

CONFLICTIVIDAD LABORAL EN LA ARGENTINA. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA DE LA COVID -19.

Introducción

Este informe tiene por objeto analizar la evolución de los indicadores de la conflictividad laboral en la Argentina en el marco de la pandemia de la Covid-19. Fundamentalmente, interesa indagar de qué manera esta situación afectó la dinámica de los conflictos laborales con paro. En primer lugar, se detallan las principales medidas implementadas para moderar las consecuencias negativas que generó la pandemia sobre la economía y, en especial, sobre el ámbito laboral. A partir de esta síntesis, se busca dar cuenta del contexto en el cual se desarrolló la dinámica de los conflictos y así avanzar en posibles explicaciones respecto de su desenvolvimiento. Seguidamente, en cuanto al análisis de los datos, se presentan los indicadores de la conflictividad con paro (cantidad de conflictos, de huelguistas y de jornadas individuales no trabajadas) considerando lo acontecido tanto en el ámbito estatal como en el privado, en las diversas actividades económicas e identificando los tipos de reclamos que los motivaron. Finalmente, se presentan los datos de los conflictos sin paro, a fin de ampliar el estudio de la conflictividad considerando sus múltiples manifestaciones. Considerar estos conflictos reviste especial relevancia dadas las restricciones a la circulación dispuestas por razones sanitarias.

1. Principales medidas sobre el ámbito laboral

Tras ser declarada la pandemia de la Covid-19 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) dispuso el 12 de marzo de 2020 la Emergencia Sanitaria en todo el país. De este modo, quedó facultado para implementar diversas medidas que permitieran mitigar el impacto sanitario ante la nueva situación epidemiológica. Entre las primeras disposiciones que afectaron la organización del trabajo¹ pueden mencionarse las licencias a los/as trabajadores/as que regresaban de viaje de zonas de contagio, la suspensión del dictado de clases, las licencias y el trabajo remoto para el sector público y privado. Asimismo, a través del Decreto N° 297/20 (20/03/20) se estableció el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), por el cual se restringió el desarrollo de las actividades no categorizadas como esenciales para disminuir al mínimo el desplazamiento y contacto de la población.

Como consecuencia de estas medidas se identificó el surgimiento de reclamos relacionados con el cumplimiento de dichas licencias, la mejora en las condiciones laborales para evitar contagios, así como también demandas de compensaciones económicas y la denuncia por la posible pérdida del empleo. Posteriormente, se sumaron reclamos por falta de pago y reducciones salariales. En este contexto, el PEN efectuó un pago extraordinario para el personal de salud, de seguridad y

¹ En el Cuadro N°1 del Anexo puede encontrarse el detalle de la normativa aquí presentada.

defensa² cuyas tareas estaban abocadas a la contención de la situación sanitaria. Además, prohibió los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor y las suspensiones por el plazo de 60 días (DNU N° 329/20, 31/03/20). Posteriormente, las suspensiones se habilitaron en el marco del Art. 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo pero manteniendo cierto nivel de ingresos para los trabajadores involucrados. Además de aquellos acuerdos firmados a nivel sectorial, puede destacarse el celebrado por la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General del Trabajo (CGT) que fuera prorrogado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) por 60 días (Resolución N° 475/20, 5/06/20). En dicho acuerdo se habilitaban las suspensiones temporarias y se garantizaba el pago de, al menos, el 75% del salario neto.

En esta misma línea, implementó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) (DNU N° 332/20, 1/04/20), por el cual se estableció una asignación compensatoria al salario abonada por el Estado Nacional para los/as trabajadores/as en relación de dependencia del sector privado³. En ampliaciones posteriores del programa (DNU N° 376/20, 19/04/20), se otorgaron créditos a tasa cero para personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (monotributistas) y para trabajadores/as autónomos/as. Ante la necesidad de sostener el empleo, también se prorrogó la doble indemnización para despidos, que había sido establecida en el marco de la Emergencia Pública en materia ocupacional declarada a poco de asumir el gobierno (DNU N° 34/19, 13/12/19).

Hacia junio de 2020, en aquellas regiones del país donde no había transmisión comunitaria del virus se pasó del ASPO al Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO), permitiendo la apertura de mayores actividades económicas. Este cambio comenzó a reflejarse en los datos⁴ sobre el empleo asalariado registrado privado, pues las fuertes contracciones de marzo y abril (-0,7% y -1,7%, respectivamente) comenzaron a aminorarse en junio (-0,2%) y julio (-0,3%) hasta presentar una variación mensual positiva para septiembre (0,1%). Al considerar la evolución del total del trabajo asalariado⁵ se observó un aumento mensual que se explicó principalmente por el incremento en la cantidad de trabajadores monotributistas. En efecto, para agosto, dicha modalidad se había incrementado 2,1% en relación al mes anterior y explicaba "casi un 90% del crecimiento total del trabajo registrado en el mes".

² La continuidad de la pandemia llevó a que estos pagos se dieran más allá de esta ocasión consignada.

³ Además de este beneficio se dispuso la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales, un REPRO de asistencia por la emergencia sanitaria y el acceso a una prestación económica por desempleo.

⁴ Los datos aquí presentados fueron extraídos del Panorama del trabajo registrado, informe mensual elaborado también por la Subsecretaría de Programación, Estudios y Estadísticas (SPEyE) del MTEySS.

⁵ Esta categoría incluye al empleo asalariado privado, al empleo público, al trabajo bajo el régimen de monotributo, el de régimen de autónomo y al asalariado de casas particulares.

La implementación de suspensiones en el ámbito privado también evidenció resultados positivos no sólo para morigerar la caída del empleo asalariado registrado y mantener parte de los ingresos de los trabajadores sino que permitió reactivar prontamente el sistema productivo. La cantidad de trabajadores suspendidos fue disminuyendo de manera gradual a medida que se fueron recuperando ciertas actividades: de 777 mil en abril se pasó a 408 mil en octubre, una reducción de 48%. En lo que respecta al nivel de ocupación, los datos evidenciaron que en el cuarto trimestre de 2020 se dio una importante recuperación con un incremento de 2,8 millones de ocupados. En efecto, de 13,8 millones de ocupados del segundo trimestre de 2020, se pasó a 16,7 millones en el cuarto trimestre. Este crecimiento lo explicó la rápida recuperación dada entre los asalariados no registrados (de 2,5 millones a 3,8 millones de ocupados) y los no asalariados (de 3,1 millones a 4,9 millones de ocupados).

En cuanto a los salarios de los trabajadores del ámbito privado, si bien sufrieron la interrupción de la negociación colectiva en varias actividades durante los primeros meses de pandemia, con el relajamiento de las medidas de aislamiento y la reactivación de la actividad económica las negociaciones paritarias fueron retomándose paulatinamente y recomponiéndose los salarios. De esta manera, a pesar de haberse registrado en los primeros meses de pandemia (junio-agosto 2020) un incremento de los salarios de convenio a una tasa interanual inferior a la inflación, al finalizar el 2020, el salario promedio de un conjunto de convenios colectivos representativos logró sostener el poder adquisitivo⁶.

Siguiendo con la descripción de las disposiciones implementadas, a partir de octubre de 2020, se reanudaron los servicios de transporte automotor y ferroviario de pasajeros interurbano e internacionales permitiendo sobre todo mayores conexiones entre provincias. Se lanzó también el Programa REPRO II (en reemplazo del Programa ATP), que implicó una suma fija de \$9 mil por cada relación laboral activa, a cuenta del pago de las remuneraciones a cargo de los/as empleadores/as adheridos/as al Programa. Por otra parte, si bien los servicios de transporte automotor y ferroviario permanecían habilitados para trabajadores/as específicamente autorizados/as, el regreso paulatino de actividades implicó la ampliación de la capacidad de pasajeros trasladados en los mismos. El año culminó con la llegada de las primeras vacunas, dando inicio a una campaña en la que, en una primera instancia, se priorizó la aplicación al personal de salud y de seguridad y luego a los adultos mayores.

El año 2021 se inició con mejoras significativas en el empleo asalariado registrado privado, presentando un crecimiento mensual del 0,3%, lo que implicó la incorporación de alrededor de 16 mil trabajadores/as formales. En cuanto a la evolución mensual del conjunto del trabajo registrado se observó cierta

⁶ Para el análisis de la evolución de los salarios, la SSPEyE del MTEySS estudia 25 convenios de elevada cobertura en términos de empleo asalariado entre los cuales se incluyen los de comercio, construcción, metalúrgicos, sanidad, gastronómicos, transporte de pasajeros, camioneros, entre otros.

estabilidad: la contracción del trabajo independiente compensó el crecimiento del empleo asalariado privado. Este comportamiento se modificó en marzo de 2021 cuando dicha variación registró un aumento de 0,2% producto del incremento del empleo asalariado en el sector público, monotributistas y autónomos. El número de suspensiones continuó en descenso, por lo que a febrero de 2021 habían regresado a sus actividades 600 mil trabajadores (desde abril 2020 las suspensiones se habían reducido en 78%). Esta expansión que continuó en abril (e.g. 0,6% de crecimiento del empleo asalariado registrado), se vio interrumpida en mayo de 2021 cuando debieron implementarse nuevas restricciones a la movilidad ante el incremento de casos de la COVID-19, por lo que los datos de mayo y junio evidenciaron resultados inferiores a los meses previos. Para junio 2021, el empleo asalariado registrado creció 0,1% mientras que el conjunto del trabajo registrado tuvo una caída de -0,2%.

Respecto de las políticas y ante la continuidad de la pandemia, en marzo de 2021, el PEN prorrogó la Emergencia Sanitaria hasta el 31 de diciembre (DNU N° 167/21, 11/03/21). Por otra parte, a partir del 1ro. de abril entró en vigencia la Ley N° 27.555 que estableció el Régimen Legal del Contrato del Teletrabajo que había sido sancionada en julio de 2020. En materia educativa dispuso que el ciclo escolar se iniciara bajo la bimodalidad, condición que se mantuvo hasta abril cuando, frente al aumento de casos, estableció la vuelta a la virtualidad hasta junio. Desde ese mes hasta julio inclusive hubo nuevamente un esquema bimodal. Tras las vacaciones de invierno, se implementó el retorno a la presencialidad plena⁷. Las disposiciones establecidas por el DISPO continuaron renovándose periódicamente, con mayores aperturas o cierres parciales en función de la evolución de la situación sanitaria. Cabe señalar que, bajo este marco general, cada provincia adoptó medidas específicas de acuerdo a las necesidades de sus territorios. Por otra parte, ante el avance de la campaña de vacunación y a fin de reactivar nuevas actividades, el PEN habilitó a los empleadores/as la posibilidad de convocar a la actividad laboral presencial a trabajadores/as que hubieran recibido al menos una primera dosis de vacuna, habiendo transcurrido catorce días de la inoculación (Resolución Conjunta N° 4/21 Ministerio de Salud y MTEySS, 9/04/21). En la Administración Pública Nacional dicha medida fue establecida mediante la Resolución N° 62/21 (28/06/20), mientras que la prestación de servicios en modalidad presencial programada se determinó a partir del mes de agosto (Resolución N° 91/21, 17/08/21).

2. Análisis de los indicadores de la conflictividad laboral

A fin de analizar los indicadores de la conflictividad laboral en el marco de la pandemia de la COVID-19, a continuación, se presentan los datos de los dos semestres de 2020 y del primero de 2021. Asimismo, para enriquecer este

⁷ Esta caracterización refiere a lo dispuesto por el PEN, algunas jurisdicciones plantearon disidencias al respecto por lo que pueden presentarse algunas diferencias en cuanto a las modalidades y el período de implementación.

análisis, dichos datos son comparados con los dos semestres de 2019, previo a la declaración de la pandemia, a fin de identificar posibles cambios y/o continuidades.

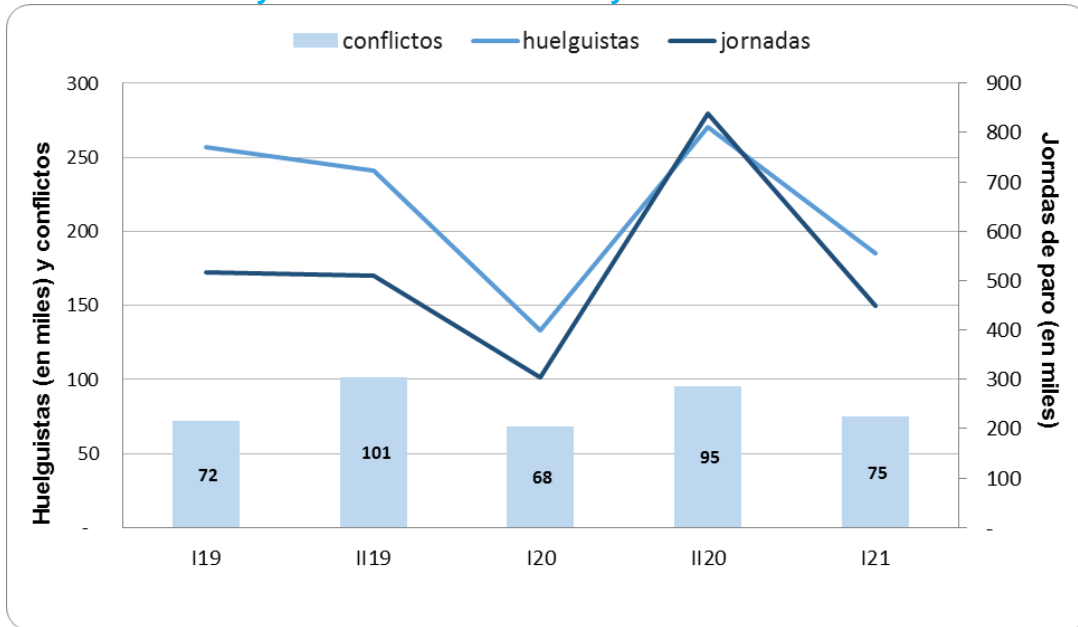
La propagación de la COVID-19 y el ASPO decretado por el Gobierno Nacional en el primer semestre de 2020 coincidieron con un descenso en los tres indicadores de la conflictividad respecto de los valores registrados en los dos semestres de 2019⁸ (Gráfico N°1). Específicamente, el promedio mensual de conflictos laborales con paro registrados durante el primer semestre de 2020 disminuyó 6% respecto del mismo semestre del año anterior. Similar comportamiento se evidenció en relación a la cantidad promedio de huelguistas (-48%) y de jornadas individuales no trabajadas (-41%).

Si se consideran los semestres posteriores, se observa que, a excepción de la cantidad promedio de conflictos con paro (95)⁹, los otros dos indicadores presentaron para el segundo semestre de 2020 los valores más altos del período analizado: 270 mil huelguistas y 838 mil jornadas promedio. En el primer semestre de 2021 todos los promedios cayeron, presentando para huelguistas (-28%) y jornadas (-13%) valores inferiores a los registrados en el primer semestre de 2019. Esto difiere en el caso del promedio de conflictos pues la cifra registrada fue levemente mayor: 72 conflictos mensuales con paro en el primer semestre de 2019 y 75 en el primer semestre de 2021.

⁸Para analizar la variación de la cantidad de conflictos con paro, así como la cantidad de huelguistas y jornadas individuales no trabajadas en el período comprendido entre el primer semestre de 2019 y el primer semestre de 2021, se presenta dicha evolución a partir de la variación del promedio semestral de cada uno de los indicadores. Seguidamente, se describen los promedios semestrales con base cien en el primer semestre de 2019, de manera que quede explícita la variación porcentual en cada semestre respecto de la base estipulada al comienzo del período de análisis.

⁹ La diferencia con los valores promedios registrados en el segundo semestre de 2019 es de 6 puntos.

Gráfico N°1
Indicadores de conflictividad laboral. Promedio semestral.
I y II Semestre 2019 - 2020 y I Semestre 2021



Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

Al analizar estos datos por ámbito (estatal y privado), se advierte una reducción de la cantidad de conflictos con paro en el *ámbito estatal* y su incremento en el *ámbito privado* durante la emergencia sanitaria. Como se observa en el Gráfico N°2a, los promedios de los **conflictos con paro** del *ámbito privado* de los semestres en pandemia, superaron a aquellos de igual período para 2019. En cambio, en el *ámbito estatal*, la cantidad de conflictos se ubicó en valores promedio inferiores. En la comparativa con base 100 en el primer semestre de 2019, esto se vio reafirmado pues se contemplaron estos mismos comportamientos en ambos ámbitos (Gráfico N° 2b).

Gráfico N°2a
Cantidad de conflictos con paro
(promedio semestral)
I y II Semestre 2019-2020 y
I Semestre 2021

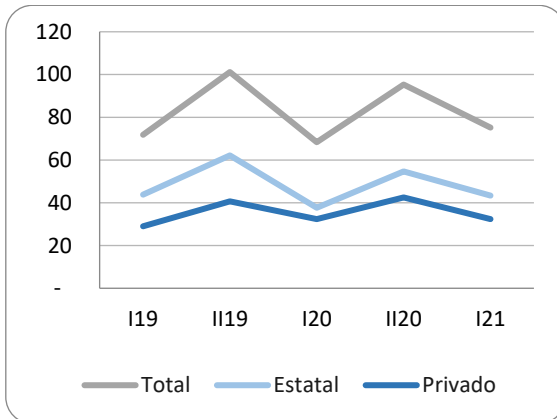
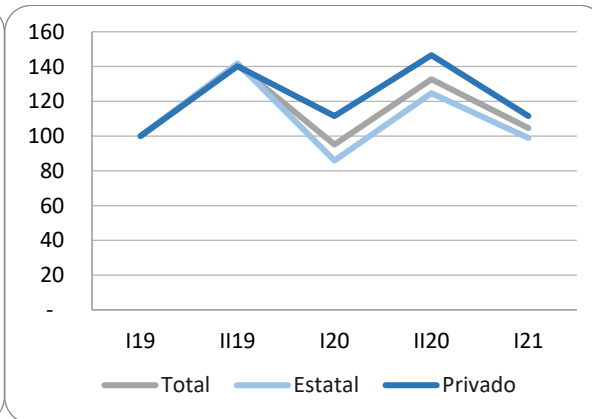


Gráfico N°2b
Cantidad de conflictos con paro
(promedio semestral,
base 100= I Semestre 2019)



Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

En relación a la cantidad promedio de **huelguistas**, también se evidenció un incremento de los valores registrados para el *ámbito privado* respecto del período previo a la pandemia, mientras que para el *ámbito estatal* se presentaron niveles similares o inferiores. Como se observa en el Gráfico N° 3a, en el *ámbito privado*, se registró un crecimiento continuo en el número de huelguistas a lo largo de todo el período de pandemia, de 55 mil huelguistas promedio en el primer semestre de 2020 se llegó a 74 mil en igual período de 2021. El *ámbito estatal* presentó un comportamiento diferente en los primeros semestres de 2020 y 2021, el promedio mensual de huelguistas de este ámbito se ubicó en valores muy inferiores a los de 2019, reduciéndose aproximadamente a la mitad. Si bien el segundo semestre de 2020 presentó el promedio de huelguistas más alto de toda la serie, dicho valor apenas superó al de igual período de 2019 (210 mil huelguistas y 202 mil, respectivamente). Al analizar los promedios semestrales con base 100 en el primer semestre de 2019, estos comportamientos descriptos se corroboraron de manera sostenida (Gráfico N° 3b).

Gráfico N°3a
Cantidad de huelguistas
(promedio semestral)
I y II Semestre 2019 - 2020 y
I Semestre 2021

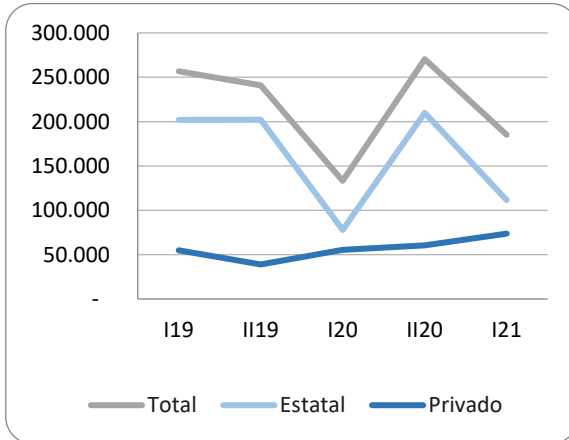
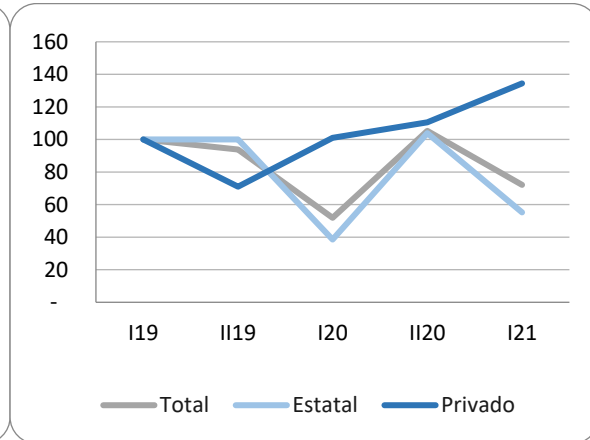


Gráfico N°3b
Cantidad de huelguistas
(promedio semestral,
base 100= I Semestre 2019)



Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

En cuanto al promedio de las **jornadas individuales no trabajadas**, se registró una tendencia creciente durante los semestres de pandemia en el *ámbito privado* y un comportamiento dispar en el *ámbito estatal*. En el *ámbito privado*, principalmente en el segundo semestre de 2020, las jornadas individuales no trabajadas casi se triplicaron respecto del mismo período del año anterior (Gráfico N°4a). En el *ámbito estatal*, se destacó una importante caída para el primer semestre de 2020 respecto de ambos semestres de 2019. Esta caída se revirtió en el segundo semestre de 2020, cuando se presentó el valor más alto de la serie (669 mil jornadas). Un nuevo descenso se evidenció en el primer semestre de 2021, que lo ubicó en niveles inferiores a los registrados en 2019. En la comparativa con base 100 en el primer semestre de 2019 (Gráfico N° 4b), se confirma la tendencia creciente de las jornadas del *ámbito privado*, conservando valores superiores a pesar de la caída del primer semestre de 2021. En cambio, en el *ámbito estatal*, se presentó una variación relativa menos pronunciada para los semestres de pandemia, siguiendo la evolución del total de jornadas.

Gráfico N°4a
Cantidad de jornadas individuales no trabajadas. Promedio semestral. I y II Semestre 2019 - 2020 y I Semestre 2021

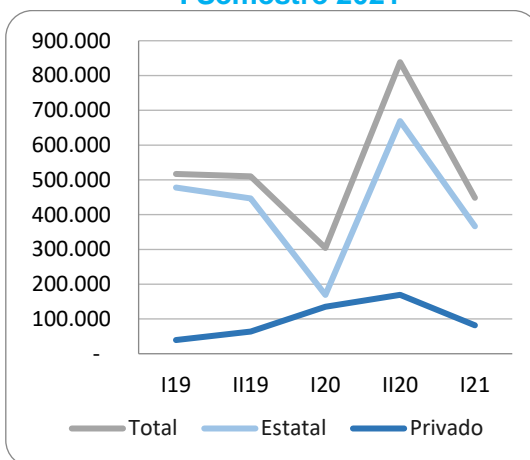
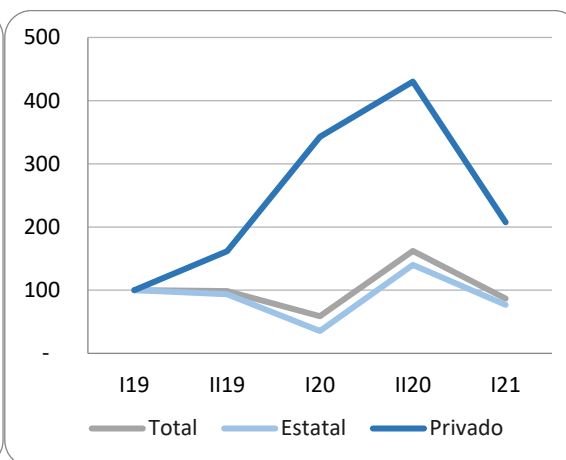


Gráfico N°4b
Cantidad de jornadas individuales no trabajadas. Promedio semestral, base 100= I Semestre 2019.

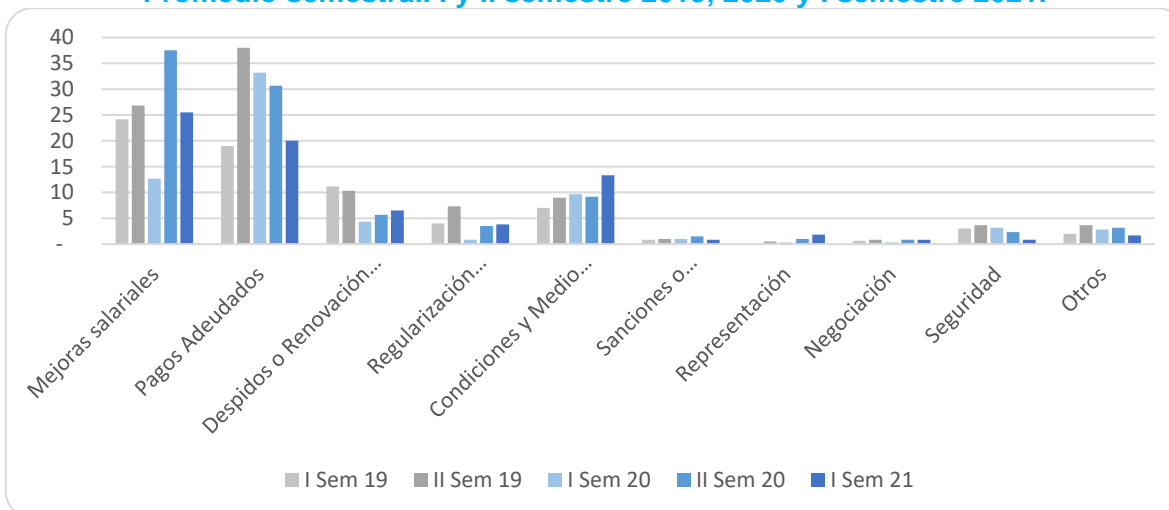


Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

Conflictos con paro según reclamo

Considerando la cantidad promedio de conflictos, los principales reclamos registrados en el primer semestre de 2020 fueron aquellos referidos a: 1) pagos de salarios adeudados, 2) mejoras salariales, 3) condiciones y ambiente de trabajo y 4) despidos o suspensiones. Si bien éstos coincidieron con los de semestres anteriores, cabe destacar que desde el inicio de la pandemia los pedidos por condiciones de trabajo ascendieron al tercer lugar, desplazando a los reclamos por despidos. Esto pudo estar asociado con el decreto de prohibición de despidos sin justa causa así como la vigencia desde diciembre de 2019 de la obligatoriedad del pago de doble indemnización en la contención de dichas situaciones y como la emergencia sanitaria afectó de manera directa la dinámica y los ámbitos de trabajo.

Gráfico N°5
Conflictos con paro según reclamo principal.
Promedio semestral. I y II semestre 2019, 2020 y I semestre 2021.



Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

Al considerar cada uno de los tipos de reclamos, se encontró que en los conflictos vinculados a pagos salariales adeudados se produjo un descenso sostenido en relación con el segundo semestre de 2019, continuando con la tendencia decreciente en los siguientes semestres de pandemia, aunque manteniendo un lugar preponderante entre las causas que motivaron conflictos. Al analizar esta tendencia según los ámbitos lo que se evidenció fue un comportamiento diferenciado. En efecto, mientras que en el *ámbito privado* no se registraron grandes cambios entre el período pandémico y prepandémico, en el *ámbito estatal* se verificó un importante descenso en los conflictos con paro. Como se observa en el Gráfico N° 6, los conflictos por pagos salariales adeudados en el *ámbito estatal* se redujeron hasta representar en el primer semestre de 2021 un tercio de los conflictos registrados en el segundo semestre de 2019 (de 19 conflictos promedio a 6). En el *ámbito privado* (Gráfico N° 7), en cambio, al descenso del primer semestre de 2020 le siguió un ascenso (19 conflictos promedio) para culminar en un valor más bajo desde el comienzo de la pandemia, de 17 conflictos promedio se pasó a 14¹⁰.

Por su parte, los conflictos por mejoras salariales presentaron una disminución en el primer semestre de 2020 respecto de ambos semestres de 2019. El mayor incremento de estos conflictos se observó en el segundo semestre de 2020, momento en que, como se afirma al inicio de este informe, se retomaron las negociaciones postergadas en los primeros meses de la pandemia. Esta suba se

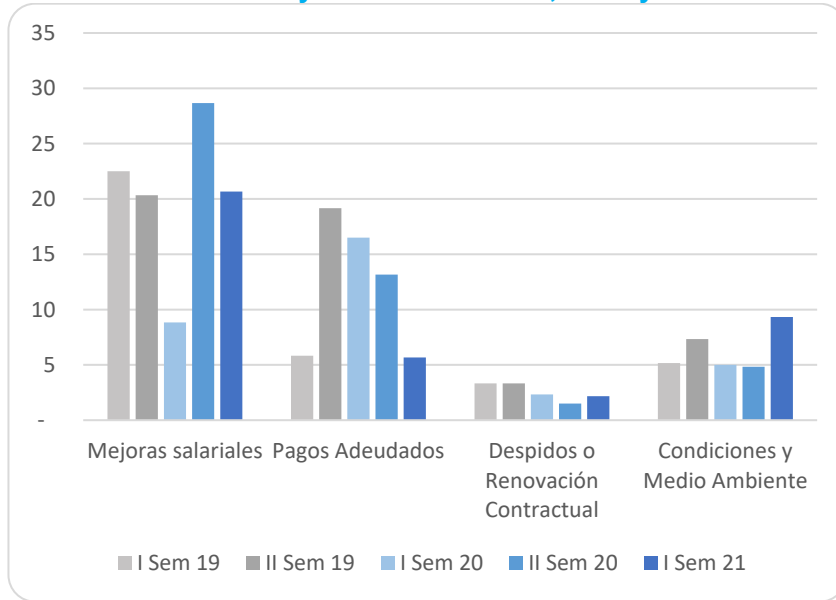
¹⁰ Aun cuando no fueron preponderantes, entre estos conflictos se incluyeron aquellos suscitados tras el acuerdo de suspensiones firmado por la CGT y la UIA. En general, los conflictos por deudas salariales registrados durante la pandemia se vincularon a la caída de la actividad económica. En cuanto al período previo a la irrupción de la COVID-19, éstos se habían registrado incluso en valores superiores.

correspondió con lo ocurrido en el *ámbito privado* y *el estatal*, aunque en este último fue más pronunciada, probablemente debido tanto a la postergación de las actualizaciones salariales durante el primer semestre de pandemia como a la pérdida del salario real registrada en el sector en años anteriores. Tal como se verifica en el Gráfico N° 6, en el *ámbito estatal* estos conflictos pasaron de 9 casos promedio en el primer semestre de 2020 a 29 en el segundo semestre del mismo año; mientras que en el *ámbito privado* el incremento fue de 4 casos promedio en el primer semestre a 10 en el segundo semestre de 2020.

Como ya se señalara, hacia el primer semestre de 2020, los conflictos motivados por despidos o suspensiones disminuyeron en relación con los semestres anteriores producto de las medidas de prohibición de despidos y la duplicación de la indemnización. En los restantes semestres de pandemia, se registraron incrementos aunque nunca superaron los valores de 2019. Esta dinámica se explica fundamentalmente por lo ocurrido en el *ámbito privado*, donde se duplicó la cantidad promedio de conflictos (4 conflictos mensuales promedio), mientras que en *el estatal* esa cantidad se mantuvo en registros bajos (2 conflictos promedio) durante los semestres de pandemia.

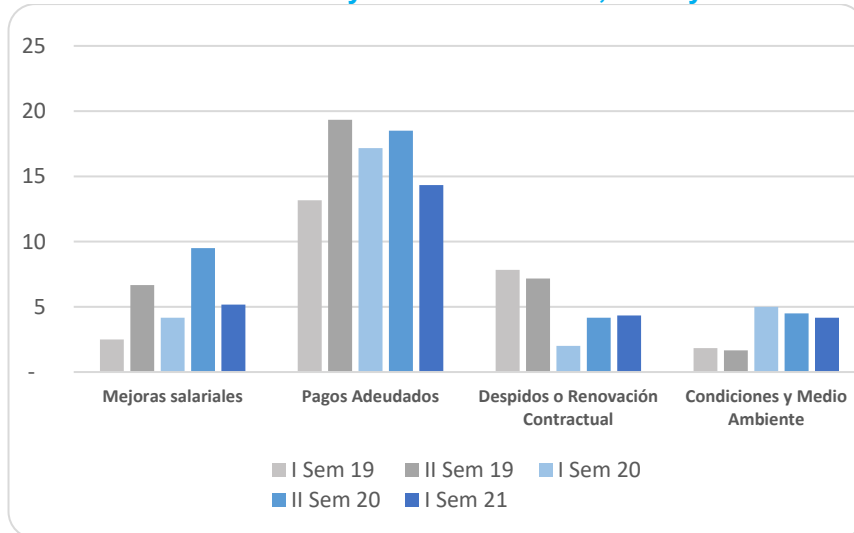
A diferencia de los anteriores, los conflictos motivados por reclamos de mejoras en las condiciones y medio ambiente de trabajo se incrementaron en el primer semestre de pandemia en comparación con los registrados en semestres anteriores, motivados en la mayoría de los casos por reclamos tendientes a implementar medidas de protección ante la pandemia de la COVID-19. Este comportamiento fue impulsado por lo sucedido en *el ámbito privado*, en el que diversas actividades fueron consideradas esenciales y sus trabajadores fueron exceptuados de cumplir las medidas de aislamiento para asistir presencialmente a sus lugares de trabajo. De este modo, de 2 conflictos mensuales promedio en los semestres prepandemia se pasó a 5 conflictos promedio en el primer semestre de 2020. En el *ámbito estatal*, en cambio, este tipo de conflictos se mantuvo en niveles prepandemia, excepto en el primer semestre de 2021, cuando se registró el valor más alto de toda la serie estudiada para este tipo de reclamos (9 conflictos promedio). Esta situación coincidió con el retorno al trabajo presencial en algunas reparticiones públicas y escuelas.

Gráfico N°6
Conflictos con paro según reclamo principal. Ámbito estatal
Promedio semestral. I y II semestre 2019, 2020 y I semestre 2021.



Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

Gráfico N°7
Conflictos con paro según reclamo principal. Ámbito privado
Promedio semestral. I y II semestre 2019, 2020 y I semestre 2021.

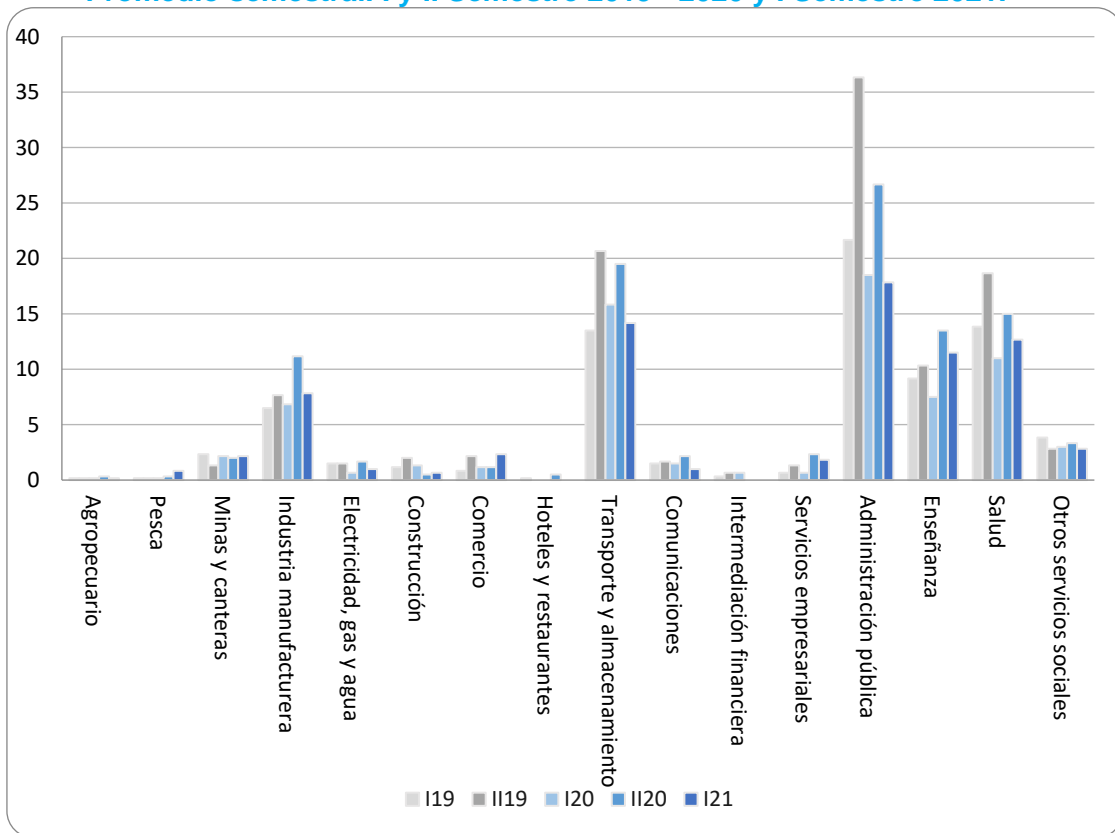


Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

Conflictos con paro según actividad económica

En términos sectoriales, las actividades económicas con mayor cantidad promedio de conflictos con paro fueron: 1) Administración pública, 2) Transporte y almacenamiento, 3) Salud, 4) Enseñanza e 5) Industria manufacturera. Tal como se observa en el Gráfico N° 8, esta distribución de casos fue la misma tanto en 2019 como durante la pandemia, por lo que la situación sanitaria no produjo cambios en relación a las actividades con más conflictos. Sin embargo, es necesario avanzar en el análisis de cada una de ellas para poder identificar algunas particularidades relacionadas con la pandemia y las medidas dispuestas.

Gráfico N°8
Conflictos con paro según actividad económica
Promedio semestral. I y II Semestre 2019 - 2020 y I Semestre 2021.



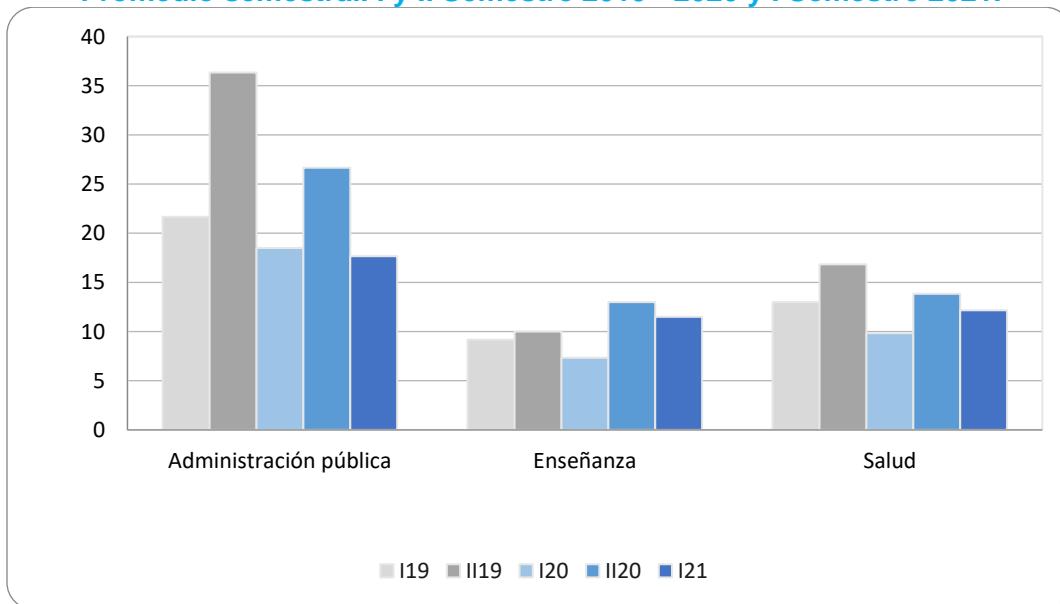
Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

En el *ámbito estatal*, el mayor número promedio de conflictos con paro se registró en la Administración pública, la Salud y la Enseñanza (Gráfico N° 9). En estas tres actividades es coincidente el descenso en la cantidad de conflictos con paro durante el primer semestre de 2020 respecto de los semestres anteriores. Esto se debió, fundamentalmente, a las medidas implementadas por el Gobierno Nacional para aminorar los riesgos de la pandemia sobre la población. En los casos de la Administración pública y la Enseñanza, este período se corresponde con la

dispensa de asistencia a los lugares de trabajo y la suspensión del dictado de clases presenciales en todas las escuelas y universidades del país. A diferencia de estos sectores, el de la Salud fue declarado esencial y con ello, exceptuado del cumplimiento del ASPO. A pesar de los problemas surgidos en relación a las condiciones de trabajo del personal sanitario, el desarrollo de conflictos con paro pudo haberse visto postergado ante la gravedad de la situación y la urgencia por asistir a la población y no sobrecargar los servicios.

Vale destacar también que en el segundo semestre de 2020 se presentó la mayor cantidad de conflictos con paro promedio del período de emergencia sanitaria bajo estudio, en el que la Enseñanza fue la única actividad donde se superó el promedio de los semestres de 2019. En los tres sectores destacados, el crecimiento de conflictos con paro se debió principalmente a la necesidad de alcanzar incrementos en los salarios, que se efectuaran los pagos de sumas adeudadas y al pedido de mejoras respecto del desarrollo de las actividades (seguridad e higiene, inconvenientes con la virtualidad, etc.). En el sector de la salud, particularmente, pueden destacarse además las demandas de regularización de la situación contractual.

Gráfico N°9
Conflictos con paro en el ámbito estatal
Promedio semestral. I y II Semestre 2019 - 2020 y I Semestre 2021.



Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

En lo que respecta al *ámbito privado*, predominaron los conflictos en las actividades de Transporte y almacenamiento, Industria manufacturera, Enseñanza y Salud. Cabe señalar que exceptuando Enseñanza, las demás actividades desempeñaron sus tareas de forma presencial (con aforos predeterminados)

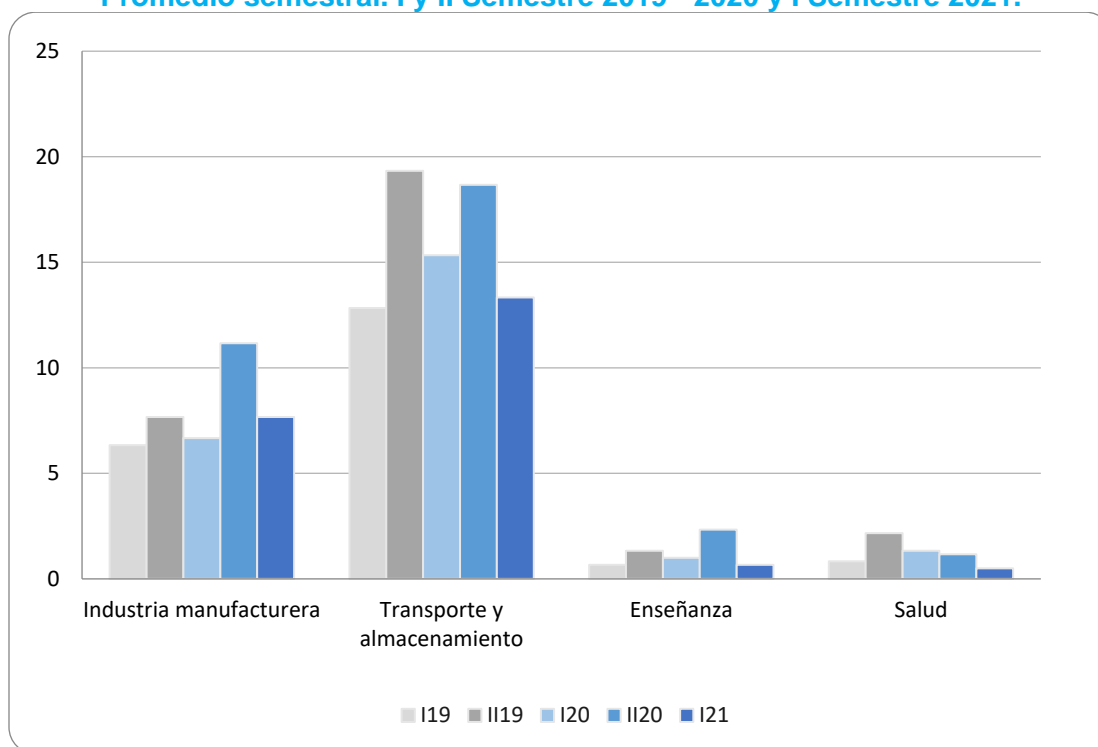
durante todo el período de pandemia. Como se observa en el Gráfico N° 10, si bien en el primer semestre de 2020, el promedio de conflictos en Transporte y almacenamiento presentó un descenso respecto del semestre anterior, superó a los de igual período de 2019. En gran medida, éstos correspondieron a empresas de transporte de pasajeros en las que se presentaron incumplimientos en el pago de los salarios. Vale recordar que dichos trabajadores habían sido exceptuados del cumplimiento del ASPO, por lo que asistieron normalmente a desempeñar sus tareas. Para el segundo semestre de 2020, la cantidad de conflictos de dicha actividad volvió a incrementarse, igualando los registros del segundo semestre de 2019, para volver a descender en el primer semestre de 2021. En ambos casos continuaron predominando los conflictos en empresas de transporte automotor de pasajeros por incumplimientos en los pagos de salarios.

La Industria manufacturera, con varias actividades exceptuadas del cumplimiento del ASPO, presentó un descenso en el promedio de la cantidad de conflictos con paro en el primer semestre de pandemia, aunque en valores similares a los del mismo período de 2019. Al igual que en el Transporte y almacenamiento, se observó un incremento considerable de conflictos con paro en el segundo semestre de 2020, localizados principalmente en los sectores de la prensa escrita, textil, metalmecánica y de producción de aceites. Entre los casos relevados en este semestre encontramos conflictos motivados principalmente por reclamos de mejoras salariales, pago de salarios adeudados, mejoras en las condiciones y medio ambiente en los lugares de trabajo y contra despidos. En el primer semestre de 2021, la cantidad de conflictos con paro volvió a descender, aunque presentando valores superiores al primer semestre de pandemia y de 2019. Se destacaron aquellos ocurrido en la industria metalmecánica y en empresas de prensa escrita.

La cantidad promedio de conflictos con paro en la Enseñanza privada presentó un descenso en el primer semestre de 2020 en relación con el semestre anterior, aunque en niveles similares respecto del primer semestre de 2019. Aquí también influyó el cese de actividades presenciales en el sector. En cambio, para el segundo semestre de pandemia éstos se incrementaron en coincidencia con lo sucedido en la enseñanza estatal. Principalmente, entre los casos relevados predominó el reclamo por pago de salarios adeudados.

En el sector de la Salud privada, la cantidad promedio de conflictos con paro presentó un continuo descenso en los semestres de pandemia analizados. Puede destacarse para este período, el conflicto protagonizado por el Sindicato de Trabajadores de la Obra Social para el Personal Docente (Sitosplad) que a lo largo de todo el año 2020 reclamó por el pago de salarios adeudados a la Obra Social para el Personal Docente (Osplad). Otros de los conflictos importantes del período fueron los protagonizados por la Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad Argentina (FATSA) en marzo y julio de 2020, llevando a cabo el paro de actividades por tres o cuatro horas por turno en reclamo de mejoras salariales.

Gráfico N°10
Conflictos con paro en el ámbito privado
Promedio semestral. I y II Semestre 2019 - 2020 y I Semestre 2021.

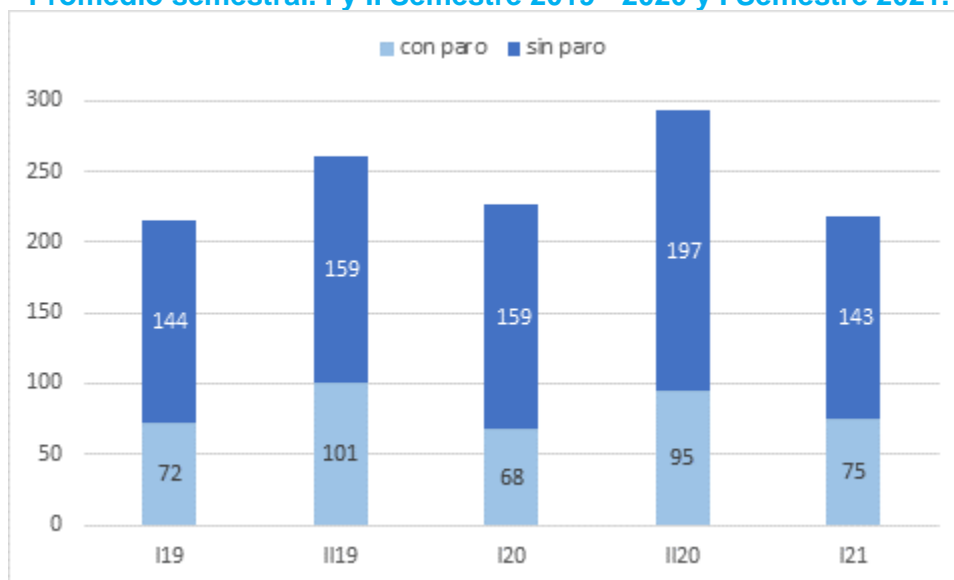


Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

Conflictos sin paro

Pasando al análisis de los conflictos sin paro (Gráfico N° 11), se observa que en el primer semestre de pandemia éstos se mantuvieron en el mismo valor que el semestre anterior (159 casos promedio) y un 9% por encima del primer semestre de 2019. Mostraron así un comportamiento diferenciado en relación a los conflictos con paro, pues estos últimos conflictos registraron al inicio de la pandemia un valor inferior (68 conflictos promedio) a los de ambos semestres de 2019 (72 y 101, respectivamente). Asimismo, vale destacar que en el segundo semestre de 2020, con un fuerte incremento de casos respecto del semestre anterior, se registró la mayor cantidad de conflictos sin paro de la serie (197), disminuyendo en el semestre siguiente hacia el valor más bajo de la misma (143). En cambio, aun cuando el promedio mensual de conflictos con paro tuvo variaciones en estos semestres, ésta se mantuvo dentro de los valores previos a la pandemia.

Gráfico N° 11
Conflictos con paro y sin paro
Promedio semestral. I y II Semestre 2019 - 2020 y I Semestre 2021.



Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

Cantidad de conflictos sin paro según tipo de acción principal

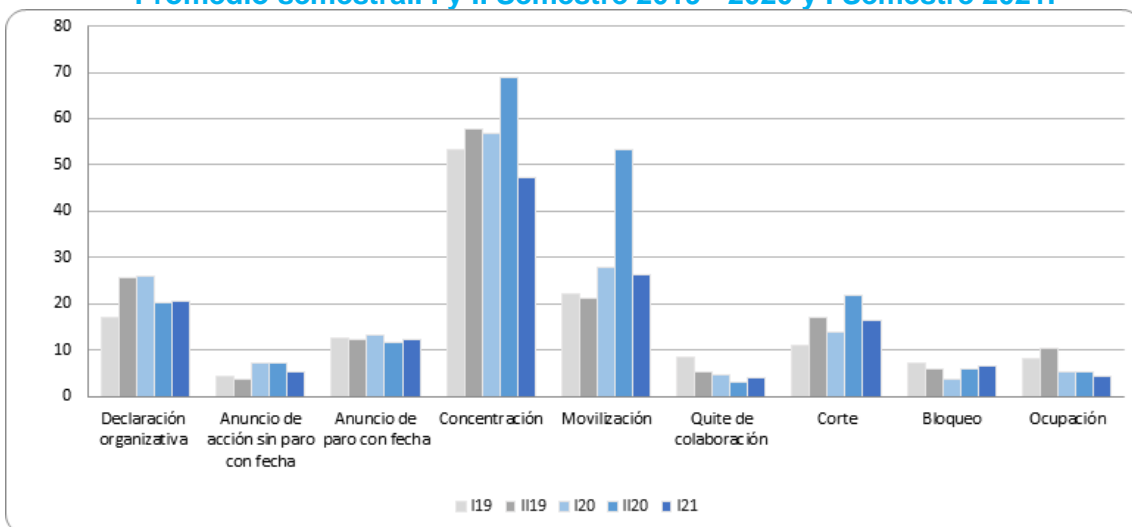
Las acciones conflictivas distintas al paro que identificamos pueden ser agrupadas teniendo en cuenta dos rasgos distintivos: 1) una dimensión discursiva, donde se considera el uso de la palabra como acción (declaraciones organizativas, anuncios de acciones conflictivas con fecha y anuncios de paro con fecha) y 2) una dimensión en la que se registra la presencia o el movimiento en el espacio de un actor colectivo, que a su vez, pueden o no obstruir la circulación de personas o de bienes (concentraciones, protestas, acampes, movilizaciones, quites de colaboración, cortes, bloqueos y tomas, ocupaciones, permanencias).

Al analizar lo ocurrido en el primer semestre de 2020 (Gráfico N° 12), se encontró que la mayor cantidad de conflictos sin paro se registró en los casos cuya acción principal fueron las concentraciones (53 casos promedio), seguidas por las movilizaciones (28), las acciones declarativas (26), los cortes (14), los anuncios de paro (13), los anuncios de acciones sin paro (7), las ocupaciones (5) y los bloqueos (4). En la comparación con los valores del segundo semestre de 2019 se observó que las declaraciones y los quites de colaboración se mantuvieron en los mismos valores, mientras que los anuncios de acciones sin y con paro y las movilizaciones crecieron. En lo que respecta a las concentraciones, cortes, bloqueos y ocupaciones, éstas descendieron.

Si se analiza cada uno de los tipos de acciones sin paro para todos los semestres en pandemia puede destacarse que las concentraciones (69), las movilizaciones

(53) y los cortes (22) mostraron los valores promedios más altos de toda la serie en el segundo semestre 2020¹¹, pero con caídas significativas en el primer semestre de 2021 (-32%, -51% y -27% respectivamente). Fueron las movilizaciones las de mayor crecimiento promedio pues de 28 casos pasaron a 53 y luego cayeron a 26. Mayoritariamente éstas adoptaron la modalidad de caravanas, en las que los trabajadores se desplazaron en diferentes vehículos para mantener las medidas de distanciamiento social y respetar los protocolos existentes. En cuanto a los bloqueos, también se evidenció un incremento, aunque presentando el registro más alto (7) en el primer semestre de 2021, valor que coincidió con el presentado en el mismo período de 2019.

Gráfico N° 12
Conflictos sin paro según tipo de acción principal
Promedio semestral. I y II Semestre 2019 - 2020 y I Semestre 2021.



Fuente: Base de Conflictos Laborales, MTEySS - Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo.

3. Consideraciones finales

Al igual que sucedió en otros países, la irrupción de la pandemia de la COVID-19 en Argentina tuvo un fuerte impacto sobre la actividad económica, el empleo y la dinámica de las relaciones laborales. El descenso registrado en los tres indicadores de la conflictividad durante el primer semestre de 2020 se explicó, en gran parte, por las medidas del Gobierno Nacional que tendieron a restringir el movimiento de la población a fin de evitar la propagación de la enfermedad. En el semestre posterior esta dinámica se modificó a partir de la implementación de aperturas progresivas. A excepción de la cantidad promedio de conflictos con paro, los indicadores de huelguistas y de jornadas individuales no trabajadas

¹¹ Estos conflictos fueron protagonizados principalmente por trabajadores de la salud, quienes expusieron diversas reivindicaciones en un contexto de máxima exigencia producto de la pandemia. Les siguieron los trabajadores de la administración pública y del transporte.

registraron los valores más altos del período estudiado en el segundo semestre de 2020.

Los tres indicadores presentaron un comportamiento diferencial de acuerdo al ámbito de actuación (privado o estatal). En el *ámbito estatal* existió una disminución en la cantidad promedio de conflictos con paro, la cantidad de huelguistas presentó niveles similares o inferiores a los de la prepandemia y las jornadas individuales no trabajadas tuvieron un comportamiento dispar. Por el contrario, en el *ámbito privado*, el promedio de conflictos con paro creció respecto de 2019. Asimismo, se registró un incremento continuo en el número de huelguistas y de jornadas individuales no trabajadas.

Impulsado por la situación sanitaria, se observó un crecimiento de aquellos conflictos motivados principalmente por el reclamo de mejoras en las condiciones de trabajo, desplazando incluso a aquellos motivados por despidos. La caída de estos últimos debe ser contextualizada en la vigencia de la obligatoriedad del pago de doble indemnización y la prohibición de despidos. Los conflictos cuyo reclamo principal fue el pedido de pago de salarios adeudados se redujeron sostenidamente a partir del segundo semestre de 2020 como consecuencia de un descenso en el *ámbito estatal*, con variaciones dispares en el *ámbito privado* aunque manteniéndose en valores altos ante las dificultades generadas por la pandemia. A su vez, los conflictos por reclamos de mejoras salariales que disminuyeron en los dos ámbitos durante el primer semestre de 2020 respecto de todo 2019, recuperaron su participación en los semestres siguientes. Esto se dio en consonancia con la reactivación de las negociaciones paritarias postergadas en los primeros meses de la pandemia.

Las actividades económicas con mayor cantidad promedio de conflictos con paro en los semestres de pandemia coincidiendo con las actividades de los semestres de 2019: Administración pública, Transporte y almacenamiento, Salud, Enseñanza e Industria manufacturera. En el *ámbito estatal*, Administración pública, Enseñanza y Salud presentaron descensos en la cantidad de conflictos con paro durante el primer semestre de 2020. En los dos primeros casos el comportamiento estuvo probablemente asociado a la dispensa de asistencia a los lugares de trabajo y la suspensión del dictado de clases presenciales. El sector Salud, declarado esencial, vio limitadas las posibilidades de llevar adelante medidas que incluyeran paro de actividades ante la gravedad de la situación sanitaria. Superado ese primer semestre, las tres actividades presentaron crecimientos en los conflictos con paro, impulsando reclamos por incrementos salariales, pagos adeudados, mejoras en las condiciones de trabajo y, particularmente en el sector de la salud, por regularización contractual. En el *ámbito privado*, las actividades con mayor cantidad promedio de conflictos con paro fueron Transporte y almacenamiento, Industria manufacturera, Enseñanza y Salud. Todas éstas coincidieron en un descenso de casos durante el primer semestre de pandemia y un aumento a partir del segundo semestre de 2020.

Los conflictos que no incluyeron paro de actividades presentaron niveles similares en el primer semestre de pandemia en comparación con los semestres anteriores, destacándose aquellos que tienen como acción principal la concentración o la movilización. Hacia el segundo semestre de 2020, se registró la mayor cantidad de conflictos sin paro de la serie, destacándose nuevamente la concentración o la movilización como acción principal. A estos tipos de conflictos le siguieron en cantidad aquellos que involucraron cortes. Finalmente, en el primer semestre de 2021, los conflictos sin paro registraron el menor valor del período analizado.

Anexo

Cuadro N° 1 Principales medidas sobre el ámbito laboral dispuestas por el Poder Ejecutivo Nacional ante la pandemia de Covid- 19 (marzo 2020 - junio 2021)

Normativa	Descripción medida
DNU N° 260/20 (12/03/20)	Declaración de la Emergencia Sanitaria.
Resoluciones N° 178 y 184/20 (13/03/20) MTEySS son reemplazadas por Resolución N° 202/20 (14/03/20)	Licencia de carácter excepcional para trabajadores (ámbito público y privado) que regresen de países con brote del Coronavirus.
Resolución N° 3/20 Secretaría de Gestión y Empleo Público (13/03/20)	Regulación de licencias para trabajadores de la Administración Pública Nacional.
Resolución N°105/20 Ministerio de Educación (15/03/20)	Licencias preventivas para la comunidad educativa.
Resolución N°108/20 Ministerio de Educación (15/03/20)	Suspensión del dictado de clases presenciales en todas las escuelas del país.
Resolución N° 207/20 MTEySS (17/03/20)	Licencias y trabajo remoto en el sector público y privado.
DNU N° 297/20 (20/03/20)	Aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO).
DNU N° 310/20 (23/03/20)	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).
DNU N° 315/20 (27/03/20)	Asignación estímulo a la efectiva prestación de servicios del personal de salud.
DNU N° 318/20 (28/03/20)	Pago extraordinario para el personal de seguridad y defensa.
DNU N° 329/20 (31/03/20)	Prohibición despidos y suspensiones.
Resolución N° 680/20 Ministerio de Salud (30/03/20)	Enfermedad COVID-19 enfermedad de carácter profesional -no listada-
DNU N° 332/20 (1/04/20)	Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP).
Resolución N° 475/20 MTEySS (5/06/20)	Prórroga de los acuerdos respecto de las suspensiones laborales.
DNU N° 520/20 (7/06/20)	Aislamiento social, preventivo y obligatorio. Prórroga. Distanciamiento social, preventivo y obligatorio.
DNU N° 528/20 (09/06/20) DNU N° 34/19 (13/12/19) Emergencia Pública en materia ocupacional	Prórroga de la doble indemnización para despidos.
Resolución N° 222/20 Ministerio de Transporte (14/10/20)	Reanudación de los servicios de transporte automotor y ferroviario de pasajeros interurbano e internacionales.
Resolución 243/20 Minsiterio de Transporte (29/10/20)	Autorización para el regreso de las operaciones de transporte aéreo internacional.
Resolución N° 938/20 MTEySS (13/11/20)	Programa REPRO II.
Resolución N° 259/20 Ministerio de Transporte (16/11/20)	Nuevas disposiciones para el transporte público de pasajeros.
Decisión Administrativa N° 1/21 Jefatura de Gabinete (05/01/21)	Trabajo remoto para trabajadoras y trabajadores estatales que tengan hijas o hijos de hasta 13 años.
DNU N° 167/21 (11/03/21)	Prórroga de la Emergencia Sanitaria.
Decisión Administrativa N° 280/21 Jefatura de Gabinete (29/03/21)	Trabajo remoto para las y los agentes del Sector Público Nacional.
DNU N° 235/21 (8/04/21)	Medidas generales de prevención.
Resolución Conjunta N° 4/21 Ministerio de Salud y MTEySS (9/04/21)	Posibilidad de retorno a la actividad laboral presencial para trabajadoras y trabajadores vacunados.
DNU N° 241/21 (16/04/21)	Medidas generales de prevención para el AMBA.
Resolución N° 62/21 Secretaría de Gestión y Empleo Público (28/06/21)	Posibilidad de retorno a la actividad laboral presencial para trabajadoras y trabajadores vacunados del Sector Público Nacional.
Resolución N° 91/21 Secretaría de Gestión y Empleo Público (17/08/21)	Presencialidad programada para las y los trabajadores de la Administración Pública Nacional.

Fuente: elaboración propia en base a información gubernamental publicada en el sitio web <https://www.argentina.gov.ar/coronavirus/medidas-gobierno>.

Notas metodológicas

- El análisis de la conflictividad laboral con paro considera la actividad huelguística en sus dimensiones de extensión, tamaño y duración. Éstas son captadas a través de tres indicadores de la conflictividad: cantidad de conflictos con paro, cantidad de huelguistas y cantidad de jornadas individuales no trabajadas.
- Por cantidad de conflictos laborales con paro, se entiende la serie de eventos desencadenados a partir de la realización de una acción conflictiva por parte de un grupo de trabajadores con el objeto de alcanzar sus reivindicaciones laborales, cuando al menos una de esas acciones haya consistido en una huelga.
- La cantidad de huelguistas refiere al número de trabajadores que realizan efectivamente el paro o huelga, es decir, los que participan directamente de la acción interrumpiendo su trabajo. Este indicador se construye a partir de la estimación de la cantidad de trabajadores que se desempeñan en los establecimientos o en la rama de actividad donde se desarrolle el conflicto. Al mismo tiempo, se considera al tipo de organización que convoca la huelga.
- La cantidad de jornadas individuales no trabajadas es el índice resultante de multiplicar la duración de los paros por la cantidad de huelguistas. Dicha duración se establece teniendo en cuenta el tipo de jornada de trabajo característico de cada actividad económica o sector de actividad.
- Para la confección de las estadísticas de conflictos laborales se consultan de manera sistemática desde el año 2006 más de 140 medios de prensa de todo el país. Se cubre adecuadamente la información sobre cada provincia atendiendo a sus diferentes dimensiones.
- En este informe no se incluyen los datos sobre huelgas generales pues se considera que la inclusión de este tipo de conflicto genera en las estadísticas una distorsión para la interpretación de las tendencias de la conflictividad laboral. Se siguen así las recomendaciones de Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto de su procesamiento y presentación por separado.