

REPUBLICA ARGENTINA

BIEN  
B10.25



SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION

lioteca del  
ongreso

BC  
iblioteca  
ongreso

ENTINA

ARGENTINA

SINTESIS DE NUESTRA LEGISLACION SOCIAL

POR EL

Dr. JUAN RAUL PICHETTO

BC  
iblioteca del  
ongreso

ARGENTINA

BUENOS AIRES

1929 - IMPRESA DEL CONGRESO NACIONAL

1961

iblioteca del  
ongreso

BC  
iblioteca  
ongreso

ENTINA

ARGENTINA

LEGISLACIÓN SOCIAL-ARGENTINA  
BC-XXI-a-8-b'-2'

Biblioteca del  
Congreso  
Este libro de... ser devuelto a...  
antes de la...  
ARGENTINA

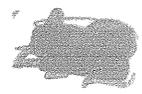
Biblioteca del  
Congreso  
ARGENTINA

Bibli  
ARGEN

Biblioteca del  
Congreso  
ARGENTINA

Bibli  
ARGEN

BP  
B-1025



SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION

Biblioteca del Congreso  
ARGENTINA

Biblioteca del Congreso  
ARGENTINA

# SINTESIS DE NUESTRA LEGISLACION SOCIAL

POR EL

Dr. JUAN RAUL PICHETTO

Biblioteca del Congreso

LIBRO DADO DE BAJA DE LA BIBLIOTECA DE LA CAJA NACIONAL DE AHORRO POSTAL Y ENTREGADO A LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACION CON DESTINO A LA COLECCION ESPECIAL DE ELEMENTOS BIBLIOGRAFICOS RELACIONADOS CON EL

BUENOS AIRES

2.810 — IMPRENTA DEL CONGRESO NACIONAL

1944

Biblioteca del Congreso  
ARGENTINA



Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA

Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA

Bibli  
Congreso

ARGE

Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA

ca del  
greso

NA

311644

\*

Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA

Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA

Bibli  
Congreso

ARGE



La Secretaría de Trabajo y Previsión  
BUENOS AIRES

## SINTESIS DE NUESTRA LEGISLACION SOCIAL

POR EL DOCTOR JUAN RAÚL PICHETTO

Jefe de la División de Delegaciones Regionales de la Secretaría de Trabajo y Previsión;  
ex miembro de sección de la Oficina Internacional del Trabajo, en Montreal, Canadá

### I

#### Antecedentes históricos hispanoamericanos

El advenimiento del maquinismo, fenómeno histórico de trascendencia incalculable, había deshumanizado el derecho en su aplicación al trabajo y a las manifestaciones de la industria y del comercio. Debió surgir así del viejo tronco del derecho, impuesta por la evolución histórica, esta nueva rama de naturaleza sui géneris, la legislación social. Como disciplina jurídica es, pues, el producto de su humanización. Como formación orgánica es relativamente reciente, pero a poco que se ahonde su estudio, se le descubren raíces seculares que, como en el caso nuestro, resultan inesperadas. Dejando de lado el antiguo Código de Hammurabi y otros antecedentes históricos, extraños a nuestro continente —dando un gran salto en la historia—, diremos que los grandes centros de cultura que florecieron en la época precolombina en América, como la civilización incaica en el Perú y la azteca en México, ofrecen al estudioso toda una organización económica y social. Y luego, durante la época de la colonización española, en los países de ascendencia latina, como el nuestro, surge una verdadera legislación destinada a dar protección a los trabajadores indígenas, que patentiza las inquietudes y las aspiraciones íntimas de progreso general que trajo el castellano al Nuevo Mundo.

Esta legislación, aun cuando no rigiera a veces en todas las dilatadas comarcas del inmenso imperio español y la protección al indio en algunas partes no haya sido todo lo eficaz que hubiera sido de desear, pues quedaron muchas veces sin defensa en las manos de ávidos colonos que los explotaban en forma despiadada, fué, con todo, más avanzada que la que rigiera en las colonias sajonas de la América del Norte, donde, ya mucho después de la Convención de Filadelfia que declarara su Independencia (1776), existía aún el gravísimo problema de la esclavitud, que las convirtió en un mercado excelente para la introducción y el comercio de negros, situación que condujo algo más de medio siglo después, a la sangrienta y fratricida guerra de Secesión. Aquella fué la causa por la cual los negros forman hoy el 10 % de la población total de los Estados Unidos.

Ya existían en el tiempo de la colonización española, ciertas normas y sabios textos legales, destinados a hacer posible la obra de regulación e inspección del trabajo, que ponían en práctica, por primera vez en la historia, la doctrina de la protección y tutela de las razas coloniales y que consideraban la actividad del operario, no como simple mercancía sino como diligencia vital en la que se afirman en forma práctica los principios jurídicos de la personalidad. Se hizo así para mejorar las condiciones de vida de los aborígenes; por eso la metrópolis concedió especial atención a varios problemas, como el de la fijación de la jornada de trabajo, la regulación de los salarios; las subsistencias, la asistencia médica, la reglamentación de las condiciones morales y materiales en que los obreros desarrollaban sus labores, etcétera.

En materia de limitación de la jornada de trabajo, se establecía que debía permitirse a los indios laborar primero sus tierras y hacer en ellas sus sementeras. La ley VI, libro III de la Recopilación de Indias, que data del tiempo del rey Felipe II, ya disponía: «que los obreros trabajen ocho horas al día, cuatro en la mañana y cuatro en la tarde» (1593). Cabe señalarla como un antecedente, en muchos siglos anterior, a la Convención de Washington. El salario debía ser suficiente para hacer frente a todas las necesidades de la vida del indio, pues, según las Leyes de Indias, «es justo y conforme a mi intención, pues los indios han de trabajar y de ocuparse de todas las cosas necesarias a la república y han de vivir y sustentarse de su trabajo, sean bien pagados y satisfechos de éste, y se les hagan buenos tratamientos». Y el libro XXVI, título I, determinaba que las subsistencias para obreros debían ser tasadas a un precio más bajo que para las demás gentes. Se crearon economatos que vendían sus mercaderías a los obreros a precios moderados por cuenta del Estado, sin que éste percibiera ganancia alguna.

Otra de las obligaciones impuestas a los patronos se refería a la asistencia médica, como dijimos, que era prestada a costa de aquéllos a los trabajadores enfermos y, en caso de muerte, debían costear el entierro. En los casos de accidentes del trabajo —detalle interesante— los indios percibían la mitad de su jornal mientras durara la inhabilitación para las tareas. Otras disposiciones se referían a las condiciones morales y materiales de las mujeres, especialmente las ocupadas en el servicio doméstico, prohibiéndose el trabajo durante el embarazo y, en algunas leyes, hasta cuatro meses después.

Se disponía igualmente que los trabajadores podían ir a pernoctar a sus casas, pero no siéndoles ello posible, los patronos estaban obligados a acomodarlos bajo techado para que estuviesen a reparo de los rigores de la intemperie, en ranchos o barracas que aquéllos debían hacer construir o permitir que los mismos indios construyeran mientras se les abonaban los jornales correspondientes y se les facilitaba los materiales y las herramientas necesarias.

Estas normas creadas en Hispanoamérica en los tiempos de la colonización quedan subsistentes en los primeros años de la gesta emancipadora, con la única modificación de la abolición de la esclavitud, sancionada entre nosotros por la célebre Asamblea del año XIII. El derecho colonial se mantiene en vigencia hasta que, sobrevinida la calma y asegurada la Independencia, se dictan los nuevos códigos inspirados por el individualismo que constituye la esencia del mundo napoleónico, que se manifiesta, en seguida, en la mayoría de las leyes del mundo civilizado. Pasarán aún muchos años antes de que el concepto de lo social se vaya abriendo camino en la doctrina y en la legislación de las naciones latinoamericanas, pero la propia gravitación de las cosas, la industrialización incipiente, la influencia de las ideas renovadoras que vie-

nen de Europa y de los Estados Unidos, insinúan su influencia en las ramas tradicionales del derecho y crean uno nuevo, que poco a poco agudiza su perfil hacia la codificación. Así, sancionan sus códigos del trabajo las repúblicas de Chile, Ecuador y Bolivia; Méjico, una ley federal del trabajo, y todas las otras naciones latinoamericanas han sentido en su legislación la influencia del impulso adquirido por el nuevo derecho que ha llegado a marcar profundamente sus huellas incluso en algunas modernas constituciones, a partir de la del propio Méjico, sancionada en el año 1917 en la Convención Constituyente de Querétaro.

Este desarrollo presuroso de la legislación social en toda América; la casi unánime adhesión de las naciones que la componen a la Oficina Internacional del Trabajo que se manifiesta en el gran número de convenciones ya ratificadas y el éxito de las conferencias regionales del trabajo, como la de La Habana de 1939, y las de Santiago de Chile de 1936 y 1942, hacen suponer la aparición para dentro de pocos años de un derecho obrero hispanoamericano, más o menos uniforme, que contribuirá al mayor acercamiento de estos pueblos de igual raza, origen y parecidas tradiciones, y facilitará el progreso social y económico en momentos en que las riquezas ingentes de nuestro continente, que recién comienzan a ser explotadas, podrán ser aplicadas a las artes de la paz para beneficio de toda la humanidad. (1)

Vamos a exponer ahora, en forma sumaria, el estado actual de la legislación del trabajo en nuestro país, aunque debemos prescindir de la que es exclusiva de las provincias, en razón de su frondosidad, aunque reconociendo su interés e importancia, sobre todo, cuando se vincula con el salario mínimo, los accidentes del trabajo, el régimen de las jubilaciones y pensiones, etcétera, y las normas dictadas por las autoridades municipales destinadas a regular las relaciones del trabajo, por ejemplo, en materia de asistencia pública y hospitalaria, abaratamiento de los consumos, edificación, baños públicos y medios de transporte para obreros con tarifas reducidas, municipalización de servicios de utilidad general, creación de bibliotecas, determinación de la jornada y del salario de sus propios obreros y empleados, salario familiar, etcétera; enumeración que permite apreciar la obra proficua realizada por esos organismos en su reducida esfera de acción.

Dentro del marco formado por las prescripciones de la Constitución nacional, que han plasmado con el correr de los años, desde 1853, fecha de su aprobación por el Congreso Constituyente de Santa Fe, la conciencia democrática y liberal del país, se han venido gestando poco a poco las diferentes leyes que constituyen hoy nuestra legislación social, precedidas casi siempre por intensos movimientos de opinión o de doctrina, en los que han tomado participación los hombres más destacados que bregaron por su adelanto al lado de las masas trabajadoras, conscientes de sus derechos y cada vez más eficaces en la exteriorización de sus legítimas aspiraciones, merced a los progresos alcanzados en su organización.

(1) Cf. M. Poblete Troncoso: *La Evolución del Derecho Social en América*, Santiago de Chile, 1942. Noticia bibliográfica de este libro en «La Ley», tomo 28, pág. 1130, por M. A. Pessagno Espora.

II

Primeras inquietudes sociales

Aparecieron las preocupaciones por las nuevas ideas sociales entre los hombres de las generaciones anteriores: algunos se ocuparon de ellas en forma ocasional, mientras otros las tuvieron como finalidad permanente de sus afanes. Claro está que no es posible dar una fecha cierta a las primeras manifestaciones colectivas organizadas que siempre preceden y estimulan las actividades parlamentarias que terminan por ser traducidas en leyes positivas que, en definitiva, son el producto y el resultado de esa lucha por el reconocimiento y la conquista del derecho. En el año 1885 comenzó a publicarse en Buenos Aires un periódico que defendía los principios de la Primera Internacional. En 1890, el movimiento obrero se hace más vigoroso, produciéndose las primeras huelgas. En 1899, recurren al cese voluntario y colectivo del trabajo unos tres mil carpinteros, que exigían aumento de salario. Ese fué el primer movimiento, que aunó un número relativamente moderado de participantes, pero que no cesó de crecer de año en año, hasta anotar sus cifras máximas en 1919, en que, sólo en la Capital Federal, se produjeron 367 huelgas en las que participaron 308.967 obreros. La obtención de nuevas leyes y el espíritu de mayor colaboración entre el capital y el trabajo que sobrevino posteriormente, rebajaron en los años últimos los números índices de las huelgas, hasta el punto de registrarse en el año 1939 sólo 49 movimientos de esa índole con 19.718 huelguistas. Para el año 1940 ya existían otros factores: se produce una general expectativa de los gremios frente a la caótica situación mundial, entablándose menos reclamaciones que en otras épocas, pero es preciso advertir que tal resultado se obtiene en gran parte también, gracias a los numerosos convenios colectivos labrados en el curso del año anterior, que fijan las condiciones de trabajo en los ramos industriales más numerosos.

A poco andar de aquellas primeras manifestaciones de la inquietud obrera y del despertar de la conciencia colectiva, se vieron reforzados esos movimientos con la incorporación de los trabajadores de la extensa campaña argentina, aunque, a decir verdad, en los movimientos agrarios participaron más los colonos o arrendatarios que los propios asalariados rurales, y ello dió por resultado la obtención del Congreso de una ley que estableciera un régimen especial para los arrendamientos agrícolas, dictada en el año 1921, pero substituída en 1932 por la actualmente en vigencia, complementaria de los códigos Civil y Penal de la Nación. Esta ley, que lleva el número 11.627, después de reglamentar cuidadosamente tanto el fondo como la forma de los contratos relativos a las explotaciones de índole agrícola, ganadera o mixta protege a los colonos con disposiciones eficaces, como la que declara insanablemente nulas las cláusulas que obliguen a vender los productos al dueño del campo o a determinada persona; asegurar los cultivos, las cosechas o las haciendas en determinada sociedad o persona; arar, sembrar, cortar, trillar, esquivar, emparvar y, en general, cosechar, transportar o arrear con determinada máquina, empresa de trabajo o persona indicada; renunciar a los derechos y garantías de seguridad o protección que la ley concede a los locatarios y proveerse de maquinarias, bolsas, hilo sisal, materiales de construcción, ropa o artículos alimenticios en determinada casa de comercio, institución o empresa.

Declara obligación del locador, en una disposición siguiente, la de dotar y habilitar un local para el funcionamiento de una escuela cuando en un campo el número de sus locatarios y sublocatarios exceda de veinticuatro y no existan escuelas fiscales, dentro de un radio de diez kilómetros. La autoridad escolar determina el plazo para la construcción del aula, con la prevención de que si el propietario no lo hiciere, se construirá a su costa. Las mejoras en los predios rústicos, que la ley enumera taxativamente, hechas por el locatario, le serán indemnizadas a la terminación del contrato, fijándose su valor por árbitros hasta un máximo del 10 % del valor atribuído a la extensión arrendada, en la evaluación fiscal para el pago de la contribución territorial vigente. En caso de concurso sobre el inmueble el importe de las mejoras y de las costas ocasionadas para su cobro, si el propietario fuera condenado a su pago, tendrán privilegio especial preferente a todos los demás, inclusive al del acreedor hipotecario.

La ley declara inembargables y no afectados al privilegio del locador, los muebles, ropas y enseres domésticos del agricultor, y enumera los útiles y máquinas de labranza y otros objetos comprendidos en este beneficio. En los campos arrendados para tambo, la inembargabilidad alcanza también a un cierto número de animales, y a las máquinas propias de esa industria. Este beneficio de inembargabilidad no rige en contra del vendedor en su reclamación del precio de las cosas señaladas.

III

El Código Civil y la legislación social

Los últimos años del siglo pasado y los primeros del actual, pueden considerarse como previos al advenimiento de una legislación orgánica social, y se caracterizan por huelgas violentas, establecimientos de estado de sitio, choques entre los obreros y las fuerzas policiales y del ejército, negación del derecho de reunión y de asociación, etcétera, lo que culminó con la sanción de una ley de residencia de extranjeros, cuyo artículo 2º determina que el Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o el orden público. Mas, bien pronto, los espíritus selectos echaron de ver que los acontecimientos violentos de esos tiempos reconocían por causa verdadera y profunda, la falta de una legislación adecuada sobre las condiciones del trabajo, apoderándose de todos los convicciones del fracaso de las doctrinas liberales en esa materia, de los partidarios de la aplicación integral del principio manchesteriano del *laissez faire, laissez passer*. La situación del obrero aislado y desamparado frente a su patrono, en todas partes del mundo, lo dejaba entregado a las condiciones que éste quisiera imponerle, y se hacía cada vez más evidente la necesidad de una legislación que comparara los derechos humanos de los trabajadores. Un insigne sacerdote francés, el padre Lacordaire, había dicho, con toda exactitud, que cuando se enfrentan el débil y el fuerte, la ley es la que liberta y la libertad la que esclaviza. Se hace intérprete el gobierno de esas inquietudes, y en el año 1904 el Poder Ejecutivo remite al Parlamento un proyecto de código de trabajo compuesto de 466 artículos, que, si bien jamás llegó a ser sancionado, es, en verdad, el antecedente y el inspirador de la mayor parte de las leyes obreras argentinas. Se opusieron muchos, conceptualmente, a la sanción de un código obrero, sosteniendo que bastaban las prescripciones del Civil, que dedica vein-

tinico artículos a la locación de servicios, de los cuales sólo seis tratan estrictamente sobre esta materia, pues los restantes versan sobre locación de obra, aunque, con todo, es más explícito y previsor que el francés, que sólo tiene dos artículos sobre este importantísimo punto. Estos preceptos del Código Civil argentino, que son los artículos 1.623 al 1.628, inclusive, definen la locación de servicios, disponen sobre la forma en que serán juzgados los efectos de este contrato, se remiten a disposiciones especiales o a ordenanzas municipales o policiales, en lo que se refiere al servicio doméstico, las relaciones entre artesanos y aprendices y entre maestros y discípulos y el servicio de empresarios o agentes de transportes, por tierra o por agua. Legisla, también, sobre el trabajo de los pupilos, realizados para sus tutores, y el de las personas criadas por otra y sobre la locación que tuviese por objeto prestaciones de servicios fuesen prestados no tendrá derecho para demandar a la otra parte por el cumplimiento de los mismos, ni para exigir la restitución del precio que hubiese pagado. Estatuyen, además, que el que hiciere algún trabajo o prestare algún servicio a otro, puede demandar el precio, aunque ninguno se hubiese ajustado, siempre que tal servicio o trabajo fuere de su profesión o modo de vivir, entendiéndose en tal caso que convinieron el precio de costumbre, para ser determinado por árbitros. Si el servicio o trabajo no fuere relativo a la profesión o modo de vivir del que lo prestó, sólo tendrá lugar la posibilidad de su retribución, si en razón de las circunstancias no se presumiese la intención de beneficiar a aquel a quien el servicio se hacía, dándose por descontado que ello es así cuando el trabajo no fué solicitado o cuando el que lo prestó habitaba en la casa de la otra parte. (2)

Aquel excelente proyecto de Código denominado «Ley nacional del trabajo», del que fuera autor el doctor Joaquín V. González, en ese entonces ministro del Interior, no mereció mucha atención de parte del Parlamento, a pesar de su calidad indiscutible, la que ha hecho que buena parte de su contenido, en aquel entonces considerado como extremadamente avanzado, se haya traducido en principios positivos de la legislación obrera argentina. La exposición de motivos que lo precede, analiza clarívidamente la importancia del momento social por que atravesaba el país por aquellos años, y sirve aún de

(2) El doctor Abel Chaneón, en su libro *Historia de Vélez Sársfield*, tomo II, pág. 26, sostiene que podrían omitirse, casi sin excepción, los antecedentes que tuvo nuestro codificador sobre «contratos de trabajos». «Es uno de los reproches más frecuentes al codificador —agrega—, entre los corifeos de «el nuevo derecho», no haberlos legislado «en forma». «En forma», para los críticos de marras, quiere decir, no haberlos legislado según el criterio actual; lo que revela una inexcusable falta de sentido histórico. Pero se agrega que la omisión es tanto más grave, cuanto se incurria en ella «desechando los antecedentes patrios». Y esto demuestra una falta de información menos excusable aún. Las disposiciones de ese género anteriores al Código Civil —lo mismo las nacionales que las de provincias— son leyes de policía, —leyes de conchabo, según la terminología de la época—, destinadas, en teoría, a combatir la vagancia y, en la práctica, a servir de instrumento de extorsión política al juez de paz local y al comandante de campaña de recurso para aumentar las levas.

«En la época de Rosas, esas leyes servían inclusive para ganar pleitos. Si los críticos se hubieran tomado el trabajo de leerlas, no las invocarían como antecedentes dignos de haber servido de fuentes al Código Civil, pues todas ellas están inspiradas por un espíritu «antiobrerista», como dirían los tales. Con todo, creo que merecen citarse algunas, pues es evidente que, fuera cual fuere el espíritu que las inspiraba,

fueron fuente inspiradora a todos los que vienen aportando su esfuerzo y dedicación al progreso de la patria. Los proyectos posteriores que, en número de tres (3), han sido presentados luego a la consideración del Parlamento argentino, han corrido invariablemente la misma suerte que el del año 1904, pues siempre se ha preferido en general, a las comodidades de un código, la mayor flexibilidad indispensable en una legislación que surge y tiene características tan cambiantes como la social, y que se logra mediante la existencia de normas vinculadas entre sí y fácilmente modificables según lo impongan las circunstancias.

#### Primera ley obrera argentina: El descanso hebdomadario

El 6 de septiembre de 1905 se dictó la primera ley argentina del trabajo sobre descanso dominical, número 4.661, que establece, como principio general, la prohibición en domingo del trabajo material por cuenta ajena y el que se efectúe con publicidad por cuenta propia; lapso que más tarde fué extendido por la ley denominada de «sábado inglés», número 11.640, del 20 de septiembre de 1932, que vino a consagrar legislativamente una costumbre observada desde muchos años antes. Por la ley número 9.105, del 12 de agosto de 1913, se declaró los días 25 de Mayo y 9 de Julio, fechas patrias, como de descanso obligatorio igual al de los domingos. La ley número 4.661 persigue el propósito de que el descanso sea concedido en domingo, pero permite que se otorgue en otros días de la semana para los empleados y obreros de ciertas industrias o clases de trabajo en los cuales la paralización dominical habría de ocasionar necesariamente graves inconvenientes. Concede a renglón seguido al Poder Ejecutivo la facultad de determinar, mediante reglamentos administrativos, la clase de negocios o esta-

esas leyes importaban un intento, tan rudimentario como se quiera, de reglamentar la locación de servicios. Esas citas servirán, además, para demostrar que el código argentino estaba dentro de la «costumbre» local, al establecer en su artículo 1.624, que las relaciones entre maestros y aprendices, patronos y obreros o peones, serían regidas por las ordenanzas municipales o policiales de cada pueblo. Como estaba dentro de la buena técnica jurídica, librando la solución de esos conflictos a lo que prescribieran leyes especiales».

El doctor Chaneón cita en nota alguno de esos «antecedentes patrios» del derecho intermedio; por ejemplo, la ley de Buenos Aires, del 17 de julio de 1823, cuyo artículo 6º es de este tenor: «... el peón que se hallare fuera de la estancia, chacra o establecimiento del patrón será tenido por vago y forzado a contratarse por dos años en el servicio de las armas». Una ley de 1840, en Córdoba, imponía a los peones u obreros que rompían el contrato, la pena de azotes. Un decreto en Corrientes de marzo de 1840 infligía quince días de trabajos públicos al obrero que no mediando enfermedad grave o muerte de parientes próximos, solicitara anticipos de sueldo. Se citan muchas disposiciones más de este jaez, cuya lectura trae al espíritu la evidencia de todo lo que se ha progresado en nuestro país, en materia de legislación obrera y social.

(3) Estos tres proyectos fueron los siguientes: «Código del Trabajo», presentado por el Poder Ejecutivo con mensaje de 6 de junio de 1921; «Código del Trabajo», del doctor Diego Luis Molinari, de 26 de septiembre de 1928, y «Código Nacional del Trabajo», del doctor Carlos Saavedra Lamas, remitido por el Poder Ejecutivo con mensaje de 14 de junio de 1933 y reproducido en todos sus términos el 18 de junio de 1936. En este último se incorporan nuevas normas relativas al régimen de fondo de forma del contrato de trabajo, al de aprendizaje, al colectivo, a la personería gremial, al funcionamiento de las asociaciones profesionales, al salario mínimo, a la seguridad e higiene en los lugares de trabajo, a los conflictos del trabajo y su solución por conciliación y arbitraje, etcétera.



blecimientos industriales exceptuados de la prohibición legal, pero con obligación de otorgar a su personal el correspondiente descanso compensatorio. De esta facultad ha hecho uso el poder administrador, mediante el decreto número 16.117, de fecha 16 de enero de 1933, reglamentario común de las tres leyes señaladas para la Capital Federal, donde se halla expuesto el régimen de excepción de ciertas actividades, cuando ello obedece a una cualquiera de las siguientes causas: por la índole de las necesidades que satisfacen; por motivos de carácter técnico que no admiten interrupción en los servicios y ésta ocasionare graves perjuicios al interés público, y para la revisión, reparación y limpieza indispensables para no interrumpir las faenas de la semana en los establecimientos industriales o comerciales. Las diferentes excepciones, que luego se detallan circunstanciadamente en el mismo decreto, están sometidas a ciertas exigencias enumeradas en su artículo 15, y a la concesión del correspondiente descanso compensatorio que debe ser otorgado al personal empleado en las tareas realizadas en sábados por la tarde o en domingos o en los días de fiesta patria, y según uno cualquiera de los modos que instituye el artículo 18.

La oportunidad de la sanción de esta ley, que se refiere primordialmente al descanso de los trabajadores y al cierre de los establecimientos, sirvió al mismo tiempo para iniciar, aunque un tanto tímidamente, una política en contra del alcoholismo, pues una de sus disposiciones establece la obligación del cierre en domingos de las casas de expendio de bebidas lo que constituye, en el orden nacional, la única prescripción legal referente a un problema que no es posible ocultar —ni sería patriótico hacerlo— y que asume graves contornos, sobre todo en las provincias del Norte argentino, pero hay que agregar que el uso abusivo del alcohol ha sido combatido en todo momento indirectamente mediante una política fiscal exteriorizada en el aumento de los impuestos y patentes que recaen sobre los licores y otras bebidas. Este problema ha preocupado en distintas oportunidades a los legisladores y muchos son los proyectos presentados al Parlamento, pero, aun cuando ninguno de ellos tiene el alcance de la llamada «ley Volstead», de infausta memoria en los Estados Unidos de Norte América, lo cierto es que no han tenido sanción del Congreso. La discusión parlamentaria de esta ley planteó por primera vez el problema del deslinde entre las facultades nacionales y las provinciales en materia de legislación social, y se decidió que ella no rigiera sino en la Capital Federal y territorios nacionales (4), lo mismo que la posterior sobre las fiestas patrias del 25 de Mayo y 9 de Julio, que, como se dijo, se equipararon a los domingos, y la ya señalada sobre sábado inglés, aunque debe agregarse que casi todas las provincias han dictado ya una legislación especial sobre el descanso hebdomadario. En cuanto al día 1º de Mayo, ha sido declarado feriado por decreto del Poder Ejecutivo. Una ley reciente del 31 de diciembre de 1936, incluye en las prescripciones de las tres leyes señaladas a los chóferes particulares, declarando que sus tareas no se consideran servicio doméstico. (Ley número 12.265.)

(4) Reglamenta la aplicación de esta ley, conjuntamente con la número 9.105 y la 11.640 citadas en el texto, en los territorios nacionales, el decreto número 61.907 del 11 de junio de 1935, inserto en la recopilación de Amillano, «Legislación Nacional del Trabajo», página 216, y en «Leyes Nacionales del Trabajo», por el doctor Ramírez Gronda, página 159 y siguientes.

V

El ex Departamento Nacional del Trabajo

En el año 1907 se creó mediante una simple disposición contenida en la ley de presupuesto, el organismo administrativo especialmente dedicado a los problemas obreros, denominado en un principio Dirección General del Trabajo y Departamento Nacional del Trabajo a partir de la sanción de su ley orgánica, número 8.999, el 30 de septiembre de 1912. Esta ley fué reglamentada por decreto del 2 de enero de 1913, en el que se asignaban a la Presidencia del Departamento y a cada una de sus divisiones, sus atribuciones y funciones propias, al mismo tiempo que se legislaba sobre los llamados consejos de trabajo. Además se estableció orgánicamente sus funciones y precisó su naturaleza. El Departamento dependía administrativamente del Ministerio del Interior, siendo sus funciones esenciales las de recoger datos estadísticos, preparar la legislación del trabajo, vigilar el cumplimiento de las leyes obreras mediante el cuerpo de inspectores de que disponía, asesorar a los obreros y empleados en todos los asuntos relacionados con su trabajo, organizar la colocación de operarios, coordinando la oferta y la demanda, entender en los infortunios del trabajo procurando el pago de las indemnizaciones correspondientes y patrocinando al obrero en caso de contienda judicial, interponer su gestión conciliadora en las huelgas, mantener una biblioteca pública especializada, publicar un boletín periódico y tramitar los sumarios iniciados a raíz de la comprobación de infracciones a las leyes sociales vigentes. Más adelante, leyes posteriores vinieron a ampliar las atribuciones administrativas conferidas por su ley orgánica a aquella entidad. La ley de accidentes del trabajo y su decreto reglamentario, disponían que el Departamento debía intervenir en caso de desacuerdo entre patrono y operario o sus derechohabientes sobre la indemnización respectiva; la reciente ley de trabajo en el domicilio, número 12.713, sancionada el 29 de septiembre de 1941 y promulgada el día 3 del mes siguiente, al igual que la que regía anteriormente, designaba al Departamento autoridad de aplicación en su jurisdicción y ponía a su cargo la constitución de las comisiones de arbitraje y conciliación y de las de salarios, en la Capital Federal, como así también la facultad de determinar las industrias en que se prohibirá esta forma de actividad, los días y la forma de pago de los salarios y la recepción de las mercaderías elaboradas, la instrucción de los sumarios, la realización de las pericias y la aplicación de las sanciones, etcétera; en los últimos veinte años y hasta el próximo pasado, las tareas del Departamento se vieron intensificadas muchísimo con motivo de la sanción de numerosas leyes cuya aplicación le incumbía sin que su presupuesto de recursos hubieran aumentado en forma proporcional. También la ley de juzgamiento de infracciones a las leyes obreras reformó y amplió las funciones administrativas de esa dependencia, modificando el procedimiento de aplicación de multas y haciendo apelables en segunda instancia solamente las que excedían de trescientos pesos moneda nacional. Todas las otras leyes obreras, vigentes en la Capital Federal, encontraban en el Departamento del Trabajo su autoridad de aplicación que, por intermedio de los inspectores que él dependían realizaban la vigilancia del cumplimiento de sus disposiciones.

nes. Siempre fué de lamentar que aquella repartición, de tan importantes funciones y tan delicadas, no haya sido un verdadero ministerio del trabajo, como existen en casi todas las naciones más importantes del mundo, pues de haberlo sido, al ejercer su acción sobre todo el territorio de la Nación y no limitada a la Capital Federal y territorios nacionales, la observancia de las leyes hubiera sido más estricta, se hubiera coordinado mejor la legislación general y la colaboración de las organizaciones patronales y obreras en sus tareas podría haber sido más amplia y eficaz, reducida como estaba exclusivamente a las actividades de los consejos del trabajo, de las comisiones de salarios y de las llamadas «paritarias», amén de las que les correspondía cuando se trataba de designar delegados a las conferencias de la Organización Internacional del Trabajo. E inclusive hasta es lícito afirmar que veía el Departamento refrenada su eficacia por la ausencia de preceptos legales eficientes que le dieran más ascendiente y poder, como pasaba con la oficina de Asuntos Gremiales, cuya acción se resentía por la ausencia de una ley de asociaciones profesionales, pues los numerosos proyectos sobre la materia nunca han tenido sanción legislativa. El carácter restringido de la jurisdicción del Departamento era una consecuencia directa del sistema federal de gobierno, que hace que se estime como atribuciones propias de las provincias la inspección y vigilancia de las leyes obreras, por considerárselas como funciones de alta policía, pudiéndose solamente dictar para toda la Nación normas legales de fondo, dejando su aplicación a las jurisdicciones locales respectivas. De ahí que cada provincia haya creado su propio departamento del trabajo, o reparticiones similares, para dar cumplimiento a las leyes nacionales y a las propias, dentro de sus límites, células de origen de las actuales delegaciones regionales.

Muchas veces se puso de manifiesto la conveniencia de crear el Ministerio del Trabajo, que podría haber tenido funciones mucho más amplias que las del Departamento, con la incorporación del Departamento Nacional de Higiene, las cajas de garantía y las instituciones de previsión social, las cooperativas obreras, la Dirección de Inmigración, el Registro Nacional de Asistencia Social y otras instituciones similares. Con ello se hubiera obtenido una aplicación uniforme y rápida de las leyes del trabajo, mayor unidad de acción gubernativa, al paso que la desaparición de las diferencias en las legislaciones que rigen en las distintas provincias y que dificultan muchas veces la aplicación justiciera de las normas imperantes. Se tropezaba, empero, con una dificultad de orden constitucional, pues no se puede aumentar el número de los actuales ministerios sin reformar previamente la Carta Fundamental; sin embargo, era perfectamente posible proceder a un cambio en la denominación de uno de los existentes, agregando a sus atribuciones las relacionadas con el trabajo, de las que hubiera podido encargarse a una subsecretaría especial, con lo que se obtendría la subsistencia de una doble instancia administrativa, muy conveniente en los casos de conflictos obreros.

Entre los organismos federales vinculados igualmente con las cuestiones sociales y del trabajo débese citar a la Comisión Nacional de Casas Baratas, la Caja Nacional de Ahorro Postal, la de Jubilaciones y Pensiones Civiles, la de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la de empleados y obreros ferroviarios, la de periodistas y gráficos y la de la marina mercante y, por último, el Consejo Agrario Nacional. Y en cada una de las catorce provincias, sus respectivos departamentos del trabajo, o la repartición estatal que lo reemplazaba. Esta situación ha sido hoy modificada substancialmente por virtud del decreto número 15.074.



*Coronel Juan Perón*

Secretario de Trabajo y Previsión

La Secretaría de Trabajo y Previsión

Esa era la situación de la organización estatal por lo que a las cuestiones de trabajo se refiere, cuando sobrevinieron los acontecimientos del 4 de junio de 1943, que tantas y tan magníficas repercusiones ha tenido en todos los aspectos de la vida institucional del país. Una de las finalidades de ese hondo movimiento de renovación profunda de valores, fué darle a los problemas sociales toda la importancia que realmente revisten en la vida y el bienestar del pueblo, y por eso, a escasos meses de los acaecimientos iniciales, en noviembre de ese mismo año, el nuevo gobierno crea la Secretaría de Trabajo y Previsión, felizmente complementada con posterioridad con la creación de la Secretaría de Industria y Comercio.

El decreto número 15.074, de erección de la Secretaría de Trabajo y Previsión, dictado en acuerdo general de ministros, lleva fecha 27 de noviembre de 1943. Incorpora al nuevo organismo las siguientes reparticiones, con todas sus oficinas, servicios, secciones y demás dependencias: Departamento Nacional del Trabajo, Secciones de Higiene Industrial y Social y de Leyes de Previsión Social de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, Sección de Accidentes de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, Comisión Nacional de Casas Baratas, Cámara de Alquileres, Comisión Asesora para la Vivienda Popular, Dirección de Inmigración, Tribunal Bancario, Comisión Honoraria de Reducción de Indios y Junta Nacional para Combatir la Desocupación. Pasan a depender igualmente de la Secretaría de Trabajo y Previsión los servicios y facultades de carácter conciliatorio y arbitral y las funciones de policía del trabajo, ejercidas por la Dirección General de Ferrocarriles y por la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes, los servicios de higiene industrial de la Inspección Técnica de Higiene de la Municipalidad de la Capital Federal, los servicios de inspección de las asociaciones mutualistas que estaban incorporados a la Inspección de Justicia, los relacionados con el trabajo marítimo, fluvial y portuario a cargo de la Prefectura General Marítima, etcétera.

El decreto dispone que la Secretaría de Trabajo y Previsión revise los textos legales en vigor y propulse las medidas que juzgue más oportunas para defender al trabajador y mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, fomentar el acceso a la propiedad privada, acrecer la producción en todas sus manifestaciones y estimular la colaboración efectiva de todos los sectores sociales con objeto de robustecer los vínculos de solidaridad humana e incrementar el progreso de la economía general.

Han pasado también a depender de la Secretaría de Trabajo, aunque conservando su anterior estructura, los siguientes organismos: Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, la de Jubilaciones y Pensiones Ferroviarias, la de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la de Empleados y Obreros de Empresas Particulares, la Caja Nacional de Ahorro Postal, la Caja de Maternidad, la de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas y la del personal de la Marina Mercante Nacional.

La Secretaría de Trabajo y Previsión consta de tres direcciones generales: la de Trabajo, la de Previsión Social y la de Aprendizaje y Trabajo de

los Menores. (5) Existen además las siguientes direcciones: Acción Social, Acción Social Directa, de Trabajo, de Administración, de Migraciones y de Vivienda; el Registro Nacional de Colocaciones, la División de Delegaciones Regionales, el Consejo Superior de Estadística e Investigaciones Económico-sociales y la División del Trabajo y Asistencia de la Mujer.

Por lo que concierne a los organismos provinciales vinculados a las cuestiones de trabajo, el decreto dispone su conversión en delegaciones regionales de la Secretaría de Trabajo y Previsión, las que tendrán la composición, atribuciones y facultades que establezca el reglamento orgánico de esta última. Oportunamente se dispondrá lo necesario para organizar y sostener delegaciones regionales en los territorios nacionales, habiéndose encargado por ahora la aplicación de las leyes del trabajo y sus decretos reglamentarios a la Gendarmería Nacional, por resolución de fecha 15 de junio de 1944.

En cuanto a los organismos provinciales que tenían asignadas funciones iguales o similares a las de previsión y ahorro, también se incorporan a la Secretaría de Trabajo y Previsión, aunque conservando su estructura, atribuciones, organización y funcionamiento.

## VII

### La organización internacional

La República Argentina está adherida a la Organización Internacional del Trabajo, entidad más o menos dependiente de la Liga de las Naciones, cuyo asiento habitual se halla en la ciudad de Ginebra, Suiza, pero que en la actualidad ha debido trasladar su residencia a Montreal, en el Canadá. La Organización Internacional del Trabajo es una asociación de naciones financiada por los gobiernos y fiscalizada por los representantes de éstos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Su finalidad es facilitar el establecimiento de la justicia social en todos los países del mundo. A tal fin, reúne datos relativos al trabajo y condiciones sociales, establece normas mínimas internacionales y vigila su cumplimiento en los distintos países, contribuyendo a eliminar así la inquietud social y la injusticia. Una de sus tareas más importantes del momento actual consiste en la preparación de los planes para la reconstrucción de posguerra.

La organización se compone de tres elementos principales:

1º — La Oficina Internacional del Trabajo, que actúa como secretaría, como centro de información universal y como editorial. Tiene corresponsalías y corresponsales en muchos países.

2º — La Conferencia Internacional del Trabajo, especie de parlamento mundial para estas cuestiones sociales. Cada delegación nacional que asiste a las reuniones anuales, se compone de dos delegados gubernamentales, uno delegado nombrado de acuerdo con la organización más importante de los empleadores y otro nombrado de consuno con la principal entidad de los trabajadores; cada uno de estos tres grupos expresa sus opiniones y vota inde-

(5) Recientemente y como consecuencia del decreto que dispuso que la Secretaría de Trabajo y Previsión entienda en lo concerniente a beneficencia, hogares y asistencia social, ha sido creada por resolución la Dirección General de Asistencia Social.

pendientemente, de manera tal que los diferentes puntos de vista pueden manifestarse libremente. El propósito fundamental de la conferencia es adoptar normas mínimas internacionales, ofreciendo al mismo tiempo un lugar de reunión en el cual los dirigentes puedan confrontar opiniones y experiencias obtenidas en los distintos países.

3º — El Consejo de Administración, que es el órgano ejecutivo de la organización. Al igual que la conferencia es un organismo tripartito, compuesto por dieciséis delegados gubernamentales, ocho de los empleadores y otros tantos de los trabajadores. Ejerce una vigilancia o supervisión general sobre las actividades de la oficina, establece su presupuesto y determina el orden del día de la conferencia.

Las normas internacionales establecidas por esta organización están expresadas en forma de tratados internacionales especiales, llamados convenios, y de recomendaciones. Unos y otros se basan en la discusión y en la investigación de los hechos. Su adopción requiere una mayoría de dos tercios de la conferencia, por lo que son un reflejo fiel de la opinión mundial mejor informada. Desde su primera reunión, celebrada en Washington en 1919, la conferencia ha adoptado 67 convenios y 66 recomendaciones, que tratan de las horas de trabajo, vacaciones con percepción de haberes, protección a la mujer y al niño, prevención y resarcimiento de los accidentes del trabajo, seguro contra el paro, enfermedad, vejez y muerte, problemas del trabajo indígena, condiciones del trabajo de los marinos, etcétera. Nuestro país ha adoptado las dieciséis convenciones primeramente votadas.

Las decisiones tomadas por la conferencia no son obligatorias automáticamente, pues los gobiernos deben someterlas a los cuerpos deliberativos nacionales. Si una legislatura sanciona un convenio, el gobierno respectivo está obligado a aplicarlo, así como a presentar un informe anual que muestre su procedimiento y resultados, el que será examinado por comisiones especiales de la organización internacional. A fines del año 1940, el número de ratificaciones se elevaba a 882, efectuadas por más de cincuenta países. (6)

La primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se celebró el año 1919 en Washington, la segunda tuvo lugar en Ginebra; todas las otras en Ginebra, excepto las dos últimas; la vigésimoquinta se realizó en Nueva York el año 1941, y la de 1944 en Filadelfia. (7)

(6) Sobre la Organización Internacional del Trabajo, ver el manual publicado por el ILO, «Lo que es y lo que hace», Ginebra, 1938. Igualmente el artículo del autor sobre la «obra de la Oficina Internacional del Trabajo», en «Revista Legislativa y Municipal», números correspondientes a los meses de enero y febrero y septiembre y octubre de 1943. Otros datos sobre esta institución internacional, en «Essential Facts about the League of Nations», Ginebra, 1939, páginas 99 y siguientes. También el libro de don Luis Lauzet: *Una creación obrera; el organismo internacional del trabajo: su obra y su porvenir*, Buenos Aires, 1925.

(7) Sobre la Conferencia de Nueva York, ver «La Conferencia Internacional del Trabajo de Nueva York», por M. Poblete Troncoso, Santiago de Chile, 1942, y el artículo publicado por don Luis Lauzet en «Boletín del Trabajo», número 181, sobre los métodos de colaboración.

VIII

**El trabajo de las mujeres y de los menores de edad, la ley de maternidad y la organización del aprendizaje**

El trabajo de las mujeres y de los niños menores de edad, fué reglamentado por la ley número 11.317, del 30 de septiembre de 1924, de alcance nacional, que vino a derogar la que, sobre la misma materia, se hallaba en vigor desde el año 1907. Esta ley sienta el principio, como regla absoluta, de que los menores de doce años de edad no pueden ser ocupados en trabajo alguno por cuenta ajena, incluso en los rurales, ni a los mayores de edad que, comprendidos en la escolar, no hayan completado su instrucción obligatoria. Eleva a catorce años la edad necesaria para que un menor pueda ser ocupado en el servicio doméstico o en explotaciones o empresas comerciales o industriales, ya sean privadas o públicas, de lucro o de beneficencia, a excepción de aquéllas en que sólo trabajan los miembros de la misma familia. Establece la jornada de ocho horas o el ciclo semanal de cuarenta y ocho para las mujeres mayores de dieciocho años y la de seis y treinta y seis respectivamente, para todos los menores de esa edad, prohibiendo todo trabajo nocturno. (8) Especifica la ley las industrias peligrosas o insalubres en las que veda emplear esta categoría de trabajadores, y crea la presunción de la culpa patronal en caso de accidente de trabajo ocurrido a un menor o a una mujer que se encuentren en el ejercicio de tareas de las que enumera la ley, o realizadas en contravención a sus disposiciones.

Por su artículo 7º, la ley dispone que las mujeres y los menores de 18 años que trabajen en horas de la mañana y de la tarde, deben disponer de un descanso de dos horas al mediodía, precepto éste que ha sufrido una modificación substancial por virtud del decreto número 10.134, dictado en acuerdo general de ministros el 22 de abril de 1944, de acuerdo al cual se faculta a la respectiva autoridad de aplicación para acordar excepciones a aquella disposición legal en los casos particulares perfectamente caracterizados en que su aplicación estricta y generalizada fuera susceptible de ocasionar perjuicios a los propios beneficiarios o al interés general o afectara a las necesidades públicas, sea dejando sin efecto aquella obligación o bien autorizando a los empleadores a reducir el lapso de reposo según las circunstancias de cada supuesto determinado.

Esta ley ya traía un capítulo destinado a encarar los derechos de las obreras en trance de ser madres, en el que se establecía una licencia de doce semanas, para antes y después del parto; el patrono tenía el deber de conservar el puesto que desempeñaba la parturienta durante su ausencia y por

(8) Por decreto número 6.289, del 24 de agosto de 1943, se autorizó la jornada de ocho horas para el aprendizaje de menores de 18 años; el número 7.646, del 13 de septiembre de 1943, extendió el régimen del anterior a los menores de uno u otro sexo, aunque no hubieran completado su instrucción primaria; el número 7.662, del 13 de septiembre de 1943, limitó el salario mínimo fijado por el decreto número 6.289, a 0,30 y 0,45 centavos la hora; el que lleva el número 10.134, del 22 de abril de 1944, que se cita en el texto, autorizó excepciones a lo dispuesto por el artículo 7º de la ley número 11.317; por último, es dable citar la resolución de la Secretaría de Trabajo y Previsión, que reglamenta las excepciones a que se refiere el decreto citado en último término.

mayor tiempo aún, si sobrevenia una enfermedad a consecuencia del embarazo o del alumbramiento. Pero nada disponía acerca del pago de una indemnización, salario o subsidio a la mujer grávida, situación que remedió la ley número 11.933, llamada de maternidad, del 29 de septiembre de 1934, que prohíbe hacer trabajar en empresas particulares a las mujeres desde 30 días antes del parto hasta 45 después de él y acuerda a la parturienta un subsidio equivalente a su salario íntegro, hasta la cantidad de doscientos pesos, más los cuidados gratuitos de un médico o de una partera. Este subsidio no puede ser embargado ni cedido, conservando la mujer su empleo durante su ausencia. El seguro obligatorio de enfermedad creado por esta ley, es administrado por una Caja de Maternidad anexa a la Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles. Por el decreto reglamentario de esta ley, número 80.229, del 15 de abril de 1936, quedan comprendidas en el seguro de maternidad todas las obreras, cualquiera sea su estado civil, de 15 a 45 años de edad, ocupadas en establecimientos industriales o comerciales o en sus dependencias. Los aportes de las empleadas aseguradas varían de acuerdo a sus salarios; los empleadores y el Estado contribuyen en igual medida. Tiene derecho a la indemnización la mujer que ha estado al servicio de una empresa comercial o industrial en la fecha de la concepción y tuviese pagada la contribución por el trimestre en que esa fecha queda comprendida y los posteriores en que hubiera trabajado, aunque al tiempo del parto no esté prestando servicios, y también si, no habiendo estado empleada en la fecha de la concepción, hubiese pagado ocho trimestres de contribuciones en los tres años inmediatamente anteriores a esa fecha, esté o no efectivamente ocupada en un establecimiento industrial o comercial en el momento de solicitar los beneficios que le acuerda esta ley. En esta misma materia, cabe recordar la existencia de otros instrumentos legales, como la ley del 30 de diciembre de 1936, que crea la Dirección de Maternidad e Infancia, destinada a prestar ayuda a las madres y a los niños, velar por la maternidad y ocuparse de las casas cunas y de los jardines de infancia. En cuanto a las mujeres grávidas, empleadas en reparticiones del Estado, la ley del 30 de septiembre de 1934, número 12.111, les concede una licencia de seis semanas antes y seis después del parto, con sueldo o salario íntegro durante su ausencia, y retención del puesto. La ley número 12.568, de septiembre 30 de 1938, agregó un artículo a esta ley, que reza como sigue: «Toda madre de lactante podrá disponer de dos descansos de media hora para amamantar a su hijo, en el transcurso de la jornada de trabajo, salvo el caso en que un certificado médico establezca un período menor».

Otra ley del 21 de diciembre de 1936, número 12.339, reformó la de maternidad de que se trató más arriba, en el sentido de exceptuar de la contribución al seguro a las mujeres cuyos sueldos o remuneraciones sean inferiores a dos pesos con sesenta centavos por día de trabajo o sesenta y cinco pesos por mes, en cuyo caso son los patronos los que deben efectuar el doble aporte al fondo de maternidad. Por último, una ley sancionada el 1º de octubre de 1938, que lleva el número 12.383, prohíbe los despidos por causa de matrimonio, fijando una indemnización que no podrá ser inferior al importe de un año de sueldos a favor del empleado u obrero dejado cesante por tal motivo, aparte de otras disposiciones punitivas.

Siguiendo las directivas y principios que informaron el decreto número 5.974, en virtud del cual se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión, encarbada de estructurar una nueva organización del trabajo y obtener por ende

la elevación moral y económica de los trabajadores, el 3 de junio de 1944 se dictó el decreto número 14.538 de «Organización del Aprendizaje de los Menores», que como lo indica su denominación, encara la solución de los problemas sociales que la mayor o menor idoneidad de los obreros, crea en las distintas manifestaciones del trabajo. Si bien es cierto que la vigencia de este decreto ha sido postergada por resolución de fecha 19 de agosto de 1944, por un lapso de sesenta días a partir de la aprobación de la reglamentación respectiva, no lo es, menos que la importancia del mismo, es evidente, por lo cual nos referiremos en apretada síntesis, a sus principales aspectos y a los problemas encarados.

Por el artículo 19, el Estado se reserva la vigilancia, dirección y aprendizaje de los menores de 14 a 18 años de edad; crea luego tres categorías de menores, calificando el concepto que corresponde a cada una de ellas: aprendiz, menor ayudante obrero y menor instruido. Se ocupa de la organización de los cursos específicos de aprendizaje y complementarios de nociones de tecnología del oficio y dibujo, de legislación obrera y reglamentos del trabajo y de cultura moral y cívica, sin olvidar los cursos similares para obreros adultos que deseen perfeccionar su cultura general. Se contempla la instalación de escuelas-fábricas y colonias-escuelas.

Cuando los cursos fueren organizados por instituciones, empresas, asociaciones o particulares, se requerirá aprobación previa de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Se crea por el artículo 22, la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, como asesora en todo lo relacionado con la aplicación del decreto. Legisla también sobre las condiciones de trabajo de los menores y duración de la jornada de labor; registro de menores; contrato de aprendizaje; condiciones para la admisión al trabajo y examen médico; instituto de psicotecnia y orientación profesional; condiciones de higiene y seguridad; régimen financiero, etcétera.

Y por último, se contempla el fomento del aprendizaje en el interior del país, por intermedio de las delegaciones regionales, procura la coordinación con otros ministerios o instituciones para la organización y fomento del aprendizaje, y establece las penalidades para los casos de incumplimiento, con arreglo a lo dispuesto en la ley número 11.570.

#### IX

#### Duración de la jornada de labor

En materia de limitación de la jornada de trabajo rige en la República Argentina la ley nacional número 11.544, dictada varios años antes que se ratificara el Convenio de Washington del año 1919, consagradorio del principio del artículo 427 del Tratado de Versalles. Y ya antes de la ley mencionada, las provincias de Mendoza —con la reforma de su Constitución del año 1918—, San Juan, Salta, Tucumán y Santa Fe, habían dictado leyes locales imponiendo la duración máxima de ocho horas para la jornada de los obreros de los establecimientos industriales y comerciales. Pero el antecedente más lejano data del año 1895, en que fué presentado al Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires un proyecto de regulación de la jornada para todos los trabajadores municipales y para los obreros de establecimientos industriales o empresarios que trabajasen para la municipalidad.

La ley nacional mencionada, de 12 de septiembre de 1929, incorporada al Código Civil, estatuye que la duración del trabajo no podrá exceder de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales para toda persona ocupada por cuenta ajena en explotaciones públicas o privadas, aunque no persigan fines de lucro, quedando fuera de sus disposiciones los trabajos agrícolas, ganaderos y los del servicio doméstico, así como los establecimientos en que trabajen solamente los miembros de la familia del jefe, dueño, empresario, gerente, director o habilitado principal. Dispone igualmente la limitación a siete horas del trabajo nocturno, que es el que se realiza entre la hora 21 y la hora 6. Cuando el trabajo deba realizarse en lugares insalubres en los cuales la viciación del aire o su compresión o la presencia de emanaciones o polvos tóxicos permanentes, pongan en peligro la salud de los obreros ocupados, la duración del trabajo no excederá de seis horas por día o treinta y seis semanales. Solamente se admiten excepciones a la jornada de ocho horas, cuando se trate de empleos de dirección o vigilancia, o si los trabajos se efectúan por tandas o relevos, mal llamados entre nosotros «equipos», y en el caso de accidente ocurrido o inminente o de trabajos de urgencia a efectuarse en las máquinas, herramientas o instalaciones, por fuerza mayor, pero siempre 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. Se admiten las horas suplementarias de labor, que se autorizarán en cada caso particular, pero por industria, comercio y oficio y por región, previa consulta a las asociaciones patronales y obreras, aumentándose entonces el tipo de salario en un 50 % cuando se trate de días laborables, y en un 100 %, si de días feriados. Las prescripciones contenidas en esta ley pueden ser suspendidas total o parcialmente por decreto del Poder Ejecutivo nacional, en caso de guerra o por circunstancias que impliquen un peligro inminente para la seguridad pública.

La ley que fija la duración máxima de la jornada de labor debe ser coordinada en el orden nacional con la denominada de «sábado inglés», a que nos hemos referido más arriba, y con la que lleva el número 11.837, sobre las horas de apertura y cierre de los establecimientos comerciales, con lo que, en realidad, el ciclo semanal de trabajo vendría a tener, legalmente, una duración menor de cuarenta y ocho horas. La citada en último término prohíbe ocupar en la ciudad de Buenos Aires y gobernaciones nacionales, después de la hora 20 y antes de la hora 6 desde el 1 de abril hasta el 30 de septiembre y después de la hora 21 y antes de la hora 7 en el período restante, al personal de venta, expedición y oficinas de los establecimientos comerciales con despacho al público, a cuyo efecto dichos establecimientos deberán permanecer cerrados en el lapso comprendido entre las horas antes mencionadas, salvo en aquellos casos de excepción que la misma ley autoriza. Estos casos se refieren a los comercios de peluquerías y anexos, almacenes de comestibles al por menor que no tengan despacho de bebidas, bares, cafés, confiterías y bomboneras, puestos de venta de periódicos, casas en que se subasten muebles y objetos de arte (remates), restaurantes, hoteles, casas de comida, etcétera, disponiéndose igualmente un régimen especial para las farmacias.

Estableciendo una comparación somera con los convenios de Washington y Ginebra sobre jornada de trabajo con la legislación actualmente en vigor entre nosotros, se comprueba que ésta resulta en más de un aspecto, más favorable para los trabajadores, pues la duración diaria de tareas que consagra,

ya nos refiramos a la normal, ya a la aplicable a las labores realizadas en lugares insalubres, es más corta. Se observa igualmente que es más amplio el campo de aplicación de la ley argentina, ya que solamente queda exceptuado el servicio doméstico y los trabajadores de la agricultura y de la ganadería. El recargo con que se abonan las horas suplementarias, que es de un 25 %, por lo menos, de acuerdo a las convenciones mencionadas, se eleva en la ley argentina hasta un 50 ó un 100 %, como mínimo, según se trate de días hábiles o feriados. Y al dejar librado al criterio de patronos y obreros o a sus respectivas organizaciones, la determinación del número máximo de horas suplementarias, resulta más flexible el texto legal argentino, pues los instrumentos internacionales referidos autorizan una prolongación de una hora únicamente en la duración diaria del trabajo.

Sabido es que en los últimos tiempos, cuando el mundo vivía aún épocas normales o seminormales, se planteó la cuestión de una nueva reducción de la jornada, de forma que llegaran a totalizarse cuarenta horas semanales de labor. Se pretendía llegar así a la solución del intrincado problema de la desocupación. (9) El problema preocupó también al legislador argentino; la diputación socialista presentó al Parlamento nacional un proyecto de ley por el cual se disponía que el ciclo semanal de labor fuera de cinco días con jornada de ocho horas, sin disminución de los salarios, para la industria y el comercio. Otro proyecto presentado a la Cámara de Diputados del año 1938, establece para los empleados y obreros ferroviarios de jurisdicción nacional la semana de cuarenta horas y de treinta y seis para los que trabajen en lugares insalubres, sin merma de salarios. Estas iniciativas han merecido el apoyo de la Unión Ferroviaria, de los sindicatos de la Confederación General del Trabajo y de la Federación del Trabajo de la provincia de Santa Fe, pero han sido impugnados por las asociaciones patronales, que invocan para ello la carencia de mano de obra calificada y el aumento consiguiente del costo de la producción, que tendría repercusiones desfavorables en el precio de la vida.

La ley número 11.544, que acaba de ser examinada, ha sido cuidadosamente reglamentada, ya en forma de decreto general, ya por decretos especiales para las diferentes actividades, consultando las necesidades específicas de cada una de ellas. (10) Además, preciso es agregar que las provincias han reglamentado por su parte las disposiciones de esta ley, que, por estar incorporada al Código Civil de la Nación, ha venido a dejar sin validez las leyes provinciales que regían la jornada de trabajo en las jurisdicciones locales.

(9) Para una relación sucinta de este problema, véase: OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *La Organización Internacional del Trabajo*. Lo que es y lo que hace. Ginebra, 1938, páginas 76-81. También un trabajo del autor. «La Jornada Legal de Trabajo», que precede a una recopilación de convenciones, leyes y decretos sobre la materia, publicado en «Boletín del Trabajo», número 190, abril 1944, página 9.

(10) El decreto general de ésta, actualmente vigente, lleva el número 16.115, del 16 de enero de 1933. Otros decretos específicos, en los que se coordinan las disposiciones de esta ley con las contenidas en las leyes 4.661, 11.640 y 9.688, son los siguientes: decreto número 562, del 31 de diciembre de 1930, que reglamenta el trabajo del personal afectado a los servicios marítimos, fluvial y portuario; decreto número 17.816, del 3 de marzo de 1933, para el personal afectado a los servicios de tranvías y ómnibus, el que, por otra parte, desde la sanción de la ley número 12.331, sobre Coordinación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, ha pasado a depender de la Corporación que esa ley crea, incluso en lo relacionado con las disposiciones de las leyes obreras; decreto

X

Protección del salario

El problema del salario mínimo, que en la legislación comparada adquiere diferentes caracteres, según se le considere como salario justo o como vital, no ha tenido aún una solución legislativa integral, por lo que al orden nacional se refiere, en la República Argentina. Problema capitalísimo de la legislación social, alrededor del cual giraron las doctrinas de los pensadores de las escuelas económicas del siglo XIX, contra las que reaccionó el Tratado de Versalles, al proclamar el principio de que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio y que se debe pagar a los trabajadores un salario que les asegure un nivel de vida adecuado a las condiciones de existencia en sus respectivos países, se han ocupado de él igualmente las encíclicas «Rerum Novarum» y «Quadragesimo Anno», y son numerosos los países que tienen ya leyes sobre esta materia. No ocurre así en la Argentina, pues a pesar de los numerosos proyectos, algunos de ellos excelentes, nunca se ha dictado una ley integral y específica sobre salario mínimo, aunque algunas provincias, como Jujuy, Mendoza, San Juan y Tucumán, han legislado ya a ese respecto. Solamente algunas leyes imponen el salario mínimo para los obreros y empleados del Estado, para los de la industria a domicilio, para el personal de oficina y servicio bancario y para empleados y obreros municipales, para los cuales existe también el salario denominado familiar. En un país en que no está desarrollada suficientemente la práctica de los contratos colectivos de trabajo, una ley sobre salario mínimo sería de una utilidad evidente para poner fin a las numerosas cuestiones que surgen con motivo de la fijación de las remuneraciones de la actividad humana y que fueron las que provocaron en el año 1939, para no citar sino un solo año, más del 80 % de las reclamaciones obreras que degeneraron en la cesación voluntaria del trabajo. Todo lo que es posible citar relacionado con esta materia, aparte de la ley número 9.511, sobre inembargabilidad de sueldos y salarios, concepto que se introduce para los menores de cien pesos y se admite una cuota máxima para los mayores de esa suma, y de la disposición del decreto reglamentario de la ley de accidentes que exige que toda indemnización se base sobre el jornal mínimo de un peso con cincuenta centavos cuando se trata de un aprendiz que nada gane o perciba una suma inferior a la indicada, son las providencias de la ley número 11.278, complementada por la número 11.337, declaradas de orden público e incorporadas a los códigos Civil y de

número 62.393, del 21 de junio de 1935, aplicable al personal de espectáculos públicos; decreto número 91.395, del 29 de septiembre de 1936, referente a hoteles, restaurantes, confiterías, cafés, bares y otros establecimientos similares; decreto número 111.370, de agosto 4 de 1937, aplicable a hospitales, clínicas, sanatorios, manicomios, casas de salud y otros análogos; decreto número 66.078, de 28 de junio de 1940, aplicable a los conductores de vehículos utilizados para el transporte de cosas, efectos o mercaderías por la vía pública y personal anexo; etcétera. Es dable citar también el decreto número 65.240, del 10 de agosto de 1935, que establece la reglamentación específica de la ley de jornada materia de servicios ferroviarios. Otros dos decretos, los números 563 y 564, del 31 de diciembre de 1930, reglamentan el trabajo de las empresas de telecomunicaciones, electricidad y gas.

Comercio, vigentes desde el 5 de agosto de 1925 y 9 de septiembre de 1926, respectivamente, que constituyen la legislación protectora específica de los sueldos y salarios. En ellas se prescribe el pago de las retribuciones, exclusivamente y bajo pena de nulidad, en moneda nacional, para terminar así con la práctica abusiva de entregar a los obreros, a guisa de salario, vales de circulación limitada al interior de la fábrica y canjeables por artículos de consumo que se ofrecían generalmente a precios más elevados que los corrientes. Esta práctica cercana al «truck system», estaba muy generalizada en los ingenios, en los yerbales y en los obrajes del Norte. Solamente se permite abonar con cheques bancarios el importe de un período de pago y por una suma que no sea inferior a trescientos pesos. La misma ley fija los términos dentro de los cuales deben hacerse efectivos los sueldos y salarios, que deberán pagarse en días hábiles y en el mismo lugar del trabajo, prohibiéndose terminantemente hacerlo donde se vendan mercaderías o bebidas alcohólicas como negocio principal, excepto cuando se trata de las personas que están ocupadas en esa clase de establecimientos. Los empleados u obreros al servicio de contratistas o intermediarios que no reciban su salario el día del vencimiento que fija la ley o dentro de los seis días siguientes, tienen el derecho de exigir a las personas para las cuales aquéllos trabajen, que retengan el importe de sus retribuciones, hasta cubrir un período de pago, esto es, un mes o quince días, según los casos. Se prohíbe a los empleadores reducir, retener o compensar suma alguna que rebaje el monto de los sueldos y salarios devengados, ni demorar su pago por razón alguna, ni reducir o retener la retribución por haberse efectuado entrega de mercaderías, provisión de alimentos, locación de sitio, uso de herramientas o cualesquiera otras prestaciones en especie o en dinero. (11) En tal caso, el empleador se hace pasible, no solamente de las penalidades que indica la ley para el caso de infracción, sino también de los intereses moratorios en favor de los empleados u obreros perjudicados. Prohíbe también la aplicación de multas por faltas u omisiones en el trabajo, mas si el empleado u obrero ha causado un daño intencional en los talleres, instrumentos o materiales, puede el patrono depositar judicialmente la parte proporcional del sueldo o salario e iniciar la demanda para resarcirse del daño, vale decir, que de ninguna manera, ni aun en este caso, puede hacerse justicia por su propia mano.

(11) Por acuerdo general de ministros de fecha 19 de julio de 1944, que lleva el número 16.312, el Poder Ejecutivo dispuso que la prohibición a que nos referimos en el texto, que es la del artículo 4º de la ley, no se hace efectiva cuando la deducción, retención o compensación responden a alguno de los siguientes conceptos:

- a) Pago de cuotas o primas de seguros colectivos de vida o planes de retiros, subsidios y jubilaciones, aprobados por la autoridad competente;
- b) Depósitos en caja de ahorros de instituciones del Estado;
- c) Pago de las cuotas periódicas a que estuvieran obligados los empleadores u obreros en su carácter de miembros de las sociedades cooperativas o mutualistas;
- d) Reintegros del precio de compra de mercaderías adquiridas a sociedades de la índole de las especificadas en el inciso precedente o del arrendamiento de vivienda, o de servicios y prestaciones a cargo de las mismas;
- e) Reintegro del precio de compra de mercaderías adquiridas en el establecimiento de propiedad de empleados, cuando fueran exclusivamente de las que

XI

Colonización

Son las señaladas las únicas disposiciones vigentes en materia de salarios, cuya fijación obedece en general a la ley de la oferta y la demanda, con las modificaciones que las fluctuaciones del costo de la vida introducen. La inmigración de trabajadores extranjeros no ha tenido influencia alguna en las oscilaciones del salario; si bien es cierto que en los años posteriores a la guerra del año 1914 no ha llegado a 100.000 el saldo de personas inmigrantes que quedaban en el país, en el año 1912 esa cifra llegó a 169.304, no obstante lo cual, en ningún momento los sindicatos han iniciado una política contra la entrada de trabajadores extranjeros. Con todo, el Poder Ejecutivo, en diferentes fechas, ha propuesto al Parlamento la modificación de la ley de inmigración actualmente vigente, que es del año 1875 (12), y le ha sometido igualmente un proyecto de ley de colonización, sancionado ya por el Congreso, que ha merecido el comentario favorable de la opinión pública y ha venido a llenar un vacío sentido en la legislación, ya que, a decir verdad, el progreso de nuestro país, admirable por otra parte, en esta materia, se ha realizado en ausencia de una buena legislación colonizadora, aunque es digna de mención la obra provincial destinada a fomentarla, convirtiendo en propietarios a la mayoría de los agricultores que carecían de todo título sobre la tierra que trabajaban. En el orden nacional existe la Dirección de Tierras y Colonias, dependiente del Ministerio de Agricultura, que fiscaliza la tierra pública, hace concesiones agrícolas y pastoriles y realiza obra de colonización en los territorios nacionales, evitando el acaparamiento y vendiendo las tierras fiscales a los auténticos colonizadores.

La nueva ley sobre colonización, del 21 de agosto de 1940, que lleva el número 12.636, reviste extraordinaria importancia para el porvenir de la economía agraria del país, al paso que reconoce el papel relevante que tendrá la cooperación en todo esfuerzo a realizarse en favor de la reforma en la materia que legisla. El Consejo Agrícola Nacional tiene a su cargo la preparación de la estructuración de las nuevas modalidades previstas y la administración de las colonias que se creen en adelante. El artículo 3º de la ley quiere que uno de los miembros de ese Consejo represente a las cooperativas agrícolas registradas en el ministerio del ramo, de acuerdo a los términos de la ley

se fabrican o producen en él, o de las propias del género que constituyen el giro de su comercio.

Se determina luego la proporción de las deducciones, la obligatoriedad del previo consentimiento del empleado u obrero interesado, las exigencias de fiscalización de los recaudos que el decreto impone, etcétera.

(12) Sobre este asunto, es de consulta obligada la publicación del Ministerio de Agricultura de la Nación titulada *El Fenómeno Migratorio*, Buenos Aires, 1942, en tres tomos, preparado por los abogados del Instituto Argentino de Derecho Internacional, doctores Néldia M. Guricich, César Ruiz Moreno y Alberto R. Pichot.

número 11.388, del 20 de diciembre de 1926, sobre sociedades cooperativas. De los otros cuatro miembros, dos serán representantes del gobierno, del Banco Central y del Hipotecario otro, y el último, de los consejos agrícolas locales, que se crean en virtud de esta ley. Una de las funciones del Consejo Nacional será el fomento de las diversas formas de sociedades cooperativas y de los seguros mutuos, pero deberá, además, vigilar la aplicación de las leyes sobre cooperación, crédito rural, etcétera, en el interior de las colonias, manteniendo ininterrumpido contacto con la Oficina Internacional del Trabajo.

Cada colonia agrícola estará dividida en treinta parcelas, cada una de las cuales formará una explotación independiente a fin de diversificar los cultivos y desarrollar las industrias rurales. Cada colonia tendrá un consejo agrícola y un director técnico designado por el Consejo Nacional; se constituirá un fondo de reserva que permita la instalación de granjas experimentales, estaciones zootécnicas, etcétera. En cada colonia el Consejo Nacional estimulará especialmente la constitución y el funcionamiento de las cooperativas agrícolas de producción, de consumo, de venta y de transformación, manteniendo a este efecto un servicio gratuito de informaciones e iniciando ante las autoridades competentes todas las gestiones conducentes a los fines de su especialidad. Los consejos agrícolas locales deberán contribuir al desarrollo de las cooperativas agrícolas de producción, de venta y de consumo, mediante una propaganda eficaz y continua. (13)

## XII

### Desocupación

El problema de la desocupación que revistió importancia en el año 1932, a raíz de la crisis, pues según el censo efectuado ese año hubo 333.997 parados, número que bajó a menos de 90.000 a principios de 1935 y a menos de 45.000 en 1936 (cifras que no son absolutamente exactas), ha sido encarado por el Gobierno argentino mediante la adopción de diferentes medidas. Así, por la ley número 11.896, de agosto de 1934, se creó una Junta Nacional para Combatir la Desocupación, cuyo objeto era «organizar la asistencia inmediata de los desocupados, proyectar un plan de acción nacional para afrontar la resolución de este problema, organizar y fomentar el desarrollo del trabajo y proporcionarlo a los desocupados». La Junta ha realizado un censo de desocupados del que se han extraído las cifras más arriba mencionadas pero cuya exactitud es discutible debido a la natural resistencia de las personas censadas a nuevas inscripciones que les produce el temor de que llegue a considerárselas como vagabundos, habituales, o porque tienen vergüenza de mostrar su situación aflictiva o simplemente, porque aquellos que se inscribieron la primera vez con la esperanza de encontrar ocupación, se han visto defraudados en sus aspiraciones. La Junta ha llegado a la conclusión de que los factores que contribuyen a la desocupación son los siguientes: la plétora de diplomados en algunas profesiones liberales que terminan ingresando a las funciones burocráticas; la extensión que ha tomado en la actualidad el trabajo femenino y el de los menores de edad en la industria y en el comercio, en la forma que actualmente se efectúa, que produce, en suma, el desalojamiento de los adultos. Hasta

(13) Ver el capítulo XIX, sobre el movimiento cooperativo.

hace poco tiempo podía decirse que el paro de los obreros no era un problema en la Argentina debido a la poderosa capacidad de restablecimiento de su economía, mas la actual situación bélica del mundo ha traído y seguirá trayendo consecuencias imprevisibles que podrían provocar una situación similar a la que atravesó el país cuando la crisis mundial de 1929 a 1932. Ya se han puesto de manifiesto las primeras repercusiones de esta segunda catástrofe bélica y han sido documentadas en un estudio publicado por el Departamento Nacional del Trabajo, correspondiente al año 1940 (14), donde se examinan estadísticamente los dos órdenes de consecuencias producidos, pues mientras por una parte ha estimulado la creación y el desarrollo de algunas industrias para suplir la falta o la escasez de artículos cuya importación ha quedado restringida o anulada, por otra ha determinado la paralización de diversas tareas, que sobrepasa el impulso de crear nuevas empresas o ampliar las existentes. Han sido el comercio, la industria de construcción y materiales, la de la madera, la de los metales y las químicas, las que más han debido eliminar personal, mientras por el contrario las actividades primarias, la industria de la alimentación, de la confección, de la electricidad, gas y agua y la textoria han incorporado nuevos trabajadores. Mas el saldo es desfavorable; solo en la Capital Federal, quedan 9.874 obreros y empleados sin ocupación. La cantidad que en concepto de salarios han dejado de percibir los trabajadores desalojados, asciende a \$ 3.497.980 moneda nacional por mes, cifra que no queda ni remotamente compensada con el importe pagado a las personas incorporadas a los otros grupos de actividad, que forma un total de pesos 1.248.940 de igual moneda, es decir, que si bien estos grupos industriales han dado ocupación a una cantidad de personas ligeramente inferior a la mitad de los desocupados de la gran industria, las sumas que les abonan apenas alcanzan a la tercera parte. Esta reducción de circulante, agrega el estudio mencionado, restringe el consumo, lo que contribuye a estancar la producción sumándose a la carestía endémica de retribuciones producida por la reducción del tiempo de trabajo o desocupación parcial de ciertas actividades. Deben adicionarse a aquella cifra correspondiente a la ciudad de Buenos Aires unas 15.000 personas más en situación de paro forzoso y otros varios miles que se ocupaban en las actividades primarias y en las industrias del transporte, lo que según el referido estudio, da una suma total, para la Capital Federal de 40.513 personas afectadas por la desocupación.

Insertamos el siguiente cuadro contenido en el mismo informe sobre la desocupación en todo el país: (15)

	TOTAL DE LA REPUBLICA				CAPITAL FEDERAL			
	Total	Actividad primaria	Indust. y Comerc.	Transp. Comerc. etc.	Total	Actividad primaria	Indust. y comun.	Transp. comun. etc.
Cifras absolutas . . .	180.700	100.053	59.523	21.124	40.513	6.668	25.063	8.782
Porcentajes.	100	55,37	32,94	11,69	22,43	3,68	12,87	4,86
			Porcentajes		100	16,46	61,86	21,68

(14) *La Desocupación en la Argentina*, año 1940, preparado por la División de Estadística del citado departamento.

(15) Para los últimos datos, consultar «Ocupación y Desocupación», 1943, publicado por la División aludida en la nota anterior.

Conviene mencionar aún otro aspecto de este problema, el de la desocupación latente, es decir, la de los parados invisibles, así denominados por la técnica estadística mundial porque sólo pueden ser individualizados cuando se abren los registros para suministrar trabajo o hacerlos beneficiarios de subsidios o seguros contra el paro. No son solamente trabajadores manuales; desde hace más de veinte años se ha percibido la agudización del desempleo en las profesiones intelectuales, abarcando además de aquellos vinculados estrechamente a las tareas industriales propiamente dichas, a abogados, médicos, profesores, maestros, periodistas, etcétera. Y los jóvenes que cuentan solamente con la preparación primaria o los que, habiendo seguido la secundaria, no han alcanzado una especialización tropiezan con dificultades para hallar una ocupación adecuada a sus aspiraciones, a sus necesidades, o dignas de sus conocimientos generales. Es un problema de selección, y corresponde señalar su existencia como una de las tantas causas de desequilibrio social. Muchas veces las empresas solicitan la entrada de técnicos extranjeros por no haberlos en el país. Si persisten las restricciones a la inmigración de técnicos, es indispensable fomentar la orientación profesional e incrementar la formación técnica de los trabajadores. (16)

Para el caso de que, como consecuencia de los acontecimientos mundiales, la situación se agrave y mayor número de personas se vean privadas de sus ocupaciones, podrá ser de utilidad también el Consejo Nacional de Obras Públicas, compuesto por funcionarios de diferentes reparticiones, que tiene por función coordinar, preparar, aprobar, financiar y ejecutar los proyectos de trabajos públicos, teniendo en cuenta los períodos críticos y encarando la posibilidad de formar un fondo de reserva. La misma publicación de la División de Estadística del Departamento del Trabajo a que se ha hecho referencia más arriba, enumera las medidas destinadas a reducir el paro forzoso y atenuar sus efectos económicos, morales y sociales, a saber:

- a) Formulación de un plan de obras públicas, de acuerdo a las necesidades financieras de la Nación y adaptado a las necesidades regionales, dentro del siguiente orden de prelación en cada zona: De utilidad inmediata, como las viviendas económicas para obreros y empleados, unifamiliares, colectivas, formando barrios o ciudades y jardines, a juicio de las oficinas técnicas correspondientes, pero cuidando que sean beneficiarios tanto los trabajadores urbanos como los del campo; la construcción de hospitales, sanatorios y puestos de campaña para prestar asistencia médica y social, y de escuelas. De utilidad económica general; construcción de una red caminera que enlace las zonas productoras con los núcleos de consumidores y lugares de embarque de los productos; embalses, canales, diques, puertos, elevadores, etcétera; edificios del Estado, de las provincias y de las municipalidades para destinarlos a los servicios y oficinas que actualmente ocupan edificios alquilados. Independientemente de la prelación establecida, se procederá a la construcción de caminos estratégicos y construcciones militares, exigidos por la seguridad nacional;

(16) Estudio citado. Informe del Jefe de la División.

- b) Implantación del salario mínimo, de los subsidios por cargas familiares mediante el sistema de caja de compensación, a fin de evitar la desocupación de los trabajadores padres de familia numerosa, respetando los regímenes ya instituidos por la iniciativa privada, todo ello a fin de elevar el nivel de la familia obrera y obtener un mejoramiento económico general;
- c) Fomento del arraigo a la tierra, en la medida en que no alcancen las previsiones de la ley de colonización —de la que ya se habló— facilitando las adquisiciones de terrenos y reduciendo el precio de los arrendamientos a fin de asegurar la estabilidad de los trabajadores del campo, y otorgando e incrementando los préstamos para la adquisición de viviendas, útiles de labranza, semillas y demás artículos necesarios para la finalidad propuesta;
- d) Desarrollo de la orientación y formación profesional, mediante la instalación de establecimientos destinados a este objeto;
- e) Fomento del trabajo nacional, estimulando el desarrollo de las actividades, con el propósito de lograr los siguientes objetivos; regularizar el funcionamiento de los establecimientos industriales, garantizando la persistencia de los trabajadores en su ocupación habitual; substituir por artículos de elaboración nacional la mayor cantidad posible de los que se importaban del extranjero y favorecer el intercambio comercial consolidando los mercados actuales o buscando otros nuevos que permitan el libre desenvolvimiento de todas las actividades y el consiguiente engrandecimiento nacional;
- f) Coordinación de las colocaciones, estableciendo un intercambio constante entre las oficinas nacionales y los gobiernos de provincias sobre la oferta y demanda de brazos;
- g) Unificación y centralización en la Secretaría de Trabajo y Previsión de la información, compilación y elaboración de resultados que revelen periódicamente el nivel de empleo y paro de las actividades de toda índole que se ejerzan en la República y cuantos permitan conocer las relaciones que entre sí guardan los diversos hechos económicos y sociales.

En la elaboración de estos planes se han tenido en cuenta las experiencias recogidas directamente por la División de Estadística, del extinguido Departamento Nacional del Trabajo, las necesidades expuestas por las autoridades provinciales y territoriales, los deseos expresados por las organizaciones profesionales, patronales y obreras; los abundantes proyectos parlamentarios procedentes de todas las tendencias políticas y las opiniones de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, en particular las del Congreso que por su iniciativa se reunió en Mendoza en marzo de 1939, para coordinar el trabajo nacional.

### XIII

#### Estadística del trabajo

Desde muchos años atrás, la División de Estadística del Departamento Nacional del Trabajo, venía compilando los datos relacionados con el costo de la vida, los salarios, las huelgas, el precio de los artículos de primera necesidad, etcétera publicando periódicamente diferentes estudios, entre los cuales

es dable mencionar los siguientes: *Investigaciones Sociales, Precios, Costo de la Vida, Estadística de las Huelgas, Censo Profesional, Organización Sindical, Asociaciones obreras y patronales, La Desocupación en la Argentina, Salarios, Industria Textil, etcétera.*

Creada la Secretaría de Trabajo y Previsión, la División de Estadística fué elevada a la categoría de Dirección y posteriormente se creó el Consejo Superior de Estadística e Investigaciones Económico Social (17). En el número 1 del Boletín de la Secretaría de Trabajo y Previsión se publica un cuadro sobre las fluctuaciones del costo de la vida y de la alimentación en los últimos cuatro años, que se transcribe a continuación, y que viene precedido de las siguientes palabras explicativas:

La Estadística, moderna ciencia de aplicación al arte de gobernar bien, tiene cada vez más cultores en la Argentina, aunque no tantos, como podríamos desear. Su labor está diciendo constantemente, al término de cada semana, trimestre o año, cuáles son los niveles alcanzados por la actividad humana siempre dispersa, múltiple, inasible para los profanos, y tiende a contrastar con una métrica incontestable, la labor de cada habitante, núcleo, entidad, gobierno, sus cotejos, bases, costos e índices, señalando los resultados, fruto casi poético para los técnicos, que se brinda a los hombres que están en el poder, como elemento indispensable.

En la Secretaría de Trabajo y Previsión, la Dirección de Estadística, ha cumplido un trabajo meritorio, tendiente a orientar a sus dirigentes en cuanto a la obra de justicia social a estudio en todos sus aspectos, haciéndoles tomar contacto con la realidad, a través de las investigaciones practicadas sobre el Presupuesto Familiar Obrero de la Capital en el primer trimestre del año en curso, cuyos cuadros comparativos, conjuntamente con el de coste de la vida y alimentación, permitirán conclusiones certeras acerca de las medidas que será necesario adoptar en beneficio de la colectividad.

**PROVINCIAS Y TERRITORIOS**

**Fluctuaciones del costo de la vida y de la alimentación  
Números índices. — Base: año 1939 - 100**

Provincias y Territorios	COSTO DE LA VIDA				ALIMENTACION			
	1940	1941	1942	1943	1940	1941	1942	1943
<b>Provincias:</b>								
Buenos Aires	96,36	106,16	120,47	124,98	96,28	108,—	115,78	121,10
Catamarca	100,22	120,87	120,56	129,56	106,11	118,14	119,42	126,—
Córdoba	100,13	107,29	117,27	129,59	98,66	105,05	110,11	124,06
Corrientes	99,12	106,68	119,25	121,15	98,37	104,24	120,63	124,25
Entre Ríos	98,84	109,02	113,44	113,94	96,77	105,06	108,70	110,87
Jujuy	104,87	108,02	108,07	114,73	103,41	106,95	106,13	112,49
La Rioja	108,71	111,91	113,95	114,89	104,77	110,21	111,85	109,76

(17) Quien desee conocer a fondo la ciencia estadística y sus problemas, debe consultar con fruto el libro del doctor José Figuerola, *Teoría y Métodos de Estadística del Trabajo*, Buenos Aires, 1942.

Provincias y Territorios	COSTO DE LA VIDA				ALIMENTACION			
	1940	1941	1942	1943	1940	1941	1942	1943
Mendoza	99,95	107,84	106,44	108,09	98,18	110,79	107,88	109,05
Salta	100,08	101,64	114,15	115,88	98,55	103,04	118,79	120,69
San Juan	102,71	114,02	115,03	118,77	93,83	106,93	105,99	109,56
San Luis	105,18	118,18	120,35	124,28	101,40	115,86	122,88	128,58
Santa Fe	98,29	108,32	110,74	116,06	96,68	111,07	112,05	113,17
S. del Estero	102,43	109,79	109,93	117,20	101,39	107,11	107,28	114,43
Tucumán	100,14	111,12	111,06	—	96,31	113,05	111,10	—

**Territorios:**

Chaco	104,33	108,15	113,29	119,18	102,90	113,04	118,12	124,81
Chubut	105,91	113,08	120,26	127,32	101,24	111,15	122,86	123,69
Formosa	104,67	116,10	125,70	128,08	102,71	115,68	123,03	124,65
La Pampa	110,62	128,14	126,08	124,31	106,16	120,69	131,16	128,28
Los Andes	94,70	101,64	102,55	105,14	93,91	103,87	105,80	105,60
Misiones	99,51	113,17	116,30	123,36	97,01	114,66	121,11	127,46
Neuquén	106,76	106,82	117,66	119,15	95,43	105,14	109,73	114,69
Río Negro	100,99	110,86	112,50	115,55	98,95	108,38	110,90	111,78
Santa Cruz	101,89	102,66	108,09	112,60	101,33	102,33	111,56	115,41
T. del Fuego	104,39	108,39	111,78	115,30	103,05	106,06	110,70	112,52

Nota: Para poder efectuar correctas comparaciones del índice de la Capital Federal y el de las restantes demarcaciones geográficas y los de éstas entre sí, la Dirección de Estadística está calculando nuevas series utilizando métodos que eviten los errores a que daría lugar el establecimiento de comparaciones inadecuadas usando las cifras del presente cuadro.

**XIV**

**El régimen de las colocaciones**

No hay aún un régimen nacional de colocaciones, que coordine toda la oferta y la demanda de trabajo en el país entero, pero diferentes leyes nacionales reglamentan la materia, y casi todas las provincias tienen en vigencia disposiciones con ellas relacionadas. Existe, con todo, un proyecto del Proder Ejecutivo para crear una cámara nacional compensadora del trabajo en toda la República.

En el orden nacional, las diversas leyes actualmente en vigor sobre el particular, (18) reglamentan el funcionamiento de un Registro Nacional de Colocaciones, dependiente del extinguido Departamento del Trabajo, ahora, de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la cooperación de las agencias nacionales de inmigración con las de colocaciones de orden provincial, la ayuda pecuniaria a las agencias gratuitas sostenidas por sociedades filantrópicas, mutualistas o gremiales con personería jurídica, la prohibición de que las agencias particulares, que deben ser fiscalizadas por la autoridad de apli-

(18) Leyes números 9.148 y 9.661, la primera de ellas modificada por las números 12.101 y 12.102.

cación, funcionen en locales anexos a hoteles, fondas o despachos de bebidas, la represión de todo engaño, dolo o perjuicio ocasionado a los obreros que buscan trabajo, etcétera. Otra disposición protege a los obreros mediante la imposición de multas contra el padre, tutor, encargado o representante legal de un menor, que hayan inducido a una agencia o a un patrono a ocupar a éste en contravención de la ley. Se estatuye asimismo que en las agencias públicas gratuitas que funcionen en puntos donde existan puertos habilitados para el acceso de buques de navegación marítima, haya una sección especial que atienda a la colocación de los oficiales de puente, oficiales maquinistas y hombres de mar. En los contratos que se concluyan por intermedio de esta sección, el marino conserva el derecho de elegir el buque en el cual servirá, y el armador, el de escoger su tripulación.

Otra ley, la número 11.591, del 26 de julio de 1932, autoriza al Poder Ejecutivo para que, por intermedio de la autoridad respectiva de aplicación, expida a los obreros o empleados desocupados el pasaje ferroviario necesario cuando lo requieran las ofertas y demandas del trabajo, en zonas determinadas del país, o boletos de retorno a las provincias de los desocupados que se hallen en la Capital Federal.

Finalmente, por decreto número 2.928, de fecha 21 de julio de 1943, se le ha dado una nueva organización y mayores atribuciones al Registro Nacional de Colocaciones. Este organismo deberá coordinar y regular, en todo el país, la oferta y demanda de trabajo y la acción de las agencias que le estén adheridas, estudiando y poniendo de manifiesto las necesidades de la obra de mano o del trabajo especializado, llevando una estadística general y orientando a los trabajadores que soliciten colocación.

El Registro Nacional de Colocaciones debe mantener un permanente contacto con las escuelas industriales y de artes y oficios, públicas o privadas, con el objeto de conocer la existencia de trabajadores especializados en busca de ocupación, procurando su inscripción en las listas de las agencias. Mantendrá, también, relación con los institutos de psicotécnica y orientación profesional, a fin de permitir a las agencias utilizar sus servicios en los casos en que resulte necesaria o conveniente la determinación de la aptitud vocacional y profesional de los que soliciten colocación. El decreto consagra todo un capítulo a la coordinación de los servicios entre las diversas agencias gratuitas de colocaciones, a fin de lograr la comunicación mutua de las demandas de trabajo que los empleadores efectúen a las entidades adheridas, el intercambio de informaciones sobre posibilidades de trabajo en determinadas regiones, industrias o actividades y sobre operarios especializados inscriptos en sus registros, y, por último, para lograr la uniformidad de los métodos administrativos y estadísticos. Este reglamento prescribe, además, que las dependencias del Estado y los contratistas, o empresas de obras públicas a cargo de la Nación ocuparán a los trabajadores que necesiten por intermedio de las agencias dependientes o adheridas al Registro Nacional de Colocaciones. La Contaduría General de la Nación, o cualquier otra oficina que intervenga en los pagos de obras contratadas por el Estado, no liquida las órdenes de pago sin previa certificación de la autoridad de aplicación de que se ha cumplido con aquel requisito.

XV

El contrato del empleo privado

LA LEY NÚMERO 11.729

Ciertos aspectos del trabajo de los empleados de comercio se rigen por las disposiciones pertinentes del Código Mercantil, que fueron reformadas por la ley número 11.729, del 28 de septiembre de 1934, cuya aplicación fué extendida por la jurisprudencia a los obreros de la industria, tesis que no comparte la justicia federal (19) y que sigue provocando, aun hoy, los encontrados comentarios de los entendidos. El texto originario de la ley (20) disponía su aplicación con efecto retroactivo al 1 de agosto de 1932, por tratarse de disposiciones de orden público. Tal precepto fué vetado por el Poder Ejecutivo, que alegó que la retroactividad afectaba la inviolabilidad de la propiedad privada y el respeto de los contratos y de los derechos adquiridos, que son también normas de orden público. Esa disposición no contó con los votos necesarios para ser sancionada definitivamente, y fué suprimida.

La ley enumera enunciativamente a las personas que comprende, factores, dependientes, viajantes, encargados y obreros que realicen tareas inherentes al comercio. Concede el derecho a percibir el sueldo o una indemnización, al trabajador que ha sufrido un accidente o padece de una enfermedad que la ley califica de «inculpable», durante un lapso de tres o de seis meses, según la antigüedad en el empleo. El empleado u obrero llamado a prestar servicio militar conserva su puesto hasta treinta días después de terminado su servicio. Concede el derecho a disfrutar de vacaciones anuales con percepción de retribuciones durante un período mínimo y consecutivo, cuya duración varía en función de la antigüedad en el puesto. Esta parte de la ley está sujeta a ser modificada, si la Argentina ratifica los convenios de Ginebra, referentes a vacaciones, que conceden tal derecho a los empleados y obreros de los establecimientos comerciales e industriales y de las oficinas particulares, hospitales, restaurantes, espectáculos públicos, etcétera. También dispone la ley que el contrato de empleo no podrá ser disuelto, sin previo aviso, por la simple voluntad de una de las partes, y concede una indemnización al empleado, variable de acuerdo a sus años de servicio, cuando el contrato se disuelve por voluntad del principal, aplicándose también esta regla en los casos de cesación o liquidación del negocio, que no sean determinados exclusivamente por fuerza mayor. La suspensión de tareas por más de tres meses en el período de un año, ordenada por el principal, así como toda rebaja de sueldos, salarios, comisiones

(19) Consideran a los obreros de la industria comprendidos en los beneficios que otorgan los artículos 154 a 160, modificados a raíz de la sanción de la ley citada en el texto, la justicia en lo comercial, la de paz de la Capital y la federal de la provincia de Buenos Aires, y rechazan tal asimilación los tribunales federales y civiles de la ciudad de Buenos Aires y la Suprema Corte de la provincia.

(20) Para un estudio más completo de esta materia, ver las notas al texto de la ley número 11.729, en el libro del doctor Juan D. Ramírez Gronda, *Leyes Nacionales del Trabajo*, Buenos Aires, 1942, página 331 y siguientes.

u otros medios de remuneración, no aceptada por los afectados (21), se considera como despido. Las indemnizaciones por falta de preaviso y por cesantía, no están sujetas a moratoria ni a embargo y gozan de privilegio general que establece la ley de quiebras para los salarios. En caso de muerte del empleado, su cónyuge, los descendientes y ascendientes en el orden y proporción establecidos por el derecho común, recibirán la indemnización por antigüedad que le hubiera correspondido al fallecido, limitándose para los descendientes a los menores de veintidós años y sin término de edad cuando estén incapacitados para el trabajo. En su defecto, serán beneficiarios de la indemnización los hermanos, si vivían bajo su amparo al fallecer el empleado, pero siempre con las restricciones mencionadas con relación a los descendientes. Se deducirá del monto de la indemnización lo que los beneficiarios reciban de cajas o sociedades de seguros, por actos o contratos de previsión realizados por el principal.

La ley considera que son causas que justifican el despido del empleado sin obligación para el principal de indemnizarlo, aunque exista contrato por tiempo indeterminado, todo daño a los intereses patronales causados por aquél, por dolo o culpa en el ejercicio de sus funciones o por cualquier otro acto de fraude o de abuso de confianza establecido por sentencia judicial; la incapacidad para desempeñar los deberes y obligaciones a que se comprometiera el empleado, excepto cuando es sobreviniente a la iniciación del servicio, y la negociación por cuenta propia o ajena, sin expreso permiso del principal, cuando sus intereses resulten afectados.

El artículo 29 de la ley no reconoce antigüedad en el servicio anterior a su sanción, sino hasta un máximo de cinco años, pero esta retroactividad fué limitada por fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la admite a partir de la fecha de la publicación de aquélla, es decir, desde el 21 de septiembre de 1934.

Otros fallos judiciales han declarado que las disposiciones de esta ley son aplicables a los obreros de la industria, criterio sustentado por primera vez por la Cámara de Justicia de Paz Letrada de la ciudad de Buenos Aires, en un fallo del 10 de diciembre de 1935, y hasta se ha llegado, inclusive, a considerar a los trabajadores de las empresas periodísticas comprendidos en sus alcances. Se ha declarado que el embargo de sueldos no es causa legal de despido, a no ser que así lo disponga el contrato de empleo; asimismo se ha decidido que el abuso del derecho de huelga puede constituir una causa que justifique la cesantía de un obrero, pero siempre incumbe al empleador probar la existencia del motivo que origina el despido.

Se le reprocha a esta ley su imperfección, pues no fulmina con sanciones la falta de observancia del principal con relación a su obligación de conceder las licencias anuales, sosteniendo unos que ellas son compensables con dinero y otros que no lo son; su ineficacia para proteger verdaderamente al empleado que debe probar que ha sido despedido sin causa y que no ha hecho abandono voluntario de su trabajo, y sus consecuencias, ya sea en lo tocante al mismo obrero que, aun actuando en justicia con justa razón, puede verse

(21) Estas divergencias deben resolverse, según el inciso D del artículo 160, por medio de arbitradores designados por las partes. Los juicios ante los tribunales, en que se ventilen cuestiones relacionadas con esta ley o con la de accidentes, de que se trata en el capítulo siguiente, están exentos de la reposición del sellado de actuación.

obligado a desistir por temor de ver figurar su nombre en las listas negras patronales, que lo privarán de toda posibilidad de encontrar nuevo trabajo. Por otro lado, se le enrostra la formación de una fugaz ilusión de bienestar para el trabajador, el encarecimiento de la vida, la dificultad para obtener trabajo y la desaparición de los aumentos de sueldos y aguinaldos y también, desde otro punto de vista, la imposición de una carga al capital privado, que no puede resistir y que va aumentando de año en año.

La ley número 12.651, del 8 de octubre de 1940, ha reglamentado la condición jurídica de los viajantes de comercio, definidos como las personas que hacen de esa actividad su profesión habitual, u obran en representación de uno o más comerciantes o industriales o conciertan negocios relativos al comercio o la industria de sus representados mediante una retribución convenida; fija la forma en que debe liquidarse la comisión debida al viajante, calculada en proporción al monto de las operaciones y negocios que se hayan realizado mediante su intervención, tratando por último de los medios de prueba y de los privilegios que amparan esas comisiones y los gastos en que haya incurrido el empleado, beneficios a los cuales no le es dable renunciar.

## XVI

### Indemnización de los accidentes del trabajo

La ley de indemnización de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, es, posiblemente, una de las que más han interesado a la población trabajadora. Fué dictada el 29 de septiembre de 1915, se la designa con el número 9.688 (22) y ha sido modificada últimamente en dos oportunidades: por las leyes números 12.631 y 12.467, de fechas 16 de julio y 27 de septiembre de 1940, respectivamente. La ley original, que es casi igual al proyecto que preparara en el año 1907 el entonces presidente del Departamento Nacional del Trabajo, doctor Nicolás Matienzo, y que ha tenido como modelo la ley francesa de 1898, se basa en la generalizada doctrina del riesgo profesional, no extiende sus beneficios a todos los obreros sino sólo a aquellos cuyas retribuciones no excedan de 3.000 pesos anuales, ni ampara a los trabajadores de todas las industrias, pues su artículo 2º trae una enumeración, que sólo puede ser ampliada por decreto del Poder Ejecutivo, de las actividades comprendidas en el régimen de beneficios que ella crea, discriminación ésta cuya equidad no resulta del todo convincente, pero que es consecuencia directa de la teoría jurídica que le sirve de sustentación. Tampoco se indemniza el accidente cuando la incapacidad producida no excede de seis días hábiles, ni cuando ha sido provocada voluntariamente o ha mediado culpa grave de parte del obrero. Esta disposición, a la que algunos atribuyeron, cuando la discusión parlamentaria de la ley, la eliminación de todos los beneficios que consagraba, ha sido interpretada por los jueces en un sentido tan restrictivo que puede afirmarse que la jurisprudencia ha terminado por anularla de hecho. En

(22) Son de lectura recomendable las notas con que el doctor Ramírez Gronda glosa el texto de esta ley en su libro *Leyes Nacionales del Trabajo*, Buenos Aires, 1942, página 217 y siguientes.

los primeros años de su vigencia, efectivamente, los patronos sostenían invariablemente que en la producción del infortunio había mediado culpa grave del operario, pero en el juicio consiguiente, rara vez los jueces, intérpretes soberanos de la ley, encontraban justificada la existencia de tal eximente. Aleccionados por la experiencia, los deudores de indemnizaciones no aducen más la culpa grave. Este concepto no está definido en la ley, y aun cuando su alcance podría ser deducido de los principios generales del derecho, el decreto reglamentario del 14 de enero de 1916, todavía vigente con algunas mínimas modificaciones, ensaya una aceptable definición cuando dice que «hay culpa grave por parte de la víctima, cuando el accidente se debe a una infracción a los reglamentos del trabajo, siempre que éstos tengan la aprobación expresa de la autoridad pertinente, o a una causa que, por elemental, pudo y debió evitar por los medios a su alcance en el momento del suceso». «En todo caso —agrega el decreto— subsiste la responsabilidad del patrono, cuando el obrero ha ejecutado el acto causa del accidente en virtud de orden o autorización del patrono o de los directores del trabajo», doctrina tomada de Sachet, quien dice que un accidente es producido por falta inexcusable cuando ha sido voluntariamente cumplido por la víctima, sin orden ni autorización expresa, como sin necesidad ni utilidad (23). La disposición referente a los reglamentos del trabajo, citada más arriba, así como sus concordantes, ha quedado sin efecto por un nuevo decreto del Poder Ejecutivo nacional. El reglamento establece también que la imprudencia profesional derivada del ejercicio de cualquier género de trabajo, no exime al patrono de responsabilidad.

La ley argentina sigue el sistema del seguro facultativo, tal como ocurre en la legislación francesa, aun cuando la tendencia general imperante en la época en que aquélla fué dictada, daba preferencia al sistema del seguro obligatorio, instituido en casi todos los países de Europa e introducido posteriormente en algunos de América. Las compañías comerciales que se dedican a esta actividad en la Argentina, deben obtener una autorización especial del Poder Ejecutivo, a cambio de la fiscalización administrativa en el cumplimiento de sus obligaciones, efectuando como garantía financiera un depósito inicial de 50.000 pesos a la orden de la autoridad de aplicación, y una reserva anual equivalente al 30 % del monto de las primas percibidas en el ejercicio anterior. La ley equipara las asociaciones patronales a las compañías mercantiles.

Los montos de las indemnizaciones que establece la ley varían de acuerdo a la naturaleza de la incapacidad que el accidente ha producido en la víctima. En caso de muerte, la indemnización alcanza a mil veces el salario diario del obrero, resarcimiento que igualmente corresponde al obrero que ha sufrido una incapacidad absoluta y permanente. En cuanto a la incapacidad parcial y permanente, la regla legal da derecho a una indemnización equivalente a mil veces la reducción diaria sufrida en su salario por la víctima, pero el decreto reglamentario, a fin de facilitar el cálculo, trae una escala de valorizaciones de la disminución de capacidad para el trabajo, que es aplicada estrictamente por la autoridad administrativa, no así por los jueces que se atienen habitualmente a las normas de la ley. La incapacidad temporal da derecho a tantos medios

(23) Adrien Sachet, *Traité théorique et pratique de la législation sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (8ª edición revisada por Henri Gazier, París, 1936, tomo II, página 333 y siguientes).

jornales como días de duración ha tenido. Por lo que se refiere a la forma de pago de la indemnización, preciso es hacer el distingo siguiente: las que corresponden a los casos fatales y de incapacidad absoluta y permanente, se abonan en forma de renta, y en forma de capital las que se vinculan con las dos últimas clases de incapacidad referidas anteriormente. Pero el patrono es siempre deudor de un capital que debe ser depositado en la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones, donde funcionan las cajas de accidentes y de garantía; allí se invierte en títulos de crédito cuya renta se entrega a los beneficiarios, entendiéndose por tales el cónyuge superstite, los hijos menores de la víctima y los ascendientes, los hermanos hasta la edad de dieciséis años y los nietos hasta la misma edad, si a la fecha del siniestro vivían bajo el amparo y por el trabajo de la víctima. Como la ley establece que los sucesores del obrero extranjero no percibirán ninguna indemnización si en el momento del accidente no residieran en el país, ha sido menester realizar convenciones internacionales de tipo social, primero con los dos países de más abundante inmigración a la Argentina, Italia y España, las que fueron seguidas por acuerdos similares celebrados con Austria, Bélgica, Inglaterra, Polonia, Checoslovaquia, Lituania, Dinamarca, Suecia y Yugoslavia, faltando la aprobación del Congreso para otros dos acuerdos, con Hungría y Bulgaria, respectivamente, estos últimos del año 1937. Estas convenciones disponen, en síntesis, la equiparación de trato entre obreros nativos y extranjeros, orientación que, por lo demás, sigue las líneas generales de toda la legislación positiva argentina, basada en las normas constitucionales imperantes.

A fin de que todo resarcimiento sea abonado, se ha creado una Caja de Garantía, dependiente de la Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, a cuyo patrimonio ingresan las indemnizaciones emergentes del fallecimiento de la víctima de un infortunio del trabajo cuando no ha dejado herederos con derecho a las mismas, y con esos fondos se abonan las que dejaron de pagarse por insolvencia absoluta de los patronos, declarada judicialmente.

A los efectos de la acción judicial, se dan al obrero las máximas facilidades. En los casos de culpa grave patronal, el obrero prescinde de la acción especial que esta ley le confiere y puede iniciar el juicio basándose en el derecho común, con lo que la indemnización que el juez puede fijarle no está limitada por la suma máxima que acuerda la ley de la materia. En este caso, el *onus probandi* está naturalmente a cargo del obrero, y la acción, que por la especial se opera al año de ocurrido el hecho generador, por la ordinaria tiene lugar después de transcurridos diez años.

Un capítulo de la ley está destinado a las enfermedades profesionales, cuya enumeración deja librada al Poder Ejecutivo, el cual, en diferentes oportunidades ha dictado decretos sobre el particular, incluyendo en esta categoría las afecciones siguientes: neumoconiosis (es decir, todas las formas de fibrosis pulmonares que resultan de la penetración y de la fijación en los pulmones de partículas sólidas esparcidas en la atmósfera, según la definición de Feil), la tabacosis pulmonar (que es una forma de neumoconiosis que se diferencia del tabaquismo porque esta enfermedad deriva de la acción tóxica de los polvos o emanaciones del tabaco, mientras en aquélla el polvo es un agente mecánico en las vías respiratorias), la antracosis (producida por los polvos del carbón), la siderosis (o neumoconiosis roja o negra producida por los polvos del hierro), el saturnismo (intoxicación producida por el plomo, sus derivados o aleaciones), el hidrargirismo (o intoxicación mercurial), el cu-

prismo (o intoxicación por el cobre), el arsenicismo (envenenamiento por arsénico, muy frecuente y peligrosísimo), la oftalmia amoniacal (producida por el amoniaco y compuestos sulfurosos, con lesiones en la córnea que pueden evolucionar hacia la pérdida total de la visión), sulfocarbonismo (producido por el sulfuro de carbono, que ataca la masa encefálica, produciendo alteraciones mentales, contracturas y parálisis), hidrocarbunismo (producido por la destilación del petróleo y de la hulla), fosforismo (provocado especialmente por el fósforo blanco), pústula maligna (forma de infección carbunclosa, de origen biológico, frecuente entre los que trabajan con productos de origen animal), las dermatosis (o alteraciones del tejido cutáneo, ocasionadas por productos químicos como la hulla, el alquitrán, la naftalina, etcétera, con producción de eczemas y evolución frecuente hacia el cáncer de la piel), la anquilostomiasis (de origen parasitario, que produce una anemia progresiva), la bruselosis (o fiebre ondulante o de Malta), los trastornos patológicos debidos al radio y demás sustancias radioactivas y a los rayos X, y los epitelomas primitivos de la piel originados por la manipulación o el empleo del alquitrán, la brea, el betún, los aceites minerales, la parafina, o de sus compuestos, productos o residuos. Numerosos fallos judiciales han consagrado además la doctrina de que las alteraciones producidas por enfermedades que no figuran en las listas contenidas en los decretos del Poder Ejecutivo, pero que se deben a la naturaleza del trabajo que realizaba la víctima, o que se hayan agravado durante su realización y con motivo del mismo, son susceptibles de indemnización como accidentes del trabajo, aunque no reúnan los requisitos de una enfermedad profesional. Este es el criterio que corrientemente se aplica a la tuberculosis, el carbunco, la peste bubónica, el helamiento, la hidrofobia, el flemón y la septicemia. (24)

En materia de prevención de accidentes y seguridad, la ley deja tal tarea a las reglamentaciones del Poder Ejecutivo, por lo que cada provincia tiene una legislación diferente sobre tal materia. Sobre reeducación y readiestramiento, nada hay legislado todavía.

Las disposiciones de la ley de accidentes del trabajo son de orden público, declarándose absolutamente nula toda cláusula que exima al patrono de su responsabilidad o que por cualquier precepto resultara derogatoria de aquellas prescripciones. Las indemnizaciones no pueden ser objeto de embargo, cesión, transacción o renuncia, y gozan de todas las franquicias y privilegios acordados por las leyes civiles (art. 3.880, inc. 4º del Código Civil) y comerciales al crédito por alimentos y no excluyen ni suspenden (ley 12.647) ninguno de los beneficios establecidos en las leyes de jubilaciones, pensiones y subsidios.

La ley número 12.631, del 16 de julio de 1940, ha venido a incluir a los trabajadores del campo en los beneficios que otorga la de accidentes, es decir, que declara comprendidos en sus alcances a los operarios de las industrias forestal, agrícola, ganadera y pesquera, favoreciendo también a los domésticos

(24) Quien quiera profundizar el conocimiento de este tema, puede recurrir con provecho al estudio publicado por el doctor Oscar Rodríguez Rey, que se inserta en los números 184 y 185 del «Boletín del Trabajo». También reviste interés el artículo que, sobre «Indemnización por enfermedades profesionales en el Estado de New York», inserta la «Revista Internacional del Trabajo», en su número de febrero de 1942.

que no estén exclusivamente al servicio personal de los patronos. Esta ley ha sido dictada como consecuencia de la ratificación por el Congreso de la convención número 12 del año 1921, adoptada en Ginebra durante la tercera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, siendo la Argentina una de las primeras naciones que amolda su legislación pertinente para conformarla a las exigencias del compromiso contraído y dar efectividad práctica a su adhesión al convenio internacional. (25)

## XVII

### Trabajo en el domicilio

Marx, uno de los primeros en ocuparse del trabajo realizado en el domicilio del obrero, lo ha denominado «fábrica dispersa», y Lasalle, «fábrica descentralizada». Ambas calificaciones sugieren las dificultades que plantea su regulación al legislador, ya que la fiscalización de las disposiciones legales correspondientes se hace difícil por las características peculiares de esta forma de actividad, hecho real de amplio desarrollo en todas partes del mundo que, lejos de disminuir, cada vez adquiere mayores proporciones y cuya prohibición, como se ha hecho en algunos Estados de la Unión, ha dado motivo a su subsistencia en forma clandestina, sin posibilidades de verificación y dominio.

Las características universales de esta forma de trabajo, parecen ser las siguientes: 1º, salarios extremadamente bajos; 2º, jornadas largas; 3º, irregularidad temporaria; 4º, existencia de intermediarios; 5º, malas condiciones de higiene, con el consiguiente peligro para el consumidor.

Entre nosotros, el problema ha preocupado muchísimo a estudiosos y autoridades, desde hace cerca de un cuarto de siglo. En el año 1910, la entonces Dirección General del Trabajo publicó una serie de estudios sobre la condición de los trabajadores de la industria en el domicilio. El Congreso Panamericano de Tucumán, en 1916, también se ocupó del asunto. En 1913 se crea una comisión interparlamentaria—excepción en la génesis de nuestras leyes obreras— para estudiar esta cuestión y proyectar una ley sobre la materia.

En 1918 se sanciona la primera ley de trabajo en el domicilio, número 10.505, con alcance exclusivamente local, que tocó directamente los tres

(25) Debemos citar, como un timbre de honor en esta materia, la ley de la provincia de Santa Fe, del 17 de junio de 1927, que ya declaraba comprendidos en los beneficios de la indemnización por los siniestros del trabajo a los operarios ocupados en establecimientos ganaderos, agrícolas, en chacras y en obrajes, con independencia de la existencia de máquinas.

A raíz de la sanción de esta ley se planteó este interrogante: ¿podía una provincia legislar a fin de ampliar la enumeración de las industrias comprendidas en la ley nacional? El profesor Unsáin puso en duda esa facultad provincial; los tribunales de la provincia de Santa Fe le dieron la razón declarando nula la ley por ser contraria a la Constitución, pues la facultad de extender el número de las industrias comprendidas en la ley 9.688 estaba reservada exclusivamente a las autoridades competentes nacionales.

Era un aspecto más del debatido problema de nuestro federalismo respecto de las facultades nacionales y provinciales en materia de legislación.

puntos principales de este problema: el salario, la higiene y las posibilidades de inspección acerca del cumplimiento de las disposiciones legales.

Esta ley ha sido substituida por la que lleva el número 12.713, sancionada el 29 de septiembre de 1941 y promulgada el día 3 de octubre. Su ámbito de validez alcanza a todo el territorio de la Nación y trae disposiciones detalladas para precisar la idea del trabajo en el domicilio del obrero efectuado por cuenta ajena, para declarar responsables solidariamente a empresarios, intermediarios y talleristas por el pago de los salarios, sobre las indemnizaciones por accidentes y por el de las multas privadas que se establecen para los casos de reducción, suspensión o supresión arbitraria o injustificada de la dación de labor a un obrero. Reglamenta también el aspecto higiénico de esta actividad, crea las cajas oficiales de pago y declara inembargable hasta la suma de \$ 200 por mes, el salario que percibe el operario, así como sus útiles de labor. Faculta a la autoridad de aplicación para designar con funciones de inspectores oficiales, a los miembros de asociaciones profesionales que éstas propongan, aunque con funciones taxativamente limitadas. Legisla luego sobre las comisiones de salarios, que ya existían en el régimen de la ley anterior, cuyas funciones son las de determinar las tarifas mínimas a pagarse a los obreros, ayudantes y aprendices y las comisiones de los intermediarios y talleristas, y las de inspeccionar los locales y revisar los libros para verificar las condiciones en que el trabajo se realiza y la forma y puntualidad con que se efectúan los pagos. Se crean las comisiones de conciliación y arbitraje que entenderán en las divergencias que se susciten entre patronos y obreros, siendo sus decisiones obligatorias una vez que el Poder Ejecutivo las haya aprobado. La ley trae un título referente a las sanciones por las infracciones, que divide en contravenciones y delitos. Considera que son contravenciones, la dación de trabajo a ser confeccionado en el domicilio sin haber obtenido la licencia previa, o la alteración de los registros patronales u obreros, la destrucción de rótulos y marcas, y el hecho de rehusar la exhibición de los libros y documentos. Crea luego la multa privada a beneficio del obrero damnificado, para los casos de reducción, suspensión o supresión arbitraria o injustificada de las entregas de trabajo, casos éstos en los que tienen intervención las comisiones de conciliación y arbitraje, cuyas resoluciones en la Capital Federal y territorios nacionales serán apelables ante el juez de paz de la jurisdicción respectiva, de acuerdo con los procedimientos y dentro de los plazos establecidos por la ley número 11.924. En las provincias la apelación se substanciará conforme a lo que dispongan sus leyes o reglamentaciones locales.

Con referencia a las figuras delictivas que la nueva ley crea, juzgamos más a propósito transcribir los tres artículos que a ellas consagra:

Artículo 35. — El empresario, intermediario o tallerista que por violencia, intimidación, dádiva o promesa realice actos que importen abonar salarios menores que los que se establecen de acuerdo a los procedimientos que estatuye la presente ley, tendrá prisión de seis meses a dos años.

Art. 36. — El empresario, intermediario o tallerista que con el fin de eludir el pago de los salarios o abonar menor retribución de la establecida, destruya en todo o en parte o adultere cualquiera de los registros o documentos establecidos en esta ley, como integrante del sistema de «contralor» del trabajo a domicilio, será penado con prisión de seis meses a dos años.

Art. 37. — La justicia penal aplicará en el juzgamiento de estos delitos las disposiciones del código respectivo.

El artículo 40 declara de orden público sus disposiciones.

El Poder Ejecutivo ha reglamentado la ley número 12.713, por decreto dictado el 29 de abril de 1942, número 118.755. Sus prescripciones preceptúan las normas circunstanciadas que deben observarse en la aplicación de la ley, la definición de los términos usados, la responsabilidad solidaria de patronos e intermediarios, la inscripción, libros, etcétera, las medidas de higiene y seguridad, el pago, las asociaciones profesionales de la industria del trabajo en el domicilio, la inspección auxiliar, las comisiones de salarios y de conciliación y arbitraje, etcétera, disponiendo además, entre tantas otras cosas, la publicidad de los nombres de los dadores de trabajo que demuestren un estado de peligrosidad por la reiteración o gravedad de las infracciones que cometan, los que serán comunicados a las dependencias del Estado para que éstas los eliminen de las listas de sus proveedores.

## XVIII

### Ahorro y Seguro Social

Ya mucho antes de la iniciación de su legislación sobre seguros sociales, se fomentó en la Argentina la previsión personal, bajo la forma de ahorro, dictándose en el año 1914 una ley, la número 9.527, ampliada en 1921, por la que se creó la Caja Nacional de Ahorro Postal, y en la que se consagraba la inembargabilidad de las sumas depositadas, la garantía de las mismas por la Nación, la posibilidad de realizar economías partiendo desde una cantidad insignificante, la determinación de un máximo mensual y la concesión de privilegios especiales hasta la suma de 5.000 pesos. Las oficinas de correos están autorizadas para recibir depósitos, pero además todos los bancos, oficiales o no, tienen sus cajas de ahorro, donde las sumas depositadas devengan un módico interés. La costumbre del ahorro se ha desarrollado grandemente, constituyendo una variante del sistema la legislación vigente sobre compañías privadas de capitalización, ya asaz numerosas en todo el país. Como detalle ilustrativo, conviene agregar que en el año 1941, la Caja Nacional de Ahorro Postal realizó 1.630.414 operaciones de depósito, por valor de 68.570.052 pesos moneda nacional.

En materia de seguros sociales, el progreso ha sido sensible, influenciado e inspirado por el desarrollo que esta institución ha tomado en el extranjero. Es dable citar entre las leyes que versan sobre esta materia, la número 4.349, modificada en dos oportunidades, por la que se creó en el año 1904 la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los empleados, obreros y funcionarios de la administración nacional. Muy pronto diversas provincias y las municipalidades, establecieron organismos semejantes para sus respectivos servidores. La ley de seguros contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, debe ser considerada también en este grupo. Hay además una ley para obreros ferroviarios, número 10.650, otra para empleados y obreros de empresas particulares que realizan servicios de utilidad pública, como las de tranvías, teléfono, gas, electricidad, etcétera,

número 11.110, y otra para empleados bancarios, número 11.232, completada por la número 11.575. Con relación a esta clase de trabajadores, hay además otra ley del 4 de septiembre de 1940, que lleva el número 12.637, que consagra el derecho a la estabilidad, al sueldo mínimo y al escalafón de todos los empleados de bancos particulares del país, una especie de bonificación familiar, un régimen de licencias que concilie la eficacia del servicio con la salud de los interesados, la fijación de normas que prevengan y resuelvan todas las cuestiones con las empresas, y la exigencia de la edad mínima de dieciocho años y del goce de buena salud como condiciones de ingreso. Esta ley crea, además, el tribunal bancario, de conciliación y arbitraje siempre que sea posible, y que conocerá en las cuestiones que se susciten con relación al cumplimiento del estatuto del servicio bancario que instituye, y de cuyas resoluciones es posible apelar ante la Cámara Federal respectiva. Leyes recientes se refieren también a las jubilaciones y pensiones para los periodistas, número 12.163, y a la Caja Nacional de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Marina Mercante Nacional, número 12.612. La ley de maternidad número 11.933, ya mencionada, crea también un seguro a favor de las mujeres empleadas y obreras de empresas particulares, como queda anteriormente reseñado. Todas las cajas mencionadas dependen ahora de la Dirección General de Previsión Social de la Secretaría de Trabajo.

La Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles ha pasado por momentos de apremio financiero, pero ha podido regularizar sus pagos debido a la sanción de la ley número 11.923, que le concedió mayores recursos, al mismo tiempo que limitó los privilegios de los afiliados. Según las memorias de los ministerios de Hacienda, del Interior y de Obras Públicas, la situación de las diferentes cajas era la siguiente, poco antes de su incorporación a la Secretaría de Trabajo y Previsión: la de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Bancarios era satisfactoria, lo mismo que la de los empleados particulares de los servicios públicos. En cambio, la de la caja de empleados ferroviarios era de déficit, pues sus reservas efectivas habían disminuído, produciéndose en forma alarmante la descapitalización del fondo acumulado. Mientras el número de pagos aumentaba, la contribución patronal disminuía, fuera de los años 1935 y 1936, por efecto de la ley número 12.154. El 30 de septiembre de 1942 se dictó la ley número 12.825, que ha venido a remediar en parte esta situación.

Débanse, por otra parte, mencionar las leyes relativas a la asistencia social, como la ley número 11.888, que creó la Junta Nacional de Ayuda al Niño; la ley número 12.107, relativa al tratamiento de la anquilostomiasis; la ley número 12.331, sobre profilaxis antivenérea; la ley número 12.333, referente al instituto de tuberculosis; la ley número 12.341, que crea la Dirección de Maternidad e Infancia; la ley número 12.397, sobre lucha antituberculosa; la ley número 12.558, sobre protección médica escolar. En la organización de la asistencia social participaban los ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, del Interior y de Justicia y de Instrucción Pública, aparte de los establecimientos de asistencia pública y de beneficencia de la Nación, de las provincias y de los municipios. Existe, también, un reglamento del 29 de abril de 1938, preparado por la Inspección General de Justicia, sobre las asociaciones de socorros mútuos, determinándose el carácter de la ayuda y monto de los subsidios que se le otorgan. En él se establece que para la fijación de las cuotas que pagan sus socios, se deberán tener en cuenta los elementos racionales que

correspondan a cada uno de los servicios, con socorros en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, fallecimiento y desocupación.

Estas someras informaciones no alcanzan a dar naturalmente una idea completa de los seguros sociales en la Argentina, los que han dado origen constantemente a apasionadas críticas y largos debates parlamentarios, que se tradujeron a menudo en leyes modificatorias de las que ya se hallaban vigentes, tendientes a buscar una mayor acomodación de los regímenes que éstas crearan con los datos que la experiencia proporcionaba. (26) La pluralidad de cajas cooperativas, si bien no excluye su interdependencia, que permite que el obrero o el asalariado continúe sumando sus años de servicio cuando ha salido del régimen de una de ellas para ingresar al de otra, y el hecho de que un crecido número de trabajadores, especialmente los del campo, están excluidos de estas leyes, han movido repetidas veces al Parlamento, a encarar la posibilidad de dictar una legislación referente a un seguro social nacional. Mas, son tantas las dificultades que deben ser vencidas, que hasta ahora no hay nada legislado al respecto, en forma orgánica y definitiva; empero, la Dirección General de Previsión Social de la Secretaría de Trabajo, está llevando adelante, con ritmo sostenido, un plan definitivo de estructuración de la seguridad social, cuyos principios teóricos básicos consideramos conveniente exponer, en forma sucinta, separándonos así, en esto, del propósito manifiesto en las páginas anteriores, de evitar toda exposición doctrinaria. Mas, en este caso, milita una consideración especial, pues la obra que proyecta la Secretaría de Trabajo y Previsión debe orientarse, forzosamente, en esos principios teóricos (27) que la obra legislativa creadora seguirá paso a paso.

Todo sistema de cajas gremiales debe responder, ineludiblemente —como el mismo seguro social—, a principios rigurosos que en nuestro país nunca se han tenido en cuenta y que constituyen la esencia misma de las instituciones de previsión social. Han sido expuestos hace ya algunos años por la Oficina Internacional del Trabajo. (28)

La experiencia ya ha demostrado acabadamente que, para la eficacia de las leyes de previsión social, deben atenderse estos principios:

- 1º La caja debe ser financieramente autónoma;
- 2º Debe constituir por sí misma una garantía para el afiliado;
- 3º La afiliación debe ser obligatoria;
- 4º Debe contemplar los puntos de vista del afiliado.

No siempre, entre nosotros, se han respetado estos principios ni se ha recordado que toda ley que no consagra una costumbre o llena una necesidad,

(26) Para un estudio más completo del asunto, es altamente recomendable el libro del señor Manuel Ossorio y Florit, *Seguros Sociales*, 1943, donde se examina toda la doctrina y la experiencia en la materia, en pocas páginas, y se extractan las disposiciones proyectadas por los planes Beveridge, Marsh, los informes de las juntas de Estructuración de los Recursos Nacionales y de la de Seguridad Social de los Estados Unidos y la ley Wagner - Murray. Ver, también, *La Seguridad Social y la Posguerra*, por el profesor José González Galé, Buenos Aires, 1943.

(27) Expuestos por el doctor J. A. Bramuglia, en su trabajo *Régimen Jubilatorio Argentino*, publicado en el «Boletín Informativo de Leyes del Trabajo», de marzo de 1944.

(28) Bureau International du Travail. *Etudes et Documents*. «Les Problèmes Généraux de l'Assurance Social». Gênevè, 1925.

está condenada al fracaso, y si bien es cierto que las perfectas no son perennes tampoco, la verdad es que poseen la virtud de satisfacer aspiraciones contemporáneas a su vigencia.

El seguro social es el medio de aproximación a la seguridad social. Al comienzo del presente siglo las tendencias tradicionales habían influenciado las dos corrientes existentes en el movimiento de la seguridad social: la asistencia social, que representa la obligación unilateral de la comunidad hacia sus grupos dependientes, y el seguro social, basado en la ayuda mutua obligatoria. Ambas tendencias son necesarias para un programa completo de seguridad social. (29)

Este último concepto podría definirse así: seguridad social es la que proporciona la sociedad a través de organismos apropiados, contra ciertos riesgos a los que sus miembros están expuestos. Comprende, pues, la organización política, jurídica, económica y social del Estado, consubstancial con la existencia del ser humano.

«La política intervencionista del Estado —dice Posada— en favor de las personas económicamente débiles, amenazadas por una serie de acontecimientos, contra los cuales no pueden oponer una fuerza económica de resistencia, tiene varias fases. Una, primera, de colaboración del Estado con los esfuerzos privados, surgidos para librarse de las consecuencias de aquellos acontecimientos; subvenciona las mutualidades, predica el ahorro. Más adelante, el Estado no se limita a auxiliar lo que libremente surge, sino que desarrolla una política creadora, fomenta la creación de sociedades de socorros, dicta medidas legislativas que las favorezcan, etcétera. Por último, es el mismo Estado quien organiza el seguro social y lo declara obligatorio, y crea así un nuevo servicio público».

Las características del seguro social son las siguientes:

- 1º Es un derecho;
- 2º Exige la organización científica de la entidad que responda a sus exigencias;
- 3º Interviene el Estado y afecta a grandes masas populares;
- 4º Reúne en grupos a los asegurados que se obligan a someterse a las prescripciones del mismo seguro y a soportar parte de los gastos;
- 5º Protege a los económicamente débiles en los casos de disminución de sus ingresos o de aumento de sus necesidades, otorgándoles determinados beneficios.

El seguro social puede ser obligatorio o voluntario; libre o subsidiado. Nuestro país ha seguido el sistema obligatorio (llamado también germánico); mientras los salarios no alcancen un nivel superior no se concibe un régimen que dependa de la voluntad del asegurado. A su implantación acaso hayan concurrido dos factores concluyentes: la inestabilidad de los empleos y los bajos salarios.

El seguro es libre cuando el Estado no contribuye a su sostenimiento, mas cuando aquél garantiza de alguna manera el cumplimiento de las pres-

(29) Oficina Internacional del Trabajo: «Hacia la Seguridad Social», Montreal, 1942.

taciones o interviene para imponer la observancia de las obligaciones del afiliado, se dice que el sistema imperante es el ecléctico o latino, llamado también de la «libertad subsidiada», consagrado en Italia, Bélgica y España.

La cuestión relativa a los recursos del seguro ha tenido diversas soluciones, pero se acepta en general su origen tripartito: deben contribuir el empleador, el tomador de trabajo y el Estado, exceptuando, naturalmente, los siniestros ocurridos en el desarrollo de las tareas, cuyo resarcimiento, de acuerdo con la teoría del «riesgo profesional», está a cargo del patrono.

El objetivo del seguro social es cubrir ciertos riesgos. Estos han sido delimitados, y quienes tienen en cuenta sus causas los enumeran taxativamente como enfermedad, invalidez prematura, vejez, maternidad, muerte, paro forzoso, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Quienes ven sus consecuencias, admiten un solo riesgo: la pérdida de jornal.

En cuanto al riesgo de invalidez, este concepto ha evolucionado: en sus comienzos cubría la incapacidad física para el trabajo cuando era total y permanente; luego la incapacidad profesional; ahora, la incapacidad general de ganancia. En cuanto a la vejez, puede considerarse como una forma de invalidez producida por el desgaste del organismo.

En la técnica del seguro, se denomina prestación el derecho que acuerda al afiliado. Puede ser de dos clases: en metálico o en especie, o ambas a la vez.

La tendencia contemporánea, en lo que se refiere al campo de aplicación de los seguros sociales, es la de comprender a toda la colectividad dentro de la esfera de su protección. En nuestro país hay aún mucho para hacer en este sentido, pues el seguro social, actualmente, ampara sólo a algunos sectores de trabajadores.

Dos son los sistemas seguidos para la organización financiera del seguro social: el de reparto y el de capitalización. El primero consiste en cubrir prestaciones equivalentes al monto de los ingresos, mientras el segundo busca el equilibrio entre el valor actual probable de las cotizaciones que ingresan y las prestaciones que corresponde cumplir. En materia de seguro social es aplicable, particularmente en el cumplimiento de obligaciones a largo plazo, el sistema de capitalización colectiva, que exige, como es natural, la realización de cálculos actuariales para determinar los capitales necesarios para responder a los compromisos en curso de pago. (30)

Respecto a la organización administrativa, las instituciones se crean con la intervención del Estado, tienen una relativa autonomía y participan en su dirección los propios afiliados. Son establecimientos de derecho público, de los llamados de «individualidad financiera» y, generalmente, se los divide según las profesiones u oficios, o teniendo en cuenta la naturaleza de los riesgos. Esto es lo que ha creado el problema de la unificación de los seguros, a que hemos aludido más arriba, y que ha encendido las más apasionadas polémicas en pro y en contra de tal criterio.

El criterio ecléctico que priva actualmente consiste en coordinar las distintas ramas, cuando la diversidad obedece a los riesgos cubiertos, o centra-

(30) Bureau International du Travail. «Technique actuarielle et organisation financière des assurances sociales», Genève, 1940.

lizar la administración cuando la separación se origina en la independiente protección de los diferentes gremios. (31)

### XIX

#### Movimiento cooperativo

La primera cooperativa de consumo fué fundada en nuestro país, en Buenos Aires, por refugiados franceses de la guerra francoprusiana, el año 1871. Este primer intento y el producido en el año 1885, así como algunas otras cooperativas que surgieron después, no encontraron ambiente propicio y adolecían, además, de ciertas fallas que bien pronto desaparecieron.

En 1897, algunos grupos de obreros en conflicto con sus patronos, intentaron fundar una cooperativa de producción. Esa clase de empresas entrañaban serios peligros para competir con las poderosas empresas capitalistas, por lo que se preconizó, en cambio, la constitución de cooperativas de consumo. Sobrevino una época de ensayos y fracasos, hasta que en 1905, se inicia en forma seria el movimiento cooperativo argentino con la fundación de «El Hogar Obrero». Esta sociedad, «constituída con el propósito de construir viviendas sanas y económicas para sus socios, a los pocos años creó la sección de consumo, llegando a ser el modelo en el cual se inspiraron las demás cooperativas del país». (32) Esta iniciativa pudo malograrse por la pretensión fiscal de gravarla con la patente de sociedad anónima, pero un simple proyecto de ley le permitió iniciar sus operaciones.

La ley de sociedades cooperativas fué sancionada en 10 de diciembre de 1926 y lleva el número 11.388. Puede ser calificada —dice el autor citado en nota— como una de las mejores en su género y está inspirada en la sana doctrina de los principios rochdalianos. Vino a proteger a las sociedades auténticas contra la simulación cooperativa.

No enumera las clases de cooperativas, pero al establecer las formas de reparto de las utilidades, menciona las de consumo, de producción, de adquisición de elementos de trabajo, de transformación y venta de productos y, finalmente, las de crédito. No obstante, existen en el país diversos tipos de cooperativas que la ley no enuncia, pero no estando prohibidas y reuniendo además los requisitos legales exigidos, son aceptadas por las autoridades como sociedades cooperativas. Las cooperativas de consumo están abiertas a todos, de acuerdo a los términos explícitos de la ley. Existen varias de importancia formadas por los operarios de un mismo gremio: como el ferroviario, pero se va imponiendo la conveniencia de que esas sociedades abran sus puertas a todos los consumidores sin excepción.

La fiscalización de las cooperativas está a cargo del Ministerio de Agricultura y de acuerdo a sus más recientes estadísticas funcionaban en el país, al 30

(31) Para completar estas nociones recomendamos la lectura del artículo del profesor Oswald Stein, *Hacia la Seguridad Social*, publicado en la «Revista Internacional del Trabajo», volumen XXIV, número 3, septiembre de 1941, y la obra *Approaches to Social Security*, An International Survey, preparada por la Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1942, donde se señalan abundantes fuentes bibliográficas.

(32) Bernardo Delom, *La cooperación en la Argentina*, en *Movimiento cooperativo en las Américas*, publicado por la Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1943.

de junio de 1940, 646 cooperativas, de las cuales 76 eran de consumo, 70 de servicios eléctricos, 164 agrícolas, 96 de productos lácteos, 24 algodoneras, 36 vitivinícolas y frutícolas, 14 de tabaco y yerba mate, 63 de crédito, 30 de seguros y 73 de actividades diversas. El total de cooperadoras era de 365.738, el capital sumaba \$ 54.310.305 y el monto de las operaciones llegaba a \$ 161.135.000.

Una gran parte de estas sociedades está agrupada en organizaciones de segundo grado, denominadas generalmente federaciones. «La tarea inmediata de la cooperación debe ser el afianzamiento de las federaciones para organizar las compras en común, comercializar la producción y establecer relaciones entre estas entidades».

### XX

#### El problema de la vivienda

En el año 1915 se produce la primera manifestación legislativa que reviste alguna seriedad en materia de vivienda. Se dicta la ley número 9.667, que crea la Comisión Nacional de Casas Baratas, dependiente del Ministerio del Interior, organismo que concentró las funciones tendientes a procurar la construcción de casas destinadas a ser vendidas o alquiladas a obreros que percibieran sueldos reducidos, a estimular el desarrollo de cierta clase de sociedad de edificación, a crear cooperativas y, en general, todo lo que se relacionara con el fomento, la higiene y la seguridad de las habitaciones baratas. Para tener derecho a la adquisición de una de las viviendas que construía esta entidad, era menester que el adquirente no poseyera otra propiedad que valiera más de \$ 3.000, o una renta equivalente. El valor total del terreno y del edificio se abonaba en mensualidades fijas con un interés del 3 % y una amortización acumulativa del 5 % anual sobre el importe de la venta. Quedaban exentas por diez años del pago de la contribución territorial las casas adquiridas por obreros o empleados para su uso particular, siempre que su costo no excediera de 10.000 pesos.

Una ley del año 1920, la número 11.156, modificó las disposiciones del Código Civil sobre contratos de locación de casas, aumentando los derechos de los inquilinos. (33) Pero el aumento de la edificación hubiera sido el verdadero factor para contribuir poderosamente a la solución del problema, mediante la inversión del capital particular, del comercial, la multiplicación de sociedades de edificación y la concesión de préstamos hipotecarios a largos plazos y en condiciones cómodas.

Desde 1915, la Comisión Nacional de Casas Baratas construyó 977 casas, lo que da un promedio de 33 por año. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires edificó más de 5.000 viviendas; el Hogar Obrero (cooperativa) unas 550; la Acción Católica, alrededor de 400; la Municipalidad de Rosario, unas 900; el Hogar Ferroviario, más de 8.000, y algunos gobiernos provinciales y municipios del interior, un total de 1.000 casas más. Esto da un total de más de 15.000 viviendas; lo cierto es que hacen falta en el país más de 400.000.

(33) El 29 de junio de 1943, el Poder Ejecutivo dictó el decreto número 1.530, por el que se dispone una rebaja general de los alquileres, de acuerdo a un porcentaje establecido y creando una cámara cuyas funciones y atribuciones se fijaron por otro decreto número 2.175.

La acelerada industrialización de nuestra nación ha venido a agudizar el problema por la afluencia de operarios a las ciudades. El problema de la vivienda adquirió así un relieve extraordinario, poniéndolo a nivel de la importancia que reviste en muchos otros países, donde se lo considera como la segunda cuestión capital, inmediatamente después de la defensa nacional. Apreciación atinadísima: medítese la influencia decisiva que ejerce la habitación sana y digna sobre la salud física y moral del pueblo.

Ya se han construido 86 departamentos de tres y cuatro piezas cada uno en el barrio Alvear. El barrio Villa Concepción, en el partido de San Martín, será un modelo de lo que la Dirección de Vivienda de la Secretaría de Trabajo y Previsión quiere hacer. Junto a la casita individual bien construida, sana, aireada, completa, estará el parque, el bosque natural, la escuela, la iglesia, el gimnasio, la piscina de natación, el teatro al aire libre, el club, la cooperativa de consumo, el cinematógrafo, las escuelas de «nurses» y de puericultura, la cocina dietética, los consultorios médicos, los cursos de primeros auxilios y enfermería, los jardines de infantes, etcétera, es decir, todas las instituciones sociales complementarias de la vivienda familiar.

Para la construcción de este barrio, que constará de 530 casas individuales, se han destinado 6.000.000 de pesos.

En lo que resta del año 1944 se invertirán 25.000.000 más en un plan preliminar que comprende construcciones en la Capital Federal, Rosario, Santa Fe, Córdoba, Berisso, Mendoza, Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, La Pampa, Neuquén y Río Negro.

Entre las obras proyectadas para la Capital Federal se encuentra la terminación del barrio Alvear con un nuevo grupo de 1.200 departamentos, y el nuevo pabellón en la Boca, en terrenos adyacentes al Riachuelo, obras éstas cuyo costo está calculado en unos 14.000.000 de pesos.

A fin de facilitar la adquisición de la propiedad para el mayor número de personas e instituciones, contribuyendo indirectamente a la reactivación económica, se ha estudiado la implantación del régimen de dominio horizontal de la propiedad. De esta suerte, grandes núcleos de población podrán adquirir sus departamentos o sus pisos dentro de la ciudad, abaratando la vida, estabilizando la familia y solucionándose así, en buena parte, el problema del transporte. La experiencia de los países que adoptaron este instituto legal —el Brasil, el más cercano—, ha demostrado sus magníficos beneficios.

XXI

Otras leyes obreras

Integran el conjunto de la legislación nacional del trabajo algunas otras leyes que, si bien no revisten la importancia que tienen las que ya se han examinado, deben ser mencionadas como otros tantos peldaños del progreso social.

Tenemos así la ley número 11.126, que prohíbe la importación, fabricación y venta de fósforo blanco y amarillo; la 11.338, que prohíbe el trabajo nocturno en las panaderías entre las horas 21 y 5 del día siguiente; la 11.868, que ordena el levantamiento bianual del censo de desocupados en todo el país; la 12.205, que dispone que todo local de trabajo en establecimientos industriales y comerciales de la Capital Federal, provincias y territorios nacionales,

deberá estar provisto de asientos con respaldo en número suficiente para el uso de cada persona ocupada en los mismos, como así también los vehículos de transporte, ferroviarios, tranviarios, automotores, ascensores, etcétera, para el personal que en ellos presta servicios, y la número 12.789, sancionada el 29 de septiembre de 1942, que instituye el régimen aplicable a los «conchabadores», declarando comprendidos en sus disposiciones a los obreros que abandonen temporariamente el lugar de su residencia, con motivo de la demanda de braceros para las labores agrícolas, ganadera, minera y forestal o de cualquier otra naturaleza.

Debemos transcribir aquí, también, las disposiciones del Código Penal (título V, capítulo IV) sobre los delitos contra la libertad de trabajo y asociación, contenidas en los dos artículos siguientes:

Artículo 158. — Será reprimido con prisión de un mes a un año, el obrero que ejerciere violencia sobre otro para compelerlo a tomar parte en una huelga o boycott. La misma pena sufrirá el patrono, empresario o empleado que, por sí o por cuenta de alguien, ejerciere coacción para obligar a otro a tomar parte en un lock-out y a abandonar o ingresar a una sociedad obrera o patronal determinada.

Art. 159. — Será reprimido con multa de 1.000 a 4.000 pesos, el que, por maquinaciones fraudulentas, sospechas malévolas o cualquier medio de propaganda desleal, tratare de desviar, en su provecho, la clientela de un establecimiento comercial o industrial.

En este orden de ideas, corresponde citar además el artículo 990 del Código de Comercio, que trata de las penalidades a que se hacen pasibles los oficiales e individuos de la tripulación de una nave (gentes de mar) que, después de matriculados, abandonasen el buque antes de emprender el viaje.

XXII

Juzgamiento de las infracciones a las leyes obreras

La mayor parte de las leyes de que hemos tratado precedentemente, es decir, aquellas de las que era autoridad de aplicación el Departamento Nacional del Trabajo, imponen la pena de multa para el caso de infracciones cometidas contra sus disposiciones, y hasta la de prisión, con que se castiga, como se ha visto, las transgresiones a algunas de las prescripciones de la ley que regula el trabajo realizado en el domicilio del obrero. (34)

(34) En materia de pena de multa, habrá de llegarse algún día a la adopción de un método de fijación científica y racional de esta sanción. Existe un sistema que parece reunir las condiciones necesarias para que la penalidad grave con entera justicia sobre los multados, de acuerdo a sus posibilidades económicas. Este sistema es el preconizado en el anteproyecto sueco de Código Penal del año 1916, en cuyo capítulo II se contienen estas dos disposiciones:

Artículo 20. — Cuando alguno fuera condenado a una pena de multa, el tribunal, atendiendo a la fortuna del condenado, renta, cargas domésticas y demás circunstancias que influyen en la posibilidad de hacer efectivo el pago, fijará una cierta cantidad, que se considerará como constitutiva de la exacción que el multado puede sufrir por día; la pena de multa condenará a una de estas exacciones como mínimo y a doscientas como máximo, cuando en la ley no se determine otra cosa.

El procedimiento de aplicación de las multas ha variado mucho desde la iniciación de la legislación obrera en el país, pues al principio los testimonios de las actas labradas por los inspectores se enviaban al jefe de policía para la aplicación de la penalidad correspondiente. La policía fué también la autoridad encargada, en los primeros tiempos, de juzgar las infracciones a la ley sobre descanso hebdomadario. Pero en el año 1915, se dictó la ley 9.658, que reservó a la policía la única misión de atestiguar la comisión de una infracción; el acta del inspector era elevada por el Departamento Nacional del Trabajo al juez en lo correccional de la Capital Federal que correspondiere o al juez letrado del respectivo territorio nacional, para su juzgamiento. Más adelante fué modificado nuevamente el procedimiento por la ley número 11.570, del 25 de septiembre de 1929, actualmente en vigencia, y de acuerdo a sus disposiciones se juzgan ahora las infracciones a las leyes obreras argentinas. La Secretaría de Trabajo y Previsión, como autoridad de aplicación de las leyes obreras, juzga por sí misma todas las infracciones, en forma definitiva cuando la multa no excede de 300 pesos moneda nacional y con apelación ante la justicia en lo correccional, cuando la penalidad impuesta sea superior a esa suma. El acta de comprobación labrada por un empleado inspector de la Secretaría hace fe en el juicio mientras no se pruebe lo contrario. En audiencia pública y en forma verbal y actuada, se escucha al sumariado y al empleado o inspector firmante del acta, debiendo el acusado ofrecer la prueba de todo cuanto diga en su descargo. El sumario administrativo no puede durar más de diez días en la Capital y un mes en los territorios, y la Secretaría debe dictar su resolución dentro de los cinco días de cerradas las actuaciones. Cuando la multa es superior a 300 pesos, se puede apelar ante el juez en lo correccional, después de haberse hecho efectivo su importe; si no se paga dentro de las cuarenta y ocho horas —o de cinco días en los territorios— la Secretaría puede ordenar la clausura del establecimiento hasta que el condenado satisfaga la penalidad impuesta. En los casos de apelación, el juez en lo correccional —o el juez letrado en los territorios— debe señalar audiencia dentro de los cinco o diez días, respectivamente, a la que comparecerán el culpado y el representante de la Secretaría de Trabajo; las pruebas se reciben en la misma forma verbal y

Art. 21. — Cuando el importe de la multa exceda de cinco de dichas exacciones, podrá pagarse en plazos de una o varias exacciones cada vez; pero no podrá hacerse efectiva en fracciones del tipo de exacción. Cuando después de cuatro plazos no se ha pagado enteramente la multa se satisfará de una vez el resto.

El traductor español del anteproyecto sueco, comentando esta parte relativa a la multa, dice: «La pena de multa se regula en el anteproyecto sueco de un modo original y admirable. La exigencia científica de que la pena pecuniaria se adapte a las condiciones penales del culpado se concilia con la necesidad de fijar el *quantum* de la multa en relación con la gravedad del delito». Luego explica el término científico de «exacción», empleado en el proyecto, «En sueco se designa este tipo de exacción con una sola palabra, muy expresiva y que es imposible de traducir sintéticamente a nuestro idioma: «dagsbot». De este modo se concilian la individualización de la multa y el criterio de igualdad de la pena para delitos análogos. Supongamos que el código castiga una infracción determinada con una pena pecuniaria de 10 a 50 «dagsbotes». La misma infracción será penada siempre con la misma cantidad abstracta, pero para unos significará, por ejemplo, de 10 a 20 coronas y para otros de 1.000 a 5.000». (Jiménez de Asúa, *El anteproyecto de Código Penal sueco de 1916*, página 20.)

Va de suyo que, para lograr aquel desiderátum, habrían de introducirse otras mejoras al régimen imperante. Ante todo la ley deberá permitir al juzgador la discrimi-

actuada y no se admiten otras defensas que la falta de identidad del infractor o multado, la falsedad del hecho que se le imputa, la falta de autenticidad de la denuncia o la prescripción de la pena. «Cuando es el acta de infracción la que presenta vicios formales o internos que afectan su valor probatorio, se tiene la causal de absolución denominada en la ley falta de autenticidad de la denuncia, que es menester interpretar en tal sentido, ya que no se refiere a la falta de título de las personas que levanten el acta de infracción ni a la falsedad de la imputación, sino a que el modo de la comprobación sea más o menos perfecto». El juez debe fallar en la misma audiencia o dentro de los cinco días siguientes, ya sea confirmando la resolución administrativa o absolviendo al acusado. Si la multa confirmada no es pagada dentro de los cinco días de ejecutoriada la resolución condenatoria, el juez aplica la pena privativa de libertad equivalente y no se dispone la reapertura del establecimiento hasta que el condenado haya comenzado a cumplirla. En ningún caso se dejarán en suspenso las penas impuestas por infracciones a las leyes obreras, ni se podrá autorizar al condenado a pagar la multa en forma de cuotas. La prescripción de la acción para el cobro de las multas se producirá a los dos años de la fecha en que sea comprobada la infracción, pero su curso se interrumpirá si se le comprueba al sumariado, querrellado o condenado, una nueva transgresión a las leyes obreras.

Como se ve el procedimiento no es el mismo en primera o en segunda instancia, pues la amplitud de la prueba se reduce extraordinariamente ante la justicia correccional, lo que se explica si se tiene en cuenta que la decisión administrativa causa ejecutoria hasta la suma de trescientos pesos. El juez es además el único que puede disponer la detención del infractor, cuyo local se haya clausurado por falta de pago de la multa impuesta por la autoridad de aplicación, pues de tal autorización carece esta última, de acuerdo a los términos de la ley.

Esta ley ha sido acerbamente criticada por su rigor y fué llevada, poco después de sancionada, ante la Suprema Corte de Justicia, bajo la tacha de inconstitucional, pero ese alto tribunal la declaró válida. Se decía que, de acuerdo con la clásica división de poderes, todo lo que fuera aplicar sanciones penales debía corresponder al judicial y no al administrativo, pero la verdad

nación de la conveniencia u oportunidad de la aplicación de la multa, pues su estrictez excesiva, en ciertos casos, perjudica a quienes justamente esta legislación quiere amparar. Habrá de considerarse asimismo, la posibilidad de una enunciacón de circunstancias atenuantes —y también agravantes— como la residencia reciente en el país o lugar, el desconocimiento de la ley, etcétera. La primera circunstancia —reminiscencia rediviva del régimen de los estatutos— puede darse en el caso de un extranjero, nuevo residente, con relación a una norma eminentemente nuestra, como la ley que declara feriados los días de fiesta patria. La segunda posibilidad es igualmente atendible, pues si bien «la ignorancia de las leyes no sirve de excusa», —artículo 20 del Código Civil—, «ni excusará la responsabilidad por los actos ilícitos», —como reza el artículo 923 de ese cuerpo—, la verdad es que, por lo general, el común de las gentes las ignora y en esta materia suelen presentarse situaciones tan dudosas que ponen a prueba, incluso, la sabiduría de los entendidos. Por último, se impone a todas luces la creación de un recurso de revisión —con las necesarias restricciones— ante la misma autoridad de aplicación, para aquellos casos en que el sentido más elemental de equidad indica que debe reverse la imposición de una penalidad cuando ha habido error esencial o desconocimiento de circunstancias fundamentales —por alguna razón derecha—, como dice la ley 2, título 22 de la Partida IIIª, donde encuentra sus raíces todo recurso de reposición.

es que en muchas leyes que revisten este último carácter se encuentran antecedentes que desvirtúan este aserto. Casi todas las otras leyes obreras y sociales argentinas han pasado también por la Suprema Corte de Justicia Nacional, atacadas igualmente por los industriales como contrarias a los principios de la Constitución, sin el menor éxito, debiendo recordarse que, cuando nuestra Carta Magna fué sancionada en el año 1853, no se presentía siquiera en el país la expresión actual del problema obrero, por lo que se sostiene, y la jurisprudencia sentada justifica esta posición, que dentro de sus bases caben todos los principios jurídicos que están dando vida a esta nueva rama del derecho. Lo que se discute aún en presencia de la Constitución es una cuestión de facultades, esto es, la de deslindar la materia propia de la Nación y la que corresponde específicamente a las provincias, para legislar sobre trabajo, que es, por lo demás, un punto planteado y discutido en muchos otros países de régimen federativo.

La aplicación de esta ley en los territorios nacionales, ha sido reglamentada por decreto del Poder Ejecutivo, número 115.474 del 1º de octubre de 1937. (35)

(35) He aquí el texto del decreto número 115.474.

Buenos Aires, octubre 1º de 1937.

Visto este expediente por el cual el Departamento Nacional del Trabajo propone una nueva reglamentación de la ley número 11.570, para el juzgamiento de las infracciones a las leyes del trabajo en los territorios nacionales, y

CONSIDERANDO:

Que el decreto número 6.468 de fecha 22 de julio de 1932 confía a los jueces de paz la aplicación de las multas establecidas por las diversas leyes del trabajo, mediante el procedimiento de la ley número 11.570;

Que al delegarse esas atribuciones en personas que no dependen del Poder Ejecutivo, sino que desempeñan cargos electivos (ley número 1.532, artículo 10), el Departamento Nacional del Trabajo, a quien representen según la ley, ignora cómo ésta se cumple al no recibir los datos que serían indispensables para formarse un concepto sobre la eficacia general del sistema empleado;

Que esos poderes deben ser ejercidos por personas altamente responsables y comprometidas de la importancia que reviste la correcta aplicación de las sanciones que aquellas leyes establecen;

Que, en consecuencia, es conveniente que esas facultades sean otorgadas a los señores gobernadores, por ser éstos las autoridades locales superiores que deben velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones nacionales (ley número 1.532, artículo 7º).

Por ello y en uso de la facultad conferida por el artículo 86, inciso 2º de la Constitución Nacional,

*El presidente de la Nación Argentina,*

DECRETA:

Artículo 1º.—En los territorios nacionales tendrán el carácter de empleados delegados del Departamento Nacional del Trabajo, con las facultades de los artículos 2º y 5º de la ley número 11.570, además de los que destaque permanente o provisoriamente el mismo departamento:

- a) Los empleados a quienes encomienden los respectivos gobernadores la vigilancia sobre el cumplimiento de las leyes del trabajo en todo el territorio de su jurisdicción, en parte del mismo o en determinada industria o actividad especial;

XXIII

Movimiento obrero y asociaciones profesionales

Difícil es desentrañar la importancia del estímulo prestado a la actividad parlamentaria argentina por el movimiento obrero y gremial, que comienza a insinuarse en el año 1877, con la asociación «La Fraternidad», a la que siguieron muy pronto las denominadas «Vorwärts», el Círculo Socialista Internacional y la Federación Obrera Argentina, de la que se desprendió más tarde la Unión General de Trabajadores. En el año 1930 existían en la Argentina tres centrales obreras: la Confederación Obrera Argentina, sin tendencias especiales, adherida a la Federación Sindical Internacional, la Unión Sindical Argentina, de tendencias anárquicas, y la Federación Obrera Regional Argentina, de tendencias comunistas. En el año 1942 existían la Confederación General del Trabajo, con más de 330.000 afiliados, la Unión Sindical Argentina, con unos 27.000 y la Federación de Asociaciones de Empleados Católicos, con más de 21.000 afiliados.

El derecho común rige todavía el funcionamiento de las asociaciones profesionales, a falta de una ley especial, cuya necesidad es sentida, y que nunca ha llegado a dictarse no obstante las numerosas iniciativas que tiene a estudio el Congreso.

Por decreto del 24 de octubre de 1938, número 15.772, el reconocimiento de la personalidad de los sindicatos profesionales debe sujetarse a las siguientes condiciones: a) que concreten el cumplimiento de sus fines en obras

- b) Con respecto a las leyes números 11.837 y 12.205, los inspectores especiales que designen las municipalidades en virtud de la función que dichas leyes asignan a éstas.

Art. 2º.—A los efectos del artículo 3º de la ley número 11.570, representará al presidente del Departamento Nacional del Trabajo, en cada territorio, el respectivo gobernador, pudiendo delegar éste en funcionarios que de él dependan, la formación y substanciación del sumario administrativo encabezado por el acta de infracción, pero deberá dictar y firmar la resolución correspondiente, así como la orden de clausura del establecimiento o local de trabajo en el caso que prevé el artículo 4º de la referida ley.

Art. 3º.— Toda denuncia de infracción a las leyes del trabajo en un territorio nacional que se efectúe al Departamento Nacional del Trabajo, sin perjuicio de la inspección directa que éste podrá disponer, será transmitida por su presidente al gobernador del territorio respectivo a fin de que se realicen las comprobaciones inmediatas del caso por los empleados a que se refiere el inciso a) del artículo 1º de este decreto.

Art. 4º.— Los gobernadores remitirán mensualmente al Ministerio del Interior los datos estadísticos e informaciones referentes a la aplicación de las leyes del trabajo en el territorio de su gobierno.

Art. 5º.— El Departamento Nacional del Trabajo asesorará a los gobernadores en lo relativo a la interpretación y forma de aplicación de las leyes del trabajo, cuando ellos se lo requieran, y de oficio, si lo estimase conveniente para asegurar la uniformidad de criterio y de acción en la materia.

Art. 6º.— Derógase el decreto número 6.468 de fecha 22 de julio de 1932.

Art. 7º.— Comuníquese, publíquese, dése al Registro Nacional y archívese. Decreto N° 115.474.

y propósitos de utilidad social, concordantes con los intereses de la actividad a que se dedican sus componentes de acuerdo con los principios de las leyes en vigencia; b) que excluyan todo principio e ideología contrarios a los fundamentos de la nacionalidad y al régimen jurídico y social que determina la Constitución; c) que proscriban de sus procedimientos y métodos de acción gremial la directa y la imposición de la agremiación; y d) que se abstengan en absoluto de participar en cuestiones políticas y religiosas, así como afiliarse a entidades que no se hallen reconocidas como personas jurídicas. El mismo decreto crea una comisión especial que, con arreglo a estos principios, ha de elaborar el estatuto legal de los sindicatos.

Otro decreto del 15 de mayo de 1939 reglamenta el funcionamiento de las asociaciones extranjeras que, formadas en la República Argentina, carezcan de «fines útiles», en los términos del artículo respectivo de la Constitución nacional. Son las asociaciones que se constituyen para realizar propaganda por los idearios políticos o sociales de sus países de origen, cuyos problemas quieren traer, en su desvío, a un suelo libre de tales exageraciones lamentables. Establece que toda asociación, sea o no persona jurídica, que se constituya en la Capital Federal o en los territorios nacionales, debe comunicar al Ministerio del Interior o al jefe de policía del lugar respectivo, la denominación que adopte, sus finalidades, los reglamentos o estatutos y la nómina de sus componentes. Debe llevar un libro de actas y no puede tener ni utilizar otros distintivos que los consagrados por el Estado argentino, ni puede adoptar enseñas, himnos, uniformes o símbolos que correspondan a partidos o sociedades extranjeras. Las actas deben redactarse en idioma castellano. Ninguna asociación puede realizar actos que importen ingerencia, directa o indirecta, en la política de los países extranjeros, ni ejercer acción alguna coercitiva para obtener la adhesión a determinados ideales políticos, por amenazas o ventajas de cualquier naturaleza. Toda asociación nacional o extranjera debe tener origen exclusivamente dentro del territorio argentino, lo mismo que sus autoridades y reglamentos, y se sujetará a los principios democráticos y a la elección de sus autoridades por medio del sufragio de sus afiliados. No podrá depender de gobiernos o entidades extranjeras, ni recibir de ellos subvenciones o donaciones de ninguna especie, con excepción de las benéficas que podrán ser aceptadas previo conocimiento del Poder Ejecutivo. Las infracciones a estas disposiciones traen aparejada la inmediata disolución de la asociación, sin perjuicio de las penalidades que correspondan a sus miembros individualmente por el delito de asociación ilícita. (36)

No obstante la ausencia de una ley de asociaciones profesionales, los sindicatos se han desarrollado de hecho vigorosamente. Según el cuadro publicado por el Departamento Nacional del Trabajo, en su estudio denominado «Organización sindical, asociaciones obreras y patronales», correspon-

(36) Con fecha 20 de julio de 1943, el Poder Ejecutivo dictó el decreto número 2.669, que, en forma muy completa y previsoramente, legislaba sobre asociaciones profesionales patronales y obreras, creando una personería gremial y otros recaudos tendientes a rodearlas de mayor seriedad y prestigio. Este decreto fué dejado sin efecto por el que lleva el número 15.581, debido a ciertas dificultades que surgieron en su aplicación.

diente al año 1941, éstas son las cifras de los afiliados de los principales sindicatos, en los cinco años que se indican:

SINDICATOS	1936	1937	1939	1940	1941
Confederación General de Trabajadores . . . . .	262.630	289.393	270.320	311.076	330.681
Unión Sindical Argentina . . . . .	25.095	32.111	26.920	23.039	26.980
Federación de Asociaciones Católicas de Empleadas . . . . .	3.012	8.079	18.500	18.675	21.500
Autónomos . . . . .	72.834	68.105	120.869	120.038	127.538
Indefinidos . . . . .	1.398	21.214	—	—	—
Sumas . . . . .	369.969	418.902	436.609	472.828	506.699
Números índices . . . . .	100.—	112,23	118,01	127,80	136,96

Existían también en la Argentina, en julio de 1941, 174 asociaciones patronales con 50.408 afiliados.

En la provincia de Buenos Aires, la ley orgánica de su Departamento del Trabajo, número 4.548, de 30 de abril de 1937, se ocupa de las asociaciones profesionales y obreras, exigiéndoles la acreditación de ciertas circunstancias que pongan de manifiesto la rectitud y legalidad de sus procedimientos y su finalidad exenta de tendencias favorables a las doctrinas que atacan el orden constitucional vigente y su reconocimiento de los derechos que las leyes conceden a los individuos en general.

En lo que se refiere a empleados y funcionarios de la administración, la asociación ha estado permitida en el hecho.

El Congreso de Trabajo reunido en Rosario el año 1923, se pronunció en el sentido de que la ley debería conceder a las asociaciones profesionales personería jurídica, participación consultiva en diversos asuntos del trabajo, derecho de estar en juicio y facultad para concluir convenios colectivos con los patronos. En el mismo sentido se pronunció el Congreso de Católicos Sociales de América y el I Congreso Internacional de Economía Social que auspiciaron además el desarrollo de la cooperación y la mutualidad dentro de las asociaciones gremiales, el derecho de poseer inmuebles y de registrar marcas. Mucho se propugnó también la extensión de la asociación a los obreros agrícolas.

XXIV

Últimas disposiciones dictadas

Para terminar, daremos una nómina de los decretos más importantes dictados últimamente, relativos a esta rama del derecho; una lista completa con síntesis de los mismos puede ser consultada en el número 2 de la «Crónica Mensual de la Secretaría de Trabajo y Previsión», correspondiente al mes de junio de 1944, página 28 y siguientes.

Industria y comercio

Decreto número 8.209, de 31 de marzo de 1944, sobre uso de luz y energía eléctrica y cese de las actividades industriales y comerciales.

**Decreto número 20.262, del 2 de agosto de 1944**, sobre creación de la Secretaría de Comercio e Industria.

*Accidentes del trabajo*

**Decreto número 3.357, de 23 de julio de 1943**, uniforma el criterio aplicable a las liquidaciones y pago de las indemnizaciones.

**Decreto número 6.438, de 27 de agosto de 1943**, dispone que los poderes en estos juicios deben otorgarse ante el secretario del juzgado respectivo a fin de hacer gratuito este requisito.

**Decreto número 6.642, de 3 de septiembre de 1943**, los obreros de los Ferrocarriles del Estado pueden cobrar la indemnización por accidentes aunque perciban más de \$ 3.000 anuales.

**Decreto número 10.135 de 22 de abril de 1944**, sobre forma de establecer el salario diario.

*Colonización*

**Decretos números 14.001, de 12 de noviembre de 1943, y 15.707, de 7 de diciembre de 1943**, rebaja de los precios de arrendamientos agrícolas.

*Conciliación y arbitraje*

**Decreto número 7.135, de 3 de septiembre de 1943**, sobre intervención conciliatoria de la autoridad de aplicación en las divergencias entre patronos y empleados por cuestiones de trabajo.

*Contratos de trabajo*

**Decreto ley número 10.644, de 26 de abril de 1944**, sobre condiciones de trabajo de los obreros de la zafra.

*Descanso dominical y feriados*

**Decreto número 5.892, del 8 de agosto de 1943**, venta y reparto de pan en sábados y domingos.

**Decreto número 10.481, de 8 de octubre de 1943**, venta y reparto de carnes y aves en domingos.

**Decreto número 8.368, del 31 de marzo de 1944**, que reimplanta el descanso dominical en los establecimientos de venta y reparto de carnes y aves, fruta, verdura y pescado.

**Decreto número 8.901, del 10 de abril**, declara feriado nacional el 14 de abril, «Día de las Américas».

**Decreto número 10.008, de 7 de abril de 1944**, que autoriza el trabajo en domingo para las camareras de aviones.

**Decreto número 10.293, de 25 de abril de 1944**, que declara feriado en todo el país el 1º de mayo de ese año.

**Decreto número 10.991, de 29 de abril de 1944**, que declara feriado y comprendidos en la prohibición de trabajar establecida en las leyes de descanso en todo el país a los días 1º de Mayo, 25 de Mayo, 20 de Junio, 9 de Julio y 12 de Octubre. El artículo 2º de este decreto dispone que «el Estado y los dadores de trabajo abonarán a todo su personal que no gozare de la remuneración respectiva, el salario correspondiente a los días señalados, aun cuando coincidieran en domingo y no hubiesen prestado trabajo».

*Duración del trabajo*

**Decreto número 4.414, de 6 de agosto de 1943**, declara insalubres los lugares donde se ajecuta el curtido, adobe y tintura de pieles y cueros.

**Decreto número 775, de 25 de enero de 1944**, modifica la ley número 11.837, al permitir la apertura a la hora 5 de los establecimientos comerciales.

*Estadística. — Censo*

**Decreto ley número 10.783, del 6 de octubre de 1943, y 16.534, del 17 de diciembre del mismo año**, sobre levantamiento de un censo general en toda la República.

*Medidas de higiene y prevención*

**Decreto número 7.134, de 1 de septiembre de 1943**, sobre medidas de seguridad en el manejo de aparatos de soldadura eléctrica y autógena. Este decreto fué suspendido en su aplicación por el que lleva el número 15.095, de 27 de noviembre de 1943.

*Previsión Social. — Jubilaciones y ahorro*

**Decreto número 1.739 de julio 6 de 1943**, reglamentando la integración de los aportes jubilatorios para los obreros ferroviarios que no hubieran sufrido descuentos y se encuentren comprendidos en la ley 12.825.

**Decreto número 1.879 de julio 13 de 1943**, estableciendo que serán a cargo de la Nación los gastos causídicos originados en juicios por jubilaciones o pensiones.

**Decreto número 2.969 de julio 21 de 1943**, modificándose la reglamentación de la ley número 11.923, en lo relativo a la forma como deben hacerse los aportes prescriptos por esta ley de jubilaciones.

**Decreto número 4.462 de agosto 6 de 1943**, declarándose comprendido en el régimen jubilatorio para la Marina Mercante Nacional (ley número 12.612) al personal asalariado de entidades marítimas deportivas.

**Decreto número 5.369 de agosto 18 de 1943**, modificándose la reglamentación de la ley de jubilaciones y pensiones civiles (leyes números 4.349 y 11.923), y considerándose afiliados forzosos a los funcionarios reemplazantes, interinos, etcétera.

**Decreto ley número 10.196 de octubre 8 de 1943**, modificando la ley de amparo (número 4.235), estableciéndose para los empleados que desempeñen funciones policiales en general, indemnizaciones y pensiones por incapacidades provenientes de enfermedades o de accidentes originados en actos de servicio.

**Decreto número 4.152 de febrero 12 de 1944**, designándose al Director General de Previsión Social de la Secretaría de Trabajo y Previsión para integrar el Consejo de Administración de la Caja Nacional de Ahorro Postal en reemplazo del presidente del ex Departamento Nacional del Trabajo.

**Decreto número 5.855 de marzo 10 de 1944**, modificándose el artículo 69 de la reglamentación de la ley número 9.527 (creación de la Caja Nacional de Ahorro Postal), en lo relativo a la inutilización de los boletines de ahorro canjeados.

**Decreto número 6.652 de marzo 16 de 1944**, obligando a las empresas a que se refieren los artículos 1º y 2º de la ley número 11.110 (de jubilaciones,

pensiones y subsidios para el personal de empresas particulares) a depositar mensualmente en el Banco de la Nación, el excedente de lo cobrado por aumento de tarifas, y reglamentando su fondo.

**Decreto ley número 8.539 de abril 10 de 1944**, por el que se modifica la ley número 4.349 (orgánica de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles), y se reglamenta la intervención de la Secretaría de Trabajo y Previsión en las prestaciones que acuerda esa Caja.

**Decreto número 9.651 de abril 19 de 1944**, modificando el decreto número 143.683/43 en lo que respecta a la concesión de préstamos hipotecarios de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Empresas Bancarias.

**Decreto ley número 10.205 de abril 22 de 1944**, declarando afiliado forzoso de la ley de jubilaciones y pensiones civiles (números 4.349 - 11.923), a los obreros jornalizados o destajistas dependientes del Estado nacional.

**Decreto ley número 10.315 de abril 25 de 1944**, incluyendo al personal de hospitales, clínicas, sanatorios, y demás establecimientos similares en la ley número 11.110 de jubilaciones, pensiones y subsidios para el personal de empresas particulares.

**Decreto ley número 10.424 de abril 25 de 1944**, declarándose intervenidas las Cajas Nacionales de Jubilaciones e Institutos Anexos a las mismas, y creándose el Consejo Nacional de Previsión Social.

**Decreto número 10.425 de abril 25 de 1944**, integrándose el Consejo Nacional de Previsión Social.

**Decreto número 10.643 de abril 26 de 1944**, ampliándose el presupuesto de sueldos de la Caja Nacional de Ahorro Postal.

#### Reglamentaciones especiales del trabajo

##### a) Almacenes y despensas

**Decreto número 5.070 de agosto 14 de 1943**, estableciendo un régimen especial de trabajo para el personal ocupado en almacenes y despensas de comestibles de venta al por menor de la Capital Federal.

**Decreto ley número 10.316 de abril 25 de 1944**, estableciéndose un régimen especial de apertura y cierre para las despensas y almacenes de comestibles de venta al por menor.

##### b) Emergencia

**Decreto número 2.433 de julio 13 de 1943**, estableciéndose normas para autorizar excepciones a la ley de jornada legal (número 11.544) en los trabajos de urgencia necesarios a la defensa nacional. Substituído por el número 10.249.

**Decreto número 3.809 de julio 29 de 1943**, prorrogándose hasta el 31 de julio de 1944, el régimen de excepción dispuesto por el decreto número 125.220/42, por el que se autoriza a las fábricas de papel para periódico de la Capital Federal a trabajar en sábados después de la hora 13 y durante los domingos.

**Decreto número 4.951 de agosto 9 de 1943**, prorrogando por otro año el régimen de excepción establecido en el decreto número 117.902/42, por el que se autoriza en la Capital Federal la fabricación de vidrio para envases en sábado después de la hora 13 y durante los domingos.

**Decreto ley número 7.977 de septiembre 9 de 1943**, reglamentándose medidas de protección, salarios mínimos y condiciones de trabajo para el personal argentino embarcado en buques extranjeros que navegan en zonas de guerra.

**Decreto número 1.888 de enero 31 de 1944**, prorrogándose hasta el 31 de diciembre de 1944 el régimen de excepción establecido en el decreto número 102.163/41, por el que se autoriza en la Capital Federal la fabricación de hilado de algodón para envase en sábados después de la hora 13 y durante los domingos.

**Decreto número 6.791 de marzo 22 de 1944**, prorrogándose hasta el 17 de octubre de 1944 el régimen de excepción establecido en el decreto número 133.294/42, por el que se autoriza en la Capital Federal la fabricación de lana peinada en sábados después de la hora 13 y durante los domingos.

**Decreto ley número 10.249 de abril 25 de 1944**, facultándose a la Secretaría de Trabajo y Previsión para autorizar excepciones a las leyes números 4.661, 11.640 y 11.544 (de descanso y jornada legal), para la realización de trabajos destinados a la defensa nacional.

**Decreto número 11.726 de mayo 4 de 1944**, prorrogándose por un año el régimen de excepción establecido por el decreto número 138.417/42, por el que se autoriza en la Capital Federal la fabricación de «goma regenerada» en sábados después de la hora 13 y durante los domingos.

**Decreto número 11.727 de mayo 4 de 1944**, prorrogándose por un nuevo año el régimen de excepción establecido por el decreto número 141.408/43, por el que se autoriza en la Capital Federal la fundición, laminado y trafilado de cobre.

##### c) Ferroviarios

**Decreto número 2.459 de julio 26 de 1943**, disponiendo se dejen sin efecto las retenciones de 4 ½ % que efectuaba a su personal la Administración General de los Ferrocarriles del Estado.

**Decreto número 6.638 de septiembre 3 de 1943**, confirmando resolución ministerial y obligándose a la empresa del Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico a devolver las retenciones efectuadas a su personal en el período 1941 - 1942.

**Decreto ley número 17.468 de diciembre 23 de 1943**, estableciéndose para el personal ferroviario comprendido en la ley número 10.650 y sus complementarias, vacaciones anuales, con percepción de haberes.

**Decreto número 18.263 de octubre 31 de 1943**, exceptuando del Estatuto del Servicio Civil de la Nación, al personal ferroviario comprendido en la ley número 10.650 y sus complementarias.

**Decreto ley número 167 de enero 7 de 1944**, acordando a la Unión Ferroviaria y a La Fraternidad un subsidio para la construcción de un policlínico

**Decreto ley número 168 de enero 7 de 1944**, estableciéndose que el personal ferroviario comprendido en la ley número 10.650 y sus complementarias deberán contribuir para la creación de un fondo de asistencia y previsión social.

**Decreto número 5.859 de marzo 8 de 1944**, reglamentándose el alcance y la forma en qué deberán ser concedidas las licencias anuales con retribución establecidas para el personal ferroviario por el decreto-ley número 17.468/43.

**Decreto número 9.694 de abril de 1944**, creándose la Dirección General de Asistencia y Previsión Social para Ferrovianos y reglamentándose su organización y funcionamiento.

**Decreto número 9.695 de abril 17 de 1944**, estableciéndose que los maquinistas o motoristas ferroviarios afectados por incapacidad podrán recurrir, a los efectos del informe médico respectivo, ante la Dirección General de Ferrocarriles de la Nación.

**Decreto ley número 11.567 de mayo 3 de 1944**, estableciéndose la forma en que se hará efectivo el subsidio acordado a la Unión Ferroviaria y La Fraternidad para las obras del Policlínico y Asistencia y Previsión Social, dispuesto por el decreto-ley número 167/44.

d) *Hospitales, Clínicas y Sanatorios*

**Decreto número 10.819 de abril 28 de 1944**, modificándose el decreto número 111.370/37, reglamentario del trabajo en los hospitales, clínicas, sanatorios, manicomios y casas de salud, incluyéndose entre éstos a los asilos y prescribiéndose para el personal ocupado en los mismos, la jornada máxima de ocho horas o cuarenta y ocho semanales.

**Decreto número 11.634 de mayo 4 de 1944**, extendiéndose al personal de la Sociedad de Beneficencia de la Capital y entidades similares los beneficios de la jornada de 8 horas en la forma establecida por la reglamentación especial para hospitales, clínicas, sanatorios, casas de salud, etcétera.

e) *Marítimos y portuarios*

**Decreto ley número 11.699, de mayo de 1944**, reajustándose los cuadros de categorías, sueldos, y jornales del personal ferroviario escalafonado de la Dirección de los Puertos de Buenos Aires y La Plata, y empleados de las Subdelegaciones de la Dirección General de Contabilidad y «Contralor» de Trabajos Públicos, estableciéndose para los mismos bonificaciones por antigüedad.

**Decreto número 13.943, de junio 3 de 1944**, dejándose sin efecto el artículo 32 del decreto número 562/30 (reglamentario del trabajo de los servicios marítimos y portuarios) en lo relativo a serenos y guardianes a fin de que la jornada de los mismos no exceda de las 8 horas (o 48 semanales), establecidas por la ley número 11.544 (de jornada legal).

f) *Periodistas*

**Decreto número 13.407 de diciembre 31 de 1943**, reglamentando las funciones de la prensa y de los periodistas en todo el territorio de la Nación.

**Decreto ley número 7.618 de marzo 25 de 1944**, por el que se deroga el decreto número 13.407 y se establece el Estatuto del Periodista reglamentándose para el gremio salarios mínimos, indemnizaciones por enfermedades, despido y accidentes y fijándose condiciones de trabajo.

**Decreto número 14.200, de junio 3 de 1944**, fijándose las categorías de las empresas periodísticas de la Capital Federal a los efectos del pago de los sueldos mínimos establecidos por decreto-ley número 7.618/44 (Estatuto del Periodista).

*Salarios*

**Decreto ley número 14.672, de 20 de noviembre de 1943**, que establece el salario mínimo y condiciones de trabajo en las tareas de recolección y trilla de la cosecha fina en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, en ciertos departamentos de San Luis, Santiago del Estero y la gobernación de La Pampa.

**Decreto ley número 5.857, del 8 de marzo de 1944**, que fija salarios mínimos y condiciones de trabajo para la recolección y desgrane de la cosecha de maíz.

*Territorios nacionales*

**Decreto número 11.185 de octubre 13 de 1943**, autorizando a los gobernadores de territorios para designar inspectores del trabajo, inclusive entre los empleados públicos que permanentemente desempeñen otras funciones.

**Decreto ley número 18.517 de diciembre 31 de 1943**, modificando la ley orgánica de los territorios nacionales en lo relativo a la administración de justicia y a la profesión de escribano.

**Decreto número 5.854 de marzo 10 de 1944**, modificando la reglamentación de las leyes números 4.661 y 11.640 (de descanso dominical y sábado inglés), para territorios nacionales, en lo relativo a la fabricación y reparto de cerveza, hielo y helados.

*Trabajo en el domicilio*

**Decreto número 1.946, del 6 de julio de 1943**, autorizó al Departamento Nacional del Trabajo para coordinar el procedimiento de aplicación de la ley número 12.713 con las autoridades pertinentes de la provincia de Buenos Aires.

**Decreto número 6.458, del 20 de marzo de 1944**, que modifica la reglamentación de la ley en lo relativo a la forma de pago a los obreros que no concurrieran a cobrar en los días previamente señalados.

*Vivienda*

**Decreto ley número 1.580 del 29 de junio de 1943**, estableciéndose rebaja en los alquileres de inmuebles destinados a vivienda, comercio, industria o ejercicio de otra actividad lícita, en la Capital Federal y pueblos circunvecinos.

**Decreto ley número 2.175 de julio 8 de 1943**, creándose la Cámara de Alquileres.

**Decreto número 2.746 de julio 13 de 1943**, creándose la Comisión Asesora para la Vivienda Popular.

**Decreto número 3.862 de julio 29 de 1943**, reglamentándose el funcionamiento de la Cámara de Alquileres de la Capital Federal.

**Decreto número 4.853 de agosto 6 de 1943**, fijándose normas a las que deben ajustarse las sociedades de ahorro para la vivienda familiar.

**Decreto ley número 5.893 de agosto 20 de 1943**, ampliándose las disposiciones del decreto ley número 1.580, sobre rebaja de alquileres.

**Decreto ley número 9.584 de agosto 22 de 1943**, autorizándose a la Cámara de Alquileres para abrir una cuenta especial en el Banco de la Nación, en la que se depositarán los alquileres impagos.

**Decreto ley número 12.234 de agosto 21 de 1943**, estableciéndose que los funcionarios designados por el Presidente de la Cámara de Alquileres, serán los encargados de la aplicación y percepción de las multas que se impongan por infracciones a los decretos sobre alquileres.

**Decreto ley número 4.101 de febrero 12 de 1944**, modificándose el número 1.580, sobre rebaja de alquileres en lo relativo a las penalidades aplicables.

**Decreto número 10.248 de abril 25 de 1944**, que dicta normas que reglamentan el suministro de calefacción y agua caliente en la Capital Federal.

**Decreto ley número 13.673 de mayo 30 de 1944**, por el que se agrega un nuevo artículo al decreto ley número 9.584/43, reglamentándose el procedimiento de la Cámara respectiva en lo relativo a la consignación de alquileres impagos.

ARGENTINA \* \* \*

El 28 de julio de 1944 fué dictado en acuerdo general de ministros el decreto número 20.263, sobre rebaja de los precios de los artículos de primera necesidad, que se basa en las disposiciones de la ley de emergencia número 12.591 del 8 de septiembre de 1939. En uno de los párrafos de sus fundamentos se dice con atinada concisión que «el Gobierno de la Revolución Nacional pecaría de grave imprevisión si contribuyere con su asentimiento constante a elevar los salarios de los trabajadores en vez de recurrir al ajuste periódico del precio de las cosas con el fin de evitar una inflación artificiosa de la economía nacional». Este decreto determina los precios de los artículos de alimentación, utensilios para el hogar, ropa de vestir para hombres, mujeres y niños, ropa blanca en general, etcétera. La aplicación de sus disposiciones queda a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio y sus transgresiones se sancionan con las penalidades impuestas por la ley número 12.591; el decreto encarga a la Secretaría de Trabajo y Previsión, de acuerdo con la de Industria y Comercio, la organización de un servicio especial para verificar la forma en que la autoridad pertinente inspecciona y sanciona el cumplimiento de este decreto. Por último, trae una prescripción de acuerdo a la cual los industriales y comerciantes, sean mayoristas, minoristas o intermediarios, afectados por las medidas dispuestas en este decreto, deben presentar, dentro de un plazo perentorio, a la Secretaría de Industria y Comercio, en ejemplar duplicado, una declaración jurada de las existencias de los artículos y productos de las categorías mencionadas.

Por último, es preciso agregar los decretos números 19.941 y 21.377 (año 1944), el primero de los cuales reglamenta la aplicación del número 10.991 ya mencionado, y el segundo modifica el artículo 4º de la ley número 11.570, de juzgamiento de infracciones a las leyes obreras, cuyas prescripciones se explican en el capítulo XXII. El artículo 6º del decreto señalado reviste especial importancia, pues dispone que «sin perjuicio de las penalidades establecidas en cada caso por las leyes de fondo, considéranse infracciones a las leyes de trabajo, reprimibles con las penas establecidas en el presente decreto» (multa de \$ 20 a 100.000 por persona en infracción) «la violación a cualquiera de las disposiciones contenidas en el mismo o a disposiciones reglamentarias de leyes o decretos nacionales o provinciales en vigencia en materia de trabajo».

#### Consideraciones finales

Esta síntesis, deliberadamente sucinta, que de nuestra legislación social hoy imperante acaba de leerse, ofrece una idea somera del estado actual que ha alcanzado esta importante rama del derecho, formada al amparo de las cláusulas constitucionales dictadas para «promover el bienestar general», que han venido condicionando su desenvolvimiento en los noventa años ya cumplidos de su vigencia.

Perpetuo debe ser el estado de transformación evolutivo de esta legislación, acelerada ahora más que nunca por imperio e imposición de acontecimientos cuya resonancia ha venido a perturbar tan profundamente la marcha de la civilización que vivimos.

Aquí también, entre nosotros, se puso de manifiesto, con ostensible asiduidad, esa necesidad de buscar el perfeccionamiento de las instituciones existentes, de crear otras nuevas y de facilitar la evolución de las normas que rigen las relaciones del trabajo y de la esfera de acción de la previsión. Por eso se realizaron las modificaciones, cuando su necesidad era manifiesta, cuyas implicancias es tal vez posible rastrear en las páginas anteriores.

La aplicación de otras muchas prescripciones ha evidenciado la conveniencia, cuando no la necesidad, de proceder a su enmienda. Ello es particularmente aplicable, verbigracia, a la discutida ley 11.729; en otros casos, será preciso dictar los reglamentos relativos a ciertas relaciones, con respecto a las cuales aun no se había legislado, como en materia de existencia y funcionamiento de asociaciones profesionales patronales y obreras, o de implantación del salario mínimo para todos, con división del país en diferentes zonas a los efectos de su regulación, con lo que se lograría la flexibilidad para amoldarlo a las prescripciones del costo de la vida (salario móvil) y a las necesidades individuales (salario familiar).

La enorme complejidad e importancia de los problemas sociales ha impuesto la creación tan necesaria como esperada, de la Secretaría de Trabajo y Previsión, como un peldaño aun inevitable que nos aproxima al ministerio; las alteraciones que trajo la guerra obligaron a los poderes del gobierno a adoptar diferentes medidas de previsión, más o menos transitorias y excepcionales, como la ley de emergencia número 12.591 con que se tendía a reprimir las especulaciones, dictada el 8 de septiembre de 1939, a escasos días del estallido de las hostilidades en Europa, sobre cuyas prescripciones se fundamenta el decreto número 20.263 relativo a precios máximos de artículos de primera necesidad, que hemos reseñado.

Entretanto, la elaboración para un futuro cercano de preceptos y estatutos, no se detiene un punto. Se ceñirán a normas el trabajo del obrero industrial, el del peón, el del servicio doméstico, el de los empleados de casas de renta y luego el de las personas ocupadas en circos y en los espectáculos de «varietés»; después se creará un régimen de asignaciones familiares, una ley orgánica para la Caja de Jubilaciones de los Periodistas, un sistema de jubilación para los empleados del comercio y la industria, la ampliación de los beneficios del seguro de maternidad para las obreras que trabajan en su propio domicilio, un régimen de multas por infracciones a las leyes sociales, etcétera.

Ya traspone las etapas de su elaboración legislativa un proyecto de fuero especial del trabajo, preparado en la Asesoría Jurídica de la Secretaría de Trabajo. Serían dos decretos, uno sobre organización, competencia y procedimiento para la Capital Federal, otro que crea el recurso de inaplicabilidad de la ley ante el tribunal superior, organismo que se proyecta para uniformar la jurisprudencia de las distintas jurisdicciones del país en esta materia. (37)

Vamos a extendernos sobre este proyecto. La competencia de los tribunales que instituye se limita a los casos contenciosos que tengan por origen conflictos de derecho fundados en disposiciones legales o contractuales atinentes al trabajo. Propone la creación de veinte juzgados en la Capital Federal a cargo de letrados, prescindiendo del sistema de representación paritaria, aunque se admite el asesoramiento de expertos cuando así lo aconseje la índole de la cuestión. Como tribunal de apelación actuaría una cámara compuesta de nueve miembros, para entender en los casos de recursos contra sentencias superiores a mil pesos, pues las inferiores serían inapelables.

Los jueces y camaristas sólo serían removidos por las causas previstas para los demás magistrados judiciales, mediante enjuiciamiento especial.

Los conflictos por modificación de las condiciones de trabajo o rebaja de salarios se substanciarían ante tribunales arbitrales instituidos con el propósito de evitar la rescisión del contrato como requisito necesario a su juzgamiento. El procedimiento sería impulsado de oficio, con términos breves, perentorios e improrrogables.

Habría instancia previa obligatoria de conciliación ante una comisión de carácter administrativo y de no haber avenimiento el demandado debería contestar y allegar las pruebas en el mismo acto. El magistrado tendría para la aceptación y substanciación de ellas amplia facultad.

Los menores adultos se considerarían mayores de edad para iniciar y proseguir las tramitaciones judiciales.

Se crearía el Ministerio Público de Trabajo, dependiente del Poder Ejecutivo, para representar los intereses fiscales de los menores e incapaces ante este fuero y sería parte en todos los juicios con facultad de instar el procedimiento, ofrecer pruebas y sugerir las medidas o reformas que vea convenir a la mejor tramitación de las causas.

Nuevas instituciones de derecho irán perfilándose en el futuro en ese vasto campo de las relaciones industriales, del trabajo y de la previsión, a medida que se desenvuelva la diversificación de nuestra floreciente producción nacional, mediante el desarrollo armónico y progresivo de nuevas industrias, cuyo éxito parece asegurado en el mercado interno y en el exterior, superadas que sean las dificultades de la hora incierta actual del mundo, o se planteen los nuevos problemas que traerá consigo la terminación de la guerra, con la vuelta de las vinculaciones normales entre los pueblos, la reanudación del comercio y del tráfico marítimo y aéreo, la llegada de contingentes inmigratorios, etcétera. Tales previsiones deberán aprovechar los resultados obtenidos por la experiencia foránea, pero tendrá que inspirarse, primordialmente, en las verdaderas necesidades y en la idiosincrasia de un país con características propias, con relieves ya bien definidos y con una personalidad destacada —abundantes pruebas hay de ello— en el concierto continental, que van exigiendo desde ahora una originalidad específica en su legislación social.

(37) Los principios teóricos y las bases de este fuero han sido expuestos por Henri Binet, de la Oficina Internacional del Trabajo, en «Jurisdiction du Travail», Quebec, 1943 y por el doctor José Figuerola, en «La Colaboración Social en Hispanoamérica», Buenos Aires, 1943, página 226 y siguientes.

## BIBLIOGRAFIA

- Amillano, Antonio: «Legislación Nacional del Trabajo». Buenos Aires, 1939.  
Antokoletz, Daniel: «Tratado de Legislación del Trabajo y Previsión Social». Buenos Aires, 1941.  
Bielsa, Rafael: «De la culpa en los accidentes del trabajo». Buenos Aires, 1919.  
Bunge, Augusto: «Proyecto de Código de Seguro Nacional». Buenos Aires, 1917.  
Burnett: «The Economic Value of Accident Prevention». 1928.  
Balella, Juan: «Lecciones de Legislación del Trabajo. Las Asociaciones Profesionales. El contrato de trabajo. Las jurisdicciones del trabajo». Madrid, 1933.  
Caffarena, Agustín R.: «El Seguro por el Estado».  
Carnelutti, Francisco: «Lezioni di Diritto Industriale». Padua, 1930. «Infortuni sul Lavoro».  
Cueva, Mario de la: «Derecho Máximo del Trabajo». México, 1938.  
Chavarría, Melchor I.: «Legislación del Trabajo en la Provincia de Mendoza». Mendoza, 1940.  
Despontin, L. A.: «La Técnica en el Derecho del Trabajo. Legislación y Derecho del Trabajo, de la Industria y de la Previsión Social». Prólogo del doctor Carlos Saavedra Lamas. Buenos Aires, 1943.  
Devinat, Paul: «La Organización Científica del Trabajo en Europa». (O. I. T.). Madrid, (s. f.).  
Desmarás, Carlos R.: «La Organización de los Tribunales del Trabajo en Francia». Santa Fe, 1941. «Ley de Trabajo a Domicilio, Número 12.713». Buenos Aires, 1942.  
Esterkin, I. y Ruprecht, A. (h.): «Derecho Argentino del Trabajo. Legislación y Antecedentes Nacionales». Rosario, 1940.  
Exner: «La Fuerza Mayor». Traducción castellana. Madrid, 1905.  
Figuerola, José: «Jornada de Trabajo, Descanso Semanal, Censos Profesionales». Buenos Aires, 1933.  
Ferrarazzo, E. J.: «La Acción Obrera». Buenos Aires, 1927.  
Gide, Charles: «Les Institutions de Progrès Social».  
González Galé, José: «Jubilaciones y Seguros Sociales». Buenos Aires, 1929.  
Joteico, J.: «La Ciencia del Trabajo y su Organización». Madrid, 1926.  
Litala: «Diritto della Assicurazione Sociale».  
Moret, C.: «Leyes del Trabajo Nacionales y Provinciales con sus decretos reglamentarios». Buenos Aires, 1941.  
Menéndez, Rafael C.: «La Nueva Reglamentación del Trabajo a Domicilio». Buenos Aires, 1944.  
Ossorio y Florit, Manuel: «Los Riesgos en el Trabajo». Buenos Aires, 1943.  
Pic, Paul: «Traité élémentaire de Legislation Industrielle». Les Lois Ouvrières, 1931-1937.

- Pérez, Benito: «La Familia Obrera en la Ley de Accidentes del Trabajo». Santa Fe, 1943. «Caracteres Particulares del Contrato de Trabajo». Buenos Aires, 1941. «Los Fueros del Trabajo». Buenos Aires, 1941.
- Piccaluga, P. L. y Basso, A. E.: «Legislación Industrial y Obrera». Buenos Aires, 1929.
- Palacios, Alfredo L.: «El Nuevo Derecho». Buenos Aires, 1920. «La Fatiga y sus Proyecciones Sociales». Buenos Aires, 1935.
- Pozzo, Juan D.: «Accidentes del Trabajo». Buenos Aires, 1939.
- Ramírez Gronda, J. D.: «Derecho del Trabajo en la República Argentina, Doctrina, Legislación, Jurisprudencia». Prólogo del doctor L. Anastasi. Buenos Aires, 1940.
- Rietti, Dardo A.: «La Culpa y las Incapacidades en la Ley de Accidentes del Trabajo», «Enfermedades Profesionales y del Trabajo». Córdoba, 1933.
- Rouast y Givord: «Traité du Droit des Accidents du Travail». París, 1934.
- Reverter, Angel: «Recopilación de Decretos Leyes y Decretos Reglamentarios». Año 1943. Buenos Aires, 1944.
- Sander, J. C.: «Legislación del Trabajo». Buenos Aires, 1942.
- Stassen, M.: «Maladies Professionels».
- Sachet, Adrien: «Traité Théorique et Pratique de la Legislation sur les accidents du Travail et le maladies professionnels». 3ª Edición. París, 1934-1939. Tres tomos.
- Saleilles: «Les Accidents du Travail».
- Tissenbaum, Mariano R.: «Los Riesgos del Trabajo Industrial». 1938.
- Unsain, Alejandro M.: «Legislación del Trabajo». Buenos Aires, 1928. Tres tomos. «Trabajo a Domicilio, Exposición y Comentario a la ley 12.713». Buenos Aires, 1942.
- Walker Linares, Francisco: «Nociones Elementales de Derecho del Trabajo». Santiago de Chile, 1941.

## INDICE

	Página
I. — Antecedentes históricos hispanoamericanos . . . . .	5
II. — Primeras inquietudes sociales . . . . .	8
III. — El Código Civil y la legislación social . . . . .	9
IV. — Primera ley obrera argentina: descanso hebdomadario	11
V. — El ex Departamento Nacional del Trabajo . . . . .	13
VI. — La Secretaría de Trabajo y Previsión . . . . .	17
VII. — La organización internacional . . . . .	18
VIII. — El trabajo de las mujeres y de los menores de edad,	20
la ley de maternidad y la organización del aprendizaje	20
IX. — Duración de la jornada de labor . . . . .	22
X. — Protección del salario . . . . .	25
XI. — Colonización . . . . .	27
XII. — Desocupación . . . . .	28
XIII. — Estadística del trabajo . . . . .	31
XIV. — El régimen de las colocaciones . . . . .	33
XV. — El contrato del empleo privado. La ley número 11.729	35
XVI. — Indemnización de los accidentes del trabajo . . . . .	37
XVII. — Trabajo en el domicilio . . . . .	41
XVIII. — Ahorro y seguro social . . . . .	43
XIX. — Movimiento cooperativo . . . . .	48
XX. — El problema de la vivienda . . . . .	49
XXI. — Otras leyes obreras . . . . .	50
XXII. — Juzgamiento de las infracciones a las leyes obreras . . . . .	51
XXIII. — Movimiento obrero y asociaciones profesionales . . . . .	55
XXIV. — Últimas disposiciones dictadas . . . . .	57
Reglamentaciones especiales del trabajo . . . . .	60
Consideraciones finales . . . . .	65
Bibliografía . . . . .	67

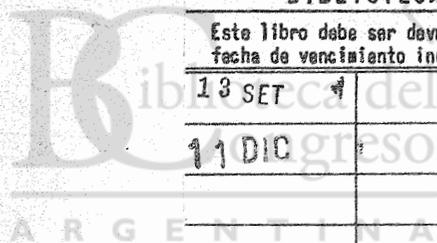
BIBLIOTECA EVA PERON

Este libro debe ser devuelto a más tardar, en la fecha de vencimiento indicada a continuación.

13 SET		
11 DIC		

CAJA NACIONAL DE AHORRO POSTAL  
Biblioteca

F.4639 - 3.000-9-953



**BC** Biblioteca del  
Congreso  
ARGENTINA

**BC** Biblioteca del  
Congreso  
ARGENTINA

