

Montevideo, 4 de mayo de 2020

## **ANÁLISIS DE LOS CONTENIDOS DEL PROYECTO DE LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN**

A fines de enero, el presidente electo presentó a consideración de los partidos políticos de la coalición de gobierno un borrador del proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC), para que el mismo fuera discutido -y eventualmente realizarle modificaciones- previo a la asunción del nuevo gobierno, fecha en la cual sería ingresado al Parlamento. El texto estaba dividido en diez secciones y diversos capítulos, totalizando en 457 artículos, que tocaban aspectos bien distintos de la vida del país y su regulación legal.

La emergencia sanitaria que se instaló en el país a partir del 13 de marzo, fecha en que se anunció que se habían detectado los primeros casos de Coronavirus en nuestro país, hizo que las prioridades gubernamentales cambiaran y que el ingreso al Parlamento del proyecto de LUC fuera postergado. Sin embargo, a comienzos de abril, Lacalle Pou manifestó la intención de que ingresara al Parlamento a la brevedad. Más allá del rechazo que esto generó de parte de varias organizaciones de la sociedad civil, que consideran que hoy en día las prioridades gubernamentales deberían estar en atender la emergencia sanitaria, económica y social que la propagación del virus está provocando, y que por esto mismo, no están dadas las condiciones para una discusión profunda y democrática de la misma, la LUC ingresaría al Parlamento el próximo 23 de abril.

Adicionalmente, cabe destacar que el proyecto que ingresará al Parlamento en estos días contiene cambios respecto al presentado a comienzos de año, como quedó de manifiesto el 9 de abril cuando el mismo fue enviado a los legisladores para su discusión previa al tratamiento parlamentario. Los cambios son varios y abarcan múltiples aspectos, entre los que resalta la extensión del articulado, que en el proyecto final es de 502 artículos.

La posibilidad de que el Poder Ejecutivo envíe al Parlamento Proyectos de Ley de Urgente Consideración fue introducida en la reforma constitucional de 1967 (artículo 168 de la Constitución). Esta norma fue diseñada en una coyuntura histórica muy particular, de frágil cohesión parlamentaria, y donde se procuraba fortalecer al gobierno. Se trata de un procedimiento legislativo que obliga a que el proyecto sea tratado en un plazo estipulado de tiempo, o de lo contrario, se convierte automáticamente en Ley. Así, una vez que la cámara baja recibe el proyecto, cuenta con 40 días para tratarlo, y la cámara alta tiene otros 30 días. En caso de haber diferencias entre ambas cámaras, la Asamblea General debe resolver el conflicto en un plazo de diez días. Por ende, un Proyecto de Ley de Urgente Consideración es un instrumento constitucional que abrevia los plazos para su tratamiento legislativo, en no más de 90 días.

Un aspecto destacado del origen de los Proyectos de Urgente Consideración es que nacieron como una solución orientada a reducir los costos de transacción en el marco de un Parlamento fragmentado, imponiendo plazos para el tratamiento de los proyectos, a partir del “ultimátum” de la aprobación automática. Sin embargo, en ninguna parte se hace referencia a lo que se entiende por “urgente”. De este modo, lo que se presenta como urgente es su tratamiento pero no sus contenidos. Si bien el artículo 168 aclara que ni los proyectos de Presupuesto ni aquellos otros que requieran mayorías especiales de tres quintos o dos tercios de los votos podrán merecer esa calificación; no evita la discrecionalidad de lo que se considera como urgente.

El artículo 168 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 sobre las que se trabajó son las siguientes. La unidad encargada de los temas de **Seguridad** analizó los aspectos vinculados a las secciones I y II de la LUC, que refieren respectivamente a la Seguridad Pública y a la Secretaría de Inteligencia del Estado. En el equipo de **Educación** se trabajó sobre lo propuesto en la Sección III del proyecto. Por su parte, la unidad de **Aspectos Económicos** trabajó sobre los 5 primeros capítulos<sup>1</sup> 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 Regulatorias** hizo cuestión sobre los capítulos VI a X 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 proyecto de LUC, que trata sobre Desarrollo social y establece la Normativa sobre la emergencia de vivienda respectivamente. En la versión que ingresa al

---

<sup>1</sup> Esta sección fue modificada en la presentación del proyecto final y se adicionaron dos capítulos a la sección de Aspectos Económicos, de un artículo cada uno, que no aparecían en la versión original: el capítulo II, sobre el Banco República Oriental del Uruguay, y el capítulo III, sobre el Fondo de Estabilización Energética.

Parlamento aparece además una nueva sección, con nueve capítulos relativos a Modificaciones en el Código Civil (sección X). Un análisis de estas modificaciones realizada por el equipo de abogados se adjunta al final.

## SEGURIDAD

Este apartado se refiere a las normas de carácter penal y procesal penal de las secciones I y II del proyecto de Ley de Urgente Consideración, que abarcan 128 artículos. Si bien este nuevo proyecto presenta varias modificaciones respecto del anterior, en lo general no varía su inconveniencia.

En primer término cabe señalar que la totalidad de la temática a analizar no debería ser materia de una Ley de Urgente consideración por las cuestiones que abarca, como ser la modificación del régimen de Legítima Defensa; la modificación de delitos o la creación de ellos; modificaciones al proceso penal tan hartamente discutido y que transformara una legislación preexistente surgida al tiempo de la Dictadura Militar, entre otros.

Asimismo, aplicando estas normativas proyectadas, en realidad, nada asegura un mejor desempeño en el esclarecimiento de los hechos investigados ni en la mejora de la situación que vive hoy día el país.

El **artículo 1** pretende modificar el Régimen de la Legítima Defensa regulado por el Art. 26 del Código Penal. La primera modificación al texto actual aparece en el primer numeral<sup>2</sup>, estableciendo que la Legítima Defensa no queda reducida al ámbito tradicionalmente considerado sino que establece a texto expreso la defensa de cualquier derecho de contenido patrimonial. Esto implica que para evitar un hecho con este contenido, se le protege con el instituto de la Legítima Defensa, sin que sea relevante el contenido patrimonial; lo que puede arrojar consecuencias realmente complejas a las casuísticas a registrarse en el diario vivir.

Y, además agrega: "...la racionalidad deberá ser apreciada con prescindencia de que no haya existido o ya hubiera cesado una agresión física a la persona que se defiende". Esto, en definitiva, distorsiona el concepto de "defensa", dejando un hueco de interpretación a la "racionalidad" que escapa a las posibilidades de previsión.

Se estima que las modificaciones propuestas al Régimen de la Legítima Defensa van a llevar a un aumento de la violencia en la sociedad (la que ya se encuentra soliviantada en infinidad de circunstancias, como son los espectáculos deportivos, el tránsito y situaciones de vecindad, entre otras) en la medida en que esto sea visto como una carta de libertad en el accionar, sin conocer claramente los límites de la "racionalidad" a la que la propuesta se refiere.

En el **artículo 2** se incluyen una serie de agravantes muy especiales, los que pueden ser discutibles o no en cuanto a la envergadura de la pena. Ya se encontraban previstos los agravantes cuando el homicidio muy especialmente agravado se llevara a cabo contra

---

<sup>2</sup> "...El que obra en defensa de su persona o derechos, o de la persona o derechos de otro, siempre que concurren las circunstancias siguientes: b) Necesidad racional del medio empleado para repelerla o impedir el daño" (hasta ahí el texto original), pero se agrega: "El medio se considerará racional cuando resulte ser una respuesta suficiente y adecuada a fin de conjurar el peligro derivado de la agresión sufrida. Cuando la defensa deba ser ejercida respecto de cualquier derecho de contenido patrimonial, la racionalidad deberá ser apreciada con prescindencia de que no haya existido o ya hubiera cesado una agresión física a la persona que se defiende".

funcionarios policiales, jueces o fiscales; de manera que siguen sin incluirse otros funcionarios judiciales.

El **artículo 4** modifica la figura del desacato (art. 173 del Código Penal, CP), al agregar un inciso referido a la Resistencia al arresto que establece: “Si en la resistencia al arresto se agrediera o atentara contra la autoridad pública, la pena será de seis meses de prisión a cuatro años de penitenciaría”. Cabe pensar que debería probarse que aquel que recibió la supuesta orden de detención, efectivamente la oyó o tuvo claro que se refería a él o ella en un lugar público; de lo contrario caeríamos en la aplicación de una norma en forma permanente y sin prueba en contrario, casi de responsabilidad objetiva. Pero, además, aquel que quiere fugarse, puede ser una persona inocente que se asusta. Por otro lado, el giro “obstruyendo la acción de la autoridad” es de contenido poco claro y resulta de muy amplio margen de valoración. La figura ya está regulada por los arts. 171 y 172 del Código Penal.

El **artículo 11** agrega otra figura al desacato: “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 en itinere, será castigado con una pena de 3 meses a 12 meses prisión”. Estas conductas ya están previstas en el delito de Atentado (arts. 171 y 172 del CP) y no se entiende la razón para diferenciar a estos funcionarios de otros como los judiciales y municipales (en particular, los inspectores de tránsito) que suelen atravesar situaciones similares. Todo resulta carente de necesidad y mucho menos de ser objeto de una ley de urgencia.

El **artículo 16** incorpora como delito el retiro no autorizado o la destrucción intencional, total o parcial, de los dispositivos de rastreo y control electrónico que se le hubieren colocado<sup>3</sup>.

El **artículo 17** regula la protección a trabajadores de la educación y de la salud pública y privada.<sup>4</sup> Este artículo es importante en la medida en que refiere a situaciones frecuentes en la cotidianeidad, por lo menos, montevideana.

---

<sup>3</sup> “Toda persona que deba portar, por disposición judicial, un medio o dispositivo de rastreo y control electrónico, tales como pulseras electrónicas, tobilleras electrónicas o dispositivos similares, deberá preservarlo en las mismas condiciones en que le fuera entregado y colocado, conservándolo con la diligencia de un buen padre de familia. El retiro no autorizado o la destrucción intencional, total o parcial, del medio o dispositivo de control electrónico por parte de la persona que deba portarlo o de un tercero será castigado con una pena de diez meses a dieciocho meses de prisión y con 20 UR a 900 UR de multa”.

<sup>4</sup> “El que, invocando un vínculo con el alumno, dentro del establecimiento educativo de gestión pública o privada al que éste concurre, o en las inmediaciones del mismo, realice cualquiera de las siguientes acciones: hostigar, insultar, atacar físicamente o verbalmente, maltratar, menospreciar o perturbar emocional e intelectualmente a los trabajadores de la educación, será pasible de una multa de hasta 80 UR (ochenta unidades reajustables) y de la imposición de algunas de las medidas sustitutivas previstas en el artículo 3 de la ley Nº17.726, de 26 de diciembre de 2003. Lo dispuesto en el presente artículo será de aplicación cuando se hostigue, se insulte, se ataque físicamente o verbalmente, se maltrate, se menosprecie o se perturbe emocional o intelectualmente a los trabajadores de la salud pública o privada. El que arroje elementos de cualquier naturaleza contra un trabajador de la educación o contra un bien de utilidad educativa, o que ingrese sin autorización a una escuela o liceo y no se retire a requerimiento del personal autorizado, o que perturbe de cualquier manera el ejercicio de la función educativa, o que provoque escándalo o inciten a la violencia, será pasible de una multa de hasta 50 UR (cincuenta unidades reajustables) y de la imposición de algunas de las medidas sustitutivas previstas en el artículo 3 de la ley Nº 17.726, de 26 de diciembre de 2003.

El **artículo 18** modifica el Art. 100 de la Ley 19.293 (actual Código), agregando una serie de numerales que dicen: “100.2. La decisión del Ministerio Público de no iniciar la persecución penal o abandonar la ya iniciada se adoptará siempre por resolución fundada, se notificará a la víctima y se remitirá al tribunal competente, conjuntamente con sus antecedentes, para el control de su regularidad formal y para su examen, pudiendo en consecuencia el tribunal desestimar la resolución del Ministerio Público y ordenar el inicio de la persecución penal o retomar la ya iniciada. La resolución no admitirá recursos...”. Esto implica cambiar la naturaleza del proceso, que ya no será acusatorio sino intermedio, evidenciando una suerte de desconfianza en los operadores del sistema.

Y agrega: “100.3 La víctima podrá solicitar al tribunal que ordene el reexamen del caso por el fiscal subrogante, dentro de los treinta días de la notificación. 100.4 Si oídos el peticionante y el fiscal actuante, el tribunal considerare que existen elementos suficientes para iniciar la persecución penal o retomar la ya iniciada, ordenará en la misma audiencia y sin más trámite el reexamen del caso por el fiscal subrogante, lo que notificará al jerarca del Ministerio Público para su conocimiento. La resolución no admitirá recursos. El fiscal actuante hasta ese momento quedará inhibido de seguir entendiendo en el asunto. 100.5 Las actuaciones se remitirán al fiscal subrogante, quien dispondrá de un plazo de veinte días para expedirse. La decisión del fiscal subrogante concluirá la cuestión y se comunicará al tribunal, al jerarca del Ministerio Público y al peticionante que solicitó el reexamen del caso. 100.6 El fiscal no podrá aplicar este principio en caso que el imputado hubiere sido beneficiado con su aplicación, dentro de los tres años anteriores, por hechos de similar naturaleza.” Evidentemente, la independencia del Fiscal queda acotada en relación al régimen actual y habrá más tramitaciones a sumar al descomunal marco de trabajo que hoy se tiene.

Las modificaciones propuestas en **los artículos 19, 20, 21 y 22** se refieren a las actuaciones policiales previas a la comunicación a la Fiscalía del acaecimiento de un hecho con apariencia delictiva. Dice: “(Información al Ministerio Público). Recibida una denuncia o conocido por cualquier medio el acaecimiento de un hecho con apariencia delictiva, la autoridad administrativa informará inmediatamente y por el medio más expeditivo al Ministerio Público. Sin perjuicio de ello, procederá cuando corresponda a realizar las actuaciones previstas en el artículo precedente, respecto de las cuales se cumplirá la obligación de información inmediata a la autoridad competente”. Se busca otorgar un plazo de cuatro horas a la autoridad administrativa para efectuar la comunicación. A renglón seguido, indica que la referida autoridad administrativa proceda a realizar las diligencias que correspondan a la investigación del hecho. Esto significa que se produce la apertura de un espacio en el cual la autoridad policial o quien haga sus veces, podrá efectuar diligencias a efectos del esclarecimiento de los hechos sin los límites a la autoridad administrativa hoy existente, incluso desde la propia identificación de la persona y hasta el derecho del detenido a que se informe a un familiar o cualquier persona de su detención en la dependencia. También disponía el art. 56 que se quiere derogar: “El afectado no podrá ser ingresado a celdas o calabozos, ni mantenido en contacto con otras personas detenidas”. Estas previsiones del actual Código buscaban disminuir la posibilidad de corrupción. En la redacción actual de esta norma, se habla de “declaración voluntaria del indagado ante la policía, la que se encontraría obligada a informar

a éste sus derechos”. Pero estas previsiones- nítidamente aceptables en la hipótesis acorde a derecho de la policía- se pueden volver una mera expresión de derechos sin protección cuando el detenido permanecerá en manos policiales durante un lapso de cuatro horas.

También se modifica el art. 57 que refiere a las potestades del Fiscal de Corte especificando los límites del mismo al establecer: “Las instrucciones generales no podrán afectar ni menoscabar en forma directa o indirecta la independencia de los Fiscales Letrados (artículo 46).” Parece leerse una impresión de parte de quien propone, en el sentido de que los Fiscales, hoy por hoy, no son independientes.

El art. 189 refería 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. En el caso del **artículo 24** del proyecto, se modifica el registro de las personas regulado por el actual art. 190 de la ley, facultando a la policía para el registro en iguales condiciones que las antes establecidas y dando cuenta posteriormente al Fiscal. El **artículo 25**, lo que agrega en sustancia es el inciso final que dice: “... Queda asimismo habilitado el registro policial de personas, de vestimenta, equipaje y vehículo, en busca de armas, drogas u objetos robados, en el marco de procedimientos policiales preventivos rutinarios”, dado a la autoridad administrativa a que realice inspecciones a las personas, vestimenta y equipaje así como su vehículo en procedimientos de inspección rutinarios. Y se agrega la facultad para el personal militar en cumplimiento de la ley No. 19.677, esto es, la custodia de puestos fronterizos.

En el **artículo 27** se reforma el instituto del proceso abreviado que regulaba el art. 272 de la ley No. 19.293, diciendo en su primer inciso: “Se aplicará el proceso abreviado para el juzgamiento de hechos que constituyan delitos cuyo tipo básico esté castigado con una pena mínima no superior a cuatro años de penitenciaría o de una pena no privativa de libertad, cualquiera fuere la entidad de esta última”. Se varía el mínimo de la pena, llevándolo a cuatro años, la aplicación del proceso abreviado para hechos a que dé lugar la tipificación delictual a una pena mínima no mayor de seis años. El cambio en los límites influirá en cuanto a que la mayoría de los juicios se deberán llevar adelante por el proceso ordinario, lo que complicará al sistema porque el tipo de delitos que quedan comprendidos en el juicio ordinario que serán los más graves y, probablemente, la mayoría.

El **artículo 28** regula el proceso abreviado, estableciendo lo siguiente: “El proceso abreviado se regirá por lo establecido en el proceso ordinario, con las siguientes modificaciones (se aclara que se modifica tan solo el art. 273.6). La solicitud de la pena disminuida por parte del Ministerio Público, referida en el inciso 273.2, no podrá ser inferior al mínimo previsto por el delito correspondiente. El texto anterior exigía la aplicación del mínimo solamente para los delitos que el propio artículo mencionaba (violación, abuso sexual y abuso sexual especialmente agravado, atentado violento al pudor, abuso sexual sin contacto corporal y homicidio con dolo directo), extendiéndose el requisito a la totalidad de los delitos.

Los **artículos 29 y 30** se refieren al Proceso simplificado, que no existía en el proceso actualmente vigente. El mismo implica que el Ministerio Público al entender suficiente la prueba reunida para fundar la acusación podrá pedir la tramitación del proceso simplificado. Si

la Defensa no se opusiere, así se realizará. Se sepulta con estos artículos el proceso acusatorio en nuestro derecho, indubitablemente: ahora se tendrá un proceso que no es ni acusatorio, ni inquisitivo, es una mezcla cuyos causas y alcances no se logran atisbar.

El **artículo 31** dispone que las salidas transitorias y la prisión domiciliaria se deberán otorgar con la preceptiva decisión por parte del Tribunal de la aplicación de un dispositivo de rastreo con lo cual el instituto parece ser inaplicable porque la escasa cantidad de que se dispone de dichos implementos resulta, hoy por hoy, absolutamente sorprendente y la propia norma propuesta así lo establece.

Los **artículos 32, 33 y 34** establecen un nuevo sistema de libertad que recorta los anteriores: la “Libertad a prueba”, derogando el instituto de la libertad vigilada y el de la suspensión condicional de la pena. Dice el proyecto sobre este tipo de libertad que: “las penas privativas de libertad podrán cumplirse en régimen de "libertad a prueba" en los casos y bajo las condiciones que se establecen en la presente ley”. Por ella se pretende someter al penado “... al cumplimiento de un programa de actividades orientado a su reinserción social en el ámbito personal, comunitario y laboral a través de una intervención individualizada y bajo la aplicación de ciertas condiciones especiales”. En esto, en realidad, no varía en demasía la situación previamente existente.

Y agrega que la vigilancia y orientación “..permanentes.. . estará a cargo de la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida, dependiente del Ministerio del Interior”. El funcionamiento de la llamada OSLA por su sigla, no es bueno. En efecto, deberá, además de las expresiones o intenciones de la presente ley, aceptarse el procedimiento porque no alcanza hoy a cumplir los requerimientos que el sistema establece. La libertad a prueba solamente podrá disponerse siempre que se refiera a delitos culposos o ultraintencionales (conforme al art. 18 del CP) o dolosos pero, en este caso, con penas menores a los 24 meses de prisión, lo que viene a colocar al sistema en la situación existente, en cuanto a penas de encarcelamiento, al C.P.P. (Ley 15.032) ya derogado. Esto va a implicar un crecimiento de la población carcelaria absolutamente inevitable. Tampoco procedería la libertad a prueba en casos de reincidencia, reiteración o habitualidad.

Sin perjuicio de lo anterior, tampoco podrá sustituirse la pena privativa de libertad por la libertad a prueba cuando se trate de alguno de los delitos que se enunciarán a continuación, sea este tentado o consumado y cualquiera sea la forma de participación del penado: rapiña; rapiña con privación de libertad; copamiento; extorción; secuestro; homicidio doloso o sus agravantes; hurto con circunstancias agravantes; delitos de la ley de droga; crímenes de lesa humanidad o vinculados al lavado de activos y genocidio (ley 18.026); tráfico y trata de personas (Ley 18.250) o tráfico de armas (Ley. 19.247). También hay obligaciones como determinar el lugar de residencia; presentación ante la OSLA y la seccional; u obligaciones como ser asistir a programas de tratamiento de rehabilitación de sustancias; prohibición de acudir a determinados lugares; prohibición de acercamiento a la víctima, a sus familiares u otras personas o mantener comunicación con ellas; obligación de mantenerse en el domicilio o lugar que el tribunal determine; cumplir programas laborales, culturales, educativos; tratamiento de la violencia u otros similares; prohibición de conducir vehículos; tareas

comunitarias . El incumplimiento calificado de grave conlleva revocación inmediata por parte del Juez, sin necesidad de audiencia, lo que puede llevar a situaciones injustas.

En **los artículos 35, 36, 37, 38 y 40** se produce otra modificación al proceso acusatorio puesto que al establecerse los requisitos de la prisión preventiva, que podía decretarse –en la hipótesis del actual texto- a pedido del Ministerio Público pero en la reforma actual se indica que, para resolver, el Juez podrá acceder a la carpeta fiscal, cosa que antes no era necesario. Se agrega el hurto con agravantes dentro del elenco de delitos donde el Fiscal deberá pedir la prisión preventiva.

Por el art. 36 del texto proyectado, se incorporan los delitos de rapiña; rapiña con privación de libertad; copamiento y extorsión al elenco de delitos donde no será aplicable la Libertad Anticipada, lo que conlleva a que la inmensa mayoría de las personas privadas de libertad no puedan acceder a este beneficio lo cual no es beneficioso para aquellos casos de personas que, habiendo infringido la ley, llegan a una recuperación durante su reclusión.

El art. 37 del proyecto sustituye el inciso 4 del art. 264 de la Ley N° 19.293, (Código del Proceso Penal) por el siguiente: "El legajo de la Fiscalía podrá ser consultado por el órgano jurisdiccional". Ello implica, claramente, otro golpe terminal para el proceso acusatorio y es una norma que va en el mismo sentido de valoración antes expresado.

También introduce cambios el art. 38 cuando deja fuera la posibilidad de arribos a acuerdos probatorios entre las partes, pudiéndose debatir en el proceso toda la cuestión, lo que es otra norma que pretende reducir los poderes del Ministerio Público.

Pasando al art. 40, este faculta al Juez a disponer –a solicitud de alguna de las partes y si no hubieran podido obtenerlas antes, lo que deberán justificar- la realización de pruebas que las partes no hubieren pedido –cosa que antes no ocurría– y considerare de importancia para el contenido del proceso.

A su vez, por el **artículo 41**, se dispone que si "...en ocasión de la producción de una prueba en el juicio oral surgiere una controversia relacionada exclusivamente con su veracidad, autenticidad o integridad, el juez podrá autorizar la presentación de nuevas pruebas destinadas a esclarecer esos puntos, aunque ellas no hubieren sido ofrecidas oportunamente (arts. 127y 128) y siempre que no hubiere sido posible prever su necesidad". Todo ello conlleva, una vez más, una variante al proceso acusatorio vigente, contribuyendo a generar un proceso acusa inquisitorio.

La pregunta que cabe hacerse al examinar estas reformas es: ¿por qué todos los partidos políticos con representación parlamentaria votaron la modificación del Código del proceso Penal?

Por el **artículo 42** se introduce una reforma en lo atinente al instituto de la libertad anticipada que es el siguiente: "Cuando el beneficio se otorgue a penados extranjeros que no residan legalmente en el país, el Poder Ejecutivo podrá disponer, su expulsión del territorio nacional".

En la **sección II** relativa a la **Secretaría de Inteligencia Estratégica 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, 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 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 caber un sinfín 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.

Finalmente, respecto a la posibilidad de que el personal policial en retiro, pueda seguir manipulando armas, debe comprobar su idoneidad presente (no se esclarece cada cuanto tiempo); a la vez que no parece repararse en que la preparación requiere estar apto en materia de reacciones y reflejos, además de las otras consideraciones ya realizadas en el informe anterior que se mantienen in totum.

## EDUCACIÓN

La **sección III** sobre **Educación** comprende los artículos 130 a 204 de la ley, son 74 artículos en total (siete más que en la versión presentada anteriormente), siendo conjuntamente con la sección relativa a Seguridad, las más extensas de la 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 proyecto. 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.

La 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.*

La 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.

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 147 elimina el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) a la vez que el artículo 185 y siguientes, sustituyen 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.

El cambio queda claro en tanto se subordina a la educación pública a una concepción de educación en la que lo privado tiene un lugar preponderante.

ii. *Concentración en la toma de decisiones.*

En la LUC 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.

Si bien la última versión plantea consulta con las autoridades de los organismos estatales autónomos de enseñanza, vemos que es sólo la consulta manteniéndose la resolución en el MEC.

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 180. 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 proyecto, se ignora dicha autonomía y por ende sería violatorio de la Constitución.

El PIT CNT en su 9º 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, técnica, 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.

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 articulación 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 proyecto 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 sub-sistemas, 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.

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 proyecto 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 lineamientos 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 en 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 y los cambios propuestos en la ley de inclusión financiera, que aparecen bajo el título de libertad financiera. Estos artículos están contenidos en los capítulos I y IV de la sección de Economía y Empresas Públicas (sección IV). Asimismo, en esta unidad temática se analizó el capítulo vinculado a la titularidad sobre inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias (capítulo III) de la sección VI de Sector Agropecuario.

### 1. *Sobre la aplicación de una regla fiscal en Uruguay*

Los artículos 204 a 210 del proyecto 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 205 del proyecto 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 204 esto abarcará a la Administración Central y a los organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución. El artículo 207 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 proyecto 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 cuarto punto de la sección IV de Economía y Empresas Públicas del proyecto 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 213 a 220).

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 proyecto 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 proyecto 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 permitió 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 permitió 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 368 y 369 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 sí 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.

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.

Se dispone que el Estado fomentará acuerdos en el marco de promoción y defensa de la competencia de la ubicación y uso compartido de la infraestructura; a lo que se agrega, que se permitirá el acceso o uso de las redes de comunicaciones electrónicas, es decir, las entidades titulares de infraestructura, en especial de telecomunicaciones, prestaran servicios mayoritarios a otros prestadores, en condiciones equitativas, no discriminatorias, objetivas, transparentes, neutrales y bajo precio de mercado para todos los prestadores.

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.

Se propone que el Poder Ejecutivo examinará 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.

En consecuencia a 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 lo que refiere a la portabilidad numérica, 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.

De aprobarse el citado proyecto de ley 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, nos preocupa la contradicción que se genera entre el proyecto y la información recibida del futuro Ministro de Transporte y Obras Públicas, donde expresa que se llevará a cabo únicamente el traspaso de los puertos deportivos que gestiona DNH hacia la ANP y que esto no implicará el desmantelamiento de la DNH, lo que es un gran contradicción.

Esta modificación no solo debilitará el rol de la ANP como empresa pública, perjudicando su rentabilidad –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 Nº 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 RRHH 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 proyecto 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. Se observan procesos que liberalizan y favorecen la privatización, con pautas discrecionales -centralizadoras en la toma de decisiones- a la hora de instrumentar acciones y de impulsar 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 proyecto 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 proyecto 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 proyecto 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 con este proyecto se pretenden crear nuevas oficinas y organismos que ya existen actualmente en la Administración con los mismos cometidos, aunque se planteen como una nueva arquitectura institucional tendientes a concentrar el poder de las decisiones en el seno de representantes directos del Presidente.

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.

Los cambios introducidos en los primeros capítulos de la **sección V Eficiencia del Estado**, generan una serie de interrogantes en materia de como se implementarán o el alcance práctico de los mismos. En especial, los introducidos en el capítulo 5 de “Fortalecimiento del Servicio Civil” donde se crea una figura de “Delegado Sectorial” o los referidos al Capítulo 6 de “Normas sobre Reclutamiento, Selección, Traslado y Redistribución de Funcionarios” donde se introduce un cambio a pedido de las organizaciones sindicales involucradas (COFE). Si bien el decreto 90/020 buscaba resolver el inconveniente sobre el tope en el llenado de vacantes, exceptúa del tope a los cargos al personal docente, de la salud y del interior avocado directamente a las funciones de seguridad. Asimismo, es que el decreto estaría limitado, previendo múltiples excepciones a los límites del llenado de vacantes. A esto se suma, que el decreto refiere a vacantes “generadas” en tanto, en lo que refiere a las Empresas Públicas, a las “existentes”

Se establece la posibilidad de que funcionarios profesionales y técnicos se puedan inscribir en una lista para ser redistribuido. No resulta claro cuáles serían los criterios para dicha selección. En particular, preocupa el grado de discrecionalidad en dicha designación. Incluso no resulta del todo claro el destino de la vacante de origen. ¿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?

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?

Se plantea la posibilidad de traslado de funcionarios entre Entes Autónomos y Servicios Descentralizados e Incisos de la Administración Central. Se entiende necesario contar con las garantías mínimas de condiciones para dicho traslado. Nuevamente, preocupa la falta de criterios que eviten su uso discrecional. Por ejemplo, la aceptación por escrito del trabajador respecto al traslado. 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.

Cabe señalar que los entes autónomos y servicios descentralizados son personas públicas estatales que poseen poderes plenos de administración y actúan con autonomía. La Constitución los regula, estableciéndose la autonomía. En forma unánime la doctrina administrativista ha sostenido que los entes autónomos ejercen exclusivamente función

administrativa y su grado de autonomía implica el ejercicio de todos los poderes de administración. Con esta modificación, el Poder Ejecutivo invade dichas autonomías. El caso de los Servicios Descentralizados es más discutible.

Se incluye un artículo que establece que el Poder Ejecutivo podrá comunicar a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (EAPP) su criterio 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. Surgen dudas respecto a los plazos y mecanismos que se aplican para obligar al cumplimiento de los criterios fijados por el Poder Ejecutivo, si no daña la autonomía constitucional de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Entendemos que la Ley debería especificar que este proceso se realizará cumpliendo con lo estipulado en la Ley de Negociación Colectiva.

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.

Existen otros ejemplos, vinculados al 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. De este modo, existen procesos que jaquean algunas de las representaciones sociales que se instrumentaron en instancias consultivos en el entramado institucional.

En la **sección VI** relativa al **Sector Agropecuario**, se aprecia que los cambios institucionales propuestos por el Poder Ejecutivo atentan contra las políticas públicas que pretendieron promover el desarrollo de los productores agropecuarios más desfavorecidos, el mantenimiento de la población rural en su hábitat, la transparencia en cuanto a los beneficiarios de esa actividad evitando la extranjerización de la tierra y el lavado de activos.

En lo que refiere al Instituto Nacional de Colonización, se propone un cambio que elimina el requisito de residir en el predio, lo que es contrario al espíritu de la ley de promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural.

Por su parte, en lo que respecta al “Fortalecimiento del Instituto Nacional de Carnes” se elimina el contralor oficial de la calidad comercial como requisito para la habilitación de la exportación por el INAC. En clara colisión de intereses solo el INAC formado por productores agropecuarios controla la calidad de sus propias exportaciones.

En lo que refiere al capítulo “Modificación del Código Rural” con la aprobación de la Ley, se permitirá la venta sin marca ni señal, es decir, sin control estatal de su trazabilidad, de las crías

de los ganados cuando los establecimientos de lechería justifiquen seguir el sistema de ordeño sin cría y a alimentación artificial, en perjuicio de la transparencia en la titularidad y control sanitario de la res y el predio en el que se ubica.

La Sección prevé la creación del “Instituto Nacional de la Granja” como persona pública no estatal, eliminando uno de los cometidos originales del MGAP conforme a la ley orgánica y quitándolo de la órbita estatal de la Administración Central como unidad ejecutora de esa cartera. El Consejo Directivo está integrado por ocho miembros, siendo el Presidente quien dirime un empate. En cuanto a la remisión al MVOTMA no corresponde pues la misma ley separa al Ministerio de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por lo que corresponde corregir de qué Ministerio será el integrante del Consejo Directivo.

Se observa por tanto, que la designación de los 4 representantes de los productores granjeros al Consejo Directivo del nuevo ING, está en manos del Poder Ejecutivo a propuesta de los representantes de las carteras que lo integran sin ninguna intervención de la representatividad de dichos granjeros, sobretodo, cuando el Presidente tiene doble voto en caso de empate. Lo que hace que la nueva persona jurídica creada puede estar absolutamente desvinculada de la mayoría del sector que dice representar.

También se crea el “Instituto Nacional Bienestar Animal” como órgano desconcentrado del MGAP el cual constituirá una Unidad Ejecutora del Inciso 007. Se elimina la referencia a la tenencia responsable y el Instituto será dirigido por un Consejo Directivo conformado con un representante del MGAP, que lo presidirá, un representante del Ministerio de Salud Pública (Comisión Nacional Honoraria de Zoonosis), un representante del Ministerio del Interior, un representante del Congreso de Intendentes, un representante del Facultad de Veterinaria, un representante de las agremiaciones de productores rurales y un representante de las protectoras de animales. El Consejo Directivo reglamentará su funcionamiento y sesionará semanalmente. Resulta incongruente que un Instituto integrado por 3 ministerios y el Congreso nacional de intendentes sea una Unidad ejecutora de uno de esos ministerios, el MGAP.

En síntesis, la Sección VI tiene una carencia básica, pues no plantea ninguna norma destinada a superar problemas importantes del sector, en el sentido del país productivo. Nada propone en la dirección de resolver la pérdida de productores, repoblar el campo, o la extranjerización de la tierra, o la mejora de la competitividad y una mejor inserción en los mercados mundiales. No plantea nada relativo a mejorar la calidad de los alimentos, o un aumento de su producción. Ninguna propuesta para el desarrollo rural, para la inclusión de los sectores rurales subordinados, o para desarrollar nuevas actividades, en nuevos territorios, por parte de nuevos actores económicos. En cambio se aprecia claramente la naturaleza intencionalmente dirigista del gobierno, sobrevuela una concepción neoliberal, desreguladora de las normas vigentes, quitándole al Estado el rol de amortiguador de las desigualdades propias del capitalismo uruguayo. Se favorece la entrada sin controles de capitales, pretende ir “rodeando” al Instituto Nacional de Colonización, quitándole tierras, desprestigiándolo, al tiempo que les hace mandados a pedidos puntuales de campaña, como desafectar tierras, disminuyendo su patrimonio actual, sacar a los gobiernos departamentales de las

habilitaciones de carnicerías, facilitar la venta de terneros a los consignatarios, crear el instituto de la granja, o la institucionalidad para las protectoras de animales.

## RELACIONES LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

Los aspectos vinculados a Relaciones laborales y Seguridad social aparecen contemplados en la sección VII de la ley, la que se divide en cinco capítulos. El primero de estos capítulos (Libertad de trabajo y derecho de dirección de la empresa) hace mención a las relaciones laborales mientras que los siguientes están más vinculados a la seguridad social. El capítulo II refiere a la Comisión de Expertos sobre Seguridad Social; el III trata sobre las Adecuaciones al sistema que administra el BPS; el capítulo IV hace referencia a la Compatibilidad de Empleo y Jubilación mientras que el capítulo V trata sobre la Elección de los Directores Sociales del Banco de Previsión Social.

El **capítulo I, Libertad de Trabajo y Derecho de Dirección de la empresa**, consta de un único artículo (398) y se realizan al respecto las siguientes puntualizaciones al respecto:

- i. En el proyecto vigente de LUC fue modificado el título del Capítulo I de la sección VII, el que pasó de ser “Sobre el Ejercicio del Derecho de Huelga” a “Libertad de Trabajo y Derecho de Dirección de la empresa”. Este último título asimila un derecho de carácter fundamental como el trabajo libre, con una potestad del empleador de dirigir y organizar el trabajo dentro de su establecimiento, cuestión absolutamente improcedente.
- ii. En el proyecto vigente, se elimina la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para imponer restricciones al Derecho de Huelga como sí estaba estipulado en el párrafo segundo del artículo 349 del anteproyecto anterior.
- iii. Respecto a lo sustancial, 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.
- iv. 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.

Establecer que *“El Estado garantizará el ejercicio pacífico del derecho de huelga, el derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los respectivos establecimientos y el derecho de la dirección de las empresas a ingresar a las instalaciones libremente”*, supone por un lado que la huelga en sí misma no es pacífica, lo cual es un error, pero por otro lado no expresa cómo garantizará el Estado el desarrollo pacífico de esas medidas, dejando entrever restricciones al ejercicio del derecho de huelga.

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

- v. 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.
- vi. 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 de este; 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.

Sobre el **capítulo II, Seguridad Social – Comisión de expertos**, que comprende los artículos 399 a 404, cabe destacar que 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. Con respecto al proyecto anterior, se reducen los plazos de trabajo de la Comisión, se elimina la venia parlamentaria para su conformación, se quita participación al Ministerio de Trabajo y se elimina la convocatoria a expertos internacionales, todo lo cual refuerza aún más la idea de que una Comisión de este tipo debería trabajar subordinadamente a un verdadero Diálogo Social Participativo y democrático.

El **capítulo III, Seguridad Social – Adecuación al sistema que administra el BPS**, consta de un único artículo (405), refiere a la desafiliación del sistema mixto (cincuentones). La elección al final de la vida activa que se propone en dicho artículo, 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.

El **capítulo IV sobre Compatibilidad de Jubilación y Empleo** (artículo 406), propone la delegación en el Poder Ejecutivo de la posibilidad de aplicar un mecanismo de compatibilidad entre jubilación y trabajo.

Al respecto, cabe aclarar que la mayoría de los trabajadores comprendidos en el ámbito de afiliación de BPS no tiene compatibilidad. Además, no es un tema urgente por lo que 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.

Asimismo, cabe destacar que por medio de este artículo no se establece una compatibilidad entre jubilación y trabajo, sino que se faculta al PE a implementarlo.

Finalmente, en relación a la **Elección de los directores sociales en el BPS (capítulo V**, compuesto únicamente por el artículo 407), la modificación propuesta 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 propuesta al respecto atenta contra un acuerdo elaborado entre todas las representaciones sociales involucradas y que llevó más de un año de trabajo y elaboración de acuerdos.

Adicionalmente, al igual que en el punto anterior, 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.

En este apartado cabe destacar además, lo dispuesto en la **sección XI, Otras disposiciones**, en su **capítulo I, De la protección a la libre circulación de personas**. En el primer artículo de este capítulo (artículo 492), no existe diferenciación 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 atentando 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. 57º de la Constitución (inciso 3º) 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.

## **POLÍTICAS SOCIALES**

En el apartado relativo a políticas sociales se abordan las secciones VIII y IX de la ley, que hacen referencia a Desarrollo social y salud (sección VIII) y a la Normativa sobre la emergencia en vivienda (sección IX).

La sección VIII de la LUC comienza con un capítulo de propuesta de **Nuevo escenario para el desarrollo de las políticas sociales**. En primer término, se proponen modificaciones a las competencias del Ministerio de Desarrollo Social (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.

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 y la de establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada. Además, se quitan facultades ejecutivas al MIDES definidas en el inciso B del artículo 9 de la ley de creación del Ministerio en el año 2005.

La LUC propone incorporar en la ley el control de las “condicionalidades asociadas a los programas de beneficios” lo cual entendemos que es un retroceso. Se pasan a concebir las políticas sociales de transferencia monetaria como beneficios en lugar de como un mecanismo para reparar una situación de vulneración de derechos que afecta a determinadas personas de la sociedad. Condicionar las transferencias además estaría implicando que las mismas tienen como objetivo estimular determinadas conductas en la población que las recibe, cuando en realidad su objetivo central es, como se dijo anteriormente, reparar (o comenzar a reparar) una situación de vulneración de derechos económicos básicos.

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

En el caso del Consejo Asesor del Adulto Mayor, se plantea reducir la participación de la sociedad civil, que hoy es de hasta 3 personas, a un total de 2.

Al INJU se le rebaja su papel rector en las políticas de juventud. En la legislación actual este Instituto tiene como cometido “formular, ejecutar y evaluar las políticas nacionales relativas a la juventud” mientras que la redacción del proyecto de LUC plantea “diseñar y proponer políticas”, “generar y proponer acuerdos”, etc.

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 están 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 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 artículo 419 se habilita a Ministro y Subsecretario del MIDES a recibir hasta 115 pases de comisión, cuando la ley vigente establece que el máximo de pases en comisión es 10 para los ministros y 5 para los subsecretarios.

En el **capítulo II** referido a **Mejoras en el régimen de adopciones**, se perciben cambios que apuntan a 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.

Debemos ver también que (más allá de que la intención de mejorar el proceso de adopción de niños es obviamente compatible) 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 el **capítulo III de Creación de la agencia de evaluación y control de medicamentos de tecnologías sanitarias**, creemos en primer término que un tema de esta envergadura no corresponde a una ley de urgente consideración. Para su discusión debiera darse un proceso participativo, con debate informado de todas las partes y análisis de la experiencia internacional en este sentido. Se plantea en la ley una composición del consejo asesor de esta agencia que nos genera dudas (en particular no hay representación de trabajadores y usuarios, solo indirectamente a través de la JUNASA).

El **capítulo IV titulado Recursos para financiar los tratamientos de alto costo**, se compone de dos artículos. Uno 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. El segundo artículo determina que el 25% del valor de los activos del “Fondo de Bienes Decomisados de la Junta Nacional de Drogas” así como el 25% del valor de los bienes, productos o instrumentos decomisados conforme con lo dispuesto en la Ley N°19.574 (ley integral contra el lavado de activos) se destinen al Fondo Nacional de Recursos con destino exclusivo a cubrir procedimientos de medicina altamente especializada y medicamentos de alto costo.

En lo que hace al tema de la **Normativa sobre la emergencia de vivienda (sección IX)** debemos afirmar en términos generales, que no nos parece que los artículos de la LUC contengan medidas que contribuyan a solucionar de forma sustantiva la “emergencia” en vivienda que allí se plantea. Son 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 tenemos básicamente dos valoraciones críticas para plantear. 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 hemos 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 de que se propone como mecanismo para solucionar el problema de la vivienda en Montevideo un modelo nuevo, mientras que se deja por fuera completamente otro modelo como lo es el cooperativo.

En segundo lugar, se visualiza como peligroso el nuevo régimen que se plantea para los arrendamientos sin garantía. Queremos aclarar que hoy en día nada impide este tipo de arrendamientos. Lo que hace la LUC es principalmente establecer cambios en los plazos de desalojo y lanzamientos en estos casos. Visualizamos que los nuevos plazos serían extremadamente cortos. En el caso de los buenos pagadores, al vencer el contrato, actualmente se tiene un plazo de un año para resolver nueva vivienda mientras que 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 y el nuevo plazo sería de apenas 6 días. Es 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 8 y 9 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.