) meses anteriores o posteriores a la fecha del parto, siempre y cuando la mujer haya cumplido con su obligación de notificar y acreditar en forma el hecho del embarazo así como, en su caso, el de nacimiento. En tales condiciones, dará lugar al pago de una indemnización igual a la prevista en el artículo 198 de esta ley.

Artículo 197. Se considera que el despido responde a la causa mencionada cuando el mismo fuese dispuesto sin invocación de causa por el empleador, o no fuese probada la que se invocare, y el despido se produjere dentro de los tres (3) meses anteriores o seis (6) meses posteriores al matrimonio y siempre que haya mediado notificación fehaciente del mismo a su empleador, no pudiendo esta notificación efectuarse con anterioridad o posterioridad a los plazos señalados."

371. Entre las medidas destinadas a proteger a las madres en el período pre y posparto citamos principalmente:

"Decreto N° 1606/90, artículo 14. a) Areas sustantivas: I - Período prenatal, perinatal y posnatal. Atenderá integralmente la problemática personal, familiar y social de la madre y el niño por nacer, el nacimiento y el primer período de vida, por la importancia que revisten. Especialmente promoverá todas las acciones tendientes a la protección de la madre sola como primer indicador de riesgo en la vida del niño, y particularmente de las madres menores y de las familias carenciadas. II - Prevención y tratamiento del abandono. Atenderá a través de servicios y programas públicos o privados la problemática de constitución y afianzamiento del vínculo materno-paterno-filial, para consolidar en esa forma el núcleo familiar, célula primaria de la sociedad. En caso de no poder evitarse el abandono, aplicará todos los programas tendientes a brindar al niño un ámbito familiar sustitutivo. En especial coordinará sistemas de atención a la problemática del menor en riesgo, en la calle, explotado laboralmente o en toda otra forma que deteriore su dignidad."

372. Entre las medidas tomadas por el Consejo Nacional del Menor y la Familia citamos los puntos principales de los siguientes programas:

a) Programa de becas para guardería

i) Objetivos

- Evitar la internación de niños durante la primera infancia y consecuentemente su segregación del grupo familiar por razones socioeconómicas y laborales de sus progenitores, preservando así su desarrollo psicosocial.
- Favorecer el egreso de niños de los sistemas de internación y alternativos dependientes de este organismo.
- Promover la integración y promoción de la familia a través de acciones de orientación y asistencia.

ii) Población a la que va dirigido

- Este programa está dirigido a niños comprendidos entre cuarenta y cinco (45) días y cinco (5) años inclusive, residentes en el ámbito de la capital federal. Se dará prioridad a hijos de madres solas, que trabajan, con bajo nivel de ingresos y carentes de cobertura social; hijos de madres menores de edad tuteladas por este organismo que requieren recursos simultáneos (ubicación laboral-guardería) para lograr su integración al medio; hijos de aquellos grupos familiares que por una situación de emergencia (enfermedad, incapacidad de uno de los progenitores, pérdida de trabajo) requieran el recurso asistencial.

Este programa se creó para cubrir la deficiencia legal y a fin de proteger la unidad familiar y el trabajo de la madre. El mismo presenta diversas modalidades: se pagará la guardería privada para madres con hijos menores de cinco años; posibilidad de subsidios para que un conjunto de madres en forma de cooperadora, cooperativa, asociación, etc., formen una guardería autogestiva o comunitaria. El Consejo Nacional del Menor y la Familia ayuda con un subsidio para la instalación del servicio y además aporta el apoyo y asesoramiento técnico necesario; pago de subsidio a una madre cuidadora, lo que permitiría a la madre seguir trabajando afuera.

b) Programa de prevención del abandono y protección de madres en situación de riesgo

i) Objetivo general

Implementar un amplio sistema de prevención del abandono y de protección a los menores en situación de riesgo físico, psíquico o moral detectados en hospitales públicos o privados, dándose

prioridad a la madre sola adolescente como primer indicador de riesgo en la vida del niño.

ii) Objetivos específicos

- Atender a situaciones de riesgo de los menores asistidos en los centros hospitalarios, clínicas, maternidades, etc.
- Brindar apoyo a la familia y/o grupo conviviente de la madre embarazada para colaborar oportunamente en sostén afectivo, económico y social del vínculo madre/hijo, dentro y fuera del centro de atención de salud.
- Particularizar en hospitales, maternidades y clínicas la población en riesgo de romper prematuramente el vínculo materno-paterno-filial y asistirla con los recursos del organismo o de otras instituciones a fin de evitar la fractura del vínculo.
- Prevenir el agravamiento de las situaciones de riesgo de los menores asistidos en los centros hospitalarios (drogadicción, malos tratos, delincuencia, desvinculación familiar, etc.).
- Distinguir, prevenir, disminuir y en su caso superar las causas del maltrato físico y psíquico de menores derivados de relaciones intrafamiliares anómalas.
- Facilitar la atención integral de la población más vulnerable al riesgo de abandono del bebé, en especial a la menor madre embarazada en situación de conflicto, protegiendo la maternidad y evitando la entrega de su hijo.
- Brindar información a la madre en forma oportuna sobre los derechos que la asisten para el reconocimiento, tenencia y manutención de su hijo, asegurando la debida atención profesional.
- Brindar atención psicosocial de los casos que presentan desajustes en la dinámica familiar, subsidiando el tratamiento en su caso.
- Derivar a las familias con hijos menores en situación de desnutrición a los recursos institucionales pertinentes.
- Brindar oportuna y adecuada formación al personal hospitalario y de los centros de salud sobre el riesgo de la ruptura del vínculo madre-padre-hijo.
- Prestar asesoramiento a los equipos sociales y de atención médica sobre todos los aspectos referidos a la protección del vínculo madre-hijo.

- Promover el desarrollo de las potencialidades individuales de las madres solas subsidiando y orientando una salida laboral en un marco que preserve su integridad física y emocional.
- Facilitar la admisión en los centros de asistencia a la madre sola, gubernamentales y no gubernamentales, cuando las circunstancias particulares así lo requieran.
- Fomentar la creación, ingreso y permanencia en pequeños hogares o residencias de autogestión para madres solas, brindando apoyo para lograr la superación de los conflictos que dieran origen a su ingreso.
- Motivar a las madres para el cuidado de la salud del hijo y de ellas a través del estricto cumplimiento de las recomendaciones médicas y atendiéndose especialmente la estimulación temprana del bebé.

Especial interés ha puesto el Consejo Nacional del Menor y la Familia en el tema referido a la madre en situación de riesgo, ya sea que se trate de una familia monoparental o de una madre múltipara o familia numerosa, o la situación que en nuestro país aparece con frecuencia, que es la maternidad en la adolescencia. La preocupación aparece reflejada en el decreto de creación, que crea un área sustantiva dentro del organismo para atender dicha temática (Decreto N° 1606/90, artículo 14, apartado I, ya citado). En el marco de dicha área se establece este programa que prevé diferentes formas de ayuda, cubriendo desde la detección del embarazo hasta superar las dificultades que aquejan a la madre en situación de riesgo, adjudicándosele una auxiliar operativa que hará el seguimiento del caso (psicólogo, asistente social, etc.). Este programa interactúa tanto en el marco hospitalario como extrahospitalario, ya sea en el medio familiar o supliendo a éste en caso de que dicho medio fuera inexistente.

373. En cuanto a medidas especiales en favor de las madres que trabajan por cuenta propia o que participen en una empresa familiar, no existe una legislación nacional al respecto, como así tampoco medidas concretas destinadas a ayudar a las madres a mantener a sus hijos por muerte o ausencia de sus maridos; sin embargo, el Código Civil prevé la obligación de los ascendientes de pasar pensión de alimentos a sus nietos, y sobre todo si en caso de necesidad se careciera de recursos:

"Artículo 367 del Código Civil. Los parientes por consanguinidad se deben alimentos en el orden siguiente: 1) los ascendientes y descendientes. Entre ellos estarán obligados preferentemente los más próximos en grado y, a igualdad de grados, los que estén en mejores condiciones para proporcionarlos."

374. En caso de muerte del trabajador, la Ley N° 21297 determina lo siguiente:

"Artículo 269. En caso de muerte del trabajador, las personas enumeradas en el artículo 37 del Decreto-ley N° 18037/69 tendrán derecho, mediante la sola acreditación del vínculo, en el orden y prelación allí establecido, a percibir una indemnización igual a la prevista en el artículo 268 de esa Ley. A los efectos indicados, queda equiparada a la viuda, para cuando el trabajador fuere soltero o viudo, la mujer que hubiese vivido públicamente con el mismo en aparente matrimonio, durante un mínimo de dos (2) años anteriores al fallecimiento. Tratándose de un trabajador casado y presentándose la situación antes contemplada, igual derecho tendrá la mujer del trabajador cuando la esposa, por su culpa o por culpa de ambos, estuviere divorciada o separada de hecho al momento de la muerte del causante siempre que esta situación se hubiere mantenido durante los cinco (5) años anteriores al fallecimiento. Esta indemnización es independiente de la que se reconozca a los causahabientes del trabajador por la Ley de accidentes de trabajo, según el caso y de cualquier otro beneficio que por las leyes, convenciones colectivas de trabajo, seguros, actos o contratos de previsión que fuesen concedidos a los mismos en razón del fallecimiento del trabajador."

Medidas de protección de los niños y adolescentes

375. Debemos señalar que existe una profusa legislación común y especial sobre los niños y adolescentes: Código Civil, artículos 264 y correlativos, que establece los deberes de los padres con respecto a sus hijos menores de edad:

"Artículo 264. La patria potestad es el conjunto de deberes y derechos que corresponden a los padres sobre las personas y bienes de los hijos, para su protección y formación integral, desde la concepción de éstos y mientras sean menores de edad y no se hayan emancipado.

Su ejercicio corresponde:

- 1) En el caso de los hijos matrimoniales, al padre y a la madre conjuntamente, en tanto no estén separados o divorciados, o su matrimonio fuese anulado. Se presumirá que los actos realizados por uno de ellos cuenta con el consentimiento del otro salvo en los supuestos contemplados en el artículo 264 quater, o cuando mediere expresa oposición.
- 2) En caso de separación de hecho, divorcio o nulidad de matrimonio, al padre o madre que ejerza legalmente la tenencia, sin perjuicio del derecho del otro de tener adecuada comunicación con el hijo y de supervisar su educación.
- 3) En caso de muerte de uno de los padres, ausencia con presunción de fallecimiento, privación de la patria potestad, o suspensión de su ejercicio, al otro.

- 4) En el caso de los hijos extramatrimoniales reconocidos por uno solo de los padres, a aquel que lo hubiere reconocido.
- 5) En el caso de los hijos extramatrimoniales reconocidos por ambos padres, a ambos, si convivieren y, en caso contrario, a aquel que tenga la guarda otorgada en forma convencional, o judicial, o reconocida mediante información sumaria.
- 6) A quien fuese declarado judicialmente como padre o madre del hijo, si no hubiese sido voluntariamente reconocido.

Artículo 264 bis. Cuando ambos padres sean incapaces o estén privados de la patria potestad o suspendidos en su ejercicio, los hijos menores quedarán sujetos a tutela. Si los padres de un hijo extramatrimonial fuesen menores no emancipados, se preferirá a quien ejerza la patria potestad sobre aquel de los progenitores que tenga al hijo bajo su amparo o cuidado, subsistiendo en tal caso esa tutela aun cuando el otro progenitor se emancipe o cumpla la mayoría de edad.

Artículo 264 quater. En los casos de los incisos 1), 2) y 5) del artículo 264, se requerirá el consentimiento expreso de ambos padres para los siguientes actos:

- 1) Autorizar al hijo a contraer matrimonio.
- 2) Habilitarlo.
- 3) Autorizarlo para ingresar a comunidades religiosas, fuerzas armadas o de seguridad.
- 4) Autorizarlo para salir de la República.
- 5) Autorizarlo para estar en juicio.
- 6) Disponer de los bienes inmuebles y derechos o muebles registrables de los hijos cuya administración ejercen, con autorización judicial.
- 7) Ejercer actos de administración de los bienes de los hijos, salvo que uno de los padres delegue la administración conforme lo previsto en el artículo 294.

En todos estos casos si uno de los padres no diere su consentimiento, o mediara imposibilidad para prestarlo, resolverá el juez lo que convenga al interés familiar.

Artículo 265. Los hijos menores de edad están bajo la autoridad y cuidado de sus padres. Tienen éstos la obligación y el derecho de criar a sus hijos, alimentarlos y educarlos conforme a su condición y fortuna, no sólo con los bienes de los hijos, sino también con los suyos propios.

Artículo 266. Los hijos deben respeto y obediencia a sus padres. Aunque estén emancipados están obligados a cuidarlos en su ancianidad y en estado de demencia o enfermedad y a proveer a sus necesidades, en todas las circunstancias de la vida en que les sean indispensables sus auxilios. Tienen derecho a los mismos cuidados y auxilio los demás ascendientes.

Artículo 267. La obligación de alimentos comprende la satisfacción de las necesidades de los hijos en manutención, educación y esparcimiento, vestimenta, habitación, asistencia y gastos por enfermedad.

Artículo 269. Si el menor de edad se hallare en urgente necesidad, que no pudiere ser atendido por sus padres, los suministros indispensables que se efectuaren se juzgarán hechos con autorización de ellos.

Artículo 271. En caso de divorcio, separación de hecho o nulidad de matrimonio, incumbe siempre a ambos padres el deber de dar alimentos a sus hijos y educarlos, no obstante que la tenencia sea ejercida por uno de ellos.

Artículo 272. Si el padre o la madre faltaren a esta obligación, podrán ser demandados por la prestación de alimentos por el propio hijo si fuese adulto, asistido por un tutor especial, por cualquiera de los parientes, o por el Ministerio de Menores."

376. La Ley N° 10903 sobre patronato de menores establece:

"Artículo 4. El Patronato del Estado Nacional se ejercerá por medio de los jueces nacionales o provinciales con la concurrencia del Ministerio Público de Menores. Este patronato se ejercitará atendiendo a la salud, seguridad, educación moral e intelectual del menor, proveyendo a su tutela sin perjuicio de lo prescrito en los artículos 390 y 391 del Código Civil."

377. De acuerdo con la Ley N° 13944:

"Artículo 1. Se impondrá prisión de un mes a dos años o multa de quinientos a dos mil pesos a los padres que, aún sin mediar sentencia civil se sustrajeren a prestar los medios indispensables para la subsistencia a su hijo menor de 18 años, o de más si estuviere impedido."

378. Por la Ley N° 15244 y sucesivas modificaciones:

"Artículo 1. Créase el Consejo Nacional de Protección de Menores, que tiene a su cargo las funciones que incumben al Estado en orden a la protección de la minoridad con arreglo a lo que dispone la presente Ley y sin perjuicio de las facultades que en la materia corresponden al poder judicial...

Artículo 7. El Consejo es el agente natural del Gobierno nacional para asegurar la protección integral de los menores de edad.

A tal fin vela por la efectiva vigencia de las normas de previsión general relativas a hechos y situaciones susceptibles de perjudicar el desenvolvimiento armónico de las aptitudes morales, intelectuales y físicas de aquéllos.

Con respecto a los menores que se encuentran en estado de abandono o en peligro moral o material o afectados por situaciones conflictuales, le corresponde orientar la acción ejecutiva de la comunidad para su protección y asistencia, realizando por sí, en su caso, y conforme a las leyes, todos los actos conducentes a tal objeto. Para ello debe contribuir al afianzamiento de la familia, sustituyéndola o reemplazándola cuando la debida protección de los menores lo requiriese."

379. Sobre adopción, la Ley N° 19134 establece:

"Artículo 9. Si se adoptare a varios menores, todas las adopciones serán del mismo tipo. En una misma familia no podrá haber menores adoptados por adopción plena y otros por adopción simple. Si, de conformidad con la presente Ley, se adoptaren menores por el sistema de adopción plena, de existir otras anteriores, aquéllas deberán adquirir este carácter.

Artículo 14. La adopción plena confiere al adoptado una filiación que sustituye a la de origen. El adoptado deja de pertenecer a su familia de sangre y se extingue el parentesco con los integrantes de ésta, así como todos sus efectos jurídicos, con la sola excepción de que subsisten los impedimentos matrimoniales. El adoptado tiene, en la familia del adoptante, los mismos derechos y obligaciones del hijo legítimo.

Artículo 20. La adopción simple confiere al adoptado la posición del hijo legítimo; pero no crea vínculo de parentesco entre aquél y la familia de sangre del adoptante, sino a los efectos expresamente determinados en esta Ley.

Los hijos adoptivos de un mismo adoptante serán considerados hermanos entre sí."

380. El Decreto N° 1606/90 de creación del Consejo Nacional del Menor y la Familia establece:

"Artículo 13. El C.N.M.F. es continuador natural de los órganos tecnicoadministrativos de protección de menores, discapacitados y ancianos que le precedieron en el orden nacional..."

381. Por la Ley N° 23849 se ratifica, con la reserva del artículo 2, la Convención sobre los Derechos del Niño:

"Artículo 2. Al ratificar la Convención, deberán formularse las siguientes reservas y declaraciones: la República Argentina hace reserva de los incisos b), c), d) y e) del artículo 21 de la Convención sobre los Derechos del Niño y manifiesta que no regirán en su jurisdicción por

entender que, para aplicarlos, debe contarse previamente con un riguroso mecanismo de protección legal del niño en materia de adopción internacional, a fin de impedir su tráfico y venta.

Con relación al artículo 1 de la Convención, la República Argentina declara que el mismo debe interpretarse en el sentido que se entiende por niño todo ser humano desde el momento de la concepción y hasta los 18 años de edad.

Con relación al artículo 24, inciso f) de la Convención, la República Argentina, considerando que las cuestiones vinculadas con la planificación familiar atañen a los padres de manera indelegable de acuerdo a principios éticos y morales, interpreta que es obligación de los Estados, en el marco de este artículo, adoptar las medidas apropiadas para la orientación a los padres y la educación para la paternidad responsable.

Con relación al artículo 38 de la Convención, la República Argentina declara que es su deseo que la Convención hubiese prohibido terminantemente la utilización de niños en los conflictos armados, tal como lo estipula su derecho interno, el cual, en virtud del artículo 41, continuará aplicando en la materia."

382. Mediante la Ley N° 23264, modificatoria del Código Civil, se borró todo tipo de discriminación entre hijos matrimoniales y extramatrimoniales, equiparando también la adopción plena a la filiación biológica:

"Artículo 240. La filiación puede tener lugar por naturaleza o por adopción. La filiación por naturaleza puede ser matrimonial o extramatrimonial. La filiación matrimonial y extramatrimonial, así como la adoptiva plena, surten los mismos efectos conforme a las disposiciones de este Código."

383. Dicha Ley establece, además, la equiparación en cuanto al ejercicio de la patria potestad que pasa a corresponder a ambos padres:

"Artículo 264. La patria potestad es el conjunto de deberes y derechos que corresponden a los padres sobre las personas y bienes de los hijos, para su protección y formación integral, desde la concepción de éstos y mientras sean menores de edad y no se hayan emancipado.

Su ejercicio corresponde:

1. En el caso de los hijos matrimoniales, al padre y a la madre conjuntamente, en tanto no estén separados o divorciados, o su matrimonio fuese anulado. Se presumirá que los actos realizados por uno de ellos cuenta con el consentimiento del otro salvo en los supuestos contemplados en el artículo 264 quater, o cuando mediare expresa oposición.

2. En caso de separación de hecho, divorcio o nulidad de matrimonio, al padre o madre que ejerza legalmente la tenencia, sin perjuicio del derecho del otro de tener adecuada comunicación con el hijo y de supervisar su educación."

384. La Ley N° 23054 ratifica el Convenio sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica:

"Artículo 1. Apruébase la Convención Americana sobre Derechos Humanos llamada Pacto de San José de Costa Rica, firmada en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, cuyo texto forma parte de esta Ley."

385. La Ley N° 13944 refiere acerca de la protección penal por incumplimiento de los deberes de la asistencia familiar en su artículo 1, ya citado.

386. Tendiente a la protección de los niños y adolescentes, el Consejo Nacional del Menor y la Familia implementa los siguientes programas, de los que se citan los puntos más destacados:

a) Programa de amas externas (resolución 345/78 S.E.M.F.)

- i) Se llama "ama externa" a la mujer encargada de tener niños bajo su cuidado en forma transitoria.
- ii) Se establece un subsidio diario por niño en calidad de reintegro, cuyo monto se fijará anualmente.
- iii) El pago al ama externa cubre: atención, cuidado higiénico, alimentación, uso de muebles, vestimenta, ropa blanca y traslados a la institución y a servicios asistenciales.

Mediante este programa se produce el ingreso de menores al seno de una familia a la que se le otorga un subsidio para la atención de los mismos, está orientado a menores de 0 a 5 años, y en caso de abandono absoluto de los niños con posterioridad, podrán ser entregados a familias en adopción.

b) Programa de amas externas para niños de cuidado preferencial

i) Objetivo

Posibilitar la recuperación -total o parcial- de menores dependientes del organismo, en un medio familiar, con un cuidado individualizado, cuando su patología requiere un tratamiento especializado.

ii) Población a atender

La población a atender estará integrada por menores dependientes del organismo proteccional que reúna las siguientes condiciones:

Tener entre 0 y 3 años de edad al momento de su ingreso; presentar diagnóstico de patología psicofísica con pronóstico de recuperación total o parcial a corto o mediano plazo; y requerir un cuidado preferencial, en un medio familiar, para hacer posible el cumplimiento de los tratamientos necesarios para su recuperación.

Orientado a menores con problemas de discapacidad, las amas externas perciben una asignación diferenciada. El Departamento de Salud controla y supervisa este programa al que no pueden ingresar más de dos o tres chicos por ama y teniendo un tiempo mayor de permanencia dada la problemática de los mismos. Otra modalidad de este programa es el de amas externas cuidadoras de niños portadores de VIH, programa que se crea frente a la aparición de la problemática del SIDA. En este caso las amas reciben una asignación diferencial, dados los requerimientos más específicos y teniendo a su cuidado a un solo niño y contando con el control permanente del Departamento de Salud. Este programa es también para niños en caso de abandono, sin perjuicio de otros programas para niños con VIH con los cuales las madres continúan manteniendo su vínculo familiar.

c) Programa de pequeños hogares

i) Objetivo

Asegurar la atención de menores en situación de riesgo o abandono, en un hogar incorporado al medio social que favorezca la formación de una personalidad equilibrada y autónoma, que les permita un adecuado nivel de inserción social y de realización personal, de acuerdo a sus necesidades y problemática.

ii) Población beneficiaria

El presente régimen podrá ser instrumentado a los efectos de asegurar el tratamiento de menores asistidos en cuanto:

- resulte aconsejable su convivencia en un hogar a los efectos de la iniciación, continuación y/o conclusión de su tratamiento;
- presenten condiciones psicofísicas y de comportamiento compatibles con su incorporación al hogar asignado sin poner en riesgo la estabilidad del mismo, o las posibilidades de tratamiento de otros menores beneficiarios.
- reúnan las condiciones particulares que, para las diferentes modalidades de tratamiento se establecen.

A este programa podrán ingresar menores provenientes de institutos, los beneficiarios de los diversos programas preventivos y alternativos del Consejo Nacional del Menor y la Familia y también los que fueren derivados por los tribunales nacionales y federales competentes.

Los menores podrán permanecer en los hogares hasta su mayoría de edad y mientras se considere este régimen como el más eficiente para su tratamiento.

d) Programa de familias sustitutas

i) Fines del programa

Se intenta conseguir:

- El egreso de la mayor cantidad posible de menores de diferentes edades que se encuentran internados sin problemas graves de conducta, colocándolos en familias sustitutas, para normalizar su relación familiar, y en la medida de lo posible equipararlos en oportunidades de desenvolvimiento físico y psíquico a los menores que viven normalmente con sus familias en sus propios hogares.
- La no internación de menores que no la requieren. De esta manera, los institutos se utilizarán únicamente para ubicar los menores que no sea posible colocar ni con su propia familia, ni en familia sustituta, ni en adopción.

ii) Menores que serán ubicados

Se analizarán los casos de menores internados o cuya internación se solicita, no mayores de 10 años de edad, sin problemas de conducta, cuya situación familiar haga presumir que no serán entregados en adopción ni retirados en un período breve por sus familiares.

Se considera familia sustituta a todo matrimonio legalmente constituido con o sin hijos, con buena relación familiar, conyugal y social a cargo de los cuales quedarán los menores no mayores a 10 años y sin problemas de conducta, para brindarles la posibilidad de educarse y desarrollarse dentro del seno de esa familia, que será subsidiada de acuerdo a sus necesidades y situación económica y dependiendo del número de menores a cargo.

e) Programa de becas de prosecución de estudios

i) Objetivos

Proveer a los menores asistidos de oportunidades que les posibiliten: la formación integral de una personalidad

autónoma; su capacitación, según sus necesidades, intereses y aptitudes; y su integración en el marco de su realidad familiar, social y nacional. El programa en su aplicación perseguirá evitar la internación de los menores, cuando la causa de la misma derive de facilitar el acceso al estudio de los mismos, como también favorecer el egreso de los que por igual motivo, se hallaren internados, sin perjuicio de su extensión a los diferentes beneficiarios de los distintos programas y acciones de protección que desarrollare la Dirección Nacional del Menor y la Familia en concordancia con los objetivos apuntados.

ii) Población a atender

Tendrán acceso a las becas que se establecen en la presente los menores de hasta 20 años de edad que satisfagan los siguientes requisitos:

- reunir condiciones morales, intelectuales y de comportamiento, acordes con los estudios o capacitación a iniciar y/o continuar;
- carecer de recursos económicos individuales y/o familiares, suficientes para atender razonablemente el costo de sus estudios.

Este programa se configura como el instrumento apto para el otorgamiento de becas que permitan sufragar el gasto derivado de la prosecución de estudios como también la disminución o insuficiencia de ingresos que surge de la afectación del menor a la atención de sus obligaciones estudiantiles.

f) Programa de educación permanente y capacitación laboral

Marco teórico: desarrollar un marco teórico de criterios de educación personalizada y de educación permanente, que pasarán a ser los fundamentos ideológicos del sistema, junto con la flexibilidad en la adecuación a las necesidades a la persona asistida, la participación e integración comunitaria y el aprovechamiento pleno de la oferta global de servicios educativos. Esto implica la transformación de una institución cerrada sobre sí misma y con pretensiones de ser autosuficiente, en una que se abre a la comunidad no sólo para prestar servicios sino para requerirlos y utilizarlos, vinculando así a la persona asistida con su medio social.

Desde otro punto de vista, este programa permitirá superar el designio institucional de principios de siglo, orientado a instruir menores internados, reemplazándolo por el de brindar oportunidades de formación a toda persona asistida.

Consiste en que al menor, ya sea en un núcleo familiar o asistido por el organismo a través de sus programas, se le subsidia el pago de un educador o de un capacitador laboral cualquiera sea la índole de la prestación. Lo novedoso de esta modalidad es que posibilita la atención domiciliaria para situaciones atípicas ya sea para menores privados de libertad por resolución judicial, enfermedad, discriminación (VIH víctimas de delito, embarazo, etc.), a fin de que dichas circunstancias no afecten su educación o su inserción laboral.

387. Resaltamos que existe una legislación especial con relación a los menores incurso en hechos delictuosos:

La Ley N° 22278 modificada por la Ley N° 22803 establece:

Artículo 1. No es punible el menor que no haya cumplido dieciséis (16) años de edad. Tampoco lo es el que no haya cumplido dieciocho (18) años, respecto de delitos de acción privada o reprimidos con pena privativa de la libertad que no exceda de dos (2) años, con multa o con inhabilitación.

Si existiera imputación contra alguno de ellos la autoridad judicial lo dispondrá provisionalmente, procederá a la comprobación del delito, tomará conocimiento directo del menor, de sus padres, tutor o guardador y ordenará los informes y peritaciones conducentes al estudio de su personalidad y de las condiciones familiares y ambientales en las que se encuentre.

En el caso necesario pondrá al menor en lugar adecuado para su mejor estudio durante el tiempo indispensable.

Si de los estudios realizados resultare que el menor se halla abandonado, falto de asistencia, en peligro material o moral, o presenta problemas de conducta, el juez dispondrá definitivamente del mismo por auto fundado, previa audiencia de los padres, tutor o guardador.

Artículo 2. Es punible el menor de dieciséis (16) años a dieciocho (18) años de edad que incurriere en delito que no fuera de los enunciados en el artículo 1.

En esos casos la autoridad judicial lo someterá al respectivo proceso y deberá disponerlo provisionalmente durante su tramitación a fin de posibilitar la aplicación de las facultades conferidas por el artículo 4.

Cualquiera fuese el resultado de la causa, si de los estudios realizados apareciera que el menor se halla abandonado, falto de asistencia, en peligro material o moral, o presenta problemas de conducta, el juez dispondrá definitivamente del mismo por auto fundado, previa audiencia de los padres, tutor o guardador.

El artículo 3 sustituye el artículo 689 bis del Código de Procedimientos en materia penal para la justicia federal y los tribunales ordinarios de la capital y territorios nacionales, por el siguiente:

Artículo 689 bis. 1. No regirán las disposiciones sobre detención y prisión preventiva en los procesos seguidos contra menores de dieciséis (16) a dieciocho (18) años de edad.

Si por las modalidades del hecho y las características personales del menor resultare fundadamente necesario adoptar esas medidas a su respecto, el juez las podrá dictar, pero la privación de libertad se cumplirá en establecimientos especializados.

2. La sentencia que se dictare respecto de menores de dieciséis (16) a dieciocho (18) años de edad se ajustará a lo establecido por los artículos 495 y 496, pero cuando no fuera absolutoria se limitará a declarar la responsabilidad penal del procesado y en su caso, también la que pudiera corresponder cuando se hubiere ejercido acción civil tanto contra el menor como contra terceros responsables.

Cumplidos los requisitos legales siguientes a la declaración de responsabilidad penal, el juez absolverá al inculcado o le impondrá la pena que correspondiere.

3. Junto con la resolución que ponga fin al proceso, el juez decidirá sobre la disposición definitiva del menor con audiencia previa de los padres, tutor o guardador.

La disposición definitiva será apelable libremente dentro del término de cinco (5) días."

Por la Ley N° 22277 se modifica el Código de Procedimientos en materia penal en la forma establecida a continuación:

"Artículo 689 bis. 1. No regirán las disposiciones sobre detención y prisión preventiva en los procesos seguidos contra menores de catorce (14) a dieciocho (18) años de edad.

Si por las modalidades del hecho y las características personales del menor resultare fundamentalmente necesario adoptar esas medidas a su respecto, el juez las podrá dictar, pero la privación de libertad se cumplirá en establecimientos especializados.

2. La sentencia que se dictare respecto de menores de catorce (14) a dieciocho (18) años de edad, se ajustará a lo establecido por los artículos 495 y 496, pero cuando no fuera absolutoria se limitará a declarar la responsabilidad penal del procesado y, en su caso, también la que pudiera corresponder cuando se hubiere ejercido acción civil tanto contra el menor como contra terceros responsables.

Cumplidos los requisitos legales siguientes a la declaración de responsabilidad penal, el juez absolverá al inculpado o le impondrá la pena que correspondiere.

3. Junto con la resolución que ponga fin al proceso, el juez decidirá sobre la disposición definitiva del menor, con audiencia previa del padre, tutor o guardador.

La disposición definitiva será apelable libremente dentro del término de cinco (5) días."

388. Acápite especial merece el tema de tratamiento de menores incurso en hechos que la ley califica como delito, para lo cual, el Consejo cuenta con diversos establecimientos de seguridad para atención de los diferentes casos. Asimismo se celebran convenios con instituciones privadas que atienden a menores con problemas de conducta (drogadicción, enfermedades psiquiátricas).

389. El Decreto N° 1606/90 de creación del Consejo Nacional del Menor y la Familia establece al respecto:

"Artículo 14

V. Tratamiento de menores incurso en hechos que la ley califica como delitos

Arbitrará todos los medios necesarios para prevenir y en su caso, tratar a menores incurso en estos hechos y en faltas o contravenciones, conforme a la legislación vigente sobre la materia.

Para tal fin organizará y dirigirá los sistemas de evaluación inmediata, las opciones de derivación, los institutos de seguridad, el tratamiento psicológico y psiquiátrico, y los programas de egreso con capacitación laboral y educativa.

En esta tarea integrará a los profesionales de todas las disciplinas y al Cuerpo Especial de Seguridad y Vigilancia en un esfuerzo por revertir las causas de las conductas previstas y reprimidas por la ley, en total coordinación con los jueces competentes en la materia."

390. Se implementarán en ese ámbito los siguientes programas:

a) Programa de orientación y derivación del Centro de Atención de Menores en Tránsito

i) Coordinación institucional

- Coordinar permanentemente la actividad de todas y cada una de las áreas intervinientes.

- Fijar las pautas de acción en base a los datos obtenidos en el desarrollo de las intervenciones realizadas por las distintas áreas y las reuniones generales del equipo técnico.
- Promover la integración del equipo interdisciplinario facilitando espacios de discusión de la tarea, lo que permitirá evaluar continuamente las acciones desarrolladas y corregir las que así lo requieran, para lograr los objetivos del programa.
- Coordinar las acciones con los responsables de todas las instituciones intervinientes.
- Coordinar la tarea con la Dirección Nacional del Menor y la Familia.

ii) Asistencia de coordinación

- Entrevistar al menor al ingreso, a los efectos de su identificación, recopilación de información básica (filiación, domicilio, familia).
- Confeccionar la ficha de identificación correspondiente.
- Recabar antecedentes de cada caso.
- Mantener actualizada la cantidad de vacantes disponibles en cada institución del sistema de tratamiento (intra o extrainstitucional).
- Intentar la notificación inmediata de la internación del menor a las familias que desconozcan esa situación.
- Comunicar al sector Registro Nacional del Menor los movimientos de menores en forma periódica.

Para ello, el Consejo Nacional del Menor y la Familia cuenta con un equipo interdisciplinario que funciona en el Palacio de Tribunales -el Centro de Atención de Menores en Tránsito- a efectos de realizar estudios inmediatos y de aproximación diagnóstica de menores que hayan sido detenidos y que estén a disposición judicial, a fin de brindarle al juez orientación para su derivación inmediata, a partir de los estudios que se les realizan (psicológicos, sociales, salud y de antecedentes).

b) Programa de libertad asistida

i) Objetivo

Tratamiento de menores en conflicto con la ley penal, en lo posible en su medio social y familiar de origen, como

alternativa a la privación de la libertad y como seguimiento después del egreso de institutos para lograr la efectiva transformación de conducta de los jóvenes.

ii) Población a atender

Menores de ambos sexos, en conflicto con la ley penal, derivados por los magistrados con competencia en menores de la capital federal y de los juzgados federales.

iii) Funcionamiento

Los menores serán atendidos por un operador del equipo móvil, que es el encargado de ejecutar el tratamiento en el medio de los jóvenes que se le confíen.

Surge como alternativa para la internación de menores con problemas de conducta. Consiste básicamente en subsidiar el tratamiento en el medio familiar del menor infractor, asignándole un operador que realizará actividades, visita y seguimiento del menor y su grupo familiar. También se prevé la atención de gastos de salud, vestimenta, capacitación laboral y de gastos que hagan a una mejor atención de los menores que están en esta situación. Actualmente se asiste a la misma cantidad de menores que en el sistema institucional.

391. Como otra modalidad para atención de menores con problemas de conducta surge el Pequeño Hogar, que brinda atención de tipo comunidad terapéutica (Isla Silvia), en el cual los operadores asisten a menores y adolescentes con problemas de drogadicción, a los cuales se les otorga un "subsidio de vida práctica".

392. Con relación a los institutos de seguridad, debemos señalar que tanto los aspectos terapéuticos como los que hacen a la seguridad, están bajo la órbita del Consejo Nacional del Menor y la Familia que cuenta con personal propio y capacitado específicamente siguiendo el Programa de Capacitación de Personal en Servicio. Todo esto, dentro del marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing (resolución 40/33 de la Asamblea General de las Naciones Unidas) y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.

393. Como último esfuerzo del Consejo Nacional del Menor y la Familia para brindar un mejor nivel de atención a dichos menores se logró la renovación del parque automotor destinado al traslado de los mismos, contándose con nuevas unidades equipadas con detalles de confort (aire acondicionado, autoestéreo) sin menoscabo de los aspectos de seguridad.

394. Se requiere señalar como capítulo especial toda la problemática de los menores con deficiencias físicas y mentales.

395. Cabe mencionar a este respecto que la nación argentina se ha ajustado a la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (resolución 2856 (XXVI) de la Asamblea General) y de los Impedidos (resolución 3447 (XXX) de la Asamblea General), pues estos derechos están contenidos en la Ley N° 22431 sobre protección integral de los discapacitados:

"Artículo 1. Institúyese por la presente Ley, un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, tendiente a asegurar a éstas su atención médica, su educación y su seguridad social, así como a concederles las franquicias y estímulos que permitan en lo posible neutralizar la desventaja que la discapacidad provoca y les den oportunidad, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas normales."

Y en Decreto reglamentario N° 498:

"Artículo 2. Los Ministerios de Salud Pública y Medio Ambiente y de Acción Social serán competentes para dictar las pertinentes normas aclaratorias e interpretativas de la reglamentación que se aprueba por el presente, sin perjuicio de las facultades atribuidas específicamente por la Ley N° 22431.

La Ley N° 22431 instituye:

"Artículo 1. Institúyese por la presente Ley un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, tendiente a asegurar a éstas su atención médica, su educación y su seguridad social, así como a concederles las franquicias y estímulos que permitan en lo posible neutralizar la desventaja que la discapacidad les provoca y les dé oportunidad, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas normales.

Artículo 2. A los efectos de esta Ley, se considera discapacitada a toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral.

Artículo 3. La Secretaría de Estado de Salud Pública certificará en cada caso la existencia de la discapacidad, su naturaleza y su grado así como las posibilidades de rehabilitación del afectado. Dicha Secretaría de Estado indicará también, teniendo en cuenta la personalidad y los antecedentes del afectado, qué tipo de actividad laboral o profesional puede desempeñar.

El certificado que se expida acreditará plenamente la discapacidad en todos los supuestos en que sea necesario invocarla, salvo lo dispuesto en el artículo 19 de la presente Ley.

"Artículo 4. El Estado, a través de sus organismos dependientes, prestará a los discapacitados en medida en que éstos, las personas de quienes dependan, a los entes de obra social a los que estén afiliados, no puedan afrontarlos, los siguientes servicios:

- a) Rehabilitación integral, entendida como el desarrollo de las capacidades de la persona discapacitada.
- b) Formación laboral o profesional.
- c) Préstamos y subsidios destinados a facilitar su actividad laboral o intelectual.
- d) Regímenes diferenciales de seguridad social.
- e) Escolarización en establecimientos comunes con los apoyos necesarios provistos gratuitamente o en establecimientos especiales cuando en razón del grado de discapacidad no puedan cursar la escuela común.
- f) Orientación o promoción individual, familiar y social.

Artículo 6. El Ministerio de Bienestar Social de la Nación y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires pondrán en ejecución programas a través de los cuales se habiliten, en los hospitales de sus jurisdicciones, de acuerdo a su grado de complejidad y al ámbito territorial a cubrir, servicios especiales destinados a las personas discapacitadas. Promoverán también la creación de talleres protegidos terapéuticos, y tendrán a su cargo su habilitación, registro y supervisión.

Artículo 12. El Ministerio de Trabajo apoyará la creación de talleres protegidos de producción y tendrá a su cargo su habilitación, registro y supervisión. Apoyará también la labor de las personas discapacitadas a través del régimen de trabajo a domicilio.

El citado Ministerio propondrá al poder ejecutivo nacional el régimen laboral al que habrá de subordinarse la labor en los talleres protegidos de producción.

Artículo 14 bis. El monto de la asignaciones por escolaridad primaria, media y superior, y de ayuda escolar, se duplicará cuando el hijo a cargo del trabajador, de cualquier edad, fuere discapacitado y concurriese a establecimiento oficial o privado controlado por autoridad competente, donde se imparta educación común o especial.

A los efectos de esta Ley, la concurrencia regular del hijo discapacitado a cargo del trabajador a establecimiento oficial o privado controlado por autoridad competente en el que se presten servicios de rehabilitación exclusivamente, será considerada como concurrencia regular a establecimiento en que se imparta enseñanza primaria."

396. Esto, sin perjuicio de todas las leyes de adhesión que dictaron las provincias y de las leyes provinciales específicas relacionadas con la discapacidad, entre las que citamos:

- Ley N° 10315. Subsidios para externación de institutos psiquiátricos.
- Ley N° 10205. De pensiones sociales.
- Ley N° 11134. Prioridad en la compra de los talleres protegidos y cooperación por parte del Estado.
- Ley N° 10429. De prevención de hipotiroidismo y fenilcetonuria.
- Ley N° 10836. De transporte con acompañante para personas con discapacidad.
- Ley N° 10592. De régimen jurídico básico e integral para las personas discapacitadas.
- Ley N° 10499. De alimentos para personas celíacas carenciadas.

397. En el orden nacional los órganos administrativos encargados de la salud física y mental de los niños, adolescentes y de los miembros del grupo familiar discapacitados son el Ministerio de Salud y Acción Social y el Consejo Nacional del Menor y la Familia, quien tiene como atribución:

Decreto N° 1606/90

"Artículo 14.

VI. Promoción social de las personas con discapacidad

Atenderá en forma integral la protección y promoción de las personas con discapacidad, en el marco familiar y comunitario, y organizará a tal fin programas de prevención, formación y rehabilitación integral con salida laboral para las mismas."

398. Sin perjuicio de lo expresado, debe indicarse que dependiendo de la Presidencia de la nación, existe la Comisión Nacional Asesora para la Integración de la Persona con Discapacidad.

399. También es importante enfatizar la trascendencia que reviste la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por las Naciones Unidas y ratificada por el Gobierno argentino por Ley N° 23849, con la reserva del artículo 2 ya citado.

400. Las últimas medidas tomadas a nivel nacional por el Consejo Nacional del Menor y la Familia tienden a ajustar todos sus programas de acción a la realización de los derechos del niño y a proteger a los menores abandonados, en situación de riesgo, en conflicto con la ley penal, etc.

401. Con respecto a las medidas especiales para proteger a los niños y a los adolescentes de la explotación económica, social y de cualquier otra índole, el abandono, la crueldad, así como para evitar que sean objeto de trata, a nivel nacional debemos señalar la Ley de patronato de menores N° 10903, que introduce las siguientes reformas:

"Artículo 1. Derógase el artículo 264 del Código Civil y se lo reemplaza por el siguiente:

Artículo 264. La patria potestad es el conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a los padres sobre las personas y bienes de sus hijos, desde la concepción de éstos y en tanto sean menores de edad y no se hayan emancipado.

Artículo 310. En los casos de pérdida de la patria potestad (art. 307) o de su ejercicio (art. 308), los menores quedan bajo el patronato del Estado nacional o provincial.

Artículo 4. El patronato del Estado nacional se ejercerá por medio de los jueces nacionales o provinciales, con la concurrencia del ministerio público o de menores. Ese patronato se ejercitará tendiendo a la salud, seguridad, educación moral e intelectual del menor, proveyendo a su tutela sin perjuicio de lo prescrito en los artículos 390 y 391 del Código Civil

Artículo 21. A los efectos de los artículos anteriores, se entenderá por abandono material o moral o peligro moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral, la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego, o con ladrones o gente viciosa o de mal vivir, o que no habiendo cumplido dieciocho (18) años de edad vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos, cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores, o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud."

402. La Ley de contrato de trabajo N° 20744 establece:

"Artículo 187. Los menores de uno y otro sexo, mayores de catorce (14) años y menores de dieciocho (18) podrán celebrar toda clase de contratos de trabajo, en las condiciones previstas en los artículos 32 y siguientes de esta Ley. Las reglamentaciones, convenciones colectivas de trabajo o tablas de salarios que se elaboren garantizarán al trabajador menor la igualdad de retribución cuando cumpla jornadas de trabajo o realice tareas propias de trabajadores mayores.

El régimen de aprendizaje y orientación profesional aplicable a los menores de catorce (14) a dieciocho (18) años, estará regido por las disposiciones respectivas vigentes o que al efecto se dicten.

Artículo 189. Queda prohibido a los empleadores ocupar menores de catorce (14) años en cualquier tipo de actividad, persiga o no fines de lucro.

Esta prohibición no alcanzará, cuando medie autorización del ministerio pupilar, a aquellos menores ocupados en las empresas en que sólo trabajan los miembros de la misma familia y siempre que no se trate de ocupaciones nocivas, perjudiciales o peligrosas.

Tampoco podrá ocuparse a menores de edad superior a la indicada que, comprendidos en la edad escolar, no hayan completado su instrucción obligatoria, salvo autorización expresa extendida por el ministerio pupilar, cuando el trabajo del menor fuese considerado indispensable para la subsistencia del mismo o de sus familiares directos, siempre que se llene en forma satisfactoria el mínimo de instrucción escolar exigida.

Artículo 190. No podrá ocuparse menores de catorce (14) a dieciocho (18) años en ningún tipo de tareas durante más de seis (6) horas diarias o treinta y seis (36) semanales, sin perjuicio de la distribución desigual de las horas laborables.

La jornada de los menores de más de dieciséis (16) años, previa autorización de la autoridad administrativa, podrá extenderse a ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) semanales.

No se podrá ocupar a menores de uno u otro sexo en trabajos nocturnos, entendiéndose como tales el intervalo comprendido entre las veinte (20) y las seis (6) horas del día siguiente. En los casos de establecimientos fabriles que desarrollen tareas en tres turnos diarios que abarquen las veinticuatro (24) horas del día, el período de prohibición absoluta en cuanto al empleo de menores, estará regido por este título y lo dispuesto en el artículo 173, última parte, de esta Ley, pero sólo para los menores de más de dieciséis (16) años.

Artículo 176. Queda prohibido a mujeres en trabajos que revistan carácter penoso, peligroso o insalubre. La reglamentación determinará las industrias comprendidas en esta prohibición.

Artículo 195. A los efectos de las responsabilidades e indemnizaciones previstas en la legislación laboral, en caso de accidente de trabajo o de enfermedad de un menor, si se comprueba ser su causa alguna de las tareas prohibidas a su respecto, o efectuada en condiciones que signifiquen infracción a sus requisitos se considerará por ese solo hecho al accidente o a la enfermedad como resultante de culpa del empleador, sin admitirse prueba en contrario. Si el accidente o enfermedad obedecieron al hecho de encontrarse circunstancialmente el menor en un sitio de trabajo en el cual fuere ilícita o prohibida su presencia, sin conocimiento del empleador, éste podrá probar su falta de culpa."

403. Por el Decreto N° 1606/90 se crea el Consejo Nacional del Menor y la Familia, organismo técnico y administrativo que concurre al ejercicio del patronato y que implementa los programas tendientes a la protección de menores, adolescentes, discapacitados, citados con anterioridad.

404. Si bien la política de este organismo es enfatizar sobre programas de tipo preventivo, que eviten la situación de abandono, ésta no se ve superada en todos los casos. El clásico modo de atención a la niñez abandonada ha sido, en lo que va de siglo, la internación en institutos macroasistenciales, pero esta actitud se está revirtiendo y esta problemática comienza a ser atendida por programas alternativos a la internación y que tratan de rescatar el vínculo familiar, ya que se entiende que este es el único medio apto para el desarrollo de la niñez.

405. Con respecto al trabajo de menores la Ley N° 20744 de Contrato de Trabajo establece:

"Artículo 188. El empleador, al contratar trabajadores de uno u otro sexo, menores de dieciocho (18) años, deberá exigir de los mismos o de sus representantes legales, un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterlos a los reconocimientos médicos periódicos que prevean las reglamentaciones respectivas.

Artículo 194. Los menores de uno u otro sexo gozarán de un período mínimo de licencia anual, no inferior a quince (15) días, en las condiciones previstas en el título V de esta Ley."

Y artículos 187, 189, 190 y 176 ya citados.

406. Otras medidas adoptadas para protección de los menores por la Ley N° 20744 de contrato de trabajo son:

"Artículo 200. La jornada de trabajo íntegramente nocturna no podrá exceder de siete (7) horas, entendiéndose por tal la que se cumpla entre la hora 21 de un día y la hora 6 (seis) del siguiente. Esta limitación no tendrá vigencia cuando se apliquen los horarios rotativos del régimen de trabajos por equipos. Cuando se alternen horas diurnas con nocturnas se reducirá proporcionalmente la jornada en ocho (8) minutos por cada hora nocturna trabajada o se pagarán los ocho (8) minutos de exceso, como tiempo suplementario según las pautas del artículo 201. En caso de que la autoridad de aplicación constatare el desempeño de tareas en condiciones de insalubridad, intimará previamente al empleador a adecuar ambientalmente el lugar, establecimiento o actividad para que el trabajo se desarrolle en condiciones de salubridad dentro del plazo razonable que a tal efecto determine. Si el empleador no cumpliera en tiempo y forma la intimación practicada, la autoridad de aplicación procederá a calificar las tareas o condiciones ambientales del lugar de que se trate.

La jornada de trabajo en tareas o condiciones declaradas insalubres no podrá exceder de seis (6) horas diarias o treinta y seis (36) semanales. La insalubridad no existirá sin declaración previa de la

autoridad de aplicación, con fundamento en dictámenes médicos de rigor científico y sólo podrá ser dejado sin efecto por la misma autoridad si desaparecieran las circunstancias determinantes de la insalubridad. La reducción de jornada no importará disminución de remuneraciones.

Agotada la vía administrativa, toda declaración de insalubridad, o la que deniegue dejarla sin efecto, será recurrible en los términos, formas y procedimientos que rijan para la apelación de sentencias en la jurisdicción judicial laboral de la Capital Federal. Al fundar este recurso el apelante podrá proponer nuevas pruebas. Por ley nacional se fijarán las jornadas reducidas que correspondan para tareas penosas, mortificantes o riesgosas, con indicación precisa e individualizada de las mismas."

Artículo 195. Ya citado.

Conclusiones

407. Debemos resaltar todas las medidas tomadas para una mejor protección de la familia, de las madres, de los niños, de la salud física y mental, no sólo desde el punto de vista legislativo, sino también del judicial y administrativo y de las nuevas políticas sobre menores, discapacitados, ancianidad, ejecutadas y realizadas a nivel nacional a través de su órgano específico, el Consejo Nacional del Menor y la Familia.

408. La necesidad de mejorar los servicios en el orden administrativo y sin perjuicio de ajustarse a las políticas económicas de emergencia y de ajuste fiscal que implicó todo un redimensionamiento de la administración central y con relación al Ministerio de Salud y Acción Social, en el cual se centra toda la acción en pro de la familia y los niños, adolescentes, discapacitados y ancianos, a través de sus organismos técnicos, promovió una amplia política en pro de los menores y la familia, fundamentalmente en situación de riesgo, a través de programas innovadores y creativos que conjugaban y conciliaban los modelos econocráticos, solidaristas, humanos y de las pluralidades alternativas.

409. Todas las resoluciones del Ministerio de Salud y Acción Social y de su órgano técnico específico, y con referencia al artículo 10 del Pacto, se evidencian a través de los programas que, por otra parte, consultan en esta materia una regla de oro tanto económica como social y cultural: costos-eficiencia-cobertura; todas las medidas en pro de la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad, fueron objeto de la mayor atención, tratando, en lo posible, de reducir los costos de los programas, aumentar su eficiencia y tener en cuenta la demanda real y potencial de la población más necesitada.

410. En el orden nacional los órganos administrativos encargados de la salud física y mental de los niños, adolescentes y de los miembros del núcleo familiar discapacitados, son el Ministerio de Salud y Acción Social y el

Consejo Nacional del Menor y la Familia, creado por Decreto N° 1606/90 que en sus artículos trata todo lo relacionado a la acción a desarrollar en este área.

411. Sin perjuicio de lo expresado, debe indicarse que dependiendo de la Presidencia de la Nación, existe la Comisión Nacional Asesora para la Integración de la Persona con Discapacidad, que realiza tareas de coordinación y promoción social.

412. Las últimas medidas tomadas a nivel nacional por el Consejo Nacional del Menor y la Familia, tienden a ajustar todos sus programas de acción a la realización de los derechos del niño y la protección de los menores abandonados en situación de riesgo y en conflicto con la ley penal.

Artículo 12

Introducción

413. La Dirección Nacional de Promoción Comunitaria, organismo dependiente de la Secretaría de Acción Social del Ministerio de Salud y Acción Social, encara a través de los programas que tienen a su cargo, una serie de acciones cuyos destinatarios finales son las familias y grupos afectados de pobreza estructural, e imposibilitados de superar la situación problema por la que atraviesan sin la concurrencia del Estado nacional, con la aplicación de políticas sociales que coadyuven a revertirla.

414. Las políticas implementadas por el área se orientan a:

- a) atender prioritariamente a las familias con necesidades básicas insatisfechas;
- b) estimular la participación activa de los actores involucrados.

Dichas acciones constituyen una obligación indelegable del Estado, y apuntan a la defensa de los derechos culturales, sociales y económicos de las familias destinatarias, garantizando la igualdad de oportunidades, asegurando el desarrollo armónico de las personas y de los niños y la equidad en la distribución de los recursos.

415. De esta manera, la Argentina cumple, en los temas que son de competencia de la Dirección Nacional de Promoción Comunitaria, con el compromiso asumido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vinculados a las acciones que propenden a la defensa de los derechos del niño y la familia.

Programas y acciones desarrolladas por la Dirección Nacional de Promoción Comunitaria

416. Como respuesta a las demandas sociales presentadas por la franja poblacional afectada por el alto índice de necesidades básicas insatisfechas, situación ésta agudizada como consecuencia de la crisis socioeconómica por la

que atravesó el país en los últimos años, la Dirección Nacional de Promoción Comunitaria (ex Dirección Nacional de Promoción y Asistencia Social), como organismo tecnico-financiero normatizador, centra su accionar en la implementación y ejecución de programas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de grupos y comunidades carenciadas, impulsando acciones de carácter promocional; pero, en aquellos casos en que la situación de alto riesgo social lo requiera, presta ayudas asistenciales para dar respuesta inmediata a las demandas de más urgente satisfacción. De este modo, el organismo procura revestir situaciones de pobreza crítica a través de coberturas de necesidades básicas tanto individuales como colectivas.

417. La situación contextual de la población objetivo a la que van dirigidos los programas se caracteriza por:

- a) economías de subsistencia;
- b) bajo rendimiento en el aprovechamiento de los recursos naturales;
- c) imposibilidad de acceso al mercado laboral, de producción y consumo;
- d) carencia de infraestructura y equipamiento de servicios básicos.

418. La resolución de los problemas se encara mediante las siguientes líneas de acción.

419. Programa 009 - Promoción social nutricional; Subprograma: comedores escolares integrales, comedores infantiles integrales, huertas y granjas. Este programa atiende prioritariamente al estado nutricional de la población infantil y las acciones complementarias y de extensión que involucra y tiende a lograr prácticas de producción y consumo de alimentos en los ámbitos familiares, escolar y comunitario. Busca también fomentar la aplicación de tecnologías apropiadas y estimular la formación de organizaciones intermedias con capacidad de autogestión.

420. Programa 019 - Generación de ocupación productiva. Destinado a generar o ampliar puestos de trabajo de carácter permanente a través de emprendimientos autogestionados y la incorporación de mano de obra y recursos locales, en áreas urbanas, periurbanas y rurales. Se pretende posibilitar la inserción de los sectores carenciados en el sistema productivo.

421. Programa 027 - Formulación e implementación de la política de promoción social. Incluye actividades de capacitación y asistencia técnica y equipamiento e infraestructura social. La capacitación y asistencia técnica está destinada a fortalecer y generar modalidades de trabajo participativas con capacidad técnica de planificación y gestión, y mejoramiento de desempeño de los recursos humanos. Apoya la conformación de equipos interdisciplinarios que acompañan los programas de desarrollo social. Con el equipamiento e infraestructura social se procura beneficiar a poblaciones carentes de servicios básicos, privilegiando la construcción o equipamiento de centros comunitarios, guarderías, postas sanitarias, etc.

422. Sin embargo debe señalar que en razón de las limitaciones presupuestarias impuestas por la Ley de emergencia económica, los esfuerzos financieros durante 1991 se concentraron en el programa 009 de promoción social nutricional, exceptuando de la mencionada ley, en cambio, el programa 019, "Generación de ocupación productiva", y el programa 027, "Políticas de promoción social", debieron ser interrumpidos, postergándose su ejecución hasta el último trimestre del año 1991.

423. La Dirección Nacional de Promoción Comunitaria aplica mecanismos administrativos adecuados a las características de los programas enunciados, a la vez que el diseño de organización contempla las distintas instancias para el tratamiento de los mismos contando con recursos humanos escasos pero capacitados para evaluar la factibilidad tecnicofinanciera de los proyectos. Estas características se traducen en una modalidad de gestión que posibilita la administración de dichos programas por departamentos.

424. La ejecución de las acciones se efectúa mediante transferencias a organismos públicos provinciales, municipales y entidades intermedias, demandantes de apoyo, previa presentación y aprobación de las carpetas técnicas.

425. Tal como ya se expusiera anteriormente, el programa de promoción social nutricional, dirigido a mejorar la alimentación infantil proveniente de hogares con necesidades básicas insatisfechas (HNBI) fue reelaborado, trabajándose fundamentalmente en su redefinición, incorporando las características particulares que asume la puesta en marcha en las distintas jurisdicciones provinciales.

Reformulación del programa de promoción social nutricional: antecedentes y situación inicial

426. El programa de promoción social nutricional se inició como programa de comedores escolares en la década de los 70 para brindar asistencia alimentaria a los hijos de trabajadores de los ingenios azucareros de la provincia de Tucumán que vieron cerradas sus fuentes laborales. Posteriormente, a fines de dicha década, se generalizó a todas las jurisdicciones provinciales, mediante la entrega de un complemento alimentario a los escolares de nivel primario.

427. Durante los años 80, se priorizaron las políticas alimentarias, y conjuntamente con el lanzamiento del Programa Alimentario Nacional -PAN-, se redefine el programa y se extiende su cobertura a niños de 2 a 5 años provenientes de HNBI, en forma conexas a otras actividades: huertas y granjas, equipamiento, capacitación y asistencia técnica. Sin embargo, la crisis económica de los últimos años que sumergió a nuestro país ha ido conformando un escenario social que se vio gravemente afectado, reflejado en un incremento de los índices de deterioro social: mortalidad, morbilidad y desnutrición infantil, desocupación, ausentismo escolar, etc. Asimismo, las restricciones presupuestarias vigentes favorecieron la aparición de círculos perversos de redistribución de recursos y se planteó una situación de competencia entre el PAN y el programa de promoción social nutricional por la disponibilidad de los fondos en razón de la prioridad otorgada por las entonces autoridades

al PAN en detrimento del segundo programa. En consecuencia, si bien se mantuvo la cobertura numérica de beneficiarios del programa, el costo de la dieta se alejó de los parámetros reales.

428. La Dirección Nacional de Promoción y Asistencia Social, responsable de la gestión del programa, encaró una serie de estudios tendientes a establecer un sistema de información que permitiera la toma de decisiones adecuadas para asegurar su equidad y conformar un marco normativo y de gestión que mejorara la eficiencia en la utilización de los recursos. Para ello se gestionó un convenio en 1984 con la Organización de los Estados Americanos. Se constituyó un equipo técnico de investigación conjuntamente con la Dirección Nacional, la OEA y la Asociación Panamericana de Salud, que llevó adelante la evaluación del programa durante 1985 y 1986, y la elaboración de recomendaciones para mejorar su administración, la relación costo-efectividad y su impacto en la población beneficiaria.

429. Posteriormente, los sucesivos cambios de autoridades y la intensificación de la crisis desvió la atención del Estado de la asistencia alimentaria a otros tipos de programa, mientras que la Dirección Nacional y la secretaría competentes sometidas también a continuos cambios, dejaron librada la administración del programa a una inercia burocrática, sin poder tomar ninguna decisión. Finalmente, durante el primer semestre del ejercicio 1992, se decide reorientar los esfuerzos financieros al mencionado programa y reforzar la atención del estado nutricional de la población infantil. Es así que el programa de promoción social nutricional recibe un notable incremento presupuestario y se procede a reformularlo en sus contenidos, actividades y metas.

Reformulación del programa de promoción social nutricional "comedores escolares integrales"

430. Mediante resolución ministerial N° 125 del 8 de marzo de 1991 se regula y normatiza el subprograma Comedores Escolares Integrales del programa de promoción social nutricional, incorporando fundamentalmente en el marco normativo y convenios nuevos a suscribir con las provincias las recomendaciones surgidas del trabajo evolutivo de la OEA y las propuestas de la Dirección Nacional emergentes de la experiencia recogida a lo largo de los años. También se pautó la dieta tipo en 800 calorías a suministrar a los beneficiarios de forma tal de asegurar que la misma reúna la cantidad de nutrientes necesarios para el normal desarrollo de los niños, en una ingesta que reforzará la alimentación diaria.

431. Los objetivos propuestos fueron:

- a) favorecer el crecimiento y desarrollo de los niños de 6 a 14 años provenientes de hogares pobres, reforzando la alimentación y compensando las deficiencias;
- b) crear nuevos hábitos de alimentación y enseñar la importancia y valor nutritivo de los alimentos;

- c) contribuir al rendimiento escolar y a la disminución de los índices de deserción, ausentismo y desgranamiento escolar;
- d) motivar el desarrollo de acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida del niño, su familia y la comunidad;
- e) alentar la participación de la población, procurando fortalecer las organizaciones comunitarias existentes o fomentar la creación de nuevas, donde no las hubiere, para organizar y mantener los comedores y otras acciones de desarrollo comunitario.

432. La distribución de los recursos financieros y beneficiarios a 1.202.500 alumnos se realizó mediante un modelo basado en los grados de urgencia de las jurisdicciones respecto de variables asociadas a la problemática atendida, considerándose como dimensiones básicas la magnitud relativa de las problemáticas nutricionales, promocional y educacional por provincia y que estuviesen directamente relacionadas con objetivos del programa (tasa de mortalidad, morbilidad, población escolar en HNBI y tasa de desgranamiento).

433. El subprograma de comedores escolares integrales se ejecutó mediante transferencias financieras mensuales a los gobiernos provinciales, según convenios suscritos entre el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación y las autoridades competentes provinciales. Los montos transferidos se calcularon a razón de 0,5 dólares/dieta diaria por beneficiario, por cantidad de días hábiles del mes, por cantidad de beneficiarios por jurisdicción.

434. También se produjo material de difusión y documentación de apoyo para mejorar el desempeño del programa (cartilla explicativa de aspectos nutricionales y propuestas de evaluación de los objetivos) y se elaboró una propuesta de diseño de información, monitoreo y seguimiento permanente del programa.

435. Finalmente se informa que mediante la Ley de presupuesto general de gasto y cálculo de recursos de la administración nacional para el ejercicio 1992 (Ley Nº 24061), en su artículo 26 se establece que el programa de promoción social nutricional será administrado y financiado por las provincias con fondos provenientes de la coparticipación federal de impuestos, quedando, en consecuencia, vinculada la gestión del subprograma de comedores escolares integrales de esta Dirección Nacional.

436. Es de destacar que el subprograma contempló también el apoyo de otras actividades complementarias y de extensión: "Equipamiento para comedores escolares", destinado a mejorar y adecuar las condiciones de infraestructura y equipamiento de los comedores; "Equipamiento básico para el niño", destinado a dotar de un equipo básico al niño asistido en el comedor; "Huertas y granjas escolares", destinado a producir alimentos, promover cambios de hábitos alimenticios, contribuir al abastecimiento del comedor, difundir nuevas tecnologías simples y de bajo costo.

437. Si bien, tal como ya se expusiera anteriormente, en este programa se concentraron importantes esfuerzos financieros, durante el ejercicio 1991, de 104.760.800 dólares, fueron destinados en su totalidad a la actividad "alimentación", de forma tal que la cobertura del mismo oscilará, según los grados de urgencia, entre el 70 y el 90% de la demanda potencial a cubrir (1,6 millones de alumnos) y/o universo total a asistir, razón por la cual no fue factible disponer de recursos económicos para el financiamiento de las otras actividades complementarias que preveían las líneas programáticas.

438. Concordantemente con lo expresado anteriormente los "comedores escolares", a partir del mes de enero de 1992, son ejecutados por los gobiernos provinciales.

Subprograma de comedores infantiles integrales

439. Mediante resolución ministerial N° 233 del 8 de abril de 1991, se aprueba la reformulación del subprograma de comedores infantiles integrales, estableciéndose una meta cuantitativa de 554.150 niños de 2 a 5 años provenientes de HNBI para todo el país.

440. Los antecedentes de esta actividad se remontan al año 1982, apareciendo como respuesta de la Dirección Nacional de Promoción y Asistencia Social, a las demandas formuladas por los organismos provinciales competentes, quienes reiteradamente pusieron de manifiesto la necesidad de que la administración central concorra en apoyo de proyectos que contribuyan a reforzar la alimentación de un sector muy vulnerable de la población, comprendido entre los 2 a 5 años de edad, no cubierto por ningún programa nacional y al que las provincias no podían acceder por razones presupuestarias.

441. La cobertura que alcanzó la actividad hasta el año 1991 fue de 150.000 niños con un costo de dieta muy reducido.

442. Tal como ya se expusiera anteriormente, a partir del 8 de abril de 1991 se amplió notablemente la cantidad de beneficiarios del subprograma y se estableció el mismo costo de dieta diario que para los comedores escolares: 0,5 dólares para cubrir 800 calorías diarias.

443. La meta establecida para el ejercicio 1991 a cubrir fue de 512.109 niños, distribuidos por jurisdicción según un modelo basado en los grados de urgencia de las provincias, respecto de variables asociadas a la problemática atendida (desnutrición infantil) considerándose como dimensiones básicas la magnitud relativa de los aspectos nutricionales y el nivel de pobreza local, contemplando fundamentalmente los indicadores directamente relacionados con los objetivos propuestos (tasa de mortalidad, morbilidad y cantidad de niños de 2 a 5 años en HBNI). Los objetivos propuestos fueron:

- a) favorecer el crecimiento y el desarrollo de los niños reforzando la alimentación que reciben en su hogar;
- b) aportarles alimentos que compensen las deficiencias reinantes en la zona;

- c) crear nuevos hábitos de alimentación incorporando a la dieta alimentos nutritivos no utilizados y que carecen de difusión;
- d) enseñar de manera práctica la importancia y el valor nutritivo de los alimentos y el más racional aprovechamiento de los mismos;
- e) generar acciones complementarias para los comedores, tales como cultivo de huertas e instalación de granjas familiares y comunitarias;
- f) motivar el desarrollo de acciones que atiendan el conjunto de las necesidades del niño y sus ámbitos de pertenencia familiar y comunitaria;
- g) alentar la participación de la población procurando fortalecer las organizaciones comunitarias existentes o fomentar su creación donde no las hubiere, para organizar y mantener comedores infantiles y otras acciones de desarrollo de la comunidad;
- h) capacitar a las personas que participen en la organización de los comedores.

444. El subprograma se ejecutó mediante transferencias financieras mensuales efectuadas a los municipios seleccionados por los gobiernos provinciales para participar en el mismo y en entidades de bien público e intermedias, según convenios suscritos entre el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, gobiernos provinciales, municipalidades y entidades participantes. La planificación por jurisdicción estaba a cargo de las provincias.

445. Los montos mensuales transferidos se calcularon a razón de 0,5 dólares/dieta diaria por beneficiario, por cantidad de días hábiles de cada mes, por cantidad de beneficiarios por jurisdicción.

446. Es de destacar que el subprograma contempló también el apoyo de otras actividades complementarias y de extensión, las actividades mencionadas en el párrafo 429.

447. Tal como se expusiera anteriormente. Si bien en el programa de promoción social nutricional -subprograma comedores infantiles integrales- se concentraron importantes esfuerzos financieros durante el ejercicio 1991, los mismos fueron destinados en su totalidad a la actividad "alimentación" en forma similar al subprograma comedores escolares, a fin de que la cobertura que oscilaba entre el 60 y el 70% de la demanda potencial (900.000 niños) fuese significativa, razón por la cual no fue factible disponer de recursos económicos para el financiamiento de las otras actividades complementarias que preveían las líneas programáticas.

448. Razones de urgencia que debían ser atendidas por el subprograma:

- a) Los responsables de los comedores infantiles estaban obligados a recibir a niños con diagnóstico probado de desnutrición, suministrando una dieta reforzada para tales casos.
- b) Los comedores infantiles no podían recibir a niños en edad de instrucción primaria obligatoria. Si en la zona no existían comedores escolares o éstos no tuviesen plazas disponibles y el niño se encontrara en riesgo de desnutrición, sería incorporado inmediata y provisoriamente hasta tanto se integrase al sistema escolar. En tales casos la autoridad del comedor debería comunicar urgentemente a la autoridad de aplicación la situación planteada.
- c) Se implementarían comedores infantiles en los mismos locales donde funcionarían comedores escolares, en horarios distintos. Estos comedores tenían prioridad de financiamiento en las demás actividades complementarias del programa de promoción social nutricional.

449. Finalmente, se informa que, de manera similar al subprograma comedores escolares, el subprograma comedores infantiles a partir de enero de 1992, es administrado y financiado por los gobiernos provinciales con fondos provenientes de la coparticipación federal de impuestos, tal como lo establece la Ley N° 24061 en su artículo 26 (Ley de presupuesto nacional), quedando en consecuencia desvinculada la Dirección Nacional de la gestión y administración de esta actividad.

450. Es de destacar que el subprograma de comedores infantiles integrales constituyó un importante esfuerzo de la administración central de descentralización de las políticas sociales, dado que si bien su normatización y programación a nivel nacional fue elaborado por el organismo nacional, su ejecución intrajurisdiccional respondió a la planificación provincial que realizó cada organismo provincial competente, y la transferencia de los fondos se efectuó en forma directa a los municipios y entidades seleccionadas por las provincias acorde a su programación local.

451. Asimismo se informa que, si bien no en todos los municipios participantes del programa se logró la convocatoria y la participación popular deseada, en las reuniones talleres llevadas a cabo con los responsables directos, se puso de manifiesto que esta era una condición indispensable de concretar, ya que la falta de locales adecuados y de recursos financieros requerían que las madres de los niños beneficiarios y las entidades de base locales colaborasen en la implementación de la actividad, ya sea ofreciendo sus casas para la prestación del servicio o bien aportando trabajo para la preparación de los alimentos y organización de los comedores.

452. A continuación se encuentran cuadros ilustrando la cobertura del programa social nutricional y los montos asignados, por provincia.

PROGRAMA SOCIAL NUTRICIONAL

Informe estadístico: año 1991

1. Población asistida: discriminada por edades y provincias

Provincia	Cantidad de niños atendidos en comedores		Total
	Infantiles 2 a 5 años	Escolares 6 a 14 años	
Buenos Aires	170 000	300 000	470 000
Catamarca	7 600	17 500	25 100
Córdoba	32 000	60 500	92 500
Corrientes	26 200	80 000	106 200
Chaco	33 000	90 000	123 000
Chubut	-	20 500	20 500
Entre Ríos	21 000	41 000	62 000
Formosa	15 000	44 500	59 500
Jujuy	19 000	50 600	69 600
La Pampa	2 700	7 400	10 100
La Rioja	4 900	12 000	16 900
Mendoza	21 000	44 200	65 200
Misiones	24 500	70 000	94 500
Neuquén	8 300	21 300	29 600
Río Negro	12 900	34 700	47 600
Salta	28 800	69 300	98 100
San Juan	11 200	22 700	33 900
San Luis	4 300	11 300	15 600
Santa Cruz	-	4 700	4 700
Santa Fé	40 000	73 800	113 800
Santiago del Estero	26 500	64 500	91 000
Tucumán	-	59 500	59 500
Tierra del Fuego	750	2 500	3 250
Entidades	2 459		
Total	512 109	1 202 500	1 714 609

2. Montos asignados: discriminados en comedores infantiles y escolares

(Valores en dólares)

Provincia	Comedores		Total
	Infantiles	Escolares	
Buenos Aires	13 587,56	26 173,80	39 966,55
Catamarca	395,20	1 632,55	2 035,40
Córdoba	494,83	5 131,70	5 636,05
Corrientes	1 768,50	6 903,05	8 697,75
Chaco	2 079,00	7 467,75	9 579,75
Chubut	---	1 820,90	1 820,90
Entre Ríos	1 290,42	3 564,85	4 874,43
Formosa	945,00	3 717,00	4 677,00
Jujuy	779,00	4 250,45	5 052,45
La Pampa	207,88	667,25	877,83
La Rioja	382,20	1 069,03	1 483,13
Mendoza	1 617,03	3 867,63	5 505,63
Misiones	1 543,50	6 064,75	7 612,75
Neuquén	597,60	1 943,35	2 549,05
Río Negro	812,70	3 073,78	3 899,38
Salta	1 747,26	5 970,45	7 746,51
San Juan	705,60	2 043,63	2 760,43
San Luis	309,60	1 019,23	4 033,13
Santa Cruz	---	415,88	415,88
Santa Fé	1 367,68	6 563,95	7 964,99
Santiago del Estero	1 452,11	5 579,25	7 020,60
Tucumán	---	5 567,15	5 567,15
Tierra del Fuego	56,70	1 246,45	1 304,05
Total	32 240,19	104 760,80	137 000,99

Estado de salud - cobertura poblacional

453. El sector salud, entendiendo por tal el conjunto de recursos y actividades destinados a la promoción de la salud y rehabilitación del discapacitado, abarca tres subsectores: el oficial, el de obras sociales y el privado. El sector desarrolla globalmente dos tipos de acciones finales:

- a) acciones dirigidas sobre las personas, en cuya realización participan los tres subsectores;

- b) acciones dirigidas sobre el medio ambiente, cuya casi totalidad es realizada por el subsector oficial.

Por otra parte, y por ser federal la organización política del país, existe una gran autonomía de las provincias y del poder municipal para establecer normas y ejecutar acciones de salud.

454. La atención del sector oficial se brinda a través de tres niveles administrativos: nacional, provincial y municipal. Sirve fundamentalmente a una población de escasos recursos y atiende, además de la patología, a un cúmulo de afecciones crónicas poco o nada asistidas por los otros dos subsectores. El 26% de sus camas está destinado a ese fin. A esto se le agregan las funciones de formación y capacitación de recurso humano cumplidas, en su mayoría, sólo por este subsector, como así mismo las actividades de prevención y promoción de la salud. Cuenta con el 42% de los establecimientos con internación, que reúne 94.883 camas que significan el 63,2% del total de camas del país según el Catastro Nacional de Recursos de 1980. Aunque no hay censo total actualizado, la información provisoria exclusiva para el subsector oficial indica una pérdida de recursos, dado que actualmente se registran 75.000 camas.

455. Hacia fines de la década de los sesenta la tecnología más sofisticada se encontraba en general en los grandes hospitales oficiales. En la década de los setenta esta situación se revierte, concentrándose los equipamientos de alta complejidad en el subsector privado, disminuyendo la participación del oficial.

456. El subsector oficial atiende la demanda espontánea de la población, una parte considerable de la cual está representada por los grupos de menores ingresos, no cubiertos por ningún sistema de protección. También aquellos que, aun con cobertura por afiliación en los otros subsectores, no la utilizan totalmente y concurren al subsector oficial; entre otras causas, pesan razones de accesibilidad geográfica, prestigio de los servicios, especialidad médica o limitantes económicos que imponen los coseguros o bonos de las obras sociales y los sistemas privados prepagos.

457. El subsector de obras sociales presenta un panorama muy heterogéneo en función de que se estructura por gremios y éstos por rama de producción. Contribuyen a la oferta diferencial de servicios de los siguientes factores: las políticas y programaciones de los servicios que brindan a sus afiliados, la jerarquía de la obra social en función de la importancia relativa del gremio -tanto por el número de afiliados como de recursos de que se dispone-, la distribución geográfica de los afiliados. Opera con escasa capacidad instalada propia tanto sea en hospitales y consultorios, en diagnóstico y tratamiento como en producción, investigación y fiscalización. Tiene 8.079 camas (5,4% de las camas del país) y actúa, en rigor, como ente financiador de las prestaciones de salud que se efectúan, principalmente, en el subsector privado a través de convenios, subsector que ha crecido considerablemente durante la década de los setenta.

458. Actualmente el sistema de obras sociales está compuesto por tres grupos de obras sociales, según se detalla en el cuadro siguiente, con la correspondiente población beneficiaria (titulares y familiares).

Obras sociales de beneficencia	Número de beneficiarios	Porcentaje
1. Obras sociales del Sistema Ley N° 22269	17 449 196	
2. Obras sociales provinciales y municipales, poder judicial y Congreso	4 005 160	
3. Obras sociales de fuerzas armadas y seguridad	1 046 000	
Total	22 500 356	74

Fuente: Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS).

459. El subsector privado está constituido fundamentalmente por dos grandes grupos: i) los profesionales que en forma independiente atienden a pacientes particulares, a afiliados de obras sociales o sistemas de prepago y ii) los establecimientos asistenciales que contratan con las obras sociales para brindar servicios a sus beneficiarios. Los establecimientos privados, a través de sus federaciones y los profesionales liberales, constituyen los grupos de interés protagónicos dentro del sector.

460. El subsector privado ha crecido sobre todo debido a la demanda garantizada por las obras sociales, con un acentuado desarrollo de su capacidad de internación y equipamiento de alta tecnología.

461. Cuenta con 3.000 establecimientos (38% del total) de diversa complejidad, con predominio de mediana, con 47.048 camas, que representan el 31,4% del total del país.

462. Debe destacarse la creciente influencia de la industria química farmacéutica en el área de salud por la incidencia del gasto en medicamentos. En este área la presencia productiva del Estado es reducida, reservándose principalmente funciones de regulación, fiscalización y legislación.

463. Para describir y analizar la cobertura de los servicios de salud se dispuso en el país de encuestas a población que se hicieron en diferentes momentos: 1969, 1980, 1989. Cuando se habla de "población cubierta" se está haciendo referencia a la población "afiliada" a algún sistema de atención a la salud. La población sin afiliación es "población sin cobertura".

464. La afiliación implica la integración a una institución que brinde servicios de salud. En algunos casos es afiliación obligatoria (obra social), en otros casos es afiliación voluntaria (prepago, privado, mutual, etc.). La cobertura así definida sólo expresa la cobertura formal de una parte de la población, o sea de aquella afiliada de algún sistema de salud.

465. Se considera cobertura real a la atención efectivamente brindada en forma integral y satisfactoria por los tres subsectores de atención a la salud (oficial, obras sociales y privado) a la población demandante.

466. La relación entre la condición socioeconómica y condición de afiliado da lugar a situaciones polarizantes, tales como: población marginal sin afiliación y en el otro extremo, población de altos ingresos sin afiliación. Dentro de la afiliada, población de bajos y medianos ingresos afiliada a obras sociales "ricas" o a obras sociales "pobres"; población de altos y medianos ingresos afiliada a sistemas privados de distinta categoría y con distintos planes de atención.

467. El módulo de "utilización de gasto en servicios de salud", adicionado al formulario básico de la encuesta permanente de hogares en nueve ciudades importantes del país, permitió identificar cambios importantes en la afiliación a algún sistema de salud en ciertos grupos de edad. En efecto, los niños, adolescentes y jóvenes (particularmente los de 20 a 29 años) tienen los menores porcentajes de afiliación. Esta situación está asociada a la crisis de la estructura del empleo, dada la relación directa entre la afiliación a la seguridad social y la inserción laboral.

468. Un hecho singular que guarda coherencia con lo expuesto es el incremento de los partos atendidos en establecimientos oficiales, como puede observarse en el cuadro siguiente:

Partos atendidos en establecimientos del subsector
oficial. Total del país

<u>Años</u>	<u>Nº partos</u>
1984	270 956
1985	273 091
1986	283 999
1987	282 279
1988	295 790
1989	314 171
1990	337 913
1991	386 128

Fuente: Dirección Nacional de Estadística de
Salud. MSAS.

469. Para un hecho impostergable como es la atención del parto, parecería que el subsector oficial se está haciendo cargo de la demanda tradicional más la de quienes han perdido la cobertura social.

Consultas médicas en establecimientos asistenciales
del subsector oficial. Total del país

<u>Años</u>	<u>N° consultas</u>
1984	39 802 969
1985	41 660 112
1986	38 472 403
1987	41 342 264
1988	41 979 510
1989	47 937 818
1990	49 109 558
1991	51 846 355

Fuente: Dirección Nacional de Estadística de Salud. MSAS.

Egresos hospitalarios en establecimientos asistenciales
del subsector oficial. Total del país

<u>Años</u>	<u>Egresos</u>
1984	1 424 942
1985	1 436 810
1986	1 377 062
1987	1 445 099
1988	1 460 864
1989	1 579 818
1990	1 623 975
1991	1 748 297

Fuente: Ministerio de Salud y Acción Social.

Presupuesto 1992 (en pesos) - Secretaría de Salud*

Programa	Total
015 - Servicios de atención médica	46 778 000
016 - Apoyo a provincias	2 517 000
026 - Acciones preventivas de control de salud sobre las personas	126 693 000
050 - Construcciones de acción social	12 016 000
101 - Rehabilitación de la infraestructura de salud	10 860 000
151 - Sistema nacional de seguro de salud	217 368 000
196 - Construcción centros de salud	2 071 000
037 - Acciones preventivas y de control de salud sobre el medio	24 599 000
010 - Formulación de la política de salud	32 010 000
033 - Regulación y control sanitario	9 654 000
766 - CE.NA.RE.SO.	3 714 000
Total	488 280 000

Fuente: Ministerio de Salud y Acción Social.

* Debe destacarse que este presupuesto no representa el total del gasto destinado a salud, ya que no incluye las partidas designadas a tal fin en los Ministerios de Defensa, Educación e Interior.

Salud maternoinfantil

470. En la Argentina de hoy, con una tasa de natalidad de 20,9 por mil, todavía mueren casi 18.000 niños menores de un año. La tasa de mortalidad infantil, promedio 23,8 por mil (1991), varía en un rango que va desde 15,9 por mil en la capital federal hasta 37,9 por mil en la provincia nortea del Chaco.

Tasa de mortalidad infantil durante el decenio
(porcentaje de niños nacidos vivos)

Año	TMI
1982	30,5
1983	29,7
1984	30,4
1985	26,2
1986	26,9
1987	26,6
1988	25,8
1989	25,7
1990	23,0 (Prov.)
1991	23,8 (Prov.)

Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas de Salud. MSAS.

Mortalidad infantil por provincia (1989)

Jurisdicción de residencia de la madre	Tasa de mortalidad infantil	Jurisdicción de residencia de la madre	Tasa de mortalidad infantil
Capital federal	15,9	Mendoza	25,2
Buenos Aires	23,9	Misiones	30,0
Catamarca	24,6	Neuquén	21,9
Córdoba	21,1	Río Negro	25,5
Corrientes	33,7	Salta	32,3
Chaco	37,9	San Juan	27,9
Chubut	22,9	San Luis	33,8
Entre Ríos	23,9	Santa Cruz	21,8
Formosa	32,0	Santa Fé	28,3
Jujuy	35,4	Santiago del Estero	28,6
La Pampa	23,5	Tucumán	28,4
La Rioja	34,7	Tierra del Fuego	18,0

Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas de Salud. MSAS.

471. Un hecho destacable, sin embargo, es la evitabilidad de las dos terceras partes de las muertes de menores de un año. En efecto, casi 12.000 de los 18.000 niños (67%) que mueren anualmente antes de cumplir su primer año de vida podrían seguir viviendo de mediar un diagnóstico y tratamiento precoz, una buena atención del parto o un seguimiento adecuado del embarazo.

472. Si bien considerado globalmente, en la Argentina es alto el porcentaje de partos institucionalizado, en ciertas provincias del país como Santiago del Estero, Salta, Chaco, Formosa, al menos uno de cada cinco nacimientos no se realiza en establecimientos específicos. La tasa de mortalidad materna es todavía alta (56 por cien mil nacidos vivos) cuando se compara nuestro país con otros de América Latina como Chile, Cuba o Costa Rica que han logrado grandes avances en materia de salud maternoinfantil.

473. El Ministerio de Salud y Acción Social ha definido una de las prioridades de su accionar la población maternoinfantil y en emergencia sanitaria su situación de salud. De acuerdo con esa definición política se ha elaborado un programa de actividades acordes con el diagnóstico de salud del grupo y cuyo objetivo está dirigido a la disminución de la mortalidad maternoinfantil, la mejora del estado nutricional y la disminución de la prevalencia de las enfermedades más comunes en los niños. Las actividades prioritarias del programa, son la correcta atención del embarazo, parto y recién nacido, la vigilancia del crecimiento y desarrollo del niño, y el tratamiento de sus afecciones más frecuentes (diarreas e infecciones respiratorias agudas).

474. Teniendo en cuenta el compromiso asumido por el Presidente de la nación, Dr. Carlos Saúl Menem, en la Cumbre Mundial en favor de la infancia, realizada en septiembre de 1990, el mencionado Ministerio coordinó las tareas técnicas conducentes a redactar e implementar el "Compromiso nacional en favor de la madre y el niño. Metas y líneas de acción", que sirven de marco de referencia para el diseño de las actividades implementadas por la Secretaría de la Salud.

Actividades para 1991

475. Para las regiones del noroeste y noreste argentino se están realizando reuniones de evaluación de los servicios de las maternidades de hospitales y talleres regionales de perinatología. Se han adquirido publicaciones y tecnologías apropiadas destinadas a diez jurisdicciones.

476. El programa perinatal se ha realizado con el apoyo financiero y técnico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)-Argentina, con el asesoramiento docente y coordinación entre el Centro Latinoamericano de Perinatología y la Dirección de Salud Maternoinfantil.

477. Fue previsto el suministro de equipos y tecnologías acorde al nivel de desarrollo de los servicios, de acuerdo con la información requerida a las provincias. Dicho equipamiento a adquirir por medio del crédito del Gobierno de Italia, cuya convención financiera fue aprobada por Decreto del poder ejecutivo nacional N° 2051 del 30 de septiembre de 1991, asigna a la República Argentina un monto de 28 millones de dólares de los EE.UU. Este equipamiento

podrá dotar del material de atención del embarazo, parto y recién nacido a los principales servicios del sector público de las provincias y su llegada al país se espera para el próximo mes de julio.

478. Se continuó con las actividades de fortalecimiento regional de las técnicas para disminuir la mortalidad por diarreas e infecciones respiratorias agudas en la población infantil de menos de 5 años de edad. Se realizaron:

- a) talleres generales;
- b) reunión de articulación docente asistencial en infecciones respiratorias agudas, con la participación de la Sociedad Argentina de Pediatría, profesores titulares de pediatría y los docentes de todas las universidades del país;
- c) talleres para la capacitación de jefes de servicio y de enfermerías en unidades de terapias de rehidratación oral, con el apoyo del Hospital Garrahan para diez provincias.

479. El programa nacional de adolescencia comenzó a organizarse en 1991 y está destinado a apoyar servicios de atención integral para este grupo etáreo que constituye el 26% de la población argentina. Se creó la Comisión Nacional Asesora de Adolescencia y se realizaron reuniones con la participación de todos los jefes de maternidad e infancia de todo el país.

480. Se realizaron talleres para la construcción de un manual metodológico de crecimiento y nutrición con la participación de todas las provincias.

481. En complementación alimentaria fueron distribuidos 1.960.000 kg de leche entera en polvo por valor de 5.367.000 dólares de los EE.UU.

482. Se adquirió 500.000 sobres de sales de rehidratación oral por valor de 165.000 dólares de los EE.UU. y se tramitó la adquisición de 600.000 sobres de sales de rehidratación oral por valor de 83.000 dólares de los EE.UU. a través del UNICEF.

Actividades para 1992

483. Se convino un contrato con UNICEF-Argentina para la reformulación del proyecto de emergencia maternoinfantil que será presentado ante las autoridades del Banco Mundial para su financiamiento. Su plazo de preparación se estimó en seis meses y el comienzo de ejecución en 1993.

484. En el marco conceptual del "Compromiso nacional en favor de la madre y el niño. Metas y líneas de acción", se realizaron las siguientes actividades:

- a) elaboración del Plan Nacional de Salud Maternoinfantil;
- b) elaboración del anteproyecto de presupuestos para el área, al que se le asignó 83,5 millones de dólares de los EE.UU.;

- c) proyecto UNICEF - Visitas de presentación del proyecto a distintas jurisdicciones: Neuquén, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Santa Fé, Córdoba y Tucumán;
- d) reunión nacional de maternidad e infancia;
- e) constitución del Comité Nacional para el seguimiento del cumplimiento de las metas para el decenio, integrado por representantes de la Secretaría de Salud, sociedades científicas involucradas en el área, representantes de organismos internacionales;
- f) ejecución presupuestaria (plantilla adjunta).

		(En dólares de los EE.UU.)
I. <u>Presupuesto salud maternoinfantil. Ejercicio 1991</u>		
1.	a) Leche entera en polvo, adquisición 1.900.000	5 367 000
	b) Transferencia de fondos (disp. N° 91) resolución 101/91	11 900 000
2.	500.000 sobres de sales de rehidratación oral	165 000
	Subtotal	17 432 000
	Incluido indexaciones	17 569 470
	Total presupuesto	
II. <u>Aportes de organizaciones internacionales</u>		
<u>Fondos de OPS</u>		
a)	Programa perinatal: capacitación: 2 talleres reg.	23 000
	Material bibliográfico (en trámite de recepción)	44 000
	Subtotal	67 000
b)	Prevalentes	39 500
c)	Adolescencia	17 000
d)	Nutrición	8 500
	Subtotal	65 000
	Total	132 000

<u>III. Crédito italiano</u>	
Equipo hospitalario (en trámite de recepción)	28 000 000
<u>IV. UNICEF</u>	
600.000 sobres de sales de rehidratación oral (en trámite)	83 000
<u>Ejercicio 1992</u>	
1) Asistencia alimentaria (leches enteras en polvo, transferencia a las provincias en trámite)	16 000 000
2) Sales de rehidratación oral (en trámite de adquisición, 500.000 sobres)	150 000
3) Medicamentos para el área materno-infantil (en confección)	10 977 238

Programa de inmunizaciones

485. El programa de inmunizaciones para la población infantil está dirigido a los niños menores de un año y los niños de un año. Las vacunas que se utilizan son: antipoliomielítica (Sabin), BCG, triple y antisarampionosa.

486. Para el año 1990 el programa fijó como meta alcanzar una cobertura del 90% para los menores de un año (vacuna BCG, Sabin y triple) y del 90% con vacuna antisarampionosa para los niños de un año. Iniciar o completar esquemas en los niños susceptibles de 2 a 6 años de edad. Para el año 1991, la meta fijada fue de alcanzar una cobertura del 95% para los mismos rubros etáreos y vacunas descritos en el punto anterior.

487. Las coberturas de vacunación han evidenciado una tendencia creciente para el total del país desde el año 1980 hasta el año 1991:

Coberturas de vacunación en niños menores de un año
y en niños de un año

	1990	1991
Total del país	686 289	676 061
<u>Menores de un año</u>		
Cobertura Sabin	89,9	87,5 (prov.)
Cobertura triple	87,1	82,0 (prov.)
Cobertura B.C.G.	100,0	100,0 (prov.)
<u>Niños de un año</u>		
Cobertura antisarampionosa	93,0	100,0

Fuente: Departamento de Inmunizaciones, sobre la base de información provincial.

488. Para el total del país las cifras son satisfactorias ya que para todas las vacunas son superiores al 80% de cobertura, aunque todavía no se haya alcanzado la meta. Pero si se realiza el análisis por jurisdicción aparecen algunas provincias con coberturas inferiores al 80%. Se tienen altas coberturas nacionales con bajas coberturas en algunas provincias, e igual fenómeno ocurre dentro de cada provincia, ya que las coberturas no son uniformes en todos sus departamentos.

489. Teniendo en cuenta este hecho, el nivel nacional analiza las coberturas por departamento desde el año 1988. Los departamentos se clasificaron en tres rangos, según su nivel de cobertura:

Menor de 50%: alto riesgo
50 a 80%: riesgo
Mayor a 80%: bajo riesgo

El último año procesado, por departamento, es el año 1990.

490. Una vez conocido el número de departamento según nivel de cobertura, se obtuvo el dato de los menores de un año que residen en dichos departamentos para conocer el porcentaje de población según el mayor o menor riesgo de padecer enfermedades inmunoprevenibles. Se presenta un ejemplo:

491. Vacuna antisarampionosa - Año 1990. Para el total del país la cobertura en niños de un año fue el 93%. El análisis por departamento arroja los siguientes datos:

- a) porcentaje de departamento según cobertura: analizando el dato por departamento, del total de departamentos del país, el 67% tiene cobertura mayor a 80%, en 22,5% de los departamentos la cobertura está comprendida entre 50 y 80% y el 8,5% de los departamentos tienen cobertura menor a 50%;
- b) porcentaje de niños de un año según cobertura: del total de niños del país, el 71% residen en departamentos con cobertura mayor a 80% (bajo riesgo), en tanto que el 4% vive en departamentos de alto riesgo (cobertura menor a 50%), y el 25% restante vive en departamentos de riesgo.

Tétanos neonatal

492. Nuestro país adhirió a la propuesta de la Organización Panamericana de la Salud para la eliminación del tétanos neonatal para el año 1995. Las metas propuestas en 1990 fueron determinar las áreas de riesgo y la factibilidad de establecer un programa de control de tétanos neonatal.

493. Se logró establecer las áreas de riesgo ya que de los 46 casos denunciados en el trienio, el 78,3% corresponden a cuatro Estados provinciales. A partir de este dato es posible establecer un programa de

eliminación de tétanos neonatal, y la meta será vacunar al 100% de las mujeres en edad fértil, que totalizan aproximadamente 260.000 en las provincias de alto riesgo.

494. Para la identificación de áreas de riesgo, se trabajó con la información de todos los casos de tétanos neonatal (TNN) ocurridos en el trienio 1987-1989 por área o departamento. Para la identificación de las áreas de alto riesgo y riesgo se fijaron las siguientes definiciones operativas.

Áreas de alto riesgo: más de un caso de TNN en el trienio.

Áreas de riesgo: un caso de TNN en el trienio.

En el trienio estudiado se detectaron siete áreas de alto riesgo (concentradas en cuatro provincias) y 29 áreas de riesgo distribuidas en nueve provincias de las cuales cuatro tienen también áreas de alto riesgo. En dicho trienio se notificaron 46 casos (véanse cuadros).

Provincias de alto riesgo de tétanos neonatal
(período 1987-1989)

Número de provincias	Número de casos TNN	Número de áreas	Nacidos vivos	Mujeres en edad fértil
4	36	26	33 613	226 972

Provincias de riesgo de tétanos neonatal
(período 1987-1989)

Número de provincias	Número de casos TNN	Número de áreas	Nacidos vivos	Mujeres en edad fértil
5	10	10	25 939	226 972

De los 46 casos de TNN notificados en el trienio, 36 (78,3%) corresponden a las cuatro provincias de alto riesgo y esos casos ocurrieron en el 5,3% del total del departamentos del país (490) en los cuales reside el 3,3% del total de mujeres en edad fértil.

495. Se han detectado las provincias en las que debe ser implementado el programa. Se conoce el número de casos de TNN (el cual no es muy elevado); si bien se sabe que al iniciar el programa de eliminación (el que será acompañado de una búsqueda activa), el número de notificaciones de TNN va a aumentar, se estima que las cifras no serán muy altas, dado que en nuestro país el porcentaje de partos institucionales en 1990 fue del 95%.

496. Otro punto a favor para obtener un gran impacto es que un problema se halla circunscrito en un número reducido de departamentos.

497. La meta será la de vacunar al 100% de las mujeres en edad fértil, que totalizan 253.635 en las personas de alto riesgo.

Situación final

498. Para la implementación del programa deberán llevarse a cabo acciones de capacitación, difusión, comunicación, desplazamiento de personal y vehículos, los que demandarán los recursos financieros.

499. El proyecto sería iniciado simultáneamente en las cuatro provincias de alto riesgo, pero si no se dispusiera de los recursos necesarios podría ser lanzado en una provincia (ejemplo: Santiago del Estero) e ir incorporando las obras en la medida de lo posible.

Provincia de Santiago del Estero
(trienio 1987-1989)

Número de casos TNN	Número de áreas	Nacidos vivos	Mujeres en edad fértil
10	8	13 510	94 528

500. El porcentaje de partos institucionales en Santiago del Estero fue del 72,6% en 1988 (último año para el que se dispone de información).

Proyecto para la atención maternoinfantil y nutrición

501. En el marco de la carta de entendimiento entre el Gobierno argentino, a través de la Secretaría de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se elaboró un documento de proyecto que el Gobierno elevará el próximo mes de septiembre de 1992 al Banco Mundial, para el financiamiento del denominado "Proyecto maternoinfantil y nutrición". Se estima la puesta en marcha del proyecto al inicio de 1993.

502. Una estimación de la población objetivo permite identificar 1.200.000 embarazadas y madres, 600.000 niños menores de un año, 1.200.000 niños entre 2 y 5 años y 1.500 entre los 6 y 12 años de edad a ser cubiertos por las distintas acciones y niveles del programa.

503. Este proyecto tiene cobertura nacional y las acciones previstas por el mismo se localizan en las áreas urbanas del país según la magnitud de los denominados "pobres estructurales".

504. El proyecto contempla acciones encuadradas en los siguientes componentes:

- a) Rehabilitación y reconstrucción del primer nivel de atención del primero de referencia del sistema de salida:

- i) mujer en edad reproductiva;
 - ii) niño menor de 5 años;
 - iii) salud ambiental;
 - iv) sistema de referencia - contrarreferencia;
 - v) participación comunitaria;
 - vi) capacitación;
 - vii) comunicación;
- b) Nutrición:
- i) se seleccionaron los instrumentos y criterios para la evaluación nutricional de beneficiarios (detección de desnutridos): embarazadas, menores de 2 años y niños de 2 a 5 años;
 - ii) se identificaron las prevalencias de desnutrición esperadas según los criterios definidos para los beneficiarios mencionados;
 - iii) se definieron los esquemas de complementación alimentaria según los grupos biológicos y el estado nutricional;
 - iv) se determinaron las modalidades de suministro (centros de salud, familias y centros de desarrollo infantil);
- c) Desarrollo infantil: transformación progresiva de los comedores infantiles y jardines de infantes en centros de desarrollo infantil que atiendan directamente a las necesidades de alimentación y desarrollo psicosocial e, indirectamente, a las de salud, de manera sistemática, de los niños de 2 a 5 años, durante los días de semana, no menos de cuatro horas diarias, durante los 12 meses del año.

Metas de salud maternoinfantil y nutrición para la decenio

505. El programa de salud maternoinfantil tiene como propósito la disminución de mortalidad maternoinfantil, mejorando la calidad de vida del binomio madre-hijo.

506. El Ministerio de Salud y Acción Social reconoce la grave situación economicosocial del país, lo cual afecta en particular la situación sanitaria del pueblo y las posibilidades ciertas de los gobiernos nacional, provinciales y municipales de responder a nuevas y crecientes necesidades. Dadas las características de la crisis, uno de los grupos particularmente vulnerables es el maternoinfantil. Se requieren, por tanto, líneas de acción que posibiliten

mejorar sus condiciones de vida, para lo cual se han definido una serie de metas a alcanzar en el año 2000 respecto a salud materna, salud infantil y nutrición:

<u>Metas salud infantil</u>	<u>Situación actual</u>
Reducir la TMI a 20 por mil en todo el país	23,80 por mil (Est.)
Reducir en no menos del 25% la TMI en aquellas provincias con valores que actualmente superan el promedio nacional	
Reducir a menos de 23 por mil la TMI a menores de cinco años en todo el país	29,5 por mil
Reducir en no menos del 25% la TMI en aquellas provincias con valores que actualmente superan el promedio nacional	
Reducir la mortalidad fetal tardía en 1/3	13,6 por mil
Mantener la cobertura de vacunación a menores de un año por encima del 90% (BCG: 91,3%, 1990)	
Erradicar el tétanos neonatal	
Controlar el sarampión	
Reducir en un 50% las defunciones por diarrea y por respiratorias agudas	
Reducir la mortalidad por accidente en un 20% en menores de 5 años	1,72 por mil
<u>Metas salud materna</u>	
Reducir a menos del 0,4 por mil la tasa TMM en todo el país	0,48 por mil
Reducir en una proporción mayor la mortalidad materna en todas aquellas jurisdicciones que actualmente tienen tasas superiores al promedio nacional	
Cobertura del 90% de las embarazadas con TT (vacuna antitetánica)	s.d.
Detección temprana del embarazo	s.d.

Un mínimo de cinco controles prenatales s.d.

Asegurar un mínimo de un control posnatal a la puertera s.d.

Desarrollar e implementar programas de procreación responsable en todas las jurisdicciones, de acuerdo al sistema de valores vigentes s.d.

Nutrición

Virtual eliminación de la malnutrición severa en todas las regiones 1,5%

Vigilancia de crecimiento y desarrollo (CCD) en el 80% de los menores de 5 años s.d.

Reducir a menos del 7% la prevalencia de bajo peso al nacer y la prematuridad s.d.

Control en la deficiencia del hierro y yodo s.d.

Lograr que el 60% de los niños sean amamantados por lo menos hasta el cuarto mes de vida s.d.

507. Las acciones que se llevarán a cabo para cumplir las metas nutricionales son:

- a) Virtual eliminación de la malnutrición en todas las regiones. El país carece de información representativa y confiable sobre la situación nutricional de la población maternoinfantil, más allá de algunos estudios llevados a cabo por el Instituto Nacional de Nutrición durante la primera mitad de la década pasada, así como investigaciones puntuales en algunas comunidades. Sin embargo, la envergadura de la crisis y los informes originales en los servicios de pediatría de establecimientos ubicados en distintas zonas del país informan periódicamente sobre la grave situación nutricional. Por otra parte, el país invierte tanto a nivel nacional, como provincial y municipal, significativas cantidades de recursos en complementación alimentaria a la embarazada, al menor de 2 años y a los escolares (comedores). Para conocer el impacto de estos esfuerzos es importante alentar esfuerzos en sistematizar información representativa que posibilite conocer con precisión la envergadura y características del déficit nutricional que presenta la infancia argentina. Por otra parte, adecuar los programas a fin de que respondan con flexibilidad a las cambiantes necesidades para maximizar la utilización de los recursos asignados. Esta acción, como otras ya mencionadas, no puede dejar fuera la importancia de la educación nutricional y la promoción comunitaria y familiar de producción y elaboración de alimentos.

- b) Alcanzar una cobertura de la vigilancia del crecimiento y desarrollo del 80% de los menores de 5 años. Una política dirigida a eliminar la malnutrición requiere de una red de establecimientos que permitan controlar el estado de salud y el crecimiento y desarrollo de los niños. El diseño de un sistema de vigilancia nutricional posibilitaría monitorear el avance que dicha política va teniendo. Tal sistema, por su parte, debería generarse a partir del sistema de registro que debiera existir en el primer nivel de atención y en los servicios hospitalarios.
- c) Reducir la prevalencia de bajo peso al nacer y prematuridad a menos del 7% y, en aquellas provincias que ya hayan alcanzado esta meta, disminuir en un 10% su incidencia. Este aspecto, aunque ubicado como meta "nutricional", reconoce en el control prenatal su principal actividad preventiva. Si bien el dato peso al nacer es una información que se recoge a nivel de las distintas jurisdicciones desde 1985 existen falencias en la recolección de los mismos.
- d) Control de la deficiencia de hierro y yodo. Este aspecto de las deficiencias nutricionales está también poco estudiado a nivel de su magnitud en el país. Por tanto, no se dispone de información que posibilite llevar a cabo un programa en ese sentido. Sin embargo, diversas investigaciones han detectado severos índices de anemias nutricionales entre niños y embarazadas y presencia de bocio, lo cual obligaría a intervenciones específicas en aquellas regiones o áreas que así lo exijan.
- e) Lograr que el 60% de los niños sean amamantados por lo menos hasta el cuarto mes de vida.
