

ANÁLISIS DE LOS CONTENIDOS

DEL ANTEPROYECTO DE

Ley de Urgente Consideración (LUC)



Montevideo, Uruguay - Febrero, 2020



El Plenario Intersindical de Trabajadores
Convención Nacional de Trabajadores

CONTENIDO

Introducción _____	5
Seguridad _____	5
Educación _____	8
Aspectos Económicos _____	13
Empresas Públicas y Unidades Regulatoras _____	16
Funcionamiento del Estado _____	19
Relaciones Laborales y Seguridad Social _____	22
Políticas Sociales _____	24

ANÁLISIS DE LOS CONTENIDOS DEL ANTEPROYECTO DE LUC

A fines de enero, el presidente electo presentó a consideración de los partidos políticos de la coalición de gobierno un borrador del anteproyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC), de manera que el mismo pueda ser discutido (y eventualmente cambiado) previo a la asunción del nuevo gobierno, fecha en la cual será ingresado al Parlamento.

El texto está dividido en diez secciones y diversos capítulos, totalizando en 457 artículos, que tocan aspectos bien distintos de la vida del país y su regulación legal.

Las leyes de urgencia se regulan por el art. 168 de la Constitución de la República. Dicha norma, en su literal a) numeral 7) establece que “el Poder Ejecutivo no podrá enviar a la Asamblea General más de un proyecto de ley con declaración de urgente consideración simultáneamente ni enviar un nuevo proyecto en tales condiciones mientras estén corriendo los plazos para la consideración legislativa de otro anteriormente enviado...”. Lo que la ley pretende evitar es, precisamente, a lo que apunta este proyecto de ley “ómnibus”, que abarca una infinidad de temas, de manera que no es otra cosa que varios proyectos juntos disfrazados en una sola ley lo que, hace que roce con la prohibición constitucional.

Como forma de ordenar el debate y fundamentalmente en aras de contribuir en la difusión y discusión de los contenidos de la LUC, el PIT.CNT definió siete unidades temáticas para su análisis y elaboró –a partir del debate en equipos de trabajo conformados por los sindicatos y sus equipos técnicos- este Informe. El mismo está lejos de ser un análisis exhaustivo de los diversos y vastos aspectos que abarca la LUC sino que por el contrario está abierto a las diferentes miradas y los aportes de otras organizaciones y actores sociales.

Las unidades temáticas y las secciones y capítulos de la LUC que abarca cada una de ellas, son los siguientes. La unidad encargada de los temas de **Seguridad** analizó las secciones I y II de la LUC, que refieren respectivamente a la Seguridad Pú-

blica y a la Secretaría de Inteligencia del Estado. En el equipo de **Educación** se trabajó sobre lo propuesto en la Sección III del anteproyecto. Por su parte, la unidad de **Aspectos Económicos** trabajó sobre los tres primeros capítulos de la sección IV de la LUC relativa a Economía y Empresas Públicas, y sobre los capítulos III y IV de la sección VI que refiere al Sector Agropecuario. La unidad de **Empresas Públicas y Unidades Reguladoras** hizo cuestión sobre los capítulos V a VIII de la Sección IV antes mencionada de Economía y Empresas Públicas. En la unidad sobre **Funcionamiento del Estado** se abordaron los artículos comprendidos en la sección V de la LUC que aparece bajo el título de Eficiencia del Estado así como los restantes capítulos de la sección VI de Sector Agropecuario (capítulos I, II; V y VI). La sección VII de la LUC estuvo a cargo de la unidad de **Relaciones Laborales y Seguridad Social**. Y finalmente, la unidad de **Políticas Sociales** analizó lo comprendido en las secciones VIII y IX del anteproyecto de LUC, que trata sobre Desarrollo social y establece la Normativa sobre la emergencia de vivienda respectivamente.

SEGURIDAD

El Informe de Seguridad se remite con exclusividad a las Secciones I y II del referido anteproyecto, que versa sobre cuestiones a la que denomina “Seguridad Pública” y que abarca la totalidad de 94 artículos; así como los referidos a la Sección II, que alude a la Secretaria de Inteligencia Estratégica del Estado.

Pero, además, la totalidad de la temática a analizar en el articulado señalado, en realidad, no debería ser materia de una Ley de Urgente consideración, precisamente, por las cuestiones que abarca, pretendiendo legislar -sobre cuestiones de tremenda importancia como son la modificación del régimen de Legítima Defensa; la modificación de delitos o la creación de ellos; modificaciones al proceso penal -históricamente discutido y que transformara una legislación preexistente surgida durante la Dictadura Militar-

Sin haber podido llegar a adoptar una postura común respecto a las cuestiones que se proponen modificar en el proyecto, se ha podido apreciar, en primer término, que una vez más, el sistema político pretende modificar al Código Penal de una forma desorganizada y oportunista, moviéndose al “grito de la Tribuna”, en lugar de legislar sobre un proyecto de Código Penal ordenado y respetando, precisamente, el concepto de la palabra Código, incluyendo la normativa en forma científica, ordenada y vinculada de la totalidad de las normas penales que regulan a un país; sino que se opta por la modificación de alguna de sus normas, dejando otras obsoletas, cuya vetustez obligaría a cambiar. Renglón aparte resulta la consideración de que, aplicando estas normativas proyectadas, en realidad, nada asegura un mejor desempeño en el esclarecimiento de los hechos investigados ni la mejora de la situación que vive hoy día el país.

A efectos de comprender el significado político de la cuestión, se señalan en el Informe una serie de temas, a vuelo de pájaro, que demuestran con claridad que la sociedad uruguaya se merece una discusión más acabada y profunda de las temáticas que incluye el proyecto en estudio. Así tenemos, por ejemplo, modificaciones al actual Régimen de la Legítima Defensa regulado por el Art. 26 del Código Penal. Para entender la posición de la Comisión a este respecto, debe señalarse que se abarcan distintos puntos de la misma, que hacen referencia a situaciones y eventuales personas protegidas que desatan la variedad de miradas que sobre los temas poseen los sindicatos y son las que impiden tener una óptica común, generando situaciones diferenciales que producen, a su vez, injusticias en los distintos ámbitos de la sociedad por su diferente tratamiento.

También debe señalarse de modo general, que todas las actividades humanas y, en particular las funciones del Estado, deben tener límites precisos en el ámbito penal y que, por sus características, tiene una delicadeza sumamente especial.

También se incluyen una serie de agravantes muy especiales que pueden ser discutibles o no en cuanto a la envergadura de la pena pero, en el numeral 9 se hace una inclusión: ya se encontraban previstos las agravantes cuando el homicidio muy

especialmente agravado se llevara a cabo contra funcionarios policiales, jueces o fiscales pero, en el presente proyecto incluye a trabajadores de la seguridad privada. Ello podría ser discutible pero lo que no se entiende razonable es que no se incluyan otros funcionarios que afrontan situaciones de igual o mayor peligro: los judiciales, los inspectores de tránsito, etc.

Además, se amplía al universo delictual al agregar un inciso referido a la Resistencia al arresto.

También llama la atención en el artículo referido al abuso sexual, al hacer alusión a los casos de presunción de violencia, cuando establece que: con una persona menor de quince años, esta presunción no regirá si se tratare de relaciones consensuadas entre personas mayores de doce años y no exista entre ambas una diferencia mayor a diez años. Esto implica que podría demostrarse que no existió violencia en las relaciones entre personas mayores de 12 y menores de 15 años, siempre y cuando no tengan entre los involucrados una diferencia mayor a diez años.

A su vez se agrega otra figura al desacato, además de la ya reseñada: “Artículo 173 BIS (Agravio a la autoridad policial). El que obstaculice, menosprecie, ofenda, atente, desobedezca, agravie, lesione, arroje objetos, amenace o menoscabe a un funcionario policial, en ejercicio de su función o in itinere, será castigado con una pena de 3 meses a 12 meses prisión. Son aplicables a este delito, las agravantes previstas en los incisos 2, 4 y 5 del artículo 172.”

Pues bien, aquí el apuro traicionó al inventor porque esta ampliación del contenido de las conductas descriptas en el art. 173, además de ser colocadas en diferentes artículos (4 y 11 del proyecto), se les nominó a ambas como 173 bis, de modo que habría dos artículos 173 bis y correspondería modificar este error de apresuramiento.

Tampoco se entiende el motivo de diferenciar a este tipo de funcionarios de otros, como ya se dijera, como los judiciales, municipales, en particular inspectores de tránsito, que atraviesan situaciones similares, funcionarios de aduana, etc, etc.

A las presentes observaciones corresponde agregar otras: visiblemente las conductas encuadran dentro de figuras ya previstas por el Código penal en el delito de Atentado (art. 171 del Código Penal).

ARTICULO 14.- En este artículo se modifica el art. 14 de la Ley 19.120, quedando redactado de la siguiente forma: “ El que fuera del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 57 de la Constitución de la República , ocupare espacios públicos acampando o pernoctando en ellos, será intimado por parte de la autoridad municipal o policial correspondiente a retirarse en forma inmediata y a que desista de su actitud, de permanecer o persistir, será castigado con una pena de siete a treinta días de prestación de trabajo comunitario. Siempre que se constaten las conductas referidas, la persona será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y sedé cuenta al Juez competente.”

El mencionado art. 57 de la Constitución de la República es el que promueve la organización de “...sindicatos gremiales.... Declárase que la huelga es un derecho gremial...”. De ello se desprendería que las acciones tales como concentraciones y demás, quedarían excluidas de la sanción incluida en la norma.

Además de lo antes expresado, se pretende derogar la norma por la cual el Ministerio Público podría no iniciar la persecución penal o abandonar la ya iniciada, en los siguientes casos: a) cuando se trate de delitos de escasa entidad o b) si se trata de delito culposo que haya irrogado al imputado una grave aflicción, cuyos efectos puedan considerarse mayores a los que derivan de la aplicación de una pena, etc. Se trata, a veces, de temas que carecen de entidad suficiente como para distraer el trabajo de la Justicia y esto junto con otras normas procesales detonar las posibilidades operativas del propio sistema.

Se entiende que las modificaciones que se pretenden introducir en este ámbito transformarían en gran forma el proceso existente, para hacerlo

devenir en un híbrido que implicará cambios para la que los diferentes operadores del mismo, esto es, Fiscales y Jueces y Juzgados, no están preparados y que puede traducirse en la ineficiencia en su funcionamiento, por la limitación a los procesos abreviados.

También se introducen cambios respecto a los plazos de comunicación de parte de la autoridad administrativa a los Fiscales, situándose en cuatro horas, retornando a la situación que existía antes de la instalación de este Código. Vuelve a autorizar a la autoridad administrativa a proceder al interrogatorio autónomo al imputado, tanto respecto de su identidad como “...para realizar averiguaciones, investigar, obtener pruebas y aclarar el presunto delito imputado...”

Tal vez toda esta cuestión debe ser discutida con más detenimiento y observación, al igual que la modificación del art. 189 que refiere a la posibilidad de retener en un lugar a las personas que pudieren tener relación con un evento ocurrido en el mismo, a efectos de coleccionar las probanzas por un plazo de dos horas, que ahora se busca llevar a 4 horas.

También resultan relevantes de señalar las modificaciones que se pretenden al instituto de la libertad vigilada, limitándola gruesamente.

El artículo 42 , al modificar el 48 , reinstala la detención en averiguaciones al establecer en su inciso segundo de dicho artículo el texto siguiente: “..Asimismo, si en ocasión de procedimientos tendientes al esclarecimiento de hechos con apariencia delictiva, se verifica la negativa de personas eventualmente implicadas en los mismos, o de testigos, a concurrir a dependencias policiales, la policía podrá conducirles y mantenerles en tales dependencias con la finalidad de obtener la información que fuera necesaria, con un término máximo de 24 horas. En los casos referidos en los incisos precedentes, la policía deberá dar cuenta de inmediato al Ministerio Público.”

Por el art. 52 se da derecho al porte de armas por el personal policial en situación de retiro mientras que por el art. 53 se le da derecho a reprimir deli-

tos flagrantes, pudiendo tomar medidas urgentes y necesarias como si fuera personal en actividad, considerando su actuación como acto directo del servicio.

También se pretenden introducir cambios en la normativa sobre menores privados de libertad y modificaciones al régimen de salidas transitorias que se consideran inconvenientes.

Por la SECCION II – SECRETARIA DE INTELIGENCIA ESTRATEGICA DEL ESTADO, se introducen modificaciones al sistema actual y se coloca a la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo y que funcionará en Presidencia de la República, creando la figura del Sub – Director que sustituirá al anterior en caso de ausencia.

Se le asigna a esta Secretaría la función de “dirigir” el funcionamiento del Sistema de Inteligencia de Estado cuando en la redacción anterior figuraba el término “coordinar”, lo que equivale a decir que éste se encontrará, por decirlo en forma entendible, un escalón por encima de los otros servicios con el cometido de Inteligencia.

En el literal “F” del mismo artículo se propone la segunda variante, con el evidente objetivo de insuflar mayor poder al organismo. Véase que la norma que se pretende modificar establecía la palabra “proponer” mientras que en este caso dice “Formular” y continua con la redacción anterior: “... normas y procedimientos estandarizados comunes para todos los órganos del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado”.

Por el art. 100 se literal G se otorga al Presidente de la República, actuando con el Ministro de Defensa Nacional, con los Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros”Determinar la Política Nacional de Inteligencia que colabore a la consecución de los objetivos nacionales y a la defensa nacional” lo cual es una redacción amplia y donde podría haber un sinnúmero de cuestiones que podrían ser dirigidas hacia cualquier espacio del espectro político – social. En suma, el problema consiste en saber cuáles son los límites de la expresión “Defensa Nacional”.

Por la modificación propuesta en el art. 101 del Art. 10 de la Ley 18.650 se incorpora al Consejo de Defensa Nacional (CODENA) al Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado.

EDUCACIÓN

La sección III sobre Educación comprende los artículos 102 a 169, siendo conjuntamente con los relativos a Seguridad, las secciones más extensas del anteproyecto de LUC.

La educación tiene carácter social y político, se da inserta en un espacio simbólico, histórico y cultural. No existen propuestas educativas que no estén ligadas a un proyecto de país, y así ocurre con este anteproyecto. Es difícil proyectar el futuro sin considerar el rol que cumple y cumplirá la educación. En este planteo, la educación se encuentra ligada a los intereses de la clase dominante, antagónica a las definiciones educativas del campo popular, expresadas en sus Congresos.

Hay una tensión dialéctica, que atraviesa la formulación de políticas educativas. Por un lado, la propuesta de la coalición de derecha y ultraderecha, una educación subordinada a la economía de mercado, que se centra en formar sujetos útiles al mercado, la concepción del empleado como “recurso humano”. Y en el otro, una concepción proveniente de las organizaciones sindicales y sociales -entre ellas el PIT CNT- que propone una educación democrática y democratizadora, humanista centrada en las personas, que posibilite el desarrollo integral de las mismas brindando los instrumentos necesarios para que los ciudadanos se conviertan en sujetos históricos de los cambios. Una educación que estimule la búsqueda constante de la justicia social y el ejercicio progresivo de la participación, dado que ésta es, en definitiva, el factor que determina socialmente a todas y cada una de las políticas públicas.

El anteproyecto de LUC profundiza un planteo de privatización y mercantilización de la educación pública estatal y pone en cuestión avances históricos de la educación. En los siguientes párrafos se

enumeran los principales cambios propuestos en la LUC en relación a la Educación.

i. Pérdida del Sistema Nacional de Educación Pública.

El anteproyecto de LUC cambia sustancialmente aspectos del funcionamiento del Estado en lo que hace a la educación y la investigación, así como en otras áreas, entre las que se incluye la supresión del Sistema Nacional de Educación Pública, el avasallamiento de la autonomía de la ANEP y el desplazamiento de la UdelaR, con un claro tinte privatizador y mercantilizador como se propone en el artículo 104.

El Sistema Nacional de Educación Pública aparece concebido en la actual Ley de Educación como el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida. Para ello es necesaria la coordinación entre las instituciones públicas (MEC, ANEP, UdelaR, etc.) que garantice la planificación conjunta de la educación pública. La LUC en su artículo 119 elimina el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) a la vez que el artículo 157 sustituye la Comisión Coordinadora del SNEP por una Comisión Coordinadora de la Educación, a la que además se le modifica su integración, con un incremento notorio de los representantes de la educación privada en la misma.

De un modo más general, la pérdida del SNEP y el debilitamiento del rol de la UdelaR tiene su corolario en el avance de la educación privada en la definición de las políticas educativas públicas.

ii. Concentración en la toma de decisiones.

En el proyecto se da un notorio incremento de la centralidad del Poder Ejecutivo (PE), para lo cual se impulsan cambios en el aparato institucional y la organización del Estado. Esta centralidad se expresa en el aumento de la injerencia directa del PE a través del MEC, en detrimento de la autonomía de la ANEP y afectando a la UdelaR; con un fuerte peso en la resignificación de la relación entre lo público y lo privado.

Por su parte, la ANEP pierde algunos cometidos que le corresponden (políticas educativas), las que pasan directamente al MEC (plan político educativo), fortaleciendo así la tutela política-partidaria, sin necesidad de acordar o negociar con los propios actores institucionales. La ANEP queda en un plano operativo-ejecutor, pero no rector como lo establece el artículo 151. De esta manera, es el PE, a través del MEC, quien elabora y presenta al Legislativo los principios generales y las metas en educación, a los que deben adherir por juramento los consejeros del CoDiCen. A su vez, se establece que los cometidos de los subsistemas (Educación Inicial y Primaria, Educación Secundaria, Educación Técnica y Profesional y el Consejo de Formación Docente) se deben inscribir en el marco de los lineamientos establecidos en el Plan de Política Educativa Nacional.

Esta disputa por la autonomía se da a lo largo de la historia, desde la posición de Varela en: La Legislación Escolar; pasando por la Constitución de 1919, que la define en su Art. N° 100 -al potente enfrentamiento del inicio de los años 70 del siglo pasado centrado en la designación del Director General de Enseñanza Secundaria, donde el profesor Rodríguez Zorrilla se niega a avasallar la autonomía de la educación ni ante el Poder Ejecutivo, ni al Poder Legislativo reivindicando la autonomía técnica de la Educación Pública.

La Constitución de la República en su Artículo 202 establece que la educación pública será regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos. Para pasar las decisiones y el control de la educación al MEC como plantea el anteproyecto, se ignora dicha autonomía y por ende sería violatorio de la Constitución.

El PIT CNT en su 9° Congreso (2006), estableció claramente la defensa de la Autonomía en el Sistema educativo. "Sistema Educativo: a) Autonomía. Lograr la independencia de la educación de los intereses políticos partidarios, generando las políticas educativas en el propio sistema e involucrando en las mismas a todos los actores. En este sentido, los trabajadores concebimos que la misma debe abarcar sus cuatro niveles: política, téc-

nica, administrativa y financiera.” Concepto que se toma y profundiza en el 1º Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro” (2006).

En línea con la centralidad del MEC, se prevé un CoDiCen jerárquico y verticalista que servirá como polea de trasmisión. Para ello se hace imprescindible romper con la historia, desarticulando el carácter colegiado de los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Secundaria y Técnico Profesional, por lo cual se prevé convertir dichos consejos en direcciones generales unipersonales. Esto implica, además de la fuerte concentración decisoria, la eliminación de los representantes electos por los docentes para la integración de los consejos. Si bien el CoDiCen mantendrá su integración actual (tres consejeros propuestos por el Poder Ejecutivo, con venia parlamentaria, y dos electos por los docentes), tomará decisiones en aspectos sustantivos por mayoría simple. Actualmente, para designar los integrantes de los consejos desconcentrados, el CoDiCen necesita la votación de al menos cuatro de sus cinco integrantes, lo cual supone algún nivel de acuerdo con representantes docentes. Con la modificación propuesta, los tres miembros designados por el PE podrán decidir esas designaciones sin necesidad de otros acuerdos.

Es necesario señalar además, que se retira el requisito actualmente vigente que establece, como exigencia para integrar un consejo, acreditar diez años de ejercicio de la docencia en la educación pública, abriendo la puerta a nuevos actores provenientes del ámbito privado a la conducción gerencial de la educación nacional.

Además del lugar central que se otorga al MEC en la definición de la política educativa y su avance sobre competencias ubicadas en los Entes Autónomos de la Educación, se plantea la subordinación de la educación pública a una concepción general de educación que introduce fuertes niveles de participación de actores privados desde ámbitos específicos.

La LUC sustituye la Comisión Coordinadora del SNEP existente (e integrada por: el Ministro o en su defecto el Subsecretario de Educación y Cultu-

ra; el Director de Educación del MEC; el Rector de la UdeLaR o en su defecto el Vice-Rector; dos integrantes del Consejo Directivo Central de la UdeLaR; el Presidente o en su defecto otro integrante del Consejo Directivo Central de la ANEP; dos integrantes del Consejo Directivo Central de la ANEP; representantes de las nuevas instituciones autónomas que se crean) por la Comisión Coordinadora de la Educación, donde se elimina el peso de lo “público”, se restringe y recorta el peso de la UdeLaR y se refuerza la presencia de las instituciones privadas de educación primaria, media y universitaria. Se pone en igualdad de condiciones a la UdeLaR con la formación militar, policial y privada.

Como se mencionó previamente se elimina la representación docente de los Consejos desconcentrados, también la representación docente y estudiantil en el Consejo de Formación Docente, la obligación de que al menos un tercio de los miembros de los Consejos de Participación en cada centro educativo sean estudiantes y la representación de los trabajadores organizados (PIT CNT) y estudiantes, al desaparecer la Comisión Nacional de Educación (COMINE) del SNEP. Es claro que el MEC, no quiere estar afectado por formas de participación que dificulten, impidan o enlentezcan la elaboración de sus metas y su aplicación. Por eso eliminan o limitan toda participación a las organizaciones sindicales, gremios estudiantiles, instituciones con participación de órdenes como la UdeLaR.

Adicionalmente, el Congreso Nacional de Educación desaparece como tal ya que se establece que el mismo podrá ser convocado -no hay ninguna obligación de hacerlo- como máximo una vez por período de gobierno, y la decisión queda a criterio de la Comisión Coordinadora de la Educación.

Otro aspecto a destacar es la introducción de un “Juramento de Fe” para los consejeros designados por el PE al momento de recibir la venia del Senado, cuya redacción estará a cargo del MEC. Así, se establece un grado de adhesión y subordinación, que va más allá de lo que establece la Constitución para asumir la conducción de un ente autónomo. Pero esta subordinación no es menor, no acaba en este nivel de responsabilidades en la educación,

se traslada luego a la adhesión-subordinación, que deben asumir los trabajadores de la educación ante los proyectos de centro y los designios de los directores de los centros de estudio, para conservar su puesto laboral y recibir compensaciones diferenciadas, apuntando a la desarticulación y desregulación laboral.

iii. Impacto en la UdelaR

La acción educativa de la UdelaR no está restringida únicamente a las carreras universitarias, sino que participa en distintas actividades tanto conjuntas como propias. Entre los principales cambios a destacar en relación a ésta se establece que:

- 1) En la Comisión Coordinadora de la Educación, la UdelaR ve disminuida su participación,
- 2) Se sustituye la expresión “educación pública” por “acción educativa” y se modifica el artículo 83 de la ley de educación solo para eliminar la palabra “pública” del Sistema Nacional de Educación Terciaria (ya no pública).
- 3) Se suprime la presencia de la UdelaR en comisiones (como la de educación no formal) o se la diluye en una representación de “las universidades públicas”, lo que obliga a negociar el lugar con la Utec, institución sin autonomía efectiva y de dimensiones incomparables. Siendo que la UdelaR tiene el 46% de la matrícula superior fuera de Montevideo, la LUC suprime su presencia necesaria en las comisiones departamentales y agrega dos representantes de la educación privada.
- 4) Se afecta la gestión administrativa de la UdelaR, lo que dificulta la posibilidad de adquirir equipamiento científico indispensable.
- 5) Se posterga la concreción del cogobierno, previsto en la ley de creación de la Utec.
- 6) Finalmente, se le quita a la UdelaR la competencia de revalidar títulos del exterior, que pasa a manos del MEC, sin establecer un mecanismo claro que dé garantías, modificando así la ley orgánica de la UdelaR sin ningún tipo de consulta ni acuerdo con la institución.

En suma, de aprobarse estas modificaciones traería como consecuencia el debilitamiento del sistema terciario y superior público, concentrando atribuciones en el MEC y afectando seriamente la posibilidad de elaboración de políticas y articu-

lación entre los entes autónomos de enseñanza -esto último también es virtualmente eliminado en la LUC-.

iv. Condiciones de trabajo. Flexibilización laboral

La LUC expresa la aspiración de un “control” sobre los trabajadores de la educación y la subordinación a un credo político-institucional. Estos planteos neoconservadores expresan un alto grado de autoritarismo, pretenden el control político-ideológico de la población, en este caso, docentes, estudiantes y familias. Se pretende la “disolución” del aparato estatal tradicional y el instrumento para minarlo es la norma jurídica del propio Estado. Se desagrega en un conjunto de componentes: locales, regionales, nacionales. Se traslada y dispersa en las potestades concedidas a los directores de cada centro educativo. Se apunta a un “reconocimiento” diferenciado a los directores, desvinculándolos del resto de los trabajadores de la educación. Toman a los docentes como la variable del ajuste y por lo tanto el problema de cómo limitarlos controlarlos, subordinarlos, está presente en la agenda de múltiples organismos internacionales de financiación y evaluación.

En el anteproyecto se avanza y profundiza en condiciones que conducen a la flexibilidad y precarización de los puestos de trabajo. Las relaciones laborales e incluso las institucionales pasan a estar sujetas a los arreglos locales, fragmentando a los trabajadores. Así, quienes adhieran al nuevo estatuto tendrán como incentivo la prioridad en la elección de centros, la concentración de carga horaria y el salario diferencial. Pero, como contrapartida, tendrán que aceptar el “compromiso con una metodología de trabajo o un proyecto de centro”; y los directores individualmente decidirán la continuidad o no en ese centro educativo de los trabajadores.

Las condiciones de la carrera profesional son tuteladas por la adhesión y por la interacción personal. Y difícilmente puede asumirse que esa carrera será el resultado de una formación y solvencia académica, puesto que dependerá de esas relaciones que se tenga en el lugar de trabajo con las autoridades y poderes locales.

El texto consolida tanto las condiciones de precarización laboral, como la eliminación de la fórmula general de salario, en la medida que lo contextualiza, adecuando el salario, a compensaciones diferenciadas, lugar de trabajo o adhesión a un proyecto y no a igual tarea.

Sumado a esto, con la aplicación de la regla fiscal y el expreso planteo de que solo se cubrirá una vacante de cada tres, cuando no se pueda redistribuir, queda claro que la necesidad de funcionarios en la UdelaR y la ANEP, se verán seriamente afectados, aumentando las carencias en la educación y/o transitando por la ya iniciada tendencia a cubrir las necesidades de personal con la tercerización de los servicios.

v. Estatuto

Los estatutos de cada actividad están sujetos a la posibilidad de cambios, pero estos deben realizarse a través de una negociación colectiva y una vez aprobadas las modificaciones se aplica a todos los trabajadores en esa situación laboral. Preocupa profundamente, que se desconozcan por parte del gobierno entrante, las instancias de negociación colectiva y el papel de las organizaciones sindicales. Esto nos debe poner en alerta para impedir cualquier avasallamiento a las mismas.

La actividad laboral de los trabajadores de la educación pública está regida hoy, por un único estatuto (según la función docente/no docente) que se aplica a los trabajadores de todos los subsistemas, garantiza los derechos y determina las obligaciones contractuales de los mismos. Dentro de éste se reglamenta desde el ingreso, toda la trayectoria: ubicación en el escalafón, los ascensos, las licencias, los concursos, la evaluación y la calificación entre otros aspectos, todas las posibilidades y acciones que la actividad profesional de los trabajadores implica. La propuesta pone en juego la posibilidad de la coexistencia de dos estatutos docentes a los que podrá adscribirse el trabajador por elección. Además, la LUC introduce cambios en aspectos técnicos específicos del Estatuto de un Ente, cuando las atribuciones estatutarias son específicas de los entes autónomos según la Constitución.

De esta manera, se propone la coexistencia de dos reglas laborales diferentes para una misma función, lo que colide con la normativa vigente nacional y de convenios internacionales firmados. Parece bastante inconveniente “la creación de un nuevo estatuto” con vigencia y coexistencia simultánea y a perpetuidad por lo menos hasta la desaparición funcional del último trabajador que inició su labor con el Estatuto vigente al día de hoy. Además, según propone la LUC, la aceptación de acogerse a un nuevo estatuto también implicará la aceptación de las modificaciones posteriores, lo que es una cláusula abusiva en cualquier contexto, insistimos todo lo que se aspire a modificar es materia de negociación colectiva y es un flagrante disparate solicitar el consentimiento “a priori” a la negociación de la modificación. Los docentes que ingresen al sistema ya no tendrán elección.

Puede apreciarse que este tipo de medidas abre las puertas a la consideración del sistema educativo como un conjunto de centros en los que primen los criterios de los directores de turno, y subordinando el acceso a ciertos beneficios al cumplimiento de “metas de política educativa”, con todas las desigualdades que esto puede suponer.

vi. Libertad de cátedra

El otro elemento que afecta seriamente la concepción del trabajo docente es la supresión de la referencia al ejercicio de la libertad de cátedra por los docentes y su reducción a la idea de “autonomía técnica” como propone el artículo 103. No suponemos una circunstancia en la que la actuación profesional con profesionales de un conocimiento específico sea evaluada de esta forma, no ocurre con los médicos, ni siquiera con los escribanos, cuya actividad está fuertemente enlazada con la registración pública.

Otro aspecto a tener en cuenta es el cambio de denominación del concepto de libertad de cátedra por la nueva denominación de autonomía técnica. La libertad de cátedra garantiza la posibilidad de plantear y fundamentar posiciones que cuestionen de manera crítica las posturas de una cultura hegemónica dominante y desafiarlas para el cambio. La autonomía técnica en cambio, se refiere al

manejo de lo pautado en un área de conocimiento específico dentro de lo trabajado a nivel académico. La expresa adhesión a una metodología o lineamientos establecidos por los directores, atenta contra la libertad de expresión y la libertad de cátedra del trabajador docente.

Con estos cambios la administración de la educación pública quedará entre dos extremos – la máxima centralización administrativa y la fragmentación en el manejo de los centros por los directores de acuerdo a resultados y con la intervención de los consejos de participación.

En síntesis, el anteproyecto de LUC expresa una propuesta autoritaria, mercantilizadora y gerencial que atenta contra el nivel educativo de nuestras niñas, niños, jóvenes y adultos y vulnera el derecho a la educación de nuestro pueblo. Esto se expresa en:

El acceso a la educación:

- Limita la cobertura en la primera infancia, de las niñas y niños de 0 a 3 años de edad. Esto le permite al Estado ignorar su responsabilidad y la educación en estos tramos queda en manos de los privados, con el consecuente impacto en las familias de los trabajadores y de los sectores más carenciados.
- Pone en riesgo la continuidad de las políticas en materia de cubrir las necesidades para garantizar el acceso de las personas con discapacidad.
- Elimina la necesidad de trabajar hacia la extensión del tiempo pedagógico. Esto pone en riesgo las escuelas y liceos de tiempo extendido, con el impacto social y económico que esto conlleva en nuestras familias.
- Los cambios sostenidos sobre la educación no formal descartan la concepción cultura de aprendizaje para toda la vida; también el valor educativo en sí mismo, la posibilidad de satisfacer múltiples objetivos; siendo el único objetivo contribuir a “asegurar” la inclusión y continuidad en la educación formal. Se sujeta la profesionalización de los formadores al MEC, eliminando prácticas ya existentes como convenios con UdelaR y UTU.

Avance del mercado en el terreno educativo, con una fuerte presencia del sector privado en la conducción de la educación, siguiendo los lineamien-

tos internacionales.

Impacto de la regla fiscal, donde se limitará el gasto del Estado y las políticas sociales. Entre otros pone en riesgo la cobertura de las necesidades de la educación y la falta de personal (reposición de una de cada tres vacantes).

Recorte en la participación democrática, entre otros:

- No es obligatorio convocar al Congreso de la Educación.
- Eliminación de la Representación docente en los Consejos desconcentrados de Inicial y Primaria, Secundaria y UTU, los que desaparecen.
- Eliminación de la representación docente en Formación Docente.
- Eliminación de la representación estudiantil en Formación Docente.
- Eliminación de la obligatoriedad de incluir por lo menos 1/3 de estudiantes en los Consejos de Participación de enseñanza media.
- Limitación de la asociación gremial estudiantil, según fije los criterios el CoDiCen de la ANEP.

Retroceso de las condiciones laborales de los trabajadores de la educación:

- Flexibilización laboral.
- Reforma del estatuto, sin negociación colectiva.

ASPECTOS ECONÓMICOS

Si bien buena parte de los artículos propuestos por la LUC tienen implicancias en el plano económico, la unidad temática de Aspectos económicos se concentró en estudiar únicamente los artículos vinculados a la aplicación de una regla fiscal en el país; los cambios propuestos en la ley de inclusión financiera, que aparecen bajo el título de libertad financiera; y las propuestas para la promoción de las micro, medianas y pequeñas empresas. Estos artículos están contenidos en los capítulos I; II y III de la sección de Economía y Empresas Públicas (sección IV). Asimismo, en esta unidad temática se analizan dos capítulos vinculados al Sector Agropecuario (sección VI), como son los vinculados a la titularidad sobre inmuebles rurales y explotacio-

nes agropecuarias (capítulo III) y las modificaciones al código rural (capítulo IV).

1. Sobre la aplicación de una regla fiscal en Uruguay

Los artículos 170 a 177 del anteproyecto de LUC hacen referencia a la aplicación de una regla fiscal en Uruguay. En las últimas décadas, varios países en el mundo recurrieron a la aplicación de reglas fiscales; y más recientemente, esta tendencia ha permeado entre los países latinoamericanos, siendo Chile uno de los precursores en la región, con la implementación de su regla fiscal en 2006.

Las reglas fiscales son instrumentos que apuntan a imponer límites en la política fiscal, a partir del establecimiento de límites u objetivos numéricos en alguno de los agregados fiscales, ya sean la deuda pública, el balance, los gastos o los ingresos. Tanto el agregado que se apunta a controlar como el diseño específico de la regla, permiten clasificar las reglas fiscales en una tipología teórica que permite establecer sus posibles ventajas y desventajas así como su probable efectividad en función del contexto en que se implementan.

El artículo 171 del anteproyecto de LUC plantea que el PE determine en el marco de la ley de Presupuesto, una meta indicativa de resultado fiscal, la que se complementará con un tope de incremento anual del gasto real vinculado al crecimiento potencial de la economía. Según el artículo 170 esto abarcará a la Administración Central y a los organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución. El artículo 173 prevé la posibilidad de crear entidades asesoras tanto para realizar los cálculos de los balances como para asesorar al MEF en aspectos fiscales.

Más allá de la propuesta de fijar metas en el plano fiscal –que en definitiva son discrecionales–, la regla se propone controlar el incremento anual del gasto real y vincularlo al crecimiento potencial de la economía. Una de las principales críticas a las reglas de control del gasto es el efecto adverso que estas pueden tener sobre el crecimiento de la economía en el mediano plazo, en la medida en que a efectos de cumplir la regla, se terminen provocando cambios en la distribución presupuestal en desmedro del componente de inversiones.

Asimismo, es discutible la impronta de objetividad de un indicador como es el crecimiento potencial de la economía y la endogeneidad del rol del gasto público en el mismo.

Finalmente, en la medida en que el déficit fiscal depende no solamente del componente del gasto público sino también de la dinámica de los ingresos del Estado, su efectividad es discutible como mecanismo de disciplina y sostenibilidad fiscal (objetivo en última instancia de estas reglas) si no están acompañadas de medidas complementarias que apunten a incrementar o al menos sostener en términos reales los ingresos públicos. En este plano, como se verá en el análisis del capítulo de Libertad financiera, el anteproyecto de LUC parece ir en el sentido contrario, en la medida en que los cambios propuestos en la Ley de Inclusión Financiera, favorecen la evasión y por ende van en sentido contrario a mejorar los ingresos estatales.

2. La Libertad financiera

El segundo punto de la sección IV de Economía y Empresas Públicas del anteproyecto de LUC se titula Libertad financiera y básicamente propone la modificación de varios artículos de la vigente Ley 19.210, Ley de Inclusión Financiera (LIF), así como la derogación de otros (artículos 177 a 184).

En primer lugar, las modificaciones planteadas habilitan el pago en efectivo de las remuneraciones, tanto para los trabajadores en relación de dependencia como para los independientes, debiéndose acordar la modalidad de pago entre el trabajador y el empleador.

También se habilita el pago en efectivo de todas las demás prestaciones, beneficios sociales y complementos salariales pagados por los institutos de seguridad social o las compañías de seguros. No obstante, para aquellos trabajadores que logren acordar su pago a través de instituciones de intermediación financiera (e instituciones emisoras de dinero electrónico), las modificaciones no proponen alterar las condiciones en las que actualmente reciben el servicio, tanto en lo referente a la gratuidad del mismo como a las condiciones y beneficios con los que cuentan.

En segundo lugar, se propone la derogación de los artículos que restringen el uso de efectivo en los pagos elevados, en los arrendamientos y otros negocios sobre bienes inmuebles, en las adquisiciones de vehículos y en el pago de tributos nacionales.

Finalmente, el anteproyecto modifica también la obligatoriedad de los medios electrónicos en el pago a los proveedores de bienes o servicios del Estado, especificando que queda a opción del proveedor el medio de pago a utilizar.

Claramente, y tal como fue anunciado previo a la presentación de este anteproyecto de ley, las modificaciones propuestas a la LIF apuntan a flexibilizar las restricciones que impone la misma al uso de efectivo.

En primer término, y como consideración general, cabe señalar que estas modificaciones van a en sentido contrario de la tendencia internacional, en particular en las transacciones de alto valor, donde es cada vez más extendida la exigencia de que se realicen de forma electrónica.

En este sentido, las modificaciones –que van a contramano de la normativa internacional en estos planos- implican un retroceso en materia de transparencia y proponen un retroceso respecto a los avances que el país ha alcanzado en cuanto a control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Existen incluso, numerosos estudios que sostienen que la sustitución del efectivo por medios electrónicos de pago tiene efectos positivos directos sobre el crecimiento económico.

Como segundo aspecto a destacar, la exigencia del pago por medios electrónicos permite un mayor control por parte del Estado de los pagos realizados y como consecuencia, evita la evasión, teniendo así un efecto positivo sobre los ingresos estatales y como resultado sobre la disminución del déficit fiscal. Mejorar la transparencia y los canales de fiscalización conducen a una mayor formalización de la economía, lo que redundará en un mayor bienestar general y en particular de quienes menos tienen.

Por último, y sobre las implicancias de derogar la obligatoriedad del pago de las remuneraciones a través de cuentas bancarias e instrumentos de dinero electrónico, cabe señalar que esto va en contra de los intereses y los beneficios adquiridos por los trabajadores, particularmente, de los más vulnerables. La inclusión financiera posibilitó que numerosos sectores de la población, tradicionalmente excluidos del sistema financiero formal, pudieran acceder sin costo a un conjunto de servicios financieros básicos que previamente tenían un costo para los usuarios, generando una menor desigualdad en este plano. El acceso al sistema financiero formal habilitó a que estas personas pudieran disponer de un medio de pago electrónico, acceder a instrumentos de ahorro y a mejores condiciones de acceso al crédito, promoviendo un acceso más equitativo de estos servicios.

Asimismo, la obligatoriedad del pago de salarios a través de medios electrónicos incentivó a una mayor formalización del mercado laboral, y como consecuencia potenció la universalización de los derechos de los trabajadores, respecto a su jubilación, salud, y protección social en general.

Si bien las modificaciones propuestas en la LIF esencialmente no eliminan estos beneficios para aquellos trabajadores que puedan seguir cobrando sus salarios por medio de cuentas bancarias e instrumentos de dinero electrónico, la obligatoriedad existente apuntaba justamente a mitigar la asimetría que existe en la relación individual entre trabajadores y empleadores; en particular, en los inicios de la relación laboral que es cuando se debe elegir el medio de pago salarial.

En suma, la inclusión financiera es un aspecto importante de la inclusión social, que por la vía de la democratización y universalización del acceso a los servicios financieros para toda la población, propende a una mayor equidad, desarrollo y bienestar social.

En la mayoría de los países, los procesos de inclusión financiera y digitalización de la economía se dan como tendencias naturales. Sin embargo, en los casos en que se deja que sea el mercado, en lugar del Estado, quien determine las reglas de

juego, este proceso genera mayores inequidades que las propias de la estructura económica, reforzando la desigualdad y la exclusión ya que existen grandes sectores de la población cuya captación no es de interés de las instituciones financieras.

Interesa destacar además, que en el marco de la LIF, se dieron otros cambios en el sistema como fue la progresiva baja de los aranceles que cobran las tarjetas de crédito y débito a los comercios que usan medios de pago electrónicos así como el tope a su dispersión. Este proceso de baja ha sido sustantivo en los años recientes y existe a futuro un calendario que dispone que estos porcentajes sigan disminuyendo. Sin embargo, esto depende de un acuerdo de las empresas con el Poder Ejecutivo, por lo que es importante dar seguimiento al cumplimiento de esos acuerdos que redundan en menores costos para las empresas, principalmente las pequeñas, y por lo tanto menor presión sobre los precios que pagan los consumidores finalmente.

3. De la titularidad sobre inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias

Los artículos 324 y 325 que componen el capítulo III de la sección relativa al Sector Agropecuario proponen cambios respecto a la titularidad de inmuebles para uso agropecuario respecto a lo modificado previamente en la ley 18.092 del año 2007. La modificación permite que sean titulares de inmuebles de uso agropecuarios las sociedades anónimas cuyo paquete accionario esté en propiedad de personas físicas o jurídicas mientras que desde 2007 la titularidad debía recaer únicamente en personas físicas o en sociedades anónimas con acciones nominativas cuya titularidad corresponda a personas físicas.

Esta modificación quita transparencia en relación a la titularidad de un activo fundamental para la vida productiva del país como es la tierra, dificultando la posibilidad de realizar controles que apunten a evitar tendencias como la concentración y la extranjerización de la tierra. Asimismo, desde el punto de vista económico, es esperable que el anonimato respecto a la titularidad de la tierra conduzca a un aumento de su precio en la medida en que aumenta el grado de liquidez del

activo así como la oferta potencial de compradores.

Adicionalmente, si se tiene en cuenta esta modificación conjuntamente con la posibilidad de que estas transacciones –que en general son de monto elevado– puedan pagarse en efectivo, puede dar lugar a situaciones de lavado de activos.

EMPRESAS PÚBLICAS Y UNIDADES REGULADORAS

ANCAP de aprobarse lo establecido en la LUC podría llegar a ser una entidad estatal sin poderes jurídicos propios, que ni siquiera tiene iniciativa en los precios que ofrece a los ciudadanos. Los monopolios estatales suponen ser una actividad económica que se declara privativa por estrictas razones de interés general de la actuación de los particulares, y que dicha medida legislativa conjuga un cometido sustantivo o social del Estado.

Además de ello, la norma legal posee el carácter de programática, ya que su conjunción con la normativa existente en la carta orgánica de ANCAP (Ley Nro. 8.764 de 15/10/1931) genera múltiples confusiones interpretativas de que supone tal liberalización, e incluso posibilita que la actual actividad económica sea desarrollada por una sociedad anónima, lo que desdibuja aún más los poderes jurídicos existentes.

La descentralización por servicios que posibilita la Constitución en un ente autónomo, desde el Artículo 100 de la carta constitucional de 1917, se especifica en un grupo de competencias específicas (Art. 185 y s.s de la carta), lo cual en el caso de ANCAP se le atribuye un monopolio específico, supondrá suprimirse por una conjunción con una sociedad comercial privada con “participación estatal”, que siquiera supone que dicha novel entidad sea una sociedad de economía mixta.

El panorama de la empresa pública ANCAP, además de ello, de determinados servicios públicos asociados a la misma, pasaría a quedar a criterio de los privados, sea a través de una sociedad “con

participación estatal” que con fin de lucro participen cumpliendo directivas reguladoras de URSEA, por lo cual no necesariamente se asegura la calidad de la prestación de tal servicio público.

Los Entes Autónomos son instrumentos que tiene el Estado para intervenir en las actividades socio-económicas, promoviendo el desarrollo social, económico y productivo del país, garantizando derechos y promoviendo justicia social. Un mecanismo habitual que pone de manifiesto este comportamiento, son sus políticas de subsidios (a la producción de biocombustibles, al flete, al supergas o al boleto).

En consonancia con lo anterior, si se habilita la libre importación de combustibles, Uruguay deberá proveerse en el mercado internacional (pensando la actividad en su totalidad), pagando por los combustibles el valor internacional de los mismos, que no es el mismo que el precio interno de los países de la región, ya que ellos (la mayoría productores de petróleo), también definen la tarifa con criterios políticos que contienen diferentes subsidios de su política energética.

Por lo tanto, entendemos que detrás de la propuesta de desmonopolizar los combustibles subyace la intención de entregar áreas estratégicas del Estado al capital transnacional.

En relación a las unidades reguladoras, la URSEA pasa a ser un servicio descentralizado no comercial e industrial, regido por el Artículo 220 de la constitución, al cual se le atribuyen poderes jurídico de contralor y fijación de políticas sobre un ente autónomo según la norma proyectada y también sobre la eventual sociedad anónima de participación estatal, así como, los posibles concesionarios.

Esta redacción contradice el programa económico de la constitución vigente, resultando que solo el PE por si puede disponer tales directivas y ejercer los poderes de contralor que atribuyo al ente autónomo. Véase que el servicio descentralizado proyectado deberá “Establecer los requisitos que deberán cumplir quienes realicen actividades comprendidas dentro de su competencia”.

Resulta también a nuestro juicio inconstitucional que a un ente autónomo se le atribuya una dependencia jurídico-administrativa de un servicio descentralizado determinado (URSEA), ya que, según el texto proyectado URSEA propondrá al Poder Ejecutivo en materia de precios, costos, etc. y no el jerarca del ente autónomo al Poder Ejecutivo.

Asimismo, se observa la juridicidad de que un servicio descentralizado posea poderes normativos cuando en realidad es el PE con el Ministerio respectivo quien debe disponerla, dado el carácter de ente autónomo. Queda en evidencia de este modo, la pérdida de soberanía, dado que la URSEA pasa a cumplir funciones preceptivas lo que la jerarquiza por encima de los Entes Autónomos, llevando a cabo –entre otras funciones- la política tarifaria.

En relación al capítulo VI que alude a la modificación de la URSEC, el mismo abarca un total de 21 artículos que van desde el 211 hasta el 231 inclusive. Básicamente se plantean cambios en la regulación de las comunicaciones que afectan directamente el funcionamiento de ANTEL, desplazando a un segundo plano sus decisiones y accionar.

Los cambios que se plantean en la URSEC le otorgan un rol preponderante que no tenía en el pasado, convirtiéndola en una autoridad central en materia de telecomunicaciones e Internet. No solo se jerarquiza su espacio de acción, sino que se quita toda referencia a cumplir con las políticas definidas por el PE y las funciones de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) que funciona en el seno del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) que ahora pasan a la URSEC (art.211).

Esto implica que todos los operadores –sin importar si son públicos o privados- reciban el mismo tratamiento, lo cual afecta en forma directa a ANTEL como empresa pública, en el sentido de sus fines y cometidos sociales y en materia de políticas públicas en telecomunicaciones. La lógica de funcionamiento, pasa a ser mercantilizada –en virtud que estará sujeta a las reglas del mercado- es decir, mediada principalmente, por la rentabilidad.

La creencia que la única manera de generar incentivos en el Estado es a través de la competencia capitalista es, no solo un gran error conceptual –sin evidencia empírica determinante–, sino que pone en igualdad de condiciones a nuestras empresas públicas con las grandes corporaciones o multinacionales, las debilitará –desviándola asimismo de sus fines y cometidos sociales–, provocando una pérdida de rentabilidad, que permita denunciarlas como ineficientes, y de ese modo, promover finalmente su privatización, generando un menor aporte a rentas generales (las ganancias de las empresas públicas se vuelcan a las finanzas públicas para el pago de gastos en salud, seguridad, educación, vivienda, etc.).

En lo que refiere a la portabilidad numérica incluida en los capítulos I y II de la sección X correspondiente a Otras disposiciones de la LUC, vale decir, que su implementación requerirá la aprobación del PE -previo informe preceptivo de la URSEC- lo que no solo significaría una pérdida de identidad para ANTEL, sino además es presentado como un derecho para el usuario y como una herramienta para la “promoción de la competencia y la dinamización de los mercados” en un ambiente de convergencia de redes y servicios, lo cual no solo es falso sino que también implicaría un costo extra que lo asumirían las empresas y siendo ANTEL líder en la telefonía celular sería la más afectada.

Implementar la portabilidad numérica no solo demanda una gran inversión, sino que además está estadísticamente demostrado a nivel mundial, que la movilidad de usuarios es ínfimo. El negocio es para el operador, que administra los datos. Si bien, dado el porcentaje de penetración que tiene ANTEL, no hay a priori indicios de posibles efectos negativos, es toda una incertidumbre sus posibles impactos, dado la presencia de grandes empresas multinacionales.

En lo concerniente a la neutralidad de red (internet) decir que está incluido dentro del ámbito de las telecomunicaciones, por ende en el seno de la URSEC. El gran cambio es incluir dentro de los cometidos del órgano regulador, también lo que refiere a internet. Internet –como en la mayoría de los países– no está regulada. Se propone que

los prestadores de servicios de internet deberán proporcionar una oferta transparente de servicios sin discriminación. Dicho de otra forma, el operador no puede priorizar tráficos según planes o contratos. El planteo de fondo, cuestiona a quién beneficia realmente. Si bien los usuarios tendrían acceso libre a todo, el Estado debería garantizar el verdadero acceso al servicio de internet, sin importar la capacidad contributiva del usuario. Entendemos que esto solo es viable, sobre la base de los servicios brindados por el Estado.

Por último, en cuanto a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se propone derogar ciertos artículos (particularmente el art. 56) buscando nuevamente debilitar a ANTEL, pues se le otorgaría por esta vía a los operadores de cable, la posibilidad de solicitar licencias o autorizaciones para brindar servicios de transmisión de datos y así ofrecer servicios con paquetes de internet banda ancha, televisión, telefonía móvil, etc.

En definitiva, las propuestas incluidas en el anteproyecto LUC tienden a mercantilizar los fines y cometidos de las empresas públicas en general y ANTEL en particular, dejando en un segundo plano su soberanía -en cuanto toma de decisiones- impidiendo de este modo, el despliegue de políticas sociales que contribuyan al desarrollo del país.

Las modificaciones contenidas pretenden brindar una nueva arquitectura institucional capaz de centralizar el poder, lo que facilita el proceso de mercantilización y eventualmente su posterior privatización, bajo la falsa creencia que el libre mercado es el único generador de incentivos para la mejora de la gestión de las empresas públicas u organismo en dominio estatal.

Sobre el control de las Sociedades Anónimas de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Dominio Industrial y Comercial del Estado” se propone que el Poder Ejecutivo examine el objeto de las Sociedades Anónimas en actividad a la fecha de promulgación de la presente ley, que cuenten con participación directa o indirecta de entidades estatales en su capital accionario. En los casos que se formulen observaciones las comunicará al ente autónomo o servicio descentralizado

que corresponda y establecerá un plazo máximo para que éste proceda a su rectificación.

Asimismo, se propone: Las Sociedades Anónimas con participación estatal deberán promover, siempre que las condiciones lo permitan, la apertura de una parte minoritaria de su capital accionario mediante la suscripción pública de acciones. En sentido similar, se incorpora un artículo, referido al endeudamiento, que agrega que la autorización del PE se requerirá para una eventual renovación de la operación financiera.

De la transparencia en la Información de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Dominio Industrial y Comercial del Estado y Sociedades Comerciales vinculadas, en consonancia con lo anterior, casi como requisito necesario para su implementación, se exigirá información de los estados contables con mucho mayor grado de detalle –incluso al que presentan las empresas privadas-. En términos generales, no supone grandes cambios, aunque implica brindar mayor información desagregada –entre otras- como requisito para el control de las sociedades anónimas y sus eventuales operaciones de bolsa.

Esto significaría una pérdida de autonomía presupuestal para los Entes Públicos y Servicios Descentralizados, afectando la toma de decisiones de las Empresas.

En relación a la Eficiencia Administrativa en el Sector Portuario, de aprobarse el citado anteproyecto de LUC se suprimirá la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH), propuesta que debe dotarse de ingreso de personal para que no se convierta en un achicamiento del Estado Uruguayo. Asimismo, preocupa la contradicción que se genera entre el anteproyecto y la información recibida del futuro Ministro de Transporte y Obras Públicas donde expresa que se llevara a cabo únicamente el traspaso de los puertos deportivos que gestiona la DNH hacia la ANP y que esto no implicara el desmantelamiento de la DNH, lo que representa una gran contradicción.

Esta modificación no solo debilitará el rol de la ANP como empresa pública, perjudicando su ren-

tabilidad –pues se piensa en la reactivación de los puertos deportivos dotándolos de mayores funcionarios e inversión en infraestructura en un futuro cercano- sino que debemos recalcar que según la ley de puertos N° 16.246 de 1992 se definió el rol de ANP como el organismo encargado de administrar, conservar y desarrollar el puerto de Montevideo y los demás puertos de carácter comercial que le encomiende el Poder Ejecutivo, a su vez asesorar en materia portuaria. Con el propósito de consolidar una única autoridad portuaria, entendemos que empleando el criterio y complementariedad de la infraestructura instalada y a instalarse, así como de los recursos humanos disponibles y la tecnología necesaria para hacer frente a la demanda que genera el comercio exterior e interior y el turismo fluvial y náutico, sería deseable y oportuno integrar también a la órbita de ANP aquellos puertos en régimen de zona franca y sus terminales privadas, (actualmente controladas desde otros organismos del estado). De este modo, nuestro país podría posesionarse definitivamente como nodo logístico regional, logrando así que esta única potestad estatal cumpla su rol de promoción de las inversiones en un sector que rige gran parte de la actividad económica del país.

FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

Bajo el título de Eficiencia del Estado, la sección V, y la sección VI de Sector Agropecuario del anteproyecto de LUC abordan distintos aspectos que hacen al funcionamiento del Estado.

En términos generales se advierte en los artículos propuestos en estas secciones la existencia de un proceso que apunta a flexibilizar y potenciar la desregulación de algunas de las funciones públicas afectando la actividad privada. Se observan procesos que liberalizan, apoyan la privatización, con pautas discrecionales a la hora de instrumentar acciones y se impulsan cambios refugiados en intereses particulares.

Para las personas que trabajan en el Estado se abren algunas incertidumbres, a partir de cuestionar el marco del diálogo y la negociación hoy

vigentes. En las administraciones que se sucedieron desde 2005 se generaron procesos de representación en espacios consultivos, instancias de negociación colectiva reguladas y ajustadas a normas que este anteproyecto parece cuestionar o discontinuar en su acción. En particular, los artículos que se incluyen en el capítulo VI, de la sección V, “Normas sobre reclutamiento, selección, traslado y redistribución de funcionarios” tienen como objetivo llevar adelante una fuerte reducción del gasto público en recursos humanos.

Además, se pretende cubrir solamente una de cada tres vacantes, pero solo en determinados escalafones, quedando excluidos el escalafón administrativo y el de servicios. A la vez, se incluyen en esta restricción a los servicios descentralizados y entes del artículo 220 de la Constitución, que con la ley vigente estaban excluidos.

A su vez, se agregan artículos para redistribuir personal y realizar traslados entre la Administración Central y los demás incisos del Gobierno Central, sin ningún tipo de garantías, ya que pueden ser utilizados con un sentido de premio o castigo arbitrarios.

La aplicación de los artículos de este capítulo redundará en una reducción sustancial del personal que tiene vínculos laborales directos con el Estado a través de la eliminación de vacantes y de las contrataciones de servicios no personales. Por su parte, en otros artículos del anteproyecto se plantean restricciones para la contratación de trabajadores tercerizados a través de empresas y ONG. Todo ello afectará fuertemente la calidad de los servicios públicos que se brindan a la población, lo cual se agravará con un presupuesto al que se plantea una fuerte reducción de los gastos en insumos, inversiones, etc.

Por último, la actual redacción del anteproyecto no garantiza la continuidad en el cumplimiento de los cometidos del Estado y los derechos de los trabajadores, por lo cual debe reconocerse y aplicarse la Ley 18.508 de negociación colectiva del Sector Público y el vínculo estatutario de los funcionarios públicos.

Cabe señalar además que en el anteproyecto de LUC se pretenden crear nuevas oficinas y organismos que ya existen actualmente en la Administración con los mismos cometidos.

Entre los aspectos que interesa destacar, se encuentran:

I. Se crean nuevas organizaciones que asignan competencias ya cubiertas dentro del entramado institucional. Los cambios son de nombre, las competencias se plantean amplias y las asignaciones de recursos están vinculadas a la Ley de Presupuesto que exige otros plazos de discusión. En la sección V: Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, Agencia Reguladora de Compras Estatales y en la Sección VI: Instituto Nacional de la Granja, Instituto Nacional de Tenencia Responsable y Bienestar Animal.

II. Se proponen algunos cambios en los capítulos V, VI y VII de la Sección V, que abarca los artículos 291 al 301 y que plantean distintas interrogantes:

- Artículos 291 a 296: ¿Los delegados del Servicio Civil serán funcionarios de carrera?
- Artículo 297. Excluye la función administrativa y plantea excepciones. Las jubilaciones previstas en el quinquenio pueden abarcar 40% de este escalafón. Designación por cada tres vacantes (33%), en la ley actualmente vigente se autoriza una designación por cada dos vacantes (50%). Se amplía aplicación a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que en la Ley vigente no tienen límites de vacantes. Esto genera dudas respecto a si esta limitación de vacantes no daña la autonomía constitucional de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
- Artículo 298. Se establece la posibilidad de que funcionarios profesionales y técnicos se puedan inscribir en una lista para ser redistribuido. ¿Es deseable saber cuáles serían los criterios de selección para los que estén inscriptos en esa lista?; ¿cómo se designaría a los mejor preparados?; ¿será

por concurso?; y fundamentalmente, es pertinente que se especifique qué pasa con la vacante de origen del funcionario que se va redistribuido; si bien se entiende que del lugar donde lo absorben, debería haber una vacante, no queda claro que pasa con el vacío que se genera en el lugar de origen del funcionario redistribuido. Esta consulta apunta a que hay muchos técnicos y profesionales que no están ejerciendo la tarea ya que ingresaron a la administración para ejercer funciones en otros escalafones o cargos, ante la posibilidad de desempeñar su profesión en otro lugar: ¿quién cubrirá la acefalia que genera en el lugar de origen?; ¿se aplicarían en estos casos las mismas restricciones de 3 a 1?

- Artículo 299. ¿Cuáles son las garantías del trabajador en el traslado enumerando taxativamente; tema carrera administrativa, salario total (incluye partidas, compensaciones etc.)? Es necesaria la aceptación por escrito del trabajador respecto del traslado como mecanismo garantista y que no se transforme en una sanción indirecta. Adicionalmente parece importante saber ¿cuáles serían los criterios para la redistribución? .

Si bien se señala que los traslados no podrán afectar los derechos adquiridos, dada la fuerte diferenciación salarial entre organismos se pueden generar situaciones en las que a igual tarea diferente remuneración. A título de ejemplo, el funcionario trasladado: a) gana menos o más que los que están en el lugar de destino por el nivel de las compensaciones; b) tiene diferente carga horaria, aunque tenga el mismo nivel de ingresos.

- Artículo 300. Este artículo incluye que el PE criterios sobre la fijación de pautas técnicas para la mejora de gestión en materia de recursos humanos del Estado y la justificación de los traslados correspondientes. ¿Dichos traslados podrían ser hacia los incisos del Gobierno Central y viceversa? Si así fuere, ¿cuáles son las garantías para los trabajadores en este proceso?

Surgen dudas respecto a los plazos y mecanismos que se aplican para obligar al cumplimiento de los criterios fijados por el PE si no daña la autonomía constitucional de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

- Artículo 301. Entendemos que la Ley debería especificar que este proceso se realizará cumpliendo con lo estipulado en la Ley de Negociación Colectiva.

III. En la Sección V, en el Capítulo III se plantean cambios al TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado) que cuestionan pautas generales en el proceso de contratación modificando monto, plazos y condiciones. Otros cambios parecen ir en contra de la construcción de una Política Pública que apunte a la justicia social como propuesta central. Caen algunas situaciones excepcionales que habían permitido potenciar algunos procesos iniciados en el desarrollo de políticas sociales. Por ejemplo, se sustituye el Art. 33 del TOCAF que, con diferentes normas, permite las contrataciones directas por excepción como la contratación de cooperativas sociales y monotributistas MIDES por parte del Estado.

Otro ejemplo está centrado en el artículo 273 de Arrendamiento de Obra que excluye de las excepciones a la UdelaR, UTEC y CNI, en cuanto a la contratación de profesionales, se elimina la exigencia de la competencia o experiencia notoria y fehacientemente comprobada y, en general, la intervención preceptiva del MEF y la supresión, en las renovaciones de contratos ya vigentes, de la constancia de cumplir con los requisitos mencionados en la Ley.

IV. Existen procesos que jaquean algunas de las representaciones sociales que se instrumentaron en instancias consultivos en el entramado institucional.

Art. 313 Retira el requisito que exigía a los colonos residir en el predio, contrario al espíritu de la ley 11.029 y permitiendo la especulación con el ejercicio de los beneficios que brinda el INC.

Art. 324. La habilitación a las Sociedades anónimas y en comandita a ser titulares de tierras es la apertura a una aún mayor concentración de la tierra, expulsión de productores familiares y renuncia a la soberanía nacional.

Art. 327. Cambia de ser una Dirección General de la Granja, unidad Ejecutora 006, dirigida por un Director General de la Granja, cargo de particular confianza, a ser la Unidad Ejecutora 006, Subprograma 03 del MGAP, Instituto Nacional de la Granja, dirigido por un Consejo Directivo integrado por 7 miembros.

Artículo 328. Se consideran productores granjeros los dedicados a la fruticultura, horticu- lura, agricultura, suinicultura, apicultura y aquellos otros que el Poder Ejecutivo, a propuesta del ING, considere de interés incluir, dejando abierta la posibilidad de inclusiones arbitrarias.

Art. 333. Creación del Instituto Nacional de Tenencia Responsable y de Bienestar. Nada dice el artículo del proyecto respecto a si los integrantes del Consejo son Honorarios o no. Dado que está integrado por representantes de 3 ministerios, entre ellos el MGAP y el Congreso Nacional de intendentes, no es coherente sea una Unidad ejecutora de uno de ellos (MGAP), no aclarándose el tipo de vinculación entre las distintas unidades organizativas. Crea programas que ya existen hoy con los mismos cometidos y crea un tributo (tasa) por inscripción en el REPSE.

V. Existen dificultades para identificar el seguimiento de algunos de los procesos de profundización en la construcción de transparencia en la gestión, sobre todo a la hora de seguir generando o respetando procesos de representación social extendidos en el Estado privilegiados en formulaciones desarrolladas en estos quince años.

VI. Las propuestas con base en la administración, de gestión de recursos o de comunicación de resultados no logran ser identificadas con procesos coordinados y apoyados con el proceso presupuestal y de rendición de cuentas. En este sentido muchas de las modificaciones establecidas están vinculadas a materias que debería ser trabajadas en esta Ley de trabajo quinquenal y que tiene otros plazos para su debate a nivel legislativo.

VII. Las propuestas sobre la titularidad de los predios rurales parece ir en contra de propuestas diseñadas en los últimos años que tienen como

fundamento la protección de la soberanía nacional, algo puesto en jaque sobre procesos desarrollados en la región de frontera.

RELACIONES LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

a) Sección VII. Capítulo I, Derecho de Huelga, Art. 349.-

Al respecto se harán las siguientes puntualizaciones:

i) Se advierte en primer lugar un inadecuado y desajustado uso del mecanismo previsto en el artículo 168 numeral 7 de nuestra Constitución en busca de regular, equivocadamente, un Derecho Humano Fundamental como es el Derecho de Huelga.

ii) La pretendida reglamentación va en contra de lo preceptuado por el Artículo 57 de la Constitución nacional que ordena al legislador reglamentar de manera de asegurar el “ejercicio y efectividad” del derecho de Huelga, pero no autoriza restricción alguna del mismo como aquí se pretende.

El apartamiento existente en el ante proyecto del mandato constitucional, que ordena efectivizar y garantizar el goce del derecho de Huelga optando en cambio por su restricción, determina su inconstitucionalidad.

iii) Existe en el artículo analizado un claro desconocimiento y apartamiento del Diálogo Social. En estos años y fruto de un sistema de Negociación Colectiva efectivo y eficaz, se ha logrado fortalecer el intercambio entre las organizaciones profesionales y demás actores sociales. En el marco de la autonomía colectiva, en el ámbito de los Consejos de Salario, las partes a través de sendos acuerdos han regulado el ejercicio del derecho de Huelga.

iv) Se le otorga una excesiva discrecionalidad al PE para que “imponga restricciones” al ejercicio del derecho de Huelga. Entendemos que tratándose de un derecho humano fundamental, las únicas li-

mitaciones legales posibles, son aquellas basadas en el interés general, las que de ningún modo se compatibilizan con la discrecionalidad otorgada aquí al PE.

v) La Constitución de la República reconoce la preexistencia del derecho de huelga sin definirla ni establecer restricciones objetivas o subjetivas, lo cual implica que adhiere a un concepto amplio del derecho de huelga; en otras palabras, huelga es toda medida que impida el normal funcionamiento de la unidad de producción y encuentra sus límites – en tanto no es un derecho absoluto – cuando su ejercicio pone en riesgo la integridad física, la salud o la vida de toda o parte de la población (servicios esenciales) o se trata de determinadas categorías de funcionarios públicos.

El ante proyecto en definitiva regula limitando “toda medida de huelga”, atentando incluso contra el concepto amplio de huelga utilizado por la OIT y yendo más allá de las recomendaciones realizadas por este organismo internacional.

Sección VII. Capítulos II, III, IV y V, Seguridad Social.

Sobre la Comisión de expertos; artículos 350 a 356:

Si bien es un instrumento válido para la elaboración de insumos técnicos, imprescindibles para la toma de decisiones, no suple el imprescindible diálogo social con los actores involucrados: empresarios, jubilados, trabajadores y Estado.

Sobre las Elecciones de directores sociales en el B.P.S; artículo 359:

La modificación atenta contra la representatividad de quienes pueden presentarse a la elección. Es una elección de representantes de cada uno de los órdenes, y para ello requiere organicidad y representatividad de los colectivos. El artículo que se pretende reformar, es parte de un conjunto de modificaciones que se hicieron el año pasado, y que va en línea con el concepto de representación social manejado por la OIT.

La modificación atenta contra un acuerdo elaborado entre todas las representaciones sociales in-

volucradas y que llevó más de un año de trabajo y elaboración de acuerdos.

Adicionalmente, no se aprecia la urgencia para ser incluido en una ley de estas características, ya que la elección es a fines del año que viene.

Sobre la desafiliación del sistema mixto – cincuentones; artículo 357.

La elección al final de la vida activa, rompe con el contrato social, por el cual las generaciones activas aportan para la financiación de las prestaciones de los retirados, bajo la expectativa del mismo tratamiento por las generaciones venideras.

Esto puede implicar un costo mayor, según señalan economistas independientes. Solamente beneficia a las empresas que administran los aportes en la vida activa. Si el sistema de ahorro es insuficiente, se carga al sistema público el costo del retiro.

Corresponde agregar que se detectan errores importantes en su formulación. Se propone una modificación a la ley 19.590, por la vía de reformar un artículo de la misma. En dicho artículo se concede el derecho a solicitar asesoramiento a quienes, habiendo recibido el asesoramiento “antes de la vigencia de la presente ley.” Al ser la 19.590 “la presente ley”, previo a la misma, no se realizaron asesoramientos, ya que el mecanismo no existía.

Acerca de la delegación en el PE de la posibilidad de aplicar un mecanismo de compatibilidad entre jubilación y trabajo.

La mayoría de los trabajadores comprendidos en el ámbito de afiliación de BPS no tiene compatibilidad. No es un tema urgente, sería lógico incluirlo en las discusiones dentro del diálogo en seguridad social. En dicho ámbito debería analizarse como impacta una medida de este tipo en el empleo de los jóvenes, el sector más golpeado por el desempleo. No se establece una compatibilidad entre jubilación y trabajo, sino que se faculta al PE a implementarlo.

Sección X: Capítulo I, Art. 448.-

En el presente artículo no existe ninguna diferen-

ciación entre el piquete entendido como la acción civil ejercida por los ciudadanos y el piquete como modalidad del derecho de huelga.

Con la presente redacción no solo se está atendiendo y vulnerando el derecho de los ciudadanos a manifestarse libremente, sino también su derecho a hacerlo en su calidad de trabajadores.

Nuevamente, se utilizan conceptos vagos e imprecisos para limitar derechos de carácter fundamentales. A la luz de lo preceptuado por el art.57° de la Constitución (inciso 3°) la ocupación de los lugares de trabajo y los piquetes son modalidades que puede asumir la huelga, por lo que consideramos la norma proyectada al declarar ilegítimo los piquetes está vulnerando la norma constitucional.

Una vez más la vía de la LUC como herramienta reguladora, es inapropiada y desajustada a derecho.

La LUC propone incorporar en el control de las “condicionalidades asociadas a los programas de beneficios” lo cual implica una visión muy discutible ya que se pasan a concebir las políticas sociales como beneficios y no cómo un mecanismo para reparar una situación de vulnerabilidad que afecta a determinadas personas.

Se plantea eliminar el término “preceptivo” cuando se define el control que realiza el MIDES sobre las instituciones privadas que ejecutan programas sociales en la modalidad de convenios, lo cual podría implicar un rebajamiento.

En lo que respecta a los organismos públicos especializados en sectores específicos de la población (INJU, INMUJERES, INMAYORES), se perciben básicamente dos líneas de modificación, ambas relevantes. Por un lado, se elimina o debilita el papel rector de estos organismos en su tema de especialización. En el caso de INMUJERES, por ejemplo, se hace mayor centro en los temas de violencia doméstica (asunto por demás relevante) pero se debilita una visión más general de este organismo como rector en las políticas de género a nivel nacional. En el caso de INMAYORES esto es todavía más claro, en tanto este instituto tendría un rebajamiento institucional a la categoría de Dirección (en donde además se reduciría la participación de la sociedad, que hoy es de hasta 3 personas, a un total de 2).

Por otro lado, algo que se repite en todos estos casos es que se quitan facultades ejecutivas a estos organismos (por ejemplo, donde antes se hablaba de “ejecutar” o “coejecutar” pasa a hablarse de “coordinar la ejecución” o “proponer” políticas).

En lo que respecta al tema de la discapacidad, preocupa la conformación que se le da a la “Comisión Especial para la Discapacidad” que se propone crear. En esta integración no quedan incluidos los trabajadores organizados y sobre todo preocupa la ausencia de las propias personas con discapacidad, contraviniendo resoluciones de la ONU en la materia. No queda tampoco claro qué sucede con la Comisión Honoraria de la Discapacidad actual, además de que vemos que en las recomendaciones que haría la comisión especial no aparece lo

La sección VIII de la LUC comienza con una propuesta de nuevo escenario para el desarrollo de las políticas sociales.

En primer término se proponen modificaciones a las competencias del MIDES. Si bien se mantienen muchos de los cometidos definidos en la ley de 2005, se plantean algunas modificaciones que hacen percibir un cambio de paradigma, desde un debilitamiento de una visión holística y centrada en los derechos, hacia una visión más fragmentada y donde aparece el concepto de “beneficios” en contraposición a los derechos.

Además, se eliminan algunas potestades relevantes del MIDES, como la de implementar, ejecutar y coordinar Planes de Atención a la Emergencia Social; la de atender los asuntos internacionales referidos al desarrollo social; la de establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada.

laboral. Algunas expresiones de la LUC (y algunas ausencias como la del tema de los cuidados) nos hacen pensar con preocupación que se puede estar retrocediendo a un paradigma de carácter religioso, con la familia tradicional y patriarcal como eje y con las personas discapacitadas como sujeto de caridad y no de derechos.

En el capítulo referido a las adopciones, se perciben cambios para ir en el sentido de acelerar estos procesos (sin que resulte claro que serían efectivos) y como elemento a destacar, se pasaría a prescindir del dictamen del Ministerio Público (una garantía) cuando el juez se aparta de la selección de la familia que realiza el INAU. Es necesario tener en cuenta además que (más allá de que la intención de mejorar el proceso de adopción de niños pueda ser obviamente compartible) históricamente las propuestas de acelerar los procesos de adopción han sido planteadas por sectores contrarios al aborto legal, colocando conceptualmente la adopción como solución a los embarazos no deseados y al tema de la baja natalidad que tiene nuestro país. Visión que soslaya lo traumático que es para una mujer llevar adelante un embarazo no deseado, para luego dar al niño en adopción.

En lo que respecta a la creación de una agencia sobre medicamentos de alto precio y técnicas complejas, corresponde señalar en primer término que un tema de esta envergadura no corresponde a una ley de urgente consideración. Al respecto es necesario un proceso participativo, con debate informado de todas las partes y análisis de la experiencia internacional en este sentido. Se plantea en el anteproyecto una composición del consejo directivo de esta agencia que genera dudas, en particular el hecho de que no hay representación de trabajadores y usuarios, solo indirectamente a través de la JUNASA.

Tampoco queda clara la financiación de esta agencia, dado que plantea que sería mediante proventos de actividades, con lo que podría suceder que esta agencia terminara preocupándose más por realizar actividades de financiamiento que por estudiar el tema en cuestión.

Por último, no define el objeto (medicamento de alto precio y técnica compleja) algo que por ejemplo en el capítulo de telemedicina hace en detalle con este tema.

En el capítulo de efectos del registro en la historia clínica del paciente se establece una presunción simple a favor del personal de salud, cuando existe registro en la historia clínica. Esto podría generar un debilitamiento en la posición del paciente y favorecer sobre todo a las corporaciones médicas. Puede suceder que la persona tratante escriba en la historia clínica que hizo todo bien y no haberlo hecho.

En el capítulo sobre telemedicina se plantean básicamente artículos programáticos sobre el tema y no parece un tema para una ley de urgente consideración. Se percibe un peligro de mercantilización al no quedar restringido el derecho.

El capítulo titulado recursos para financiar los tratamientos de alto costo, en realidad se compone de un solo artículo, que agrega las donaciones con este destino, a la lista de exoneración de IRAE por donaciones especiales. Este régimen hace que el 81,25% de la donación termine siendo hecha por el Estado y solo el restante 18,75% por el privado que dona (el resto lo descuenta de impuestos). Si bien esto ya existe para múltiples tipos de donaciones especiales, se profundiza una situación donde las empresas privadas direccionan parte de los recursos públicos.

En lo que hace al tema de la vivienda (sección IX) cabe señalar que los artículos de la LUC no parecen contener medidas que contribuyan a solucionar de forma sustantiva la “emergencia” en vivienda que allí se plantea. Se trata de medidas que cambian algunas cuestiones organizativas o de plazos pero que no atienden las razones de fondo del problema de la vivienda. En esta sección se encuentran básicamente dos aspectos importantes a señalar. En primer término, se soslaya por completo el modelo cooperativo en los cambios que se plantean en el tema vivienda. Este modelo alternativo, pero muy relevante en nuestro país, que se basa en principios que los trabajadores han defendido históricamente, no tiene lugar en el modelo de vivienda planteado en la LUC.

Asimismo en la LUC se plantean cambios en la institucionalidad de MEVIR, ampliando su rango de acción actual al medio urbano. Esto podría desvirtuar la naturaleza de esta herramienta, pensada en su momento para atender el tema de la vivienda rural y podría incluso diluir su potencia, dado que la misma institución pasaría a ocuparse tanto del medio rural como urbano. Además, se propone como mecanismo para solucionar el problema de la vivienda en Montevideo un modelo, mientras que se deja por fuera completamente otro modelo como lo es el cooperativo.

En segundo lugar, parece peligroso el nuevo régimen que se plantea para los arrendamientos sin garantía, algo para lo que actualmente no existen impedimentos.

Lo que hace la LUC es principalmente establecer cambios en los plazos de desalojo y lanzamientos en estos casos; con un recorte importante de los plazos. En el caso de los buenos pagadores, al vencer el contrato, actualmente se tiene un plazo de un año para resolver nueva vivienda; el nuevo plazo pasaría a ser de 30 días. En el caso de alguien que se atrasa en el pago, actualmente tiene 30 días para resolver nueva vivienda; el nuevo plazo sería de apenas 6 días.

Se apunta a implementar un régimen que claramente busca beneficiar al propietario en perjuicio de los inquilinos, sin que asegure ni mucho menos una mayor dinámica en el mercado de alquileres (lo cual debiera hacerse por otras vías como un fortalecimiento del fondo para garantías o medidas de regulación del mercado de alquileres para evitar la especulación).

Es claro que la LUC fortalece el concepto de vivienda como mercancía y como medio de especulación económica, mientras que reduce el concepto de vivienda como derecho humano y como bien al que se puede acceder mediante sistema solidario.

En resumen, los ejes transversales que aparecen a lo largo de las secciones VIII y IX (los cuales también componen el resto de la LUC) son los siguientes:

* Rebaja del Estado en su rol social y del enfoque

de derechos.

* Se privilegia al mercado como mecanismo para enfrentar los problemas sociales existentes, en perjuicio de formas alternativas.

* No se considera o se reduce la participación de los trabajadores organizados, así como de otros actores relevantes de la sociedad civil.

* Se plantean temas que no son de resolución urgente, los cuales requerirían un debate más prolongado para llegar a una legislación más efectiva.

CONTACTO



Teléfonos: (+598) 2409 6680
(+598) 2409 2267
Fax: (+598) 2400 4160



E-Mail: pitcnt@pitcnt.uy
www.pitcnt.uy



Juan D. Jackson 1283 |
Montevideo - Uruguay | CP 11200



PIT-CNT

Plenario Intersindical de Trabajadores
Convención Nacional de Trabajadores