

Voces: DERECHO DEL TRABAJO - PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA - TRABAJADOR - DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO - LEYES PROVINCIALES - SINDICATOS - INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY - SEGURIDAD SOCIAL - DIGESTO JURÍDICO ARGENTINO - MERCOSUR - DERECHOS HUMANOS - PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL TRABAJO - PRINCIPIOS DEL DERECHO LABORAL - TRATADOS INTERNACIONALES - OBRAS SOCIALES - DISCRIMINACIÓN POR GÉNERO - DERECHO COMPARADO

Título: Análisis de las consecuencias sociojurídicas de la sanción de un Código Orgánico del Trabajo y de la Seguridad Social

Autor: Iturraspe, Francisco

Fecha: 2-feb-2015

Cita: MJ-DOC-7049-AR | MJD7049

Producto: LJ

Sumario: *I. Introducción. II. Ejes temáticos. III. Objetivos. IV. Metodología. V. Propósitos finales.*

Por Francisco Iturraspe (*)

I. INTRODUCCIÓN

a) Desde la reforma del art. 67 inciso 11 de la Constitución el parlamento argentino está en mora en la discusión y sanción de un Código del Trabajo y de la Seguridad Social. En los últimos meses se ha producido una intensa actividad codificadora en el Congreso de la Nación y se asoma en medios laboristas la posibilidad de la codificación de la materia laboral y de la seguridad social.

Nuestra legislación social, en especial en materia de trabajo y seguridad social, se ha hecho frondosa, complicada, difícil de conocer (y de aplicar) en especial por parte de importantes sectores de los pequeños y medianos empleadores y de muchos trabajadores. Es verdad que en la última década se ha comenzado a revertir la tendencia a la desregulación que implicó la reforma regresiva de facto de la Ley del Contrato de Trabajo por parte de la dictadura cívico militar, la privatización de la previsión social de la etapa neoliberal y que se han implementado las paritarias poniendo en práctica nuestro derecho colectivo largamente menoscabado por las sucesivas dictaduras y gobiernos con políticas antisindicales. También es cierto que se han desarrollado importantes avances jurisprudenciales y que se han dictado normas tanto de derecho sustantivo como de procedimiento que han tratado de poner al día nuestro sistema jurídico-laboral frente a los cambios sociales, económicos, tecnológicos y demográficos.

Frente a los problemas de nuestras relaciones laborales y de nuestros sistemas de seguridad social

aparece una tendencia a querer solucionarlos con la sanción de normas, muchas veces bien intencionadas, pero también -debemos reconocerlo- sin adecuados mecanismos de control de su aplicación, materia en la cual hemos avanzado en forma dispar: comparando los progresos en la materia a nivel nacional con algunas verdaderas rémoras en algunas provincias y en la acción de algunos sindicatos comparados con otros menos diligentes en el cumplimiento de esta función vital que tienen asignados en nuestro sistema jurídico-laboral. Estamos frente a un proceso de inflación legislativa: mientras más normas sancionamos en forma no sistemática su valor efectivo es menor.

Lo cierto es que nos rige una regulación laboral y de seguridad social que fue una gran avanzada en su momento, inteligentemente semicodificada con la Ley de Contrato de Trabajo en los setenta, fuertemente menoscabada en las últimas décadas del siglo XX, que fue acumulando "capas" de modificaciones superpuestas y muchas veces contradictorias que en lugar de hacerla avanzar la ha "caotizado" y complicado, muchas veces peligrosamente separada de la realidad social que está destinada a regir. La ley laboral y previsional se convierte de esta manera en una maraña solo comprensible por especialistas y muchas veces "ritualizada" hasta límites muy inconvenientes.

Debemos destacar que la reciente creación del Digesto legislativo contribuye a la organización y difusión de las normas y -¿por qué no?- a que nuestros legisladores, funcionarios estatales, sindicalistas y empresarios se percaten del problema señalado de la inflación legislativa. Aunque este esfuerzo de recopilación es altamente positivo no es -en la práctica- de fácil acceso por los actores del mundo laboral, en especial un gran grupo de trabajadores.

Los procesos de integración continental, en especial el del Mercosur y también de UNASUR y CELAC, por una parte, y el avance de la mundialización agregan ingredientes adicionales a la problemática por la influencia -no siempre progresiva- de nuestra inserción en el mercado mundial.

b) Creemos que un nuevo Código del Trabajo deberá tener carácter ORGÁNICO, no deberá ser una complicadísima semisuma de regulaciones particulares sino simplificar la normativa para hacerla realmente aplicable y permitir su desarrollo y perfeccionamiento a través de la autonomía colectiva, de los estatutos particulares y de la legislación provincial que desarrolle sus principios en caso de su competencia.

A pesar de que es la experticia evidente de nuestros sindicalistas y abogados laboristas, no deberíamos asumir la importante tarea de codificación como la discusión de una negociación colectiva: se trata de la elaboración de normas de otro nivel que requieren de un análisis interdisciplinario, de los aspectos socioeconómicos y de los impactos a mediano y largo plazo en el empleo y el desarrollo de un modelo social incluyente y solidario.

c) Participación - democracia - derechos humanos. El nuevo código deberá asumir la regulación jurídica del mundo del trabajo y de la seguridad social desde el enfoque de los derechos humanos. Desarrollando la normativa constitucional el trabajador (1) deberá convertirse en un ciudadano de la empresa, no en un número o un apéndice de la máquina como lo marginaba el modelo taylorista presente en el diseño de muchas de nuestras normas, sino en el centro de un modelo productivo coherente con la democracia en la sociedad. En nuestros países la democracia se detiene en la puerta de las fábricas, empresas, oficinas públicas y privadas. La práctica de nuestro sistema laboral es el de la hegemonía autocrática de los empleadores, siendo la participación la excepción.

La reciente sanción de la Ley 26.693 (2) que ratifica el Convenio 155 de la OIT establece la obligación del Estado de desarrollar una política nacional coherente en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo, con participación de trabajadores y empleadores. La base de esta política deberá ser la participación de los trabajadores y empleadores.

No puede haber democracia sin un cambio profundo de las relaciones de trabajo que haga llegar la democracia a la producción y distribución de bienes y servicios y que cambie radicalmente el actual esquema antidemocrático, antiparticipativo e ineficiente por un nuevo modelo que permita el desarrollo de las potencialidades de las trabajadoras y trabajadores y la utilización de nuevas tecnologías amigables con los seres humanos y el medio ambiente. Este nuevo modelo deberá ser discutido más allá de los debates de la coyuntura política y económica y su regulación jurídica (a través del nuevo código) ser parte de una política de Estado concertada con amplios factores sociales y políticos que permitan el desarrollo del modelo constitucional (art. 14 bis) la construcción de un Estado de justicia social.

II. EJES TEMÁTICOS

- a) Ampliar la cobertura de la regulación laboral y de seguridad social como derechos humanos universales.
- b) Desarrollar los principios del derecho del trabajo y de la seguridad que deben regir la codificación.
- c) El empleo decente como objetivo central de la regulación.
- d) Cultura del trabajo y productividad de la empresa y en la sociedad.
- e) Incorporación de la normativa internacional en materia de derecho social.
- f) Relaciones de producción y el trabajo como factor de desarrollo de la democracia económica y social y de un Estado de justicia social.
- g) Visión de género.
- h) Incorporación de la promoción, prevención, reparación, rehabilitación y prestaciones en casos de accidentes y enfermedades ocupacionales al sistema de seguridad social.
- i) Reducción progresiva de la jornada de trabajo.
- j) Defensa de la salud y el ambiente laboral y del medio ambiente.
- k) Mecanismos de aplicación: organizaciones de trabajadores y empleadores, Estado nacional y provincial. Justicia laboral.
- l) Fortalecimiento institucional para vigilar el cumplimiento de la normativa. Contraloría social y gremial.
- m) Educación no formal en tópicos generales (capacitación para el trabajo y formación tecnológica).
- n) Protección contra el despido arbitrario, y ciudadanía de la empresa.
- o) Participación, cogestión y autogestión.

III. OBJETIVOS

- a) Simplificar y sistematizar la legislación laboral y de seguridad social que ha crecido en forma desproporcionada, contradictoria y, en muchos casos, incoherente con las normas del bloque de constitucionalidad.

- b) Revisar y adaptar la normativa -en su conjunto- a la Constitución (art.14 bis), a la normativa internacional social y a los principios del derecho del trabajo y de la seguridad social.
- c) Propiciar una ampliación de la cobertura real de protección de los trabajadores que ampare a sectores ahora precarizados.
- d) Enfocar la legislación en la idea de la participación y ciudadanía de los trabajadores en la empresa, sobre la base de los derechos de los trabajadores y empleadores dentro de un esquema de democracia productiva como mecanismo de empoderamiento de los trabajadores y sus organizaciones para el desarrollo de la nueva sociedad y de otorgar seguridad jurídica a los empleadores de los diversos modelos empresariales.
- e) Establecer una normativa marco, susceptible de ser desarrollada por las convenciones colectivas y otras normas legales nacionales y provinciales.
- f) Revisar el conjunto de la normativa laboral desde la perspectiva de género, no tanto en el lenguaje sino fundamentalmente en la eliminación de todos los mecanismos de discriminación.
- g) Coherencia con políticas públicas proindustrialistas y generar una cultura del trabajo acorde con las necesidades de desarrollo y con la generación de incorporación de la ciencia y la tecnología a la producción.

IV. METODOLOGÍA

Se trata de una investigación aplicada, de carácter interdisciplinario y participativo.

- 1) Etapa de elaboración del marco teórico/doctrinario.
- 2) Etapa de análisis de contexto:
 - a) Análisis diacrónico: Antecedentes y evolución de la regulación del mundo del trabajo en Argentina. Etapas. Antecedentes y evolución de la seguridad social en Argentina. Etapas.
 - b) Aspectos económicos: Costos laborales. El derecho del trabajo como mecanismo de distribución del ingreso. La seguridad social como mecanismo de inclusión social. La deuda social y los problemas estructurales. Costos de la seguridad social. Costos del sistema de riesgos de trabajo y su privatización.
 - c) Aspectos internacionales: Mundialización y competencia internacional. Los derechos sociales en el marco de la integración latinoamericana. La normativa social internacional.
 - d) Aspectos de género: Revisión de la legislación de trabajo y de seguridad social desde la perspectiva de género.
 - e) Aspectos culturales: La cultura del trabajo. La responsabilidad social empresarial. La responsabilidad de las organizaciones de trabajadores y empleadores. La democratización de la empresa. Sistema educativo y científico tecnológico y mundo del trabajo.
 - f) Análisis de los actores sociales: Desarrollo, evolución y roles de las organizaciones de empleadores y trabajadores.
 - g) Análisis jurídico-político: Papel del Estado. Papel de las organizaciones empresariales y grupos de poder económico. Rol en un modelo de Estado de justicia social.

3) Etapa de análisis y revisión de textos:

- a) Revisión de textos constitucionales e internacionales: El bloque de constitucionalidad. Doctrina. Jurisprudencia.
- b) Revisión de textos legales en materia de seguridad social. Sistema jubilatorio argentino. Las obras sociales y el sistema público de salud. El sector privado. Conformación de un seguro social (art. 14 bis tercera parte). Doctrina. Jurisprudencia.
- c) Revisión de los textos legales en materia de salud y seguridad del trabajo. Doctrina. Jurisprudencia.
- d) Revisión de los textos legales en materia de contrato de trabajo. Estabilidad. Tercerización. Doctrina. Jurisprudencia.
- e) Revisión de textos legales en materia de regulación de los sindicatos y la negociación colectiva. Doctrina. Jurisprudencia.
- f) Revisión de los textos legales en materia de derecho social procesal. Problemas de competencia legisferante. Doctrina. Jurisprudencia.
- g) Derecho comparado.

4) Etapa de propuesta normativa participativa:

- a) Propuestas para la discusión con organizaciones de trabajadores.
- b) Con organizaciones de empleadores.
- c) Con organizaciones de jueces, abogados laboristas, médicos del trabajo, técnicos, academia, etc.
- d) Con factores políticos (legisladores).

V. PROPÓSITOS FINALES

Creemos que el desarrollo de la legislación social argentina requiere de un proceso de revisión que otorgue seguridad jurídica a trabajadores y empleadores y que permita un cambio cualitativo en las relaciones de trabajo tendente a hacer del trabajador un ciudadano de la empresa, con derechos y con deberes y responsabilidades, más allá de un simple prestador de la fuerza de trabajo.

También los empleadores deben asumir que la responsabilidad social empresarial bien entendida comienza en el interior de la empresa y que debe hacer de la productividad social uno de los objetivos primordiales.

Sostenemos que las partes sociales han llegado -pese a todos los problemas y contradicciones y precisamente por ellos- a un grado de madurez que los hace sujetos primordiales de un gran diálogo tendente a conformar las reglas de juego en un código que establezca una nueva cultura del trabajo como centro de los procesos de cambio social requeridos por Argentina en el contexto de América Latina.

Un modelo de desarrollo con justicia social y eficiencia productiva requiere de ese compromiso con un diálogo social fecundo, capaz de resolver los problemas de nuestra inserción internacional y de las

necesidades de una democracia productiva.

Sostenemos que la democracia es el mejor sistema para el Estado y la sociedad: también lo es para la empresa: de allí que la democracia productiva deberá desarrollarse en los diferentes modelos de empresa públicos, privados, cooperativos, etc.

Por ello es que sostenemos la necesidad de un profundo debate no solamente sobre la legislación social, sino sobre el modelo de empresa y de economía capaz de desarrollar los mandatos constitucionales establecidos en los principios sociales de la Constitución de 1949 y en el art. 14 bis de la Constitución.

ANEXO: DERECHO COMPARADO

En Venezuela el autor propuso para la discusión la siguiente estructura: (3)

Libro Primero: De la libertad sindical de trabajadores y empleadores. De la participación de los trabajadores y la contraloría social

Contiene una regulación muy sucinta del derecho colectivo, acorde a la normativa internacional del trabajo y las ideas de autonomía y democracia sindical. Establece el marco de las convenciones colectivas propendiendo a su articulación en la rama de producción y las empresas. Garantiza el derecho de huelga de acuerdo a la Constitución (eliminando las trabas administrativas ilegales). Establece las funciones de los consejos de trabajadores de carácter autónomo y su articulación con los representantes de los sindicatos y los delegados de prevención.

Libro Segundo: Del contrato de trabajo y de los sujetos del derecho del trabajo y de la seguridad social y funcional

Establece las presunciones que permiten determinar el carácter laboral de los contratos y los sujetos de las relaciones individuales y colectivas y de la seguridad social.

Libro Tercero: Derechos y deberes de trabajadores y empleadores

Desarrolla el conjunto de los derechos y deberes de los trabajadores y empleadores, del sector privado, público y social dentro de la idea de ciudadanía de la empresa y protagonismo en el desarrollo.

Libro Cuarto: De la estabilidad en el trabajo y las prestaciones sociales

Desarrolla un sistema de estabilidad de acuerdo al mandato constitucional y como garantía de un nuevo modelo de relaciones laborales. Establece el régimen de prestaciones sociales de acuerdo al mandato constitucional.

Libro Quinto: Del descanso, tiempo libre y tiempo de trabajo

Lineamientos de una jornada reducida y utilización del tiempo libre y turismo social, dentro de los lineamientos de la Constitución y la LOPCYMAT.

Libro Sexto: De los procedimientos

Unifica en la jurisdicción del trabajo el conjunto de los procedimientos laborales y de la seguridad social.

Libro Séptimo: De la seguridad social

Desarrolla el art. 86 de la Constitución y estructura el marco jurídico de una normativa de prevención y seguridad social sobre la base de la LOSSS. Los regímenes específicos de salud, pensiones, etc. serán desarrollados por leyes ordinarias.

Libro Octavo: De la seguridad y salud ocupacional

Establece las bases de una política nacional en la materia, de acuerdo a los lineamientos del Convenio 155 de la OIT y de la LOPCYMAT.

Libro Noveno: De las cooperativas de trabajo y de otras formas asociativas y de propiedad social

Desarrolla el marco de los nuevos modelos de empresas de trabajadores.

Libro Décimo: De la formación y capacitación de los trabajadores

Establece el marco de un nuevo modelo de formación integral de los trabajadores.

Libro Undécimo: De la administración del trabajo

Propone el marco de un nuevo modelo de administración del trabajo con una fuerte contraloría social por parte de los trabajadores.

Libro Duodécimo: De los funcionarios públicos y estatutos especiales de trabajo

Instaura el marco de estatutos especiales que serán dictados mediante leyes ordinarias en cada uno de los regímenes propuestos propendiendo al acercamiento al régimen laboral general.

(1) El art. 14 bis no solamente garantiza la "participación en las ganancias de las empresas" sino que establece el "control de la producción y la colaboración en la dirección".

(2) El 13 de enero 2014 se dio un importante paso que establece la seguridad participativa en la materia.

(3) Esta propuesta fue realizada a la Asamblea Nacional en el marco de la discusión de la Ley Orgánica del Trabajo de los Trabajadores y Trabajadoras en 2011. Finalmente la LOTTT fue sancionada por el Presidente de la República en uso de los Poderes Habilitantes que le otorgó el Asamblea.

(*) Investigador del CONICET. Miembro de la Asociación de Abogados Laboralistas de Rosario. Directivo de la Asociación Venezolana de Abogados Laboralistas y de la Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas. Asesor de organizaciones sindicales y cooperativas. Participó en Venezuela de la elaboración de la Ley Orgánica del Trabajo, del Reglamento del Cuidado Integral de los Hijos de los Trabajadores y de la reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.