

La Argentina y el diálogo social de cara al Covid-19 en el marco de las normas internacionales del trabajo

*Mario E. Ackerman**

Resumen

Un importante documento de la OIT, apoyado en el sistema de Normas Internacionales del Trabajo, indica las principales medidas jurídicas y de política que podrían adoptarse frente a la crisis sanitaria provocada por el Covid-19. En ese documento se destaca la importancia que debe tener en estas circunstancias el diálogo social. La Argentina, empero, exhibe en esa materia su mayor déficit.

Palabras clave: Organización Internacional del Trabajo, Normas Internacionales del Trabajo, Covid-19, diálogo social.

Argentina and Social Dialogue Facing Covid-19 within the Framework of International Labor Standards

Abstract

An important ILO document, supported by the International Labor Standards System, indicates the main legal and policy measures that could

* Jurista argentino. Doctor y Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires (UBA) a cargo de la Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y Director de la Maestría y de la Carrera de Especialización en Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho de la UBA. Exmiembro (2005/2017) de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo; marioackerman@gmail.com.

be adopted in the face of the health crisis caused by Covid-19. That document highlights the importance of social dialogue in these circumstances. However, Argentina exhibits in this area its greatest deficit.

Keywords: ILO, International Labor Standards, Covid-19, Social Dialogue.

I. Introducción

En los *considerandos* del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) Nro. 329/2020, del 31 de marzo de 2020, con el que se prohibieron en la Argentina, por el plazo de sesenta días, tanto los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor como las suspensiones por estas dos últimas causas, entre otros fundamentos para la adopción de estas medidas se expresó:

Que la Organización Internacional del Trabajo, el 23 de marzo de 2020, ha emitido un documento “Las normas de la OIT y el Covid 19 (coronavirus)” que revela la preocupación mundial y alude a la necesidad de que los gobiernos implementen medidas dirigidas a paliar los efectos nocivos en el mundo del trabajo, en particular en lo referido a la conservación de los puestos de labor y en tal sentido recuerda la importancia de tener presente la Recomendación 166, que subraya “que todas las partes interesadas deberían tratar de evitar o limitar en todo lo posible la terminación de la relación de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos, sin perjuicio para el funcionamiento eficaz de la empresa, establecimiento o servicio, y esforzarse por atenuar las consecuencias adversas de toda terminación de la relación de trabajo por estos motivos, para el trabajador o trabajadores interesados.

El documento citado fue elaborado por el Departamento de Normas de la Oficina Internacional del Trabajo y publicado en el sitio web de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹ y, según se indica en los párrafos

1. OIT - Normas, *Las normas de la OIT y el Covid-19 (coronavirus); Preguntas frecuentes; Disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes*

introdutorios, luego de afirmarse que las normas internacionales del trabajo (NIT) son un “punto de referencia en el contexto de la respuesta a la crisis provocada por el brote de Covid-19”, se considera que ellas “contienen orientaciones específicas sobre medidas de política que podrían alentar la utilización de un enfoque centrado en las personas para abordar la crisis y el período de recuperación posterior” y se subraya luego que “el respeto de estas normas también contribuye a fomentar una cultura de diálogo social y de cooperación en el lugar de trabajo”.²

Amén de que debe destacarse que, al transcribirse en los *considerandos* del DNU 329/2020 el párrafo del documento de la OIT,³ se ha omitido su frase final,⁴ donde se recuerda que la referida Recomendación “también prevé que, cuando proceda, la autoridad competente debería ayudar a las partes a buscar soluciones a los problemas que planteen las terminaciones previstas”. Es interesante repasar los puntos principales de ese documento –que, por cierto, aborda una variedad de respuestas que van mucho más allá de las normas sobre la terminación de la relación de trabajo–, para destacar aquí al que puede calificarse como el mayor déficit en las medidas adoptadas por la Argentina, como lo es la ausencia de *diálogo social*.

II. El documento de la OIT “Las normas de la OIT y el Covid-19 (coronavirus)”

El documento elaborado por el Departamento de Normas de la OIT, como lo anticipa su subtítulo y se explica en su presentación, *es una compilación de respuestas a las preguntas más frecuentes relacionadas con las normas internacionales del trabajo y el Covid-19* y que, como tal, *no aborda de manera exhaustiva las medidas jurídicas o de política que podrían adoptarse*.

en el contexto del brote de Covid-19, Ginebra, 23 de marzo de 2020 - Versión 1.2, www.ilo.org (citado en adelante también como “el documento de la OIT”).

2. OIT - *Ibid.*, p. 4.

3. Que en su página 12 reproduce el inciso (1) del párrafo 19 de la *Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166)*.

4. Que, a su vez, reitera el contenido del inciso (2) del mismo párrafo 19 de la *Recomendación núm. 166*.

Planteado así su propósito, se responde a veinticinco preguntas que corresponden a seis grandes grupos de cuestiones:

- Evitar las pérdidas de empleos y mantener los niveles de ingresos.
- Seguridad y salud en el trabajo.
- Prevención y protección contra la discriminación y protección de la privacidad.
- Derecho a licencia y modalidades de trabajo especiales.
- La flexibilidad de las normas internacionales del trabajo en situaciones de emergencia.
- Categorías específicas de trabajadores y sectores.

Materias estas que vienen precedidas de dos primeras preguntas generales:

¿Qué dicen las normas internacionales del trabajo acerca de la respuesta a la crisis?

¿Qué papel desempeña el diálogo social para enfrentar la epidemia del Covid-19?

Y las respuestas, tanto a estos interrogantes iniciales como a los restantes agrupados en torno de las materias abordadas, están apoyadas en las reglas contenidas en veinticuatro Convenios⁵ y en un número igual de Recomendaciones⁶ de la OIT.

La comparación de las orientaciones presentadas en el documento de la OIT –apoyadas, como quedó dicho, en el sistema de normas internacionales del trabajo– con las reglas dictadas y las actividades desarrolladas en la Argentina, como reacción frente a la que bien puede ya calificarse como la más grave emergencia sanitaria experimentada por el mundo en la edad contemporánea, deja un balance general con más y con menos en favor del gobierno.

5. Los Convenios Nos. 29, 87, 95, 97, 98, 102, 111, 121, 122, 130, 131, 132, 135, 143, 149, 155, 156, 158, 167, 168, 176, 184, 189 y el MLC, 2006.

6. La Recomendaciones Nos. 3, 86, 94, 116, 120, 121, 122, 135, 143, 151, 134, 157, 164, 165, 166, 169, 171, 176, 192, 194, 201, 202 y 205.

Debe advertirse que Argentina apenas ha ratificado doce⁷ de los Convenios mencionados en el documento de la OIT, con la particularidad adicional de que en el caso del *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (nro. 102)* excluyó⁸ las trascendentes –y no solo para las cuestiones aquí tratadas– Partes III,⁹ IV¹⁰ y VI.¹¹ Hay un aspecto, medular para la OIT, en el que el déficit es indisimulable: el *diálogo social*.

III. Sin diálogo social

Con apoyo en los párrafos 7, k), 24 y 25 de la Recomendación Núm. 205,¹² se expresa en el documento de la OIT:

Será esencial instaurar un clima de confianza mediante el diálogo social y el tripartismo para aplicar de manera efectiva las medidas destinadas a enfrentar el brote de Covid-19 y sus repercusiones. Fortalecer el respeto de los mecanismos de diálogo social y utilizarlos es una forma de cimentar la resiliencia y el compromiso de los empleadores y de los trabajadores para la adopción de medidas de política dolorosas, pero necesarias. Esto es especialmente importante en momentos de creciente tensión social. La Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) recalca en particular la importancia del diálogo social en la respuesta a las situaciones de crisis y la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las respuestas a las crisis.¹³

A lo que se agrega inmediatamente:

7. Los Convenios Nos. 29, 87, 95, 98, 102, 111, 135, 155, 156, 184, 189 y el MLC, 2006.

8. Según lo admite el mismo Convenio Nro. 102 en su artículo 2do. (inciso a, acápite ii).

9. *Prestaciones monetarias de enfermedad*.

10. *Prestaciones de desempleo*.

11. *Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional*.

12. *Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017*, como se destaca en el documento de la OIT.

13. OIT - NORMAS, *Las normas...* (cit.), p. 8.

En particular, la Recomendación subraya el papel clave de la consulta y el fomento de la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la planificación, la puesta en práctica y el seguimiento de las medidas de recuperación y resiliencia. Hace un llamado a los Estados Miembros para que reconozcan la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las respuestas a las crisis, teniendo en cuenta el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

El diálogo social a nivel de las empresas es esencial, porque los trabajadores necesitan ser informados y consultados y saber cuáles van a ser las repercusiones sobre sus propias condiciones de empleo y qué medidas pueden tomar por su propia protección y cómo pueden contribuir a contener esas repercusiones.¹⁴

No fue este, sin embargo, el camino elegido en la Argentina. Desde el inicio de la situación de emergencia, el Gobierno adoptó, de manera unilateral e *inaudita*, parte de las principales medidas que afectaron en forma directa a las relaciones de trabajo.

Así, luego de la *ampliación* de la emergencia sanitaria establecida por el Poder Ejecutivo Nacional con el DNU 260/2020, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) dispuso el otorgamiento de una licencia con goce de haberes –a cargo de los empleadores– a todos los trabajadores a quienes por aplicación del artículo 7mo. de aquel, y en razón de estar afectados por coronavirus o resultar sospechosos o potenciales portadores de la enfermedad, se hubiera impuesto un *aislamiento obligatorio* por 14 días (Resolución 202/2020 MTEySS).¹⁵ Pocos días después, la Resolución MTEySS 207/2020 amplió el ámbito personal de aplicación de las reglas de la Resolución 202/2020.

14. OIT, *Ibid.*, pp. 8 y 9.

15. Con la que, además, se derogaron las Resoluciones MTEySS 178/2020 y 184/2020, que preveían también el otorgamiento de licencias con goce de haberes a favor de quienes *voluntariamente* o por indicación de la autoridad sanitaria debían permanecer aislados en sus hogares.

Todas estas medidas fueron luego llevadas a su extremo por un nuevo DNU, el Nro. 297/2020, que ordenó el *aislamiento social, preventivo y obligatorio* en todo el territorio nacional desde el 20 hasta el 31 de marzo de 2020. Plazo inicialmente prorrogado hasta el 12 de abril 2020 (DNU 325/2020) y luego hasta el 26 de abril de 2020 (DNU 355/2020).

El MTEySS, mientras tanto, complementó inicialmente estas reglas con la Resolución 219/2020, que estableció, entre otras medidas, el pago de los haberes a los trabajadores *alcanzados por el aislamiento social, preventivo y obligatorio* pero, a fin de liberar a los empleadores del peso de las cargas sociales más gravosas, se precisó que dichas prestaciones dinerarias tendrían *carácter no remuneratorio*.

Este último beneficio, sin embargo, fue dejado sin efecto 10 días después, con la Resolución 279/2020 del mismo MTEySS, que derogó y sustituyó, retroactivamente, a la Resolución 219/2020.

Y un paso más en esta escalada reguladora fue producida también por el Poder Ejecutivo nacional con el ya citado DNU 329/2020 que, como se anticipó en el primer párrafo de este trabajo, prohibió *por el plazo de sesenta días tanto los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor como las suspensiones por estas dos últimas causas*.

Al margen de las *idas y vueltas* de esta intervención del Estado en la vida de las relaciones de trabajo, que bien puede atribuirse –y con esto justificarse– a la impensada y sorprendente dinámica expansiva de esta pandemia, no puede dejar de reprocharse, empero, la virtualmente nula participación que se dio a los actores sociales en la adopción de estas medidas que los afectan directamente y que, como es evidente, no suponen, en modo alguno, el camino del *diálogo social* sugerido por las normas de la OIT.

Lo especialmente llamativo es que, como se ve en el también ya transcrito párrafo de los *considerandos* del DNU 329/2020, no solo se hace expresa referencia al documento de la OIT sino, además y especialmente, se destaca que en este *se subraya* la necesidad de intervención de *todas las partes interesadas* en las acciones tendientes a *evitar o limitar en todo lo posible la terminación de la relación de trabajo*.

Esa *intervención*, desafortunadamente, no existió ni fue promovida por el Gobierno.

De hecho, y no obstante la importancia que se da al documento de la OIT, no se dice que se haya siquiera *consultado* a las organizaciones de los

trabajadores y a las de los empleadores *representativas* sobre la adopción de medidas que los afectan directamente. Esta omisión resulta particularmente reprochable en el caso de los segundos, que son quienes deber cargar con las consecuencias más gravosas de las medidas adoptadas.

Pero hay aún algo más que surge de esta reticencia al diálogo social y que bien puede exhibirse como un ejemplo más del empecinamiento nacional en la *pérdida de oportunidades*.¹⁶

En efecto, doce meses antes de desencadenarse esta crisis sanitaria, el entonces Ministro de Producción y Trabajo, con la Resolución 225/2019, creó la *Comisión de Diálogo Social para el Futuro del Trabajo* que, entre otras funciones, *tiene* –así, en tiempo verbal *presente*, porque nunca fue disuelta ni eliminada su existencia– las de *asegurar y promover la plena vigencia de los principios pregonados por la OIT* (art. 3ro. f.).

Con esta creación se había dado satisfacción a cuanto en el mismo año 2019 había expresado la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenio y Recomendaciones (CEACR) en el sentido de que confiaba en la iniciativa gubernamental *propuesta para promover el diálogo social*¹⁷ y que, al año siguiente, también la CEACR *saludó* positivamente y alentó al gobierno argentino para que *siga reforzando esta instancia de diálogo social*.¹⁸

Lamentablemente, una vez más, y en una materia que, como muestra la grave situación de emergencia actual, no tiene importancia menor, Argentina puso en evidencia que sus compromisos escritos compiten en volatilidad con las palabras echadas al viento.

Bien entendido, claro está, que *nunca es tarde* para reparar la omisión, sobre todo cuando todo parece indicar que este penoso momento se prolongará en el tiempo.

16. Aunque cabe también aclarar que, tanto por su importancia como por el hecho de que todavía puede ser corregida, esta anécdota queda instalada lejos de los primeros puestos del ranking de *oportunidades perdidas* por la Argentina.

17. Conferencia Internacional del Trabajo, 108a. Reunión, 2019, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte A)*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, p. 54.

18. Conferencia Internacional del Trabajo, 109a. Reunión, 2019, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte A)*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2020, p. 52.

IV. Conclusión

Como bien se recuerda en la introducción del documento de la OIT:

En 2019, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo reafirmó que la elaboración, la promoción, la ratificación y el control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo tienen una importancia fundamental para la OIT. Todos los instrumentos jurídicos de la OIT establecen un nivel básico de normas sociales mínimas acordadas por todos los actores de la economía mundial. Los países podrán implementar niveles más altos de protección y medidas ampliadas a fin de mitigar las repercusiones de la crisis.

Y en la *Declaración del Centenario*, a su vez, se insiste en que:

El diálogo social, incluida la negociación colectiva y la cooperación tripartita, es un fundamento esencial de todas las actividades de la OIT y contribuye al éxito de la elaboración de políticas y la toma de decisiones en sus Estados Miembros.¹⁹

Sin embargo, Argentina, a pesar de ser miembro de la OIT desde su creación en el año 1919, apenas está a mitad de camino de aquel objetivo básico, que no es sino un ideal mínimo de justicia social.

Bibliografía

Conferencia Internacional del Trabajo, 108a. Reunión, 2019, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte A), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.
Conferencia Internacional del Trabajo, 109a. Reunión, 2019, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones,

19. Conferencia Internacional del Trabajo, 108a. Reunión, 2019, *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, adoptada en Ginebra el 21 de junio de 2019 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, punto II - B.

Informe III (Parte A), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2020.
OIT, Normas, Las normas de la OIT y la Covid-19 (coronavirus); Preguntas frecuentes; Disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote de Covid-19, Ginebra, 23 de marzo de 2020 - Versión 1.2, www.ilo.org.