



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1134-6035

ISSN: 1989-8991

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Castillo Fernández, Marcelo; Midaglia, Carmen
Política social y laboral en el Cono Sur en el siglo XXI.
Progresos y retrocesos en un nuevo contexto político
Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 30, 2022, pp. 72-87
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11006>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281573431005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Referencia: Castillo Fernández y M., Midaglia, C. (2022). Política social y laboral en el Cono Sur en el siglo XXI. Progresos y retrocesos en un nuevo contexto político. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 72-87. <https://doi.org/10.24965/gapp.11006>

Política social y laboral en el Cono Sur en el siglo XXI. Progresos y retrocesos en un nuevo contexto político

Social and Labor policy in Argentina, Brasil and Uruguay in the XXI century. Progress and setbacks in a new political context

Castillo Fernández, Marcelo

Universidad de la República de Uruguay (Uruguay)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8289-7891>

marcelo.castillo@cienciassociales.edu.uy

NOTA BIOGRÁFICA

Docente e investigador del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar). Es integrante del Área de Estado y Políticas Públicas y de la de Economía Política y Bienestar. Además, es miembro de la directiva del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

Midaglia, Carmen

Universidad de la República de Uruguay (Uruguay)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2495-2041>

carmen.midaglia@cienciassociales.edu.uy

NOTA BIOGRÁFICA

Docente e investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Integra el Área de Estado y Políticas Públicas y la de Economía Política y Bienestar. Es Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores; Co-coordinadora del Grupo de Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO y del Grupo de Investigación de Políticas Públicas de ALACIP.

RESUMEN

Los cambios de orientación política de los gobiernos Latinoamericanos se han transformado en un campo fértil de estudios para identificar diversos cambios en materia de políticas públicas, especialmente en las de bienestar social. El objetivo de este artículo es analizar las reformas introducidas en las administraciones políticas calificadas de Izquierda –o Progresistas– y de Derecha –o Conservadoras– en Argentina, Brasil y Uruguay desde inicios del siglo XXI hasta el presente en las políticas de asistencia social y laboral. Estas dos de prestaciones públicas tienen especial relevancia socioeconómica y política, en la medida que la de asistencia se dirige a poblaciones vulnerables con incidencia electoral, y las laborales a grupos organizados con capacidad de incidir opinión pública. Las fuentes de información que respaldan este trabajo son secundarias, relativas a documentos oficiales de programas de asistencia y laborales y estadísticas provenientes de sistemas de información pública, a lo que se agregan estudios técnicos de ambas políticas sociales.

PALABRAS CLAVE

Asistencia social; políticas laborales; gobiernos de izquierda y de derecha.

ABSTRACT

The changes in political orientation of Latin American governments have become an interesting field of study to identify different types of reorganizations in public policies, especially in social welfare. The objective of this article is to analyze the reforms introduced in political administrations qualified as Left –or Progressive– and Right –or Conservative– in Argentina, Brazil and Uruguay from the beginning of the 21st century to the present in social assistance and labor protections policies. These two arenas of public policies have special socioeconomic and political relevance, to the extent that assistance is aimed at vulnerable populations with an electoral impact, and labor is aimed at organized groups with the capacity to influence public opinion. The sources of information that support this work are secondary, related to official documents of assistance and labor programs and statistics from public information systems, to which technical studies of both social policies are added.

KEYWORDS

Social assistant; labor policy; left and right governments.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. FUNDAMENTACIÓN Y PRECISIONES CONCEPTUALES. 1.1. ROTACIÓN DE GOBIERNO Y CAMBIO IDEOLÓGICO EN AMÉRICA LATINA. 1.2. BIENESTAR EN CLAVE DE IZQUIERDA Y DERECHA EN AMÉRICA LATINA. 2. RESULTADOS: LAS POLÍTICAS LABORALES Y ASISTENCIALES DURANTE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS Y CONSERVADORES. 2.1. POLÍTICAS DE ASISTENCIA DURANTE EL PROGRESISMO. 2.2. POLÍTICAS DE ASISTENCIA DURANTE LOS GOBIERNOS CONSERVADORES. 2.3. POLÍTICAS LABORALES DURANTE EL PROGRESISMO. 2.3.1. Argentina período 2003 al 2015. 2.3.2. Brasil período del 2003 al 2016. 2.3.3. Uruguay 2005-2019. 2.4. LAS POLÍTICAS LABORALES DURANTE LOS GOBIERNOS CONSERVADORES. 2.4.1. Las políticas laborales del Macrismo en Argentina 2015-2019. 2.4.2. La reforma laboral durante el Gobierno de Temer 2016-2019. 2.4.3. Las propuestas laborales en campaña electoral y el primer año de gobierno de Lacalle en Uruguay 2019-actual. CONSIDERACIONES FINALES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

A partir de los procesos de reforma socioeconómica pro-mercado impulsados en la década de los años '80 en los países occidentales se ha considerado, en más de una ocasión, la pertinencia académica de utilizar la distinción conceptual de izquierda y derecha para referirse a las orientaciones específicas de las políticas públicas vinculadas con la redistribución económica.

América Latina ha agregado a ese debate discusiones acerca del rendimiento analítico de utilizar este tipo de categorías conceptuales, no sólo considerando las opciones de políticas públicas, sino también atendiendo el nuevo escenario político regional, relativo a la estabilidad democrática, luego de reiteradas rupturas institucionales sufridas a lo largo del siglo xx (Rovira Kaltwasser, 2014). De ahí, se ajustaron los clásicos calificativos de orientación política y se comenzó a designar en clave de Nueva Izquierda y Nueva Derecha a las fuerzas partidarias que se distinguían, entre otros aspectos, en las estrategias de crecimiento y en las modalidades de tramitar el conflicto distributivo, compartiendo la defensa de las reglas democráticas en la toma de decisiones públicas (Giordano, 2014).

Las políticas de bienestar social se transformaron en un campo de estudio fértil en el intento de identificar si estas categorías analíticas eran útiles para captar diferencias de las opciones de protección promovidas por fuerzas políticas de diferente signo ideológico. En estos escenarios políticos, el objetivo de este artículo es analizar los cambios introducidos en las políticas de asistencia y la laboral bajo las administraciones políticas calificadas de Izquierda o Progresistas y de Derecha o Conservadoras en Argentina, Brasil y Uruguay desde los comienzos del siglo XXI hasta el presente. Estas dos arenas de políticas públicas son importantes desde el punto vista social y político debido a que la primera, la de asistencia, se dirige a poblaciones vulnerables, dispersas en el territorio, pero con incidencia electoral, y las laborales a grupos organizados (sindicatos) con capacidad de generar opinión pública. El trabajo

muestra la importancia de la ideología del gobierno en las opciones de políticas sociales que se promueven en los casos analizados.

La aparición de la pandemia por el virus COVID-19, se la considera como una variable interviniente, tendiente a moderar las reducciones de las protecciones públicas más allá de orientación de los gobiernos de turno, y su impacto se considerará con la información disponible de coyuntura.

1. FUNDAMENTACIÓN Y PRECISIONES CONCEPTUALES

La novedad de este trabajo radica en identificar estrategias específicas de cambio de políticas sociales en la actual etapa de retracción de la intervención estatal de la mano de las derechas políticas; y a la vez incorporar un caso de estudio escasamente analizado entre los países del Cono Sur, como es el Uruguay. Se considera Argentina, Brasil y Uruguay para comparar las líneas de protección social de los gobiernos de derecha en contraste con las implementadas por la izquierda en los tres países seleccionados. Se decidió excluir de este análisis a Chile pese a que comparte características con los casos estudiados debido a: i) por una parte, a la ausencia de reformas laborales de envergadura en el período democrático y ii) por otra, al contexto socioeconómico regional en que se procesaron cambios de administraciones políticas.

El artículo toma la clásica conceptualización de Bobbio respecto a qué interpretar por izquierda y derecha en el sentido que mientras que la Derecha entiende que las desigualdades son «naturales», la Izquierda las considera como productos sociales, modificables a través de la intervención del Estado. Esto no significa en palabras del autor, que la Izquierda «(...) pretenda eliminar todas las desigualdades o que la derecha las quiera conservar todas, sino como mucho que la primera es más igualitaria y la segunda es más desigualitaria» (Bobbio, 1995, p. 144). El análisis de los países seleccionados toma en cuenta las clasificaciones de Coppedge (1997) y Alcántara (2008) para interpretar las posiciones de izquierda y derecha de las Administraciones políticas de turno.

Las fuentes de información utilizadas son secundarias, relativas a documentos oficiales de programas de asistencia y laborales, estadísticas provenientes de sistemas de información pública, a lo que se agregan estudios técnicos y académicos referidos a las mencionadas políticas sociales.

1.1. Rotación de gobierno y cambio ideológico en América Latina

En los últimos quince años una parte significativa de la investigación latinoamericana se centró en considerar el «llamado giro a la izquierda» que consistió en estudiar el desempeño de los gobiernos de izquierda en diversas arenas de políticas públicas. Se realizaron esfuerzos por clasificar a estas nuevas fuerzas políticas, ya sea en términos de variables políticas partidarias (organización interna y formas de vinculación con su electorado (Levitsky and Roberts, 2011); tipos de liderazgos y reformas socioeconómicas promovidas, considerándolas en clave de populistas o socialdemócratas (Panizza y Miorelli, 2009), así como en su vinculación y aceptación de las reglas de juego democrático, diferenciando así a las viejas de las nuevas izquierdas (Natanson, 2008).

Los gobiernos de izquierda regionales fueron sucedidos por un ascenso relativamente generalizado de los partidos o coaliciones de derecha que obligó a modificar el foco de atención de los especialistas. En esta oportunidad, intentó precisar los diversos tipos de partidos conservadores y las estrategias más utilizadas para ganar apoyo electoral y desacreditar a sus oponentes políticos.

Una caracterización preliminar de las derechas políticas permite vislumbrar dos grupos de colectividades políticas. Una de ellas, constituida por partidos políticos institucionalizados que se asocian a los legados de los regímenes dictatoriales latinoamericanos, y además cuentan con aparatos territoriales que le permitieron ganar apoyo de los sectores populares, mediante movilizaciones e intercambios clientelares. La otra derecha, se podría calificar de moderna, carece de reivindicaciones del pasado autoritario, y su base electoral se construye a partir de robustos dispositivos de marketing político en torno a sus candidatos logrando así ganar adhesiones de ciudadanos independientes (Luna and Rovira Kaltwasser, 2011).

El resurgimiento de las fuerzas de derecha en América del Sur se enmarca en un contexto de estancamiento y crisis económica, que se caracteriza por cierto descenso de los precios internacionales de las

materias primas, el aumento del déficit fiscal y el incremento de los niveles de desocupación en esos países, (CEPAL, 2020). En esta situación socioeconómica, el discurso político de la derecha resalta la eficiencia económica como un principio de la gestión administrativa, la austeridad en el gasto público, asociada a recortes en las prestaciones sociales y simultáneamente acusaciones de «prácticas de corrupción» en el manejo de los recursos estatales de parte de las izquierdas.

Este escenario político genera una serie de incertidumbres acerca del «futuro de las políticas sociales» en América Latina, de acuerdo a los planteos de un conjunto de analistas en la temática, (Fairfield y Garay, 2017; Niedzwiecki y Pribble, 2017). Las dudas se redimensionan en un presente en el que la pandemia por el virus COVID-19 aumenta las dificultades económicas de estas naciones y se incrementa aceleradamente el deterioro de las condiciones de vida de amplios segmentos poblacionales.

1.2. Bienestar en clave de Izquierda y Derecha en América Latina

La evidencia disponible muestra que los gobiernos de izquierda de la región, más allá de sus diferencias organizativas y opciones ideológicas, han expandido políticas de bienestar en arenas públicas estratégicas (laboral, salud y asistencia) y, en algunos casos, moderaron las estructuras de desigualdad social, facilitados por un contexto de crecimiento económico (Cook and Bazler, 2013; Pribble, 2013; Garay, 2016).

Los avances más significativos supusieron regulaciones laborales; expansión y mejoras de inversión pública en el sector salud, y la promoción de medidas de asistencia como los llamados programas de transferencias monetarias condicionadas, entre otros (Midaglia y Castillo, 2018; Carneiro et al., 2021). Cabe señalar que este tipo de política de asistencia no fue un sello distintivo de las izquierdas, ya que se instrumentaron en la mayoría de los países del continente como una política de época, con independencia de la orientación de los gobiernos de turno. La diferencia en este plano pareció radicar en los montos otorgados mediante las transferencias monetarias (Barba, 2019).

Existe cierto consenso que los factores que facilitaron la expansión de las políticas sociales han sido esencialmente políticos, relativos a la estabilidad y funcionamiento de los sistemas democráticos regionales. La competencia electoral y la movilización social (Garay, 2016), reforzada por la orientación ideológica de las administraciones políticas (Huber and Stephens, 2012), se transformaron en las variables explicativas de este proceso de incremento de bienestar. El crecimiento económico del período ha sido evaluado en términos de condición necesaria pero no suficiente en el aumento de la inversión pública, aunque ciertos análisis presentan alguna variante interpretativa que refuerza la incidencia de las causas económicas y disminuye la importancia de la ideología de izquierda en este movimiento expansionista de las protecciones (Altman y Castiglioni, 2019). Martín-Mayoral y Sastre (2017) destacan que el incremento de la deuda pudo ser un factor para políticas públicas de más envergadura por parte de las administraciones de izquierda.

En un escenario de competencia política y de crisis o estancamiento económico se preveía la rotación en el signo ideológico de las fuerzas políticas gobernantes, no obstante, se consideraba difícil un retorno a las políticas sociales minimalistas que dominaron los años '90. La nueva oposición política conformada por representantes de las izquierdas y los actores colectivos o movimientos sociales defensores del bienestar, serían un freno para el desmantelamiento de los avances logrados en materia de protección, (Filgueira 2018; Niedzwiecki and Pribble, 2017).

En el presente se cuenta de alguna evidencia sobre las revisiones que han impulsado los gobiernos de derecha del Cono Sur en un contexto sanitario de pre-pandemia, que permite identificar algunas tendencias de reformulación de las políticas sociales.

En términos generales, estos análisis muestran que las posibilidades de reformas restrictivas del bienestar se encuentran estrechamente asociadas a la fortaleza de la oposición política, que se traduce en amenaza electoral constante por el potencial crecimiento en el apoyo ciudadano y a la obtención de escaños parlamentarios, (Niedzwiecki and Pribble, 2017). Se agrega, como un factor estratégico en ese escenario político dominado por las fuerzas de derecha, las movilizaciones sociales y protestas sostenidas en el tiempo, en el entendido que son fenómenos políticos desestabilizadores de los gobiernos, (Fairfield and Garay, 2017).

Más allá de la variabilidad de los mecanismos adoptados de revisión de las protecciones sociales por los gobiernos regionales de derecha, se registran pautas constantes de reformulación, indicativas que

los ajustes impulsados que han supuesto retracciones significativas de las intervenciones estatales en materia social.

Es a partir de este estado de discusión teórica que el presente artículo se plantea, como hipótesis de trabajo que los gobiernos calificados de izquierda tienden a mejorar el gasto, la cobertura y el conjunto de derechos sociales en general y en particular los de asistencia y los laborales. En cambio, la derecha mantiene las intervenciones de asistencia, aunque tiende a variar la pauta de gestión instituida, de manera de modificar la lógica de provisión de esos bienes y en consecuencia redefinir las clientelas. En el área laboral, estas fuerzas políticas tienden a recortar los beneficios vinculados al trabajo de modo de favorecer a los grupos empresariales.

2. RESULTADOS: LAS POLÍTICAS LABORALES Y ASISTENCIALES DURANTE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS Y CONSERVADORES

2.1. Políticas de asistencia durante el progresismo

La expansión regional de las políticas asistenciales fue una de las «marcas de época» en materia de protección en el nuevo siglo, que como ya se señaló, trascendió la orientación política de los gobiernos de turno (Midaglia, Ordoñez y Valencia, 2018). Es así que la inclusión de las poblaciones vulnerables a los sistemas nacionales de protección, vía las prestaciones de asistencia desvinculadas del mercado formal de empleo, específicamente los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), se convirtieron en uno de los instrumentos públicos que facilitaron la denominada *segunda incorporación* ciudadana (Rossi and Silva, 2018). La primera incorporación de los sectores populares a los patrones básicos de bienestar se procesó en América Latina entre la década de los años 1930 a 1950, fundamentalmente a partir de las políticas laborales (Collier and Collier, 1991).

La novedad política de estas prestaciones radicó en la forma en que se accedía a ese tipo de bienes, en la medida que se establecieron criterios explícitos y públicos de elegibilidad de los beneficiarios. Esta lógica de distribución de recursos públicos hacia los sectores populares se diferenció de las prácticas utilizadas en el siglo XX, en las que predominaban pautas discrecionales y de manipulación política en la adjudicación de bienes sociales (Garay, Palmer-Rubin and Poertner, 2020).

No obstante, las características compartidas entre las políticas de asistencia impulsadas en la región, se constatan diferencias significativas relativas a la «bondad» de los montos transferidos y en el tratamiento más o menos punitivo de las contraprestaciones para la recepción de los beneficios (Barba, 2019).

En el caso de Argentina, se instrumentaron distintos planes en la atención a los grupos en condición de pobreza, de modo de responder a la complejidad de las situaciones de vulnerabilidad. Ese país definió como una de las líneas estratégicas de protección, las políticas de activación laboral, asociados a las demandas de los movimientos sociales de desocupados. Finalmente, en el año 2009, se aprobó el principal programa de transferencias, la *Asignación Universal por Hijo*, que reforzó la vigencia de su legado de bienestar, ya que utilizó un instrumento propio de su sistema de seguridad social universal e involucró a la agencia estatal referente en esta materia (Danani, 2018). Corresponde anticipar que Uruguay transitó un camino similar, reafirmando de esta manera, los intentos de articulación institucional entre las nuevas y tradicionales políticas de asistencia.

Brasil por su parte, consagró el programa «estrella» en el Cono Sur, *Bolsa Familia*, luego de varios ensayos en clave de transferencias monetarias para las poblaciones en situación de pobreza durante los años '90. La característica distintiva de este programa es que se transformó en la prestación pública de asistencia de mayor cobertura en el país. A esto se agrega que contó con criterios de acceso comunes en el territorio nacional, pese a la estructura administrativa-política federada de Brasil (Ivo, 2008).

Uruguay transitó una ruta similar a la de Argentina en la medida que consagró una transferencia monetaria hacia los grupos vulnerables, reformulando un instrumento de asistencia clásico de su esquema de protección, como las Asignaciones Familiares. En esta oportunidad, el régimen de asignaciones familiares se enmarcó en un plan integral de atención a la pobreza, el *Plan de Equidad*. Corresponde agregar, que esa transferencia monetaria fue complementada por otra direccionada a reforzar la alimentación de las familias en extrema pobreza (Midaglia y Tejera, 2016).

TABLA 1. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS IMPLEMENTADOS DURANTE EL PROGRESISMO EN ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY

País	Nombre/Sigla	Año de Inicio	Organismo Responsable
Argentina	Plan Familias por la Inclusión Social (PF)	2005	Ministerio de Desarrollo Social
	Seguro de Capacitación y Empleo	2005	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
	Asignación Universal por Hijo	2009	ANSES
Brasil	Bolsa Familia	2003	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Uruguay	Plan de Equidad/Asignaciones Familiares (AFAM-PE)	2008	Ministerio de Desarrollo Social – BPS
	Tarjeta Uruguay Social	2008	Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia en base a páginas electrónicas oficiales de los Ministerios.

2.2. Políticas de asistencia durante los gobiernos conservadores

Como era de esperar, en esta nueva etapa los programas de asistencia sufrieron recortes en los márgenes. No obstante, se registraron algunos ajustes, producto de la falta de inversiones sostenidas, modificaciones en los montos de las transferencias y en la modalidad de gestión de esas transferencias. Cabe anotar que, en el caso uruguayo, hubo coincidencia entre el cambio de la orientación del gobierno (progresista a conservador) con la emergencia sanitaria de la pandemia por el virus COVID-19 y el deterioro acelerado de la situación socioeconómica del país. De cualquier manera, se constata que los recursos públicos aportados para enfrentar el contexto social crítico que atraviesa el país se consideran insuficientes para moderar los procesos de empobrecimiento de la población (Midaglia y Castillo, 2021).

La Argentina gobernada por la coalición política Cambiemos (2015 a 2019), que llevó de presidente de la nación a Mauricio Macri, debilitó el nuevo componente de asistencia social construido a partir de la crisis de 2002. La estrategia utilizada en ese proceso de deterioro de este tipo de protecciones, es posible calificarlo en términos de «recorte encubierto», que consistió en una pérdida de poder adquisitivo del programa argentino de transferencia monetaria (AUH); y en la ausencia de iniciativas sociales que ofrecieran protecciones frente al empeoramiento de la situación económica.

Más allá de las medidas de ajuste moderado de este tipo de programas, se evidenció cierto fortalecimiento de algunas líneas de acción, como la asociada al trabajo protegido, específicamente, el Programa Argentina Trabaja. Interesa destacar que la modalidad de implementación adoptada pareció facilitar la consagración de pautas clientelares en el acceso a los beneficios, ya que los planes se otorgaron a organizaciones sociales como «moneda de cambio» para promover la desactivación de las movilizaciones sociales.

El caso brasileño ha sido emblemático en materia de recortes de la inversión pública en el período a cargo del gobierno de M. Temer (2016-2019), que accedió a la presidencia a partir de la aplicación de un recurso parlamentario legal de juicio político, el *impeachment*. El nuevo Ejecutivo tuvo condiciones institucionales para aplicar una estrategia radical de limitación del gasto y de las inversiones públicas, inhibitoria de ampliación de las políticas sociales (Satyro, Del Pino y Midaglia, 2021).

En este escenario político se propició una reducción del presupuesto adjudicado a los programas de Transferencias Monetarias, en particular el Bolsa Familia que sufrió un recorte sustantivo de los montos asignados en el año 2018. Esa tendencia de debilitamiento de las iniciativas sociales se acompañó con una disminución drástica en el número de beneficiarios. La información disponible refiere a que ante determinadas irregularidades identificadas por la nueva administración se cancelaron un millón de transferencias monetarias, tanto las relativas a los derechos sociales básicos como a las focalizadas hacia la pobreza¹.

¹ El gobierno canceló 469.000 subsidios para familias pobres y suspendió otros 654.000, tras detectar irregularidades en el programa Bolsa Familia (al respecto ver: Infobae edición de 8 de noviembre de 2016: <https://www.infobae.com> o también edición de la misma fecha del Diario Folha de Sao Paulo www.folha.uol.com.br).

Este patrón de recorte de las protecciones públicas se reforzó con la desactivación paulatina de programas sociales que reforzaban la operativa de las mencionadas transferencias. Al igual que en Argentina, estas prestaciones dejaron de ser considerados en clave de derechos y pasaron a interpretarse como medidas de contención de conflictos sociales (Quiroga y Juncos Castillo, 2020).

La Administración Política subsiguiente, a cargo del presidente Jair Bolsonaro, continuó con esta línea de acción y si bien se abrieron debates políticos sobre la posibilidad de ahondar en los recortes de estos programas, la oposición política y la situación de emergencia sanitaria cercenó esa posibilidad en el presente.

En Uruguay, el actual gobierno a cargo de la coalición conservadora (2020 al presente), encabezada por uno de los partidos políticos tradicionales, el partido Nacional, comenzó su gestión teniendo que administrar la crisis sanitaria y sus consecuencias socioeconómicas. De acuerdo a lo ya planteado, las medidas adoptadas en el plano de la asistencia social están resultando insuficientes frente al incremento de los niveles de pobreza en el país.

Los cambios impulsados en el campo de la asistencia social se concentraron en los programas complementarios a las prestaciones monetarias, como las iniciativas de trabajo protegido, cooperativas sociales, apoyo socio educativo a los jóvenes, entre los más destacados, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (Midaglia y Castillo, 2021). Una de las principales novedades que se instrumentaron en el contexto de pandemia fue una transferencia monetaria dirigida a la adquisición de alimentos, denominada Cupón Canasta de Emergencia, pero a más de un año de implementada a junio de 2021, se carece de información precisa sobre la cantidad de cupones de canastas otorgados debido a que los documentos públicos que contienen ese tipo de información la agrupan con el de otras prestaciones, como las Canastas físicas que brinda el MIDES.

2.3. Políticas laborales durante el progresismo

Las medidas laborales se convirtieron para las izquierdas latinoamericanas en una arena privilegiada de intervención, en el intento de regular un mercado de trabajo liberalizado en los años '90. No hay lugar a duda que estas políticas de bienestar son piezas claves en el conflicto redistributivo de las sociedades modernas, no sólo por los impactos sociales que generan asociados a las mejoras de las condiciones de empleo, sino también por los efectos políticos vinculados a la acción colectiva de los sindicatos.

2.3.1. Argentina período 2003 al 2015

Durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y las dos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se produjeron un importante número de modificaciones de la política laboral de Argentina. En materia de derechos colectivos se retomaron las leyes de negociaciones colectivas pre-existentes, asimismo se amplió la cobertura (se incluyeron a nuevas categorías de trabajadoras como las domésticas) y se cambió la dinámica de funcionamiento de la negociación colectiva.

A partir del año 2004, se institucionalizó el tripartismo como espacio relevante para la negociación salarial (Etchemendy, 2011), mediante el funcionamiento de tres instituciones claves: el Consejo de Salario, la Paritaria Nacional Docente y la Comisión Nacional del Trabajo Agrario².

La negociación colectiva jugó un rol estratégico para contemplar las profundas diferencias en la estructura productiva y laboral del país debido a que la determinación del salario por parte del Estado se constituyó en un instrumento central para impulsar mayores niveles de homogeneidad entre las distintas ramas de actividad. A través de la fijación salarial y del incremento de las capacidades de los organismos fiscalizadores, el Estado desempeñó un rol relevante ante los actores socioeconómicos. Simultáneamente, se incrementó el poder de los sindicatos mediante los acuerdos por salarios mínimos o pagos diferenciados para trabajadores potencialmente vulnerables por ciertos atributos³.

Durante las administraciones kirchneristas se llevó a cabo una importante regulación del mercado de trabajo y consecuentemente el fortalecimiento de los derechos laborales colectivos e individuales como: la

² El Consejo de Salario se ocupa de la definición del piso salarial o según su denominación Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) para todos los trabajadores del país (sin diferencia de ramas de actividad o lugar de trabajo) y fue creado por Ley en el año 1991, pero recién se puso en práctica en el año 2004. Los otros dos espacios, junto al SMVM, establecen las pautas generales que toman las relaciones laborales en toda la economía, sea mediante la fijación del SMVM o a través de los parámetros que se establecen con la Paritaria Nacional Docente o la Comisión Nacional del Trabajo Agrario.

³ Ese aumento del poder de negociación de los sindicatos se acrecentó aún más a partir de la Ley 26.425, que permitió que se afiliaran personas mayores de 16 años sin necesidad de autorización, lo que llevó a un incremento en el número de afiliados de los sindicatos.

protección de líderes sindicales; garantías para el derecho de huelga; reglamentación del contrato de trabajo y de la comunicación de su rescisión; mejoras en los mecanismos de indemnización por despido; incremento de los montos de la prestación por desempleo y protecciones especiales, entre otros beneficios.

Este conjunto de mejoras de los derechos de trabajo y las relaciones laborales no inhabilitaron el crecimiento económico. Estas mejoras sociales no inhibieron que el trabajo no registrado y la expansión de la tercerización laboral se utilizara como mecanismo de contratación de las grandes empresas, impidiendo un desarrollo más homogéneo de las condiciones de trabajo. Por otra parte, el poder político de los sindicatos fue un obstáculo para lograr mayores niveles de democratización en esas organizaciones.

2.3.2. Brasil período del 2003 al 2016

El Partido de los Trabajadores (PT) brasileiro a cargo de la administración política en esa etapa no tuvo el monopolio de la representación de los de los trabajadores organizados, que se expresa en la fragmentación del movimiento sindical brasileiro, en el que coexisten numerosas centrales sindicales. La falta de mayorías parlamentarias y la enorme variedad de actores empresariales y sindicales con los que negociar, llevó a que las reformas emprendidas por el PT en este campo buscaran optimizar el modelo de relaciones laborales, mejorando esencialmente los derechos individuales del trabajo. La escasa representación parlamentaria del partido gobernante sumada a la alta fragmentación legislativa llevó a aprobar pocos cambios generales en el modelo⁴, no obstante, se consagraron algunas modificaciones en esta arena de política pública.

En relación a los derechos colectivos se amplió la cobertura de la negociación colectiva a partir de la incorporación de los trabajadores de la Administración Pública Federal y de las trabajadoras domésticas. Además de estas incorporaciones, se otorgó el reconocimiento a nuevas centrales sindicales y la posibilidad de acceder a las contribuciones obligatorias (Ley 11.648/2009).

Los derechos individuales de trabajo se constituyeron en el rubro en el que se registraron cambios sustantivos, entre los que figuran, los aumentos significativos del salario mínimo (Ley 12.382/2011), ascendiendo al final de los dos mandatos del presidente Lula, en un 54 % (Cook y Bazler, 2013). También se consagraron ampliaciones de la figura de contrato unipersonal en algunas categorías laborales (Ley 11.196/2005, 11.442/2007) y la reglamentación de los contratos temporales de los trabajadores rurales (Ley 11.718/2008). Por último, dos medidas laborales de importancia en el período fueron la reglamentación del derecho de huelga de los funcionarios públicos y la prohibición del trabajo infantil.

Importa destacar, que los gobiernos progresistas en Brasil intentaron generar una reforma laboral y sindical de envergadura a través de instancias de diálogo y negociación. Sin embargo, los resultados obtenidos en el plano fueron escasos, en términos de modificación de la histórica matriz corporativista del modelo sindical brasileiro. El peso de las corporaciones sindicales seguramente contribuyó a la explicación del carácter moderado de las reformas, a lo que se agrega la indicada fragmentación partidaria en el escenario parlamentario (Antía et al., en prensa).

2.3.3. Uruguay 2005-2019

La asunción del gobierno por la coalición de izquierda Frente Amplio (FA) en el año 2005 supuso el inicio de un período de fortalecimiento de las posiciones de los trabajadores en las políticas laborales del país.

En el campo de los derechos colectivos, la medida más importante que tomó el FA fue la reinstalación de la negociación colectiva tripartita. Se volvieron a convocar a los Consejos de Salarios a partir de la ley vigente del año 1943, pero en esta oportunidad, se incluyeron a categorías laborales anteriormente excluidas de este tipo de negociación como los trabajadores públicos, los rurales y las empleadas domésticas. La institucionalización de ese tipo de política sobre las relaciones capital y trabajo se consagraría en el año 2009 con la promulgación de las leyes de negociación colectiva para el sector privado (Ley N.º 18.566) y para el sector público (Ley N.º 18.508)⁵.

Al igual que en Argentina y Brasil, en el plano de los derechos colectivos se promovieron disposiciones normativas referidas al desarrollo de la actividad sindical, como la Ley N.º 17.940⁶ de promoción y protec-

⁴ En ese sentido, sólo a modo de ejemplo, en el primer gobierno del PT en la Cámara de Diputados había 16 partidos con representación parlamentaria y el de mayor caudal, el PT, contaba con el 17 % (da Silva y Cunha, 2005).

⁵ Leyes referenciadas en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes> con acceso hasta mayo 2021.

⁶ Leyes referenciadas en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes> con acceso hasta mayo 2021.

ción sindical aprobada en el año 2006. Esas medidas llevaron a un reposicionamiento de los sindicatos y simultáneamente el Estado asumió un lugar central en la regulación de las relaciones entre capital y trabajo.

En materia de derechos individuales, los gobiernos del FA aprobaron varias disposiciones favorables a los trabajadores, tales como la Ley de Prescripción de Acciones y Créditos Laborales (Ley 18.091) que amplía el período para el reclamo de deudas por parte del trabajador; la Ley de Tercealizaciones (Ley N.º 18.099) que fija la responsabilidad laboral de las empresas en las actividades o la mano de obra tercerizada; y la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial (Ley 19.196), que establece pautas penales para el empresariado en caso de incumplimiento de las normas de seguridad en el trabajo⁷.

El análisis de este caso, al igual que los anteriores, evidencia que la mayor regulación de las relaciones entre capital y trabajo no impidió el buen desempeño de la economía, acompañada de un crecimiento sostenido del salario real, un descenso de la tasa del desempleo y del nivel de conflictividad laboral.

El cuadro que se presenta a continuación sintetiza las principales medidas laborales impulsadas durante los gobiernos progresistas en Argentina, Brasil y Uruguay.

TABLA 2. PRINCIPALES MEDIDAS LABORALES DURANTE EL PROGRESISMO EN ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY

Tipos de medidas	Argentina (2003-2015)*	Brasil (2003-2016)**	Uruguay (2005-2019)***
Relación individual de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Desarticulación de las leyes de flexibilización laboral. Normas de garantía al derecho de huelga. Obligación de preaviso para cualquiera de las partes en caso de extinción de la relación contractual. Reglamentación de jornada laboral completa. Reglamentación de las indemnizaciones por despido. Reglamentación de seguros de desempleo. Protecciones para trabajadores vulnerables (ej. los trabajadores a domicilio). Inembargabilidad de las sumas percibidas por pagos de prestaciones asistenciales. Prohibición del trabajo infantil y regulación del adolescente. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento sostenido del salario mínimo. Ampliación de la figura de contrato unipersonal en algunas categorías laborales. Contrato temporal de trabajadores rurales. Reglamentación del derecho a huelga de los funcionarios públicos. Prohibición del trabajo infantil y regulación del adolescente. 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación de la descentralización empresarial (tercealizaciones). Ley de Prescripción de Acciones y Créditos Laborales (extiende el plazo del reclamo laboral). Regulación del trabajo en el servicio doméstico. Limitación legal de la jornada laboral y régimen de descansos en el sector rural. Abreviación de los procesos laborales. Régimen de licencias especiales con goce de sueldo. Cambio del rol del Estado ante ocupación de los lugares de trabajo. Prohibición del trabajo infantil y regulación del adolescente. Ley de Responsabilidad penal empresarial.
Dimensión colectiva de las relaciones de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Reactivación de las negociaciones colectivas de trabajo por actividad (centralización sectorial de la negociación colectiva, a cargo del sindicato con personería gremial). Ampliación de la cobertura de la negociación colectiva (trabajadoras domésticas). Se reactiva el Consejo del Salario Mínimo. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación de la cobertura de la negociación colectiva (inclusión de la Administración Pública de nivel federal y trabajadoras domésticas). Reconocimiento formal de nuevas centrales sindicales. 	<ul style="list-style-type: none"> Ley de protección y promoción de la Libertad Sindical. Ley de negociación colectiva para sector público y privado.

⁷ Leyes referenciadas en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes> con acceso hasta mayo 2021.

Tipos de medidas	Argentina (2003-2015)*	Brasil (2003-2016)**	Uruguay (2005-2019)***
Otras medidas	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del salario mínimo, aunque limitación «informal» de incrementos salariales consensuadas con los sindicatos. • Incremento del poder de los sindicatos en la determinación de la política laboral. • Fortalecimiento del rol del Estado para reponer la dinámica sindical, de negociación tripartita y de fiscalización laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del rol del Estado (Bases de información e inspecciones). • Creación de mecanismos institucionalizados de consulta con las centrales de trabajadores (Consejo de Desarrollo Social y Económico y el Fórum Nacional de Trabajo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del rol del Estado (Bases de información e inspecciones). • Convocatoria a mecanismos institucionalizados de diálogo social tripartito (ej. Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades).

* Fuentes para Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/normativa> con acceso hasta Mayo de 2021; <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial>

** Brasil en base a bibliografía citada.

*** Fuentes para Uruguay: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes> con acceso hasta mayo 2021 y Presidencia de la República: <https://www.presidencia.gub.uy/>

Fuente: Elaboración propia.

2.4. Las políticas laborales durante los gobiernos conservadores

A partir de 2015 comenzó la rotación de los partidos gobernantes en Argentina y Brasil, arribando a la conducción política de esos países partidos o coaliciones de derecha, que introducirían modificaciones en materia económica y laboral. Ese panorama de cambio de signo ideológico en las administraciones en el Cono Sur se completó con el triunfo de Lacalle en Uruguay en el año 2019. A continuación, se repasan las principales variantes de política de bienestar que se procesaron bajo gobiernos conservadores en Argentina y Brasil. En el caso uruguayo, se analizan brevemente las propuestas de campaña electoral que realizó el partido Nacional a cargo del Ejecutivo, y las medidas más sobresalientes que se implementaron en su primer año de gobierno.

2.4.1. Las políticas laborales del Macrismo en Argentina 2015-2019

El presidente Mauricio Macri obtuvo el triunfo electoral en segunda vuelta luego de haber sido la segunda fuerza política más votada en la primera ronda y, por esa razón asumió con minoría tanto en la Cámara de Senadores como de Diputados. Una de las primeras medidas fue avanzar en una política de despidos en el sector público durante el primer trimestre de 2016, a través del Ministerio de Modernización⁸.

Como ya se mencionó, durante la etapa de los gobiernos progresistas los sindicatos ganaron importantes posiciones de poder en el contexto político argentino. La nueva administración política se planteó reducir el poder y la movilización asociada en los reclamos laborales. El gobierno recurrió a prácticas de cooptación acompañadas de persecuciones u hostigamientos a la dirigencia gremial promovidas desde el Ejecutivo y/o trasladadas a la órbita del poder Judicial⁹. Históricamente los sindicatos basaron gran parte de su poder en el manejo de los fondos de las Obras Sociales para la cobertura sanitaria y de seguridad social. La estrategia del gobierno para disciplinar y debilitar a estos actores se centró en la negociación por el manejo de los

⁸ En mayo de 2016 el Parlamento emitió una Ley de Antidespidos que fue vetada por el presidente y que luego fue acompañada de la firma de un acuerdo anti despidos con la participación de una de las principales centrales sindicales, la Confederación General del Trabajo (CGT).

⁹ En los meses de diciembre de 2021 y enero de 2022 la Agencia Federal de Investigaciones realizó denuncias judiciales con videos donde miembros del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires articulaban acciones para accionar judicialmente en contra de dirigentes sindicales.

fondos de las Obras Sociales que en oportunidades facilitó la aceptación sindical de medidas masivas de despidos sin grandes movilizaciones.

Este estilo de desactivación de los reclamos sindicales se reforzó con una búsqueda controlar cualquier tipo de protesta de las organizaciones sociales. En ese marco se consagró un acuerdo de “Emergencia Social” entre el Ministerio de Desarrollo Social y una amplia gama de actores territoriales, que contribuyó a disminuir la conflictividad sociopolítica recurriendo al otorgamiento de planes públicos.

De acuerdo a lo planteado, el macrismo tuvo un claro objetivo político la reducción del poder de los sindicatos pero se encontró fuertes resistencias a las medidas que intentaba impulsar. Uno de los principales conflictos tuvo lugar con el sindicato docente tanto en el año 2016 como en el 2017 y llegó a su pico de conflictividad en el año 2018 cuando el gobierno eliminó la Paritaria Nacional Docente, provincializando (o llevándola a un nivel subnacional) la discusión de un piso de acuerdo salarial unificado para todo el país. La eliminación de la paritaria docente impactó en uno de los ya mencionados tres componentes centrales de la negociación colectiva del país.

Respecto a los derechos laborales colectivos también se produciría un retraimiento en el papel del Estado en torno a la convocatoria y arbitraje en la negociación colectiva. En términos formales se mantuvo la institucionalidad de la negociación, pero en la práctica se registró una baja de la cobertura de los trabajadores amparados por convenios y disminuyeron el número de convenios firmados (Pastrana y Trajtemberg, 2020). Esta disminución en la cobertura se debió, en parte, a la caída en la tasa de asalarización, pero también por la intervención del gobierno en frenar la firma de convenios que superaran los objetivos inflacionarios.

Esa dinámica de la negociación colectiva tendría otro capítulo adicional, en el año 2017, con la fijación por decreto del Salario Mínimo Vital y Móvil, el que no contempló un adecuado ajuste salarial, sino que supuso pérdida de salario real. En el acumulado de 2016 y 2017 la pérdida fue de un -4.2% y en el 2018 la caída se profundizaría por la evolución de los precios (devaluación del tipo de cambio) y los resultados de las negociaciones salariales (Strada, 2018).

Interesa agregar que la modificación del rol del Estado en la negociación colectiva y en el menor control público de las condiciones de trabajo se conjugó con un importante cambio en la composición estructural del empleo en el país, ya que se incrementó la modalidad de tercerización en las contrataciones, el cuentapropismo y la informalidad laboral (Strada, 2018).

2.4.2. La reforma laboral durante el Gobierno de Temer 2016-2019

Luego del referido proceso político de destitución, «*impeachment*» a la presidenta Dilma Rousseff, el nuevo presidente brasileño instrumentó un paquete de medidas económicas, sociales y políticas dentro de las que se inscribió la aprobación, en el año 2017, de la Reforma laboral más amplia en el país desde la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT) de 1943 (Carbonai, 2019).

La Reforma Laboral que fue calificada como precarizadora por las organizaciones sindicales y modernizadora de parte del gobierno, tuvo como núcleo central otorgarle una importancia inusitada a la negociación entre empleador y empleado, llegando adquirir casi status legal. Es así como, en el campo de los derechos colectivos, los acuerdos por sector, empresa e individuales pasaron a tener preeminencia sobre la legislación vigente. Los contratos privados adquirieron mayor importancia que las convenciones colectivas. Este cambio resulta polémico porque los rubros autorizados a negociar pueden afectar las normas sobre salud, seguridad y medicina en el trabajo. En otras palabras, la Ley N.º 13.467 de 13 de julio de 2017, estableció el retiro o la flexibilización de un conjunto amplio de derechos laborales, dándole un peso muy importante a lo negociado directamente entre las partes aunque lo acordado establezca condiciones por debajo de lo previsto en leyes vigentes.

Este tipo de cambios laborales fueron acompañados de modificaciones en las atribuciones y prerrogativas de los sindicatos como actores intermediadores de intereses laborales. La empresa puede a partir de la nueva Ley negociar las condiciones de trabajo a través de una comisión no sindical de representantes de los trabajadores. La reforma laboral creó un sistema de comisión de trabajadores dentro de las empresas que, aunque no invalidó las otras representaciones sindicales, rebajó su poder de negociación.

Otras de las modificaciones sustantivas para los sindicatos refieren a la contribución sindical, que pasó de ser obligatoria (equivalente a un día de salario al año) a voluntaria, limitando así una fuente segura de recursos económicos (Nahas, 2018). Además, se derogó la presencia sindical obligatoria en la finalización de los contratos laborales, de manera que cuando ocurre un despido o finalización de un contrato de trabajo

con más de un año de vigencia, ya no será obligatoria la presencia de un sindicato o la autoridad del Ministerio de Trabajo.

Continuando con los cambios de los derechos colectivos y en particular en materia de negociación laboral, la nueva Ley habilitó la «fuga» de ciertos tipos de trabajadores, ya que abrió la posibilidad de negociación individual de aquellos trabajadores con educación superior o salarios más altos.

En cuanto a los derechos individuales la reforma introdujo un número muy elevado de cambios entre los que figuran: «vacaciones que pueden ser fraccionadas y parcialmente pagadas como abono salarial, jornada de trabajo flexible e intermitente definida por el empleador, jornada de 12 x 36 horas, (...) flexibilización de los derechos laborales en el trabajo remoto, caducidad de los contratos de trabajo después del plazo negociado, despido negociado con pago de la mitad de los derechos existentes anteriormente, la multa por daños y acoso moral será proporcional al salario y limitada a un techo, flexibilización del trabajo de mujeres gestantes o lactantes en lugares insalubres (...)» (Marcadante et al., 2018, pp. 107-108).

Esta reforma laboral transforma profundamente las reglas de contratación y empleo desmontando gran parte de la legislación laboral del país. El conjunto de cambios normativos aprobados llevó a que en el año 2017 Brasil fuera incluido en la Comisión de Normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por posibles violaciones a compromisos internacionales de cumplimiento de las convenciones de ese organismo mundial (Marcadante et al., 2018).

A partir de las elecciones presidenciales del año 2018, en las que el triunfador resultó ser el candidato de ultraderecha Jair Bolsonaro, se ha mantenido la reforma laboral aprobada por el gobierno de Michel Temer.

2.4.3. Las propuestas laborales en campaña electoral y el primer año de gobierno de Lacalle en Uruguay 2019-actual

El actual presidente Lacalle obtuvo el triunfo electoral en segunda vuelta luego de haber conformado una coalición, denominada multicolor, que aglutinó a todos los partidos de centro derecha y derecha del país. Luego de 15 años de gobiernos del Frente Amplio, la derecha volvió al gobierno con un programa que, en esencia, promovía el ajuste y control del gasto público, la desburocratización y mejora de la eficiencia del aparato del Estado y el incremento de las políticas de seguridad ciudadana.

En la campaña electoral la coalición multicolor no planteó grandes diferencias en relación a la política de relaciones laborales que se llevó adelante en el país durante los gobiernos progresistas del FA, aunque sí se señalaron matices que daban pistas interesantes del rumbo que se impulsaría una vez en el gobierno.

En cuanto a los aspectos colectivos de las relaciones laborales, las fuerzas políticas opositoras al Frente Amplio, expresaba cierto un acuerdo sobre la necesidad de perfeccionar el funcionamiento de los Consejos de Salarios, a partir de un papel más neutral del gobierno en el tripartismo y con la instauración de un estilo de negociación basado en informes técnicos.

Las diferencias se tornan notorias respecto al nivel de centralización que debía tener la negociación colectiva. La coalición de derecha a cargo actualmente del gobierno, proponía que ese tipo de negociación se estableciera en el ámbito de las empresas y no de forma centralizada. En ese sentido, «Mientras el oficialismo “de la época (izquierda)” no plantea modificaciones relevantes al diseño actual –salvo una mayor relevancia del Consejo Superior Tripartito–, el bloque opositor plantea asignar mayor preponderancia a la negociación bipartita por empresa, acotando la negociación tripartita a los aspectos más básicos como la definición de mínimos por categoría.» (Bai, 2020, p. 2)¹⁰.

Respecto a otras dimensiones laborales las propuestas electorales del Partido Nacional a cargo del Ejecutivo en el presente, promovía cambios en el rol del Estado en esta materia. Es así que consideraba que el Gobierno debería generar confianza con equidistancia entre las partes negociadoras, asignándole una supuesta neutralidad a la intervención del Estado en las relaciones entre el capital y el trabajo. No obstante, establecía la necesidad de corregir las observaciones realizadas por la OIT a la Ley de Negociación Colectiva y derogar el decreto sobre ocupaciones en espacios laborales durante períodos de huelgas sindicales.

El gobierno de Lacalle asumió el 1º de marzo de 2020 y 13 días después se declaró la emergencia sanitaria por el virus COVID-19, por lo que las medidas llevadas a cabo en materia laboral deben enmarcarse en ese contexto de pandemia.

¹⁰ Para el nivel central, el Consejo Superior Tripartito, el Partido Nacional promovía la creación de un Consejo Técnico Asesor y, para facilitar la descentralización, mejorar el funcionamiento del mecanismo de descuelgue de los acuerdos centrales.

TABLA 3. PRINCIPALES MEDIDAS LABORALES DURANTE LOS GOBIERNOS CONSERVADORES EN ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY

Tipos de medidas	Argentina (2015-2019) Gobierno Macri*	Brasil (2016-2019) “Reforma Gob. Temer”**	Uruguay (2019-actual) Programa Partido Nacional y medidas de 1er año***
Relación individual de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Política de despidos en el sector público que habilitó a grandes empresas a efectuar ajuste de planteles. Expansión del cuentapropismo. 	<ul style="list-style-type: none"> No se modifican la cantidad de días de vacaciones, horas laborables por semana ni el aguinaldo, pero se pueden fraccionar. Se autoriza pago de salarios sobre una base horaria o por jornada, y no mensual. Reglamentación del trabajo desde el hogar. Amplía las posibilidades de tercerizar tareas, incluso la principal de la empresa. Se permite que las embarazadas trabajen en ambientes no del todo salubres. Flexibiliza las condiciones de despido. Condiciones para los litigios laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover un procedimiento general que garantice paz social.
Dimensión colectiva de las relaciones de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Aparente estabilidad institucional formal, pero baja en cobertura de la negociación colectiva y en la cantidad de convenios colectivos homologados debido a intervención informal del gobierno. Dinámica diferencial de funcionamiento de la negociación: SMVM se decretó desde el gobierno nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Los acuerdos por sector, empresa e individuales tienen preeminencia sobre la legislación vigente. La contribución sindical obligatoria pasa a ser voluntaria. La empresa puede negociar condiciones de trabajo por una comisión no sindical de representantes de los trabajadores. 	<ul style="list-style-type: none"> Perfeccionar el funcionamiento de los Consejos de Salarios. Crear Consejo Técnico asesor al Consejo Superior Tripartito. Mejorar el funcionamiento del mecanismo de descuelgue e incorporar la productividad en la negociación salarial.
Otras medidas	<ul style="list-style-type: none"> Retracción del rol del Estado. Estrategia de cooptación dirigencia sindical y de movimientos sociales. Agudización del comportamiento represivo ante la conflictividad laboral, acompañada con prácticas persecutorias de la dirigencia gremial. 	<ul style="list-style-type: none"> Retracción del rol del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno debe generar confianza con equidistancia entre las partes. Derogación de decreto sobre ocupaciones en lugares de trabajo. Comisión de Expertos para la Reforma de la Seguridad Social.

* Fuentes para Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/normativa> con acceso hasta Mayo de 2021; <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial>

** Brasil en base a bibliografía citada.

*** Fuentes para Uruguay: <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/leyes> con acceso hasta mayo 2021 y Presidencia de la República: <https://www.presidencia.gub.uy/>

Fuente: Elaboración propia.

Las relaciones colectivas durante el primer año de gobierno se centraron en una convocatoria de sólo algunos de los grupos de los Consejos de Salarios (Presidencia de la República, 2021). En cuanto al vínculo con los actores del sistema de relaciones laborales del país cabe resaltar dos medidas de particular relevancia. En primer lugar, tal como se había prometido en campaña, se derogó el decreto de ocupaciones en lugares de trabajo y se aprobó una nueva normativa. En segundo lugar, se presentó ante el Consejo Superior Tripartito de los Consejos de Salarios un anteproyecto de ley que establece la regulación de la personería gremial de las organizaciones sindicales.

Como se puede apreciar, en este primer año de gobierno no se desmontó el esquema de relaciones laborales establecidos durante los gobiernos progresistas del FA, sin embargo, comienza a vislumbrarse un cambio en el papel del Estado en la política laboral. El cuadro que se presenta a continuación muestra, sintéticamente, las medidas reseñadas en esta sección para los tres países en el período de gobiernos conservadores.

CONSIDERACIONES FINALES

En base al análisis realizado en torno a las principales políticas públicas en el campo de la asistencia social y laboral promocionadas durante el siglo XXI hasta el presente en Argentina, Brasil y Uruguay, resulta evidente que más allá de los contextos económicos de referencia, la orientación política de los gobiernos parece tener incidencia en las modificaciones de las políticas de bienestar, esencialmente las laborales.

En un escenario de crecimiento administrado por fuerzas políticas de izquierda o progresistas, se constató una expansión moderada de la intervención del Estado en las dos arenas de políticas seleccionadas, la de asistencia y la laboral, que no obstaculizaron el desempeño económico de esas naciones.

En el plano de la asistencia, se institucionalizaron las transferencias monetarias condicionadas y simultáneamente se instauraron o reforzaron organismos estatales encargados de las prestaciones dirigidas a poblaciones vulnerables que generalmente se desempeñan en el mercado de trabajo informal. Importa señalar, que las políticas de asistencia, así como la inauguración o reforzamiento de nuevos Ministerios o Secretarías Sociales, no fueron medidas adoptadas únicamente por las izquierdas políticas. Por el contrario, se establecieron en la mayoría de los países latinoamericanos, con independencia de la orientación política de los gobiernos de turno. Es así que se califican esas prestaciones y sus encuadres institucionales, en términos de iniciativas de «época», debido a la generalización regional registrada. No obstante, más allá de la expansión de estas iniciativas que comparten un diseño similar, se identifican diferencias, relativas a la bondad de los montos y bienes distribuidos.

En materia laboral, el cambio en la orientación de los gobiernos tiene una fuerte expresión en las modificaciones de las opciones y normativas que se han impulsado. Las administraciones de izquierda o progresistas tendieron a re-regular el mercado de trabajo, favoreciendo su formalización, a la vez que impulsaron mejoras en los derechos de trabajo individuales y colectivos. En este sentido, se comprueba que la negociación colectiva fue utilizada como instrumento central en la política laboral en un marco de un fortalecimiento del rol del Estado y de los organismos públicos de fiscalización y control del mercado de empleo. En cambio, los gobiernos de derecha o conservadores tendieron a debilitar y hasta suspender los avances consagrados en este rubro de bienestar. El caso brasileño se configura como paradigmático, ya que una administración de transición como la de Temer desmontó el modelo de relaciones laborales de forma radical, modificando criterios históricos de protección. La Argentina, gobernada por Macri intentó impulsar un cambio significativo en este plano, pero no contó con el apoyo político suficiente para aprobarlo. Uruguay, parece transitar una ruta similar a la de los países vecinos, pero la emergencia sanitaria constriñe la adopción de medidas de esa naturaleza.

El actual contexto de desactivación económica tiene incidencia en el paquete de medidas de protección social adoptadas, ya sea expansivas o restrictivas. No obstante, merece atención la limitación de derechos laborales colectivos bajo los gobiernos de derecha, en la medida que no parecen asociarse estrictamente con la desaceleración del crecimiento que atravesó la región, sino con una impronta política e ideológica de debilitamiento de los sindicatos, en la búsqueda de mayor control político del conflicto redistributivo.

Más allá, que el panorama de ajustes y revisiones bajo las administraciones de derecha es complejo, variable y depende la arena de política social, resulta evidente que en materia de trabajo la estrategia privilegiada fue el recorte explícito del conjunto de beneficios sociales y prerrogativas de los sindicatos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcantara, M. (2008). La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. En *Nueva Sociedad* (n.º 217, septiembre-octubre 2008). <https://nuso.org/articulo/la-ubicacion-ideologica-de-presidentes-y-partidos-de-izquierda-en-america-latina/>
- Altman, D. y Castiglioni, R. (2009). Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985-2000. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18(1), 14-40. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/199>
- Antía, F., Carneiro, F., Fuentes, G. y Midaglia, C. (en prensa). La historia de dos izquierdas: reformas laborales en los gobiernos del PT y del FA en los 2000. En J. Lanzaro (coord.), *Giro a la izquierda en América Latina*. Editorial Planeta.
- Bai, H. (2020). *Mercado de Trabajo: análisis de los programas de gobierno de los partidos políticos uruguayos* [Informe Final de consultoría Convenio Pro-Fundación para las Ciencias Sociales – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]. Mimeo.
- Barba, C. (2019). Una mirada no convencional a las Transferencias Monetarias Concionadas (TCM) en América Latina. Tres oleadas y una tipología. En A. Cimadamore, A. Ivo, C. Midaglia y A. Barrantes (coords.), *Estados de Bienestar y Derechos e Ingresos Básicos en América Latina* (pp. 48-84). Comparative Research Programme on Poverty (CROP) y Siglo XXI Editores.
- Bobbio, N. (1995). *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*. Taurus.
- Carbonai, D. (2019). Labor Reform in Brazil, Politics, and Sindicatos: Notes on the General Strikes of 2017. *Journal of Politics in Latin America* 2019, 11(2), 231-245. <https://doi.org/10.1177/1866802X19861493>
- Carneiro, F., Freigedo, M. y Fuentes, G. (2021). Health Care Reform in Latin America: Not All Roads Lead to Rome. En N. Satyro, E. Del Pino y C. Midaglia (eds.), *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century* (pp. 195-224). Palgrave MacMillan.
- CEPAL (2020). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). <https://hdl.handle.net/11362/47669>
- Collier, R. y Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: The Incorporation of the Labor Movement in Latin America*. Princeton University Press.
- Cook, M. L. y Bazler, J. (2013). *Bringing Unions Back In: Labour and Left Governments in Latin America* [Working Papers 4]. Cornell University ILR School.
- Coppedge, M. (1997). *A Classification of Latin American Political Parties* [Working Paper n.º 244 - November 1997]. Kellogg Institute for International Studies. <https://kellogg.nd.edu/documents/1539>
- Danani, C. (2018). El Sistema de Protección Social Argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 104-113. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/347>
- Da Silva, J. y Cunha, A. (2005). ¡Bonanza económica para una crisis política! *Boletín Brasil Centro de Estudios Brasileños Ortega y Gasset*, 2(5). https://ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/boletin_brasil10.pdf
- Etchemendy, S. (2011). *El diálogo social y las relaciones laborales en la Argentina 2003-2011*. OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_221533/lang-es/index.htm
- Fairfield, T. y Garay, C. (2017). Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. *Comparative Political Studies*, 50(14), 1871-906. <https://doi.org/10.1177/0010414017695331>
- Filgueira, F. (2018). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 10-37. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/342>
- Garay, C., Palmer-Rubin, B., Poertner, M. (2020). Organizational and partisan brokerage of social benefits: Social policy linkages in Mexico. *World Development*, 136, artículo 105103. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105103>
- Garay, C. (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge University Press.
- Giordano, V. (2014, diciembre). ¿Qué hay de nuevo en las «nuevas derechas»? *Revista Nueva Sociedad* (n.º 254, noviembre-diciembre). <https://nuso.org/articulo/que-hay-de-nuevo-en-las-nuevas-derechas/>
- Huber, E. y Stephens, J. (2012). *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*. The University of Chicago Press.
- INDEC (2020). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. [Trabajo e ingresos, vol. 4, n.º 1. Informes técnicos, vol. 4, n.º 53. Cuarto trimestre de 2019]. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim19EDC756AEAE.pdf
- Ivo, A. (2008). La agudización del conflicto distributivo en La base: el nuevo tratamiento de La política social focalizada. En C. Barba (comp.), *Retos para la Integración Social de los pobres en América Latina* (pp. 27-50). CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/barba/07brito.pdf>
- Levitsky, S. y Roberts, K. M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. John Hopkins University Press.
- Luna, J. P. y Rovira Kaltwasser, C. (2011). Las derechas gobernantes en América Latina: hacia una caracterización preliminar. *Forum. The Quarterly Newsletter of the Latin American Studies Association – LASA*, XLII(3), 16-19. <https://forum.lasaweb.org/files/vol42-issue3/Debates4.pdf>

- Martín-Mayoral, F. y Sastre, J. F. (2017). Determinants of social spending in Latin America during and after the Washington consensus: A dynamic panel error-correction model analysis. *Latin American Economic Review*, 26, artículo 10. <https://doi.org/10.1007/s40503-017-0053-6>
- Mercadante, A., Zero, M., Rousseff, D., Padilha, A., Henrique, A., Ant, C., Molina, D., Menicucci, E., Sader, E., Dweck, E., Haddad, F., Gomes, G., Hoffmann, G., Mantega, G., Mello, G., Pinto, H., Paim, H., Rodrigues, J. P., Mattoso, J., Messias, J. et al. (2018). Un Brasil más desigual, excluyente y para pocos. En A. Mercadante y M. Zero (coords.), *Gobiernos del PT: Un legado para el futuro* (pp. 85-118). CLACSO. <http://doi.org/10.2307/j.ctvn96g3d.8>
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2021). Propuestas y políticas durante el primer año del gobierno de la coalición multicolor: la asistencia social bajo la lupa [ponencia]. *Segundo Seminario Miradas Históricas y Contemporáneas sobre la Pobreza y Desigualdad en Uruguay y América Latina*. Montevideo: 21 al 24 de abril. Udelar: Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, y Facultad de Ciencias Sociales.
- Midaglia, C., Ordoñez, G. y Valencia, E. (2018). Introducción. En M. Midaglia, G. Ordoñez y E. Valencia (coords.), *Políticas Sociales en América Latina en los Inicios del Siglo XXI. Innovaciones, Inercias y Retroceso* (pp. 11-33). CLACSO y Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181116071335/Políticas_sociales.pdf
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2018). América Latina en el siglo XXI: avances y retrocesos en las pautas de desarrollo social. *Cadernos do CEAS*, 245, 660-687. <http://dx.doi.org/10.25247/2447-861X.2018.n245.p661-688>
- Midaglia, C. y Tejera, R. (2016). Uruguay del Pepe Mujica: los cambios procesados en el campo de la asistencia social. En N. Betancur y J. M. Busquets (coords.), *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (cap. 2, pp. 43-68). Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- Nahas, T. C. (2018). Reforma Laboral en Brasil [ponencia]. *IV Jornadas de Análisis de Mercado de Trabajo y de la Protección Social*, 12 y 13 de noviembre. OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/buenosaires/temas/economia-informal/facet/WCMS_651855/lang-es/index.htm
- Natanson, J. (2008). *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Venezuela, Ecuador y Uruguay*. Editorial Sudamericana.
- Niedzwiecki, S. y Pribble, J. (2017). Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics & Society*, 59(3), 72-97. <https://doi.org/10.1111/laps.12027>
- Panizza, F. y Miorelli, R. (2009). Populism and Democracy in Latin America. *Ethics & International Affairs*, 23(1), 39-46. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2009.00188.x>
- Pastrana, F. y Trajtemberg, D. (2020). *La negociación colectiva en tensión. Nuevos y viejos condicionantes al régimen salarial argentino*. FESUR. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16150.pdf>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2021). *Un País En Marcha. Resumen de los principales avances y logros del gobierno durante el primer año de gestión*. Presidencia de la República. [https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2021/noticias/AH_438/1%20-%20Resumen%20365%20Principales%20Avances%20Gestion%20\(2\)%20\(1\).pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2021/noticias/AH_438/1%20-%20Resumen%20365%20Principales%20Avances%20Gestion%20(2)%20(1).pdf)
- Pribble, J. (2013). *Welfare and party politics in Latin America* (1.ª ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139343299>
- Quiroga, M. V. y Juncos Castillo, L. Co. (2020). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia. *Polis Revista Latinoamericana*, 19(55), 172-186. <https://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2020-n55-1452>
- Rossi, F. M. y Silva, E. (2018). *Reshaping the Political Arena in Latin America: from resisting Neoliberalism to the second incorporation*. University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv11wjzd>
- Rovira Kalwasser, C. (2014). La derecha en América Latina y su lucha contra la adversidad. *Revista Nueva Sociedad*, 254. <https://nuso.org/articulo/la-derecha-en-america-latina-y-su-lucha-contra-la-adversidad/>
- Satyro, N., Del Pino, E. y Midaglia, C. (2021). *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave MacMillan.
- Strada, J. (2018). El proyecto de Reforma Laboral de Cambiemos: la institucionalización de una nueva correlación de fuerzas. *Revista Trabajo y Derechos*, 4, 1-26. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/113055>