

SUSTENTABILIDAD SOCIAL DEL TRABAJO AGRARIO A TRAVÉS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

*SOCIAL SUSTENTABILITY OF FARM LABOUR THROUGH PUBLIC
CONTRACTS*

Hugo I. Torres

Abogado pela Universidad Nacional de La Plata

Especialista em Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano

Professor Titular de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la

Procuración del Tesoro de la Nación de la República Argentina

Professor Titular de la Universidad Nacional de Tres de Febrero

*Director de Patrimonio y Análisis Administrativo de la Administración Nacional
de la Seguridad Social (ANSeS)*

Una iniciativa para la implementación de la certificación social de los alimentos y productos de origen agroindustrial: la certificación de exclusión del trabajo infantil y del trabajo no registrado como preferencia o requisito para las adquisiciones de tales bienes, y la prestación de servicios asociados, en los contratos y compras del sector público.

SUMÁRIO: 1 Fundamentación; 1.1 Sinopsis introductoria; 1.2 La Ley 26.727 creadora del nuevo Régimen de Trabajo Agrario; 2 DESARROLLO; 2.1 Incardinación con el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional; 2.1.1 En QUE consiste la iniciativa propuesta: *una certificación social*; 2.1.2 CÓMO se podría implementar: gradualidad temporal y globalidad territorial; 2.2 Fundamentos constituciones y legales; 2.3 Instrumentación; 2.4 Corolario; 3 Síntesis prospectiva; Referencias.

RESUMEN: El presente estudio sintetiza la legislación argentina y los tratados laborales internacionales y proyecta la inclusión de reglas y requisitos de sustentabilidad social en la evaluación para adjudicar contratos públicos, con referencia las condiciones laborales de los trabajadores en la producción de bienes de origen rural y su proyección-bajo resguardos adecuados de gradualidad y reciprocidad- a los contratos de servicios y obras y, simultáneamente, en los ámbitos nacional y regional, con aspiraciones de globalidad como condición de desarrollo justo.

PALABRAS CLAVE: Sustentabilidad. Trabajo Informal. Trabajo Infantil. Licitaciones Públicas. Contrato Administrativo. Contratación Pública. Preferencia. Fomento. Integración. Tratados Internacionales. Política Pública.

ABSTRACT: The present analysis synthetizes argentine legislation and international labour treaties and projects the inclusion of social sustainability rules and requirements as part of the evaluation into public contracts adjudication, with reference to workers' labor conditions in the production of goods from farm origen, and this subjects' projection –under adequate graduallity and reciprocate ways- over contracts of services and constructions and, simultaneously, over national and regional areas, with aims of globality as a condition to fair development.

KEYWORDS: Sustainability. Informal Labor. Child Labor. Public Bidding. Administrative Contract. Public Contract. Priority. Public Support/Aid Measures. Integration. International Treaties. Public Policy.

1 FUNDAMENTACIÓN

1.1 SINOPSIS INTRODUCTORIA

Desde hace tiempo constituye una noción generalmente aceptada que alrededor de un tercio de los contratos celebrados anualmente en el mundo corresponde al gasto estatal global, sea éste directo, a través de sus ministerios o agencias, o indirecto, mediante la diversidad de formas jurídicas autárquicas o empresariales que adopta para ejecutar políticas públicas y participar en la economía. En una visión aún más amplia podríamos considerar dentro de este universo de contratos públicos a aquellos que se celebran como ejecución de programas y proyectos financiados por organismos multilaterales de crédito o fomento, incluso aún los que no constituyen préstamos sino donaciones.

También son conocidas las múltiples normas que en las órbitas nacionales, y en algunos bloques continentales como la Unión Europea, cada vez con mayor intensidad, prevén reglas de sustentabilidad en la ponderación de las ofertas que acuden a tales mercados públicos.

En Latinoamérica también se está produciendo un creciente involucramiento de los órganos y empresas estatales y paraestatales en orden a introducir exigencias y parámetros de evaluación de sustentabilidad en la comparación y selección de propuestas en licitaciones y contrataciones públicas, especialmente en cuanto a requisitos ambientales, entendiendo sin embargo desde ahora –y para nosotros– que éste es sólo uno de los elementos constitutivos de la sustentabilidad, junto con los aspectos económico y social.

Precisamente, en este último campo vamos a centrar el objetivo de nuestra propuesta concreta.

Históricamente Sudamérica¹, y dentro de ella nuestro país, ha sido ubicada como fértil fuente de materias primas, al punto de adoptar en el Siglo XIX la expresión identitaria de “granero del mundo” para referirse al continente y, en particular, a la República Argentina como exportador principalmente de cereales y carnes. Esta privilegiada producción admitió sin embargo la coexistencia simultánea de familias terratenientes que

1 En un reciente informe el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indicó que en América Latina existe una alta tasa de informalidad laboral total -urbana y rural- que alcanza al 56% de los empleos. (Declaraciones de José Juan Ruiz, Economista Jefe del BID, a la Agencia EFE, publicada en La Nación, Suplemento Economía & Negocios del 14/04/2013. p. 9.)

medraban con la acumulación de grandes latifundios, y la renta de su aprovechamiento, con vastos sectores de población rural pauperizada, sometida a condiciones de explotación laboral rayanas en la esclavitud. Son bien conocidos en nuestro país los métodos de sometimiento del trabajador agropecuario: la inestabilidad constante producto de la inexistencia de regulación contractual de su labor; la irregularidad de las políticas relativas a la implementación de las libretas de registro de tareas, su sostenimiento y mejora; el pago en especie, muchas veces con vales o fichas únicamente canjeables en la proveeduría o almacenes del propio empleador, con la consecuente exacción de sus salarios a través de la fijación de precios en no pocas ocasiones usurarios; la carencia de prestaciones médicas y sociales para el trabajador rural y su grupo familiar, así como de condiciones sanitarias y económicas –jubilaciones y pensiones– tras el arribo a la edad adulta y el retiro.

Ya en 1904 el doctor Juan Biale Massé² denunciaba en su célebre *Informe sobre el Estado de la Clase Obrera*, que:

[...] desde Santa Fe hasta Jujuy el almacén o proveeduría y el crédito al obrero sobre su salario, son las armas que esgrime la explotación para estrujarle, sin reparar en fomentar sus vicios, antes bien induciéndolo a que se encenegue en él, manteniéndolo en un estado de embrutecimiento y de degeneración física y moral que constituye un peligro público.

Este investigador itinerante, médico especializado en materia laboral y enfermedades profesionales por fuerza de sus viajes, encontraba sólo remedios útiles en la negación de “... *toda eficacia a todo crédito por bebidas alcohólicas, en todos los casos...*”, no admitiendo que en ningún pago pueda cargarse al obrero más del 40 % de su importe en mercaderías, debiendo entregarse el resto en dinero efectivo, verdadero anticipo de la Ley 11.278 del año 1925 que estableció más tarde la obligación de pago del salario en moneda nacional, en horas y lugar del trabajo, a fin de terminar con el abuso de las proveedurías y el pago con vales, práctica que no obstante perduró por varios decenios, así como otros flagelos similares. En ese orden, el propio Biale Massé advertía la necesidad de sostener donde existía, y expandir donde faltase, el uso de *la libreta del trabajador* como prueba escrita del contrato de trabajo, sosteniendo que:

2 BIALET MASSÉ, Juan. *Informe sobre el estado de la clase obrera*, Tomo I, cap. XII, Argentina, Buenos Aires: Hyspamérica, 1985. p. 469- 476.

La prueba que resulta de los libros o apuntes del patrón es una prueba pasible de todas las adulteraciones y un privilegio irritante. Francia misma no ha podido evitarla para los niños, para los tejedores, desvasadores y demás obreros...El indio que clama por su papel, el obrero que se irrita cada vez que se conchava, porque el patrón dice lo que quiere y a su palabra se está, porque el obrero no es creído, burgueses son los que resuelven, y tiran para ellos siempre.

Sosteniendo también que:

Yo creo firmemente que *la libreta es el gran salvapleitos* en cuestiones entre patrones y obreros...*ya que no sea libreta, sea al menos una fórmula impresa*: algo en que conste siquiera los elementos principales del contrato, es un anhelo general del obrero y del peón argentinos, que ningún patrón de buena fe puede rehusar.³

Las situaciones descriptas, mal de arrastre de vieja data, no obstante algunos hitos fundacionales del empleo agrario, entre los que cabe resaltar el Estatuto del Peón Rural de 1944⁴, la Ley de Cosecheros N° 13.020 de 1947 y las disposiciones específicas de la Constitucional Nacional sancionada en 1949⁵, han lamentablemente reaparecido en distintos períodos de nuestra historia, como pusieran en evidencia las inspecciones realizadas recientemente, en el último trienio, por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación o la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que en tareas de fiscalización del empleo no registrado y evasión de cargas previsionales en el sector que nos interesa, encontraron además condiciones de hacinamiento, promiscuidad, trabajo infantil y de mujeres en condiciones de precariedad e indignidad, además de graves deficiencia sanitarias que hicieron recordar las peores etapas de los siglos precedentes, cercanas a la peor servidumbre.

3 BIALET MASSÉ, op. cit., p. 469-476.

4 Decreto N° 28.169 del 17 de octubre de 1944. Basta observar, a modo de muestra para figurarse las condiciones de vida de aquellos trabajadores agrarios antes de esa regulación, la regla que establecía su artículo 12 respecto de su alojamiento: "Los locales destinados a habitación del personal no podrán ser utilizados como depósitos y tendrán una separación completa con los lugares de crianza, guarda o acceso de animales."

5 Su artículo 37 consagraba como *derechos especiales* a los del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura, y dentro de éste último preveía específicamente que "La enseñanza primaria en las escuelas rurales tenderá a inculcar en el niño el amor a la vida del campo, a orientarlo hacia la capacitación profesional en las faenas rurales ya formar a la mujer para las tareas domésticas campesinas. El Estado creará, con ese fin, los institutos necesarios para preparar un magisterio especializado." Además estatuyó la función social e la propiedad (artículo 38), ponía el capital al servicio de la economía nacional, teniendo como objeto principal el bienestar social (artículo 39) y establecía la organización de la riqueza con el bienestar del pueblo como fin, dentro de un orden económico conforme los principios de la justicia social (Artículo 40).

En efecto, incluso la filosofía contemporánea se detiene en esta flagrante contradicción al destacar que esta construcción conceptual, que se remonta a la antigüedad romana, ubicaba al trabajador en una condición ajena a la dignidad humana, “...en una zona intermedia, continuamente oscilante, entre la persona y la no persona o, más a secas, la cosa: como res vocalis, instrumento en condiciones de hablar; es definido, de hecho, el servus”⁶; situación a la cual es inadmisibles retrotraer la concepción del trabajador argentino en nuestro actual Estado Constitucional Social de Derecho. Resulta también trasladable a nuestro análisis la conclusión arribada por el filósofo italiano Roberto ESPÓSITO respecto de que:

La distinción originaria entre libres y esclavos, que desde el comienzo especifica el *ius personarum*, es el arquitrabe sobre el que se apoya el poder romano: una figura excluyente que, a través de profundas discontinuidades parece retornar, con modalidades siempre distintas, para caracterizar la historia de Occidente...como el resurgimiento fantasmal, espectral, de un terrible arcaísmo en el corazón secularizado de la modernidad. Y no deja de recordar la circunstancia de que la institución de la esclavitud, lejos de ser un fenómeno primitivo, muy lejano en el tiempo y en el espacio, duró hasta mediados del siglo XIX, para reaparecer, como es sabido, bajo distintas formas –por ejemplo, la de la prostitución forzada o la del trabajo infantil- también en nuestras ciudades.⁷

Y en nuestros campos, cabe agregar, respecto de la realidad que nos ocupa.

1.2 LA LEY 26.727 CREADORA DEL NUEVO RÉGIMEN DE TRABAJO AGRARIO

En efecto, los precitados hallazgos demostraron –entre otras circunstancias- la ineficacia del organismo regulador preexistente, conducido por la propia dirigencia gremial del sector, evidenciando la inconveniencia de esa falta de independencia, con tasas de empleo informal del orden del 70% en algunas actividades rurales. Esta situación fue corregida recientemente con la aprobación del nuevo *Régimen de Trabajo Agrario* mediante la *Ley 26.727*, sancionada por el Congreso Nacional el 21 de diciembre de 2011 y promulgada sin demora el día

6 ESPÓSITO, Roberto. *El dispositivo de la persona, Biopolítica y filosofía de lo impersonal*. Buenos Aires: Amorrortu, 2011. p.20.

7 Ibidem, p. 42 y ss.

27 subsiguiente; que entre otras medidas regula el contrato de trabajo agrario y sus modalidades, establece *el uso obligatorio de la Libreta del Trabajador Agrario*⁸ y las condiciones de la vivienda⁹, alimentación y traslado de los trabajadores agrarios y su grupo familiar, y crea el *Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA)*¹⁰, sustitutivo del sujeto no estatal anterior arriba mencionado. Entre sus disposiciones esta ley establece la obligación del empleador de la limpieza de la ropa de trabajo contaminada por el uso de sustancias tóxicas o irritantes, el almacenamiento señalizado y tratamiento de residuos peligrosos y sus envases y la prohibición de trabajo infantil en todas sus formas, estableciendo como tal al desarrollado por personas menores de 16 años¹¹. Admite sólo su artículo 55 el trabajo adolescente, caracterizado como el contrato de trabajo celebrado por personas desde los 16 hasta los 18 años, con autorización de sus padres, responsables o tutores¹², con acuerdo a la reglamentación que se dicte al respecto y a condición de la presentación del certificado de escolaridad pertinente.¹³ Asimismo, su artículo 62 prohíbe la ocupación de menores de 18 años en trabajos de carácter penoso, peligroso o insalubre; y luego, en el artículo 64, impone el deber del empleador de habilitar espacios de cuidado y contención adecuados para la atención de niñas y niños a cargo del trabajador, durante todo el tiempo que dure la jornada laboral, poniendo “...*al frente de los mismos a personal calificado y/o con experiencia en el cuidado de la infancia... teniendo en cuenta las particularidades locales y regionales y las peculiaridades de la actividad agraria respectiva.*”

8 En realidad, se trata de una modificación del artículo 1° de la Ley 25.191, cuyo texto actualiza: “Declárase obligatorio el uso de la Libreta del Trabajador Agrario, o del documento que haga sus veces, en todo el territorio de la República Argentina para todos los trabajadores que desarrollen tareas correspondientes a la actividad agraria en cualquiera de sus especializaciones, comprendidas en el ámbito de aplicación del Régimen de Trabajo Agrario. Tendrá el carácter de documento personal, intransferible y probatorio de la relación laboral...”

9 En cuanto a la niñez, prescribe en su artículo 24 inciso b) el deber de proveer al trabajador rural de una vivienda con “... ambientes específicos que consideren el tipo y el número de integrantes del núcleo familiar, con separación para los hijos de distinto sexo mayores de ocho (8) años;”, caracterizando este requisito como mínimo. El inciso f) de este artículo retoma el texto de la prenotada previsión del Estatuto del Peón de 1944.

10 Sustitución del artículo 7° de la Ley 25.191, mediante el artículo 106 de la Ley 26.727.

11 Artículo 54, Ley 26.727; que especifica para el ámbito agrario la prohibición genérica del artículo 2° de la Ley 26.390, que veda el trabajo de las personas menores de 16 años en todas sus formas, exista o no relación contractual de empleo, y sea éste remunerado o no.

12 Esta autorización se presumirá “... si el adolescente vive independientemente de sus padres...”, cfr. Artículo 55 párrafo segundo.

13 Artículo 57, Ley 26.727.

Un nuevo paso en esta progresión lo constituye el más reciente dictado por el Poder Ejecutivo Nacional, de los *decretos reglamentarios N° 300 y 301, ambos de fecha 21 de marzo de marzo de 2013*. En particular, el primero de ellos, entre otras disposiciones garantiza el acceso a becas o medios para garantizar la terminalidad educativa para el caso de menores a cargo de un trabajador agrario fallecido; así como el acceso o la continuidad de la provisión de espacios y servicios de contención para niñas o niños, previsto en el precitado artículo 64 de la Ley 26.727, por un plazo de hasta 3 meses posterior al fallecimiento del trabajador, con cargo al RENATEA¹⁴.

Ninguna de tales previsiones encuentra óbice ni contradicción en la habilitación concedida por el artículo 58 de dicho Régimen a los padres, madres o tutores que empleen personas mayores de 14 años y menores de 16 en las explotaciones agrarias familiares, y en tareas nunca superiores a las 3 horas diarias de duración, y 15 semanales¹⁵, más allá de verificar que esta circunstancia no signifique un desvío para encubrir situaciones como las que se pretende erradicar, debiéndose fiscalizar esta circunstancia para ponderarla respecto de aquellos casos en que la empresa familiar fuera contratista o proveedora de otra firma, o se encuentre subordinada económicamente a esta.

En orden a dotar de efectividad a los principios y obligaciones descriptos, el mencionado Registro creó a través de su Resolución N° 187 del 19 de junio de 2013 el Programa de Registración de Oficio Automática de empleadores y trabajadores agrarios, y un Comité de Control y Seguimiento interno específico encargado de su implementación y contralor, y un procedimiento de constatación e infracciones¹⁶ que, previa actuación sumarial con el debido traslado al empleador infractor para que ejerza sus derechos defensivos a través de un descargo, multa o active la ejecución judicial de la multa impuesta firme e impaga. También complementó este Programa con su correlativa Resolución N° 188 de la misma fecha destina a la promoción de:

14 Artículo 41 del Decreto N° 300/2013.

15 Excepción excluyente a su vez, claro está, de tareas penosas, peligrosas y/o insalubres, y que no interrumpen la asistencia escolar. Estas tareas también están prohibidas para menores de 18 años a través del subsiguiente artículo 62.

16 Dicho procedimiento prevé, como es debido, la aplicación de las multas mediante acto administrativo expreso - en el caso resoluciones de la máxima autoridad del RENATEA- pasibles por ende de los recursos administrativos usuales.

[...] la registraci3n de oficio autom1tica de aquellos trabajadores agrarios comprendidos en el 1mbito de aplicaci3n de la Ley N^a 25.191 que no se encuentren inscriptos en el RENATEA, y cuyos empleadores hayan sido sancionados con multas determinadas en procedimientos de comprobaci3n y juzgamientos de infracciones vigentes, y que al d1a de la fecha contin1en sin registraci3n en el Padr3n de Trabajadores Agrarios el RENATEA.¹⁷

Estableciendo a rengl3n seguido los supuestos de aplicaci3n de dicha registraci3n de oficio autom1tica.

Y m1s cerca en el tiempo, la jurisdicci3n que resulta autoridad de aplicaci3n de esta legislaci3n, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en cuya 3rbita act1a como dijimos el Registro de menta, aprob3 mediante *Resoluci3n N^o 532 de fecha 12 de junio de 2013, el Plan Nacional para la Prevenci3n y Erradicaci3n del Trabajo Infantil y la Protecci3n del Trabajo Adolescente*, norma que nos interesa especialmente para la propuesta objeto de este trabajo ya que adem1s de ratificar y los principios y reglas de base presentes en las previsiones legales y reglamentarias que venimos enumerando, vincula especialmente al sector social en su implementaci3n y desarrollo. En efecto, como la misma resoluci3n declara en los fundamentos que constituyen la motivaci3n expresada en su considerando, enraiza dicho Plan en los *Convenios Nros. 138 y 182 de la Organizaci3n Internacional del Trabajo*, ratificado por nuestro pa1s para la eliminaci3n de las peores formas de trabajo infantil, sin perder de vista el objetivo a largo plazo de la abolici3n efectiva de todo el trabajo infantil, la *Convenci3n sobre los Derechos del Ni1o*, dotada de jerarqu1a constitucional a partir de la reforma del art1culo 75 inciso 22) de nuestra Ley Suprema, la *Ley N^o 26.061 de Protecci3n Integral de los derechos de ni1as, ni1os y adolescentes*, cuyo art1culo 25 establece que:

[...] los organismos del Estado, la sociedad y en particular las organizaciones sindicales coordinar1n los esfuerzos para erradicar el trabajo infantil y limitar toda forma de trabajo legalmente autorizada cuando impidan o afecten su proceso evolutivo.

Y en la *Ley N^o 26.390 de Prohibici3n del Trabajo Infantil y protecci3n del Trabajo Adolescente*, que entre otras medidas protectorias, elevara la edad m1nima de admisi3n al empleo.

17 Art1culo 1^o de la resoluci3n RENATEA N^o 188/13.

Ya el Decreto N° 719/200 hubo creado la Comisión Nacional para la erradicación del trabajo infantil –CONAETI- con la función de “... *coordinar, evaluar y dar seguimiento a todos los esfuerzos encaminados desde el estado argentino en pos de la prevención y erradicación real y efectiva del trabajo infantil.*”; también dentro de esta jurisdicción, a la que cupo diseñar en conjunto con las Comisiones Provinciales equivalentes el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2006/2010), que integró las competencias locales a la lucha contra el flagelo social de marras. Esta nueva etapa del Plan, de reciente aprobación por la resolución en comentario, presenta la continuidad de una política basada en el fortalecimiento de derechos a través de la profundización de acciones más eficaces para el restablecimiento de derechos vulnerados, constituyendo un modelo de intervención que contempla la toma de conciencia sectorial sobre la gravedad de esta problemática así como el abordaje integral mediante la participación multisectorial, la constitución de redes sociales y la intervención en el nivel local, que garantiza la inmediatez con la base social afectada.¹⁸ Su texto fija entre varios de sus ambiciosos objetivos los de garantizar la permanente difusión, sensibilización, información y formación en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente; fortalecer el rol institucional y la continuidad del funcionamiento de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil –COPRETI- así como al grupo familiar de las niñas y niños que trabajan o se encuentren en situación de riesgo de trabajo; incentivar para ello la creación de unidades especiales de fiscalización del trabajo infantil y adolescente; impulsar la elaboración de proyectos legislativos que contribuyan a la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente; implementar otros mecanismos de prevención y de elección a partir de actores sociales y propiciar la creación de un registro de empresas que no utilicen trabajo infantil; e incentivar la inclusión de cláusulas específicas contra el trabajo infantil y protección del trabajo adolescente en los convenios colectivos de trabajo y otros regímenes especiales.

18 Otras jurisdicciones han encaminado también diversas acciones concretas en el ámbito rural de impacto real y efectivo, así el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a través del Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Habitat Rural y Aborigen desarrolla un programa de viviendas que responden en su tipología a las necesidades y costumbres del habitante rural, de 86 metros cuadrados que prevén su ampliación posterior, con una amplia galería de frente, cubierta a dos aguas de caída libre, adecuada ventilación e iluminación y, en muchos casos, la antena de la Televisión Digital Abierta que quiebra en estas localidades y parajes del interior argentino el paradigma del aislamiento y promueve la inclusión a través del acceso a la información, el esparcimiento y la cultura.

Precisamente la iniciativa objeto de esta propuesta podría entenderse como un paso consecuente en la profundización de este rumbo a través de una política de naturaleza fomentista: la preferencia de alimentos y suministros de origen agrícola que cuenten con la certificación de sustentabilidad social de su producción, comprendida esta de manera integral, en las adquisiciones de los entes, organismos y empresas públicas, entendidos éstos a su vez con el más amplio alcance, en la órbita del Estado Nacional, invitando además a la adopción de previsiones similares en las instancias subnacionales - provincias y municipios- atento la forma federal del Estado argentino. De esta manera, el gasto público en sus más diversas vías, comprensivo de todas sus adquisiciones y contratos, sea para la ejecución de proyectos y programas, sea para su funcionamiento regular, se encauzaría hacia aquellos productos, bienes y servicios que estuvieran en condiciones de asegurar progresivamente que en la producción de sus materias primas, en principio, y más tarde en su completa cadena de industrialización y comercialización, no empleara trabajadores no registrados, niños o mujeres en condiciones ilegales o misérrimas e insalubres.

Pasamos a describir la Iniciativa.

2 DESARROLLO

2.1 INCARDINACIÓN CON EL RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

Encuadramos esta Iniciativa como una propuesta normativa accesoria de la reglamentación de las adquisiciones o contrataciones gubernamentales para ser considerada por las autoridades regulatorias del sector, en el caso y como primer escalón el mencionado RENATEA y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dada la raíz pública de la misma. Decíamos que se trata de una aplicación de la *actividad administrativa de fomento*, ya que su ejecución implica en su inicio un incentivo a la adopción de mejores prácticas laborales, en la raíz agraria de la cadena de producción, para que aquellas empresas cuyos productos y servicios –en este caso los insumos que se utilizan para la prestación de tales servicios- tengan como materia prima de base a productos de origen agrario, encuentren en las reparticiones y sociedades del Estado Nacional un cliente asiduo y un volumen de ventas de magnitud. Podríamos ubicar en un rápido listado de potenciales consumidores de alimentos, bebidas, textiles, mobiliario, papel, etc. a establecimientos de salud, defensa, escolares, carcelarios, de asistencia social y finalmente

a las oficinas administrativas de ministerios, organismos y sociedades estatales. La adopción de tales recaudos por las empresas productoras, además del mencionado privilegio para la selección en el campo público, seguramente obtendría el beneficio indirecto adicional derivado de la mejora de su imagen frente al resto de la sociedad –y el mercado privado de consumo empresarial e individual– como resultado de lucir una certificación de esta naturaleza frente a otros productos competidores carentes de similar *legitimación*.

Experiencias recientes demuestran que esta última apreciación no es pueril ni descabellada: ponemos como ejemplo muy difundido la adopción de la certificación ambiental otorgada por la ONG internacional FSC (Forest Stewardship Council), hoy presente en la propaganda de muebles, pisos y en los envases de todo tipo de productos, y aún de las propias resmas de papel para oficina, que puso en ventaja a las marcas de las industrias involucradas de inicio, causando un “efecto contagio” en la competencia que los llevó rápidamente a reconvertir su cadena de producción...y su marketing.

La Oficina Nacional de Contrataciones del Estado Nacional argentino contribuyó a este primer cambio de conductas de consumo en los organismos federales, mediante la promoción, a partir del año 2010, de la inclusión de tales preferencias en los pliegos de bases y condiciones de las licitaciones de productos de base forestal. Hoy lo verdaderamente raro es la ausencia de dicha certificación en tales productos e insumos, o en el packaging de cualquier otro bien o insumo, como resultado de las múltiples presiones de sus consumidores, entre ellos, como actor decisivo, el sector público.

2.1.1 EN QUE CONSISTE LA INICIATIVA PROPUESTA: UNA CERTIFICACIÓN SOCIAL

Llamamos aquí *certificación social* al proceso de verificación e inspección del ámbito de producción rural de una materia prima o producto determinados, para luego –en una etapa posterior– de la totalidad de la cadena de producción de un bien o de un servicio que utilice recurrentemente esos insumos como parte de su prestación (por ejemplo, en el caso de servicios de viandas a comedores escolares u hospitales públicos, los alimentos que utiliza para su elaboración, los textiles que componen el uniforme de su personal, etc.). Se comienza así por la materia prima misma en las plantaciones, campos y predios de origen, pasando en un segundo tramo por todas las etapas de procesamiento primario; para en estadios de desarrollo posterior involucrar –evitando su superposición con el ámbito de

cobertura de otras normas de certificación como ISO, OHSAS, IRAM, etc.)- su industrialización final. Este certificado sería emitido por una entidad o empresa de certificación específica – o con una división especializada en el campo laboral- debidamente *homologada por el Registro o Jurisdicción de referencia en el sector*; que actuará como *autoridad de acreditación para las actividades agropecuarias propias de su ámbito de competencia*, verificando la actuación de dichas entidades certificadoras. Podría preverse para su sostén el cobro de un arancel a estas certificadoras¹⁹. Esta certificación habilitará a la empresa productora *al etiquetado de sus materiales y/o productos con una clara declaración de prescindencia de empleo de mano de obra infantil, de trabajadores informales o de mujeres en condiciones ajenas a la naturaleza de su género*, conforme las pautas que la legislación respectiva imponga en cada caso. Del mismo modo, la autoridad de aplicación –agraria en este caso- fiscalizará las condiciones laborales que le sirven de sustento a las certificaciones otorgadas, pudiendo entonces el RENATEA primero, y el Ministerio en las etapas consecuentes, observarlas, suspenderlas o revocarlas conforme la gravedad del incumplimiento que eventualmente detectase, independiente de otras penalidades o sanciones que pudiesen cupir al empleador según la normativa vigente. También promoverá dicha autoridad la difusión de esta política pública a través de planes específicos de publicidad nacionales, y programas de información y capacitación locales, tendientes a fortalecer el conocimiento de los trabajadores acerca de sus derechos y, al mismo tiempo, inducir conductas de consumo responsable en empresas y población, en coordinación con los objetivos del Plan supra descripto y las acciones del CONAETI y los COPRETI. Podría comenzarse por publicar, a modo de registro precario, en un link el listado de productores y productos certificados, replicable en la página web: www.argentinacompra.gob.ar que sostiene y conduce la Oficina Nacional de Contrataciones, listando a los que realicen sus actividades empresariales de manera inclusiva y respetando este parámetro de lo que podríamos denominar *eficiencia social* de la producción o actividad agraria y sus derivados.

A modo de delimitación del ámbito de aplicación material de esta certificación, conviene tener presente que el artículo 5º de la Ley 26.727 delimita a la actividad agraria bajo acción del RENATEA como:

[...] toda aquella dirigida a la obtención de frutos o productos primarios a través de la realización de tareas pecuarias, agrícolas, forestales, hortícolas, avícolas, apícolas yu otras semejantes,

19 Facultad habilitada en el caso el RENATEA por el artículo 12, inciso a) in fine de la Ley 25.191 incorporado por artículo 106 de la Ley 26.727.

siempre que estos no hayan sido sometidos a ningún tipo de proceso industrial, en tanto se desarrollen en ámbitos rurales.²⁰

Aclarando luego en el artículo 7° como incluidas:

[...] siempre que no se realicen en establecimientos industriales y aún cuando se desarrollen en centros urbanos, las siguientes tareas: a) la manipulación y almacenamiento de cereales, oleaginosas, legumbres, hortalizas, semillas u otros frutos o productos agrarios; b) las que se prestaren en ferias y remates de hacienda; y c) el empaque de frutas y productos agrarios propios.

Con exclusión del trabajador “...ocupado en tareas de cosecha y/o empaque de frutas, el que se registró por la Ley 20.744 (t.o. 1976), sus modificatorias y/o complementarias, salvo el caso contemplado en el artículo 7°, inciso c) de esta ley.”²¹

En todas las actividades que excedan el ámbito material de actuación del Registro, habrá de intervenir el propio *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, a través de sus órganos específicos, especialmente en un segundo escalón abarcativo de los procesos de industrialización de la materia prima agraria, constituyéndose en el tiempo un ciclo que pueda resultar demostrativo de la ausencia de las condiciones laborales certificadas en toda la cadena de producción, tendiendo a garantizar la completa trazabilidad de todas sus etapas y componentes.

Esta *certificación o etiquetado social* sería objeto en los primeros años de su implementación de una *preferencia porcentual*, pongamos por ejemplo del orden de un 5% -porcentaje que cuenta como antecedente su utilización en la legislación del régimen de “compra nacional”, similar en su concepción a la utilizada desde hace décadas en varios países del hemisferio norte -por caso las compras federales de los Estados Unidos de Norteamérica impuesta por la legislación protectora conocida como “Buy American Act” incluso con un porcentaje mayor que llega al doble para algunos sectores protegidos- ; para pasar luego a un segundo estadio *obligacional* en el que su carencia sea motivo suficiente de descarte del producto o servicio asociado respectivo

20 El artículo siguiente se encarga de definir, por exclusión, al ámbito rural como “... aquel que no contare con asentamiento edilicio intensivo, ni estuviere efectivamente dividido en manzanas, solares o lotes destinados preferentemente a residencia,, y en el que no se desarrollaren en forma predominante actividades vinculadas a la industria, el comercio, los servicios y la administración pública. Sólo a los efectos de esta ley se prescindirá de la calificación que efectuara la respectiva autoridad comunal.”

21 Exclusión según artículo 3° inciso f), Ley 26.727.

como apto para la oferta en compras y licitaciones estatales. Para promover su efectividad plena, este porcentaje de preferencia se ponderaría siempre en la comparación de propuestas para los contratos públicos, de forma *acumulativa* a otras preferencias de similar sesgo promocional fijados por la normativa vigente²², sin exclusiones, de manera que su acumulación favorezca al oferente que mejores condiciones de sustentabilidad social, ambiental, y/o comercial practique en cada sector de la actividad económica independientemente de otras condiciones igualmente ponderables. En ningún caso habría de admitirse la mera declaración jurada del fabricante o del oferente como sustituto de esta certificación para acceder al beneficio comparativo promocional que deriva de ella.

De esta manera los organismos, sociedades y, en suma, los Estados involucrados ejercerían un doble control del trabajo no registrado, femenino e infantil: el tradicional, o directo, por la vía de la fiscalización e inspección, de naturaleza represiva, y adicionalmente éste que aquí se postula por la del estímulo como pauta diferencial de los productos derivados del agro en las compras y contrataciones del sector público, usualmente de importantes volúmenes y montos. Ello sin contar el beneficio de imagen adicional que tales certificados y etiquetas otorgarían a esos bienes en el mercado empresarial en que se insertan y en la comunidad y mercados en los que se comercializan. Es decir, se trata de una política activa de incentivo no sólo para el cumplimiento de la ley, sino también para estimular la innovación y orientar las conductas patronales en la búsqueda de una mayor equidad respecto de su capital humano.

2.1.2 CÓMO SE PODRÍA IMPLEMENTAR: GRADUALIDAD TEMPORAL Y GLOBALIDAD TERRITORIAL

Sin duda un cambio de esta naturaleza no podría imponerse en plazos exigüos sin introducir desequilibrios y desigualdades entre los proveedores de los mercados estatales, generalmente en favor de las grandes corporaciones multinacionales que por razones de escala económica y políticas de marketing mundial pueden rápidamente disponer, e imponer a sus abastecedores, de programas de regularización o “blanqueo” de su personal, así como de sus condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, como ya lo han hecho con algunas prácticas ambientales que les fueran reclamadas –a veces de manera espontánea e inconexa– por la opinión pública, la regulación estatal, o la pérdida de competitividad misma. Esta implementación debería ser gradual y podría partir de la implementación de uno o varios porcentajes de preferencia –una escala según la gravitación

22 Por ejemplo, la preferencia establecida en el artículo 5° del Decreto N° 893/2013.

del trabajo rural en el sector productivo de que se trate conforme evalúen las autoridades con competencia técnica específica- que sería aplicable, como dijimos, en un primer escalón para las áreas de la actividad agraria actividades fiscalizadas por el RENATEA (verduras, hortalizas, oliva, tabaco, el peón ganadero involucrado en la producción cárnica, etc), para en una segunda etapa abarcar las restantes producciones, tanto primarias como industriales, ya a cargo de la propia jurisdicción ministerial (frutas, vitivinicultura, silvicultura, lácteos, frigoríficos, y la totalidad de las actividades y productos que contengan en su origen mano de obra rural). Ese porcentaje para tener en cuenta en la comparación de ofertas en licitaciones y adquisiciones que realicen las reparticiones, organismos y empresas del Estado; también evolucionaría en el mismo lapso para llegar en ese segundo escalón a su obligatoriedad, de manera que la oferta carente de tales garantías de trabajo legítimo –libre de niñas, niños, y adolescentes sin la protección legislada- y sano en el total de su cadena de producción, específicamente en el ámbito rural, fuese automáticamente eliminada de la evaluación, más allá de su precio o calidad material. Es decir que en simultáneo se avanzaría hacia una doble ampliación: de actividades y rubros, por un lado, y desde el carácter promocional al obligatorio, que resultaría eliminatorio de ofertas carentes de la certificación propiciada, cuando al cabo del término establecido para su implementación subsistan incumplimientos del producto o del prestador que impidan su certificación socialmente sustentable.

Tal implementación debería procurarse en plazos asequibles y aptos para producir efectos tangibles y firmes: los plazos decenales o superiores han demostrado su ineficacia, sea por la inactividad de los primeros años en lapsos largos, sea por las crisis financieras o políticas que aparecen cada vez con mayor frecuencia y profundidad en las diversas regiones del mundo, incluso las más desarrolladas, e impactan de manera diversa en la producción regional. La prolongación en el tiempo de prácticas contrarias a las aquí promovidas, además e ilegales, resultarían vergonzantes para el consumidor desprevenido, y ominosas para el Estado cuando actúe como contratante, desentendiéndose de la verificación de tales omisiones en el origen de productos y servicios de raíz agraria. Especialmente a este último sujeto, por su carácter público y su rol de actor decisivo en el mercado, le cabe una mayor exigencia ética en la adecuación de sus compras y contrataciones, que le viene dada ya desde el objetivo histórico plantado en el Preámbulo del Pacto Constitucional como deber de promoción del bienestar general, que no es otro que el de ubicar en el centro de su acción y políticas públicas al ser humano como sujeto de derechos concretamente realizados.

Sugerimos por ello un plazo de cinco años para la primera adaptación del circuito productivo, y uno de tres años para imponer su obligatoriedad de características eliminatorias, con uno adicional –o plazo de gracia– para cada segmento. Dicha elección no es caprichosa: asigna un lustro completo –o seis años con la prórroga– a la reconversión productiva; y totaliza una década, en el peor de los casos, para descartar de la demanda estatal tales productos no etiquetados.

Se manera simultánea, los Estados integrantes de bloques económicos y/o políticos regionales, MERCOSUR y UNASUR por ejemplo en el caso de la República Argentina, deberían tender en nuestra opinión hacia el interior de su conformación política –estados subnacionales: provincias, estados y/o municipios– a la armonización de tales políticas de certificación, respetando las autonomías político-jurídicas y las asimetrías económicas propias de cada realidad regional; a la vez que se procure un avance semejante en el comercio intrabloque y, especialmente, respecto de los intercambios externos a la región con otros bloques o países, bajo condiciones de estricta reciprocidad y con las salvaguardas necesarias del mercado interno. Esta expansión regional-internacional sucesiva coadyuvaría en la búsqueda del tan esquivo hasta el presente “*rostro humano de la globalización*” a la par de la promoción de un comercio internacional verdaderamente justo.

De esta manera la importancia del respeto a las condiciones laborales agrarias en los países de superficies y mercados más pequeños se verían positivamente impactados por los beneficios de escala del bloque al que pertenecen, respetando sus mercados internos a través de las mencionadas salvaguardas e incentivos que garanticen la supervivencia de tales producciones. No sea que por mejorar sus condiciones se extinga la fuente laboral, amenaza siempre esgrimida por los patronos –internacionales y connacionales– históricamente poco dispuestos a invertir en el capital humano del que se sirven para obtener su renta.

Téngase presente que estamos hablando de un piso de cumplimiento: trabajo registrado, condiciones dignas y equitativas de labor, limitación de la jornada, descanso y vacaciones pagas, igual remuneración por igual tarea, medidas de higiene y seguridad en el trabajo, ambiente sano, seguridad social (seguro médico y previsional), la protección integral de la familia del trabajador rural y el acceso a una vivienda digna, prescindencia de trabajo infantil y de trabajo adolescente irregular. Esta certificación no agrega por ende nuevas exigencias ni costos al empleador, por el contrario, premia al que cumpla con la legislación vigente, que en realidad constituye su obligación natural y el

correlato necesario, y ético, de su ganancia. Lo contrario sería tanto como seguir convalidando el lucro espurio y la economía de la explotación humana como fuente de rentabilidad, que hoy, además de la repulsa ética de la que hablamos, recibió reciente tipificación penal mediante la incorporación al código respectivo del artículo 148 bis, a través de la Ley 26.847.²³

2.2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONES Y LEGALES

Nuestro texto constitucional federal contiene y garantiza estos derechos, como un mínimo exigible connatural al Estado Social y Democrático de Derecho en que vivimos. Sólo mencionaremos a los artículos 14 y, especialmente, el 14 bis, como portadores de los derechos que venimos enumerando, cuyo conocimiento nos exime de comentario y transcripción; así como a la “nueva cláusula del progreso” introducida por vía de la reforma como artículo 75 inciso 19) como complementaria del histórico artículo 67 inciso 16) –actual inciso 18– que agrega al catálogo de la materia legislativa federal las funciones de “*Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores...*”, en resaltados que introducimos para puntualizar el basamento constitucional de las previsiones contenidas en el Nuevo Régimen Nacional de Trabajo Agrario creado por la Ley 26.727, que arriba comentamos. También el inciso 23) resulta por demás específico para nuestro análisis en cuanto sienta como atribución, y deber, del Congreso Nacional

Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, *en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad*. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

Podemos agregar a esta relectura del texto constitucional bajo esta perspectiva el artículo 42, cuando al sentar los derechos de consumidores y usuarios, promueve el acceso a una información adecuada y veraz, en

23 Artículo 148 bis: Será reprimido con prisión de 1 (uno) a 4 (cuatro) años el que aprovechar económicamente el trabajo de un niño o niña en violación a las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil, siempre que el hecho no importare un delito más grave. Quedan exceptuadas las tareas que tuvieren fines pedagógicos o de capacitación exclusivamente. No será punible el padre, madre, tutor o guardador del niño o niña que incurriera en la conducta descripta.

este caso sobre el respeto a las normas y condiciones básicas de dignidad laboral y justicia social de los trabajadores agrarios, la que sería fuente de la *educación para el consumo* prescripta en el párrafo segundo de esta misma norma. También la certificación que proponemos constituiría una herramienta de validación de la producción socialmente responsable y una defensa contra una *forma de distorsión de los mercados*, cual la marginalidad laboral y el empleo de niños o mujeres en condiciones precarias o inseguras, distorsión prevista en este mismo párrafo en comentario.

En el rango legal, con carácter general y previo al supra descripto Régimen Nacional específico para el trabajo rural aprobado por la Ley 26.727; encontramos que por el artículo 1° de la supra mencionada Ley 26.061 de Protección integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, la REPÚBLICA ARGENTINA se obligó a garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte. Asimismo, el artículo 25 de la ley citada precedentemente establece que los organismos del Estado deben garantizar el derecho de las personas adolescentes a la educación y reconocer su derecho a trabajar con las restricciones que le imponen la legislación vigente y los convenios internacionales sobre erradicación del trabajo infantil, debiendo ejercer la inspección del trabajo contra la explotación laboral de niñas, niños y adolescentes. A su vez, el artículo 2° de la Ley 26.390 impone la prohibición del trabajo de las personas menores de DIECISEIS (16) años en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, y sea éste remunerado o no; y le recuerda a la inspección del trabajo que deberá ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de dicha prohibición. Por último, podemos citar que en la definición competencial de la cartera laboral, el artículo 35 de la Ley N° 25.877 faculta al MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a realizar en todo el territorio nacional acciones de fiscalización para la erradicación del trabajo infantil²⁴.

24 Precisamente, en uso de tales atribuciones y en cumplimiento de su deber de fiscalización, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social creó la Coordinación de Erradicación del Trabajo Infantil y la Coordinación de la Comisión de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, ambas mediante artículos 1° y 2° de la Resolución N° 146/2012 de esa Cartera Ministerial, del 10 de febrero de ese año, asignándoles sus acciones en planilla anexa. Luego la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social de esta jurisdicción implementó recientemente un nuevo formulario de constatación e infracción del trabajo adolescente e infantil mediante su Resolución N° 141/2012, de fecha 29 de mayo de 2012, a fin de dotar de los instrumentos actuariales imprescindibles - y uniformes a los fines estadísticos, podríamos agregar- que además de incluir una serie de datos de la empresa, del menor y su grupo familiar, contempla la eventualidad de que se planteen situaciones de trabajo artístico o de labores ligeras en empresas de familia, debiendo relevarse en ambos casos si cuenta con la debida autorización de los adultos responsables, las horas de labor y de descanso y la verificación de tareas penosas, peligrosas o insalubres.

El desarrollo calificado como sustentable no admite entonces cualquier forma de crecimiento de los índices económicos de producción o renta, despojados de contenidos solidarios, sino aquel calificado por su contenido social y ambiental.

No son distintos los pactos y tratados fundacionales del ordenamiento jurídico internacional americano y global, todos ellos jerarquizados a la grada constitucional por el inciso 22) del artículo 75 de la Constitución según su última reforma en 1994: así la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* aprobada en la IX conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948²⁵; la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada por la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948²⁶; el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* adoptado y abierto a la ratificación por la Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas 1966²⁷; la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969²⁸, la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, adoptada mediante Resolución 34/180 por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 18 de diciembre de 1979²⁹; la *Convención sobre los Derechos del Niño* adoptada y abierta a la firma por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/24 de fecha 20 de noviembre de 1989³⁰. Llegamos incluso hasta la *Declaración de Río + 20 “El futuro que queremos”* en junio de 2012; por citar los pactos continentales y globales más prominentes.

Sin embargo, se hace evidente que no es la ausencia de previsiones legales lo que impide su realización concreta. Creo por ello oportuno

25 Derechos de los Artículos VII, XI y , especialmente XIV a XVI; así como Deberes establecidos en los Artículos XXXV a XXXVII.

26 Artículos 4, 23 a 25, y especialmente el 22 y 28 respecto de la cooperación internacional y el establecimiento de un orden social internacional.

27 Artículos 6, 7, 9 a 12 - de este último destacamos los incisos a) y b) de su apartado 2-, y en lo que respecta al compromiso de los firmantes como Estados Parte respecto de su implementación y garantía de ejercicio efectivo, los Artículos 2 y 3. Entre los primeros cabe adicionalmente remarcar el inciso b) del apartado 2 del artículo 11..

28 Artículos 6, 19 y, en lo instrumental para su plena efectividad progresiva, el 26 y el 32 apartado 2.

29 Artículos 11 y 14, este por su específica referencia a la mujer rural.

30 Artículos 3 apartado 2; 11; 19 apartado 1; 26 apartado 1; 31 apartado 1; 32 y 36. Cabe señalar que por el artículo 1º de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes la República Argentina se obligó a garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.

y potencialmente eficaz atacar el históricamente arraigado mal de la explotación del trabajador agrario y sus familias acompañando las políticas de control y fiscalización con ésta de incentivo a una mejor producción, socialmente justa, que apunte directamente al corazón de la empresa capitalista desaprensiva: sus ventas, que se verían afectadas, y probablemente disminuidas, si a la par de la pérdida de mercados públicos sufriera el desprestigio y el costo de imagen en sus productos generados a partir de materias primas y procesos de nula o baja responsabilidad social interna con sus propios trabajadores, y sus niños y adolescentes, una vez que le implementación del etiquetado social lo ponga en evidencia. De esta manera el control social coadyuvaría a la labor inspectiva estatal a través de la participación del consumidor cuidando el origen libre de trabajo irregular o infantil en los productos que adquiere recurrentemente.

2.3 INSTRUMENTACIÓN

Desde el punto de vista instrumental, bastaría en el nivel federal argentino con una breve norma de naturaleza reglamentaria³¹, un decreto de la Presidencia de la Nación, para que el Estado Nacional incorpore a su normativa de contrataciones, de idéntica naturaleza, una norma que establezca la preferencia económica propuesta (y su posterior exigibilidad “eliminadora”, en una segunda etapa o escalón temporal) para las ofertas en licitaciones y contrataciones públicas de productos y servicios que impliquen el uso de insumos elaborados con materias primas de base agraria. De hecho, el artículo 196 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, aprobado como Anexo del Decreto N° 893, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional en fecha 7 de junio de 2012, prevé que la Oficina Nacional de Contrataciones, Órgano Rector del Sistema de Contrataciones de la Administración Nacional:

[...] elaborará modelos de pliegos de cláusulas particulares para determinados bienes o servicios específicos indicando los criterios de sustentabilidad que deberán cumplir, los que serán de utilización obligatoria para las jurisdicciones y entidades contratantes.

Además de la posibilidad de exigir que en dichos pliegos “...se incluyan cláusulas con determinados criterios de sustentabilidad específicos”.

31 Con ajuste a la habilitación competencial del artículo 99 inciso 2) de la Carta Constitucional.

Dentro de tales previsiones o exigencias de sustentabilidad podría perfectamente encuadrarse una certificación como la que proponemos, máxime si tenemos en cuenta que en su artículo precedente, al definir los Criterios de Sustentabilidad reguló que éstos “...*deberán garantizar el mejor impacto al ambiente, mejores condiciones éticas y económicas, así como el cumplimiento de la legislación laboral vigente, en especial lo que se relacione con condiciones dignas y equitativas de trabajo y la ausencia de trabajo infantil.*”, aunque su incumplimiento no derive hoy en la desestimación de la oferta, salvo que así lo disponga expresamente el pliego respectivo, o lo determine el objeto del contrato o las especificaciones técnicas (artículo 199 de dicho Reglamento). Este primer avance ha sido profundizado este año con la facultad –aún no una obligación– a favor de los organismos y entes públicos de exigir normas de calidad ambiental y social, como las ISO 14.001 (sobre sistema de gestión ambiental) y 26000 (sobre diagnóstico de responsabilidad social) la OHSAS 18.001 (sobre sistema de gestión de salud y seguridad social) respectivamente, en sus versiones más actuales, además de valorar la tenencia “...*de certificación de Producción Limpia relativa a tres puntos fundamentales: ahorro de materia prima, agua y energía; eliminación de insumos tóxicos y peligrosos; y reducción de la cantidad y toxicidad de emisiones y residuos de la fuente*”³², así como los niveles máximos de ruido y emisiones y de emisiones de óxido de nitrógeno y de dióxido de carbono pretendidos en la fabricación de los vehículos a adquirir por dichas reparticiones y empresas estatales, a efectuarse obligatoriamente a través de un canal de leasing de la banca pública nacional. Se presta también allí especial atención al rendimiento del vehículo en relación a los kilómetros recorridos por cada litro de combustible, y a la composición de los neumáticos con bajo contenido o libres de hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAPs), de baja fricción o resistencia al avance.

Además, cabe sostener en el camino a la armonización de las normas provinciales de contratación, la primacía de la esfera federal en el proceso de decisión regulatoria, de cara a una posterior proyección regional.

Por supuesto, Argentina no es el único país de la región que ha comenzado a desandar el camino de la búsqueda de mejores condiciones de sustentabilidad –económica, ambiental y social– entre otras herramientas, a través de la orientación del poder de compra estatal en sus obras, bienes y servicios. Esta interrelación sudamericana a través de sus distintos bloques –MERCOSUR, UNASUR, PACTO

32 Anexo de la Disposición N° 24 de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, norma derivada del Decreto N° 1.888/2012 y complementaria de su similar, Disposición STG N° 10/2012.

ANDINO, CELAC, etc. -, cada vez con vinculaciones más profundas en los últimos tiempos, nos permite augurar que la réplica de iniciativas similares en nuestros países, obviamente repetible en otras organizaciones de todas las latitudes, contribuiría a establecer un sistema global de mejora del trabajo campesino agregando al contralor represivo una política de incentivos a la producción socialmente sustentable inducida a través de las compras y contrataciones del sector público de cada país, así como la exclusión progresiva en dichos mercados estatales y paraestatales de los productos y servicios de aquellas empresas que incurran en estas malas prácticas laborales en cualquiera de los países de la región –primer tramo de integración- y de los bloques intrarregionales –segundo escalón internacional- cuya sumatoria estructuraría una red global.

La integración implica profundizar la inclusión y equidad social de los pueblos integrados, y no la mera liberación de barreras comerciales entre empresas y países vinculados. Ya vimos que las normas y tratados internacionales así lo establecen y demandan, pero faltan herramientas específicas en el plano internacional que corrijan cada desvío puntual en la prosecución de la totalidad, que muchas veces encarada sin distinguos, en general, y sin plazos, no termina de proveer resultados concretos nunca.

2.4 COROLARIO

Somos concientes que ninguna práctica laboral ilegal cede por la mera sanción de una nueva regulación, máxime si históricamente ha quedado demostrado que el no acatamiento de las normas existentes, y aún la insuficiente fiscalización y sanción preexistentes, han sido objeto de constante desobediencia y violación por empleadores, e indiferencia de consumidores que se asumen lejanos a esta situación cuando por ningún medio se establece y difunde la diferencia.

No nos llama a la duda la intuición de la preexistencia de legislación laboral tutelar en Bangladesh, contradecida por la reciente catástrofe ocurrida hace pocas semanas, donde el incendio y derrumbe de una planta textil –también presumida de clandestina- provocó la muerte de más de 1.100 trabajadores en situación de hacinamiento y carencia de las más elementales condiciones sanitarias; sin embargo, ausentes la ética empresaria y la del consumidor, sólo queda la acción estatal para reconstituir las bases de sistemas productivos justos, acordes con las reglas universales vigentes y con la muchas veces sólo declamada responsabilidad social corporativa.

El propósito de esta ponencia dista de propiciar una nueva regla represiva, apelando a una técnica de regulación innovativa de carácter promocional, concebida como *un incentivo* que se otorgue a través de la propia actividad del productor o empleador rural en origen, mejorando de raíz la performance social de la economía de base agraria sin imponer la implementación inmediata de medidas a un costo inaceptable, sino por el contrario, otorgándolo a quienes acrediten el cumplimiento del régimen laboral ya existente. Nada nuevo ni gravoso se impone, sino que –como se dijo– se premia y diferencia al producto que respete las condiciones de equidad e inclusión laboral vigentes.

El camino está abierto y sus proyecciones son vastas, esta es apenas una de ellas, para un sector amplio y disperso en la geografía nacional y regional, pero que constituye un eje trascendente en la historia y en la economía argentina y latinoamericana. Particularmente en nuestro país, uno de los estereotipos del ser nacional, allende sus diferencias regionales, lo constituye el gaucho, el trabajador rural y su familia, que se entregan a diario al noble esfuerzo de la producción a partir de los recursos de la tierra. Lo acompañan el cañero, el zafrero y el leñador, en el norte, el tabacalero y tarefero en el noreste, el viñatero en el oeste, los tamberos, los arrieros y cosecheros migrantes por todo el país, el esquilador del sur, entre los íconos más notables de nuestra ruralidad.

La herramienta propuesta es simple y reconoce numerosos antecedentes internacionales que avalan su operatividad, como los citados instrumentos internacionales de derechos humanos suscriptos por nuestro país, hoy dotados de jerarquía constitucional, y algunos precedentes fácticos de alto impacto comercial, por caso la certificación similar de ausencia de trabajo infantil y esclavo en la producción de cacao africano que ciertas empresas de la industria del chocolate se vieron obligadas a adoptar en algunos mercados a partir de la difusión de sus incumplimientos previos. Hoy no es extraño ver en sus envases y páginas web la difusión de su compromiso con la escolarización rural en Congo y Costa de Marfil, y la exhibición de sellos y certificaciones –de origen en el sector social internacional– como FAIR TRADE, UTZ³³ y las mencionadas ISO y OHSAS.

33 Por caso, el Código de Proveedores Nestlé y Principios de Compra Nestlé para sus proveedores y co-fabricantes, en la página global de la empresa Nestlé Ltda., Vevey, Suiza, consultada en julio de 2013. Dicho Código contempla entre sus capítulos la ética del negocio, la sustentabilidad, estándares de conducta laboral - con expresa prohibición del trabajo infantil a sus proveedores- la seguridad y la salud en el ambiente de trabajo, la protección del medio ambiente natural del país y el suministro de productores agrícolas respetuoso de estos principios, promoviendo su difusión y enseñanza como parte de la capacitación a brindar por los Equipos de Servicios Agrícolas de Nestlé.

Su base legal es amplia y su fundamento humanístico indiscutible.

3 SÍNTESIS PROSPECTIVA

A modo de repaso y de análisis prospectivo propongo la siguiente síntesis:

- los países sudamericanos, Argentina entre ellos, tienen una extensa historia de gran producción y riqueza rural, no obstante la cual fueron, y en algunas regiones de sus interiores actualmente siguen siendo objeto de trabajo migrante y esclavo, empleo no registrado - por lo tanto carente de servicios de salud y sociales-, condiciones precarias e insalubres de labor y falta de estabilidad contractual;
- no escapa a esta problemática el empleo infantil, legislativamente prohibido por debajo de los 16 años, el trabajo adolescente irregular y el de mujeres en condiciones inequitativas o indignas, inadmisibles en este tiempo de la civilización y del desarrollo universal de los derechos humanos;
- la persecución de una mayor renta de la tierra no habilita a la de la ganancia a través de la explotación del otro, que es la célula constitutiva de la Nación, de la Patria;
- el trabajador agrario, la parte más débil de la relación laboral, en la puja de intereses de un contrato desigual, entrega al empleador un lucro ilegítimo, cuando se persigue y obtiene de esta manera, a cambio de la mera supervivencia: su prolongación en el tiempo equivale a consagrar una de las tantas formas de impunidad inconcebibles en este estadio de la evolución social, y de la legislación que la tutela;
- las políticas públicas activas de reconquista progresiva de los derechos de uno de los colectivos de trabajadores más vulnerables y significativos de la plataforma productiva nacional han generado la nueva Ley de Trabajo Agrario, que representa el avance jurídico más significativo de las últimas tres décadas en la materia;

- las prácticas de fiscalización del empleo rural no registrado encaradas de modo intensivo por el RENATEA, asociadas a las modernas tecnologías de la información, permiten hoy profundizar los controles y agilizar la registración de tales trabajadores salvando las enormes distancias, dificultades geográficas, situaciones de aislamiento y deficiencias culturales propias de muchas regiones de nuestro país; no obstante, cíclicamente reaparecen prácticas de trabajo esclavo, precario e insalubre en el ámbito agrario, así como por menores de edad y mujeres más allá de la diferenciación que las condiciones de género imponen como indispensables en tales ámbitos, muchas veces de suma exigencia física;
- el propósito concreto de nuestra propuesta consiste en la implementación de un sistema de certificación social, otorgado en principio por compañías privadas e instituciones públicas, siempre homologadas por la autoridad de aplicación del contralor del trabajo rural –el RENATEA y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, conforme sus respectivos ámbitos de competencia- establecido primero como pauta de preferencia en la comparación de ofertas en licitaciones y contrataciones públicas, con un porcentaje a determinar por la reglamentación estatal, para pasar luego de un período de adaptación del mercado productor –no mayor a un quinquenio, salvo sectores que justifiquen su excepción por razones estructurales y/o regionales- a imponerlo como requisito obligatorio y por ende eliminatorio de los productos y servicios ofrecidos carentes de tal certificación, la que podría funcionar, adicionalmente, como un elemento de acceso al crédito bancario promovido, con tasas subvencionadas, o a distintos subsidios sectoriales;
- al tratarse de un incentivo para la concretización de obligaciones legales preexistentes, que podríamos caracterizar como mínimas, no se producen erogaciones adicionales para el empleador, ni se incrementan de modo sustancial sus costos de producción –excepto el costo del proceso de certificación y una eventual tasa o arancel de fiscalización correlativa para el Registro o la cartera ministerial que la verifique según corresponda a cada etapa- ni su carga tributaria; menos aún puede calificársela como una barrera a la productividad, por el contrario, se mejora su

competitividad a través del otorgamiento de preferencias a su desempeño social;

- la labor del RENATEA y el Ministerio, respectivamente, se inscriben en la búsqueda de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia en la elaboración y ejecución de políticas públicas de protección de derechos de la niñez y adolescencia a través de la descentralización propiciada por el artículo 4º, inciso b) de la Ley 26.061 de Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes;
- el mecanismo legal para su implementación se vería concretizado por la vía de la promoción de un simple decreto reglamentario –sin que sea necesario recurrir al resorte de la necesidad y urgencia o de facultades legislativas delegadas– ya que se trata de materia propia de la Administración y atribución constitucional de su cabeza, el Departamento Ejecutivo, sin perjuicio de que se invite además a los restantes poderes y jurisdicciones locales a la sanción de una normativa equivalente– mediante el cual incorpore la exigencia de esta *certificación social de empleo agrario registrado y libre de trabajo infantil* a la reglamentación de las contrataciones del Estado Federal, en Argentina el Reglamento aprobado por Decreto N° 893/2012 y sus modificatorios, para su posterior promoción al ámbito de otros organismos y empresas públicas y a otras instancias subnacionales;
- la inclusión en pliegos de bases y condiciones particulares de tales demandas de certificación no resultan en principio excluyentes para aquellas ofertas carentes de las mismas, excepto en la pérdida gradual de competitividad ante la reacción de competidores y mercados públicos y privados consumidores;
- el ciudadano-consumidor, con la diaria elección que subyace en cada uno de sus consumos integra y humaniza la sociedad o permanece indiferente, cuando evalúa y selecciona bienes y servicios según su origen, según la responsabilidad social y los criterios ambientales bajo los cuales se producen o prestan; cuando esta selección está a cargo del estado –de los Estados– la consideración de tales factores se convierte en una obligación dado su carácter de sujeto ético por excelencia en el seno de la comunidad organizada;

- la búsqueda de la adopción de medidas similares en los países de la región, a imitar luego en pactos intra-bloques (por ejemplo Mercosur-Unión Europea), más allá de la complejidad que ofrece el escenario global, permitirían establecer un sistema internacional de incentivos, en la búsqueda del crecimiento económico con equidad –bajo reglas de reciprocidad- que secunden a las reglas represivas y las tareas inspectivas tradicionales, históricamente insuficientes, en la lucha contra el trabajo esclavo o cuanto menos irregular, así como el empleo de niños, de adolescentes y de mujeres en condiciones de explotación, de indignidad o insalubridad, legal y socialmente intolerables.

REFERENCIAS

BIALET MASSÉ, Juan. *Informe sobre el estado de la clase obrera*, Tomo I, capítulo XII, Argentina, Buenos Aires: Hyspamérica, 1985.

ESPÓSITO, Roberto. *El dispositivo de la persona*. Biopolítica y filosofía de lo impersonal. Buenos Aires: Amorrortu, 2011.