

Aportes para un país más justo, solidario y democrático

Héctor Florit, Luis Garibaldi, Sonia Lezama (compilación)



Corriente
Sindical
Articulación



Apoya:

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**
URUGUAY

Corriente Articulación: articulacion.com.uy

Contacto: info@articulacion.com.uy

Corrección: María Lila Ltaif

Diseño editorial: Cooperativa de Comunicación SUBTE

Esta publicación cuenta con el apoyo de la **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Uruguay.**

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la FES.

APORTES PARA UN PAÍS MÁS JUSTO, SOLIDARIO Y DEMOCRÁTICO

La Corriente Sindical Articulación es una construcción colectiva de trabajadoras y trabajadores que impulsan un movimiento sindical fuerte y unido en el PIT-CNT, con la premisa de acumular con vastos sectores de la sociedad: asalariados y cuentapropistas, ocupados y desocupados, urbanos y rurales, obreros, funcionarios y profesionales, en una visión de sindicalismo sociopolítico que se propone la transformación de la sociedad.

Se constituyó en la defensa de los intereses de los trabajadores con la premisa de acumular con la sociedad en sus más variados extractos, con independencia de clase, pero sin indiferencia con los gobiernos de turno.

La Corriente Articulación es y será defensora de los valores éticos en la militancia de hombres y mujeres dedicados a la lucha por la libertad, la igualdad social y la solidaridad, sin buscar otra recompensa que la felicidad de nuestro pueblo.

La Corriente Articulación está comprometida con la defensa y profundización de la democracia en lo nacional y en el movimiento sindical, sin estigmatizaciones ni persecuciones.

En este compromiso, este año hemos realizado un ciclo de cuatro módulos en los que se trataron temas clave para la creación de un país más justo y solidario. Los talleres que formaron parte de cada módulo fueron organizados en forma conjunta con Acción Sindical Uruguaya (ASU) y contaron con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FES).

De estos encuentros surgieron los cuatro documentos que integran esta publicación. Se refieren a asuntos que interesan a la clase trabajadora y al Uruguay en su conjunto. Cada uno está sustentado en datos, información, estudios e investigaciones para un correcto diagnóstico de la realidad y aporta propuestas de soluciones para superar los retrasos y enfrentar los nuevos desafíos.

El primer documento, «Erradicar la pobreza y reducir las desigualdades», fue elaborado a partir del trabajo de los economistas Martín Lavallega y Juan Martín Fernández y la trabajadora social Ximena Baráibar. En él se presentan un diagnóstico y propuestas de estas dimensiones clave, dado que la evidencia indica que el Estado es el único actor con capacidad de reducir la pobreza y las desigualdades sociales que genera el mercado.

El segundo, «Propuesta para una política de cambios en las relaciones laborales para los próximos años», se elaboró a partir del material presentado por un grupo de prestigiosos laboristas y dirigentes sindicales con la coordinación del doctor Hugo Barreto y la maestra Elbia Pereira. Se aborda allí una agenda legislativa y de políticas con la necesidad de garantizar derechos a trabajadoras y trabajadores ante la incidencia de las tecnologías digitales, la automatización, la flexibilidad del tiempo de trabajo y la precarización laboral tanto en el ámbito público como en el privado.

El tercero, «Seguridad ciudadana y convivencia democrática», contó con el aporte inicial del doctor Juan Faroppa y recoge una propuesta de abordaje integral de la seguridad y convivencia democrática, superando los paradigmas *punitivista* y *negacionista*.

Por último, el documento «El internacionalismo desde la perspectiva del movimiento sindical», elaborado inicialmente por la licenciada Viviana Barreto, contó con aportes de Álvaro Padrón y Fernando Gambera. En él se expresa la imperiosa necesidad de que el país, especialmente el Estado, considere las relaciones internacionales como política pública transversal para el desarrollo con justicia social, en clave de democracia y diálogo social.

Estos documentos constituyen un aporte de la Corriente Sindical Articulación a la construcción de un Uruguay más igualitario, de convivencia democrática con derechos laborales, promoviendo un mundo donde la paz y la justicia sean factores esenciales.

Montevideo, diciembre de 2024

CONTENIDOS

Capítulo 01

06 **Erradicar la pobreza y reducir las desigualdades**

08 1. La pobreza y la desigualdad en Uruguay

13 2. Algunas claves para abordar la pobreza

17 3. Políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad

Capítulo 02

22 **Propuesta para una política de cambios en las relaciones laborales para los próximos años**

25 1. Cambios en curso en las relaciones laborales: principales expresiones

26 2. Aspectos a considerar para una política legislativa en materia laboral en los próximos años

Capítulo 03

38 **Seguridad ciudadana y convivencia democrática**

40 1. Antecedentes. El contexto político, social, económico y cultural de las políticas de seguridad ciudadana y convivencia desde el inicio de la reconstrucción democrática

41 2. Lecciones aprendidas de la experiencia uruguaya y de experiencias internacionales en la temática

43 3. Insumos para un marco conceptual para las políticas públicas sobre seguridad ciudadana y convivencia democrática

45 4. Propuestas para el corto y mediano plazo

Capítulo 04

52 **El internacionalismo desde la perspectiva del movimiento sindical**

56 1. Las agendas que han orientado la reflexión y acción del movimiento sindical

57 2. El Mercosur

62 3. El rol del multilateralismo para una gobernanza global basada en la justicia

Capítulo 01

ERRADICAR LA POBREZA Y REDUCIR LAS DESIGUALDADES

Martín Lavallega, Juan Martín Fernández y Ximena Baráibar





Introducción

En Uruguay, la pobreza y la desigualdad son temas de preocupación constante que requieren un enfoque integral desde las políticas públicas. Para comprender adecuadamente estos problemas, es crucial examinar diferentes aspectos, su evolución en el país y los conceptos subyacentes que los definen.

Según los datos de 2023, en Uruguay el 7,0% de los hogares viven en condiciones de pobreza, lo que comprende el 10,1% de la población, y en el caso de los menores de 6 años este dato trepa a 20,1%. Una realidad que indigna y preocupa. Una realidad que debemos cambiar, avanzando con valentía y convicción y desarrollando políticas que atiendan directamente esta situación.

Para nuestra corriente sindical es urgente y necesario hacerlo.

Este documento pretende ser una síntesis que ayude a entender el problema de la pobreza y la desigualdad en Uruguay y explorar una serie de alternativas de políticas para su abordaje.

Se estructura en tres partes: una primera en la que se hace un diagnóstico de la pobreza en Uruguay y su evolución en los últimos tiempos; una segunda en la que se plantean algunas claves en torno a la pobreza y la desigualdad, su vínculo con el Estado, el mercado de trabajo y el rol de las familias, y una tercera en la que, de manera prospectiva, se presentan algunas líneas de políticas para abordar esta problemática en nuestro país.

1. La pobreza y la desigualdad en Uruguay

La pobreza se define como la exclusión derivada de la falta de recursos para acceder a las condiciones materiales de existencia en una sociedad en un momento histórico específico. A lo largo del tiempo, el concepto de pobreza ha evolucionado, pasando de una definición absoluta asociada al mínimo de subsistencia a una más amplia que incluye necesidades básicas como alimentos, vivienda adecuada, educación y salud.

En el último siglo, ha surgido la noción de *pobreza relativa*, que considera los recursos y las condiciones sociales y materiales en un contexto dinámico de transformación social. Esta perspectiva reconoce que las necesidades de vida varían según los procesos sociales y económicos en curso.

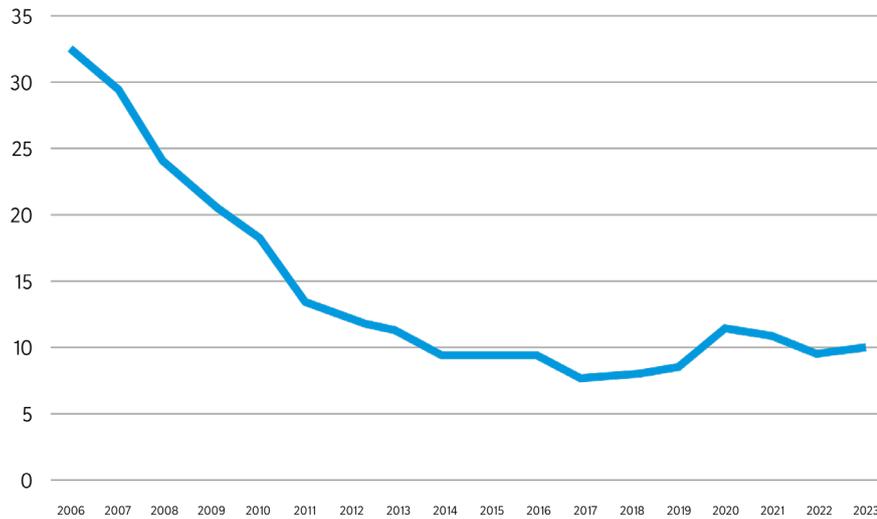
Se pueden utilizar varios métodos para medir la pobreza, entre ellos el enfoque del ingreso y enfoques multidimensionales como el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Mientras que el método del ingreso se centra en la capacidad de un hogar para consumir bienes y servicios con sus ingresos, el método de las NBI evalúa si los hogares satisfacen ciertas necesidades fundamentales como vivienda adecuada, acceso a servicios básicos y educación.

1.1. Pobreza por ingreso

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa de pobreza por el método del ingreso en Uruguay experimentó una importante disminución entre 2006 y 2017, pasando de 32,5% a 7,9% de las personas (gráfico 1). Sin embargo, desde entonces, ha habido un aumento gradual que trasciende el impacto de la pandemia. La última medición del año 2023, presentada a principios de abril de este año, marca que en términos anuales la incidencia de la pobreza fue de un 10,1% de la población en el país, lo que representa aproximadamente 350.000 personas.

Es importante destacar que como se trata de la Encuesta Continua de Hogares, este cálculo no incluye a las personas que están viviendo en situación de calle, población que ha aumentado considerablemente en los últimos años. En 2016 en Montevideo había 1.393 personas en esta situación y en el último conteo realizado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2023, esta cifra había aumentado a 2.755 personas, de las cuales probablemente todas o una gran mayoría estén en situación de pobreza.

Gráfico 1: Evolución de la pobreza por el método del ingreso en Uruguay. Período 2006-2023

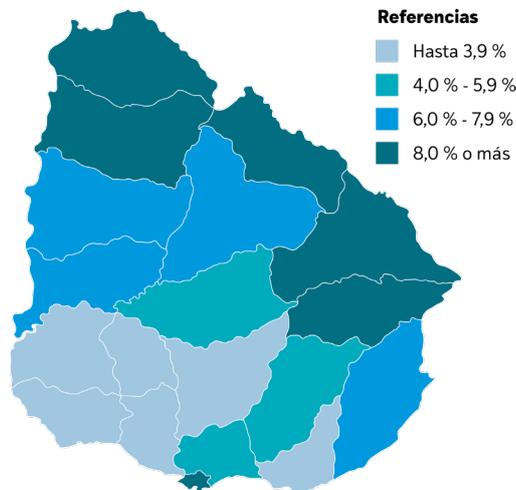


Fuente: INE.

La proporción de pobres no es homogénea por región, sexo, edad y ascendencia étnico-racial. La pobreza en Uruguay afecta principalmente a niños y niñas, se concentra en la periferia de Montevideo y departamentos del noreste, en hogares liderados por mujeres y en personas con ascendencia afro.

En términos geográficos, la pobreza medida por el método del ingreso es mucho más elevada en Montevideo y los departamentos del noreste del país (Artigas, Salto, Rivera, Cerro Largo y Treinta y tres) (mapa 1).

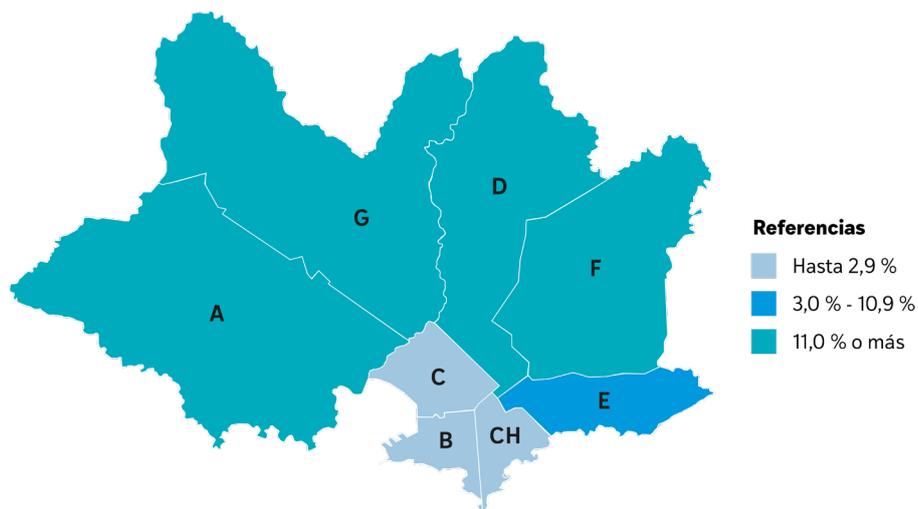
Mapa 1: Porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza por departamento. Año 2023



Fuente: INE.

Por otra parte, la pobreza también se distribuye de diferente manera por barrio. Por ejemplo, en Montevideo la pobreza se concentra en los barrios periféricos de los municipios A, D, F y G, en los cuales la proporción de pobres es de más del doble del promedio del departamento (mapa 2).

Mapa 2: Incidencia de la pobreza en los hogares por municipio de Montevideo. Año 2023



Fuente: INE.

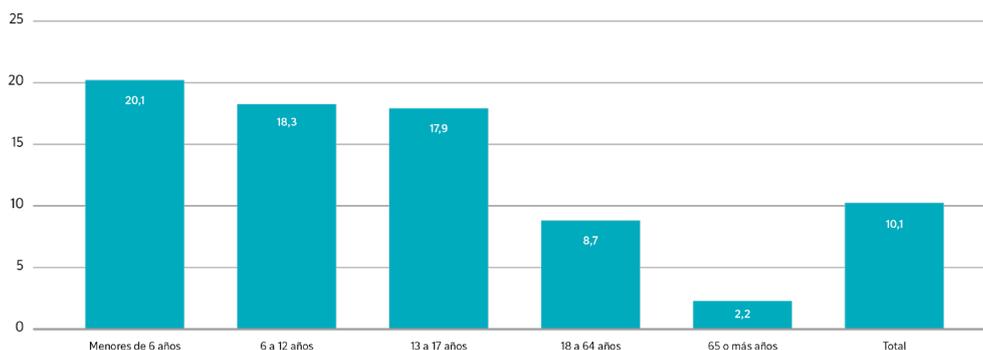
En el caso de los hogares con referente mujer, la pobreza se ubica en 8,8%, mientras que en hogares con referente hombre la pobreza disminuye a 4,8%. Por otra parte, la pobreza en personas con ascendencia afro se ubica en 19,5%, más del doble del registro para las personas de ascendencia blanca.

En lo relativo a tramos de edad (gráfico 2), es muy importante resaltar que la proporción de niños y niñas en hogares pobres es mucho más alta que la proporción de personas mayores en hogares pobres. En particular, la pobreza en menores de 18 años duplica a la pobreza en personas de entre 18 y 64 años y multiplica por 9 a los de 65 años o más.

Estas diferencias por tramos de edad tienen profundas consecuencias en el mediano plazo, dado que el desarrollo de un niño o niña en condiciones de pobreza genera problemas que lo marcarán el resto de su vida. Esta estructura etaria, con una tasa de pobreza por ingresos que no llega al 2% en las personas de 65 años y más, deriva de alguna manera de un «pacto social» que no admite que una persona mayor de 70 años no tenga ingresos, por lo que se ha generado una solución colectiva financiada por impuestos, como la pensión a la vejez (16.516 pesos). Esta pensión es un derecho para toda persona de 70 años y más que no tenga ingresos. En el caso de los niños y niñas, si bien existen

programas de transferencias de ingresos para los hogares de menores recursos (Asignación Familiar y Tarjeta Uruguay Social), estas son de menor magnitud y no logran sacar masivamente a los hogares con niños y niñas de la situación de pobreza. En este sentido, es importante discutir si no es necesario un nuevo pacto social en el cual se asuma la solución de la pobreza infantil de manera colectiva, asignando los recursos necesarios para su erradicación.

Gráfico 2: Pobreza por tramo de edad. Total país. Año 2023

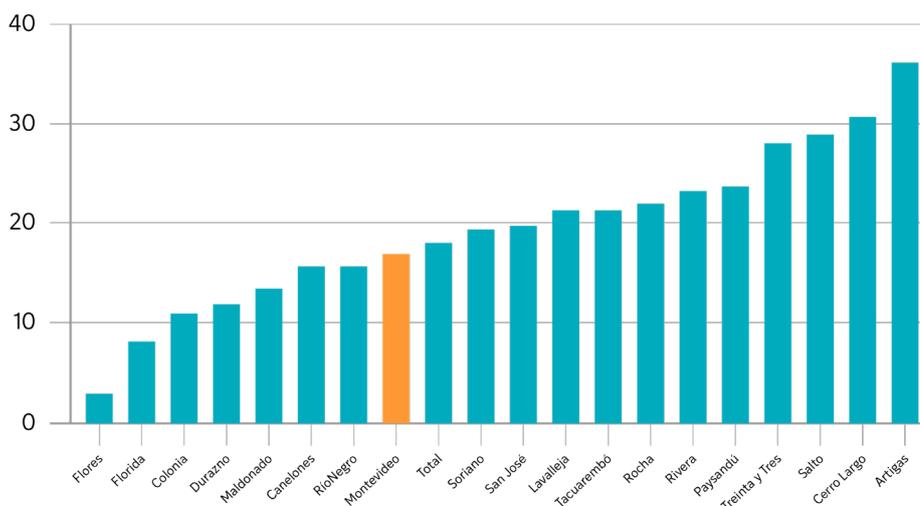


Fuente: INE.

1.2. Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

En base a un estudio realizado por el MIDES para el año 2021, en el que se consideran seis dimensiones (vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación), se estima que el 18,2% de las personas viven en hogares con alguna NBI. Al igual que en el caso de la pobreza por el método del ingreso, son los departamentos del noreste del país los que se encuentran en peor situación (gráfico 3). Como diferencia fundamental, se evidencia que por esta medición Montevideo no se encuentra en una situación tan crítica como por el método del ingreso.

Gráfico 3: Personas con al menos una NBI, por departamento. Año 2021



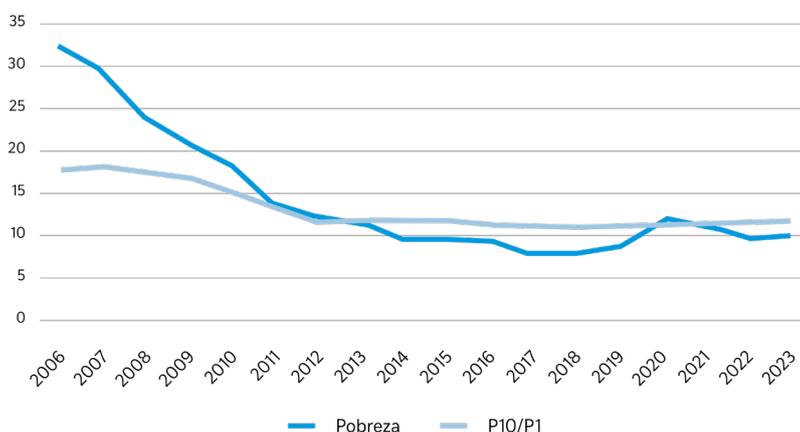
Fuente: MIDES.

1.3. Pobreza y desigualdad

Pobreza y desigualdad son dos fenómenos fuertemente relacionados.

Como se muestra en el gráfico 4, para el caso de Uruguay, el nivel de desigualdad disminuyó en el período 2006-2012, pasando de 18 a 11,8. Esta mejora impulsada por políticas específicas (reforma tributaria, aumento del salario mínimo nacional, jubilación y pensión mínima por encima del IPC, ajuste diferencial de salarios sumergidos en consejos de salarios, Asignación Familiar, Tarjeta Uruguay Social, Empleo Protegido, etc.) se estancó a partir de ese año y se ha mantenido relativamente constante desde entonces. El estancamiento se debe a un menor dinamismo económico y a la ausencia de nuevas políticas que impacten en la pobreza y la distribución del ingreso.

Gráfico 4: Cociente entre el ingreso mensual per cápita promedio de los hogares del decil 10 y el decil 1. Total país



Fuente: MIDES e INE.

2. Algunas claves para abordar la pobreza

La pobreza supone la falta de acceso a cierto nivel de bienestar. Este bienestar depende de la articulación entre el mercado laboral (trabajo e ingresos), el Estado y las políticas públicas, así como de los arreglos al interior de las familias.

La pobreza no debe ser vista como un problema individual sino como un desafío colectivo. La realidad de cada persona depende en gran medida de la situación en la que nace y se desarrolla y de las posibilidades con que cuenta. No se puede entender el fenómeno de la pobreza aislado del régimen de bienestar en el que se desarrolla y las posibilidades que ofrece el mercado laboral.

Esto es importante porque hace parte de la explicación y por tanto también de las respuestas a construir. Debemos pensar las trayectorias individuales dentro de las dinámicas sociales, sin perder el foco en la relevancia de las condiciones materiales en que se desarrollan.

Mercado, Estado y familias son las tres esferas que definen la situación de pobreza.

2.1. La pobreza, las familias y el rol de las mujeres

Durante mucho tiempo, el acceso al bienestar estuvo pensado exclusivamente a partir del trabajo y el Estado, pero la familia también tiene un rol fundamental en el bienestar de las personas, más aún en los sectores más pobres.

La capacidad de cada familia de proteger a sus integrantes y sostener ciertos niveles de bienestar depende de los recursos con los que cuenta. En general las familias más pobres dependen más de los arreglos familiares, y esta carga recae, al interior de los hogares, principalmente en las mujeres, quienes se dedican a las tareas de cuidado y cumplen más horas de trabajo no remunerado.

Esta realidad debe ser visualizada, problematizada y pensada y por eso la perspectiva de género cobra especial relevancia para comprender la pobreza.

2.2. La pobreza y el trabajo

Existe acuerdo en conceptualizar a la pobreza como un fenómeno multidimensional. Pero hay riesgo de poner el foco de manera excesiva en cuestiones actitudinales o psicológicas y perder de foco el peso de los determinantes materiales de los ingresos.

No se debe perder de vista que la pobreza está determinada principalmente por los ingresos y el acceso a los bienes y servicios fundamentales, por eso la centralidad del trabajo.

Las personas están condicionadas por las posibilidades reales de inserción en el mercado laboral, la calidad de los puestos de trabajo y las remuneraciones que ofrece el mercado. No alcanza con pensar las competencias y saberes que hay que desarrollar para incorporarse en el mundo del trabajo.

En este sentido, se debe prestar especial atención a los cambios en el mercado de trabajo que se vienen sucediendo en los últimos tiempos en el marco de la cuarta revolución industrial, que generan una creciente incertidumbre en los trabajadores y trabajadoras.

No podemos perder de vista que las personas en situación de pobreza no son necesariamente desocupadas. Hay un porcentaje importante de trabajadores ocupados que igualmente son pobres; esto se explica por bajos niveles salariales, por la intermitencia de entradas y salidas del mercado de trabajo o de la formalidad y también por los problemas de inserción social de esas personas (Alejandra Picco,¹ Instituto Cuesta Duarte). Este aspecto plantea la importancia central de la asistencia del Estado mediante transferencias que aseguren cierto nivel y estabilidad de ingresos a las familias.

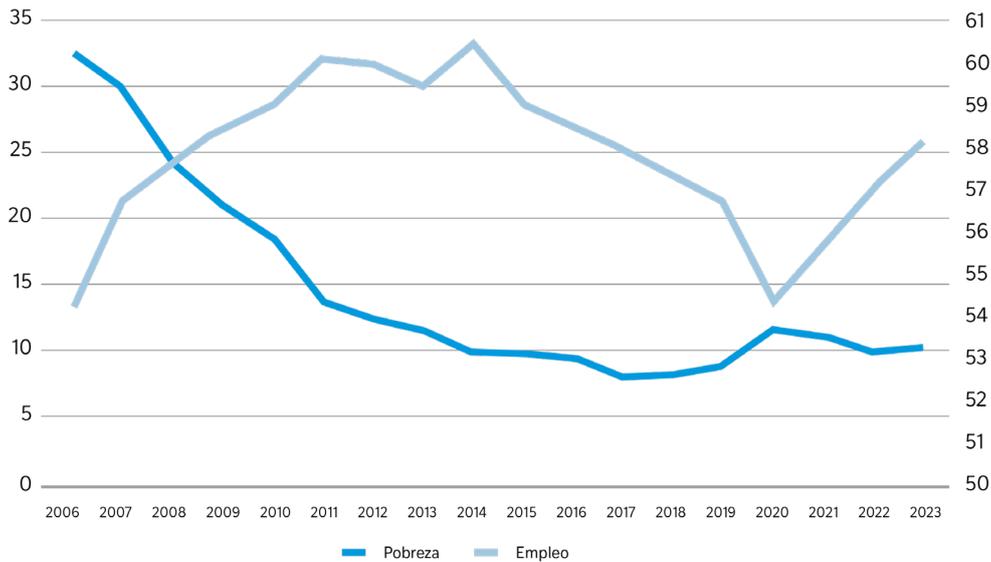
Según datos de la última Encuesta Continua de Hogares, el 29% de las personas pobres están ocupadas y el 71% lo están en la informalidad (Matías Brum,² Udelar). En ese mismo artículo se menciona que solo el 4% de los pobres no trabajan «porque no quieren», lo que derriba el mito de que las personas pobres no quieren trabajar.

1. <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2024/3/entrevista-con-alejandra-picco-hay-un-porcentaje-importante-de-trabajadores-que-igualmente-son-pobres/>

2. <https://www.elobservador.com.uy/nota/que-hacen-los-pobres-solo-uno-de-cada-20-no-trabaja-porque-no-quiere-2024475012>

Como vemos en el gráfico 5, en el caso de Uruguay, entre 2006 y 2014 la pobreza disminuye conjuntamente con un aumento del empleo, mientras que en el período 2015-2019 cae el empleo y la pobreza continúa disminuyendo y luego se estabiliza. Después de la pandemia, si bien el empleo se recupera, la pobreza se mantiene estancada.

Gráfico 5: Evolución de la pobreza y el empleo en Uruguay. Período 2006-2023



Fuente: INE.

Se debe tener en cuenta que, aun si aumenta el empleo pero el salario real cae, la pobreza puede aumentar. En Uruguay el salario real tuvo un crecimiento sostenido de 2005 a 2019 y eso contribuyó a la reducción de la pobreza, aun en años de deterioro del empleo. Tras el impacto de la pandemia el salario real cayó, y se produjo un aumento de la pobreza que aún no se ha podido revertir.

2.3. La pobreza y el rol del Estado

Hay posturas divergentes con relación al rol del Estado en la vida social. Pero la evidencia indica que el Estado es el único actor con capacidad de reducir la pobreza y las desigualdades sociales que genera el mercado. El sistema capitalista es intrínsecamente desigual y el mercado, sin presencia activa del Estado, profundiza la exclusión.

Al pensar pobreza y Estado, el foco suele colocarse en la política asistencial y las políticas focalizadas. Las políticas asistenciales son fundamentales

para las personas ya que garantizan un mínimo de recursos para la vida y dan cierta estabilidad de ingresos. Pero por sí mismas estas transferencias no garantizan el acceso al bienestar de las personas.

Es necesario pensar la acción del Estado en las políticas sociales universales que estructuran el bienestar: educación, salud, vivienda, trabajo.

En particular en Uruguay, educación y salud, en general, no tienen grandes problemas de cobertura, siendo universal el acceso; el desafío se encuentra en la calidad de los servicios, las posibilidades efectivas de acceso e inserción y cómo los sistemas y servicios reproducen la desigualdad.

Las dificultades aumentan de manera importante en lo que hace a vivienda y hábitat, donde se observan grandes carencias.

Un aspecto relevante tiene que ver con la existencia de un sistema de cuidados de cobertura universal, que los cuidados no dependan exclusivamente de los ingresos o de la familia. Esto supone políticas públicas que permitan reducir la carga de trabajo no remunerado que realizan las mujeres.

2.4. La fragmentación socioterritorial

La sociedad uruguaya está marcada por una fuerte fragmentación social que va en aumento. Lejos de aquel ideal de «país de cercanías», la experiencia de vida de los uruguayos y uruguayas está condicionada fuertemente según el barrio y la región en que les toca nacer.

Como se señaló, los hogares en situación de pobreza están concentrados fuertemente en ciertos barrios de la zona metropolitana y en algunos departamentos del noreste del país, marcados por la precariedad urbana habitacional.

La fragmentación socioterritorial también se refleja en la inseguridad y los resultados educativos.

El deterioro de la seguridad pública, el avance del narcotráfico, el debilitamiento de las condiciones de convivencia ciudadana son notorios. Esta realidad afecta a todo el país, pero especialmente a los barrios populares, donde la inseguridad y el miedo alteran significativamente la integración social y la vida en comunidad. Los lazos comunitarios se debilitan, afectando las redes de contención, fundamentales para los cuidados y la protección.

En educación, un estudio reciente del BID (Banco Interamericano de Desarrollo)³ muestra que en Montevideo existe una elevada desigualdad de resultados educativos entre barrios según el nivel de ingreso. «Los barrios de ingresos altos tienen tasas de egreso de educación media que pueden llegar al 90% y tasas de matriculación

3. <https://blogs.iadb.org/educacion/es/barrio-resultados-educativos-uruguay/>

universitaria de más de 70%. En barrios de ingresos medios dichos valores pueden caer a menos de 70% y 50%, respectivamente, mientras que son aún menores en barrios de ingresos bajos donde la tasa de egreso de la secundaria puede llegar a niveles de solo 20% y la matriculación universitaria no llegar al 10%», señala el informe. Esta realidad condiciona fuertemente las posibilidades futuras de inserción laboral y desarrollo personal.

3. Políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad

Entendiendo esta realidad se hace necesario avanzar hacia un «gran acuerdo nacional», un nuevo «pacto social» para erradicar la pobreza infantil y reducir la desigualdad, asumiendo que es una responsabilidad colectiva y una prioridad central para nuestro país. Esta tarea requiere de un esfuerzo sostenido de políticas públicas y un compromiso de toda la sociedad.

A continuación, se plantean algunas líneas que pueden servir como insumo para un gran acuerdo social.

3.1. Pobreza infantil como prioridad

El alto índice de niños, niñas y adolescentes que viven en hogares pobres (lo que denominamos habitualmente pobreza infantil) es una característica estructural del país y representa un grave problema para el desarrollo futuro de estos niños y niñas a lo largo de su vida. Existe abundante bibliografía sobre las graves consecuencias en la vida adulta, en términos de salud, educación, vínculo con el mercado laboral, de los niños y niñas que crecen en hogares pobres.

Por otra parte, la gran disminución de la cantidad de nacimientos en Uruguay (de 48.000 en 2015 a 32.000 en 2022) anticipa un marcado descenso de la cantidad de niños y niñas en el país en los próximos años. Este descenso representa una oportunidad, ya que las necesidades de recursos para brindarles posibilidades a estos niños y niñas y por tanto disminuir fuertemente la pobreza infantil serán menores. Esto no implica reducir los recursos que hoy se destinan, sino que los resultados pueden ser mayores y que, si se aumentan los recursos tal como se propone, es posible erradicar la pobreza infantil en el Uruguay.

Las posibilidades de políticas para mejorar la situación de los niños y niñas que viven en hogares de menores ingresos son amplias.

3.2. Políticas de transferencias

En primer lugar, se podría considerar un aumento en las transferencias de ingresos que estos hogares reciben, principalmente Tarjeta Uruguay Social (TUS) y Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM PE). Si bien estos programas de transferencias creados por el primer gobierno del Frente Amplio (FA) recibieron muchas críticas de la oposición, este gobierno los ha utilizado ampliamente, consolidando su rol como herramienta fundamental para asistir a los hogares de menores recursos.

Es importante destacar que el impacto estructural de largo plazo de este tipo de políticas, si bien tienen un resultado inmediato en el indicador de pobreza por ingresos, dependerá de que se mejoren las condiciones estructurales en las que se insertan esos hogares (trabajo, vivienda y hábitat, salud, educación, etc.).

3.3. Políticas para reducir la pobreza estructural

Existen una serie de políticas que inciden directamente en la pobreza multidimensional estructural, así como en la capacidad futura de generar ingresos. Si bien estas políticas pueden ser menos efectivas para mejorar el indicador de pobreza por ingresos en el corto plazo, tienen grandes impactos en el largo plazo. Entre ellas encontramos la educación y la salud pública, los programas de vivienda y hábitat, los programas de empleo protegido, de cuidados, entre otros.

En materia educativa, se destacan las políticas de aumento de cobertura del Plan CAIF, la extensión de los jardines públicos con el objetivo de universalizar la cobertura en niños de 3 años y el aumento de las escuelas de tiempo completo y extendido, con el correspondiente aumento del plan de alimentación escolar. En cuanto a la educación media y atendiendo a las bajas tasas de culminación de ciclos, se deberían priorizar los programas de acompañamiento educativo y de protección de trayectorias.

Sin perjuicio de las ventajas que la disminución de la cantidad de nacimientos genera para la dotación de recursos por niño/a, el país tiene aún necesidad de mayor inversión (infraestructura, tecnología) y gasto (salarios, materiales, alimentación) en educación. Es necesario reducir la cantidad de niños por maestro/a y por aula y aumentar las horas de los docentes para la

planificación, la evaluación, la articulación interdisciplinaria y el trabajo comunitario y familiar,

En la dimensión salud, es muy relevante el aumento de la inversión en ASSE (Administración de los Servicios de Salud del Estado). En particular, el aumento de recursos destinados a mejorar la atención en salud de embarazadas y niños y niñas en maternidades y pediátrías públicas tendrá un impacto relevante en el desarrollo de los niños y las niñas que viven en hogares pobres.

En la dimensión de la vivienda y el hábitat, es prioritario llevar adelante un *shock* de infraestructura en algunas zonas del área metropolitana y del interior del país cuya situación de precariedad urbano-habitacional afecta severamente las condiciones de vida de las familias. Es importante desarrollar políticas de vivienda orientadas a atender la emergencia habitacional de las familias en situación de pobreza, priorizando aquellas con niñas y niños a cargo y hogares con jefatura femenina.

Para abordar la fragmentación socioterritorial, es central priorizar la expansión de los bienes y servicios públicos fundamentales para el bienestar, la integración social y la convivencia, en diálogo con los gobiernos departamentales y municipales y con las organizaciones sociales que trabajan en los barrios.

3.4. Políticas de empleo

Existen una serie de políticas relativas al mercado laboral que pueden modificar los ingresos de los hogares y contribuir al descenso de la pobreza y la desigualdad. Entre ellas encontramos el ajuste del salario mínimo nacional (SMN) de forma sostenida y por encima de la inflación, y la fijación de pautas de aumento salarial diferenciales para los sectores más sumergidos, mediante la negociación colectiva, tanto para el sector privado como para el sector público; las políticas de formalización de las unidades económicas y del empleo, en especial en sectores históricamente con alta informalidad (trabajadoras domésticas, trabajadores por cuenta propia, construcción y afines, actividades rurales, etc.); los servicios de cuidados en hogares pobres que posibiliten la inserción laboral de las personas adultas; los programas de empleo protegido y otras políticas para las personas con mayor vulnerabilidad; los programas de acceso a los primeros empleos y otras acciones específicas para jóvenes. Estas son opciones de políticas focalizadas que facilitan el acceso a trabajo decente a las poblaciones con mayores dificultades. Estas acciones dirigidas a distintas poblaciones deben articularse con un sistema de protección social universal, integral e inclusivo.

Debe señalarse que la creación de trabajo decente requiere de políticas económicas (macro, meso y micro), en especial de políticas industriales, porque el crecimiento del empleo en magnitudes relevantes y de manera sostenida solo es posible con inversión y crecimiento económico (las políticas son fundamentales porque los resultados en materia de trabajo y empleo varían según el tipo y sector de inversión y desarrollo económico que se promueva). Asimismo, debe destacarse la importancia de la culminación de ciclos educativos y de la formación profesional para mejorar la inserción laboral y reducir la pobreza y la desigualdad.

3.5. Sistema de cuidados

Como se señaló, el acceso al bienestar se estructura a partir de dos componentes principales: la estratificación socioeconómica y el género. Los hogares de jefatura femenina están más expuestos a condiciones de pobreza.

En este sentido cobra especial relevancia el fortalecimiento del sistema de cuidados por el Estado, de forma que las posibilidades de cuidados al interior de las familias no dependan exclusivamente del ingreso. Esto permitiría reducir la carga de trabajo no remunerado que realizan las mujeres, liberando su tiempo y permitiéndoles insertarse adecuadamente en el mercado laboral.

No es posible pensar la inserción en el mercado de trabajo de las mujeres por fuera de las reflexiones sobre las desigualdades en su inserción ni de las exigencias de cuidado.

3.6. El territorio como eje ordenador

Dada la concentración de la pobreza en algunas zonas del área metropolitana y en algunos departamentos en el noreste del país, cobra especial relevancia el diseño de políticas de erradicación de la pobreza en clave territorial.

La integralidad del abordaje se debe reflejar en la forma en que las políticas sociales «aterrian» en los territorios y se coordina su implementación, ajustándose a cada realidad, con un enfoque participativo y comunitario.

3.7. Posibles fuentes de financiamiento de estas políticas

Para llevar adelante una nueva agenda de políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad es necesario obtener recursos adicionales. Las opciones de

financiamiento de estas políticas se pueden encontrar en la modificación del sistema tributario. Entre ellas se podría considerar un aumento de las tasas del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) y el impuesto de asistencia a la seguridad social (IAS) que pagan las personas de mayores ingresos.

Por otra parte, las reformas estructurales del sistema tributario desarrolladas en el primer gobierno del FA se centraron exclusivamente en los ingresos de las personas, dejando de lado la riqueza. En este sentido se podría pensar en un mayor gravamen a la riqueza. Entre los posibles instrumentos encontramos un aumento o una mayor progresividad en el impuesto al patrimonio, la contribución inmobiliaria o el impuesto de primaria.

A su vez, se podría crear un impuesto a las herencias muy altas que permita revertir, en parte, la transmisión intergeneracional de la desigualdad.

En otro orden, existen una serie de exoneraciones impositivas (ley de inversiones, zonas francas, entre otras) y de aportes a la seguridad social que pueden ser revisados y podrían generar recursos adicionales.

La pregunta relevante aquí es cuánto estamos dispuestos a esforzarnos como sociedad para reducir la pobreza y la desigualdad. Obtener y disponer de los recursos necesarios para el desarrollo de estas políticas requiere de cierta economía política.

Desde una perspectiva de justicia social y derechos, no hay justificación para no realizar todos los esfuerzos posibles para la erradicación de la pobreza, y este debe ser un horizonte claro en cualquier sociedad democrática. Pero también hay una larga literatura que respalda la idea de que la reducción de la pobreza y la desigualdad contribuye al crecimiento económico y a reducir las tensiones sociales, por ende, es «una inversión» que trae muchos beneficios.

Capítulo 02

PROPUESTA PARA UNA POLÍTICA DE CAMBIOS EN LAS RELACIONES LABORALES PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

Equipo de trabajo: Hugo Barretto Ghione, Carlos Casalás,
Arturo Ferrizo, Luisina Fierro, Iván González, Sonia Lezama
y Manuel Planelles

Coordinación: Hugo Barreto y Elbia Pereira



Introducción

El presente documento resume las conclusiones de las sesiones sobre los cambios en las relaciones de trabajo de los últimos años y las propuestas de modificación o reforma laboral del curso de formación sindical realizado por Acción Sindical Uruguaya (ASU) para la Corriente Sindical Articulación con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert (FES) Uruguay.

El documento base del módulo fue elaborado por un equipo de trabajo¹ conformado por abogados/as y licenciados en Relaciones Laborales asesores de sindicatos.

Durante las dos sesiones del módulo realizadas en el mes de mayo de 2024 se generaron intercambios con los participantes del curso que fueron incorporados a la síntesis final que ahora se presenta para consideración de los actores políticos y la opinión pública en general.

1. El equipo de trabajo estuvo integrado por Hugo Barretto Ghione, Carlos Casalás, Arturo Ferrizo, Luisina Fierro, Iván González, Sonia Lezama y Manuel Planelles.

En su presentación original, el documento abordaba una categorización de las sucesivas reformas laborales transitadas en nuestro país, a saber:

- a) la implementada a principios del siglo pasado bajo el impulso del batllismo, fuertemente dirigida al reconocimiento de los derechos de las personas que trabajan en un contexto de implantación de la modernización urbana y capitalista luego del período de guerras civiles;
- b) el viraje ocurrido en los años noventa hacia los encares neoliberales, muy «al uso» en muchos países latinoamericanos, cuando el gobierno del doctor Lacalle Herrera intentó aplicar una política de privatizaciones que no tuvo éxito en virtud de un pronunciamiento popular pero que sí pudo asentarse a nivel laboral mediante, fundamentalmente, el retiro del Estado de la negociación colectiva en consejos de salarios y otras medidas aplicadas a nivel de las relaciones individuales de trabajo;
- c) una tercera configuración del reformismo laboral, en 2005, nuevamente hacia el progresismo, materializada en una reforma de la ley de consejos de salarios y de convenios colectivos en el ámbito público y privado y en la adopción de normas sobre protección de la actividad sindical, tercerizaciones, limitación de la jornada y salarios mínimos de trabajadores/as domésticos y rurales, proceso judicial autónomo en lo laboral, etc.

Los cambios ocurridos en la dinámica de la organización del trabajo, las nuevas tecnologías y otros factores imponen pensar en nuevos encares, adaptaciones y modificaciones de la legislación laboral en la perspectiva de un cambio de gobierno.

1. Cambios en curso en las relaciones laborales: principales expresiones

Para la caracterización de los cambios en marcha, el documento base presentado al curso ponía el foco en la incidencia de las tecnologías digitales y la automatización, por un lado, y en las demandas de flexibilidad del tiempo de trabajo que venía observándose en ciertos ámbitos de la negociación colectiva y en la realidad misma de las relaciones de trabajo, por otra parte.

De acuerdo al informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la 113.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo «Hacer realidad el trabajo decente en la economía de plataformas», se identificaban una serie de tópicos fundamentales que incidían fuertemente en las relaciones de trabajo, tales como la salud y seguridad de los/as trabajadores/as, la remuneración, el tiempo de trabajo, el uso de algoritmos en la gestión de la organización del trabajo y la vigilancia y supervisión, así como, finalmente, los criterios de determinación de la relación de trabajo.

En cuanto a la demanda de flexibilidad, se citaba un estudio de OIT² que afirmaba que la duración y la organización del tiempo de trabajo son elementos esenciales en toda relación de trabajo, con gran impacto en la salud, el equilibrio entre la vida laboral y privada, así como en el desempeño laboral de los trabajadores.

Desde la perspectiva del trabajador, el tiempo de trabajo tiene relación con su vida cotidiana, salud física y mental, seguridad, bienestar y con la conciliación entre la vida laboral y personal-familiar, mientras que desde la postura del empleador el tiempo de trabajo hace relación con la productividad, la rentabilidad, la sostenibilidad y la competitividad de las empresas, y para la economía nacional y la sociedad en su conjunto, la regulación de la duración del trabajo puede tener consecuencias en el funcionamiento de la economía, la competitividad de la industria, las tasas de empleo y desempleo, la necesidad de transporte y otros servicios, y la organización de los servicios públicos.³

2. Cfrme: Betiana Quintana, en seminario internacional «Fines y funciones del derecho del trabajo en un mundo en transformación». Módulo: «Reducción del tiempo de trabajo y la semana laboral. Evolución y tendencias internacionales». F. Der. y OIT, 17 y 18 agosto 2023, Sala Maggiolo.

3. Andrés Marinakis, *Situación y perspectivas de la jornada de trabajo en América Latina*, OIT, Cono Sur. Informes Técnicos 25/2022. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_837571.pdf, p. 3.

2. Aspectos a considerar para una política legislativa en materia laboral en los próximos años

El último impulso reformista de la legislación laboral tuvo lugar, como se dijo, durante el período 2005-2020, bajo la responsabilidad de los gobiernos del Frente Amplio.

La reforma no creó una estructura enteramente nueva, o sea, no se decantó a favor de elaborar un código del trabajo, sino que mantuvo la impronta de ser una legislación no sistematizada y por tanto dispersa, solo cohesionada a partir de la existencia de unos principios comunes (protección del trabajo, irrenunciabilidad de los derechos laborales, primacía de la realidad frente a lo documentado en el contrato de trabajo, continuidad de la relación laboral, buena fe, razonabilidad y no discriminación).

En una operación de «cirugía» puntual, la reforma progresista se ocupó de completar la normativa existente. Por ejemplo, equiparó en derechos la duración del trabajo y el salario mínimo de trabajadores rurales y domésticos; reglamentó las tercerizaciones haciendo a las empresas principales responsables subsidiaria o solidariamente; creó un proceso laboral autónomo que diera cuenta de las particularidades del conflicto individual de trabajo; intervino en lo esencial de la ley de consejos de salarios, disponiendo la convocatoria de los órganos tripartitos por iniciativa de las organizaciones sindicales; garantizó adecuadamente la actividad sindical; habilitó facilidades para el ejercicio de la libertad sindical (cuota sindical, licencia para realizar actividad sindical, cartelera en el lugar de trabajo, etc.).

Un nuevo período progresista en el gobierno debería retomar ese impulso incorporando una serie de modificaciones que seguidamente se expresan.

2.1. Un nuevo impulso al Sistema Nacional Integrado de Cuidados

Uno de los temas pendientes que espera mayor desarrollo es el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que requiere evaluar su estado actual y **revisar y actualizar**, entre otras, una serie de cuestiones básicas tales como:

- el derecho al cuidado, al autocuidado y al trabajo de cuidado;
- el alcance y profesionalización de las prestaciones;
- la formación profesional de los/as cuidadores/as;

- el tipo de vínculo laboral de los/as cuidadores/as y sus derechos y obligaciones;
- la articulación entre Estado, entidades de la economía social y sector privado.

2.2. Reducción y reordenación del tiempo de trabajo

De acuerdo a lo visto en el capítulo 1, se requiere una revisión del régimen de duración del tiempo de trabajo en atención a los cambios en proceso en el mundo de la producción y a la circunstancia de que en muchos casos las organizaciones sindicales y las empresas o sectores de actividad han pactado ya convenios o resoluciones de consejos de salarios modificatorios del régimen vigente.

Se constatan una serie de aspectos que una reforma debería definir, tales como:

- **Si la modificación debería hacerse mediante una norma de carácter general, que abatiera la duración del tiempo de trabajo, o si por el contrario la norma legal debería habilitar que las modificaciones se hicieran por convenio colectivo o resoluciones de consejos de salarios.** También podría admitirse una solución intermedia.
- Si la reducción horaria debería incluir además una **mayor flexibilidad que permita una diferente ordenación de la jornada, a saber, si la duración del tiempo de trabajo podría calcularse con base en la carga semanal o mensual** (u otro parámetro de tiempo), admitiendo algunos días con cargas superiores a la habitual a condición de laborarse menos días al cabo de la semana, y en ese caso, cuáles serían las alternativas para regular un régimen de ese tipo para que tenga suficiente previsibilidad para el trabajador.

2.3. Trabajo en la economía de plataformas digitales

El trabajo en la llamada economía de plataformas digitales fue muy parcialmente regulado por la ley 19.978 sobre teletrabajo, que introdujo fuertes componentes de flexibilidad laboral abandonados al acuerdo entre trabajador y empleador.

Subsiste por tanto la necesidad no solamente de modificar dicha ley para hacerla más equitativa y no dejar las condiciones de trabajo expuestas al acuerdo individual en una relación desigual, sino que se requiere, de igual modo, reglamentar por vía legal otras formas de trabajo en la economía digital, como el trabajo «geolocalizado» o de reparto de mercaderías, encargos y transporte de personas.

Según se vio en el capítulo anterior, deberían encararse una serie de soluciones no suficientemente cubiertas en nuestro sistema legal, de forma de dar cuenta de las particularidades de este tipo de trabajo.

A modo de síntesis, los contenidos más relevantes (pero no únicos) a reglar en un proyecto sobre trabajo en plataformas serían:

- **Definir claramente el tipo de relación laboral que se establece, o proporcionar criterios para determinar si hay trabajo dependiente o autónomo;**
- **Regular el tiempo de trabajo de forma de considerar el tiempo de espera como parte de la jornada de trabajo y establecer un método de fijación de la remuneración que reconozca los estándares de los trabajadores en situación comparable;**
- **Incluir en el sistema de fijación de salarios mínimos (grupo de actividad);**
- **Establecer el deber de información y regulación de los datos a disposición de los algoritmos con efectos en la contratación, desempeño y calificación de los/as trabajadores/as (gestión algorítmica).**

2.4. Deber de justificación de las causas de terminación de la relación de trabajo

Con relación a la terminación de la relación de trabajo, una de las propuestas debería consistir en reclamar la ratificación del convenio 158 de la OIT sobre «Terminación de la relación de trabajo».

El convenio aporta procedimientos tendientes a dotar de mayor estabilidad a la relación de trabajo mediante la **exigencia de justificación del despido, preaviso razonable, consultas a las organizaciones de trabajadores, más una opción legislativa a adoptar entre la reinstalación o el recargo de la indemnización por despido en caso de falta de causa.**

El régimen acabaría así con la inequidad existente derivada del llamado «despido libre», o sea, el despido intempestivo, injustificado y arbitrario de parte del empleador.

2.5. Algunas modificaciones tendientes a garantizar los derechos

En el terreno de las relaciones laborales del ámbito privado, se constata la necesidad de implementar **una serie de ajustes que se pueden considerar minimalistas si se los compara con la necesidad de otros ajustes de mayor calado en el sistema de relaciones laborales, pero que no obstante pueden tener un impacto en los casos de trabajadores y trabajadoras que no actúan al amparo de una representación sindical.**

Desde este punto de vista parece de interés destacar por lo menos tres aspectos que se describen a continuación.

En primer término, **se deberían respetar de manera estricta los plazos de conciliación administrativa individual previos al juicio laboral** establecidos por la ley de procedimientos laborales 18.572. La referida norma establece, aunque de un modo indirecto, que la audiencia debe celebrarse dentro del plazo de un mes de solicitada, culminando así el trámite administrativo. Esto ha venido siendo incumplido en los últimos tiempos. Esta situación genera, aunque no lo parezca, una vulneración muy grave de los derechos de aquellos trabajadores y trabajadoras que deben cobrar liquidaciones laborales de menor cuantía o de menor porte. Las audiencias de conciliación son marcadas por la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con más de un mes y medio de distancia entre la solicitud y la celebración. A lo cual se deben sumar las eventuales prórrogas que se generan en la práctica.

Otro de los aspectos que tienen que ver con este problema de casi indefensión de los/as trabajadores/as es el **refuerzo necesario que debe tener en una próxima gestión la Inspección General de Trabajo (IGTSS) para que funcione como una verdadera policía del trabajo.** Pese a que se entiende que el nuevo procedimiento establecido por el decreto 371/2022 resulta ordenador y clarificador, demandaría no obstante algunas correcciones y fundamentalmente mayor celeridad en los trámites inspectivos, que siguen siendo excesivamente morosos.

Una tercera cuestión tiene que ver con el Banco de Previsión Social (BPS), el cual debería ajustar algunos procedimientos relativos a la discrecionalidad de la que gozan los empleadores para dejar constancia de la baja a los trabajadores.

Esto ha generado en muchos casos malas prácticas, como la costumbre de dar baja a los trabajadores por notoria mala conducta, aun cuando sea discutible tal calificación. Esta actitud es muy perjudicial para el trabajador, pues implica el impedimento al acceso al seguro de desempleo, agudizando así la vulnerabilidad laboral.

Cosa similar sucede con el envío al seguro paro por falta de trabajo: no hay ningún tipo de control hacia las empresas; basta con la simple declaración del empleador. Hay muchos ejemplos prácticos de casos en que los trabajadores son enviados al seguro de paro sin ningún tipo de control del BPS respecto a la causal declarada por el empleador.

Por último, en este elenco de situaciones que merecen una revisión debería encararse un reexamen del decreto 281/2020 sobre desocupaciones, que puede considerarse ilegal y lesivo de la libertad sindical.

2.6. Revertir la precarización laboral en el caso de la Administración Pública

El fenómeno de la **precarización laboral en el ámbito del Estado** no es un fenómeno nuevo, sino que se viene transitando desde hace varios años, constatándose un avance de este en los últimos tiempos con distintos ritmos, según el organismo de que se trate.

En la Administración Central el nuevo estatuto del funcionario prevé diversas modalidades de contratación de trabajadores por parte del Estado, lo que ha reforzado el fenómeno descrito, y si bien el legislador brinda un marco normativo que pretende otorgar certezas jurídicas, lo cierto es que no ofrece respuestas adecuadas a algunos problemas que se generan en la vida práctica y que afectan sensiblemente los derechos de los trabajadores.

En algunas dependencias del Estado el problema es más delicado aún, pudiéndose mencionar en forma concreta en el ámbito de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) la creación de un nuevo contrato de función pública en 2022 absolutamente ilegítimo, dado que violenta, entre otras normas, la ley de negociación colectiva del sector público, en tanto en su proceso se omitieron de manera escandalosa los carriles de la negociación colectiva.

De manera general, y en lo fundamental, debe recordarse que de acuerdo con lo establecido en los artículos 60 y 61 de la Constitución las tareas de carácter permanente deben ser prestadas por funcionarios presupuestados. En ese mismo sentido, entre otras leyes la ley 15.809 declara que «el ejercicio de la función pública en tareas permanentes deberá efectuarse en cargos presupuestales y bajo el sistema de carrera administrativa, de acuerdo con las normas constitucionales y estatutarias vigentes».

Sin perjuicio de ello, debe decirse que puede asimismo observarse **un abuso de la contratación de trabajadores por tiempo determinado** (bajo diferentes formas jurídicas según el organismo) para tareas permanentes.

La práctica de la contratación de trabajadores a tiempo determinado para desempeñar funciones públicas es violatoria de los derechos de los trabajadores y coloca al trabajador en una especie de limbo jurídico en el cual no es funcionario presupuestado y por tanto no tiene derecho a la estabilidad en el cargo ni a la carrera administrativa (derechos fundamentales de consagración constitucional), pero en tanto desempeña funciones públicas tampoco se le reconocen los derechos laborales del trabajador privado, de modo que no cuenta con cobertura del Banco de Seguros del Estado, no tiene derecho a indemnización por despido, no posee cobertura de seguro por desempleo, etc.

A lo dicho debe agregarse que estos trabajadores no gozan de los derechos de los funcionarios presupuestados, no obstante lo cual son alcanzados por las obligaciones estatutarias de todos los funcionarios públicos.

En síntesis, la forma de contratación de trabajadores por el Estado por tiempo determinado es una práctica que se viene incrementando y que un futuro gobierno debería corregir.

Estrechamente relacionado con el punto anterior debe decirse que la **inaplicación de la llamada «teoría general del trabajo»** no ocurre en exclusiva respecto a los trabajadores contratados, sino también respecto a los presupuestados.

En el sentido que viene de decirse, bajo el paraguas de que «el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario», se fundamentan verdaderos incumplimientos de los derechos de los trabajadores, aplicando de manera tajante una normativa de derecho administrativo que se da de bruces con los más elementales principios del derecho del trabajo.

Cuestiones como el **desempeño de tareas de mayor jerarquía** que la categoría habitual durante muchos años sin la correspondiente remuneración es una de las tantas situaciones que se presentan recurrentemente.

Si bien se ha dado una evolución en la doctrina en cuanto a considerar que existe una teoría general del derecho del trabajo que no distingue entre trabajadores públicos y privados (doctrina mayoritaria), esta no se ve reflejada en la práctica jurídica, en el ámbito de la administración ni en el ámbito de la justicia, en los cuales continúa primando la concepción puramente administrativista.

Lo antes mencionado obedece en muchos casos al hecho de **que la competencia en los asuntos originados en conflictos individuales del trabajo corresponde a los juzgados civiles o contencioso-administrativos, y pese a las diferentes posiciones de la doctrina acerca del problema anotado, la jurisprudencia laboral sigue considerándose incompetente a dichos efectos.**

Resulta necesario asignar competencia material a los juzgados laborales de modo que puedan entender en conflictos individuales de trabajo en donde una parte es el Estado.

2.7. Modificar el régimen de certificaciones médicas en el sector público

El movimiento sindical ha sostenido la necesidad **de modificar el régimen de certificaciones médicas**. Conviene recordar que el anterior régimen de licencias por enfermedad consagraba el derecho a la licencia por enfermedad con goce de sueldo. Los sindicatos de la Administración Pública han presentado una reclamación ante la Organización Internacional del Trabajo con fundamento en el incumplimiento de los convenios internacionales 151, 154, 98 y 87.

El nuevo régimen de certificaciones médicas es a todas luces ilegítimo e inconstitucional y contraviene la normativa internacional de protección de los derechos humanos. Hay razones de peso para afirmar lo antedicho.

Nos extendemos en algunas razones de tal afirmación:

El derecho al goce de la licencia por enfermedad tiene naturaleza salarial. De modo que resulta evidente que una modificación como la realizada constituye una rebaja salarial, lo que contraviene los artículos 53 y 7 de la Constitución, así como el principio protector, la regla de la condición más beneficiosa, la cual está estrechamente vinculada con la intangibilidad del salario y la progresividad de los derechos laborales, determinando que una norma laboral jamás podrá disminuir las condiciones más beneficiosas ya alcanzadas.

Asimismo, en tanto se encuentran en juego derechos humanos fundamentales, es de aplicación directa la Convención Americana de Derechos Humanos, y más precisamente el artículo 26, el cual establece el deber de desarrollo progresivo.

La reforma retrocede claramente en los niveles de protección del trabajador enfermo alcanzados hasta el momento, lo que significa una flagrante violación de los principios de progresividad y de no regresividad, que refieren a la imposibilidad jurídica de que se reduzca la protección ya alcanzada por otras normas.

Es dable destacar que en los últimos años ha habido un gran avance en cuanto a sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos vinculadas al derecho laboral y la salud; esta expresa en uno de sus pronunciamientos: «En lo sustancial y más relevante, la Corte determinó que el artículo 26 consagra obligaciones legales en materia de derechos sociales y por ello, y como contracara, que estos derechos son exigibles. Estableció que ella es competente para entender en alegadas violaciones al artículo 2640 y que los

DESCA no están solo sujetos a la obligación de progresividad sino también a las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 (respeto, garantía, no discriminación y adopción de medidas)».

Agrega que de la obligación de progresividad se desprende «el deber de no regresividad y que, en función de los criterios interpretativos del Comité DESC, toda medida regresiva requiere de una justificación estricta».⁴

La reforma implementada viola el convenio internacional 155 de la OIT, el cual consagra de manera expresa: artículo 1) «Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesados y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una **política nacional coherente** en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo».

Según surge, el Estado uruguayo se encuentra obligado a formular y poner en práctica una política coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores.

Por tanto, la reforma en el régimen de certificaciones médicas violenta categóricamente dichas disposiciones, dado que lejos de ser «una política coherente» en materia de salud de los trabajadores, es una política regresiva en la materia. Lejos de proteger al trabajador enfermo, pretende disminuir su salario en el momento en que más lo necesita.

En definitiva, la modificación del régimen de certificaciones médicas significa una disminución de beneficios salariales, medida que está prohibida por nuestro ordenamiento jurídico, así como configura una modificación regresiva en la política de salud de los trabajadores contraria al convenio internacional 155 de la OIT.

2.8. Reglamentar el convenio internacional 190 sobre acoso y violencia en el trabajo

La ratificación del Convenio 190 de la OIT por nuestro país constituyó un mojón fundamental para avanzar en la calidad de las relaciones laborales y abandonar situaciones que verdaderamente constituyen rezagos de vínculos desconocedores de la dignidad humana y abusivos encajados en el poder económico y la dependencia del/a trabajador/a.

4. Rossi, Julieta. *Punto de inflexión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre DESCA. El camino de la justiciabilidad directa: de «Lagos del Campo» a «Asociación Lhaka Honhat»*, p. 195.

La reglamentación no debería limitar los derechos consagrados en el convenio internacional; un proyecto del Poder Ejecutivo a estudio del Parlamento nacional retrocede sustantivamente en las soluciones previstas en la norma internacional. Así, por ejemplo, el proyecto del Poder Ejecutivo considera acoso aquellas situaciones que se dan de manera sistemática, mientras que para el convenio internacional basta con un solo episodio de acoso para que se lo considere tal.

En la práctica y en lo que refiere al ámbito de la Administración Pública, existen diversos y difusos protocolos de acoso moral que intentan regular la temática con escaso efecto.

Los protocolos existentes en general no cumplen con los principios establecidos en el convenio internacional 190, resultando una herramienta absolutamente ineficaz. Así, por ejemplo, en muchos casos no se prevén mecanismos de prevención ni de reparación de los derechos de la víctima. A ello se agrega la falta de capacitación y concientización en la temática de funcionarios en general, pero también de los propios operadores jurídicos.

2.9. ¿La estructura actual de la negociación colectiva responde a los cambios en el mundo del trabajo?

Nuestro país cuenta desde 1943 con mecanismos de negociación colectiva a partir de la ley 10.449, que crea los consejos de salarios.⁵ Estos tuvieron por cometido fijar los montos mínimos por categoría laboral y rama de actividad a percibir por trabajadores, empleados u obreros del comercio, la industria, oficinas y escritorios de propiedad privada y los servicios públicos no atendidos por el Estado.⁶

Luego de un período de retiro del Estado y de consiguiente falta de convocatoria a estos órganos tripartitos, en 2005 se retornó a la aplicación del método de fijación salarial, modificándose en 2009 la ley 10.449 en el sentido de reconocer los contenidos ampliados de la negociación colectiva y generar un marco mínimo para dar seguridad jurídica en el caso de la negociación bilateral mediante convenios colectivos.⁷ El sistema volvió a ser modificado en 2023 mediante la ley 20.145, que introduce cambios a la ley 18.566, de 2009, siguiendo recomendaciones de oIT que vienen a dirimir antiguas reclamaciones de las organizaciones de empleadores.

5. Ley 10.449, del 12 de noviembre de 1943.

6. Artículo 5, ley 10.449.

7. Ley 18.566 del 11 de setiembre de 2009.

El sistema cuenta actualmente con tres niveles de negociación:

- a. Un primer nivel, en la base, de negociación colectiva bilateral mediante convenios colectivos en la empresa;
- b. Un nivel intermedio de negociación constituido por dos ámbitos: ante los consejos de salarios, de carácter tripartito, y mediante negociaciones bilaterales en niveles superiores (por sectores de actividad) por convenios colectivos;
- c. Un nivel superior de gobernanza a través del Consejo Superior Tripartito. Esta estructura de negociación responde a una forma de organización del trabajo que hoy se encuentra muy matizada y ha dejado de ser hegemónica por los cambios que se transitan en la producción y por la incorporación de automatismos a los diferentes procesos industriales, pasando por el teletrabajo y llegando hasta el presente de la inteligencia artificial, todo lo cual pone sobre la mesa la necesidad de repensar la estructura y los contenidos de la negociación colectiva para hacerla más eficaz y que alcance a todas las formas de organización de la producción y el trabajo.

Entre los principales nuevos temas a resolver mediante la negociación colectiva pueden considerarse:

- **Las distintas formas de remunerar el trabajo, incluyendo la productividad;**
- **La flexibilidad y distribución del tiempo de trabajo;**
- **La inclusión en la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los/as trabajadores/as autónomos/as;**
- La deslocalización de los trabajadores de los centros tradicionales y, por consiguiente, la fijación de condiciones de trabajo y la desactualización de las tradicionales formas de resolución de conflictos entre empresas y sindicatos;
- La ubicación del trabajo en plataformas digitales en la estructura de negociación colectiva en el marco de los consejos de salarios y la **eventual revisión de los grupos de actividad para la negociación colectiva;**
- La mayor participación del Estado en la **facilitación de la negociación colectiva a nivel de suministro de información y otros apoyos técnicos y de capacitación para los/as negociadores e interlocutores sociales.**

Los presentes desafíos y otros que pueden considerarse atendibles no deben soslayar el fundamento último del reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva: el logro de mayor igualdad en una relación jurídica marcada por la asimetría del poder que poseen ambas partes

contratantes a fin de poder mejorar las condiciones de trabajo de que disfruta una de ellas.⁸

En el ámbito público, el progreso que ha significado la adopción de la ley 18.508 sobre negociación colectiva no debe desconocer que se observan incumplimientos graves de la norma que en la práctica no tienen mayores consecuencias para la Administración; en concreto, en muchos casos se ha omitido someter al mecanismo de negociación colectiva decisiones referidas a las temáticas previstas en el artículo 4 de la citada ley, que es muy clara al imponer el deber de negociar en un abanico de cuestiones vinculadas a las condiciones de trabajo y otros aspectos de interés para los trabajadores.

2.10. Revisión de la normativa sobre huelga de la LUC y decreto del Poder Ejecutivo

El artículo 392 de la ley de urgente consideración equiparó el derecho de huelga a la libertad de trabajo de los no huelguistas y a la libertad del empleador de ingresar al establecimiento durante el ejercicio de la huelga.

La norma es confusa, ya que refiere al fenómeno de la huelga y no en particular a la ocupación del lugar de trabajo, modalidad que sí podría ameritar una ponderación con la libertad de trabajo y con el derecho del empleador a ingresar al establecimiento.

El decreto 281/20 permite, además, que el empleador solicite en cualquier momento la desocupación del local de trabajo, aun cuando la medida de huelga no impida el ingreso de los no adherentes o del personal de confianza de la empresa. Por esa formulación se entiende que es ilegal, ya que de acuerdo con el artículo 392 citado la desocupación solo procedería si se impidiera el acceso a la empresa.

Se requiere una revisión de estas normas para ajustarlas de mejor manera al marco constitucional. Otro tanto debería hacerse con las normas sobre piquetes establecidas en la misma ley 19.889 (urgente consideración).

8. Notas sobre negociación colectiva oir, noviembre 2022.

2.11. El rol de INEFOP en la formación de las y los trabajadores

En lo que refiere a la formación de las y los trabajadores, el principal instrumento de política de capacitación es el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) creado por la ley 18.406.

En este sentido, entre los cometidos del presente Instituto se encuentra: «Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de empleo, de capacitación y de formación profesional, orientadas a la generación, mantenimiento y mejora del empleo, en orden a promover el trabajo decente y el pleno empleo, productivo y libremente elegido».

Teniendo en cuenta los cambios en el mundo del trabajo, **es imperioso orientar la formación hacia los requerimientos de competencias digitales y tecnológicas en la realización de las labores diarias.** Es asimismo necesario facilitar el acceso a propuestas de formación permanente en este rubro mediante distintas formas (incentivos, más oferta de propuestas de formación, etc.) a los distintos trabajadores y trabajadoras.

El ámbito del INEFOP debe redirigirse hacia la elaboración y propuestas en materia de empleo e inversión en políticas de apoyo a sectores emergentes en el rubro de la tecnología, pensando en el amplio desarrollo que estos puedan tener en el futuro inmediato.

Por otra parte, el INEFOP constituye un espacio de diálogo social e intercambio en materia de empleo entre los actores del mundo del trabajo que debe potenciarse en mayor medida.

En sintonía con los incentivos al sector empresarial, podrían plantearse programas que estimulen la innovación y el emprendimiento entre los trabajadores y trabajadoras de nuestro país, incluyendo las experiencias asociativas.

2.12. Diálogo social y participación

Si bien existen marcos institucionales formalizados en diálogo social y participación, como los ya mencionados del INEFOP y el Consejo Superior Tripartito, parece necesario **robustecer estos mecanismos y renovarlos profundamente** en sus prácticas para mejor servir a sus objetivos.

Capítulo 03

SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA

Juan Faroppa





Introducción

Este documento contiene algunas líneas conceptuales para contribuir al análisis del estado actual de la seguridad ciudadana, las violencias y la convivencia democrática en la sociedad uruguaya, con especial énfasis en el papel de los sindicatos en estas circunstancias. Al recurrente concepto de *seguridad ciudadana* se incorporó la referencia a *convivencia democrática*, asociada a la calidad de las relaciones personales entre las y los habitantes y, a la vez, a los vínculos de estos con el Estado.

La estructura del trabajo abarca: 1) antecedentes; 2) lecciones aprendidas de la experiencia uruguaya e internacional en la temática; 3) propuestas de un marco conceptual para las políticas públicas sobre seguridad ciudadana y convivencia democrática; 4) propuestas para medidas específicas en el corto y mediano plazo.

1. Antecedentes. El contexto político, social, económico y cultural de las políticas de seguridad ciudadana y convivencia desde el inicio de la reconstrucción democrática

Las pautas culturales que marcaron las relaciones interpersonales en la sociedad uruguaya desde el inicio del siglo xx hasta entrados los años sesenta mostraban que en el país subsistían señales de décadas de enfrentamientos y violencias extremas: la violencia intrafamiliar, la violencia impuesta por el aparato de control estatal y la violencia interpersonal por diferentes motivos.

Llegados los años treinta del siglo xx, los quiebres y la violencia institucional siguieron presentes. Pocos años después, nuestro país no estuvo ajeno a la nueva realidad internacional signada por la Guerra Fría, con la dolorosa presencia de la violencia política. Los años sesenta y principios de los setenta marcaron el inicio de una de las etapas más terribles de la convivencia entre los/as uruguayos/as. Luego, con el golpe de Estado de 1973, el país vive la experiencia desgarradora del terrorismo de Estado.

La violencia social e interpersonal en nuestro país, entonces, no surgió en las últimas cuatro décadas.

Con el inicio de la reconstrucción democrática (especialmente en el segundo gobierno de esta etapa iniciado en 1990), aparecen nuevos elementos de debate: comenzaron a ingresar en la agenda pública las referencias al «incremento del delito» y la «seguridad pública». Así, el contexto nacional se puso en línea con las tendencias internacionales que se venían definiendo desde hacía varios años sobre estos temas. Esto coincide en el tiempo con la aceleración de la aplicación de políticas neoliberales que llevaron a una retracción del papel amortiguador del Estado en el conflicto social, los cambios en el mercado de trabajo y la educación. Lo cual, junto a las enormes transformaciones culturales, derivó en sociedades menos integradas, menos solidarias, más individualistas y con una vocación de éxito personal inmediato a cualquier costo.

Es en estas condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que se desarrollan el debate y la aplicación de medidas de diferentes gobiernos sobre seguridad y convivencia hasta la actualidad.

2. Lecciones aprendidas de la experiencia uruguaya y de experiencias internacionales en la temática

Las experiencias recogidas a partir del análisis de las medidas aplicadas en Uruguay y en la región para en principio frenar el incremento y luego revertir el crecimiento de las violencias y el delito dejan claros balances negativos.

Son contadas las excepciones de países que tuvieron cierto éxito respecto al logro de este objetivo. La enseñanza que pueden dejar estas intervenciones en Uruguay y en la región es que, si bien la búsqueda de herramientas eficaces es sumamente compleja (entre otros factores, por los cambios profundos que se producen vertiginosamente en la cultura, la tecnología, las relaciones de trabajo y la economía criminal), los obstáculos son mayores si los intentos de respuestas con vocación de eficacia no tienen el sustento de acuerdos sociales y consensos políticos fuertes.

En este sentido, históricamente en toda América Latina se aplicaron respuestas a los problemas que generan la violencia y el delito caracterizadas por ser anunciadas con un fuerte impacto en el muy corto plazo, pero resultar absolutamente ineficaces al final del día.

Las promesas de «ley y orden», «mano dura», «se acabó el recreo» no controlaron nunca los índices de violencia y criminalidad. Por el contrario, aumentaron el impacto de la violencia y generaron en la población descreimiento en la capacidad de la institucionalidad democrática para resolver sus problemas más acuciantes. Pero tampoco aparecieron modelos alternativos con capacidad para transmitir a la población que podían ser realmente eficaces para mejorar el acceso a los derechos humanos afectados por los niveles de violencia y criminalidad.

El derrotero uruguayo no ha sido diferente del transitado por otros países de la región. Así, las respuestas se han ensayado siguiendo dos paradigmas, presentados como absolutamente opuestos: el *represivo* y el *negacionista*.

El paradigma represivo, que ha tenido y tiene mayores ejemplos de aplicación práctica en la región, puede caracterizarse por: a) la inflación penal generada por la permanente aprobación de normas que crean nuevas figuras delictivas o aumentan las penas de las ya existentes; b) la promulgación de una legislación procesal penal que recorta garantías y amplía los márgenes de discrecionalidad de los operadores del aparato de control policial-judicial del Estado; c) el consecuente aumento de personas privadas de libertad acompañado de una política penitenciaria en que la privación de libertad es

la regla y el encierro es el único objetivo real; d) el incremento de las fuerzas de seguridad, mayoritariamente mal preparadas y equipadas, sin ningún tipo de planificación elaborada técnicamente, con potestades cada vez más discrecionales, relacionadas con sus intervenciones en espacios tanto públicos como privados, a lo que se suma la apelación a la intervención de las Fuerzas Armadas para cumplir funciones propias de la policía; e) el desinterés del sistema político por la «política de seguridad», dejando la toma de decisiones a las autoridades policiales o militares; f) el crecimiento sostenido e incontrolado de los servicios y la industria privada de la seguridad.

Por su parte, el paradigma negacionista, construido durante décadas por la academia, las organizaciones de defensa de los derechos humanos y los sectores políticos progresistas, pretendió presentarse como la única alternativa a la política represiva. Este modelo, inicialmente y en general, niega que las tasas reales del delito y la violencia se incrementaron en la región y afirma que el supuesto aumento de estos indicadores es un recurso de ciertos sectores conservadores de la sociedad, con el apoyo de los grandes medios de comunicación masiva, para generar temor en la población, en una estrategia de conservación o ampliación de sus espacios de poder político o económico.

En grandes trazos, este modelo se caracteriza por: a) la defensa de que la seguridad es exclusivamente el resultado de la superación de las inequidades, sosteniendo que, como solamente se podrán reducir la violencia y la criminalidad en una sociedad más justa, de nada sirve lo que pueda hacerse en los planos normativo o institucional; en otras palabras, la inseguridad disminuye solamente cuando mejoran los números de la economía (crecimiento del PIB con distribución de la riqueza, crecimiento de la tasa de empleo, mayor inversión en políticas sociales, etc.); b) su apuesta a la aprobación de un marco jurídico adecuado a una normativa mínima como único recurso para el cambio de las aptitudes y actitudes de los operadores del sistema de control policial judicial del Estado; c) relacionada con lo anterior, su incapacidad para prever la «contrarreforma» procesal-penal antigarantista que comenzó a operar sobre los marcos jurídicos recientemente aprobados en prácticamente toda la región; d) sus dificultades para construir un discurso alternativo sobre la seguridad ciudadana creíble y sólido, lo que permite que se sigan imponiendo las pautas culturales construidas por el discurso hegemónico tradicional (basado en el paradigma represivo), expresándose, en muchas ocasiones, en un discurso agresivo y soberbio, lo que le hace perder aliados valiosos, sobre todo en amplios sectores de la opinión pública y en integrantes de las instituciones del Estado; e) su indiferencia hacia la necesidad de promover los cambios institucionales y el diseño de herramientas hábiles para apoyarlos, y f) coincidiendo con el paradigma represivo, su desinterés absoluto por la gestión política de la seguridad.

En los hechos, ambos paradigmas han fracasado en el intento de avanzar en la disminución de las violencias, en el control tanto del delito común como del crimen organizado, así como en mejorar las condiciones para una mayor calidad de la convivencia democrática.

3. Insumos para un marco conceptual para las políticas públicas sobre seguridad ciudadana y convivencia democrática

En el actual momento histórico de nuestro país, aparecen algunas señales, débiles aún pero positivas, sobre la posibilidad de construir un paradigma realmente alternativo a los dos referidos.

Este nuevo paradigma no puede ser otro que aquel que parta de la base de que es absolutamente imprescindible construir políticas públicas para enfrentar los problemas de violencia, convivencia y criminalidad a partir de un abordaje simultáneo de las múltiples dimensiones que el problema presenta.

Podríamos denominarlo *paradigma integral sobre seguridad y convivencia democrática*. Su adopción requiere los mayores esfuerzos y madurez para generar los consensos políticos y los acuerdos sociales imprescindibles. Debe construirse a partir de información objetiva y calificada, con la intervención de profesionales en las diferentes materias que abarcan estas temáticas (especialistas policiales, en educación, derecho, ciencias sociales, salud, economía y diseño urbanístico, entre otros) y, fundamentalmente, con un enfoque que fortalezca la institucionalidad democrática y las garantías de los derechos humanos.

El tránsito hacia ese nuevo paradigma no será fácil. La implementación de una política pública sobre seguridad ciudadana y convivencia democrática que contemple consensos políticos y sociales con la intervención de múltiples actores estatales, con participación de la sociedad civil y la academia, deberá enfrentar y superar el desafío de resolver las demandas de grandes sectores de la población sobre la violencia y la criminalidad sin caer en la tentación de reiterar las viejas recetas. Este proceso requiere de un plan estratégico profesionalmente diseñado y con una amplia difusión para el conocimiento de toda la población. Todo ello en un escenario donde están presentes nuevos y viejos factores posibilitadores de las violencias y el delito, como los cambios en las pautas de socialización, el aumento de la desigualdad y la exclusión, el crecimiento de nuevas formas de criminalidad (tanto en la llamada *criminalidad común* como en la *criminalidad compleja*),

así como los problemas de diseño urbanístico y el desarrollo caótico de importantes zonas del país.

El nuevo paradigma integral debe buscar soluciones palpables a los problemas generados a partir del abandono del Estado de sus funciones y cometidos que caracterizaron al Uruguay durante años, situación generada por las llamadas «políticas de ajuste estructural» implementadas en el país.

Los gobiernos neoliberales trasladaron la exclusiva lógica del mercado al funcionamiento de la política económica. Vaciaron sus intervenciones en políticas sociales y abandonaron o degradaron sus funciones naturales de control interno (hacia la propia institucionalidad estatal, afectando la transparencia y la rendición de cuentas y favoreciendo la corrupción) y externo (sobre las actividades de los particulares en áreas como finanzas, transporte o logística, entre otras), favoreciendo el desarrollo de la gran «economía criminal» como, por ejemplo, el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de armas o de personas.

Si bien este escenario afecta a la población en general, la niñez, las mujeres y los jóvenes son los principales grupos de riesgo de ser parte de hechos violentos o delictivos. Las historias de vida y las trayectorias personales en estos grupos muestran los efectos demoledores de la violencia intrafamiliar, la exclusión, el abandono y el desarraigo, junto a la ausencia de la contención necesaria que apoye los inexistentes procesos de socialización.

Son historias miles de veces contadas, que se sabe que no tendrán nunca un final feliz. La vida que se vive desde los primeros días en un contexto de alta tolerancia a la violencia no puede luego desarrollarse fuera del alcance de lo que algunos técnicos llaman «factores posibilitadores de la reproducción de la violencia y el delito».

4. Propuestas para el corto y mediano plazo

A partir del análisis precedente, se entiende necesario presentar una batería inicial de propuestas. Para su elaboración, el trabajo se organiza a partir de cuatro preguntas:

4.1. ¿Existen en nuestro país las condiciones para desarrollar políticas públicas sobre violencia y criminalidad? ¿Cuáles serían los factores que lo harían posible y cuáles los que lo impedirían?

A pesar del deterioro que se verifica en los índices de violencia y criminalidad, Uruguay cuenta aún con fortalezas en su estructura social e institucional que

generan oportunidades para el desarrollo de políticas públicas que mejoren la calidad de la convivencia democrática.

En esta dirección, la actual coyuntura permite proponer fundadamente el desarrollo de una estrategia nacional integral que aborde de manera holística los problemas de seguridad y convivencia, implementando simultáneamente medidas de prevención, intervención y rehabilitación. Estrategia que debe estar sustentada en datos rigurosos y análisis continuos, así como contar con objetivos claros y medibles a corto, mediano y largo plazo.

A nivel nacional, requiere ser desarrollada sobre la base de una permanente coordinación entre el sector público y la sociedad civil organizada, a los efectos de evitar la duplicación de esfuerzos y optimizar los recursos disponibles. A esos efectos, puede considerarse la creación de una agencia nacional para coordinar las políticas de seguridad y convivencia que incluya representantes de diferentes ministerios (Interior, Educación, Salud, etc.), del sistema de justicia, el Parlamento y las organizaciones sociales.

A la vez, esta estrategia debe fundarse en dos pilares imprescindibles. En primer lugar, la convicción de que es posible el desarrollo de una política sobre seguridad y convivencia democrática a partir de un enfoque de defensa, promoción y protección de los derechos humanos. Debe desterrarse la falsa consigna de que no es posible defender la seguridad y disminuir las violencias a partir de ese enfoque. Es más: no puede existir una política pública sobre seguridad y convivencia que no lo haga desde esta perspectiva.

En segundo lugar, complementariamente, la estrategia nacional debe desarrollarse asegurando la transparencia en la gestión de recursos y resultados de las políticas públicas establecidas, involucrando activamente a la comunidad en la identificación de problemas y en la toma de decisiones sobre las medidas a implementar.

Lo señalado anteriormente significa que deben dejarse de lado viejas recetas que mostraron su total fracaso y, por lo tanto, evitar políticas que se centren únicamente en la represión penal, sin abordar eficazmente los factores posibilitadores de la violencia y el delito.

Del mismo modo, no deben implementarse iniciativas sin la consulta y el consenso de la comunidad local y otros actores relevantes, ya que esto podría llevar a la falta de aceptación y efectividad de las medidas.

Por último, y no por ser menos relevante, es esencial no descuidar la sostenibilidad de las políticas implementadas, asegurándose de que existan los consensos políticos que permitan disponer de los recursos suficientes para las estrategias a largo plazo y para mantener y mejorar las iniciativas.

4.2. ¿Son suficientes los esfuerzos que pueden realizar el Ministerio del Interior, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Sistema Penitenciario para mejorar los niveles de convivencia democrática y minimizar los índices de diferentes formas de violencia en nuestra sociedad?

Con base en lo señalado en el numeral anterior, es evidente que esos esfuerzos deben realizarse a partir de su incidencia en la estrategia nacional integral de seguridad y convivencia.

Para alcanzar un mayor impacto positivo de esta parte de la institucionalidad estatal en esa estrategia, debe iniciarse un proceso de modernización del sistema de justicia policial-penitenciario. Esto requiere la implementación de reformas en el Poder Judicial y el Ministerio Público para garantizar su eficacia y equidad.

Entre otros componentes concretos, el proceso debe contemplar el acceso a la justicia mediante la mejora de los procesos judiciales, reduciendo los tiempos de resolución de casos y asegurando la transparencia en la administración de justicia. Complementariamente, deben fortalecerse las capacidades humanas y materiales de las fuerzas de seguridad, asegurando que estas cuenten con los recursos necesarios y la formación adecuada. Esto incluye inversión en capacitación continua, equipamiento moderno y estrategias de trabajo comunitario.

La estrategia nacional requiere promover investigaciones continuas y generación de datos confiables sobre las causas del delito y la violencia en Uruguay para evaluar periódicamente la efectividad o el impacto de las políticas implementadas, ajustando las diferentes acciones que se desarrollan para alcanzar los objetivos predefinidos, considerando los cambios en el contexto social y las necesidades emergentes de la población.

Respecto al sistema de ejecución penal, Uruguay presenta actualmente un panorama mixto que combina avances significativos con desafíos persistentes. A pesar de los esfuerzos por promover los derechos humanos y modernizar las instalaciones, el sistema enfrenta problemas notables que requieren atención urgente para mejorar su eficacia y justicia.

No obstante los limitados avances, el sistema de ejecución penal enfrenta serios problemas. La sobrepoblación y el hacinamiento aparecen como los principales desafíos. Las instalaciones existentes presentan problemas de infraestructura que afectan la salud y seguridad de quienes están encarcelados. Además, los recursos destinados a los programas de rehabilitación, oferta de educación, capacitación laboral y apoyo psicológico son limitados, lo que restringe las oportunidades de reintegración efectiva. La violencia y los conflictos

internos también siguen siendo preocupaciones importantes que afectan la seguridad y la convivencia en estos centros.

Para abordar estos problemas, se pueden considerar varias acciones. En primer lugar, es crucial reducir la sobrepoblación mediante la implementación de alternativas a la prisión, como la libertad condicional, el arresto domiciliario y programas de justicia restaurativa. Asimismo, para impulsar los cambios necesarios, es imprescindible desarrollar programas de apoyo y seguimiento para exreclusos (posegreso) que faciliten su reintegro a la sociedad, ayudando a reducir la reincidencia y a promover una transición exitosa. La seguridad y la gestión también necesitan mejoras, como una mejor capacitación del personal penitenciario para gestionar conflictos y reducir la violencia. La implementación de tecnología avanzada para la supervisión y gestión de las instalaciones puede contribuir a una mayor seguridad y eficiencia operativa.

Finalmente, la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para la mejora del sistema. Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación independientes ayudaría a garantizar una gestión transparente y centrada en los derechos humanos. Fomentar la participación de la sociedad civil en la supervisión del sistema penitenciario también puede contribuir a una mayor justicia y eficacia.

4.3. ¿Hay iniciativas sobre seguridad ciudadana y convivencia democrática que pueden liderarse por niveles de gobierno departamental o municipal? ¿Qué podría hacerse en estos ámbitos y qué no debería hacerse?

El segundo y tercer nivel de gobierno son fundamentales para desarrollar programas en todo el país a fin de fortalecer el tejido y la cohesión social, con apoyo a iniciativas comunitarias y proyectos de integración social. Son los espacios más adecuados para promover la creación de redes de apoyo y el desarrollo de habilidades sociales en comunidades vulnerables, fomentando una cultura de paz y la resolución alternativa de los conflictos vecinales.

Las políticas que se definan en la estrategia nacional deben permitir adaptaciones a contextos locales específicos. Esta flexibilidad permitirá que las políticas sean más efectivas y pertinentes en diferentes regiones del país.

Entre las iniciativas pasibles de desarrollar en el plano departamental o municipal pueden considerarse: a) la implementación de programas de policía comunitaria que promuevan la cercanía y la colaboración entre la policía y la comunidad local, que contemplen la generación de espacios integrados por vecinos/as y autoridades locales para identificar problemas específicos sobre seguridad y violencia y diseñar soluciones adecuadas; b) el desarrollo de programas de prevención del delito dirigidos a grupos vulnerables como jóvenes en riesgo o personas en situación de exclusión social, que incluyan la promoción de actividades recreativas, culturales y deportivas que fomenten la integración social y la convivencia, reduciendo los factores posibilitadores de conductas violentas o delictivas; c) la inversión en la mejora de la iluminación, el mantenimiento y la limpieza de los espacios públicos como lugares de convivencia pacífica de la población y la implementación de diseños urbanos que favorezcan la prevención situacional de la violencia y el delito; d) ejecución de campañas educativas y de sensibilización sobre la prevención del delito y la promoción de la convivencia pacífica, que incluyan la colaboración con instituciones educativas para integrar la educación en ciudadanía democrática y derechos humanos, así como la inclusión de la resolución pacífica de conflictos en el currículo escolar.

4.4. ¿Cuál debería ser el papel de la sociedad civil organizada?

El papel de la sociedad civil organizada, tanto en formas permanentes como coyunturales, es fundamental en el desarrollo e implementación de políticas públicas sobre seguridad, en especial en materia de: a) monitorear y vigilar

la función pública, en especial respecto a transparencia y respeto a los derechos humanos; b) realizar propuestas y recomendaciones a las autoridades, en especial a las autoridades locales; c) desarrollar programas educativos y de sensibilización en colaboración con instituciones educativas y otros actores locales para promover la ciudadanía democrática, la resolución pacífica de conflictos y los derechos humanos, para defender los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos frente a posibles abusos o arbitrariedades de las autoridades o de grupos delictivos, así como brindar apoyo legal y asistencia a las víctimas de la violencia y el delito; d) establecer y fortalecer redes de apoyo y cooperación entre vecinos y organizaciones locales para promover la solidaridad y la colaboración en seguridad ciudadana, la prevención de las violencias y la promoción de la convivencia democrática respetando la diversidad cultural, étnica y social de la comunidad, promoviendo la inclusión y la igualdad de oportunidades.

En relación con las organizaciones de trabajadores/as, en tanto integrantes de la sociedad civil deben cumplir un rol importante. Específicamente, pueden identificarse algunas áreas donde su aporte puede tener enorme incidencia.

Por ejemplo, los sindicatos de la educación deberían tener en cuenta la realidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes vinculada a estas nuevas emergencias.

Así, debe considerarse que la formación educativa deficiente de las personas presas o que se vinculan con el delito es una constante y no tiene ninguna relación con los niveles de alfabetización generales. Según datos del Programa Nacional de Educación en Cárceles (Dirección Nacional de Educación, Ministerio de Educación y Cultura), el 53,5% de quienes ingresaron al COMCAR y a la Cárcel del Salto en 2022 eran personas analfabetas, cuando el promedio nacional es solo de 1,6% en varones mayores de 17 años (Encuesta Continua de Hogares 2019).

Por otra parte, existe un número importante de niños, niñas y adolescentes con familiares o referentes privados de libertad. Se desconoce el número exacto, pero la organización Familias Presentes estima que son unos treinta mil. Al mismo tiempo, entre cuarenta y cincuenta niños y niñas de hasta 4 años están presos con sus madres y unos 2.500 niños, niñas y adolescentes tendrían a su madre o referente materna presa, y a su vez el 23% de los hijos mayores de edad de esas mujeres estarían presos (Universidad CLAEH, Proyecto Crisálidas).

Además de la pobreza estructural, los problemas de esa niñez son la incertidumbre y las violencias institucionales que sufren debido a su relación con la cárcel. Según la organización Gurises Unidos, el trabajo con niños y niñas en los barrios se ve atravesado por la realidad de la cárcel.

Otro aspecto a tener en cuenta es la participación de niños y niñas en mercados ilícitos. Concurren a un centro educativo, pero, además, «trabajan» para los mercados ilegales.

Otra área a la que debe prestarse atención es la de los trabajadores y trabajadoras que, por la función que cumplen, tienen la obligación de realizar denuncias de violencia contra niñas, niños o adolescentes o de género. Si bien no tienen la obligación de hacerlas por su trabajo, sí la tienen por ser parte responsable de la sociedad en la que viven. En otras palabras, son trabajadores y trabajadoras quienes ponen en conocimiento de esos hechos al sistema de justicia.

También se entiende que, como parte de la sociedad civil organizada, los sindicatos deberían considerar, dentro de esfuerzos para avanzar en materia de transparencia y rendición de cuentas, el debate sobre formas de participación en la designación de altos cargos dentro del sistema de justicia, en especial ministros/as de la Suprema Corte de Justicia, fiscal de Corte y procurador general de la Nación.

Estos ejemplos muestran que la participación de trabajadoras y trabajadores como parte de la sociedad civil organizada es fundamental en el abordaje de las políticas públicas para enfrentar las violencias y el delito, así como para mejorar la convivencia democrática.

Al mismo tiempo, trabajadores, trabajadoras y sus familias son víctimas de situaciones de inseguridad, tienen familiares con problemas de adicciones o que se encuentran en privación de libertad. También, son víctimas y victimarios de acoso y de violencia de género o contra niños, niñas y adolescentes en el trabajo, en su casa o en otros ámbitos sociales.

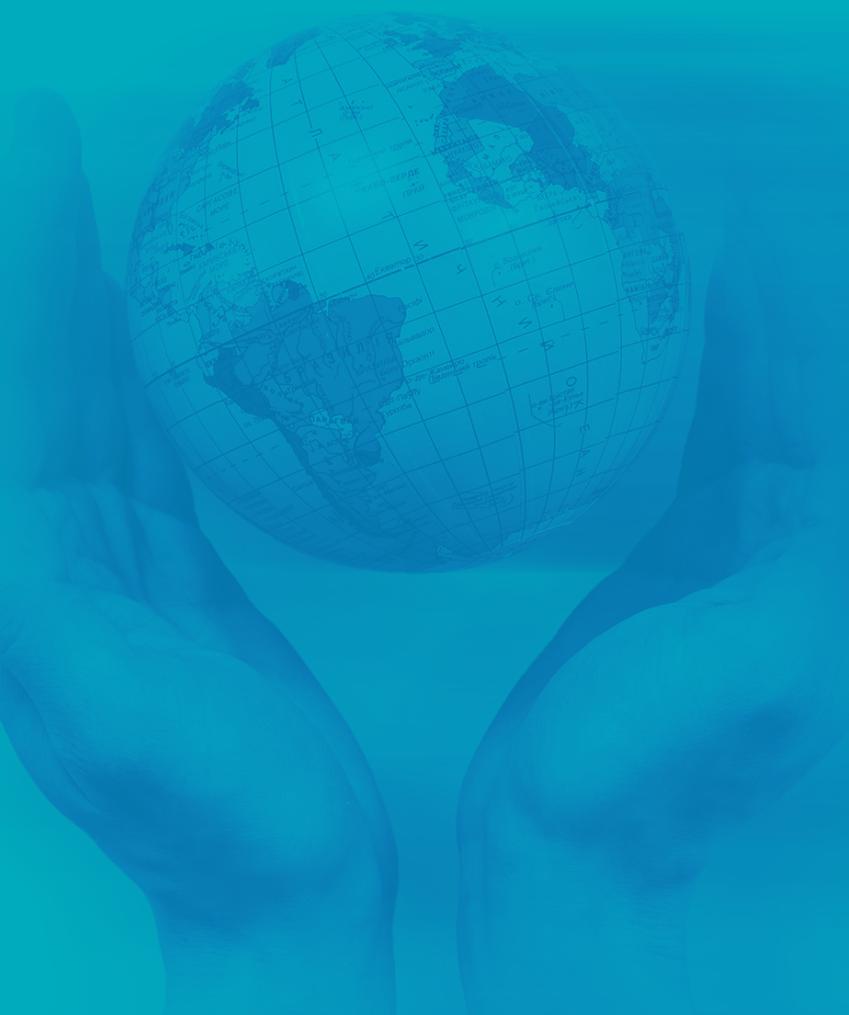
Por último, la convivencia y la seguridad ante el delito y las violencias no deben dejar de percibirse como parte de las condiciones de trabajo, en especial en los casos particulares del comercio, guardias de seguridad, educación, transporte y policía. Este punto debe considerarse en la negociación colectiva al abordar la seguridad y prevención de los riesgos laborales.

La dignidad humana es un presupuesto y en el derecho del trabajo debe asegurarse la centralidad de la persona trabajadora.

Capítulo 04

EL INTERNACIONALISMO DESDE LA PERSPECTIVA DEL MOVIMIENTO SINDICAL

Viviana Barreto





Introducción

El internacionalismo es una seña de identidad fundante del movimiento sindical desde la época de la Primera Internacional durante la primera fase de la revolución industrial. Ha atravesado por numerosos avatares, que implican la división del movimiento sindical a nivel internacional y más recientes esfuerzos de construcción de unidad.

En los últimos tiempos, las tendencias globales del capitalismo que dieron origen a esa concepción del marco de acción para el sujeto político sindical se han intensificado. La profundidad y el sentido de esas tendencias explican por qué el internacionalismo sindical es mucho más que solidaridad internacional y debe llevar a la acción conjunta. Al mismo tiempo, que es útil para entender en qué medida la política internacional debe tener un primer orden de jerarquía en la visión y agenda programática del movimiento sindical. Y finalmente, el sindicalismo como sujeto político atraviesa nuevos y renovados desafíos, que también se expresan globalmente.

Desde una mirada sindical anclada en América Latina y el Caribe (ALC) se pueden destacar las siguientes tendencias globales para pensar el internacionalismo sindical:

Enfrentamos una creciente globalización del sistema económico internacional y en ese marco se profundiza la inserción periférica de la región en la economía internacional. La predominancia de las lógicas del capitalismo neoliberal en la economía internacional impacta en una inserción latinoamericana en la economía internacional limitada a aquellos sectores de la producción en los que la región posee ventajas comparativas de partida. En los últimos tiempos, asistimos a una profundización de la especialización latinoamericana en la producción y exportación de productos de origen primario y extractivo (como minerales, metales, alimentos y combustibles fósiles). La región procesó una industrialización tardía, producto de políticas públicas de difícil sustentabilidad, y desigual, concentrada en algunos pocos países que destacan por el tamaño de su mercado y/o la cercanía estratégica con potencias capitalistas centrales. Incluso en estos casos logran inserción en eslabones inferiores de las cadenas globales de valor.

En este proceso también quedan en evidencia las limitaciones de los Estados nacionales para regular las tendencias del capitalismo desde políticas públicas encerradas en fronteras, incluso para hacer frente a los desafíos más acuciantes para los sistemas democráticos actuales como el ataque a la seguridad pública que presenta el crimen internacional.

En los últimos años, las llamadas crisis sistémicas llevan a los países centrales a realizar opciones geoestratégicas buscando autonomía y seguridad. La guerra en las puertas de Europa, los impactos crecientes de la crisis ambiental, la crisis de covid-19 expusieron la vulnerabilidad de las potencias con relación a la autonomía tecnológica, alimentaria y energética. En respuesta a ello, las grandes empresas, con acompañamiento de las políticas industriales respectivas, tomaron medidas para la reorganización de la producción, como el *nearshoring*, tendientes a reducir los riesgos de interrupciones o boicots a las cadenas de producción. Además, se inició un despliegue más explícito de medidas de políticas concretas para el acceso a «materias primas críticas» como en el caso de la Unión Europea. En este contexto, América Latina y el Caribe profundizan su rol subordinado y de tomador de condiciones. Su riqueza en bienes naturales codiciados para la transición energética (litio, agua, etc.) y su condición de dependencia tecnológica los dejan en un lugar de pasividad frente a los impactos del extractivismo y las transformaciones tecnológicas en los procesos económico-productivos.

Este proceso se da en un contexto de transición hegemónica global, marcada por el largo deterioro de la capacidad de dominación de Estados Unidos,

desafiada por China. En un contexto de disputa geopolítica, económica y tecnológica global, nuestra región debe contribuir a los diálogos que disputen la lógica de la bipolaridad. A partir del fortalecimiento de la cooperación y el diálogo latinoamericano y caribeño la región debe proponerse como serio desafío la consolidación de la cooperación y el diálogo en el sur global, como vía central de proteger su posición de autonomía en este marco de reordenamiento global.

La histórica dinámica de desarrollo de la estructura productiva y de inserción internacional de América Latina, largamente documentada y conceptualizada por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), lleva intrínsecos enormes nudos para el desarrollo con justicia social y ambiental. Tendencias de siempre y nuevas tendencias. La heterogeneidad estructural de ALC impacta en la dificultad para la generación de empleo, derivada de mayor crecimiento y concentración del trabajo en los sectores de menor productividad relativa de mercado.¹ Además, la estructura de propiedad y de fiscalidad asociada a la producción se relaciona con una tendencia a la concentración de los beneficios de la productividad y una menor capacidad del Estado de promover la distribución social de esos beneficios.

El modelo de crecimiento centrado en la inversión extranjera directa y los tratados de libre comercio, caracterizado por un enfoque que prioriza el capital y limita la transferencia tecnológica, favorece la emergencia de enclaves productivos de alta intensidad. Si bien estos enclaves pueden contribuir a mejorar los indicadores macroeconómicos a corto plazo, a largo plazo pueden generar externalidades negativas como el deterioro ambiental y la concentración de la propiedad de los recursos naturales, lo que a su vez compromete los derechos fundamentales de las personas a una vida digna.

Desde la visión del movimiento sindical, se debe **cuestionar la comprensión tradicional de las formas de desarrollo.** El paradigma del crecimiento económico sostenible es falaz en términos de la realidad material y es indeseable desde una perspectiva política que coloque a la vida en el centro y se sitúe en una comprensión amplia de la justicia. Desde esa perspectiva, el desarrollo es deseable en la medida en que se construye con la vida en el centro, desde una concepción de justicia social, económica, ambiental y de género.

Las dificultades en el desarrollo con justicia social y ambiental impactan en la democracia. Como se mencionó en el párrafo anterior, en el largo plazo, los límites del crecimiento y el desarrollo traccionados por las dinámicas de mercado impactan directamente en un deterioro de la capacidad

1. En Uruguay, el sector servicios concentra en torno al 75% del empleo generado en todos los sectores de la actividad (datos de cepal, extraídos de CEPALSTAT).

de los Estados de promover la inclusión social, el bienestar económico y las condiciones de vida de las poblaciones. En el Cono Sur de América, el agotamiento del *boom* del crecimiento económico expuso las limitaciones de los gobiernos progresistas para dar cuenta de las necesidades sociales de justicia y bienestar y, junto con otras dinámicas del orden de la sociabilidad cultural expresadas globalmente, fue caldo de cultivo para el crecimiento de expresiones de derechas extremas y ultraliberales.

La creciente precarización de las relaciones laborales. La concentración de la producción transnacional, junto al control de la punta tecnológica en los procesos de producción de bienes y servicios y la merma de capacidad de los Estados de regular aspectos centrales de la esfera pública, ha situado a las empresas transnacionales tecnológicas como agentes catalizadores de cambios profundos en la concepción del trabajo y la regulación de las relaciones laborales. La pandemia de covid-19 aceleró este proceso, intensificando la dependencia tecnológica y profundizando la flexibilización y precarización laboral a través de la expansión de las plataformas digitales y la consolidación de la economía digital.

La histórica preocupación por la paz y la convivencia internacional. El escenario internacional está atravesado por un contexto de crisis civilizatorias profundas; a las múltiples emergencias derivadas de los impactos de la crisis climática, se suman los impactos de la escalada bélica marcada por guerras y genocidios. Con el multilateralismo en crisis, se hace evidente que las normas internacionales que regulan la convivencia y seguridad en el mundo están fuertemente atravesadas por el poder militar, económico y geopolítico de las grandes potencias. El movimiento sindical ha tenido un rol histórico de movilización en defensa de la paz. Y de movilización internacionalista, que consigue superar las limitaciones de las políticas de gobierno y construye solidaridad.

1. Las agendas que han orientado la reflexión y acción del movimiento sindical

La inserción internacional como contracara del modelo de desarrollo. La inserción internacional en países de América Latina y el Caribe se encuentra estrechamente vinculada a su modelo de desarrollo, a menudo condicionando sus alcances. Dado el carácter dependiente de nuestras economías, las dinámicas de inserción suelen estar subordinadas a las lógicas del sistema

económico internacional. Ante las dificultades de la integración regional, estas tensiones geoeconómicas se acentúan, limitando las opciones de desarrollo de nuestros países.

La integración y cooperación regional. El avance en materia de cooperación o integración regional es importante para construir una dinámica de inserción que permita superar el rol subordinado en la provisión de materias primas estratégicas y adoptar trayectorias más autónomas de desarrollo, acordes a las necesidades de nuestros pueblos. La inserción según la lógica de la provisión de bienes primarios y recursos energéticos estratégicos va frecuentemente asociada con dinámicas de alto impacto ambiental, adueñamiento privado del territorio y los bienes públicos (la tierra, el agua, la biodiversidad, el viento) y dinámicas sociales de fragmentación, con impactos limitados en materia de creación de empleos de calidad.

La integración regional como estrategia política y anclada en la idea de integración de los pueblos tiene que ver con la posibilidad de construir un desarrollo de la región más desacoplado de la inercia de la inserción internacional periférica y con mayores capacidades para enfocarse en el desarrollo de una autonomía estratégica.

2. El Mercosur

Consolidar políticamente y avanzar en los aspectos materiales de la integración regional, en particular en el Mercosur, ha sido un gran deber de los períodos de coincidencia de gobiernos progresistas de la región. Ha quedado demostrado que las tensiones por la obtención de logros económicos de corto plazo y las limitaciones del poder real de los gobiernos frente al capital fueron limitantes a la hora de construir políticas estratégicas para la creación de región, incluso cuando los vientos de la economía internacional eran favorables.

En la coyuntura actual, que se presenta incluso más adversa en términos económicos y políticos, se genera un ambiente propicio para el aumento de visiones nacionalistas, individualistas, incluso chauvinistas, ancladas en la ilusión de que una relación bilateral de nuestro país con los países centrales, con los grandes capitales concentrados, nos puede llevar a una trayectoria de desarrollo sostenible en el tiempo favorable a la justicia social y ecológica. Las dificultades que experimentamos en materia de impactos de la crisis ambiental, ralentización de la capacidad de generación de empleo, tendencias a su precarización, retroceso en materia de igualdad son muestras claras en sentido contrario.

2.1. Mercosur como herramienta para la transformación productiva

La vía de la integración regional es fundamental para pensar en superar la dependencia de la exportación de productos primarios. Mercosur representa un entorno del 25% de las exportaciones de Uruguay. Pero si analizamos un poco más la economía política de esas exportaciones, más de la mitad de las empresas exportadoras tienen al Mercosur como destino de sus exportaciones (514 de 822) y para un 60% de esas 514 empresas, Mercosur representa más del 50% de sus exportaciones. Además, más de la mitad de las empresas exportadoras son mipymes y aportan a una mayor diversificación de productos y una oferta más concentrada en los países de la región.²

La región tiene un papel central a cumplir para que nuestro país pueda avanzar en la transformación de su estructura productiva a partir del desarrollo de otros sectores de actividad. Para ello es necesario recuperar la discusión sobre la cooperación en materia de integración productiva y la necesidad de políticas regionales o binacionales que atiendan las necesidades particulares de nuestro país.³

En los fines detrás de la preocupación por la transformación productiva se encuentran el robustecimiento de los fundamentos del crecimiento económico (superar la vulnerabilidad externa a los precios internacionales de *commodities*), una mayor capacidad de generación de empleo y de empleo de calidad, mayores condiciones de distribución de la renta económica y la reducción del impacto en materia de justicia ambiental derivado de nuestra matriz primarioextractiva y concentradora del territorio.

Desde la perspectiva sindical deberían ponderarse los impactos en materia de empleo, justicia social y ambiental del modelo económico. En la discusión de Mercosur se debe ponderar la presencia de las políticas de empleo en los acuerdos sobre cooperación productiva, revitalizando técnica y políticamente el rol del GANEMPLE,⁴ jerarquizando el rol normativo de la Declaración Sociolaboral del Mercosur y revitalizando espacios de diálogo social regional como el Foro Consultivo Económico y Social. En el mismo sentido se debería profundizar la articulación en materia de la economía social y solidaria, e integrarlos como actores centrales en la formulación de políticas de articulación productiva regional.

2. Unión de Exportadores del Uruguay, *Agenda de prioridades para el desarrollo del sector exportador*, mayo de 2024.

3. Ejemplos de ello pueden ser el desarrollo del sector automotor del Mercosur y las negociaciones para la regionalización de los acuerdos bilaterales de comercio.

4. Grupo de Alto Nivel de Empleo, de composición tripartita, con función de asesoría al Grupo Mercado Común, órgano ejecutivo del Mercosur.

La polarización política en los grandes de la región marca una realidad en la que se presentan fuertes interrupciones con relación a las políticas de cara al Mercosur, fundamentalmente en lo que refiere a los temas que hacen a la integración económico-comercial y a la definición sobre la cooperación regional. En este sentido parece inteligente el desarrollo de una agenda de diálogo y cooperación binacional, bajo el paraguas de la integración regional, que permita profundizar los logros concretos.

2.2. La integración regional como herramienta para el fortalecimiento democrático

La integración regional como fuente de derechos humanos y políticas de desarrollo social. La construcción de acuerdos y políticas para avanzar en la idea de una ciudadanía regional tiene un largo recorrido en el Mercosur, a partir de la construcción de numerosas iniciativas para favorecer un marco regional de derechos en materia de empleo, educativa y de acceso a la protección social. La pandemia reveló la inexistente coordinación en materia de políticas sanitarias y de emergencia, e incluso desnudó el enorme desmantelamiento de iniciativas regionales en materia de políticas de salud de la época de la Unasur.

En los últimos años, la migración se ha colocado como un asunto de primer orden para ALC. Sin embargo, más allá de los compromisos internacionales vigentes, los países continúan realizando un abordaje nacional del fenómeno de las migraciones, que muy frecuentemente es de mínima o centrado en la contención más básica y no atiende a una integración efectiva de las personas en la sociedad de acogida. Los flujos migratorios llevan consigo fuertes complejidades tanto en los países de salida como de llegada; es imprescindible un abordaje regional centrado en los derechos humanos.

2.3. La integración regional como política democrática. La participación

Las políticas de integración regional deben ser construidas en un marco de diálogo social efectivo. Para ello, se debe trabajar a partir de la enorme experiencia en participación social construida a lo largo de las últimas décadas y mejorar los mecanismos a partir de la experiencia. El movimiento sindical, en conjunto con otras organizaciones del movimiento popular, tiene una larga trayectoria de reivindicación de una participación efectiva, que parta del acceso a la información y la capacidad de incidir efectivamente en los procesos

de toma de decisiones de los gobiernos en los diversos ámbitos de la integración regional. Además, desde la perspectiva sindical los ámbitos de participación deben ser autónomos de los gobiernos. Asimismo, el diseño de las instancias y ámbitos de participación social debe contar con la participación primordial de las organizaciones sociales, y esa participación, como parte fundamental de la política pública, tiene que ser garantizada con financiamiento.

La participación en la integración regional es una oportunidad para que el movimiento sindical construya confluencia programática y articulación con otras expresiones del movimiento social organizado, y a partir de allí, enriquezca su capacidad de movilización en clave sociopolítica.

La integración regional para la defensa de la democracia. Desde la perspectiva del movimiento sindical, la integración y solidaridad regional fue un instrumento político de primer orden en la época de resistencia al terrorismo de Estado y en la recuperación democrática. En la era de la integración progresista, se desarrollaron diversos mecanismos legales y políticos en el ámbito de Mercosur y Unasur. Enfrentamos un enorme deterioro del consenso democrático en la región, que ha vaciado de legitimidad política y legal toda herramienta institucional regional para la defensa de la democracia. El movimiento sindical ha sido el actor político social situado en la primera línea de la defensa de la democracia. Desde esa legitimidad política, tiene un relevante rol a cumplir en la recuperación de la defensa de la democracia como un mandato central de la institucionalidad de la integración regional. Es imprescindible recuperar y revitalizar la trayectoria del movimiento sindical en la construcción de integración regional, cimentada en la lucha conjunta contra el terrorismo de Estado y para la recuperación democrática.

La integración regional como plataforma para la inserción internacional de Uruguay. La discusión sobre el rol de Mercosur como potenciador o limitante de las mejores condiciones para la inserción económica internacional de Uruguay se ha instalado en el debate público y presenta fuertes signos de confluencia en todo el espectro partidario, incluidos algunos sectores de la izquierda. Lejos de abrazar posturas dogmáticas —de Mercosur sí/no o TLC sí/no—, el movimiento sindical, fiel a su larga trayectoria de formulación política, debe contribuir a ampliar el lente de análisis, superando la mirada que se enfoque en los instrumentos en sí mismos y atienda a sus impactos.

Con treinta y tres años de vida, Mercosur no logra consolidarse como una zona libre de obstáculos para el intercambio y la cooperación comercial y eso constituye una limitante clara para un socio pequeño como Uruguay. Por otra parte, no se ha logrado traccionar iniciativas de integración productiva regional que contribuyan a la promoción de sectores con más posibilidad de incorporar valor agregado y generar encadenamientos económicos positivos

en términos de generación de empleo. Estos dos aspectos deben estar en la primera línea de la negociación regional.

Por otro lado, la relación bilateral vía tratados de libre comercio (TLC) con potencias con las cuales existe una brecha tan grande en el desarrollo económico relativo, como es el caso de la Unión Europea, China o los Estados Unidos, no hará sino profundizar la matriz de inserción económica dependiente de la exportación de materias primas y pondría en riesgo nuestro acceso al mercado regional por ser violatoria de los acuerdos Mercosur.

El movimiento sindical uruguayo y latinoamericano ha desarrollado una larga historia de movilización en contra de una política de inserción internacional vía tratados de libre comercio. Lejos de ser una postura dogmática, esta se sustenta en abundante evidencia histórica sobre los impactos nocivos en términos de desarrollo para los países de nuestra región que han tenido esos instrumentos. La inserción internacional vía tratados de libre comercio tiende a profundizar el rol de la región como proveedora a partir de sus ventajas comparativas estáticas, esto es, la provisión de bienes primarios y aquellos producidos con el esfuerzo de trabajadoras/es con baja remuneración y derechos. Al mismo tiempo, los modelos estándar de TLC despliegan una fuerte ofensiva frente a la capacidad soberana de los Estados de regular e intervenir aspectos clave para la soberanía estratégica, como es el caso del desarrollo de políticas industriales o de compras públicas, de preservación de los servicios públicos y monopolios del Estado, la regulación de lo que se denomina *servicios* y la consagración de derechos supremos a los capitales internacionales.

El movimiento sindical de la región —desde la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur— se ha pronunciado larga y claramente desde una perspectiva crítica frente a las negociaciones del TLC del Mercosur con la Unión Europea. En esta perspectiva crítica ha confluído con la Confederación Europea de Sindicatos. El posicionamiento sindical fue evolucionando desde un momento inicial en el que se reivindicaba la existencia de un capítulo laboral a una postura con mirada más comprehensiva, que señala la incapacidad del acuerdo de atender las necesidades específicas para el desarrollo latinoamericano y su naturaleza injusta, en función de las asimetrías de partida.

3. El rol del multilateralismo para una gobernanza global basada en la justicia

La responsabilidad internacional de las empresas transnacionales (ETN).

La transnacionalización y concentración de la producción mundial procesada en las últimas décadas ha colocado a las ETN como actores económicos de primer orden. Las gigantes tecnológicas, de la energía, entre otras, tienen un capital superior al de muchos Estados, incluso del primer mundo.⁵ Estos poderes concentrados toman decisiones determinantes en el comercio y la producción internacional, con su poder de capital avasallan la soberanía de los Estados con acciones que impactan en los derechos humanos al trabajo decente, al territorio, al agua, a la alimentación, a la vida.

En su acción internacional, las ETN gozan de una enorme impunidad. Conforman su mapa de operaciones a partir del ejercicio de poder para facilitar la explotación de bienes comunes altamente codiciados, sustentan su modelo en la explotación global de la clase trabajadora y constituyen sus riquezas a partir de una ingeniería fiscal que les permite evadir su responsabilidad de tributación. Tienen sus derechos garantizados por una enorme red de tratados de libre comercio e inversión que les otorgan garantías de limitación de la capacidad regulatoria de los Estados por sobre su actividad económica y les dan potestades supraestatales de llevar a juicios internacionales a los Estados. Estos juicios se dan en lo que se denomina el sistema internacional de soluciones de disputas inversionistas, que en definitiva constituye una parajusticia, proinversionista, anclada en instituciones como el Banco Mundial y sustentada en un enorme conjunto de tratados comerciales y de inversión.⁶ En el caso de Uruguay, un ejemplo paradigmático de la potestad de las ETN para atropellar la soberanía del Estado fue la demanda que Philip Morris International presentó contra nuestro país por su política de control del tabaquismo, que significó seis años de proceso ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y el enfriamiento de la política regulatoria.

A nivel internacional, el movimiento social y sindical ha venido denunciando la impunidad que está detrás de la arquitectura internacional que determina que las ETN sean protegidas en sus derechos de explotación por un sinnúmero

5. Si Apple fuera un país, ¿sería la nación más rica del mundo? En esta nota que registra información de 2021, impacto de la pandemia mediante, se consigna que Apple tiene un capital mayor que el de países como Brasil, Canadá, Corea del Sur, Rusia, España, Australia y México.

6. https://isds-americalatina.org/wp-content/uploads/2023/04/justicia_paralela_esp.pdf

de tratados comerciales y sean impunes en el atropello a los derechos humanos a lo largo del globo, especialmente en el sur global. Para hacer frente a esa impunidad, se propone en el marco de las Naciones Unidas la discusión para la aprobación de un **tratado internacional jurídicamente vinculante** que responsabilice y penalice ante la justicia internacional a las ETN que violan los derechos humanos y asegure el acceso a la justicia y la reparación a las víctimas.

La Organización Internacional del Trabajo bajo ataque. En los últimos años, el movimiento sindical internacional ha venido denunciando el progresivo proceso de deterioro de la capacidad de gobernanza de la OIT. El ataque al derecho de huelga como herramienta fundamental de la organización sindical y el cuestionamiento a su comprensión dentro de los principios fundamentales de la libertad sindical y la protección del derecho a la sindicalización (convenio 87 de la OIT) han sido quizás los episodios más salientes en ese proceso. El movimiento sindical de la región, con participación del movimiento sindical uruguayo, ha sido fundamental en el histórico paso de solicitar intermediación consultiva a la Corte Internacional de Justicia y su pronunciamiento será determinante en la posibilidad de preservar la capacidad protectora de la OIT sobre los derechos laborales.

Por otro lado, se ha señalado que en los últimos años, quizás desde la aprobación del convenio 189, que reconocía el trabajo doméstico, así como el derecho a la organización sindical de las personas trabajadoras en el sector, la OIT ha concentrado su elaboración normativa en disposiciones que pueden ser denominadas «blandas» en el sentido de no tener un impacto económico de redistribución a favor de las personas trabajadoras. En 2025 la OIT iniciará la discusión formal sobre el trabajo en plataformas. El impacto del proceso de digitalización en la promoción de cambios profundos, de tendencia precarizadora de las relaciones laborales, le otorga una importancia central a la discusión del próximo año. El movimiento sindical enfrenta el desafío de comprender de mejor forma el fenómeno y llegar a estas nuevas formas de trabajo y de personas trabajadoras.

La política internacional como política pública transversal para el desarrollo con justicia social. Es responsabilidad del Estado construirla en clave de democracia y diálogo social. Es responsabilidad del movimiento sindical jerarquizarla en su visión programática y su acción política.⁷

7. Autoría de Viviana Barreto. Octubre de 2024.

Esta publicación de la Corriente Sindical Articulación reúne cuatro documentos clave que reflejan el compromiso del movimiento sindical con la construcción de un Uruguay más justo, igualitario y solidario. Resultado de un ciclo de talleres realizados junto a Acción Sindical Uruguaya (ASU) y con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FES), los textos abordan temas fundamentales como la erradicación de la pobreza, las relaciones laborales en el futuro, la seguridad ciudadana y el rol del internacionalismo sindical. Con diagnósticos sólidos y propuestas concretas, esta obra es una herramienta para quienes buscan transformar la sociedad desde una visión de sindicalismo sociopolítico, basada en la defensa de los derechos, la convivencia democrática y la justicia social.

ISBN: 978-9915-9662-4-3



9 789915 966243