

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

REVISTA DE
CIENCIAS SOCIALES

Vol. 36 - n.º 52 - ENERO-JUNIO de 2023

52

Relaciones laborales en tiempos de
pospandemia en América Latina:
empresarios, sindicatos y gobiernos



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

MONTEVIDEO - URUGUAY
ISSN 0797-5538 - ISSN online 1688-4981
DOI 10.26489/rvs

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

REVISTA DE
CIENCIAS SOCIALES

Vol. 36 - n.º 52 - ENERO-JUNIO de 2023

**Relaciones laborales en tiempos de
pospandemia en América Latina: empresarios,
sindicatos y gobiernos**



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

MONTEVIDEO - URUGUAY
ISSN 0797-5538 - ISSN online 1688-4981
DOI 10.26489/rvs

Revista de Ciencias Sociales / Departamento de Sociología. - v.1 n 1 (1986) -
Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales,
Departamento de Sociología, 2023 -

Semestral. - V.36 n. 52 (2023)

ISSN 0797-5538

ISSN online 1688-4981

DOI 10.26489/rvs

1. Relaciones laborales 2. Sindicatos 3. Negociación colectiva 4. Vivienda de interés social 5.
Desarrollo sustentable 6. Desigualdad social

SDD 300

Catalogación en la fuente realizada por Hemeroteca, Biblioteca de la
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

La *Revista de Ciencias Sociales* es una publicación académica, de revisión por pares, que publica artículos inéditos de investigación en ciencias sociales, prioritariamente de sociología. Busca el desarrollo metodológico y teórico innovador, así como evidencia empírica original respecto de temas de interés nacional, regional e internacional vinculados a estas disciplinas.

La *Revista de Ciencias Sociales* es editada semestralmente (enero-junio y julio-diciembre) por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, de Uruguay.

Es heredera de los *Cuadernos de Ciencias Sociales*, que aparecieron desde 1971 hasta 1973. Con la recuperación de la democracia, en 1985, inició su Segunda Época, con el nombre *Revista de Ciencias Sociales*; comenzó a ser una revista arbitrada en 1986 y pasó a tener evaluación externa en el año 2000. Su publicación se convirtió en semestral a partir de 2010.

La *Revista de Ciencias Sociales* tiene versión impresa y electrónica de acceso abierto (<<https://rcs.cienciassociales.edu.uy>>) y está orientada a académicos, investigadores y profesionales de la sociología y otras disciplinas. Cuenta con una sección de artículos de investigación y otra de reseñas, ensayos y contribuciones no arbitradas, pero de interés para la academia y las ciencias sociales.

Indexaciones:

- REDALYC - Sistema de Información Científica de la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
- LATINDEX - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
- SCIELO - Scientific Electronic Library Online

Bases de datos y directorios:

- COLIBRÍ - Conocimiento Libre Repositorio Institucional
- DIALNET
- EBSCO - Information Services
- SOCIOLOGICAL ABSTRACTS - ProQuest
- ULRICHSWEB - Ulrich's Periodical Directory
- MIAR - Matriz de Información para el Análisis de Revistas



Se permite la reproducción parcial o total de los artículos aquí publicados, a condición de que se mencione la procedencia.

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Vol. 36 - n.º 52 -ENERO-JUNIO de 2023

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA - Miguel Serna (encargado de dirección)

Montevideo - Uruguay

Comité Editorial

Paola Mascheroni - editora responsable

(Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Uruguay)

Francisco Pucci (Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Uruguay)

Rafael Paternain (Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Uruguay)

Ana Laura Rivoir (Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Uruguay)

Secretaría de redacción: Ignacio Linn

(Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Uruguay)

Producción editorial: Susana Aliano Casales y Leticia Ogues Carusso

Consejo Académico

Fernando Calderón (Universidad de San Martín - Argentina)

Manuel Castells (University of Southern California, Estados Unidos)

Daniel García Delgado (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina)

María-Ángeles Durán (Consejo Superior de Investigaciones Científicas - España)

Horacio González (Universidad de Buenos Aires - Argentina)

Helena Hirata (Centre National de la Recherche Scientifique - Francia)

Elizabeth Jelin (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas - Argentina)

Mario Margulis (Universidad de Buenos Aires - Argentina)

Denis Merklen (Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine - Université Paris III Sorbonne)

Miguel Murmis (Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina)

Daniel Pécaut (École des Hautes Études en Sciences Sociales - Francia)

José Antonio Pérez Islas (Universidad Nacional Autónoma de México)

Jacqueline Peschard (Colegio de México)

Domingo Rivarola (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Paraguay)

Jean Ruffier (École Universitaire de Management - Université Jean Moulin Lyon 3 - Francia)

Francisco Sabatini (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Patricio Solís (Colegio de México)

José Vicente Tavares Dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Brasil)

Hélgio Trindade (Universidad Federal de la Integración Latinoamericana - Brasil)

Departamento de Sociología

Constituyente 1502, piso 5

C.P.: 11200 Montevideo

Tel.: 2410 3855 - 2410 3857 / Fax: 2410 3859

Correos electrónicos: editor.rcs@cienciassociales.edu.uy / revista.ds@cienciassociales.edu.uy

Web: <<https://rcs.cienciassociales.edu.uy>>

TABLA DE CONTENIDOS

Dossier

Relaciones laborales en tiempos de pospandemia en América Latina: empresarios, sindicatos y gobiernos

Presentación 7

Mariela Quiñones Montoro y Cecilia Senén González

Cambios y continuidades en las relaciones laborales en tiempos de retroceso 13

Los casos de Brasil y Colombia

Jana Silverman y Laura Moisés Elicabide

Influencia del COVID-19 en las estrategias de revitalización en dos sindicatos chilenos ... 39

Un estudio de caso longitudinal

Daina Bellido de Luna

Relaciones laborales en Argentina61

Negociación colectiva y diálogo social en tiempos de pandemia

Cecilia Senén González

Relaciones laborales en Uruguay 87

Cambios, continuidades y desafíos para el futuro del trabajo

Mariela Quiñones Montoro

Cambios y retos en las relaciones laborales 107

México 2018-2022

Germán Sánchez Daza y María Eugenia Martínez de Ita

Artículos

La vivienda de interés social en ciudades intermedias del Perú..... 135

Representaciones sociales y prácticas de innovación social

Edith Aranda Dioses y Patricia Caldas Torres

Genealogía de la pobreza energética y del derecho a la energía 157

Racionalidad del cálculo, epigrama “desarrollo” y derechos humanos

Franco David Hessling Herrera

Políticas de inclusión digital en México 175

Una mirada al estado de Oaxaca

Rubiela Martínez Hernández, Luz María García-García y Rafael Rentería Gaeta

Servicios de apoyo para la inclusión educativa	195
Percepción de agentes educativos peruanos	
Flor Fanny Santa-Cruz Terán	
Necesidades legales y conflictos de la vida cotidiana	221
Una aproximación al análisis de las desigualdades	
Henry Trujillo y Santiago Escuder	

Reseña bibliográfica

Los protectores del capital. Las conexiones entre el tráfico de drogas mexicano y el lavado de dinero en Uruguay.....	243
Susana Mallo	

PRESENTACIÓN

RELACIONES LABORALES EN TIEMPOS DE POSPANDEMIA EN AMÉRICA LATINA: EMPRESARIOS, SINDICATOS Y GOBIERNOS

La relación entre sistemas de relaciones laborales y pandemia es un tema prioritario, en cuanto la gestión de esta implicó movilizar todos los recursos en términos de diálogo, regulación e instituciones para hacer frente a la crisis social y económica en que los países se vieron sumergidos. En este marco, los sistemas de relaciones laborales se ven interpelados y la respuesta y capacidad de superación de la crisis quedan muy atadas a sus fortalezas y debilidades, en términos de vigencia de las instituciones para representar los derechos de los trabajadores, de capacidad de poner en común sus puntos de vista de modo de dar respuesta de una forma eficiente a los desafíos que se imponen desde el entorno cada vez más incierto, uniendo a los actores de las relaciones laborales en el compromiso de hacer frente a la realidad social, económica y productiva, y de las consecuencias que pueda acarrear sobre empresarios y trabajadores, pero también sobre la sociedad en general.

En tal sentido, el diálogo social emerge como una institución clave para hacer frente a los acontecimientos. Ello emana de la propia naturaleza original de toda acción dialógica, de que los distintos actores de las relaciones laborales puedan poner en común los diferentes intereses sociales, en principio antagónicos, para alcanzar consensos básicos sobre cómo construir una salida a la crisis sanitaria. Dar cuenta de estas condiciones de partida parece un hecho inevitable para luego comprender cómo ha sido este proceso de salida de la pandemia y los desafíos que se presentan tras ella. En segundo lugar, el poder de acción de los sindicatos es clave de cara a estos desafíos. Y para ello es imprescindible conocer cuáles son las estrategias y recursos de poder, tanto internos como externos, con los que cuentan estos actores.

La convocatoria a este *dossier* está inspirada en la idea de poner en común las distintas experiencias de los países de la región latinoamericana en el campo de las relaciones laborales, con el propósito de explorar los contrastes con respecto a cuáles fueron las condiciones de partida desde el punto de vista de las instituciones, los actores, sus estrategias y recursos de poder, y su particular articulación en el proceso de emergencia sanitaria, pero, sobre todo, en lo que se hace más hincapié, en los desafíos pospandemia. Esto en términos de comparar tanto las políticas laborales como las respuestas de empresarios y sindicatos frente a los nuevos desafíos.

Respecto a este objetivo, por el hecho de que estos países han pasado por distintas experiencias en relación con las orientaciones políticas de los gobiernos y, por ende, con sistema de relaciones laborales muy variables (entre países pero también en distintos períodos dentro de ellos), el papel que cumplen los distintos actores en estos procesos es clave.

Las últimas dos décadas estuvieron marcadas por experiencias de corte progresista en varios países de la región, así como por el predominio o retorno de experiencias de derecha. En países como Argentina, Brasil y Uruguay, cuyas políticas públicas y laborales se caracterizaron por la intervención del Estado, el crecimiento de la economía y del empleo y la revitalización sindical, se transitó hacia un período de restauración neoliberal, que al momento de hacer este *dossier* aún persiste en Brasil, se repliega en Argentina y emerge en Uruguay tras quince años de gobiernos progresistas (2005-2019).

México, Chile y Colombia mostraron también un cambio en lo que venían siendo sus políticas laborales. México estuvo mediado por la continuidad de gobiernos neoliberales, pero en 2018 proclamó el triunfo de un gobierno de centro-izquierda. Por su parte, Chile avanzó con mejoras en las condiciones laborales y mantuvo continuidad en la implementación de políticas laborales de corte más bien neoliberal, aunque presenta un nuevo escenario con la asunción reciente de Gabriel Boric, en 2022. Y Colombia atravesó procesos similares de debilitamiento de las organizaciones de los trabajadores, aunque de resistencia y reversión del escenario de muchos sindicatos, y presenta, en la actualidad, a raíz del triunfo en marzo de 2022 de Gustavo Petro, por primera vez un gobierno de corte progresista.

En relación con este escenario diverso, el *dossier* retoma algunos debates actuales asociados a la vigencia (o no) de las instituciones laborales para representar los derechos de los trabajadores, concretamente en el terreno del diálogo social y, por su íntima relación con ello, en otros centrados en los actores —como por ejemplo el ámbito de la acción sindical— y se interroga sobre la aparición de nuevas formas de organización, representación y conflictividad de los trabajadores. Las implicancias para los sindicatos de estos cambios políticos y económicos son enormes, ya que los enfrenta a posicionarse ante fenómenos entre los que cobran significación las nuevas formas de organización del trabajo plasmadas en estrategias empresariales que abarcan desde el teletrabajo, el trabajo en plataformas o el *coworking*, fuertemente potenciadas durante la pandemia, al punto de que muchas de ellas pueden ser clasificadas como esenciales. Por su parte, los empresarios también se enfrentan a diversos desafíos relacionados con la reactivación y la sostenibilidad o no de las políticas adoptadas durante la pandemia.

Los investigadores que participan en ese *dossier* comparten líneas de investigación. En los últimos ocho años han organizado de manera ininterrumpida paneles y sesiones en congresos internacionales de alcance en la región latinoamericana, en el marco de espacios tales como la Asociación Latinoa-

mericana de Sociología del Trabajo (ALAST) o el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), y extensivo a países de otras latitudes a través de la Latin American Studies Association (LASA) y la International Labour and Employment Relations Association (ILERA). Producto del intercambio sobre los trabajos presentados en estos eventos, así como de vínculos posteriores plasmados en intercambios académicos de becarios, tesisistas e investigadores, emergen los artículos que componen el *dossier* que se propone.

El primer artículo propuesto, “Cambios y continuidades en las relaciones laborales en tiempos de retroceso. Los casos de Brasil y Colombia”, de las doctoras Jana Silverman y Laura Moisés, desde una perspectiva comparada analiza los casos de dos países que, por sus raíces socioculturales e históricas similares, por su herencia de sistemas esclavistas y por la marca de profundos clivajes regionales, abren la posibilidad de examinar las relaciones capital-trabajo desde una perspectiva comparada y, además, de hacerlo tanto desde la perspectiva de gobiernos de derecha como de izquierda. En el caso de Brasil, luego de más de una década de mejoras, el giro a la derecha ha generado graves retrocesos en los derechos laborales individuales y colectivos. En el caso de Colombia, aunque con mayor continuidad en políticas neoliberales, el giro al centro de la administración de Juan Manuel Santos dio un espacio democrático de resolución de conflictos que cerró con la elección de un gobierno de extrema derecha. En un contexto de agudización de los conflictos laborales, la revitalización de los sindicatos aparece como un factor clave para frenar el retroceso en materia de derechos laborales y para presionar por un nuevo ciclo de cambios en el marco de un contexto que ha sido agravado, precarizado, y que generó como efecto, tras la pandemia, la posibilidad de que los sindicatos se revitalicen y empiecen a centrar el conflicto no solo en la relación capital-trabajo, sino también en el desarrollo de una sociedad más inclusiva.

En segundo lugar, el aporte de Daina Bellido de Luna, doctora de la University of Manchester e investigadora de la Universidad Autónoma de Chile, denominado “Influencia del COVID-19 en las estrategias de revitalización en dos sindicatos chilenos. Un estudio de caso longitudinal”, busca comprender el impacto de la crisis sanitaria en un ámbito de vital importancia en el marco de las relaciones laborales, como son los desafíos que esta crisis plantea para la acción sindical. La autora presenta, para el caso chileno, cómo las organizaciones sindicales han debido adaptarse a los cambios desarrollando nuevas estrategias de revitalización sindical o perfeccionando las que ya tenían. Justamente, situada en los estudios de los denominados *labor revitalization studies* (estudios de la revitalización sindical), la autora se enfoca en las estrategias que tienen que desarrollar los sindicatos permanentemente ante las incertidumbres del contexto (como lo remarca esta coyuntura sanitaria) para adaptarse a las profundas y cada vez más rápidas transformaciones del contexto. En este artículo se analiza el cambio que ha habido en las estrategias de revitalización desarrolladas por dos sindicatos del rubro de los alimentos. Se compararon las

estrategias de los dos sindicatos a nivel de empresa implementadas antes de la pandemia de COVID-19 (2015-2019) y durante ella (2020-2021). Los resultados sugieren que la pandemia tuvo un efecto organizativo en las estrategias de revitalización implementadas, donde los sindicatos debieron extender su alcance más allá del lugar de trabajo a través de plataformas digitales para seguir representando a los trabajadores y continuar avanzando hacia la revitalización. Antes de la pandemia, los sindicatos examinados se centraban en estrategias menos progresistas, como la prestación de servicios a los trabajadores. Sin embargo, luego de la pandemia, los líderes sindicales desarrollaron una estrategia organizativa tendiente a racionalizar sus recursos para alcanzar la mayor cantidad de trabajadores. Esto originó la noción de un sindicato bien coordinado entre los miembros, lo que, a su vez, impulsó la afiliación. Consecuentemente, la pandemia trajo cambios en la forma de algunas estrategias de revitalización que se venían desarrollando en ellos.

En una línea teórica similar, el tercer artículo es presentado por Cecilia Senén González, doctora en Estudios Laborales e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Senén propone el artículo “Relaciones laborales en Argentina. Negociación colectiva y diálogo social en tiempos de pandemia”. La pandemia arribó a Argentina con un gobierno que había asumido en diciembre de 2019, en un contexto de fuerte crisis económica que incluyó, por un lado, altos niveles de endeudamiento asumidos por la gestión anterior y, por otro, un mercado laboral deteriorado, con bajos niveles de empleo y salarios atrasados. En este contexto, la autora se sirve del análisis de las consecuencias del decreto de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), del 20 de marzo de 2020, que obligó a la mayoría de los trabajadores a quedarse en sus hogares para disminuir los niveles de contagio, mientras que otro colectivo quedó exceptuado de dicha norma por ser consideradas sus actividades laborales como “esenciales”. Según esa clasificación, la investigación analiza la dinámica y el contenido que tuvo la negociación colectiva en diferentes sectores productivos cuyos trabajadores han tenido diferente grado de exposición y afectación de las condiciones de trabajo durante 2020 y 2021. Como conclusión de la experiencia argentina, se observan dos tendencias. Por un lado, los primeros acuerdos firmados para hacer frente a una situación sanitaria extraordinaria evidenciaron la confluencia entre asociaciones sindicales, cámaras empresariales y Estado a través de la negociación colectiva, para dar respuesta a las nuevas demandas de la pandemia. Por otro, sin duda eso marcó un signo de revitalización de la negociación de este período de pandemia, el pasaje de una negociación cuyos contenidos estaban limitados casi exclusivamente a actualizar los salarios a otra cuyos contenidos se abrieron a temas atravesados por la crisis sanitaria.

En cuarto lugar, el artículo de la doctora Mariela Quiñones Montoro, profesora titular de Sociología del Trabajo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, “Relaciones laborales en Uruguay. Cambios,

continuidades y desafíos para el futuro del trabajo”. Uruguay ha sido visto como un caso ejemplar en su forma de enfrentar el COVID-19. En este contexto, el artículo recupera estas fortalezas y analiza los diferentes aspectos que adquieren relevancia para la gestión y la rápida salida de la crisis. La experiencia de Uruguay resulta relevante de considerar y cotejar con los otros casos, reconociendo cómo los sindicatos y otros actores se articularon en el diseño de políticas públicas para enfrentar los efectos de la pandemia. A su vez, el análisis de este período histórico permite ver que hay algunos significados que evidencian ciertos consensos y conforman una suerte de identidad en el plano de la cultura del trabajo uruguayo. Por ejemplo, el peso de las instituciones, la tradición del diálogo social como mecanismo de contención ante las crisis o la importancia de los mecanismos de solidaridad que se reconstruyen en el tejido social a raíz de estos acontecimientos. Todo ello resulta relevante considerando que este escenario se configura en un proceso donde el gobierno es recuperado por un partido de derecha, tras un período de quince años de otro de izquierda, con un posicionamiento nuevo con respecto al trabajo y al sistema de relaciones laborales, que toma distancia del posicionamiento de los actores subalternos. Este es el motivo por el que, sin embargo, los problemas tampoco estuvieron ausentes. A la luz de todos estos acontecimientos, la autora reflexiona sobre el significado de esta nueva etapa, planteando la pregunta acerca de si el proceso debe ser analizado en términos de superación de una crisis o de un modelo que se está construyendo, en el cual ya se han cimentado las bases de lo que serán la sociedad y el trabajo del futuro.

Por último, el artículo “Cambios y retos en las relaciones laborales. México 2018-2022”, de los doctores Germán Sánchez Daza y María Eugenia Martínez de Ita, investigadores del Centro de Estudios en Desarrollo Económico y Social (México). De la misma manera que en el caso de Uruguay, los autores tienen el objetivo de recontextualizar el sistema de relaciones laborales mexicano, sus características, los cambios ocurridos en el plano de la relación de fuerzas, el fortalecimiento de las instituciones laborales y su regulación, en el marco del giro hacia la izquierda del nuevo gobierno de Andrés López Obrador. En este contexto, el artículo se propone analizar los retos y alcances de las acciones llevadas a cabo por los principales actores, con especial énfasis en el sindicalismo, en el marco de la pandemia. Todo ello en un contexto de fuerte fragmentación, característica de este actor en este país, y de los obstáculos que plantea para una transformación real la inercia de procesos y estructuras con fuerte arraigo en el sistema de relaciones laborales del país, como es tradicional en el corporativismo sindical. El artículo deja abierta la reflexión para los múltiples desafíos que este actor debe encarar para el desarrollo de un cambio real que permita enfrentar, a su vez, los retos que implica la etapa pospandemia.

Mariela Quiñones Montoro y Cecilia Senén González
Coordinadoras del *dossier*

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LAS RELACIONES LABORALES EN TIEMPOS DE RETROCESO LOS CASOS DE BRASIL Y COLOMBIA

Jana Silverman y Laura Moisés Elicabide

Resumen

El presente artículo analiza los cambios en los sistemas de relaciones laborales en Colombia y Brasil, que, por sus estructuras laborales, herencia de sistemas esclavistas y profundas diferencias regionales, permiten analizar las contradicciones capital-trabajo en el contexto de gobiernos de centro y centroizquierda en el siglo XXI. Para el caso de Brasil, luego de más de una década de mejoras, el giro a la derecha ha generado graves retrocesos en los derechos laborales individuales y colectivos. En el caso de Colombia, aunque con mayor continuidad en políticas neoliberales, el giro al centro dio un espacio democrático de resolución de conflictos, que cerró con la elección de un gobierno de extrema derecha. En un contexto de agudización de los conflictos laborales, la reinención de los sindicatos es clave para asegurar que no haya más pérdidas en materia de derechos laborales y para presionar por un nuevo ciclo de cambios ante la posibilidad de un nuevo giro político a la izquierda en el horizonte.

Palabras clave: relaciones laborales, Colombia, Brasil, sindicalismo.

Abstract

Changes and continuities in labor relations in moments of setbacks. The cases of Brazil and Colombia

This article analyzes the changes in labor relations systems in Brazil and Colombia, which are both marked by structures inherited from systems rooted in slave labor, as well as profound regional differences. These shared characteristics allow us to analyze together the contradictions between labor and capital when center and center-left governments were in power during the early years of the 21st century. In the case of Brazil, after over a decade of advances, a shift to the right has provoked many setbacks with regards to both individual and collective labor rights. In the case of Colombia, the shift to the center opened up political space for democratic conflict resolution, although there was continuity with regards to neoliberal economic policies. This shift ended with the election of a far-right government. In the context of intensified labor conflicts, union revitalization is necessary to guarantee the preservation of labor rights as well as to advocate for a new cycle of positive changes, with the possibility of a new shift to the left now in the political horizon.

Keywords: labor relations, Colombia, Brazil, unionism.

Resumo

Mudanças e continuidades nas relações de trabalho em tempos de retrocesso. Os casos do Brasil e da Colômbia

O artigo analisa as mudanças nos sistemas de relações de trabalho do Brasil e Colômbia, que, por suas estruturas trabalhistas herdadas de sistemas escravistas e profundas diferenças regionais, permitem analisar as contradições entre capital e trabalho no contexto de governos de centro e

centro-esquerda no século XXI. No caso do Brasil, após de mais de uma década de melhorias, a virada à direita gerou sérios retrocessos nos direitos trabalhistas individuais e coletivos. No caso da Colômbia, embora com maior continuidade nas políticas neoliberais, a virada para o centro proporcionou um espaço democrático de resolução de conflitos, que terminou com a eleição de um governo de extrema-direita. Em um contexto de agravamento dos conflitos trabalhistas, a reinvenção dos sindicatos é fundamental para garantir que não haja mais perdas em termos de direitos trabalhistas e pressionar por um novo ciclo de mudanças diante da possibilidade de uma nova virada política a esquerda no horizonte.

Palavras-chave: relações de trabalho, Colômbia, Brasil, sindicalismo.

Jana Silverman: Posdoctorada del Center for Global Workers' Rights, Penn State University, Estados Unidos. Doctora en Desarrollo Económico por la Universidad Estatal de Campinas, Brasil. Investigadora en el Center for Global Workers' Rights, Penn State University, Estados Unidos.

ORCID iD: 0000-0002-3654-0979

Email: jqs7099@psu.edu

Laura Moisés Elicabide: Doctora en Desarrollo Económico por la Universidad Estatal de Campinas, Brasil. Profesora asociada en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

ORCID iD: 0000-0002-3498-7857

Email: lmoisael@unal.edu.co

Recibido: 07/08/2022.

Aprobado: 19/12/2022.

Introducción

El legado imborrable de siglos de esclavitud y exclusión política sistemática de la clase trabajadora ha marcado fuertemente a las instituciones sociopolíticas, incluidas las instituciones del mercado laboral, de Colombia y Brasil, como lo demuestran los niveles dramáticamente altos de desigualdades sociales y económicas en estos países. A pesar de ello, en las primeras décadas del siglo XXI, los gobiernos progresistas y de centro en ambos países hicieron algunos intentos por estimular una nueva inclusión política de las clases populares, a través de la implementación de programas sociales robustos, la promulgación de políticas de acción afirmativa en beneficio de las poblaciones afrodescendientes y, en el caso de Colombia, la firma de un acuerdo de paz que prometía despenalizar los movimientos sociales y crear un nuevo espacio institucional para la izquierda organizada. Un indicador del éxito de estos programas fue la reducción de la desigualdad de ingresos registrada por el índice Gini, que pasó de 57,6 a 51,9 entre 2003 y 2016, durante el ciclo de gobiernos de centroizquierda encabezados por el Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil y del 54,6 al 49,7 en Colombia entre 2010 y 2017, con el gobierno centrista encabezado por Juan Manuel Santos (Banco Mundial, 2020).

Sin embargo, a pesar de que las reformas promulgadas fueron graduales y no desafiaron directamente los intereses materiales de las élites económicas nacionales, estas mismas élites rechazaron y socavaron este proceso reformista. Utilizaron la recesión económica producida por la caída de los precios de los *commodities* y los efectos secundarios de la crisis financiera global a mediados de la década de 2010 y la creciente insatisfacción pública con los presidentes en ejercicio y con las instituciones de representación política en general, para encabezar movimientos contrarreformistas que llevaron a la elección de gobernantes neautoritarios en 2018 en ambos países. Argumentamos que la incapacidad del movimiento sindical en Colombia y Brasil para ayudar a detener este giro hacia la extrema derecha se relaciona en parte con su opción estratégica de priorizar el diálogo social institucional, en vez de la movilización independiente. Esta estrategia no solo fue impulsada por las aperturas políticas percibidas en ese momento, sino también fuertemente condicionada por los regímenes de relaciones laborales en ambos países, que fomentan una fragmentación excesiva en las estructuras sindicales, estimulan la judicialización de los conflictos sindicales y limitan la presencia sindical directa en los lugares de trabajo.

Así, los movimientos sindicales brasileño y colombiano no lograron percibir adecuadamente los obstáculos sociales, políticos y económicos para lograr reformas duraderas sin una movilización social más profunda. Por esta razón, reaccionaron tardíamente y sin éxito a los intentos de las élites de hacer retroceder los logros alcanzados con respecto a los derechos laborales colectivos e individuales. Ahora, los movimientos sindicales de Colombia y

Brasil enfrentan el desafío de reconfigurar sus estrategias organizativas, con una arena política militarizada y polarizada, mercados laborales fragmentados e informalizados y crecimiento económico débil.

Con el fin de comprender mejor la coyuntura crítica que enfrentan actualmente los movimientos sindicales en estos dos países, este artículo se divide en cuatro apartados. Primero se presenta un resumen de las principales características de los regímenes de relaciones laborales en ambos países y se explica cómo elementos como el modelo de desarrollo económico dependiente y el legado de la esclavitud moldearon estas instituciones. A continuación, se detallan los cambios en los mercados de trabajo en la segunda década del siglo XXI y las acciones empleadas por los sindicatos brasileños para preservar los avances logrados con el PT y las utilizadas en Colombia para acabar con la violencia estatal sistemática contra el movimiento obrero y consolidar las conquistas del proceso de paz. Posteriormente, se analiza el impacto de los actuales proyectos políticos autoritarios, las reformas laborales desestabilizadoras, y las políticas económicas excluyentes sobre el movimiento sindical y los trabajadores que representan. Finalmente, se identifican posibles estrategias que podrían emplearse para reconfigurar las relaciones laborales en un sentido más positivo para los trabajadores en el futuro y para ayudar a los sindicatos a sobrevivir a esta desfavorable coyuntura política y económica.

Los procesos de investigación que llevaron a la producción de este artículo fueron en cierto modo una extensión de las investigaciones de tesis de doctorado de las autoras. La metodología empleada contempla la revisión de fuentes secundarias, incluyendo la literatura académica relevante, artículos periodísticos y documentación producida por el movimiento sindical y por organizaciones de la sociedad civil en los dos países objeto de análisis. Estas informaciones fueron corroboradas con datos relevados a través de fuentes primarias. Durante los últimos cinco años, las autoras llevaron a cabo acciones de observación-participación en innumerables actividades sindicales que fueron realizadas en las ciudades de San Pablo, Brasilia, Recife, Medellín y Bogotá. Así que este análisis tiene sus raíces en las experiencias vividas por las autoras como estudiosas y activistas del mundo sindical en Brasil y Colombia, y no solo en la revisión bibliográfica.

Sistemas de relaciones laborales en Colombia y Brasil

Partiendo del análisis neomarxista de Richard Hyman (1975), analizar la constitución de sistemas de relaciones laborales desborda los límites mismos de las variables y regulaciones laborales, siendo un resultado de la negociación asimétrica entre capital y trabajo en el modo de producción capitalista, por lo tanto, nace del conflicto de clases dentro del sistema. De este modo, se hace necesario analizar tres aspectos para entender el sistema de relaciones laborales: la dinámica de acumulación de capital, de desarrollo económico

y sus efectos sobre la configuración del trabajo, las particularidades internas que definen a la clase obrera y, finalmente, cómo actúa el Estado en su forma de intervenir en el conflicto entre capital y trabajo.

Con este marco de referencia, nos encaminamos a analizar dos países: Brasil y Colombia. A pesar de las enormes diferencias en torno a sus estructuras productivas y sindicales, los dos países presentan características que permiten analizarlos de forma comparativa, especialmente la tradición esclavista que aún continúa permeando las relaciones sociales y laborales, y las diferencias regionales que combinan territorios urbanos con economías modernas en contraste con extensiones geográficas rurales con un desarrollo más atrasado. Brasil y Colombia se insertaron tardíamente y de forma subordinada en el capitalismo industrial (Mello, 1975; Mello y Novais, 1998), la economía colonial dependiente de las necesidades de la Europa industrial definía la producción de estos países de tal forma que complementara y no compitiera con el capitalismo del centro. Este tipo de producción colonial y de inserción en el comercio internacional estaba basado en trabajo esclavo y con estructuras productivas sostenidas en monoproducciones de grandes extensiones y gran cantidad de mano de obra disponible, lo que generaba desincentivos a mejoras tecnológicas que aumentarían la productividad, aplazando la posibilidad de una reforma agraria estructural (Cardoso y Brignoli, 1984), como lo hicieron algunos países del continente, como México. Esta herencia colonial continuó sin grandes transformaciones durante la consolidación de las repúblicas, generando estructuras productivas débiles, heterogéneas y con baja productividad en comparación a los avances del centro capitalista, lo que se vio reflejado en las estructuras laborales caracterizadas por altos niveles de subempleo e informalidad, y relaciones laborales complejas que serán explicadas para cada uno de los casos.

Para el caso de Brasil, es importante resaltar que fue el último país en el hemisferio occidental en abolir la esclavitud, en 1888. Durante los 388 años que este régimen económico y social basado en el uso de trabajo forzoso existió en el país, cerca de cinco millones de africanos fueron llevados a la fuerza a Brasil (Ribeiro, 2021). Durante el auge del sistema esclavista, a finales del siglo XVIII, los esclavos alcanzaron un 48,7% de la población total y las personas blancas (incluyendo a los dueños de los esclavos) constituían apenas un 31,1% de la población en aquel momento (Livi-Bacci, 2002, p. 155). Esto significa que la fracción más grande de la clase trabajadora por tres siglos y medio tenía un estatus jurídico y social de “subhumano” y, por ende, no gozaba de ningún derecho laboral ni en la ley ni en la práctica. Aun después del fin de la esclavitud, leyes promulgadas por gobiernos estatales vetaban el uso de determinados terrenos disponibles para la agricultura familiar por parte de los trabajadores recién liberados, además de prohibir a los negros ejercer algunas profesiones con mejores salarios y un estatus social más elevado, como contadores y vendedores (Jacino, 2014). De esta manera,

un segmento grande de los trabajadores afrodescendientes fue relegado al mercado de trabajo informal, mal remunerado y altamente precario.

A partir de finales del siglo XIX, los trabajadores migrantes provenientes del sur de Europa y Japón aumentaron las filas de la clase trabajadora brasileña, al mismo tiempo que el sector industrial empezó a florecer, especialmente en el estado de San Pablo. Un nuevo proyecto político, con rasgos modernistas, populistas y autoritarios, encabezado por Getulio Vargas comenzó a divisar a esta nueva clase trabajadora como base de apoyo importante, pero sin permitir su empoderamiento pleno como actor político autónomo. Así, el Estado Novo de Vargas buscaba incorporar políticamente a la clase trabajadora en forma subordinada, estimulando la sindicalización, pero al mismo tiempo direccionando la acción sindical hacia actividades asistencia-listas, sin fomentar la movilización independiente (Collier y Collier, 2002, p. 169). Este sistema de relaciones laborales, caracterizado por Noronha (2000) como “modelo legislado”, se destaca por la pulverización de las estructuras sindicales y por el papel activo del Estado en la regulación de los conflictos laborales. Algunos de los preceptos importantes del sistema brasileño incluyen la unicidad sindical, que prohíbe la formación de sindicatos múltiples en la misma categoría profesional y área geográfica, el papel predominante de la justicia de trabajo en la conciliación de los conflictos, la falta de representantes sindicales en los locales de trabajo y el financiamiento público obligatorio de los sindicatos a través del impuesto sindical (Silverman, 2014, p. 78), hasta que la reforma laboral de 2017 lo extinguió.

Para el caso de Colombia, la estructura productiva desarrollada en la colonia y heredada en la República combinaba la mano de obra indígena, que no gozaba de condiciones dignas de trabajo, junto con la mano de obra esclava, principalmente secuestrada de países africanos y que legalmente tenía un estatus similar al de los animales de trabajo (Guzmán, Borda y Umaña, 2019[1968]). Ya con la República, las reformas liberales de mitad del siglo XIX abolieron la esclavitud, lo cual, junto con la abolición de las tierras comunales a los indígenas, generó un ejército de reserva considerable, que, combinado con el espíritu rentista de los comerciantes, terratenientes y productores cafeteros, desarrolló relaciones informales de trabajo con salarios bajos y precios altos y generó ganancias extraordinarias que no eran reinvertidas en desarrollos productivos o mejoras tecnológicas.

En este sentido, los trabajadores que emergieron de estas relaciones productivas no estaban organizados por medio de una relación salarial formal, no tenían propiedad ni posibilidades de obtenerla y muchos eran trabajadores migrantes o golondrina, es decir, se iban movilizandando a diferentes territorios dependiendo del ciclo del producto, lo que impidió formar conductas laborales de tipo “obrero industrial” o “proletario” y dificultó la organización sindical. Solamente algunas regiones, en especial con producciones de multinacionales o de industrias locales, por ejemplo, Medellín, empezaron a

observar las primeras organizaciones de trabajadores que lograron derechos, sin permear las relaciones laborales a nivel nacional.

Podemos decir que las relaciones laborales en términos generales son conservadoras. Frank Safford caracteriza la sociedad colombiana del siglo XIX (que marcó también el siglo XX) como una sociedad en la cual predominaban los valores aristocráticos de su clase alta y dentro de estos estuvo el desprecio por el trabajo manual. Esta actitud rentista predominante coexistía con la presencia de una clase dirigente que observaba con preocupación esta mentalidad patronal tradicional como un obstáculo para el desarrollo. Esta contradicción no consiguió resolver la necesidad, para un desarrollo capitalista moderno, de la creación de una élite técnica (Safford, 1976), sin embargo, junto a las luchas obreras, se logró construir una serie de derechos laborales y de cierto nivel de protección social por parte del Estado (Moisá y Tangarife, 2019). Durante lo que se conoció como la República Liberal, en la década de 1930, se ampliaron los derechos de individuos y colectivos, como el derecho a la organización sindical y la reglamentación de jornada, entre otros. En este período se crearon las instituciones de regulación laboral y social, y se convirtió en la reforma laboral más importante en la historia de Colombia en cuanto a derechos adquiridos por los trabajadores, que, sin embargo, fue y sigue siendo limitada (Ocampo, 1984).

De este modo, las relaciones laborales en Colombia, después de las reformas y la histórica forma en que el Estado ha actuado a favor del capital, están basadas en un sistema antilaboral y antisindical, con unas empresas rentistas con poco interés en la creación de valor agregado basado en la productividad, sindicatos debilitados por el actuar institucional y la violencia, y un Estado a favor de la acumulación rentista basada en la explotación del trabajo. Estas estrategias legales antisindicales se han combinado con una sistemática violencia contra las organizaciones de los trabajadores. Como lo expone Vidal (2012), del total de asesinatos de sindicalistas en el mundo, en la última década, el 63% tuvo lugar en Colombia (1081 sindicalistas) y un 7,01%, en Brasil. Con estas dos estrategias legales e ilegales, Colombia tiene tasas de sindicalización muy bajas (4,6% en 2017, que en valores absolutos corresponde a 1.028.764 sindicalizados). Sumado a esto, los sindicatos sufren de una gran fragmentación: según cifras del Informe de Coyuntura de la Escuela Nacional Sindical (ENS) (2017), mientras en 2016 existían 5.449 sindicatos, en 2017 la cifra ascendía a 5.523, de los que el 80% contaba con menos de 100 afiliados.

De la profundización de la democracia al abismo

Como fue mencionado anteriormente, Brasil y Colombia vivenciaron momentos políticos estructurantes en la primera década y media del siglo XXI. Aunque había divergencias con relación a la intensidad, el método y el marco

temporal de estos cambios políticos en ambos países, estos intentaron ampliar la democracia a través de un proyecto político que buscaba disminuir a las desigualdades sociales y económicas históricas e institucionales para el caso de Brasil, y en el caso de Colombia buscaba una paz duradera después de seis décadas de conflicto armado interno. Ambos proyectos sorprendieron no solo por sus logros, sino también por su fragilidad al ser contestados por fracciones de las élites políticas y económicas. Analizaremos a continuación por qué estos proyectos políticos se desvanecieron en momentos de crisis económica y social, y, en particular, por qué los movimientos sindicales no fueron capaces de dar más sustento en defensa de los proyectos populares de los gobiernos del PT en Brasil y de los acuerdos de paz en Colombia.

Hacer un resumen de todas las políticas públicas a favor de la igualdad social y económica implementadas en los tiempos de los gobiernos del PT estaría fuera del alcance de este artículo. No obstante, es importante mencionar que, durante los primeros doce años de los mandatos presidenciales de Lula da Silva y Dilma Rousseff, el gobierno federal liderado por el PT logró construir una alianza dirigida por representantes del capital nacional, quienes aprovecharon las políticas que estimularon la demanda interna a través de la ampliación al acceso al crédito para empresas y familias, una política industrial proactiva y la preservación de barreras arancelarias y no arancelarias a ciertas importaciones manufactureras. Asimismo, tanto la clase trabajadora organizada como los trabajadores informales y precarizados también formaron parte de esta alianza como su columna vertebral popular. Los trabajadores se beneficiaron de programas de transferencia de ingresos, además de los aumentos expresivos en los salarios mínimos (Boito, 2020, pp. 139-140). Como resultado de estas políticas de combate a la pobreza y de valorización de la masa salarial, el porcentaje de brasileños en la pobreza extrema bajó de 24% de la población en 2002 a 6,6% en 2014, y 30 millones de trabajadores en el sector informal de la economía lograron entrar en el mercado de trabajo formal y crearon una supuesta “nueva clase media” (Singer, 2018, pp. 82-88).

Los gobiernos del PT también implementaron políticas públicas que intentaron igualar, por lo menos en parte, la sociedad brasileña altamente estratificada, a través de la expansión de la red pública universitaria y la institución de un sistema de cuotas para garantizar el ingreso de más estudiantes negros, indígenas y pobres. Muchas de estas políticas públicas fueron implementadas a través de procesos multipartitos de diálogo social que contaban con la participación de movimientos sociales y sindicales junto con otros actores de la sociedad civil, pero que fueron direccionados fuertemente por el Poder Ejecutivo. De esta manera, el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas del PT no llegó a estimular nuevas formas de movilización dirigidas por los propios trabajadores beneficiarios, que podrían haber mantenido una presión social más fuerte para seguir desmontando los privilegios históricos e institucionales de las clases altas (Singer, 2012, p. 155). También

es importante mencionar que durante el auge del gobierno de Lula no se pudo conducir exitosamente un proceso de reforma sindical que ampliara los derechos laborales colectivos, debido en gran parte a divergencias internas en el propio movimiento sindical y cambios en las prioridades políticas del gobierno (Ladosky y Rodrigues, 2018, pp. 63-64).

Eventualmente, con la llegada tardía de la crisis económica y financiera de 2008 y con el fin del superciclo de los precios de *commodities*, hubo menos espacio para políticas fiscales expansivas y una fracción importante de la burguesía interna brasileña dejó de apoyar al gobierno liderado por el PT (Saad Filho y Morais, 2018, pp. 121-122). Al mismo tiempo, la mayoría de la clase alta y media-alta comenzó a manifestar su desaprobación con las políticas públicas que redujeron las desigualdades económicas y sociales. Después de la victoria de Dilma Rousseff en las elecciones presidenciales de 2014, las élites políticas y económicas comenzaron a adoptar comportamientos antidemocráticos, como el no reconocimiento del resultado electoral y la criminalización del PT a través de las investigaciones judiciales contra la corrupción conducidas selectivamente por el juez Sergio Moro, conocidas como Operación Lava Jato. Este proceso culminó en el *impeachment* sobre pretextos endebles contra la presidenta Dilma en agosto de 2016 y la persecución judicial contra Lula da Silva, que terminó en su encarcelamiento por supuestos crímenes de corrupción, en abril de 2018.

Como se analizará en detalle más adelante, el *impeachment* de Dilma Rousseff en 2016 abrió la puerta para la aprobación e implementación de una reforma laboral en 2017, que drásticamente reducía tanto los derechos laborales individuales como los colectivos. Con este colapso del proyecto político del PT, ¿por qué los trabajadores que se beneficiaron de las políticas públicas implementadas por Lula y Dilma entre los años 2003-2014 no lideraron un movimiento más fuerte de resistencia contra el desmonte de estas políticas a partir de 2014? Postulamos que este fracaso está relacionado con los impactos de la crisis económica y de las políticas procíclicas implementadas en 2015, la falta de unidad estratégica entre las centrales sindicales y la erosión de la confianza pública en las instituciones democráticas en general.

Con respecto a la política económica, la intervención estatal promovida por el gobierno de Rousseff durante el período 2011-2014 no fue suficiente para contener los efectos retardados de la crisis financiera global de 2008 y el agotamiento del modelo de impulso del crecimiento económico vía el aumento del consumo de las familias y las inversiones inducidas por esta demanda interna (Carneiro, 2018, p. 22). La coalición “productivista” que sustentaba a los gobiernos del PT se desvaneció con la intensificación de los conflictos redistributivos, con una inflación creciente (que subió de 5,84% en 2012 a 10,67% en 2015), un aumento expresivo en el endeudamiento promedio de las familias (pasó de 15% en el comienzo de 2004 a 45% en 2014) y el descontento de los representantes del capital financiero con el proyec-

to de reducción de las tasas de interés implementado por Rousseff desde 2012 (Marcelino y Galvao, 2020, p. 159). En la campaña de reelección de Rousseff, en 2014, el PT se comprometió a mantener la política de valorización del salario mínimo y a seguir aumentando los derechos sociales para las poblaciones más desfavorecidas. Sin embargo, con el nombramiento de un ministro de Hacienda de corte neoliberal, las políticas económicas implementadas por Rousseff en su segundo mandato cambiaron radicalmente, con el propósito de estabilizar la economía y apaciguar los mercados domésticos e internacionales (Saad Filho y Moraes, 2018, p. 119). El gobierno comenzó a implementar un plan de ajuste fiscal en sus primeros meses, por ejemplo, firmando decretos presidenciales para limitar al acceso a beneficios de seguro desempleo para los trabajadores y restringir el desembolso de pensiones públicas a viudas y viudos, además de permitir el debate en el Congreso de un proyecto de ley para expandir la tercerización laboral (Antunes, Santana y Praun, 2021, p. 291), a pesar de la alta impopularidad de estas medidas.

Esta virada en la política económica causó una disonancia para los trabajadores, que formaban la base principal de apoyo popular de los gobiernos del PT, y también intensificó las divergencias políticas entre las centrales sindicales. A pesar de la agenda política y laboral consensuada llevada por las 13 centrales sindicales reconocidas legalmente en el país durante la mayoría del tiempo de los gobiernos del PT, una fracción importante del movimiento sindical ya no apoyaba al gobierno de Rousseff desde la campaña de reelección de 2014, mientras otras organizaciones sindicales abandonaron la base gobernista después de la implementación de las políticas económicas neoliberales en 2015. En los momentos finales de la crisis política que culminó en el *impeachment*, entre las centrales sindicales más fuertes, apenas la Central Única dos Trabalhadores, que nació con conexiones orgánicas al PT, y la Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, con enlaces al Partido Comunista do Brasil, un aliado del PT, lideraron las protestas populares a favor del gobierno (Amancio y Uribe, 2016). La falta de unidad estratégica y táctica entre las centrales sindicales terminó marcando negativamente también los intentos para impedir la aprobación de la reforma laboral de 2017.

La capacidad movilizadora del grupo reducido de las centrales sindicales en apoyo al gobierno de Dilma también fue impactada por el problema estructural de la fragilidad de la democracia y por la pérdida generalizada de confianza en las instituciones políticas en aquel momento de crisis profunda. La crisis política y económica instalada en el país desde la segunda mitad del primer mandato de la presidenta Dilma llevó a una caída abrupta en la opinión pública con respecto tanto al nivel de aprobación del gobierno como al nivel de satisfacción con la democracia en general. En marzo de 2016, solo un mes antes de la aprobación del *impeachment* por parte de la Cámara de Representantes, un porcentaje histórico de 69% de los brasileros desaprobó el gobierno de Rousseff y 68% apoyó la eventual salida de la mandataria

(Datafolha, 2016). Esta insatisfacción profunda con el gobierno, por más que estaba estimulada por la cobertura política altamente parcial por parte de los grandes medios de comunicación, también reflejaba el descontento de la clase trabajadora con las medidas procíclicas de ajuste fiscal implementadas en 2015, que tuvieron un impacto palpable en su calidad de vida (Meneguello, 2021, p. 497). Con el tiempo, el sentimiento anti-PT se transformó en un sentimiento antipolítico generalizado, debido en parte a la implicación de otros partidos en los escándalos chocantes de corrupción (Solano, Ortellado, y Ribeiro, 2019, p. 119). Como resultado, los brasileños comenzaron a desconfiar más en la democracia como sistema de gobierno, con solo un 32% de los ciudadanos que mostraba su apoyo al sistema democrático en la encuesta Latinobarómetro de 2016, una caída sin precedentes de 22 puntos porcentuales en comparación con 2015 (Latinobarómetro, 2016, p. 11). Tristemente, como se verá a continuación, este proceso de degradación democrática no terminó con el *impeachment*; los ataques sesgados contra el PT, el Poder Judicial y los movimientos sociales y sindicales persisten hasta hoy.

El caso de Colombia, a diferencia de Brasil, no tuvo la posibilidad de tener un gobierno de centroizquierda, sin embargo, durante el periodo del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), se llevó adelante el proceso de ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que generó una presión internacional para resolver problemas estructurales, en especial el conflicto armado, que permitió avanzar en un histórico acuerdo de paz con la guerrilla más antigua del continente, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y dio un espacio de institucionalización que implicó avances en temas de verdad, justicia y reparación, la implementación del Estatuto de la Oposición, además de permitir un espacio político a la oposición, históricamente perseguida y asesinada.

Con esto, dentro del objetivo comparativo del presente artículo, si bien en Colombia no se tuvo un proceso como el dado en Brasil de avances más significativos en pro de los trabajadores y de los más pobres, el tiempo dado durante el gobierno de Santos permitió avanzar en conquistas que dieron paso a la construcción de espacios más democráticos. Aunque la política de Santos dio continuidad, en términos estructurales, a las políticas neoliberales, catalogamos en este texto a este período de tiempo como un giro hacia el centro, especialmente en lo relativo a la solución del conflicto armado y a algunos avances en términos de derechos laborales. Estos pequeños avances recibieron, como se expondrá más adelante, un fuerte retroceso con el retorno de la ultraderecha al gobierno.

En lo referente a los derechos laborales, el gobierno de Santos heredó una profundización de la pérdida de estos durante los dos períodos del gobierno de Uribe, resumidos en la reforma laboral por medio de la Ley 789, que transformó aspectos cruciales de la relación laboral, profundizó la flexi-

bilización y disminuyó los costos laborales para las empresas con operación nocturna y dominical (aumento de la jornada de trabajo, disminución de las horas extras), sumado a la disminución de los costos de despido de trabajadores antiguos (Gaviria, 2004). Esta ley aumentó la jornada laboral y disminuyó el pago por horas extras después de las 4 horas siguientes a la jornada legal de 8 horas, permitió el aumento de la contratación por medio de contratos encubiertos, por ejemplo, el caso del aumento del mecanismo de los contratos de aprendizaje manejados por el Servicio Nacional de Aprendizaje. La política encaminada a fomentar el empleo vía demanda fue quizá la más usada durante el gobierno de Uribe como “política laboral”. El objetivo fue disminuir los costos laborales para incentivar a los empresarios a aumentar la contratación, algo que no sucedió (Moisá y Tangarife, 2019).

Con esto, a pesar del carácter neoliberal del gobierno de Santos, en lo referente al cumplimiento de los derechos laborales el avance fue producto de las presiones que se ejercieron al firmar acuerdos internacionales, especialmente el ingreso de Colombia a la OCDE, donde se redactaron capítulos laborales que exigían el cumplimiento de normas laborales básicas, como las negociaciones colectivas, la disminución de los contratos disfrazados y el avance en la protección de la vida de los líderes sociales y sindicales, así como la protección al derecho de asociación.

Dentro de la lucha por acabar con las contrataciones disfrazadas, cuyo objetivo es evadir los derechos laborales, uno de los ejes fue la lucha por terminar con las *cooperativas de trabajo asociado*. Estas cooperativas violaban no solo las normas laborales, sino también los principios de la economía social y solidaria cooperativista, y fueron usadas para subcontratar o tercerizar servicios para las empresas ahorrando costos e incumpliendo las leyes. Los trabajadores que eran despedidos de las empresas volvían a ser contratados por esta mediación, sin derechos y en condiciones precarias. Los sectores más comunes en el uso de estas prácticas fueron los servicios personales de limpieza y seguridad. Se calcula que para 2012 trabajaban en esta modalidad 386.138 personas. La presión de los sindicatos nacionales con apoyo internacional consiguió que para 2016 solamente 90.230 personas trabajasen en las cooperativas de trabajo asociado (ENS, 2018).

Sin embargo, la tradición empresarial rentista y la búsqueda de la disminución de costos hicieron que estas cooperativas fueran reemplazadas por las *empresas de servicios temporales*, que crecieron a partir de 2012 (en paralelo al decrecimiento de las cooperativas) y para 2016 agruparon a 480.366 trabajadores. Sumados a esta estrategia de tercerización y contratos disfrazados estuvieron los contratos sindicales, que no tenían ninguna relación con la organización de los trabajadores y fueron usados para contratar por fuera de las normas laborales, especialmente en el sector salud. Según datos de la ENS (2018), en 2012 se suscribieron 708 contratos sindicales y en 2016 ascendían a aproximadamente 1.026. Adicionalmente, la flexibilización y la

tercerización se ven reflejadas en el masivo uso de las figuras de *sociedades por acciones simplificadas* y los *contratos de prestación de servicios*, que no son parte de contratos laborales y, por lo tanto, no están cobijados por las normas laborales vigentes. En conclusión, a pesar del discurso, durante el gobierno de Santos se transformaron los tipos de contratos, sin embargo, cabe resaltar que se reconoció la ilegalidad de diferentes formas escondidas de contratación laboral.

En el mismo contexto, durante el gobierno de Santos se decretaron normas con el interés de eliminar o controlar la tercerización. Así, desde 2011, en virtud de la Ley 1429 de 2010 y el Decreto 2025 de 2011, se propuso cambiar multas por nuevos puestos de trabajo, creando los *acuerdos de formalización laboral*. Lamentablemente, esta ha sido una figura inocua o de poco impacto, pues entre 2012 y 2017 se suscribieron 260 acuerdos que beneficiaron apenas a 42.713 trabajadores de todo el país, casi todos con contratos a término fijo de hasta un año, por obra o labor o por contrato de prestación de servicios. (Moisá y Tangarife, 2019) Un avance significativo del gobierno de Santos fue el restablecimiento del Ministerio de Trabajo, eliminado durante el gobierno de Uribe, lo que revivió la política laboral como una política pública prioritaria dentro del gobierno.

Es clave aclarar que aunque el gobierno de Santos en el discurso y en algunas medidas se presentó como un defensor de los trabajadores, en la realidad fueron pocos los avances concretos. Como un balance de los gobiernos de Uribe y Santos, entre 2000 y 2015 en Colombia el trabajo asalariado disminuyó en 4,1 puntos, mientras que el trabajo no asalariado (como aproximación de la informalidad) aumentó en 4,8 puntos (OIT, 2013). Incluso ese período, marcado por un alto crecimiento económico dado por el *boom* de las *commodities*, no se vio reflejado en mejoras salariales o impactos en la distribución: mientras el crecimiento económico promedio entre 2000 y 2012 fue de 4,5%, los salarios reales variaron solamente en 1,55%, según la OIT (2013).

El segundo aspecto del gobierno de Santos en el que queremos centrarnos para definirlo como un giro al centro, con impactos positivos para el país, fue el proceso de paz con la guerrilla de las FARC. Luego de ocho años de agudizamiento del conflicto armado con una historia de más de cincuenta años, tras el fracasado proceso de paz con la insurgencia llevado adelante durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), el de Álvaro Uribe Vélez desarrolló una práctica basada en la “seguridad inversionista”, cuyo discurso político señalaba a los movimientos sociales y sindicales bajo una misma bandera, disminuyendo el espacio democrático y político para las luchas sociales y, especialmente, las sindicales.

Esta herencia de guerra frontal desde el Estado y el desconocimiento del conflicto fueron frenados por el gobierno de Santos con la firma del proceso de paz, el cual permitió no solamente desmovilizar a los miembros de

dicha guerrilla, sino que la discusión pública sobre los problemas reales del país saliera a flote después de décadas de esconder el conflicto social bajo el conflicto armado. La institucionalidad creada con el proceso de paz permitió avanzar en las conquistas dadas en la Constitución de 1991 y que no habían sido aplicadas, especialmente el Estatuto de Oposición, que dio espacio formal a la oposición de los gobiernos, permitió el ingreso a puestos en el Congreso a miembros de la extinta FARC por dos períodos, dio espacio en medios similares en tiempo a los del gobierno y habilitó la visibilización de una oposición que había sido perseguida por décadas.

La clave para lograr este proceso fue la posibilidad de diferenciar la lucha armada de las luchas sociales, políticas y sindicales. El reconocimiento del conflicto permitió pensarlo como una consecuencia de graves diferencias sociales que llevaron a la agudización por medio de las armas el conflicto social y político. De esta forma, se reconoció al Estado como un actor dentro de ese conflicto, que, por acción o por omisión, cometió crímenes. Al crear la *justicia especial para la paz* se consiguió la constitución de un órgano independiente para juzgar los crímenes políticos y se generó un avance nunca visto en la justicia, la verdad y la reparación a las víctimas de todas las partes del conflicto.

A pesar de las dificultades en el avance del acuerdo y, como se expone más adelante, el revés que se dio durante el gobierno de Duque (2018-2022), las cifras muestran la importancia de este proceso para las posibilidades de organización social en Colombia. Según las cifras del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (2021), después de la firma del acuerdo disminuyeron todos los indicadores de violencia causada por el conflicto, por ejemplo, “la disminución en el total de víctimas de un promedio anual de 430.000 personas entre 2003 y 2008 y de 200.000 personas entre 2009 y 2015 a menos de 100.000 en un promedio anual entre 2016 y 2021”. Este giro al centro permitió el avance de las organizaciones políticas, sociales y sindicales, sin embargo, las grandes centrales obreras fueron perdiendo protagonismo, lo que se vio reflejado en la poca capacidad de respuesta ante el cambio de gobierno, como se expone más adelante.

Desintegración de las relaciones laborales, desmoronamiento de los derechos

Con el colapso del gobierno de Dilma Rousseff en 2016 y su sustitución mediante pretextos jurídicos cuestionables por parte de su otrora vicepresidente Michel Temer, empeoró la coyuntura política, económica y social para los trabajadores brasileños y sus organizaciones. El gobierno de Temer comenzó a implementar medidas ultraneoliberales inmediatamente después de asumir el poder, incluyendo una enmienda constitucional que ponía límites en el gasto social del gobierno federal, la privatización parcial de la empresa na-

cional de petróleo, la aprobación de una ley para ampliar la tercerización y una reforma laboral que eliminó un contingente grande de derechos laborales individuales y colectivos. Los sindicatos se encontraron con menos poder de interlocución con el gobierno recién instalado, con menos poder estructural debido al aumento expresivo en el desempleo, el subempleo y la informalidad laboral, y con menos poder social debido a los ataques mediáticos y políticos continuos contra el PT y sus aliados en los movimientos sociales y sindicales.

La primera arremetida directa contra el sistema de relaciones laborales brasileño después de la caída de Rouseff fue la tramitación, en marzo de 2017, de una nueva ley para ampliar la tercerización laboral. Como se mencionó anteriormente, en el último año del gobierno de Rouseff y aprovechando el caos político instalado en los poderes ejecutivo y legislativo en aquel momento, el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, llevó una propuesta de ley para permitir la tercerización irrestricta, en abril de 2015. Sin embargo, el movimiento sindical y sus aliados en el Congreso usaron artimañas parlamentarias, junto con una serie de movilizaciones nacionales, para frenar la tramitación de aquella ley (PL 4330/04) en el Senado. Después de asumir la presidencia, Temer desenterró otra propuesta de ley más antigua, el PL 4302/1998, que expandiría la tercerización laboral y los contratos de trabajo temporarios. Con una izquierda (tanto dentro del Congreso como fuera) altamente desmoralizada en aquella coyuntura posterior al *impeachment*, fue debatido y sancionado en tiempo récord en ambas casas del Congreso. De esta manera, las leyes laborales fueron modificadas para permitir, por primera vez, la tercerización de cualquier función empresarial, incluyendo las actividades-fin de las empresas (Marcelino y Galvao, 2020, p. 165).

El gobierno de Temer hizo hincapié en tramitar rápidamente una propuesta legislativa para modificar 117 artículos del Código Sustantivo do Trabalho (CLT), creado por Vargas en 1943. De acuerdo con las doctrinas neoliberales que prefieren las “negociaciones libres entre las partes” en vez de una regulación pública más robusta de las relaciones laborales, esta reforma prioriza lo negociado sobre lo legislado, lo que significa que las partes están libres de fijar condiciones laborales por debajo de lo que está establecido en la legislación vigente (Henrique y Lucio, 2021, p. 88). Además, la reforma permite que ciertos trabajadores con salarios más altos puedan ser excluidos de las protecciones de los acuerdos colectivos y obligados a realizar negociaciones individuales con los representantes empresariales. Asimismo, las disposiciones de la reforma flexibilizan la jornada laboral, crean nuevas formas de contratación precaria y codifican las nuevas normas sobre tercerización irrestricta.

La reforma también contiene ataques a los sindicatos, para debilitar su poder normativo y administrativo para representar a los trabajadores y regular las relaciones laborales. La nueva ley retiró la obligatoriedad de la

participación sindical en la homologación de los pagos de indemnizaciones por término de contrato laboral y también estableció la posibilidad para las empresas de porte mediano y grande de crear consejos para negociar ciertas condiciones laborales sin la participación directa de los sindicatos. Sin embargo, el golpe más bajo para el movimiento sindical fue la eliminación del impuesto sindical de contribución obligatoria, que era la fuente más fuerte de financiamiento para un contingente grande de organizaciones sindicales. Debido a esto, los ingresos provenientes de esta forma de financiamiento cayeron 96% durante el período 2017-2019 (Silverman y Acciari, 2022, p. 47), debilitando la capacidad administrativa y la fuerza movilizadora de los sindicatos.

Aunque los sindicatos brasileños intentaron construir estrategias de movilización unitaria durante el transcurso de 2017 para frenar la aprobación de la reforma, incluyendo una huelga general con la participación directa de más de 35 millones de trabajadores en abril de ese año (Marcelino y Galvao, 2020, p. 165), algunas centrales sindicales optaron por el camino de la incidencia política en vez de la acción directa. Sin garantías y sin canales confiables de diálogo directo con los altos escalones del gobierno, las negociaciones entre una fracción del movimiento sindical y la administración de Temer fracasaron, y el sector empresarial aprovechó la debilidad política de los sindicatos para presionar al Poder Legislativo por su sanción expedita de la reforma, que terminó entrando en vigor sin modificaciones en noviembre de 2017.

Infelizmente, las embestidas contra trabajadores y sindicatos brasileiros solo continuaron y se profundizaron todavía más con la victoria del candidato de extrema derecha, Jair Bolsonaro, en las contiendas electorales presidenciales de octubre de 2018. Desde el comienzo de 2019, su gobierno intentó eliminar más derechos laborales individuales y colectivos, usando las *medidas provisórias* (órdenes ejecutivas), que no requieren debate en el Congreso para ser implementadas unilateralmente en régimen de urgencia por hasta 120 días. Usando este mecanismo, Bolsonaro suspendió (temporalmente) el descuento automático en los cheques de los trabajadores de las mensualidades pagadas por socios de los sindicatos, creando más trabas al financiamiento de las organizaciones sindicales. Asimismo, el gobierno de Bolsonaro también formuló una nueva forma de contratación precaria para trabajadores jóvenes (la *carteira verde-amarela*) y permitió la modificación unilateral de jornadas de trabajo y condiciones laborales por parte de los empleadores en respuesta a la pandemia de COVID-19 (Guerra y Camargos, 2021, pp. 306-307). Actualmente, el gobierno está intentando modificar de nuevo el CLT para excluir definitivamente a los conductores de aplicativo (por ejemplo, Uber y 99) de las protecciones laborales contempladas en aquella ley (Rodrigues, 2021).

Además de estos desafíos para los sindicatos en el plano jurídico-legislativo, los sindicalistas brasileños también han sido sujetos de violaciones

de sus derechos humanos más básicos, incluyendo el derecho a la vida y la integridad física, en un nivel no visto desde el fin de la dictadura militar, en 1985. Semejante a lo que ha pasado en Colombia, muchos dirigentes sindicales en el campo han recibido amenazas de muerte debido a su oposición a la influencia de los grandes terratenientes que apoyan a Bolsonaro, con algunos, como el presidente del Sindicato de los Trabajadores Rurales de Rio Maria, Carlos Cabral Pereira, pagando el precio más caro para su activismo sindical (ITUC, 2020, p. 25). Otro grupo de trabajadores en la mira del gobierno de Bolsonaro son los periodistas, quienes han investigado los esquemas de corrupción que involucran a miembros de la familia del presidente y el uso preponderante de *fake news* por parte de su equipo de campaña durante las elecciones de 2018. En el año 2021, dos periodistas fueron asesinados, dos fueron detenidos arbitrariamente y 26 fueron víctimas de ataques físicos. Bolsonaro mismo agredió verbalmente a periodistas en 18 ocasiones y estimuló de manera permanente otros ataques verbales a los trabajadores de la prensa por parte de sus seguidores en las redes sociales, según la Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ, 2022, p. 7). Aunque las violaciones graves de los derechos humanos de los trabajadores sindicalizados brasileños no han jugado el mismo papel altamente disciplinante en materia de relaciones laborales como lo que hemos visto en Colombia, el resurgimiento de estas formas de violencia desestimula la participación sindical por parte de los trabajadores de base y contribuye a una desvalorización generalizada de la actividad sindical. A pesar del recambio político señalado con la elección de Lula da Silva, del PT, a la Presidencia de Brasil en las elecciones de octubre de 2022, no será una tarea fácil reconstruir el protagonismo político, social e institucional de los sindicatos después de los daños hechos desde 2016.

En Colombia, el giro de regreso a un gobierno de ultraderecha se dio en las elecciones de 2018, cuando ganó Iván Duque (2018-2022). Lo interesante de este proceso fue que el segundo candidato representaba a un sector de izquierda, fenómeno que no se había visto en elecciones anteriores. Dicho candidato acaba de ganar las elecciones para el período 2022-2026, dando un espacio de esperanza de cambio en un país que, como se ha expuesto en este artículo, no ha contado con la presencia de un gobierno que apoye fuertemente a los trabajadores, tanto a los organizados como a los precarizados.

En temas laborales, el gobierno de Duque llegó con un discurso continuista de las políticas de Uribe. Durante el mandato se pusieron en la mesa de debate dos propuestas con sesgo antilaboral bajo el falso manto de políticas de ayuda a la formalización, las cuales generaron duras críticas. Aunque no prosperaron debido a la coyuntura económica, política y de salud por la pandemia, dejaron claro el talante antilaboral del gobierno. Por un lado, en lo laboral, con propuestas como la contratación por horas y el pago a los jóvenes por debajo del salario mínimo con un mecanismo que generaba diferenciales por regiones. Por otro lado, la propuesta de reforma pensional con aumentos

en la edad de pensión y en la cotización, así como la eliminación del régimen público de prima media y la obligatoriedad del sistema de ahorros individual y la cotización por horas, entre otros (Orgulloso, 2019; Archila *et al.*, 2020).

Por otro lado, los pocos avances en materia de libertad sindical y derecho de asociación del gobierno de Santos sufrieron un revés durante el de Duque. El desconocimiento de los sindicatos como actores de diálogo y el apoyo irrestricto a las empresas en los conflictos hicieron que Colombia volviera, después de doce años, en mayo de 2021, a la lista de países llamados ante la Comisión de Normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para rendir cuentas por la violación del Convenio 87 sobre libertad sindical (Díaz y Colorado, 2021).

El gobierno de Duque llegó con una clara política de volver “trizas” la paz, revirtiendo gran parte de los logros que se dieron durante el gobierno de Santos, con consecuencias nefastas para la organización social y sindical. Según el informe del Indepaz (2021), durante el período del gobierno de Duque desde el 7 de agosto de 2018 hasta el 23 de noviembre de 2021 ocurrieron 872 asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Y no solamente se habla en términos del recrudecimiento del conflicto, sino de una política que retorna a la estigmatización de los luchadores sociales y sindicales.

La situación de violencia, la pobreza y la marginación de importantes grupos de población, aunadas con la reacción de las organizaciones sindicales a las reformas propuestas, dieron como resultado un levantamiento social histórico que fue nombrado Estallido Social, en 2019, como consecuencia de un llamado a paro nacional el 21 de noviembre de ese año. Esta convocatoria fue liderada por centrales sindicales y organizaciones sociales, sin embargo, el descontento social superó a la dirección, llevando a las calles a millones de colombianos cansados de las medidas neoliberales.

Los motivos del paro, como los concebían originalmente los convocantes, eran rechazar lo que denominaron el “paquetazo” económico del gobierno de Iván Duque (2018-2022) y exigir el cumplimiento integral de los acuerdos de paz con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). El “paquetazo” se refería a un conjunto de iniciativas gubernamentales, algunas anunciadas y otras ya en curso, tendientes a profundizar el neoliberalismo. (Archila *et al.*, 2020)

Las demandas sobrepasaron los objetivos iniciales de los convocantes y sumaron el conflicto en la educación, la salud y el medio ambiente, generando un movimiento social con muchas cabezas que mostraron el descontento social, pero también el espacio que se logró abrir con el acuerdo de paz, dando más protagonismo a los conflictos por años subordinados al conflicto armado, sumado a una crisis de las instituciones políticas. Este escenario de

descontento se vio truncado por la llegada de la pandemia de COVID-19, sin embargo, como es cada vez más evidente en los estudios sobre la pandemia, las razones estructurales que dieron paso al estallido fueron agravadas. Las medidas del gobierno con el aislamiento social preventivo agudizaron los problemas de marginalidad, informalidad y desempleo, entre otros, lo que dio paso a un segundo levantamiento durante 2021, ante la falta de políticas sociales activas y estructurales no focalizadas del gobierno de Duque.

Dentro de este contexto el papel de los sindicatos ha tenido serias contradicciones. Si bien fueron claves para el llamado al paro nacional, se vieron desbordados por un proceso más grande con una organización difusa. Incluso el descontento social incluía críticas al movimiento sindical, que era acusado por su falta de visión al no incluir luchas sociales por fuera de los intereses de sus organizaciones. El Estallido Social movilizó masas de trabajadores no formales, que no eran recogidos por las banderas específicas y que exigían medidas más radicales ante el gobierno y sus propuestas laborales precarizantes. Es importante reconocer que en algunas regiones particulares el movimiento social estaba aliado con los sindicatos y organizaciones estudiantiles y políticas, sin embargo, a nivel nacional el proceso superó cualquier dirección organizada. Esta falta estructural de los sindicatos para responder a las demandas sociales por medio de movilizaciones fuertes, sumada al regreso de la violencia antisindical, dejó a las organizaciones de trabajadores en una situación débil, que debe ser un eje de trabajo, con el fin de lograr un proceso de renovación sindical que logre escuchar por fuera de sus intereses y lidere los procesos sociales.

Con esto, Colombia recibió un nuevo gobierno, el 7 de agosto de 2022, con muchas expectativas y, a la vez, con muchas necesidades de cambios rápidos y democráticos. A pesar del paso por un gobierno de centro durante el período de Santos, las condiciones estructurales no fueron tocadas, sin embargo, el acuerdo de paz y la institucionalización de la oposición abrieron camino a un posible gobierno de cambio. La tarea más urgente es la consolidación de un Estatuto de Trabajo que consolide los derechos laborales conquistados por los trabajadores y la regulación de las nuevas formas de trabajo que ha generado la cuarta revolución industrial, que lleve a un proceso real y estructural de formalización laboral, con enfoque de género y etnia, entre otros retos.

Conclusiones

Tanto en Colombia como en Brasil, con la llegada y la caída de los gobiernos de centro y centroizquierda en el siglo XXI, se han observado cambios significativos no solo en los regímenes de relaciones laborales, sino en la propia estructura de la clase trabajadora. Una nueva categoría de trabajadores precarizados ha surgido con el ascenso del trabajo en plataforma, mientras el con-

tingente de los trabajadores informales “clásicos”, como las trabajadoras del hogar, los vendedores ambulantes y los jornaleros agrícolas, sigue aumentando en un escenario pospandémico de crecimiento económico estancado, inflación alta y desempleo persistente. Al mismo tiempo, las desigualdades en las condiciones salariales y laborales siguen creciendo, tanto en el sector formal como en el sector informal de la economía, con mujeres, jóvenes, afrodescendientes e indígenas vivenciando condiciones nítidamente peores que las de los trabajadores que provienen de grupos sociales históricamente más privilegiados.

La pandemia reforzó y visualizó claramente un escenario precarizado de las formas de trabajo, el modo de acumulación financiarizado ganó, mientras la inmensa mayoría de la población mundial perdió no solo en términos económicos, sino en términos de la vida misma. Las relaciones laborales se encuentran en un conflicto que exige grandes transformaciones, en especial en los países analizados, Brasil y Colombia, que pueden estar viviendo en el corto plazo procesos de giro a la centroizquierda, en medio de una “segunda fase” progresista en el continente durante el siglo XXI. Esta segunda fase debe aprender de los aciertos y desaciertos de la primera ola, de tal forma que los cambios logren establecerse y se transformen las estructuras productivas de una manera deliberada y, con ellas, las relaciones laborales históricamente precarias. En este sentido, esta política de Estado debe volcarse a fortalecer el trabajo como eje central para la dignificación de la vida de todos y todas. Esto también significa que cualquier reestructuración de los sistemas de relaciones laborales en ambos países debe contemplar los avances tecnológicos, las nuevas formas de trabajo en plataforma y la necesidad de una transición justa a economías de bajo carbono, para ir más allá del “neodesarrollismo” y la “flexisecurity” y poder reevaluar el trabajo productivo y reproductivo en todas sus vertientes actuales.

En este escenario, el movimiento sindical es un actor clave, pero debe renovarse para poder presionar por cambios a favor de todos los trabajadores, y no solo para la minoría que ya disfruta de un cierto grado de protecciones laborales. Si los movimientos sindicales brasileño y colombiano pretenden reforzar su capacidad de agrupar, representar y defender a la clase trabajadora, será necesario pensar en nuevas estrategias para organizar a los trabajadores informales, que han quedado fuera de los esquemas tradicionales de representación sindical, y en nuevas maneras de reconocer, medir y disminuir las discriminaciones persistentes entre las distintas fracciones de la clase. En palabras de Fraser (2000, p. 200), el sindicalismo debe buscar maneras innovadoras para combinar las luchas por el reconocimiento de los distintos grupos poblacionales en toda su diversidad identitaria con las luchas basadas en la clase a favor de una redistribución más justa de la riqueza. Cumplir con estas tareas significa no solo desplegar estrategias de incidencia política con posibles gobiernos futuros con más proximidad ideológica al movimiento

sindical, sino también realizar toda una agenda de autorreforma de las estructuras y estrategias organizativas de las organizaciones sindicales. No existe ninguna garantía de que la implementación de una agenda de autorreforma sindical cambiará significativamente los sistemas de relaciones laborales, sin embargo, si el sindicalismo brasileño y el colombiano continúan haciendo “más de lo mismo,” con sus bases fragmentadas y con el distanciamiento de otras fuerzas sociales, cualquier oportunidad actual o futura de ampliar sus recursos de poder indiscutiblemente será perdida.

Cada país tiene procesos propios. En Colombia se está avanzando en acercamientos con el gobierno y Brasil retoma el sendero de los derechos sociales, pero es clave que se respete la autonomía programática de tal forma que se trabaje junto a gobiernos cercanos a las causas laborales y que no se pierda la capacidad de movilización y presión para asegurar la relación de fuerzas a favor de los trabajadores. El caso de Brasil es interesante porque el movimiento sindical tiene que aprender de los errores de la ola pasada, fortalecer sus bases en términos cuantitativos y cualitativos, y acompañar las luchas de otros movimientos sociales y políticos. Colombia consigue avanzar en su primera experiencia de gobierno de izquierda, por lo tanto, debe aprender de las experiencias de otros países, dada la complejidad de la política colombiana, donde la sociedad no conocía el ejercicio de una oposición política que no fuera coartada de formas violentas, aunque hay camino por recorrer y el sindicalismo debe renovarse para sobrevivir y avanzar.

Referencias bibliográficas

- Amancio, T. y G. Uribe (2016). Centrais sindicais pró e contra Dilma vão às ruas no 1º de Maio. *Folha de São Paulo* [en línea], 1 de mayo. Disponible en: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1766545-centrais-sindicais-pro-e-contra-dilma-va-o-as-ruas-no-1-de-maio.shtml>> [acceso 05/07/2022].
- Antunes, R.; M. Santana y L. Praun (2021). Construcción y deconstrucción del trabajo en Brasil: De la conciliación al golpe. En: P. V. Molina (2021). *Dilemas del trabajo y las políticas laborales*. Santiago de Chile: Ariadna Ediciones, pp. 271-302.
- Archila, M.; M. García; S. Garcés y A. Restrepo (2020). 21N: El desborde de la movilización en Colombia. *Forum*, 51(4), pp. 17-23.
- Banco Mundial (2020). *Índice de Gini* [en línea]. Washington: Banco Mundial. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=BR-CO>> [acceso 05/07/2022].

- Boito, A. (2020). Lulism, Populism and Bonapartism. *Latin American Perspectives*, 47(1), pp. 134-151.
- Cardoso, C. y H. Brignoli (1984). *História econômica de América Latina*. Río de Janeiro: Edições Graal.
- Carneiro, R. (2018). Navegando a contravento. Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. En: R. Carneiro, P. Baltar y F. Sarti (2018). *Para Além da Política Econômica*. San Pablo: Editora UNESP, pp. 11-54.
- Collier, R. B. y D. Collier (2002). *Shaping the Political Arena*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Datafolha (2016). Dilma vê reprovação subir e alta no apoio a sua saída. *Folha de São Paulo, Datafolha* [en línea], 21 de marzo. Disponible en: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/03/1752306-dilma-ve-reprovacao-subir-e-alta-no-apoio-a-sua-saida.shtml>> [acceso 07/07/2022].
- Díaz, J. y V. Colorado (2021). *El trabajo decente y la libertad sindical en vilo durante el gobierno Duque. Informe especial ENS* [en línea]. Medellín: Escuela Nacional Sindical. Disponible en: <<https://ail.ens.org.co/informe-especial/el-trabajo-decente-y-la-libertad-sindical-en-vilo-durante-el-gobierno-duque/>> [acceso 16/08/2022].
- Escuela Nacional Sindical (ENS) (2018). *Informe de coyuntura 2018* [en línea]. Medellín: Escuela Nacional Sindical. Disponible en: <<http://ail.ens.org.co/informe-especial/saldar-la-deuda-con-las-y-los-trabajadores/>> [acceso 10/05/2022].
- Escuela Nacional Sindical (ENS) (2017). *Informe de coyuntura 2017* [en línea]. Medellín: Escuela Nacional Sindical. Disponible en: <<http://www.ens.org.co/lee-y-aprende/ensayos-laborales-n-o-30-saldar-la-deuda-con-las-trabajadores-y-trabajadores-informe-nacional-de-coyuntura-social-y-laboral-2017/>> [acceso 10/05/2022].
- Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) (2022). *Violência contra jornalistas e liberdade de imprensa no Brasil: Relatório 2021*. Brasília: FENAJ.
- Fraser, N. (2000). Rethinking recognition. *New Left Review*, 3, pp. 107-120.
- Gaviria, A. (2004). *Ley 789 de 2002 ¿Funcionó o no?* Bogotá: CEDE.
- Guerra, M. F. L. y R. Camargos (2021). Reformas trabalhista e previdenciária: o desmonte da regulação das relações de trabalho e da seguridade social. En:

- L. Avritzer, F. Kerche y M. Marona. *Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autentica, pp. 303-306.
- Guzmán, G.; O. F. Borda y E. U. Luna (2019[1968]). *La violencia en Colombia: estudio de un proceso social* (Vol. 10). Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Henrique, A. y C. G. Lucio (2021). Negação do direito ao trabalho e dos direitos dos trabalhadores. En: S. Brandao (2021). *Brasil: Cinco anos de golpe e destruição*. San Pablo: Fundação Perseu Abramo, pp. 81-93.
- Hyman, R. (1975). *What is industrial relations?* Londres: Palgrave Macmillan.
- Indepaz (2021). 5 años del acuerdo de paz. Balance en cifras de la violencia en los territorios. Bogotá: Indepaz. Disponible en: <<https://indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>> [acceso 06/06/2022].
- ITUC (2020). *ITUC Global Rights Index 2020* [en línea]. Bruselas: ITUC. Disponible en: <<https://www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-2020>> [acceso 06/07/2022].
- Jacino, R. (2014). *Transição e exclusão*. San Pablo: Nefertiti.
- Ladosky, M. H. G. e I. J. Rodrigues (2018). A CUT e o sindicalismo brasileiro em anos recentes: Limites e possibilidades. *Tempo Social*, 30(1), pp. 53-76.
- Latinobarómetro (2016). *Informe 2016* [en línea]. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp?Idioma=0&CMSID=InformesAnuales&Idioma=0&CMSID=InformesAnuales>> [acceso 06/07/2022].
- Livi-Bacci, M. (2002). 500 anos da demografia brasileira: uma resenha. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 19(1), pp. 141-159.
- Marcelino, P. y A. Galvao (2020). O sindicalismo brasileiro diante da ofensiva neoliberal restauradora. *Tempo Social*, 32(1), pp. 157-182.
- Meneguello, R. (2021). Opinião publica em um governo de risco e contrassenso. En: L. Avritzer, F. Kerche y M. Marona (2021). *Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autentica, pp. 495-506.
- Mello, J. (1975). *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. Tesis de doctorado. Instituto de Filosofia y Ciencias Humanas, Universidad Estadual de Campinas.

- Mello, J. y F. Novais (1998). Capitalismo tardío e sociabilidade moderna. En: Schwarcz, L. M. (org.). *História da vida privada no Brasil: contraste da intimidade contemporânea*. San Pablo: Companhia de Letras, pp. 559-65.
- Moisá, L. y C. Tangrife (2019) Colombia: reformas com sesgo antilaboral, derechos laborales en vía de extinción. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, Campinas, 2(1), pp. 147-172.
- Noronha, E. (2000). O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil. *Dados*, 43(2) [en línea]. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21843202>> [acceso 07/07/2022].
- Ocampo, J. (1984). *Colombia y la economía mundial 1830-1910*. Bogotá: Siglo XXI-Fedesarrollo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *Panorama laboral*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_232760/lang-es/index.htm> [acceso 06/06/2022].
- Orgulloso, A. (2019). Plan Nacional de Desarrollo: bienvenidos al pasado y al atraso. *Agencia de información laboral-AIL* [en línea]. Medellín: AIL. Disponible en: <<http://ail.ens.org.co/opinion/plan-nacional-de-desarrollo-bienvenidos-al-pasado-y-al-atraso/>> [acceso 15/06/2022].
- Ribeiro, T. (2021). Entenda o fim da escravidão no Brasil e as consequências do 13 de maio de 1888. *Folha de São Paulo* [en línea], 12 de mayo. Disponible en: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/entenda-o-fim-da-escravidao-no-brasil-e-as-consequencias-do-13-de-maio-de-1888.shtml>> [acceso 30/06/2022].
- Rodrigues, E. (2021). Proposta de reforma trabalhista proíbe motoristas de aplicativo na CLT. *UOL* [en línea]. Disponible en: <<https://autopapo.uol.com.br/curta/reforma-trabalhista-motoristas-de-aplicativo>> [acceso 23/07/2022].
- Saad-Filho, A. y L. Morais (2018). *Brazil: Neoliberalism versus democracy*. Londres: Pluto Press.
- Safford, F. (1976). *The ideal of the practical: Colombia's struggle to form a technical elite*. Austin: University of Texas Press.
- Silverman, J. (2014). *Reformas sindicais e a inserção política do movimento sindical no Cone Sul sob os governos progressistas: Uma análise dos casos do Brasil e Uruguai*. Tesis de doctorado, Universidad Estadual de Campinas.

- Silverman, J. y L. Acciari (2022). Domestic Worker Organizing in Neo-Authoritarian Brazil. *New Labor Forum*, 31(2), pp. 44-52.
- Singer, A. (2018). *O Lulismo em crise*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Singer, A. (2012). *Os sentidos do Lulismo*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Solano, E.; P. Ortellado y M. M. Ribeiro (2019). 2016: Ano da polarização? En: E. Solano y C. Rocha (2019). *As direitas nas redes e nas ruas*. San Pablo: Expressao Popular, pp. 91-122.
- Vidal, J. (2012). *Panorama del Sindicalismo en Colombia*. Bogotá: Fescol.

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en partes iguales por Jana Silverman y Laura Moisés Elicabide.

Nota

Aprobado por Paola Mascheroni [editora responsable].

INFLUENCIA DEL COVID-19 EN LAS ESTRATEGIAS DE REVITALIZACIÓN EN DOS SINDICATOS CHILENOS UN ESTUDIO DE CASO LONGITUDINAL

Daina Bellido de Luna

Resumen

La reciente pandemia de COVID-19 ha afectado las relaciones laborales en todo el mundo. Las organizaciones sindicales han debido adaptarse a los cambios, desarrollando nuevas estrategias de revitalización o perfeccionando las que ya tenían. En este artículo se analiza el cambio en tales estrategias en dos sindicatos chilenos del rubro de los alimentos, antes y durante la pandemia, utilizando una metodología cualitativa de comparación de casos de estudio. Los resultados sugieren que la pandemia tuvo un efecto organizador, donde los sindicatos debieron extender su alcance más allá del lugar de trabajo a través de plataformas digitales para seguir representando a los trabajadores y continuar avanzando hacia la renovación de sus repertorios de acción. Por consiguiente, se originó la noción de un sindicato bien coordinado entre los miembros, lo que, a su vez, impulsó la afiliación a la organización sindical.

Palabras clave: revitalización sindical, COVID-19, crisis sanitaria, pandemia.

Abstract

Influence of COVID-19 on revitalization strategies in two Chilean trade unions. A longitudinal case study

The article explores the effects that the recent COVID-19 pandemic has had on revitalisation strategies in two Chilean trade unions from the food manufacturing industry. Building upon a longitudinal case study from two company-level trade unions, with data collected before and during the pandemic, the research suggest that COVID-19 had an organising effect on the implemented revitalization strategies, where the trade unions had to be resourceful and organise beyond the workplace in order to continue representing workers and moving towards renewal. Data was collected before (2015 from 2018) and after (2020 to 2021) the COVID-19 pandemic, these trade unions. Consequently, the notion of a well-coordinated union among members originated, which, in turn, boosted union membership. Consequently, the pandemic brought changes to the form of some revitalization strategies that were being developed in these unions.

Keywords: trade union revitalization, COVID-19, health crisis, pandemic.

Resumo

Influência do COVID-19 nas estratégias de revitalização em dois sindicatos chilenos. Um estudo de caso longitudinal

O artigo explora os efeitos que a recente pandemia de COVID-19 teve nas estratégias de revitalização em dois sindicatos chilenos da indústria de fabricação de alimentos. Com base em um estudo de caso longitudinal de dois sindicatos em nível de empresa do Chile, com dados coletados antes (2015 de 2018) e depois (2020 a 2021) da pandemia, a pesquisa sugere que COVID-19 teve um efeito organizador nas estratégias de revitalização implementadas, onde os sindicatos do local de

trabalho entrevistados tiveram que ser engenhosos e se organizar além do local de trabalho para continuar representando os trabalhadores e caminhando para a renovação. O artigo contribui para a literatura sobre a revitalização sindical oferecendo insights empíricos sobre o debate.

Palavras-chave: revitalização sindical, COVID-19, crisis do salud, pandemia.

Daina Bellido de Luna: Psicóloga social y de las organizaciones, Ph. D. en Business and Management. Profesora asociada en la Universidad de Santiago de Chile.

ORCID iD: 0000-0001-7333-2725

Email: daina.bellido@usach.cl

Recibido: 07/08/2022.

Aprobado: 10/11/2022.

Introducción

La discusión sobre las diferentes estrategias para la revitalización sindical continúa siendo un tema de interés para la comunidad académica (Ibsen y Tapia, 2017; Murray, 2017; Geelan, 2021). Sin embargo, es de vital importancia destacar el posible impacto que la reciente pandemia por COVID-19 ha tenido sobre las diferentes formas del trabajo y los actores involucrados. Como plantea la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la pandemia ha tenido un profundo impacto en el mundo de trabajo: aumentó el desempleo y la inactividad, generó pérdidas en ingresos, profundizó la informalidad e inseguridad del trabajo, al mismo tiempo que exacerbó la pobreza y la desigualdad económica (OIT, 2021b). Los derechos de los trabajadores se han visto desafiados y esto ha impactado en la capacidad de las organizaciones sindicales para continuar representando y atendiendo a las necesidades de sus miembros. En este escenario, las organizaciones de trabajadores se vuelven más relevantes que nunca, dado su rol en la restauración de los derechos de los trabajadores. Es por ello que se debe enfatizar la identificación y la búsqueda de nuevas formas en las cuales los sindicatos puedan permanecer relevantes en este contexto y continuar su proceso de revitalización.

Parte del debate sobre la pandemia y las relaciones laborales ha tendido a centrarse en el aspecto económico del *shock* laboral que la pandemia provocó en los trabajadores de diferentes industrias y países (Fana, Torrejón Pérez y Fernández-Macías, 2020). El estudio de Fana, Torrejón Pérez y Fernández-Macías (2020) muestra que la pandemia ha tenido un impacto asimétrico en el empleo, según los diferentes países que se analice, y concluye que aquellas regiones más golpeadas son las que tenían mayor especialización productiva e instituciones de mercado laboral un poco más débiles, como España e Italia. Otra parte del debate ha hecho hincapié en los desafíos enfrentados por los trabajadores a lo largo de la crisis sanitaria (Cho, Lee y Winters, 2020) y ha reflexionado sobre los impactos que las nuevas formas de trabajo originadas por la pandemia podrían tener en el empleo (Hodder, 2020; Hodder y Martínez-Lucio, 2021).

La investigación empírica ha sido escasa en analizar el impacto de la pandemia en las formas más colectivas del trabajo, principalmente en cómo los sindicatos se enfrentaron a los desafíos provocados por el COVID-19, en su constante lucha por reconstruir el poder y revitalizarse (Geelan, 2021; Carneiro y Costa, 2022). Por lo tanto, este artículo pretende llenar ese vacío y explorar los impactos que ha tenido la reciente pandemia de COVID-19 en las estrategias de revitalización, centrándose en dos sindicatos a nivel de empresa de la industria manufacturera de alimentos en Chile, un sector que se consideró esencial durante la crisis sanitaria. El documento adoptará un enfoque longitudinal, comparando las estrategias de revitalización implementadas antes de la pandemia (en un período que va de 2015 a 2018) y du-

rante (desde 2020 a 2021) ella por dos sindicatos establecidos en diferentes empresas dentro de la misma industria. Esta investigación se ubica en Chile, un país neoliberal, con una economía más bien jerárquica y con negociación a nivel de empresa. Este contexto es interesante de investigar por su aporte a otros contextos neoliberales de la región latinoamericana y a escala internacional. Las preguntas de investigación que guiaron el presente estudio son las siguientes:

- a) ¿Cuáles fueron los impactos de la reciente pandemia de COVID-19 en las estrategias de revitalización de los sindicatos chilenos?
- b) ¿Cuáles fueron los desafíos que enfrentaron durante la pandemia los sindicatos chilenos ubicados en una industria esencial?

Para llevar a cabo este estudio, la metodología utilizada es de tipo cualitativo y se desarrollan dos estudios de caso en profundidad con 34 entrevistas realizadas entre los años 2016 y 2021. Se llevaron adelante 22 entrevistas antes de la pandemia, durante 2016 y 2018, a dirigentes sindicales, funcionarios de federaciones y confederaciones, así como a gerentes de recursos humanos, y 12 entrevistas durante la pandemia, entre 2020 y 2021, con los mismos dirigentes sindicales de los dos sindicatos investigados y algunos de sus trabajadores. Los hallazgos de ambos períodos de tiempo se combinaron para discutir los cambios y los impactos en las estrategias de revitalización y los desafíos que enfrentan estos sindicatos debido a la pandemia. Este artículo contribuye a la literatura sobre revitalización sindical e intenta responder a la pregunta de la OIT sobre la influencia de la pandemia de COVID-19 en las funciones básicas de los sindicatos (OIT, 2021b) y su capacidad para apoyar a sus miembros en todo momento. La contribución es, por tanto, empírica y aporta evidencias sobre los desafíos que enfrenta el trabajo formal y las estrategias implementadas por los sindicatos para revitalizarse.

El artículo está organizado de la siguiente manera: primero se presenta una revisión de la literatura sobre revitalización sindical, seguida de una descripción de la influencia de la pandemia en el trabajo; luego se pasa a explicar el enfoque de estudio de caso adoptado para llevar a cabo el estudio, se presentan los resultados y se finaliza con una discusión de los desafíos que enfrentan dos sindicatos a nivel del lugar de trabajo en una industria esencial durante la pandemia.

El contexto de las estrategias de revitalización sindical

La revitalización sindical ha sido un marco desarrollado durante mucho tiempo para que los sindicatos fortalezcan sus características organizacionales e institucionales para retener y reconstruir el poder (Geelan, 2021; Frege y Kelly, 2003, 2004). Como marco, desarrollado primero por Frege y Kelly (2003), las estrategias de revitalización han sido principalmente seis: 1) orga-

nización, 2) reestructuración organizacional, 3) construcción de coaliciones con grupos no relacionados con el trabajo, 4) trabajo-asociación de gestión, 5) acción política y 6) redes internacionales con organizaciones relacionadas con el trabajo. A su vez, recientemente han surgido dos nuevas estrategias: la formación de líderes sindicales y sus miembros (Klindt, 2017; Martínez-Lucio y Mustchin, 2013), así como el uso de las redes sociales para llegar estratégicamente a los trabajadores (Hodder y Houghton, 2020). De estas actividades revitalizantes, últimamente se ha puesto énfasis en tres estrategias más destacadas: la organización, la formación de coaliciones y el compromiso del movimiento sindical con las tecnologías de la comunicación y las plataformas de redes sociales (Carneiro y Costa, 2022; Geelan, 2021; Houghton y Hodder, 2021). En la tabla 1 se encuentra una descripción de cada una de las estrategias de revitalización descritas en la literatura.

Tabla 1. Resumen de las estrategias de revitalización sindical

Estrategia	Definición	Temas claves
Organización	Reclutar nuevos miembros hacia el sindicato	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de recursos destinados a la estrategia organizativa. - Tipo de actividad y método elegido por los sindicatos para organizarse.
Reestructuración	Cambio estructural de la organización sindical	<ul style="list-style-type: none"> - Formas: estructura externa y estructura interna (de la administración sindical). - Factores que impulsan el cambio. - Motivaciones para el cambio.
Formación de coaliciones	Formar coaliciones con grupos no relaciones con temáticas laborales	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos: apoyo financiero y físico, acceso a nuevos grupos, experiencia, legitimidad, movilización. - Relación con socios: coaliciones de vanguardia, de causa común e integradoras. - Tipos de coaliciones: coalición de influencia o coalición de protesta.
Cooperación con empleadores	Relaciones de cooperación formales entre sindicatos y empleadores	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel: nacional, regional, sectorial o de empresa. - Temas: objetivos de política social, negociación colectiva o temas más allá de los empleadores y los sindicatos.
Acción política	Formar alianzas con partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Formas: elecciones, legislación y aplicación. - Resultados: positivos y negativos.
Vínculos internacionales	Formación de redes con organizaciones internacionales relacionadas con el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos: expansión de movimientos nacionales o de prácticas, instituciones y patrones. - Formas: colaboración sindical, compromiso social, trabajo conjunto, aprendizaje mutuo.

Capacitación sindical	Desarrollo de habilidades, formación y aprendizaje de dirigentes sindicales y trabajadores	- Objetivos: desarrollar un conjunto de habilidades de los miembros sindicales o de los activistas sindicales a través de la capacitación formal de habilidades y conocimientos.
Uso de redes sociales	Uso de plataformas digitales para organizarse o comunicarse con afiliados sindicales.	- Usos: para comunicar, para organizar, para incluir trabajadores atípicos, para tener un alcance transnacional.

Fuente: Elaboración propia.

Estas tres últimas estrategias han sido bastante centrales en la literatura europea durante la reciente pandemia de COVID-19 (Martínez-Lucio *et al.*, 2021). Principalmente, la tecnología aparece como capaz de respaldar las diversas actividades de revitalización (Panagiotopoulos, 2021). En este sentido, los sindicatos (y la mayoría de las organizaciones mundiales) se volvieron dependientes de internet y de las diferentes tecnologías y plataformas de comunicación para permanecer conectados con sus miembros en todo momento (Hodder, 2020; Houghton y Hodder, 2021). El uso de las redes sociales para promover el poder sindical ha sido un cuerpo de literatura en sí mismo, al discutir las posibles contribuciones de tales plataformas a los resultados de la revitalización (Geelan, 2021). Los principales autores asociados a esta corriente de teoría de la revitalización han descrito cómo las redes sociales podrían conducir a varias instancias de diálogo significativo dentro del movimiento laboral y a mejorar la democracia sindical (Diamond y Freeman, 2002). Asimismo, varios estudios han desarrollado estas ideas solidificando la posición del uso de las redes sociales por parte de los sindicatos como una práctica de renovación válida (Greene, Hogan y Grieco, 2003; Carneiro y Costa, 2022; Houghton y Hodder, 2021). Lo que promete esta estrategia es el intercambio de información por parte de los sindicatos a través de diferentes canales para difundir sus mensajes, provocar el activismo y generar una afiliación sólida (Martínez-Lucio y Stuart, 2009; Simms y Holgate, 2010).

Sin embargo, todas las estrategias de revitalización sindical nombradas continúan siendo relevantes durante la reciente transformación del trabajo y el empleo originada por la pandemia. No debería ser raro ver sindicatos que tengan que ajustar interna y externamente sus estructuras para hacer frente a los desafíos, fusionándose con otros sindicatos para resistir las dificultades causadas por la pandemia; o que tengan que cooperar estrechamente con su empleador manteniendo tipos formales o informales de asociación social; o participar activamente en campañas y actividades políticas; o tener que fortalecer la solidaridad transnacional en el contexto de la globalización y la crisis sanitaria (González, 2020). Fue precisamente durante esta crisis que los

sindicatos tuvieron que asumir, más que nunca, el reto de informar y asesorar a las personas ya no cara a cara en sus respectivos lugares de trabajo, sino buscando formas de hacerlo de manera remota (Gómez, Rodríguez y Bueno, 2021). Lo que reflejó la crisis sanitaria, finalmente, fue la necesaria coordinación que debe existir entre las autoridades sanitarias y laborales para velar por la salud de los trabajadores (Gómez, Rodríguez y Bueno, 2021).

En Chile, la revitalización sindical se ha discutido en los últimos años debido a un sostenido aumento en la tasa de sindicalización del país, que pasó de 14% en 2018 a más de un 20% de trabajadores afiliados a algún sindicato en 2020 (Pérez-Ahumada, 2020). En este proceso, se hace importante indicar de qué forma los sindicatos en Chile se encuentran avanzando en actividades que los lleven a aumentar su poder en los lugares de trabajo. Las estrategias que han sido descritas en la literatura chilena sobre revitalización han sido principalmente la organización y la reestructuración, donde los sindicatos investigados optaron por organizarse entre las diferentes plantas productivas y reclutar nuevos miembros, mientras, en paralelo, generaban una reestructuración externa al unirse con otros sindicatos más pequeños dentro de la misma empresa (Bellido de Luna, 2022). De forma similar, Gutiérrez y Martín (2021) revisan la estrategia de cooperación con empleadores de tres sindicatos. En su estudio, los autores plantean que, a pesar de la existencia de una aparente relación de cooperación con sus empleadores, su naturaleza era más bien coercitiva y sin ganancias reales en términos de avances de la relación laboral que beneficiaran tanto a empleadores como a trabajadores. Por un lado, una de las empresas trataba de imponer la alianza a través de amenazas e imposición de sus intereses y, por otro lado, había empresas que buscaban siempre centrar la discusión en torno a las problemáticas de la empresa y no las de los trabajadores. Otra estrategia que se ha mencionado en la literatura chilena al respecto ha sido la movilización legal (Gutiérrez, 2017), donde los sindicatos recurren a organismos del Estado, como la Dirección del Trabajo o los tribunales, para contestar el poder de los empresarios, demandando el incumplimiento de la legislación laboral.

La pandemia por COVID-19 y su transformación del mundo del trabajo

La pandemia por COVID-19 afectó profundamente a los trabajadores y sus organizaciones en todo el mundo (OIT, 2021a; Hodder, 2020; Hodder y Martínez-Lucio, 2021). Ha habido un aumento severo en el desempleo, en la inactividad económica, cierres parciales o totales de negocios, interrupciones en la cadena de suministro, aumento de la informalidad, inseguridad en el trabajo y los ingresos, y desafíos a la salud, la seguridad y los derechos en el trabajo (Hodder y Martínez-Lucio, 2021). Los trabajadores experimentaron una “interrupción radical en la forma en que trabajan” (Hodder, 2020, p. 262), mientras que esto posiblemente influyó en la capacidad de las organiza-

ciones de trabajadores para representar a sus miembros y ejercer la revitalización. Weller (2020) indicó que posiblemente la pandemia tendría un impacto directo en la destrucción de empleo, suponiendo que los empleos minoristas y los del sector de la hostelería serían los más afectados. Adicionalmente, el trabajo se transformó al considerarse el trabajo remoto como la forma más eficiente de frenar el avance del virus en la población. Con ello, las formas de empleo se rediseñaron (De Lucas, Del Val y Gavrilina, 2021): el lugar de trabajo se convierte en algo más digital, menos jerárquico y más flexible, y la tecnología juega un rol esencial en las nuevas formas de trabajo y sostiene la cultura organizacional y la productividad de los trabajadores. La principal forma en la cual el empleo cambió ha sido en lo que refiere a la aceleración de la digitalización del trabajo y la implementación de la posibilidad de trabajar a distancia, con lo que las personas pueden llevar a cabo su trabajo en diferentes lugares remotos respecto de donde se encuentra su empleador (Nagel, 2020; Adams-Prassl *et al.*, 2020).

Existe acuerdo en que la pandemia por COVID-19 aceleró la digitalización de las personas (Hodder y Martínez-Lucio, 2021), quienes se vieron obligadas a integrar la tecnología en su rutina laboral diaria. Muchos de quienes ahora trabajan de forma remota, organizan su trabajo de manera más flexible, con la posibilidad de elegir los horarios durante los cuales se conectan a su trabajo o durante los cuales realizan ciertas tareas, con flexibilidad respecto a la programación de sus tareas diarias y al lugar donde las realizan (Spurk y Straub, 2020). Esto ha llevado a diferentes autores a indicar que el teletrabajo ha aumentado los niveles de autonomía de los trabajadores (Nagel, 2020). Sin embargo, también se debe ser cauto, pues otra línea de investigación ha planteado la resistencia que puede tener la adopción de tecnología por parte de los trabajadores (Molino, Cortese y Ghislieri, 2020). La oposición de los trabajadores frente a la tecnología puede deberse a sentimientos de desconfianza con respecto a esta, emparejados con una sensación de vigilancia constante.

Con los períodos de confinamiento más extensos y estrictos del mundo y de la región (Rojas, 2020), el caso chileno es relevante para estudiar los impactos potenciales de la pandemia de COVID-19 en las estrategias de revitalización en los contextos de relaciones laborales a nivel de empresa. Similar a lo que sucedió a nivel mundial, Chile pasó por estrictas medidas de confinamiento y diferenciación de trabajadores en las categorías dicotómicas de esenciales y no esenciales. Se consideró que las industrias esenciales en Chile durante la pandemia fueron la minería, las finanzas, el transporte y la fabricación de alimentos (Servicio Civil, 2020). Dado que la minería y las finanzas continúan siendo fundamentales para la economía del país, estos sectores tienden a acumular la mayor cantidad de investigación, lo que deja

al sector de alimentos bastante inexplorado. Por lo tanto, este estudio se centra en dos sindicatos a nivel de empresa, específicamente en la industria de alimentos, la cual fue considerada esencial durante la pandemia. Con ello se determinarán los impactos de la reciente pandemia de COVID-19 en las estrategias de revitalización de dos sindicatos, al comparar dos períodos de tiempo de los mismos sindicatos, antes (2016-2018) y durante (2020-2021) la pandemia. Asimismo, se abordarán los desafíos que enfrentaron estos gremios durante la pandemia.

Metodología

Esta investigación tuvo como objetivo comparar las estrategias de revitalización antes de la pandemia de COVID-19 y durante ella de dos sindicatos a nivel de empresa en Chile. La industria escogida fue la fabricación de alimentos, principalmente porque entre los sectores considerados esenciales durante la pandemia ha sido el menos investigado. Los datos de la industria manufacturera de alimentos chilena muestran que esta se encuentra compuesta por cerca de 858.000 trabajadores, con una importante tradición de sindicalización y relaciones laborales bastante estables en el tiempo (Lloyd y Payne, 2021). El sector cuenta con importantes federaciones, como la Federación de Procesadores de Alimentos y Agroindustriales y la Federación Nacional de Productores de Leche, que agrupan a las asociaciones de trabajadores más relevantes.

La investigación se realizó en dos partes: la primera se inició a fines de 2015 y finalizó a principios de 2019, con un total de 69 entrevistas para determinar el proceso de revitalización sindical en Chile y las estrategias más utilizadas. Se realizaron entrevistas con dirigentes sindicales, trabajadores, gerentes de recursos humanos, abogados laborales y otros expertos de campo. La segunda etapa de esta investigación comenzó en junio de 2020 y finalizó en julio de 2021, con entrevistas a líderes sindicales, trabajadores y gerentes de recursos humanos. Las entrevistas que informan esta investigación son 34: 22 entrevistas realizadas antes de la pandemia (entre 2016 y 2018) a dirigentes sindicales, funcionarios de federaciones y confederaciones, así como a gerentes de recursos humanos; y 12 entrevistas realizadas entre 2020 y 2021, con los mismos dirigentes sindicales de los dos sindicatos investigados y algunos de sus trabajadores. Los informantes eran en su mayoría hombres (83%), chilenos (100%) y con una antigüedad laboral promedio de cinco años en la empresa; el 75% de los entrevistados fluctuaba entre los 30 y los 39 años de edad. La tabla 2 muestra una caracterización de las empresas a las cuales pertenecen los sindicatos estudiados.

Tabla 2. Caracterización de empresas y sindicatos participantes

	Sindicato A	Sindicato B
Tamaño de la empresa	3.000 empleados	1.500 empleados
Tipo de empresa	Chilena	Neozelandesa
Tamaño del sindicato	860 miembros	756 miembros
Tasa de afiliación sindical	20%	75%
Propiedad de la empresa	Privada	Privada
Producto principal	Bebidas	Lácteos

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas duraron cerca de 45 minutos, en promedio, y para su posterior análisis fueron transcritas y consideradas utilizando el análisis temático de datos (Clarke, Braun y Hayfield, 2015), un método que busca identificar e interpretar patrones de significado o temas en datos cualitativos. Los datos se analizaron manualmente y fueron codificados en patrones de temas preestablecidos desarrollados con base en las preguntas de investigación y el marco analítico utilizado (por ejemplo, se codificó la información en términos de cada una de las estrategias de revitalización descritas en la literatura: organización, reestructuración, cooperación con empleadores, etc.).

Resultados

En este apartado se presentan los resultados obtenidos luego del análisis de datos. El apartado está organizado de la siguiente manera: se indican al principio las estrategias de revitalización sindical más desarrolladas por cada uno de los sindicatos durante el período previo a la pandemia, es decir, entre 2016 y 2018, y luego se presentan los resultados obtenidos respecto a las actividades de revitalización sindical más prominentes durante la pandemia por COVID-19, identificadas por ambos sindicatos.

Estrategias de revitalización sindical prepandemia (2016-2018)

Antes de la pandemia, se pudo determinar que los dos sindicatos analizados basaron sus estrategias de revitalización alrededor de tres actividades, a saber: reestructuración externa, cooperación con empleadores y organización en la forma de reclutar miembros. En primer lugar, ambos sindicatos buscaban activamente una reorganización de su estructura a través de un proceso de fusión con otros sindicatos más pequeños en la misma empresa. Si bien las estrategias utilizadas por los sindicatos eran similares, estas variaban en profundidad, por cuanto ambos privilegiaban la reestructuración externa. Sin

embargo, el Sindicato A fue un paso más allá que el Sindicato B para lograr la reestructuración, al emplear más recursos (invertían más tiempo en visitar las plantas de producción para evidenciar a los miembros la importancia de unirse como sindicatos y reagruparse, en vez de permanecer fragmentados) y al demandar a la empresa por la obstaculización que ellos consideraron era generada por la empresa, al mantener a los sindicatos atomizados en las diferentes plantas productivas y áreas de la organización, como se indica en la siguiente cita:

Nosotros nos dimos cuenta de que teníamos que demandarlos directamente si queríamos tomarnos en serio la fusión con los otros sindicatos, porque siempre nos ponían trabas, que si no podíamos [visitar las otras plantas], que el tiempo, que eran otros rubros [...] pero nosotros estábamos convencidos que teníamos razón, que nos querían tener a todos separados para hacer con nosotros lo que quisieran. (Dirigente 1, Sindicato A, 2016)

En segundo lugar, se encontraba la estrategia de cooperación con empleadores, la cual también era enfatizada a diferente nivel por cada sindicato analizado. El Sindicato B confiaba más en esta estrategia para hacer avanzar su poder sindical que el Sindicato A, a pesar de que este último también admitía haber conformado una especie de alianza con su empleador para evitar el conflicto industrial. El Sindicato B entendía que la relación de confianza que tenía con su empleador implicaba un avance en la restauración del desbalance de poder y que, mediante esa estrategia, los dirigentes sindicales podían llevar mayores beneficios a sus miembros, además de permanecer como un agente legítimo representante de los trabajadores.

Yo no te digo que confío ciegamente en ellos [el empleador], pero sí te puedo decir que a lo largo del tiempo hemos establecido como una especie de pacto de no agresión: negociamos en buenos términos y a cambio no nos vamos a huelga [...]. Es simple. (Dirigente 2, Sindicato B, 2017)

En tercer lugar, y como forma de fortalecer la legitimidad en el lugar de trabajo, ambos sindicatos enfocaban sus esfuerzos en captar y mantener cautivos a sus miembros a través de la provisión de servicios, como entrega de beneficios. Esta estrategia ha sido descrita en la literatura como una forma de aumentar la membresía sindical enfatizando el reclutamiento de nuevos miembros. Se puede decir que esta opción de revitalización se encuentra muy marcada en los sindicatos chilenos, por cuanto fue el único rol que se le otorgó a las organizaciones de trabajadores durante la dictadura militar de Augusto Pinochet (Palacios-Valladares, 2010) y, por lo tanto, constituye la identidad primaria de la mayoría de los sindicatos en Chile. También, entonces, es el caso de los sindicatos analizados en este estudio, ambos basaban su legitimidad en la cantidad de miembros que tenían sus organizaciones de

base, una cantidad que ellos mantenían y atraían, según su opinión, gracias a la entrega de beneficios.

El trabajador chileno lo único que quiere es su cajita para el 18 de Septiembre y para Navidad, sus cupones de gas, su farmacia, y que lo dejen trabajar tranquilo, entonces así nosotros les decimos que con nosotros va a estar mejor, que si pasa algo, los vamos a poder ayudar [...] hay plantas que cuesta más [que se afilien al sindicato], y ahí confiamos más en el boca a boca de nuestros socios [...] ellos mismos nos ayudan a traer a los compañeros [nuevos]. (Dirigente 5, Sindicato A, 2016)

Es así como con la implementación, de una u otra forma, de estas tres estrategias más salientes los sindicatos entrevistados buscaban renovar su poder en el lugar de trabajo y representar a sus socios. Ambos sindicatos gozaban de altos niveles de afiliación, lo cual permite concluir que eran actividades que les funcionaba y se traducían en mayor número de socios. En las tablas 4, 5 y 6 se muestran las estrategias de revitalización de ambos sindicatos antes de la pandemia y durante ella.

En contraste con las actividades mucho más asentadas antes del período de pandemia, y contrariamente también a lo que se ve en sindicatos internacionales, otras actividades de renovación sindical descritas en la literatura, como la formación de coaliciones, la capacitación de dirigentes o trabajadores, la acción política y la implementación de redes sociales tuvieron un alcance limitado. Ambos sindicatos mencionaron que la mayoría de sus socios no eran asiduos usuarios de las redes sociales (ya sea Facebook o Twitter) y, por lo tanto, ellos como dirigentes no se concentraban en sacarle más provecho a estas. Sí admitían utilizarlas para generar una comunicación más rápida con sus socios, pero no era una estrategia central o de carácter progresista.

Estrategias de revitalización sindical durante la pandemia (2020-2021)

En la segunda fase de esta investigación, llevada a cabo durante 16 meses (desde junio de 2020 hasta septiembre de 2021, coincidiendo con los períodos de mayor cantidad de contagios de COVID-19 en Chile y con los confinamientos más estrictos), se mostró la necesidad de los dirigentes sindicales de ambas organizaciones de recurrir no solo a las redes sociales, sino también a otras formas de comunicación electrónica para permanecer conectados con sus socios. En este sentido, ambos sindicatos utilizaron sus páginas de Facebook para emitir comunicados sobre las medidas sanitarias tomadas por el gobierno y por su empleador, sobre la forma de mantenerse comunicados durante los confinamientos y sobre la continuidad de los beneficios entregados por ellos a sus socios.

De esta manera, las actividades de revitalización sindical que ambas organizaciones de trabajadores mantuvieron implementadas durante el mencionado período se vincularon con dos tipos de estrategias, a saber: la *organización* (a través del reclutamiento de socios) y la *cooperación con empleadores*, como una forma de enfrentar de forma conjunta y coordinada los desafíos originados por el COVID-19. Sin embargo, hubo dos cambios en algunas estrategias que llamaron la atención: la actividad de reestructuración externa (en la forma de alianza con otros sindicatos de su misma empresa) disminuyó, pues los sindicatos comentaban que el foco de atención pasó de aliarse con otros sindicatos a preocuparse más activamente por las necesidades y los requerimientos de sus socios durante la pandemia. Por ello, ambos sindicatos pasaron de una búsqueda activa de unión con los otros sindicatos de la empresa a mantener el *statu quo* de la situación multisindical dentro de sus lugares de trabajo.

ellos [los otros sindicatos] ya no tenían el mismo interés, y, bueno, hay que decirlo, nosotros tampoco, para nosotros el COVID fue poner más foco en los nuestros. (Dirigente 3, Sindicato A, 2020)

tampoco fue una decisión consciente que hayamos dicho: ya a partir de marzo 2020 dejamos de querer unirnos con XXX, fue como algo natural que se dio [dejar de perseguir la unión intersindical] porque ahora nos enfrentábamos a una pandemia. (Dirigente 5, Sindicato B, 2021)

La estrategia de reestructuración, entonces, no fue la única que enfrentó cambios, también la actividad de uso de redes sociales (RRSS) fue una de las estrategias de revitalización sindical más marcadas, por su desarrollado ímpetu una vez que los confinamientos fueron anunciados. Ambos sindicatos empezaron a recurrir de forma más frecuente a las RRSS para mantenerse comunicados con sus socios, además de utilizar ciertas plataformas digitales para generar asambleas informativas, como la plataforma Zoom. Como indican ambas organizaciones a continuación:

Lo primero que hicimos fue pensar cómo hacer las asambleas [...] nos inspiramos en las clases virtuales de nuestros hijos, y nada, pues, instalamos Zoom y partimos de a poco, porque no todos sabían cómo hacerlo [reunirse por Zoom]. (Dirigente 1, Sindicato B, 2020)

[sobre las plataformas para hacer las asambleas] Google Meets, Zoom, videos de WhatsApp, nos manejamos con todo. (Dirigente 4, Sindicato A, 2021)

En este sentido, las principales estrategias de revitalización de ambos sindicatos durante la pandemia tuvieron un interesante cambio, pues no solo algunas disminuyeron su prevalencia, sino que otras, que aparecían antes

como inexistentes, durante la pandemia fueron enfatizadas por ambas organizaciones sindicales. En las tablas 4 y 5 se aprecia un resumen de las estrategias de revitalización exhibidas por ambos sindicatos antes de la pandemia y durante ella.

Tabla 4. Resumen de estrategias de revitalización aplicadas por el Sindicato A antes y durante la pandemia por COVID-19

Estrategia de revitalización	Antes de la pandemia	Durante la pandemia
Organización	Medio	Alto (más especializado)
Reestructuración	Alto	Bajo
RRSS	Bajo	Alto
Cooperación con empleadores	Alto	Alto
Provisión de servicios	Alto	Alto
Coalición	Bajo	Bajo
Acción política	Poco desarrollado	Poco desarrollado
Vínculos internacionales	Bajo	Bajo
Capacitación sindical	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Resumen de estrategias de revitalización aplicadas por el Sindicato B antes y durante la pandemia por COVID-19

Estrategia de revitalización	Antes de la pandemia	Durante la pandemia
Organización	Medio	Medio
Reestructuración	Alto	Bajo
RRSS	Bajo	Alto
Cooperación con empleadores	Alto	Alto
Provisión de servicios	Alto	Alto
Coalición con grupos no laborales	Bajo	Bajo
Acción política	Poco desarrollado	Poco desarrollado
Vínculos internacionales	Bajo	Bajo
Capacitación sindical	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Resumen comparado de estrategias de revitalización aplicadas por ambos sindicatos antes y durante la pandemia por COVID-19

Estrategia de revitalización	Sindicato A	Sindicato B
Organización	Alto	Medio
Reestructuración	Disminuyó	Disminuyó
RRSS	Aumentó	Aumentó
Cooperación con empleadores	Alto	Alto
Provisión de servicios	Alto	Alto
Coalición con grupos no laborales	Bajo	Bajo
Acción política	Poco desarrollado	Poco desarrollado
Vínculos internacionales	Bajo	Bajo
Capacitación	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo anterior se puede indicar que, en efecto, la pandemia tuvo una incidencia en el tipo de estrategia de revitalización implementada por estos sindicatos. En el siguiente apartado se discuten estos resultados.

Discusiones y conclusiones

El análisis de las estrategias de revitalización presentado en este artículo y que fueron implementadas antes y durante la pandemia mostró la presencia de tres estrategias de revitalización marcadas, aunque algunas fueron desarrolladas en diferentes niveles por cada uno de los sindicatos.

Antes de la pandemia, ambos sindicatos tendieron a enfocarse en lograr una reestructuración externa, motivados principalmente por la fragmentación de sus lugares de trabajo, donde la existencia de una multiplicidad de sindicatos hacía que su poder de negociación con la empresa fuese menor. Es por ello que ambas organizaciones de trabajadores se embarcaron en la tarea de hacer campañas para unirse con otros sindicatos de su mismo lugar de trabajo. Esta actividad de revitalización fue de gran relevancia para ellos, lo cual se manifiesta en la dedicación de recursos económicos y de tiempo, viajando a diferentes puntos del país donde la empresa tenía presencia y conversando tanto con otros dirigentes sindicales como con los socios de otros sindicatos, para discutir las ventajas que podría tener el formar un solo sindicato. La importancia de la reestructuración externa para crecer en cantidad de socios ha sido documentada en la literatura por Waddington (2005), quien también ha indicado el alto grado de resistencia que presenta esta estrategia, tanto por

los mismos socios como por otros dirigentes, que pueden ver como incierto su rol dentro de la nueva organización. En ambas organizaciones sindicales, la motivación para perseguir la reestructuración ha sido la búsqueda de aumentar su poder en el lugar de trabajo. Esta estrategia disminuyó en incidencia durante la pandemia, pues los dirigentes y socios prefirieron enfocar sus recursos en la entrega de servicios e información a los socios, como se evidenció en las entrevistas.

La cooperación con empleadores y el reclutamiento de miembros también fueron actividades enfatizadas por ambos sindicatos antes de la pandemia: el Sindicato A apostaba más por el reclutamiento de nuevos socios, mientras que el Sindicato B prefería en mayor medida nutrir la relación con su empleador, esto aun cuando ambos sindicatos admitían mantener una relación de cooperación con su empleador en pro de evitar conflictos. El reclutamiento de socios también era identificado por los dirigentes sindicales como prevalente, dado que la sobrevivencia de los sindicatos en Chile está dada por la cantidad de miembros que tiene cada organización, tal como ha sido indicado por Gutiérrez (2017). Estas actividades se mantuvieron estables durante la pandemia, a pesar de que variaron en intensidad a lo largo de los meses que esta duró, pues, naturalmente, cuando se inició, los dirigentes estaban concentrados en identificar cómo responder a los cambios.

Sin embargo, durante la pandemia y dadas las condiciones de confinamiento impuestas por los gobiernos a nivel mundial, estos sindicatos desarrollaron una actividad que antes consideraban irrelevante: el uso de redes sociales. Con ello lograron inicialmente mantener una comunicación más fluida con los socios, lo cual tiende a ser usual en los usos de las RRSS identificados para las organizaciones sindicales (Carneiro y Costa, 2022). Los dirigentes sindicales comenzaron a utilizar principalmente la plataforma Facebook para informar a sus socios de los avances en negociaciones con su empleador, de las medidas sanitarias por COVID-19 implementadas por el gobierno y por la empresa, de los servicios que permanecían vigentes, entre otras temáticas. El contenido postado era agradecido por los trabajadores, quienes interactuaban con los mensajes mediante comentarios y “likes”. Adicionalmente, cuando se entrevistó a los trabajadores respecto a la utilidad percibida por la continuidad de la comunicación a través de Facebook, indicaron que fue la mejor manera de permanecer conectados durante el aislamiento. A pesar de que la literatura indica que esta forma de utilización de las plataformas digitales no es innovadora (Houghton y Hodder, 2021; Carneiro y Costa, 2022), se argumenta que este podría ser el primer paso para que estos sindicatos chilenos noten las ventajas de estas plataformas digitales en el avance y la puesta en marcha de sus luchas, tal como ha sido explicado en la literatura (Panagiotopoulos, 2021).

Aun cuando el uso de plataformas de RRSS por parte de los sindicatos en Chile se encuentra en potencial desarrollo, sigue siendo un desafío para ellos,

pues, como han señalado Costa y Carneiro (2021), se añade una presión adicional hacia los dirigentes por mantener una presencia virtual constante y porque, además, deben ser capaces de entender las dinámicas de estas plataformas para poder interactuar con ellas y lograr sus objetivos. Si bien es cierto que gracias a la pandemia estos dirigentes se abrieron a la transformación digital para representar a sus trabajadores (un desarrollo explicado por Dencik y Wilkin, 2020), el desafío de mantener funcionando las plataformas a largo plazo permanece. De esta forma, este artículo contribuye al debate sobre el potencial nuevo rol de los sindicatos en un mundo del trabajo marcado por desarrollos tecnológicos, en el cual se denota la adaptación que podrían tener los sindicatos al utilizar las tecnologías para continuar representando a sus socios.

Tal como sucedía antes de la pandemia, las estrategias de revitalización sindical identificadas fueron desarrolladas por los miembros de forma más bien reactiva a las condiciones contextuales que se estaban generando en su entorno y no como una actividad a largo plazo con metas claras. Es por ello que el presente artículo demostró la existencia de factores contextuales más allá del lugar de trabajo y de la realidad nacional que pueden efectivamente moldear el tipo de estrategia de revitalización utilizada por los sindicatos.

Como resultado del análisis se debe tener en cuenta que la revitalización sindical debe considerarse como un proceso altamente complejo que requiere ser entendido en un contexto, ahora más que nunca. Además de los desafíos presentados por la pandemia de COVID-19 y el cambio fundamental que produjo en la vida laboral de personas y sindicatos (Hodder y Martínez-Lucio, 2021), la fragmentación del movimiento laboral, el debilitamiento de los sindicatos por parte de los empleadores y el aislamiento generalizado de otros organismos relacionados con el trabajo fueron identificados como los principales desafíos que enfrentan los sindicatos chilenos.

Referencias bibliográficas

- Adams-Prassl, A.; T. Boneva; M. Golin y C. Rauh (2020). The large and unequal impact of COVID-19 on workers. *VoxEU* [en línea], 8 de abril. Disponible en: <<https://cepr.org/voxeu/columns/large-and-unequal-impact-covid-19-workers>> [acceso 20/12/2022].
- Bellido de Luna, D. (2022). Employer constraints on trade union renewal in Chile. *Journal of Industrial Relations*, 64(8), pp. 1-21.
- Clarke, V.; V. Braun, V. y N. Hayfield (2015). Thematic analysis. En: J. A. Smith. *Qualitative psychology: A practical guide to research methods*, Londres: SAGE Publications, pp. 222-248.

- Carneiro, B. y H. A. Costa (2022). Digital unionism as a renewal strategy? Social media use by trade union confederations. *Journal of Industrial Relations*, 64(1), pp. 26-51.
- Cho, S. J.; J. Y. Lee y J. V. Winters (2020). *COVID-19 employment status impacts on food sector workers*. Bonn: Institute of Labor Economics.
- Costa, H. A. y B. Carneiro (2021). Digital communication as a global challenge for trade unions: Lessons from Brazil and Portugal. *Tempo Social*, 33, pp. 183-208.
- De Lucas Ancillo, A.; M. T. del Val Núñez y S. G. Gavrilá (2021). Workplace change within the COVID-19 context: a grounded theory approach. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 34(1), pp. 2297-2316.
- Dencik, L. y P. Wilkin (2020). Digital activism and the political culture of trade unionism. *Information, Communication & Society*, 23(12), pp. 1728-1737.
- Diamond, W. J. y R. B. Freeman (2002). Will unionism prosper in cyberspace? The promise of the Internet for employee organization. *British Journal of Industrial Relations*, 40(3), pp. 569-596.
- Dobbins, T. (2020). COVID-19 and the past, present and future of work. *Futures of Work* [en línea], 13. Disponible en: <<https://futuresofwork.co.uk/2020/05/05/covid-19-and-the-past-present-and-future-of-work/>> [acceso 20/12/2022].
- Fana, M.; S. Torrejón Pérez y E. Fernández-Macías (2020). Employment impact of COVID-19 crisis: from short term effects to long terms prospects. *Journal of Industrial Business Economy*, 47, pp. 391-410.
- Frege, C. y J. Kelly (eds.). (2004). *Varieties of unionism: Strategies for union revitalization in a globalizing economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Frege, C. M. y J. Kelly (2003). Union revitalization strategies in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 9(1), pp. 7-24.
- Geelan, T. (2021). Introduction to the Special Issue-The internet, social media and trade union revitalization: Still behind the digital curve or catching up? *New Technology, Work and Employment*, 36(2), pp. 123-139.
- Gómez, J. G.; P. J. L. Rodríguez y V. S. Bueno (2021). La acción sindical en tiempo de pandemia. *Revista Española de Salud Pública*, 95(1), e1-e19.
- González, J. P. (2020). El papel de los sindicatos en la crisis por covid-19. *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 1, pp. 49-73.

- Greene, A. M., Hogan, J. y Grieco, M. (2003). Commentary: E-collectivism and distributed discourse: New opportunities for trade union democracy. *Industrial Relations Journal*, 34(4), pp. 282-289.
- Gutiérrez, F. (2017). Coping with neoliberalism through legal mobilization: The Chilean labor movement's new tactics and allies. En: S, Donoso y M. Von Bülow (2017). *Social Movements in Chile. Organization, trajectories, and political consequences*. Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 191-217.
- Gutiérrez, F. y A. Martín (2021). Emerging union-management partnership in Chilean firms: particularities and limitations. *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, 34(3), pp. 464-477.
- Horton, J. (2020). Coronavirus: What are the numbers out of Latin America? *BBC* [en línea], 23 de septiembre. Disponible en: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-52711458>> [acceso 15/08/2022].
- Hodder, A. (2020). New Technology, Work and Employment in the era of COVID-19: reflecting on legacies of research. *New technology, work and employment*, 35(3), pp. 262-275.
- Hodder, A. y D. J. Houghton (2020). Unions, social media and young workers - evidence from the UK. *New Technology, Work and Employment*, 35(1), pp. 40-59.
- Hodder, A. y M. Martínez-Lucio (2021). Pandemics, politics, and the resilience of employment relations research. *Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work*, 31(4), pp. 430-438.
- Houghton, D. J. y A. Hodder (2021). Understanding trade union usage of social media: a case study of the public and commercial services union on Facebook and Twitter. *New Technology, Work and Employment*, 36(2), pp. 219-239.
- Ibsen, C. L. y M. Tapia (2017). Trade union revitalisation: Where are we now? Where to next? *Journal of Industrial Relations*, 59(2), pp. 170-191.
- Johnstone, S.; G. Saridakis y A. Wilkinson, A. (2019). The global financial crisis, work and employment: Ten years on. *Economic and Industrial Democracy*, 40(3), pp. 455-468.
- Klindt, M. P. (2017). Trade union renewal through local partnerships for skill formation. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 23(4), pp. 441-455.

- Lloyd, C. y J. Payne (2021). Food for thought: Robots, jobs and skills in food and drink processing in Norway and the UK. *New Technology, Work and Employment* [en línea], Special Issue. DOI: <<https://doi.org/10.1111/ntwe.12194>>.
- McKenzie, B. (2020). *Chile: Employment Protection Act* [en línea]. Disponible en: <<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=5c5743c9-4671-4c97-8da9-113cc3cb08e2>> [acceso 15/08/2022].
- Martínez-Lucio, M. y S. Mustchin (2013). 6 Training and workplace skills in the context of globalization: New directions and discourses in skills. En: M. Martínez-Lucio, *International human resource management: An employment relations perspective*, Londres: Sage, pp. 118-135.
- Martínez-Lucio, M.; S. Mustchin; S. Marino; D. Howcroft y H. Smith (2021). New technology, trade unions and the future: not quite the end of organised labour. *Revista Española de Sociología*, 30(3), pp. 1-12.
- Martínez-Lucio, M. y M. Stuart (2009). Organising and union modernisation: narratives of renewal in Britain. En: G. Gall (2009). *Union revitalisation in advanced economies*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 17-37.
- Molino, M.; C. G. Cortese y C. Ghislieri (2020). The promotion of technology acceptance and work engagement in industry 4.0: from personal resources to information and training. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(7), p. 2438.
- Murray, G. (2017). Union renewal: what can we learn from three decades of research? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 23(1), pp. 9-29.
- Nagel, L. (2020). The influence of the COVID-19 pandemic on the digital transformation of work. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 1, pp. 1-15.
- OIT (2020). *ILO Monitor 2nd edition: COVID-19 and the world of work*. Ginebra: OIT.
- OIT (2021a). Future of work. Trade Unions in Transition: Interview with Maria Helena André [en línea]. Ginebra: OIT. Disponible en: <https://www.ilo.org/actrav/media-center/news/WCMS_776264/lang--en/index.htm> [acceso 20/12/2022].

- OIT (2021b). *Resolution concerning a global call to action for a human-centred recovery from the COVID-19 crisis that is inclusive, sustainable and resilient* [en línea]. Ginebra: OIT. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_806092.pdf> [acceso 20/12/2022].
- Palacios-Valladares, I. (2010). *Industrial relations after Pinochet: Firm level unionism and collective bargaining outcomes in Chile*. Berna: Peter Lang.
- Panagiotopoulos, P. (2021). Digital audiences of union organising: a social media analysis. *New Technology, Work and Employment*, 36, pp. 201-218.
- Pérez-Ahumada, P. (2020). Sindicatos en tiempos de crisis: reviven pero son ignorados por la autoridad. *CIPER Académico* [en línea], 1 de mayo. Disponible en: <<https://www.ciperchile.cl/2020/05/01/sindicatos-en-tiempos-de-crisis-reviven-pero-son-ignorados-por-la-autoridad/>> [acceso 10/06/2022].
- Rojas, F. (2020). América Latina concentra los confinamientos más extensos. *La Tercera* [en línea], 29 de agosto. Disponible en: <<https://www.latercera.com/mundo/noticia/america-latina-concentra-los-confinamientos-mas-extensos/QL5GPNQV7FCPLFKN7VOLXYMKYY/>> [acceso 20/12/2022].
- Servicio Civil (2020). *Lineamientos para definir servicios esenciales: pandemia COVID-19* [en línea]. Santiago de Chile: Servicio Civil. Disponible en: <<https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2020/03/Servicios-Esenciales-.pdf>> [acceso 20/12/2022].
- Simms, M. y J. Holgate (2010). Organising for what? Where is the debate on the politics of organising? *Work, Employment and Society*, 24(1), pp. 157-168.
- Spurk, D. y C. Straub (2020). Flexible employment relationships and careers in times of the COVID-19 pandemic. *Journal of Vocational Behavior* [en línea], 119. DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.jvb.2020.103435>>.
- Varas, D. (2020). *La negociación colectiva como una proyección del diálogo social: las verdaderas razones detrás del proyecto de ley que pretende suspenderla* [en línea]. Santiago de Chile: Fundación Instituto de Estudios Laborales-Central Unitaria de Trabajadores. Disponible en: <<https://fielchile.cl/v2/wp-content/uploads/2020/04/An%C3%A1lisis-al-proyecto-que-pretende-suspender-las-neg-colectivas-FIEL.pdf>> [acceso 15/08/2022].

- Waddington, J. (2005). *Restructuring representation: The merger process and trade union structural development in ten countries*. Bruselas: Peter Lang.
- Weller, J. (2020). *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/67). Santiago de Chile: CEPAL.

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en su totalidad por Daina Bellido de Luna.

Nota

Aprobado por Paola Mascheroni (editora responsable).

RELACIONES LABORALES EN ARGENTINA

NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DIÁLOGO SOCIAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Cecilia Senén González

Resumen

En Argentina, la pandemia coincidió con un gobierno que asumió en 2019 en un contexto de crisis económica. En este escenario, indujo al diálogo social tripartito con los trabajadores y empleadores, que implicó desafíos inéditos para las relaciones laborales. El propósito de este artículo es explorar qué dinámica tuvo la negociación colectiva y ponderar las similitudes y diferencias entre trabajadores declarados “esenciales”, como los del sector sanidad, y “no esenciales”, como los del gastronómico. Se observan dos tendencias, por un lado, los actores empresariales, sindicales y el Estado, a través de la negociación colectiva, dieron respuesta a las nuevas demandas. Por otro, la pandemia generó una revitalización de la negociación, incorporando otros contenidos acordes a la crisis sanitaria.

Palabras clave: pandemia, diálogo social, negociación colectiva, relaciones laborales en Argentina.

Abstract

Labor relations in Argentina. Collective bargaining and social dialogue in times of pandemic

The pandemic reached Argentina when a new government had elected in 2019, in a context marked by a major economic crisis. Such a scenario promoted a threefold social dialogue with workers and employers, thus giving rise challenges for labor relations. This article is aimed at exploring the dynamics of collective bargaining, and analyze the similarities and differences between workers whose activities were declared “essential”, like the healthcare industry, and “non-essential”, like the gastronomy sector. Two tendencies are detected: on the one hand, the convergence of union associations, employers and the government through collective bargaining in order to meet new demands. On the other hand, the pandemic caused the bargaining to be revitalized, by adding other contents in line with the health crisis.

Keywords: pandemic, social dialogue, collective bargaining, labor relations in Argentina.

Resumo

Relações de trabalho na Argentina. Negociação coletiva e diálogo social em tempos de pandemia

Na Argentina, a pandemia chegou com um governo empossado em 2019, em um contexto de crise econômica. Nesse cenário, ela instigou o diálogo social tripartite com os trabalhadores e os empregadores, que trouxe desafios inéditos para as relações trabalhistas. O propósito deste artigo é explorar a negociação coletiva e examinar as semelhanças e as diferenças entre trabalhadores cujas atividades foram declaradas como “essenciais”, tais como o setor de saúde, e “não essenciais”, tal como o setor gastronômico. Observam-se duas tendências: por um lado, lós acordos evidenciaram

a convergência entre as associações sindicais, as empregadores e o Estado através da negociação coletiva para dar uma resposta às novas demandas. Por outro, a pandemia gerou uma revitalização da negociação, que incorporou outros conteúdos condizentes com a crise sanitária.

Palavras-chave: pandemia, diálogo social, negociação coletiva, relações de trabalho na Argentina.

Cecilia Senén González: Doctora en Estudios Laborales por la Universidad Autónoma Metropolitana I (México). Investigadora principal CONICET (Instituto Gino Germani) y profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

ORCID iD: 0000-0001-5829-0088

Email: ceciliaseneng@gmail.com

Recibido: 07/08/2022.

Aprobado: 14/12/2022.

Introducción¹

La pandemia que irrumpió en Argentina coincidió con un gobierno que había asumido en diciembre de 2019, en un contexto de fuerte crisis económica que incluyó, por un lado, un alto endeudamiento, asumido por la gestión anterior, y, por otro, un mercado laboral deteriorado, con bajos niveles de empleo y salarios atrasados, debido a la inflación acentuada en los últimos años, pero constante en la última década, y a altos niveles de pobreza. En este contexto, el gobierno enfrentó la pandemia con una serie de políticas sociales y laborales que buscaron mitigar los efectos devastadores del COVID-19 sobre la economía del país, el mercado de trabajo y, claro está, las condiciones de vida de la población.² El 20 de marzo de 2020, el gobierno dispuso un decreto de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO), debido a las características del virus, que obligó a la mayoría de los trabajadores a quedarse en sus hogares para disminuir los contagios, mientras que otro colectivo quedó exceptuado de dicha norma por ser consideradas sus actividades laborales como “esenciales” para el funcionamiento social general. Sin duda, esta situación cambió abruptamente la forma en que se venían desarrollando las relaciones laborales.

La crisis sanitaria motivó la publicación y difusión de múltiples estudios con eje en la pandemia y el mundo del trabajo durante estos años. En líneas generales, estos trabajos señalaron que la crisis de 2020 profundizó los problemas preexistentes de falta de empleo presentes durante el gobierno anterior, incrementando, a la vez, los niveles de informalidad y precariedad.

Los trabajos del Centro de Estudios del Trabajo y el Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín (CETyD-UNSAM, 2020) y CIFRACTA (2020) describen las políticas laborales diferenciadas por sectores: el formal, amparado por regulaciones laborales, y el informal, compuesto por trabajadores por cuenta propia y asalariados no registrados, destacando que fueron fundamentales para disminuir el impacto del desempleo producido por la pandemia.

Otros trabajos ponen el acento en los diversos conflictos laborales que se desarrollaron durante la pandemia, entre otros, Basualdo y Peláez (2020), Nava y Grigera (2020), Natalucci *et al.* (2020) y Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA-A) (2020), que

1 Este artículo toma datos de una consultoría realizada durante el año 2021, coordinada por Susan Hayter (especialista *senior*, International Labour Office, Ginebra, Suiza), llevada a cabo con Bárbara Medwid para el caso argentino. Los resultados del estudio están incluidos en OIT (2022).

2 El gobierno iniciado a fines de 2019 es el del doctor Alberto Fernández, perteneciente al peronismo, movimiento político originado en 1945 durante la presidencia de Juan Domingo Perón. La expresión partidaria de dicho movimiento es el Partido Justicialista y se ha caracterizado por la implementación de políticas intervencionistas en materia económica y social.

publicó un informe donde se describen las denuncias por violaciones a los derechos laborales, tales como despidos o suspensiones aplicados a trabajadores y organizaciones sindicales durante el ASPO.

Algunas investigaciones enfatizaron en los trabajadores asalariados en diversas ramas productivas dentro del sector público y privado (Delfini *et al.*, 2020). Otros (Elbert, Boniolo y Dalle, 2022) destacaron a trabajadores formales e informales, así como a pequeños comerciantes que se desempeñan en actividades diversas, observando las condiciones de precariedad, supervivencia y organización colectiva.

Los estudios realizados por equipos de investigación dedicados a los temas laborales fueron numerosos.

El Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA) (2020), por ejemplo, publicó un estudio denominado *Trabajo en cuarentena. Encuesta realizada en el marco del Proyecto Monitor Laboral COVID-19*, que consta de un relevamiento dirigido a sindicatos abocados a tareas definidas por las autoridades como “esenciales” y “no esenciales”, que buscó, por un lado, dimensionar aspectos vinculados con la continuidad laboral (suspensiones, despidos, anticipo de vacaciones, reducciones horarias, etc.), y, por otro, evaluar las transformaciones en la organización del trabajo y el bienestar que ofrecieron las empresas, por ejemplo, brindando elementos de protección y capacitación.

El equipo del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-CONICET) publicó la serie *El trabajo en los tiempos de la COVID-19*, dirigida por Claudia Figari, que incluyó estudios acerca del impacto diferencial de la pandemia en el sector rural realizados por Neiman *et al.* (2020); sobre *software* y plataformas, por Ventrici, Krepki y Palermo (2020); y sobre el sector construcción, de Del Águila y Gómez (2020), entre otros.

La investigación de Marticorena y D’Urso (2020) describe las normativas laborales decretadas por el gobierno nacional, la negociación colectiva y las respuestas de los trabajadores y sus organizaciones a la forma que adoptó la gestión de la pandemia en Argentina. Asimismo, muestra cómo se expresan las disputas entre capital y trabajo en un contexto signado por una doble crisis: económica y sanitaria.

La Universidad de General Sarmiento (2020) lideró el proyecto Prevención y Monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense, llevado adelante desde una perspectiva multidimensional, que tuvo como responsable a Rodrigo Carmona. En este marco se realizó la publicación del documento *Condiciones de la producción y el empleo frente al COVID-19*, que resume los impactos de la pandemia respecto a cuatro grandes dimensiones: actividad industrial, conflictividad laboral, economía social y solidaria, y abasto alimentario.

El Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA) publicó un conjunto de estudios analítico-descriptivos (Salvia y Poy, 2020) donde se describen algunos de los efectos socioeconómicos,

psicosociales y político-ciudadanos que han generado las políticas económico-sanitarias en el contexto del COVID-19 sobre los hogares y las poblaciones adultas e infantiles que residen en el área metropolitana de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 30 partidos del conurbano bonaerense).

La producción académica ha sido abundante, como lo testimonia el artículo de Marín-Nanco, Álvarez-Torres y Segura-Carrillo (2022), que arroja información muy útil al señalar la aparición de una renovación conceptual sobre las formas de entender el trabajo y abre nuevas líneas de investigación que se basan en temas emergentes, tales como trabajo de cuidado, la renta básica y la precariedad laboral.

Sin embargo, ha sido menos frecuente encontrar estudios que aborden la pandemia y el diálogo social. De acuerdo a como lo define la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas —e incluso el mero intercambio de información— entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. Puede tratarse de un proceso tripartito, en el que el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien consistir en relaciones bipartitas establecidas exclusivamente entre los trabajadores y las empresas (los sindicatos y las organizaciones de empleadores), con o sin la participación indirecta del gobierno. De esta forma, comprende así desde el intercambio de información hasta las negociaciones macrosociales o concertación social y la negociación colectiva. (García Femenía, Morgado Valenzuela y Rueda-Catry, 2007, p. 24)

Ahora bien, un estudio del diálogo social y su importancia en los debates públicos, realizado a nivel internacional por Ozaki y Rueda (2000), a nivel regional por Ermida Uriarte (2003) y a nivel local, por García (2004) y Etchemendy (2010), pone de manifiesto que no se trata de un fenómeno nuevo, como lo atestiguan estos estudios, y más recientemente el artículo de Benes y Gurrera (2018), quienes resumen las experiencias de pacto o diálogo social tendientes a establecer acuerdos entre los actores sociales desde mediados del siglo pasado en Argentina.

Por esa razón, interesa particularmente indagar durante la crisis sanitaria de los años 2020 y 2021 en la interacción entre los principales actores de las relaciones laborales, con respecto a qué tipo de negociaciones e intercambios se dieron y cómo han influido las decisiones tomadas por el gobierno en las posiciones adoptadas por los sindicatos y empresarios para mantener el empleo y los ingresos, y contribuir con la continuidad de las empresas. A su vez, se propone aquí contrastar qué dinámica y contenido tuvo la negociación colectiva entre sectores que se caracterizaron por tener trabajadores “esenciales” y otros “no esenciales”.

Las preguntas que se busca responder se orientan a conocer qué papel y qué resultado tuvo el diálogo social en el marco de la pandemia de COVID-19 y cómo ha sido la negociación colectiva en dos sectores contrastantes que fueron definidos como esenciales y no esenciales.

Para responder estas preguntas, se utilizó una metodología de tipo cualitativo que incluye la posibilidad de observar el diálogo social a través de tres fuentes: 1) normas, leyes y decretos que permiten indagar en la interacción entre los principales actores de las relaciones laborales; 2) el relevamiento de la totalidad de acuerdos y convenios colectivos de trabajo celebrados en 2020 y febrero de 2021 en el sector sanidad, cuyos trabajadores fueron declarados esenciales por el gobierno nacional desde el inicio de la pandemia, y el sector gastronómico, que, con el de alimentación y comercio, estuvo entre los que concentraron el 70% de las suspensiones del personal, siendo las actividades más afectadas por la pandemia; y 3) la opinión, recabada mediante 16 entrevistas, de actores empresariales, sindicales y funcionarios públicos de relevancia durante la pandemia de COVID-19.³ En este sentido, este trabajo aporta una descripción densa con base en información empírica de primera mano y avanza en identificar tendencias de la negociación laboral en condiciones extraordinarias.

El artículo se estructura en tres partes: en la primera se describe la negociación colectiva durante el período mencionado poniendo el énfasis en los acuerdos y los nuevos contenidos negociados; en la segunda parte se aborda la negociación colectiva en los dos casos seleccionados: sanidad (privado) y gastronomía. En ambas partes se hace referencia a la opinión de actores de cada sector. A modo de cierre, se exponen algunas conclusiones.

Las características de la negociación colectiva en tiempos de pandemia

Los primeros acuerdos

La negociación colectiva, a partir de abril de 2020, pasó a centrarse en administrar el impacto de la crisis económica y acordar suspensiones con prestaciones no remunerativas, que en su mayoría implicaron un recorte en el ingreso de bolsillo percibido por aquellos trabajadores afectados. Estuvo orientada, principalmente, a dos fines: conservar los puestos de trabajo y mantener el ingreso en el marco del diálogo social entre los actores, que supuso desafíos que no habían sido previstos hasta ese momento.

La firma del acuerdo marco entre la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Unión Industrial Argentina (UIA) fue la referencia de las negociaciones sectoriales de los trabajadores del ámbito privado:

3 Como fue mencionado, la investigación se basa en el informe elaborado por la autora y Bárbara Medwid como parte de un trabajo de consultoría para la OIT entre marzo y noviembre de 2021, que incluyó a otros sectores productivos.

a) la habilitación de la suspensión de personal por un plazo de 60 días, a partir del día 1 de abril; b) el pago de asignaciones no remunerativas no inferiores al 75% del salario neto que le hubiese correspondido a los trabajadores afectados en caso de haber trabajado (sobre este monto se deberán hacer los aportes y contribuciones por obra social y el pago de la cuota sindical); c) la homologación automática por el Ministerio de Trabajo de los acuerdos con esas condiciones o con porcentajes mayores, y la revisión y evaluación por dicho Ministerio en caso de que el porcentaje acordado sea inferior; d) el beneficio otorgado por el “programa de asistencia de emergencia al trabajo y a la producción (ATP)”⁴ (decreto 376/2020) será considerado parte de la prestación dineraria y los empleadores deberán compensar el monto restante hasta alcanzar el porcentaje acordado. (UIA, 2020a)

Una vez realizado ese acuerdo, en tan solo dos meses se firmaron 43 acuerdos colectivos por rama de actividad, que establecieron diversas modalidades para implementar suspensiones colectivas con el pago de una contraprestación no remunerativa. El efecto inmediato del acuerdo, cuyo objetivo declamado fue sostener los puestos de trabajo en el marco de la crisis económica, fue la generalización de las suspensiones, que se expandieron a la mayoría de las actividades (CTA-A, 2020).

En abril de 2020, que fue el primer mes completo del ASPO, las empresas suspendieron a 785.000 personas asalariadas registradas del sector privado. A medida que se redujeron las medidas de aislamiento social y se reactivó la actividad económica de algunos sectores, se fue restableciendo la cantidad de personal suspendido. En julio, el número de personas suspendidas había disminuido un 25% con respecto a abril, alcanzando a 592.000 (casi 200.000 suspendidas menos). A nivel sectorial, durante ese mismo mes cuatro ramas concentraron el 70% de las suspensiones, entre las cuales se encontraban las actividades más afectadas por la pandemia: comercio (22% del total de las suspensiones en abril), industria (23%), hoteles y restaurantes (16%) y actividades empresariales (11%) (CTA-A, 2020).

Otro acuerdo que se destacó con el inicio de la pandemia fue el firmado entre la Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina (UOMRA) y la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) y otras cámaras de la actividad, a finales de abril de 2020. En este acuerdo los actores sociales suscriptores resaltaron que las negociaciones emprendidas privilegiaban el “mantenimiento del aparato productivo nacio-

4 El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) fue creado para dar alivio económico inmediato a empresas y trabajadores afectados directamente por la caída de la actividad económica, luego de la aplicación de las medidas de contingencia durante la emergencia sanitaria. Estuvo destinado a monotributistas y autónomos, así como a empresas de actividades económicas afectadas; amparó a una cantidad relevante de trabajadores contagiados por COVID-19, en aislamiento obligatorio, con licencia laboral o con una sustancial reducción de sus ventas con posterioridad al mes de marzo del año 2020.

nal y, por ende, la adopción de medidas consensuadas para evitar poner en riesgo más de 60.000 puestos de trabajo”.

Estos primeros acuerdos firmados para hacer frente a una situación sanitaria extraordinaria fueron el indicio de lo que luego se evidenciaría con el transcurso de la pandemia: la confluencia entre asociaciones sindicales, cámaras empresariales y Estado a través de la negociación colectiva para dar respuesta a las nuevas demandas de la pandemia. Esto se destaca en las palabras de un representante de ADIMRA, quien señaló que “la negociación colectiva ha demostrado una vez más ser la herramienta más eficaz para instrumentar la simbiosis necesaria para lograr los objetivos conjuntos de ambos sectores”.

Al mismo tiempo, estas negociaciones trajeron aparejada la incorporación de nuevos contenidos negociados, que se extendieron desde la administración de la paralización de todas las actividades, la delimitación de actividades esenciales, los protocolos para estas actividades en particular y, posteriormente, para todas las actividades en general. En todos los casos, se reformaron los modos de desempeño de los trabajadores dentro de los establecimientos y también fuera de ellos, con los traslados desde la casa hasta el lugar de trabajo y viceversa.

De acuerdo con directivos de la UIA, durante la pandemia:

Se revitalizó la negociación colectiva y se abrió puertas para negociar nuevos temas. Por un lado las suspensiones y por otro lado los protocolos. En esto de cómo adecuar el ritmo de las suspensiones al tipo de trabajo y en el caso de gastronómicos cómo adaptarlo con la rotación. Eso fue de lo más interesante que se vio durante este período. Los sindicatos acompañaron muchísimo esta situación, entendieron que había que acompañar. (Entrevista a directivos de la UIA, agosto de 2020)

En una línea similar, una representante sindical de la CGT expresó:

En innovación tecnológica, cadenas de suministro y organización del trabajo frente al COVID-19 los sindicatos y empresas han transitado un ejercicio muy fuerte de negociación y acuerdos. Este sería el gran legado de la pandemia y hacia donde se encamina la negociación. La verdadera innovación va hacia la tecnología y el teletrabajo donde se presenta el gran cambio de las relaciones laborales como la conocemos. (Entrevista a integrante de la Plataforma Argentina de Monitoreo para la Agenda 2030, mayo de 2020)

Las nuevas cláusulas

Desde 2003, la reactivación de la negociación colectiva y el inicio de ciclos inflacionarios incidieron en el *predominio de las cláusulas salariales*. De esta forma, la negociación colectiva adquirió un rol central como instituto la-

boral de determinación salarial y también como mecanismo de diálogo social para la resolución de la puja distributiva. A partir de 2006, en un momento de crecimiento económico y del empleo, los sindicatos y empresarios retomaron la negociación colectiva para determinar los salarios: se organizaron las *comisiones paritarias*⁵ que, desde entonces, se reúnen periódicamente para establecer los salarios de convenios. El Estado intervino en la formalización del proceso de negociación, estableciendo *ciertos topes* a esta, en función de los objetivos de las políticas económicas y del presupuesto.

En los últimos años, los temas de género y, más recientemente, los de cuidado tuvieron un lugar en la agenda de política pública. En relación con la negociación colectiva, estas cláusulas han sido muy dinámicas, no en términos de cantidad, pero sí en el contenido, ya que se han incorporado ciertas innovaciones que representan mejoras respecto a la Ley de Contrato de Trabajo.

Si se hace foco en el último año de pandemia, las cláusulas referidas al cuidado cobraron mayor relevancia, dado el cierre de los establecimientos educativos. A continuación se presenta la cantidad de trabajadores alcanzados y su distribución sectorial.

Cuadro 1. Cobertura de los acuerdos y convenios con cláusulas de cuidado, según actividad. Convenios y acuerdos colectivos homologados durante 2020

Sector	Cobertura	
	Cantidad	%
Explotación de minas y canteras	7162	2 %
Industria manufacturera	109.009	26 %
Suministro de electricidad, gas y agua	2.905	1 %
Construcción	1.466	0 %
Comercio y reparaciones	36.699	9 %
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10.500	2 %
Intermediación financiera	106.592	25 %
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	31.974	8 %
Administración pública y defensa	26.349	6 %

5 Las comisiones paritarias son procedimientos de negociación que se realizan con la supervisión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) entre representantes del sector de los trabajadores y del sector empresarial para tratar temas salariales y también mejoras en las condiciones laborales.

Sector	Cobertura	
	Cantidad	%
Servicios sociales y de salud	89.715	21 %
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	438	0 %
Total	422.809	100 %

Fuente: Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas (MTEySS).

Los 63 convenios y acuerdos homologados durante el año 2020 (4% del total) que incorporaron cláusulas de cuidado alcanzaron a más de 420.000 trabajadores y trabajadoras registrados en la seguridad social del sector privado bajo convenio. Se destaca que dos actividades —industria manufacturera (26%) e intermediación financiera (21%)— concentran a la mitad de estos trabajadores.

Estas negociaciones las realizaron 39 organizaciones gremiales. Cabe mencionar que 5 de ellas concentran el 50% de los acuerdos y convenios, y la Asociación Bancaria y la Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad fueron las que más acuerdos celebraron.

Algunas cláusulas novedosas en esta dirección se encuentran en el Convenio Colectivo de Trabajo del Sindicato de Comercio con Facebook (n.º 1636/2020), que establece una prestación asistencial por hijo enfermo y otorga 12 horas de consulta con médicos provistos por la obra social a los trabajadores que tengan a cargo un hijo menor de edad con cualquier tipo de trastorno de desarrollo o conducta.

Otro ejemplo se presenta en los acuerdos de La Bancaria con el Banco Supervielle (n.º 915/2020 y n.º 916/2020), que establecen una licencia por paternidad de 30 días y por nacimiento de bebé prematuro.

Por último, también se destaca el acuerdo de empresa n.º 962/20, firmado entre la Federación Sindicatos Unidos Petroleros e Hidrocarbúricos (FSUPEH), Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPG) y Operadora de Estaciones de Servicio SA (OPESSA), que tiene como propósito promover las políticas de diversidad e igualdad, para lo cual las partes consideraron conveniente reemplazar la denominación de las posiciones llamadas *company man* por la de *company representative*. De esta forma, se amplía a todos los géneros la responsabilidad del cargo que consta en la locación, que se ocupa de la planificación, coordinación, supervisión, ejecución y evaluación de las operaciones de perforación.

Los casos: sectores sanidad y gastronómico

Sector sanidad

El estudio del sector de la sanidad es uno de los más complejos para analizar, dado que se trata de los trabajadores de primera línea que tuvieron que enfrentar la pandemia. Como advierte Aspiazu, se trata de “un sistema que se encuentra fragmentado desde lo administrativo, por la descentralización provincial, y que tiene una conformación por subsistemas: la salud pública, la medicina privada y las obras sociales” (2010, p. 10).

Entre el sector público y el privado existen muchas diferencias. En primer lugar, mientras que en el sector privado se da una lógica tripartita de negociación colectiva en la que las partes y los roles de cada uno se encuentran bien diferenciados, en el ámbito estatal el Estado adquiere el doble rol de empleador y coordinador. En segundo lugar, mientras que el actor sindical del sector privado se encuentra fuertemente organizado en una federación y sindicatos de primer grado con alcance territorial,⁶ la representación de los trabajadores del sector público se caracteriza por una pluralidad sindical y sindicatos que representan a trabajadores estatales y no solo del sector salud. Finalmente, la representación de los profesionales del sector privado es nacional y centralizada: los acuerdos colectivos están casi en su mayoría firmados por la federación y tienen un alcance nacional.

Negociación durante la pandemia

El sindicato que encara las negociaciones paritarias es la Federación de Trabajadores de la Salud Argentina (FATSA). Es una federación de tercer grado, con sindicatos de base con fuerte presencia territorial en todo el país a través de sus sindicatos de primer grado, denominados Asociación de Trabajadores de la Salud Argentina (ATSA). Estos sindicatos negocian salarios para trabajadores enmarcados en 13 convenios colectivos diferentes. A grandes rasgos, se pueden subdividir la negociación en ramas: 1) droguerías y laboratorios, 2) clínicas y sanatorios, 3) centros de diagnósticos y tratamientos y 4) emergencias médicas y atención domiciliarias. Por el lado empresarial, la Asociación de Clínicas, Sanatorios y Hospitales Privados de la República Argentina (ADECRA) y la Cámara de Entidades de Diagnóstico y Tratamiento Ambulatorio (CEDIM) son las entidades más representativas. En total, durante 2020, se firmaron acuerdos con 19 cámaras empresariales de las distintas ramas. Por otra parte, tienen una

6 Para la elaboración de este apartado, se realizaron entrevistas a representantes sindicales de la Federación de Trabajadores de la Salud, de la Asociación de Trabajadores de la Salud Argentina (ATSA) y representantes empresariales.

importante cantidad de convenios por empresa, fundamentalmente con los grandes laboratorios.⁷

El sector de la sanidad, a través de su federación, fue uno de los que más acuerdos firmó (37 durante 2020), en los que se destacó el contenido salarial por encima de otras cláusulas.⁸ Si bien negocia con distintas cámaras, los contenidos negociados son similares, por lo que se observa una fuerte influencia del sindicato a la hora de establecer la agenda y los contenidos de negociación. De los 37 acuerdos, 32 fueron firmados por FATSA. De ellos, solo 6 mencionan las suspensiones,⁹ lo que, comparado con otros sectores, es una cantidad relativamente baja de acuerdos de emergencia, como se verá a continuación. Estos acuerdos se firmaron con las cámaras de diagnóstico médico y algunas prestaciones de las mutuales. En líneas generales, durante 2020, consiguieron un aumento del 34,10% en siete cuotas entre mayo de 2020 y abril de 2021 (CTA-A, 2020).

Según datos del MTEySS, la cobertura de la negociación de FATSA alcanza a más de 210.000 trabajadores en todo el país, el sindicato representa tanto a trabajadores profesionales no médicos¹⁰ como no profesionales. Los médicos no negocian salarios a través de convenios colectivos, sino que lo hacen a través de los distintos colegios médicos provinciales o directamente con los prestadores (obras sociales o prepagas).

Entre las principales medidas que adoptó el gobierno nacional orientadas al personal de la salud, se puede mencionar el pago de un bono extraordinario (Decreto 315/2020),¹¹ la incorporación de la COVID-19 como enfermedad de carácter profesional (Decreto 367/2020), la creación del Plan Nacional de Cuidados de Trabajadores y Trabajadoras de la Salud y la Reglamentación del Programa de Protección al Personal de Salud ante la Pandemia de Coronavirus COVID-19 (Ley 27548 [“Ley Silvio”], reglamentada por Decreto 747/20).¹²

7 Biogenesis Bago SA, Quimica Montpellier SA, Sinergium Biotech SA, Laboratorio Mantel SA.

8 Algunas cláusulas extra de los contenidos son: sala maternal, bono vacacional y cuota solidaridad.

9 Se acuerdan sumas no remunerativas del 85% aquellos que cobran menos de 70.000 pesos (740 dólares) a la cotización oficial del día 27/05/2021.

10 Los profesionales a los que alcanzan los acuerdos son: bioquímicos, nutricionistas, farmacéuticos, kinesiólogos, obstétricas e instrumentadoras, enfermeros, radiólogos, fisioterapeutas entre otros. Los no profesionales son: personal de mantenimiento, de cocina y administrativos.

11 En un principio, consistió en un bono de 5000 pesos por cuatro meses. Con la continuidad de la pandemia, el pago del bono se fue actualizando y alcanzando a mayor cantidad de trabajadores de la salud del ámbito público, privado y de la seguridad social. En septiembre de 2020, alcanzó a alrededor de 700.000 trabajadores.

12 “Las principales acciones recogidas por esta norma incluyen: i) garantizar medidas de bioseguridad en las áreas dedicadas a la atención y toma de muestras de casos de COVID-19;

Por esta razón, tanto la referente sindical como la empresarial concuerdan en que no fue necesario elaborar un protocolo, dado que las herramientas diseñadas por el gobierno nacional fueron suficientes para lograr la mayor protección en la medida de lo posible y la seguridad dentro de los establecimientos. El rol del sindicato era controlar los establecimientos y exigir el cumplimiento de lo normado por el Estado nacional.¹³

En esa dirección, la dirigente sindical entrevistada sostuvo que los acuerdos firmados durante la pandemia tuvieron como estrategia del sindicato limitarse a negociar estrictamente salario y, particularmente, evitar las suspensiones, dado que el sector siguió en movimiento e incluso en crecimiento. Durante todo 2020 y 2021, se dio una “competencia” entre el sector público y el privado para contratar a los nuevos profesionales recientemente recibidos. Por lo tanto, lejos de perder puestos de trabajo en el sector asistencial y de droguerías, la cantidad de puestos de trabajo se incrementó.

En efecto, como se lee en los convenios y acuerdos, mantener los salarios y puestos de trabajo fueron las dos premisas fundamentales que orientaron la negociación:

En este contexto y mediante el diálogo social es necesario adoptar medidas para adecuar los instrumentos provistos por la normativa vigente a fin de encaminarse a su finalidad que procura mantener los puestos de trabajo, como así también a lograr que los trabajadores no se vean afectados en la obtención de los beneficios sindicales, sociales médicos y asistenciales priorizando garantizar la salud y sustento de todos los trabajadores. (Convenio n.º 128-2021-A).

En relación con las posibilidades de transformación e innovación que significó la pandemia para la actividad gremial, la dirigente destacó “la practicidad del contacto inmediato” que brinda la tecnología. Entre ellas, sobresale la utilización de las redes sociales, las reuniones virtuales por Zoom, pero fundamentalmente la mensajería de texto (WhatsApp). La inmediatez de contacto a través de las redes agilizó muchísimo el proceso de negociación y las consultas de la federación a todos los sindicatos de base. La posibilidad de emitir comunicados inmediatos y simultáneos en todo el país sobre las

ii) establecer protocolos de protección y capacitaciones para la prevención del contagio de personal de la salud expuesto al contagio de COVID-19; iii) establecer un equipo permanente de asesoramiento digital en materia de protección del personal de salud; iv) crear un Registro Único de Personal de Salud contagiado por COVID-19” (East, Laurence y López Mourelo, 2020, p. 24).

13 A lo largo de toda la pandemia el gobierno nacional fue redefiniendo los cuidados en pos de proteger a los trabajadores de la salud. Desde el Ministerio de Salud de la nación se dieron lineamientos de cuidado y condiciones de trabajo para los trabajadores de toda la actividad, tanto del sector público como del privado.

asambleas convocadas de manera urgente de una mañana para la misma tarde transformó el proceso de negociación.

Se realizaron asambleas simultáneas y multitudinarias en todo el país, las reuniones incluyeron a las localidades más pequeñas y remotas del país, las decisiones se tornaron más transparentes y representativas. La innovación tecnológica posibilitó el funcionamiento de asambleas ordinaria anual y extraordinarias, y la posterior publicación de las reuniones en la página del sindicato volvieron las decisiones más legítimas.

Otro factor que remarcó la dirigente sindical fue “el ejercicio de repetido de la práctica de la acción colectiva”. La posibilidad de negociar y acordar estuvo estrechamente vinculada con el conocimiento previo que tenían los actores entre sí, de las experiencias previas de negociación, lo que posibilitó llegar a acuerdos. Para poder negociar, señaló que la negociación colectiva tiene una “la lógica y vocabulario propio” que lleva tiempo aprenderlo y que aún es difícil para las mujeres poder participar en los códigos patriarcales.

Cuadro 2. Acuerdos y convenios colectivos del sector salud (marzo de 2020- febrero de 2021)

Acuerdos de salud firmados por la FATSA entre marzo de 2020 y febrero de 2021	Cantidad de acuerdos con cláusulas
Cantidad de acuerdos totales	32
Cláusulas salariales	22
Escala salarial	21
Adicional por Día de la Sanidad	14
Cláusulas de relaciones laborales	
Cláusulas de crisis/suspensiones	8*
Contribuciones patronales y cuota sindical	2
Paz social	-
Cuota de solidada/aporte solidario al sindicato	10
Contribución extraordinaria por única vez a la obra social	10
*6 fueron prorrogas por 30 días de las suspensiones	
Cláusulas de condiciones de trabajo	
Cláusulas de higiene y seguridad	-
Cláusulas de equidad de género	-
Salas o asignación maternales	12
Los acuerdos que establecieron suspensiones acordaron mantener el 85% del salario neto en sueldos inferiores a \$ 70.000, 75% del neto en sueldos superiores.	

Fuente: Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas (MTEySS).

Sector gastronómico

En Argentina, el sector gastronómico está representado por la Unión de Trabajadores del Turismo Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina (UTHGRA), que abarca a cuatro subsectores: gastronómico, hotelero, hoteles alojamientos¹⁴ y empresas de *catering*. Aunque cada uno de estos sectores vio afectada su actividad económica de manera diferente, a la hora de negociar, los contenidos fueron bastante similares.

El subsector gastronómico, comprendido por restaurantes y bares, ocupa una importante cantidad de mano de obra. En su mayoría, son pequeñas y medianas empresas familiares y tienen una fuerte presencia en todo el país. Con las primeras medidas de gobierno, el sector se vio obligado a cerrar las puertas y se habilitó el sistema de *delivery* y *take away*. Dentro de este sector, solo algunos comedores tuvieron mucha actividad, ya que muchos de estos se encuentran dentro de los hospitales o sanatorios, que incrementaron su trabajo con la pandemia.

De acuerdo con el MTEySS, se estima que aproximadamente unos 152.000 trabajadores fueron suspendidos y una gran cantidad de empresas solicitaron ayuda al Estado a través del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). Según estimaciones de la Cámara de Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confiterías y Cafés (AHRCC), se calcula que entre un 12% y un 15% de comercios gastronómicos debieron cerrar sus puertas, mientras que el resto experimentó una caída de ventas de alrededor del 60% (Guarino, 2020).

En relación con el sector hotelero, estuvo inactivo, dado que no hubo actividad turística al quedar suspendidas las llegadas de todos los vuelos internacionales de pasajeros entre Argentina y destinos considerados de riesgo. Por otro lado, el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación limitó la actividad de los establecimientos hoteleros, con el fin de desalentar el movimiento de la ciudadanía con fines turísticos en el territorio nacional. En muchos casos, los hoteles fueron alquilados por los gobiernos provinciales para realizar cuarentenas o internar a pacientes con síntomas leves de COVID-19. La caída de la actividad fue cercana al 76%.

El tercer subsector representado es el de empresas de *catering* que proveen servicio a comedores, hospitales y otras entidades privadas, en las que se calcula que aproximadamente 25.000 trabajadores fueron suspendidos.

14 También denominados “albergues transitorios”, son establecimientos similares a los hoteles convencionales, pero orientados a facilitar las relaciones sexuales de los clientes (definición de Wikipedia), se encuentran en las grandes ciudades o en sus rutas de ingreso. Durante la pandemia este sector estuvo cerrado.

Negociación colectiva durante la pandemia

La UTHGRA representa a todos los subsectores, en todas las provincias,¹⁵ y cubre a todos los trabajadores del país. Durante 2020 celebró 26 acuerdos de actividad. Solo uno de ellos es un convenio de empresa.

En relación con la dinámica de la negociación, el nivel más activo se dio entre los meses de abril y junio en acuerdos enmarcados en el acuerdo marco provisto por la CGT y la UIA (2020). En casi todos los acuerdos del sector las partes concuerdan en que las medidas dispuestas por el Estado nacional para proteger la salud

acarrearón el cierre total y o parcial de la mayoría de los establecimientos de las empresas [...], provocando la estrepitosa caída de la facturación en ingresos de dicho sector empresarial, por ende ha quedado imposibilitado de afrontar los salarios de los trabajadores que no se encuentran trabajando y o con serias dificultades para afrontar el pago de salarios con relación al personal de la actividad. (UIA, 2020b)

En función de esta situación, como establece el acuerdo marco, con las suspensiones se abona el 75% de la remuneración de los trabajadores, los aportes de la obra social, la cuota sindical (de los trabajadores afiliados), la cuota de solidaridad (de los trabajadores no afiliados) y los seguros.

Otro beneficio del acuerdo marco es el Programa ATP, que debe ser tramitado por los empresarios, quienes para hacer la presentación del trabajador deben contar con el aval del sindicato. En este sentido, el sindicato destaca que en algunos momentos han tenido más consultas del sector empresarial que de los mismos trabajadores, convirtiéndose en los interlocutores privilegiados del sector. En los acuerdos de suspensiones firmados hay una cláusula que manifiesta el apoyo del sindicato:

Ante el supuesto [de] que el Estado nacional no cumpla con las prestaciones comprometidas o que las empresas no puedan acceder a las mismas, la UTHGRA se compromete a realizar todas las gestiones y actos jurídicos que fueren menester para preservar las fuentes de trabajo y continuidad de las empresas afectadas. (Entrevista a dirigente mujer, miembro del Comité Paritario Nacional, mayo de 2020)

Luego de unos meses de iniciada la pandemia, el sindicato distribuyó un protocolo COVID-19 para cada actividad del sector (UTHGRA Turismo, 2020). El objetivo de este protocolo, además de establecer normas de cuidado para los trabajadores, fue presionar para la reapertura de establecimientos

15 Cuenta con 66 sedes en todo el país. Cada una de ellas negocia con las cámaras empresariales y los distintos niveles de gobierno (municipios y provincias), aunque la negociación de la pauta salarial es exclusiva de la sede nacional.

a efectos de mantener las fuentes laborales. Según la entrevista realizada a directivos del sindicato, durante la pandemia se cerraron 11.000 establecimientos de manera definitiva.

En el mismo sentido de preservar puestos de trabajo y salarios, al retomar la paritaria y la negociación salarial retrasada, el sindicato reconoció que pactaba menores salarios respecto de la inflación. En junio se negoció en un acuerdo incorporar a los básicos de convenios las sumas denominadas “acuerdo salarial 2019 suma no remunerativa” (n.º 1529-2020-A) y en septiembre comenzó el debate salarial propiamente dicho y se establecieron nuevas grillas salariales.

Recién en noviembre se observó un cambio en los contenidos negociados (ACU-13-2021-A), con un acuerdo en el cual se menciona la “paz social”:

las partes, de común acuerdo y atendiendo a los compromisos asumidos en el presente, se comprometen a mantener la paz social y a evitar acciones de protesta y/o conflicto y a someter la resolución de los eventuales diferendos que pudieren presentarse en el futuro [...], no obstante el sindicato reconoce que durante toda la pandemia se dio un intenso proceso de diálogo y negociación tripartita.

En el tercer trimestre se comenzaron a visualizar otros temas en los acuerdos. En algunos (n.º 1087-2020-A, n.º 905-2020-A, n.º 1361-2020-A) se mencionó la posibilidad de que el empleador dispusiera de “rotaciones en caso de activaciones parciales”.¹⁶ En este sentido, un representante de la Federación Empresaria Hotelera Gastronómica de la República Argentina (FEHGRA) (entrevista realizada en junio de 2021) manifestó que la necesidad de rotación provenía de un acuerdo con el sindicato en el que el personal se rotaba entre estar suspendido y no suspendido, así todos, al menos una semana al mes, cobraban su sueldo completo y no el proporcional de suspensión (que es un 25% inferior al salario neto). Por otra parte, al contar con mucho personal femenino con niños en edad escolar fue necesario reorganizar a los trabajadores para poder cumplir con las tareas mínimas para mantener en funcionamiento los establecimientos. En este sentido, expresó “las unidades productivas en el sector se caracterizan por ser empresas familiares y en la gran mayoría de los casos, la facturación de la empresa es el ingreso familiar” (entrevista a representante de la FEHGRA, junio de 2021).

16 “En los casos en que se permitiera transitoria y /o definitivamente al empleador la realización de alguna modalidad o nivel de actividad y o se verificara un crecimiento gradual o progresivo en los niveles de demanda de servicios [...] los empleadores procurarán distribuir en forma pareja y rotativa las oportunidades de reiniciar tareas que dicha situación pudiera ir generando entre los trabajadores del sector que pudiere requerir transitoria o definitivamente de cobertura de posiciones.”

Otra cláusula innovadora fue “comunicación”, en referencia a la utilización de correos electrónicos y mensajería (WhatsApp) para notificaciones a los trabajadores.

En lo que respecta a la gestión de la pandemia, el sindicato destaca el rol transformador de este contexto sanitario en las comunicaciones. El instrumento de comunicación preferido fue el de mensajería WhatsApp. Mediante la conformación de grupos horizontales (entre trabajadores, empleadores, seccionales de base) y grupos verticales (entre el sindicato nacional, con los líderes de las seccionales) lograron una comunicación fluida y constante para hacer frente a las singularidades de la pandemia a nivel local. La segunda herramienta más utilizada fueron las reuniones por Zoom, que implicaron un proceso de aprendizaje y adaptación rápido, alterando también las formas y costumbres físicas para negociar. La tercera herramienta, aunque preexistente, se volvió esencial y fue la utilización de redes sociales para la difusión de todas las novedades del sindicato para sus afiliados. En este sentido, es interesante analizar cómo, a través de la producción audiovisual y la realización de talleres, hubo una renovación en las herramientas y los contenidos de difusión. No solo se realizaron talleres prácticos sobre el manejo de la pandemia y la seguridad dentro de los establecimientos, sino también sobre la elaboración de videos cortos fáciles de difundir a través de los grupos de WhatsApp, para contribuir así con los cuidados en los lugares de trabajo.

En el mismo sentido, la pandemia se presentó como una oportunidad para los pequeños establecimientos de acercarse a las cámaras empresariales. Ante el clima de incertidumbre generado por el COVID-19 y los constantes cambios en las disposiciones de permisos de circulación y apertura, los empresarios se acercaron a las cámaras y lograron por primera vez una participación activa de sus representados, en contraste con lo que aconteció a nivel sindical, donde el asesoramiento del sindicato a los trabajadores fue lo habitual.

Sin embargo, a pesar de todas las mejoras internas que significaron para cada organización las herramientas tecnológicas, ambos actores manifestaron una preferencia por las negociaciones cara a cara. El representante empresarial se refirió a la frecuencia en las negociaciones salariales de los últimos quince años: “la inflación nos ha obligado a negociar permanentemente, nosotros vivimos negociando, entonces tenemos determinados códigos en la forma de pelearnos y después acordar que por zoom no nos funcionó” (entrevista a representante de la FEHGRA, junio de 2021).

Cuadro 3. Acuerdos y convenios colectivos del sector gastronómico y hotelero (2020-febrero de 2021)

Gastronómicos y hoteleros	Cantidad de acuerdos celebrados en 2020-febrero 2021 con cláusulas
Cantidad de acuerdos totales	26
Cláusulas salariales	6
Escala salarial	6
Cláusulas de relaciones laborales	18*
Suspensiones	18
Rotación de puestos de trabajo	5
Contribuciones patronales y cuota sindical	18
Paz social	3
Cláusulas de condiciones de trabajo	
Cláusulas de higiene y seguridad	-
Cláusulas de equidad de género (jardines maternales, declaración de no discriminación, licencias, etc.)	-

*8 acuerdos prorrogan los acuerdos de suspensiones firmados en el trimestre anterior. El acuerdo paritario se llega a fines de enero de 2021 acordando una suma extraordinaria no remunerativa de 34% en tres etapas: en enero 2021 (12%), marzo (22%) y mayo (34%). En junio se incorporará a los básicos.

Fuente: Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas (MTEySS).

Conclusiones

Durante la pandemia, el Estado argentino adoptó un rol protagónico en la gestión del COVID-19. Con el objetivo prioritario de cuidar la salud pública, implementó un conjunto de medidas que tuvieron como efecto casi inmediato la ralentización de la economía. En este contexto, indujo al diálogo social tripartito entre trabajadores, empleadores y gobierno, que supuso desafíos inéditos que no habían sido previstos hasta ese momento.

El marco institucional, característico de las relaciones laborales argentinas, y la práctica continua de la negociación colectiva entre las partes han sido fundamentales para concretar acuerdos tendientes a mantener el empleo y los ingresos de los trabajadores. Como prueba de ello se pueden mencionar, desde el inicio de la crisis sanitaria, el acuerdo firmado entre la UIA y la CGT, que sirvió de marco para las negociaciones del sector privado y estableció la posibilidad de la suspensión de trabajadores, evitando así los despidos.

A la vez, el Estado ha promovido políticas que requirieron de la coordinación y el diálogo de las partes que constituyeron uno de los mecanismos centrales utilizados para hacer frente a las consecuencias de la pandemia so-

bre la actividad económica y el agravamiento de la crisis laboral, entre ellos, el Programa ATP, que financió indirectamente al sector empresario.

Asimismo, la pandemia implicó negociaciones que trajeron aparejadas la incorporación de nuevos contenidos, que se extendieron desde la administración de la paralización de todas las actividades, pasando por la delimitación de actividades esenciales, hasta los protocolos para todas las actividades en general. En relación con las cláusulas negociadas, uno de los temas de agenda que instaló la pandemia fue el de los trabajos de cuidado, tal como se ha mostrado, en diferentes convenios colectivos de trabajo celebrados en el año 2020, cuya relevancia se debió en gran medida al cierre de los establecimientos educativos de niños y adolescentes en edad escolar.

En cuanto a la negociación colectiva focalizada en los dos sectores estudiados, el sector de gastronómicos tuvo que retrasar las paritarias salariales para dar lugar a la discusión prioritaria de mantener los puestos de trabajo. Como hemos indicado, los sindicatos trabajaron activamente con el sector empresarial buscando la reapertura de los establecimientos (muchos de ellos estuvieron más de seis meses cerrados, subsistiendo solo con los subsidios del Estado). A la vez, se negociaron cláusulas específicas, como las *rotaciones en caso de activaciones parciales* que tuvieron el objetivo de alternar las suspensiones a medida que se reiniciaban las actividades.

En el caso de sanidad, tanto los trabajadores del ámbito privado como del ámbito público fueron los que tuvieron mayor exposición a los efectos de la pandemia en términos de cantidad de trabajadores contagiados. En relación con la negociación, fundamentalmente se pactaron remuneraciones extraordinarias. Incluso durante 2020 y 2021, en algunas subsectores como el asistencial y las droguerías, la cantidad de puestos de trabajo de nuevos profesionales recientemente recibidos generó una “competencia” entre el sector público y el privado por su incorporación.

Para finalizar, se advierte un signo de revitalización de la negociación en este período, que se produce, por un lado, en el pasaje de una negociación cuyos contenidos estaban limitados casi exclusivamente a los salarios a otra cuyos contenidos se abrieron a temas atravesados por la crisis sanitaria, y, por otro, a las oportunidades de innovación que significó para la actividad gremial el uso de la tecnología, que permitió la comunicación inmediata y simultánea en todo el país y transformó el proceso de negociación.

En suma, la negociación colectiva ha sido una herramienta útil y muy presente en el manejo de la pandemia. De esta manera, la cooperación entre sindicatos y empresarios ha amortiguado, en la medida de lo posible, la caída del empleo y la pérdida total de salarios. La situación es crítica, pero los trabajadores se encuentran en un contexto más beneficioso en aquellos sectores representados por sindicatos. Sin embargo, la gran deuda se encuentra con los trabajadores del mercado laboral informal, que no cuentan con los mismos derechos y beneficios que los trabajadores formales.

Referencias bibliográficas

- Aspiazu, E. (2010). Los conflictos laborales en la salud pública en Argentina. *Trabajo, ocupación y empleo*, 9, pp. 123-142.
- Basualdo, V. y P. Peláez (2020). Procesos de conflictividad laboral en el marco de la pandemia del COVID-19 en Argentina (marzo-mayo 2020). *Revista Estudios Institucionais*, 6(3), pp. 1036-1084.
- Benes, E. y M. S. Gurrera (2018). Pactos sociales en la Argentina: las experiencias de concertación social desde mediados del siglo XX. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 18, pp. 85-10.
- Carmona, R. (coord.) (2020). *Condiciones de la producción y el empleo frente al COVID-19* [en línea]. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento. Disponible en: <<https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Dic-2020-03-Produccion-y-empleo-1.pdf>> [acceso: 04/08/2021].
- Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA) (2020). *Trabajo en cuarentena. Encuesta realizada en el marco del Proyecto Monitor Laboral COVID-19* (Vol. 4). Buenos Aires: CONICET-UMET. Disponible en: <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/2020_DOCUMENTO_Me%CC%81todo-CITRA-volumen-4.pdf> [acceso: 04/08/2021].
- CETyD-UNSAM (2020). *Políticas sociolaborales en tiempos del COVID-19. Cobertura y desafíos futuros*. Buenos Aires: CETyD-UNSA. Disponible en: <<http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2020/06/CETyD-Politicas-sociolaborales-en-tiempos-de-Covid19.pdf>> [acceso: 02/11/2021].
- CGT-UIA-MTEySS (2020). *Reunión tripartita para consensuar medidas que tiendan al sostenimiento del trabajo y la producción frente al COVID-19*. Buenos Aires: CGT-UIA-MTEySS.
- CIFRA-CTA (2020). *Medidas socioeconómicas ante la crisis provocada por el coronavirus, abril 2020*. Buenos Aires: CIFRA-CTA. Disponible en: <<http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20Medidas%20socioeconomicas.pdf>> [acceso: 02/11/2021].
- Delfini, M.; A. Drolas; J. Montes Cató y L. Spinoza (2020). *Asalariados durante la pandemia. Los efectos sobre el trabajo*. Buenos Aires: IDEI-UNGS y CEIL-CONICET.

- East, S.; T. Laurence y E. López Mourelo (2020). *COVID-19 y la situación de las trabajadoras de la salud en Argentina, Informe Técnico*. Buenos Aires: OIT Argentina, ONU Mujeres Argentina y UNFPA Argentina. Disponible en: <https://argentina.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/wcms_754614.pdf> [acceso: 03/10/2021].
- Elbert, R.; P. Boniolo y P. Dalle (2022). *Trabajadores y trabajadoras en actividades claves durante la pandemia de COVID-19 en Argentina: precariedad, supervivencia y organización colectiva*. Ginebra: OIT. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_848211/lang--es/index.htm#:~:text=Working%20paper%2066-,Trabajadores%20y%20trabajadoras%20en%20actividades%20claves%20durante%20la%20pandemia%20de,din%C3%A1micas%20sociales%20y%20econ%C3%B3micas%20globales>.
- Ermida Uriarte, O. (2006). Diálogo social: teoría y práctica. *Boletín CINTERFOR*, 157, pp. 11-26.
- Etchemendy, S. (2010). La concertación y la negociación colectiva: perspectiva histórica y comparada. *Revista de Trabajo* [en línea], 8. Disponible en: <<https://www.argentina.gov.ar/trabajo/estadisticas/revista-de-trabajo>> [acceso: 02/11/2021].
- Figari, C. (dir.) (2020). *El trabajo en los tiempos de la COVID-19*. Buenos Aires: CEIL- CONICET. Disponible en: <<http://www.ceil-conicet.gov.ar/publicaciones/el-trabajo-en-los-tiempos-del-covid/>> [acceso: 10/10/2021].
- García, H. O. (2004). Tripartismo e institucionalización del diálogo social en la Argentina y el Mercosur [en línea]. s. l.: s. e. Disponible en: <[http://relaciondetrabajo.com/campus/ensayos%20y%20apuntes%20de%20clase/Tripartismo%20e%20institucionalizacion%20del%20dialogo%20social%20en%20la%20Argentina%20y%20el%20Mercosur%20\(rev.\).pdf](http://relaciondetrabajo.com/campus/ensayos%20y%20apuntes%20de%20clase/Tripartismo%20e%20institucionalizacion%20del%20dialogo%20social%20en%20la%20Argentina%20y%20el%20Mercosur%20(rev.).pdf)> [acceso: 10/10/2021].
- García Femenía, A., E. Morgado Valenzuela y M. Rueda-Catry (2007). *Diálogo social institucionalizado en América Latina, Estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú*. Madrid: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT España.

- Guarino, L. (2020). Take away, deliverys y dark kitchens: lo que dejó la pandemia para el sector gastronómico. *Forbes*, 29 de diciembre. Disponible en: <<https://www.forbesargentina.com/negocios/take-away-deliverys-dark-kitchens-lo-dejo-pandemia-sector-gastronomico-n4820>> [acceso: 03/10/2021]
- Marín-Nanco, B.; C. Álvarez-Torres y Ch. Segura-Carrillo (2022). Trabajo y pandemia en América Latina: revisión de alcance desde el enfoque de los Nuevos Estudios Laborales. *Revista Izquierdas*, 51, pp. 1-23.
- Marticorena, C. y L. D'Urso (2020). *Los/as trabajadores/as frente a la pandemia: regulaciones, negociación colectiva y conflicto*. Buenos Aires: CEIL-CONICET. Disponible en: <<http://www.ceil-conicet.gov.ar/publicaciones/el-trabajo-en-los-tiempos-del-covid/>> [acceso: 10/10/2021].
- Ministerio de Salud (2020a). *Plan Nacional de Cuidados de Trabajadores y Trabajadoras de la Salud*. Buenos Aires: Ministerio de Salud. Disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan-nacional-de-cuidados-trabajadores-salud.pdf>> [acceso: 15/05/2020].
- Ministerio de Salud (2020b). *Recomendaciones para los profesionales de la salud en el manejo de la pandemia*. Buenos Aires: Ministerio de Salud. Disponible en: <http://www.msal.gob.ar/index.php/component/bsc_contenidos/?start=40> [acceso: 15/05/2020].
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2020). *Negociación colectiva y cuidado en la Argentina. Informe técnico*. Buenos Aires: Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas. Disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mteyss-ssptel-nc-informe-cuidados-202204.pdf>> [acceso: 15/05/2020].
- Natalucci, A.; F. Mouján; A. Kelmesz; E. Mate; I. Ramírez Andrade; V. Ríos; C. Stefanetti y S. Vaccari (2020). *La protesta en cuarentena. Análisis de una base cuantitativa sobre protestas sociales en el marco del proyecto monitor laboral*. Buenos Aires: CITRA. Disponible en: <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/2020_DOCUMENTO_Metodo-CITRA-volumen-6.pdf> [acceso: 20/06/2021].
- Nava, A. y J. Grigera (2020). *Pandemia y protesta social: tendencias de la conflictividad social y laboral en Argentina 2019-2020*. Londres: Scielo Preprint.

- Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA-A) (2020). *El trabajo en el marco de la emergencia sanitaria: Propuestas urgentes para la cuarentena*. Buenos Aires: CTA-A. Disponible en: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/cta_autonoma_-_final_el_trabajo_en_el_marco_de_la_emergencia_sanitaria.pdf> [acceso: 20/06/2021].
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2022). *Social dialogue report 2022: Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery*. Ginebra: OIT. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_842807/lang--en/index.htm> [acceso: 10/05/2021].
- Ozaki, M. y M. Rueda (2000). Diálogo social: un panorama internacional. En: OIT. *Sindicatos y diálogo social: situación actual y perspectivas*. Ginebra: OIT, pp. 1-10. Disponible en: <https://www.ilo.org/actrav/pubs/WCMS_117509/lang--es/index.htm> [acceso: 20/06/2021].
- Salvia, A. y S. Poy (2020). *Impacto social de las medidas de aislamiento obligatorio por COVID19 en el AMBA: informe de avance*. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina. Disponible en: <<https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10213?locale=en>> [acceso: 20/06/2021].
- UTHGRA Turismo (2020). *Medidas preventivas para la actividad hotelera gastronómica. Hoteles UTHGRA. COVID-19*. Buenos Aires: UTHGRA Turismo.
- Unión Industrial Argentina (UIA) (2020a). Acuerdo marco UIA-CGT. Buenos Aires: UIA. Disponible en: <<https://uia.org.ar/prensa/3593/>> [acceso: 22/06/2021].
- Unión Industrial Argentina (UIA) (2020b). *Procedimientos de adhesión provincial y protocolos de actuación de prevención y seguridad*. Buenos Aires: UIA. Disponible en: <<https://www.uia.org.ar/general/3591/protocolos-de-actuacion-de-prevencion-y-seguridad/>> [acceso: 22/06/2021].

Sitios web consultados

Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad Argentina <<https://www.sanidad.org.ar/>>.

Revista Gremiales, del número 908, marzo de 2020, hasta el número 932, marzo de 2021 <<https://noticiasgremiales.com/>>.

Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina <<http://www.uthgra.org.ar/>>.

Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina <<https://www.adimra.org.ar/>>.

Federación de Industrias Textiles Argentinas <<https://www.fita.com.ar/>>.

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en su totalidad por Cecilia Senén González.

Nota

Aprobado por Paola Mascheroni [editora responsable].

RELACIONES LABORALES EN URUGUAY

CAMBIOS, CONTINUIDADES Y DESAFÍOS PARA EL FUTURO DEL TRABAJO

Mariela Quiñones Montoro

Resumen

El propósito de este artículo es reflexionar desde la perspectiva de la sociología del trabajo sobre los cambios en el trabajo y, más específicamente, las repercusiones en el sistema de relaciones laborales, a partir de la experiencia de la pandemia. En Uruguay esto asume un matiz particular por la simultaneidad con el cambio de gobierno, que implicó un giro hacia la derecha. El artículo propone un análisis de las decisiones que asumen los actores en relación con las distintas etapas de este proceso, incluida la pospandemia y sus repercusiones en el plano de las relaciones de trabajo. Con base en ello, se busca identificar los aspectos que definen la nueva configuración del sistema de relaciones laborales al tercer año del nuevo gobierno, lo que se consigue a partir de identificar algunos tópicos emergentes, así como de analizar las fortalezas y debilidades del sistema de relaciones laborales ante la crisis, abriendo una reflexión sobre la transformación del trabajo y su futuro.

Palabras clave: relaciones laborales, Uruguay, trabajo, diálogo social.

Abstract

Labor relations in Uruguay. Changes, continuities and challenges for the future of work

This article reflects, from the perspective of the sociology of work, on the changes in work and, more specifically, the repercussions on the labor relations system after the pandemic experience, but also its coincidence with a shift to the right of the Uruguayan government. An analysis is proposed, based on the analysis of the positions and decisions taken by the actors in relation to its different stages and its repercussions on the labor relations. Finally, it seeks to identify the aspects that define the new configuration of the labor relations system in the third year of the new government. The article analyzes some emerging topics, such as the strengths and weaknesses of the labor relations system in the crisis's face and reflects about the transformation of labor and its future.

Keywords: labor relations, Uruguay, work, social dialogue.

Resumo

Relações trabalhistas no Uruguai. Mudanças, continuidades e desafios para o futuro do trabalho

O objetivo deste artigo é refletir na perspectiva da Sociologia do trabalho sobre as mudanças no trabalho e, mais especificamente, as repercussões no sistema de relações trabalhistas a partir da experiência da pandemia, mas também sua coincidência com o direito do governo uruguaio. Propõe-se uma análise que abrange o período pandêmico e pós-pandemia, a partir da análise das posições e decisões assumidas pelos atores em relação às suas diferentes etapas e suas repercussões ao nível das relações trabalhistas. Por fim, busca identificar os aspectos que definem a nova configuração

ração do sistema de relações trabalhistas no terceiro ano do novo governo. O artigo analisa alguns temas emergentes, como os pontos fortes e fracos do sistema de relações trabalhistas diante da crise e a transformação do trabalho e seu futuro, bem como as avaliações vinculadas a ele.

Palavras-chave: relações trabalhistas, Uruguai, trabalho, diálogo social.

Mariela Quiñones Montoro: Doctora en Sociología. Profesora titular en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

ORCID iD: 0000-0002-3649-3834

Email: mariela.quinones@cienciassociales.edu.uy

Recibido: 07/08/2022.

Aprobado: 07/11/2022.

Introducción

El año 2020 fue doblemente significativo para Uruguay. No solo porque el país, igual que el resto del mundo, atravesó una de las crisis sociales y económicas más severas de su historia, producto de la epidemia de la COVID-19, sino porque esto ocurrió en una coyuntura histórica muy especial, pues, apenas doce días antes de decretarse la emergencia sanitaria, el país se abrió a un importante cambio político definido por la asunción de una coalición de partidos de centroderecha (en adelante, coalición de gobierno), que dejó atrás un ciclo de quince años de un partido de izquierda en el gobierno.

El propósito de este artículo es reflexionar desde la perspectiva de la sociología del trabajo sobre los cambios en el mundo del trabajo y, más específicamente, las repercusiones de estos acontecimientos en el sistema de relaciones laborales uruguayo, de cara a su futuro.

Cabe precisar que en la actualidad estas preguntas se condensan en lo que los estudios del trabajo han configurado como el debate en torno al futuro del trabajo (OIT, 2019; Nueva Sociedad, 2019; ALAST, 2019), que es también el título que se adjudicó a la agenda para la actual legislatura de la Comisión Especial de Futuros que fue presentada en el Parlamento uruguayo en abril de 2022 por los distintos actores del escenario político. Esto es mencionado a modo de recordatorio de lo que Rudy Gnutti expresó en su célebre documental *En el mismo barco* (traducción del título original *In the same boat*), de 2016, que, con intervenciones como la de Zygmunt Bauman, remarca que este mar de transformaciones se desarrolla en un clima de gran incertidumbre en el que navega un barco cuyo nombre bien podría ser “trabajo”. La pandemia no hizo más que profundizar esta incertidumbre.

Por tanto, sin perder de vista este mar de fondo que permanentemente hay que tener como referencia, este artículo se propone abordar estos cambios, con el objetivo de comprender cómo Uruguay se orienta hacia el “futuro del trabajo” y cuál es el papel que están cumpliendo los actores sociales en este sentido. En lo que aquí respecta, el futuro del trabajo será entendido en el plano de los regímenes de trabajo y en términos de poder en el marco de las relaciones laborales, así como de relación de fuerzas y capacidad de empresarios y sindicatos de incidir sobre estos procesos, aspectos que están ligados a los cambios en el contexto político, pero también al contexto global de gestación de una nueva configuración de relaciones laborales posfordista, caracterizada por una creciente individuación de los trabajadores y por el cambio de escenario que ha supuesto la globalización.

Para llegar a este objetivo, el artículo se estructura en dos grandes apartados. El primero aborda el proceso por medio del cual el nuevo gobierno y el resto de los actores laborales hacen frente a la crisis sanitaria. Esto es relevante en la medida en que el mundo del trabajo se ve transformado en su interacción con las distintas etapas de la pandemia y las distintas medidas de

política social desarrolladas para mitigar sus efectos. En esta etapa se puede ver cómo algunas cuestiones emergen como tópicos ineludibles (Quiñones y Acosta, 2022): una reconfiguración de las experiencias de crisis, la transformación del trabajo y, sobre todo, de su futuro. En un segundo apartado, se analiza el período pospandemia, que es relevante en tanto empiezan a verse con más claridad los efectos no solo de la crisis, sino de los lineamientos del gobierno, más explícitos en cuanto a su posicionamiento con respecto al trabajo y al sistema de relaciones laborales. Por último, se retoman estos elementos para elaborar una reflexión sobre los cambios, continuidades y desafíos del sistema de relaciones laborales uruguayo actual, así como sus perspectivas de futuro.¹

Cabe señalar que si bien la pandemia suele ser integrada al análisis de la realidad del trabajo y se hace hincapié en diferenciar sus efectos, aquí no se la trata simplemente como una variable externa que oficia de factor explicativo de determinados procesos a los que inexorablemente se someten las sociedades, sino que es importante rescatar su condición fenoménica, como respuesta subjetiva que emerge con base en la experiencia, de los individuos, de los colectivos o de la sociedad uruguaya en su conjunto, es decir, en cuanto permite conocer cómo Uruguay experimentó la crisis, en el sentido de cómo los uruguayos se sintieron interpelados como sociedad pero también como individuos. Por ende, dar cuenta de la complejidad del proceso de pandemia no pasa solo por qué medidas se tomaron para superar la crisis y sus efectos —aun cuando estos serán ampliamente detallados en este artículo—, sino por cómo estos permiten la comprensión de la trama social que se configura en torno a este acontecimiento, trama que como problemática abre la investigación a preguntas tales como: cuáles son los elementos que aparecen como significativos en este proceso, para quiénes, qué valores y sentido de justicia les orienta, cuál es su historicidad, entre muchas otras.

Una hipótesis que orienta este análisis, retomando el pensamiento sociológico clásico en cuanto a la ética en el origen del capitalismo (Weber, 2003), es que el campo ético juega un rol explicativo central en la comprensión de la crisis, pero, sobre todo, en el rumbo futuro de los acontecimientos. La pandemia ha generado un ambiente privilegiado para el análisis de este campo, pues con los problemas salieron a la luz diferentes éticas y bioéticas, ambientalistas, políticas, feministas, económicas, geográficas y laborales. Si

1 Si bien hay varios estudios en Uruguay referidos al impacto del cambio de gobierno en las relaciones laborales, así como estudios varios sobre las consecuencias sociales de la pandemia, no se considera pertinente, por razones de extensión, hacer un *racconto* de estos antecedentes, siendo que además muchos de ellos han servido de fuente para la reconstrucción del proceso. Esta decisión se fundamenta en que la orientación interpretativista e inductivista de esta investigación busca tomar distancia de las categorías analíticas previas para fundar nuevas a partir de la reconstrucción de las etapas del proceso político de gestión de la crisis y su interacción con los actores de las relaciones laborales para identificar algunos tópicos emergentes.

se recupera la idea weberiana de que la ética es un factor de cambio, junto a la idea de la sociología económica de performatividad (Callon, Meadel y Rabeharisoa, 2002) o la capacidad de las teorías y conceptos de generar una realidad amoldada a sus principios, las éticas son hoy marcos referenciales de la acción política y es dable preguntarse qué significado adquiere la pandemia en este sentido.

En consecuencia, el artículo busca conocer esta trama y rescatar los significados y sentidos que la experiencia de crisis ha movilizado en torno al trabajo y las éticas subyacentes, y, por ende, se pregunta cuál es el papel que cumplen en el futuro de la sociedad uruguaya.

La respuesta de los actores frente a la crisis del COVID-19 y sus efectos sobre el trabajo

La emergencia sanitaria fue declarada en Uruguay mediante el Decreto 93/2020, apenas doce días después de la asunción de las nuevas autoridades. La rápida reacción del gobierno tuvo un inmediato impacto en el mercado de trabajo, que a la semana ya mostraba ajustes y evidenciaba un *shock* de oferta asociado a la paralización de la economía y a las medidas de aislamiento social. Las señales de ajuste estuvieron vinculadas al envío masivo de trabajadores al seguro de paro,² la paralización y las modificaciones en las actividades, así como cambios en la organización del trabajo con la generalización del teletrabajo, turnos rotativos, clausura de espacios de trabajo comunes, entre otros.

Los efectos sociales fueron también inmediatos, ya que rápidamente se pusieron de relieve las desigualdades estructurales de la sociedad uruguaya. Cabe recordar que si bien las estadísticas indican altas tasas de acceso al seguro de paro, este se restringió a la población con vínculos formales con el mercado de trabajo, sin contemplar a la población en situación de alta vulnerabilidad social y económica. Datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2019 del Instituto Nacional de Estadística (INE) indican que un 25% de la población que trabajaba no realizaba aportes a la seguridad social. Si a esto se suma que la economía uruguaya ya se encontraba estancada, con sectores que acusaban tendencia a la baja en los últimos cinco años (Torres, 2019), esta combinación no hizo más que confirmar la inevitable entrada de Uruguay en la crisis económica global ya en esos primeros meses de 2020.

2 En un hecho sin precedentes, entre marzo y julio de 2020, un 25% de los asalariados privados formales fueron enviados a seguro de desempleo. Esto llevó a que la tasa de desocupación se ubicara, en el trimestre marzo-mayo, en 9,8%, 1,1 puntos porcentuales sobre la del año anterior (OIT, 2020). El dato es relevante si se observa a través de cifras absolutas brindadas por el Banco de Previsión Social (BPS), que, en comparativa con febrero de 2020, indican que las solicitudes del subsidio se incrementaron en 666,2%, 83.181 solicitudes frente a 10.856 en el período de referencia (Bene, 2020).

Sin embargo, hay dos aspectos a destacar que oficiaron de mecanismos amortiguadores de la crisis. Por un lado, la rápida respuesta del gobierno, que mediante la activación de transferencias no condicionadas operó sobre la significativa pérdida de ingresos de estos hogares y la sostenida incorporación de nuevos beneficiarios de protección social (CEPAL, 2020). Con relación a ello, un aspecto relevante en términos de diálogo social fue el acuerdo de extensión del subsidio de seguro de paro durante sucesivos períodos —al punto de que aún hoy subsisten sectores que tienen extensión hasta setiembre de 2022— y el mecanismo implementado para identificar beneficiarios, que fueron definidos en función de listados que las organizaciones gremiales vinculadas a estos sectores proporcionaban. Por otro lado, la aparición a nivel popular y barrial de una diversidad de experiencias de redes territoriales que se organizaron en ollas populares y empezaron a activar mecanismos de contención social. En agosto de 2020 se formó la Coordinadora Popular y Solidaria (CPS) “Ollas por Vida Digna”, que logró, a partir de entonces, un amplio reconocimiento por actores sociales diversos, lo que queda demostrado con la invitación a formar parte de la denominada Intersocial, espacio integrado por el movimiento sindical y feminista, entre otros, que busca aunar sus demandas y movilizarse conjuntamente. Se destaca, además, su reconocimiento como interlocutora por las instituciones gubernamentales (Ministerio de Desarrollo Social e intendencias).

Hay que remarcar, entonces, el peso de la matriz de protección social histórica de la que dispone Uruguay, la capacidad de respuesta de la sociedad civil, el entramado comunitario y solidario denso y con una rápida capacidad de organización y de articulación con actores sociales varios, donde el sindicalismo ocupa un lugar central, pero también en esta oportunidad el Estado, y, por último, la activación de los mecanismos de consulta y diálogo social, particularmente valorada por el sindicalismo, en una sostenida actitud amortiguadora del conflicto a favor de encontrar soluciones a la crisis.

En relación con el gobierno, una decisión política que marcó su impronta en referencia a la necesidad de reformar las relaciones laborales y la imperatividad del cambio, fue el impulso de la Ley de Urgente Consideración (LUC). La coalición había ingresado al poder con un acuerdo programático entre partidos de derecha y centroderecha que se proyectó como ley desde la campaña electoral, con la pretensión de recurrir al mecanismo constitucional así denominado, como forma de acotar los plazos para su tratamiento, lo que sucedió apenas fue superada la primera ola de la epidemia sanitaria. Se trata de una ley extensa, con 502 artículos en su versión original, con la que el gobierno pretendía dirimir todas sus objeciones al sistema precedente. En coherencia con ello, varios son relativos a temas económicos, sociales y de relaciones laborales que en conjunto abren paso a una importante reforma laboral.

Al respecto, el más crítico es el artículo 392, titulado “Libertad de trabajo y derecho de la dirección de la empresa”, interpretado por varios análisis

tas como una clara limitación del derecho de huelga (Castello, 2020) y una fuerte señal del gobierno con relación al sistema de relaciones laborales, al reglamentar un derecho constitucional mediante una ley de urgencia.

La redacción retoma la queja presentada por las cámaras empresariales contra el Estado ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el gobierno anterior. Esta posición se reafirmó cuando este tema fue reglamentado por el Poder Ejecutivo a través del Decreto 281/020, que le otorgó la competencia al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para que toda vez que haya una ocupación, tanto en una empresa pública como en una privada, pueda intimar la desocupación inmediata bajo el apercibimiento de utilizar la fuerza pública. La medida fue interpretada por varios analistas (Castello, 2020) y actores sociales como una negación o interferencia sobre los procesos autónomos de composición de conflictos, y, si bien admite bajo extensos supuestos su expresión, con este artículo se entiende que se prohíben las ocupaciones y se limita el derecho de huelga.

Por último, el hecho clave que selló la postura del gobierno fue la fijación de los lineamientos para la ronda de negociación colectiva con la apertura de la octava ronda salarial. La instancia, denominada “ronda puente” por su excepcionalidad, se inauguró bajo la denominación Diálogo Social Tripartito por el Empleo de Calidad y la Sustentabilidad de las Empresas. En la instancia se acordaron tres tipos de medidas: para continuar atendiendo la emergencia por el empleo, para acompañar o promover empleo y para promover la sustentabilidad de las empresas. Esta instancia fue clave para comprender el proceso de configuración de un nuevo sistema de relaciones laborales en dos sentidos. Si se observa al actor sindical, este se articuló al diálogo sosteniendo una postura amortiguadora de la crisis, que implicó el apoyo a medidas que significan cambios drásticos respecto a las rondas de negociación de años previos, como el cierre casi por completo de las mesas de negociación, siendo que solo se negoció a nivel de grupos madres sin apertura a subgrupos, rasgo que caracteriza a la negociación colectiva en Uruguay. Aunque la excepcionalidad de la instancia sirvió también para acotar la temática de la negociación y, en general, para solo mantener los beneficios vigentes hasta el momento, que se sostienen al margen de los vencimientos estipulados, aspecto que también pactó el actor sindical. Es decir, se trató de una clara instancia atípica. De parte del gobierno, este se articuló a la instancia proponiendo lineamientos con base en la fijación de acuerdos de un año de duración, sostenidos en dos particularidades respecto a las modalidades de negociación previas: que los convenios comenzaran con un ajuste salarial del 0% y que los correctivos finales se definieran de manera de consolidar durante su vigencia la caída del salario real equivalente a la disminución de la actividad económica verificada durante el año 2020 y aproximada por la variación del PIB anual (incierto al momento). Su posición dejó claro que sus prioridades se orientaban a la sustentabilidad de las empresas, posición que

fue reafirmada a partir de una secuencia de leyes que establecieron baterías de medidas de reactivación económica para estas, con especial hincapié en las pymes, medidas fundamentalmente tributarias, de exoneración total de aportes a la seguridad social, acceso al crédito, préstamos, entre otras, acompañadas todas por una reacción positiva de las cámaras empresariales. Como contexto, cabe recordar que, más allá de la configuración del empresariado uruguayo fundamentalmente como grupo de presión en el proceso de decisión de la política pública, uno de los hechos más relevantes en los primeros meses de gobierno fue la designación de algunos representantes empresariales en altos cargos de gestión pública, contrariamente a lo que pasó en el gobierno anterior, donde muchos dirigentes sindicales pasaron a ocupar cargos políticos (Serna y Bottinelli, 2016).

Como otro aspecto a destacar del período, a pesar de las concesiones múltiples que hizo el sindicalismo, el conflicto estuvo todo el proceso potencialmente presente y especialmente un hito, la oposición a la LUC —que fue canalizada a través de la convocatoria al relevamiento de firmas y la posterior habilitación de un referéndum para la derogación de 135 artículos que contenía la ley—, se transformó en la principal fuente de canalización del descontento social. Finalmente, en setiembre de 2021, estas tensiones fueron expresadas a través de la convocatoria al primer paro general del período, cuya plataforma —la pérdida de empleo, de salario, los 110.000 trabajadores en seguro de paro, la calidad de los servicios públicos y los recortes a la educación pública en el marco de la discusión del presupuesto nacional, así como la tendencia privatizadora del nuevo gobierno—³ sintetizó los principales ejes de conflictividad que quedaron abiertos entre sindicalismo y gobierno. Para el sindicalismo, el nuevo gobierno tomó iniciativas que revivieron discusiones históricas de la lucha trabajo-capital en Uruguay. A partir de este momento, el sindicalismo comenzó su escalada de conflictividad ante un programa de gobierno cuya mesa representativa identificó como “antiobrero y antipopular” (PIT-CNT, 2021).

Respecto a la acción empresarial, el aspecto que se puede considerar más relevante del período es que se instaló una estrategia asociada a promover la flexibilidad, que vio en la pandemia una fuente de oportunidad para enfrentar algunas características que se interpretaban como rigideces en la relación laboral. Un emergente fue el uso del seguro de paro flexible para lograr la sustentabilidad de las empresas, lo que genera una dependencia del subsidio estatal por parte de las pymes que se continúa hasta la fecha. En segundo lugar, regulación mediante,⁴ el teletrabajo se instaló como modelo

3 Se refiere a la intención de desmonopolizar los combustibles y a la apertura a la competencia de algunas áreas de las telecomunicaciones, que figuraban en el proyecto inicial.

4 Ya sea por ley (19.978) para las empresas privadas o por diversos reglamentos que aparecen en distintas empresas y organismos de la esfera pública, como la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP) o el Banco de Seguros del Estado.

de organización laboral. Si bien no aparece como una práctica mayoritaria, es notorio que su expansión tuvo un impacto sustancial en lo atinente a los cambios en el mercado y las relaciones de trabajo. Un hecho que suele ser remarcado en la comparativa con otras regulaciones es que la legislación uruguaya deja muchos aspectos librados a la negociación bilateral, dejando ver la tendencia hacia la individualización de las relaciones de trabajo, a lo que se suman críticas, tales como la regulación de solo algunas situaciones laborales, excluyendo al sector público o los trabajadores independientes, interpretados por el sindicalismo como una posible apertura a la precariedad o informalidad laboral.

Por otra parte, como muchas de las decisiones del período, se objeta la LUC por expresar la visión unilateral del gobierno, creada a espaldas del diálogo y cerrada a la participación de los actores laborales. Cabe señalar, sin embargo, que un aspecto relevante es, sin duda, que la instalación del teletrabajo abrió un espacio de reflexividad (ICUDU-PIT-CNT, 2020) y, por ende, de posibilidad de diálogo o lucha, instalándose como categoría en el mundo laboral uruguayo, junto a otras categorías, como el trabajo esencial, de cuidados, el trabajo digital y muchos otros, a través de las cuales se empieza a canalizar la expresión de nuevas subjetividades en torno al trabajo.

Como síntesis de este apartado, es posible observar este proceso desde por lo menos tres aspectos emergentes. El primero es una reconfiguración de las experiencias de crisis junto a una evaluación de las fortalezas y debilidades del sistema de relaciones laborales uruguayo para hacerles frente, experiencias que no solo permiten sacar a luz la orientación del nuevo gobierno, sino también algunos aspectos más de fondo del sistema uruguayo que quedan al descubierto. En este sentido, los impactos de la pandemia se fueron procesando como un evento de crisis coyuntural que llevó a la profundización de las características estructurales del mercado de trabajo uruguayo. Esta atribución coyuntural es indicativa, entre otras cosas, de lo atípico de esta crisis, una crisis de oferta dada por razones externas y no de demanda, como suelen ser definidas las crisis económicas en general y ante las cuales se dispone de otros recursos (como la migración o la recalificación, por ejemplo). Esta excepcionalidad amortiguó el conflicto y abrió posibilidades de diálogo.

Otro aspecto es el alto grado de resiliencia de la sociedad uruguaya. Ya sea a partir de iniciativas de la sociedad civil o por la fortaleza de algunas instituciones, se buscó amortiguar los efectos de la pandemia. Pero un rasgo particular de esta se relaciona con que su impacto psicosocial sobre la población en general, pero en especial sobre los trabajadores, no conllevó un crecimiento desmedido de los conflictos sociales, o por lo menos los enlenteció en el tiempo. Esto remite a una capacidad instalada culturalmente, que es la confianza en el diálogo social y en los mecanismos institucionalizados para canalizar colectivamente las crisis sociales, donde se justifica la subor-

dinación de lo social al plano económico (incluso por el sindicalismo). Pero también se señala la emergencia de una novedosa representación de lo político por parte de los partidos gobernantes, dando cabida a una expresión ética y social que se expresa en una apertura a las iniciativas comunitarias como posibilidad en el espacio de gobernanza. Esto, sin duda, es una novedad y una inversión de las posturas de fondo de estos actores.

En tercer lugar, se identifica una fuerte transformación del trabajo y de su futuro, junto a una diversificación de sus valoraciones. Mucho se ha señalado sobre que la pandemia golpeó a un mundo del trabajo en transformación, acelerando algunos procesos, como la digitalización y el efecto que tiene sobre la adopción de nuevas modalidades de organización del trabajo, pero también la irrupción de los individuos (además de los colectivos) como protagonistas del trabajo. En este sentido, también con la pandemia se aceleraron las demandas de los trabajadores (Honneth, 2010) en términos de identidad y subjetividad (el teletrabajo, por ejemplo) como expresión de una apertura a evaluar su trabajo según criterios de justicia más amplios que el mero reconocimiento salarial o las condiciones de empleo. Cabe señalar cómo el proceso de transformación de la sociedad, acelerado por la crisis sanitaria, se liga indisolublemente a la transformación del campo ético que moviliza a los individuos.

Las relaciones de trabajo en tiempo de pospandemia

Apenas escasos meses atrás, en abril de 2022, mientras el país avanzaba hacia su recuperación económica, evaluando los impactos y enfrentando diversos dilemas relativos a dar continuidad a las medidas de política que pudieran amortiguar la crisis social, se decretó el fin de la emergencia sanitaria. Para comprender este momento y el período pospandemia cabe señalar algunos aspectos claves del contexto de la sociedad uruguaya. En primer lugar, que a pesar de la efectividad de las medidas que se toman oportunamente para su contención y de las altas tasas de resiliencia social que le caracterizan, el país no es inmune al *shock* internacional, lo cual se vuelve más significativo de cara a considerar la incipiente crisis económica internacional desatada por la guerra en Ucrania desde febrero. Mientras la pandemia había generado un aumento de precios generalizado, la guerra potenció este escenario, especialmente en lo que refiere al precio del petróleo. En este sentido, el clima de 2022 fue de constante tensión. El análisis de esta situación permite rescatar algunas lecciones sobre la capacidad del sistema de relaciones laborales, sus fortalezas y sus debilidades.

En el marco de esta crisis interna y externa, la realidad socioeconómica del país es difícil de diagnosticar, pues sus tendencias se muestran ambiguas en muchos sentidos. Los principales acontecimientos que marcan este período se vincularon a un mercado de trabajo que experimentó, en el segundo

semestre de 2021, un dinamismo mayor al esperado. Algunas estimaciones sostienen que Uruguay recuperó, tras 18 meses, la totalidad de los puestos de trabajo perdidos desde marzo de 2020, que se ubicaban en torno a 108.000 (CED, 2022). Pero esta realidad tiene sus matices. Al ajustar el empleo por un indicador de calidad, como es la tasa de subempleo, la perspectiva se modifica y obliga a relativizar las cifras. Este guarismo se ubica en los niveles más altos desde 2008, ya que aproximadamente 159.000 personas quedaron en esta situación.

Otro dato relevante es la caída de la tasa de desempleo, que culminó en 2021 en su menor nivel desde 2018 (7%, 4,2 puntos porcentuales por debajo del pico de la pandemia). En términos desestacionalizados, en diciembre de 2021 había 22.000 desempleados menos que en el mes de diciembre de 2019, antes de la pandemia. Sin embargo, esto se da en un contexto donde la participación laboral aún no ha retomado los niveles prepandemia y donde, de forma natural, la población en edad de trabajar aumenta y aumenta la magnitud de la población inactiva, dos fenómenos que ralentizan el dinamismo de la participación laboral relacionada en este contexto con el hecho de que existe un conjunto de trabajadores desalentados (aproximadamente 20.000) que han abandonado o no se han volcado a la búsqueda de trabajo. Y en términos generales, algo que caracterizó a este período es que el Estado continuó desempeñando una función central mediante las prestaciones de actividad. En el trasfondo de este panorama laboral, el año 2021 cerró con 320.000 personas con problemas de empleo en Uruguay (CED, 2022), si se agrupan desocupados, subempleados y desalentados. En términos de actividad económica, si bien los datos del Banco Central acusan una caída sostenida del PIB (de 5,9% al cabo de 2020, y el empeoramiento de la situación con una nueva reducción de 3% en el primer trimestre de 2021), también señalan una fuerte recuperación, de 11,3%, a partir del segundo trimestre (ambas mediciones con respecto a igual período de 2020). Paralelamente, informes recientes realizados por Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (2022) indican que la informalidad ha bajado, ubicándose en un 22%. Y parte de ello se evidencia, si se analizan los cambios producidos en el mercado de trabajo uruguayo en relación con el tamaño de las empresas, en que se produjo una redistribución desde las pequeñas a las medianas (dato que reafirma la tendencia creciente del trabajo formal).

Pero esta recuperación se da en un escenario caracterizado por dos fenómenos que son claves para comprender la dinámica de las relaciones laborales en el resto del período de gobierno. El primero refiere a que la caída del salario real no se detuvo. Es decir, que el problema que subsiste es el de los ingresos de los trabajadores.⁵ El segundo es el aumento de la inflación que

5 Solo tres sectores pudieron negociar el mantenimiento del salario real: banca, construcción y salud en la novena ronda de negociación.

deteriora la capacidad de consumo de los trabajadores. Datos del INE indican que la inflación acumulada en el primer semestre de 2022 asciende a 6,04%, superando en este período las previsiones en las negociaciones colectivas para el resto del año. Junto a ellas, también se definieron aumentos (3%) para jubilaciones y pensiones y de 2% para el sector público a cuenta del próximo ajuste anual. Estos anuncios, que se decretaron para el mes de julio, generaron cierto desconcierto de las cámaras empresariales por entenderlos contradictorios con la intención de contener los precios y también dentro del colectivo de trabajadores y pasivos, dado que entendieron que eran insuficientes para revertir la pérdida de poder adquisitivo de los últimos dos años. El Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) manifestó su descontento sosteniendo que esos anuncios desconocían los mecanismos de negociación colectiva al poner sobre la mesa un “planteo unilateral” (La Diaria, 2022a y 2022b).

En cuanto al gobierno, las medidas adoptadas se alinearon a su propuesta de “modificar y modernizar las reglas de juego de las relaciones laborales” (El País, 2022). Y ello a partir de tres medidas: la modificación de la ya mencionada norma sobre la huelga, pero, más recientemente, el proyecto de ley sobre personería gremial y la adecuación de la ley de negociación colectiva a la normativa internacional.

En el mes de mayo, el MTSS presentó el proyecto que modifica algunos aspectos de la Ley de Negociación Colectiva (Ley 18.566). Específicamente, el artículo 4, vinculado a “intercambio de informaciones necesarias a fin de facilitar un desarrollo normal del proceso de negociación colectiva”, y el artículo 10, relativo a la “competencias del Consejo Superior Tripartito”, pero también varios con relación a las competencias de los consejos de salarios. El documento no deja de ser un cuestionamiento profundo a la regulación de la negociación colectiva vigente. Pero, más allá de esta realidad, lo que indican los hechos es que Uruguay lleva doce años de debate sobre las formas de negociar los salarios, las condiciones de trabajo y las relaciones entre sindicatos y empresarios.

En cuanto al artículo 4, se reclama la necesidad de que las organizaciones sindicales posean personería jurídica. El mecanismo es la creación de un registro en el MTSS de estas entidades, voluntario, pero que, de no hacerse, las excluye del derecho correspondiente a recibir las cuotas sindicales de los trabajadores que solicitan el descuento en la planilla de salario de la empresa. El sindicalismo ve en esta posición una expresión de la limitación del derecho a la libertad sindical de organizarse en la forma que mejor le parezca dentro del marco general de la legalidad. El artículo 2 propone derogar el inciso D que le otorga competencias al Consejo Superior Tripartito a “considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita”.

En el caso de los consejos de salarios —cuya competencia, desde su creación en 1943, es la fijación de salarios mínimos por categoría laboral y

rama de actividad— la ley de 2009 fija la posibilidad de establecer aumentos porcentuales en las remuneraciones del personal que se encuentre por encima de estos límites. Esto desde el reconocimiento de que, a pesar de no estar contemplado en la norma original, era una práctica instituida en esta instancia, donde las partes economizaban tiempo y conflictos para acordar otros aspectos de las relaciones laborales por el período de vigencia de las resoluciones del respectivo consejo. Esta práctica motivó a que en algún momento los empresarios se expresaran en contra, señalando que violentaba la negociación “libre y voluntaria”. La principal crítica fue que el Estado intervenía en los convenios. A partir de entonces, la escalada de críticas operaba en el sentido de proteger la bilateralidad de los acuerdos, restando competencias al gobierno. Se interpreta que la ley de negociación colectiva induce obligatoriamente a los actores sociales a una negociación tripartita.

Para Barreto Ghione (La Diaria, 2022c), las modificaciones propuestas tienen su origen en algunos equívocos, errores instalados en las representaciones de los actores e inducidos por las interpretaciones de la ley que manejan. Un primer equívoco se originaría en el hecho de denominar convenios a los acuerdos mencionados antes, a los que, a modo de contrato, se ha llegado en el marco de la autonomía colectiva. En segundo lugar, señala el equívoco en referencia al artículo 12. Este prescribe que los consejos serán convocados salvo que exista un convenio colectivo en el sector, reafirmando la idea de que para el sistema uruguayo la solución de principio es la negociación bipartita y no la negociación tripartita. El problema estaría ante la resistencia de los empresarios a pactar las condiciones de trabajo mediante convenios, lo que lleva a que los consejos actúen donde no se dan las condiciones para el pacto bilateral. En tercer lugar, está el equívoco que resulta de interpretar que la OIT “observó” la ley cuando instó al diálogo para llegar a acuerdos entre los interlocutores sociales. En definitiva, se señala que el gobierno busca diversas fórmulas para sentar los fundamentos a partir de los cuales justificar un cambio de legislación que modifique, flexibilizándolo, el sistema de relaciones laborales vigente.

Una segunda consideración que es importante subrayar como legado de la crisis pandémica es la fortaleza y el fuerte grado de respeto por la institucionalidad en el Uruguay, y, en este marco, la importancia del diálogo social como vehículo dinamizador en escenarios de crisis económica. A pesar de la adversidad de la coyuntura en que emergió la crisis y de la fuerte ofensiva por parte del nuevo gobierno al sistema de relaciones laborales, los principales actores políticos y sociales apoyaron al gobierno nacional y mostraron una fuerte voluntad de contener el conflicto por encima de las diferencias. Esto ha allanado el camino para recuperar los niveles de actividad. Por último, y muy relacionado con esta gestión de la conflictividad laboral, interesa resaltar la capacidad del sindicalismo, actor que, más allá de ver amenazados sus recursos de poder (sobre todo el institucional), sigue desplegando su fuerza,

algo que se expresa en su capacidad de movilización en la celebración del acto del 1.º de mayo, pero también en su expresión de liderazgo en la campaña de recolección de firmas para convocar al referéndum de la LUC. Estos recursos de poder social se reflejan, entonces, en su capacidad durante toda la pandemia de trasladar el conflicto desde la relación capital-trabajo hacia el desarrollo de una sociedad más inclusiva.

Consideraciones finales

La configuración y significación que orienta el trabajo sin duda es muy distinta para los actores hegemónicos que hoy se alinean con el gobierno y para los actores subalternos, que mayoritariamente se alinean con la oposición. Sin embargo, el análisis de este período histórico permite ver que hay algunos significados que evidencian ciertos consensos y conforman una suerte de identidad en el plano de la cultura del trabajo uruguayo. Por ejemplo, como fue subrayado, el peso de las instituciones, la tradición de diálogo social como mecanismo de contención ante las crisis o la importancia de los mecanismos de solidaridad que se reconstruyen en el tejido social a raíz de estos acontecimientos. Esto marca algunas líneas de continuidad que sugieren ciertas fortalezas del sistema de relaciones laborales uruguayo que los actores políticos capitalizan en momentos de crisis. Al respecto, cabe señalar que las medidas de política públicas implementadas para contener los efectos económicos y sociales de la crisis sanitaria estuvieron fuertemente respaldadas por una matriz de protección social histórica, donde se destacó la reforma efectuada a partir de 2007, que colaboró en que el proceso de pandemia ocurriese en un escenario con menos debilidades que en otros países de América Latina, tales como un sistema de salud universal o la fuerte institucionalidad laboral de carácter histórica pero realizada por el gobierno de izquierda, que evidenció una amplia cobertura de la seguridad social comparativamente hablando, o una alta inclusión financiera.

Pero el proceso tampoco ocultó algunas debilidades que abren interrogantes en torno a la etapa que ha sido decretada como fin de la emergencia sanitaria, la pospandemia. Al respecto, un aspecto a destacar es que si bien los distintos actores han recuperado ciertos mecanismos propios de una cultura del diálogo que caracteriza al país y han podido arribar en diferentes circunstancias a acuerdos respecto a las metas sociales en relación con la importancia de la generación de empleo, de promover el crecimiento económico y de disminución de la pobreza, el clivaje entre la derecha en el gobierno y la izquierda como oposición está sin duda en cuáles son las políticas económicas que permiten alcanzar estos resultados, sobre todo evaluando las consecuencias en términos de aumentos de las brechas de desigualdad. Y en este contexto también emergen las líneas de cambio que son parte del paquete de medidas programáticas previstas desde la misma campaña electoral del gobierno, como las que dejan vislumbrar las medidas impulsadas a través de

la LUC y los subsiguientes proyectos de ley orientados a una discusión del sistema de relaciones laborales vigente.

A la luz de todos estos acontecimientos, cabe revisar, entonces, el significado de esta nueva etapa y plantearse si se trata de un proceso de superación de una crisis o de un modelo de sociedad que se está construyendo, en el cual ya se han cimentado las bases de lo que serán la sociedad y el trabajo del futuro. En esta línea, reconstruir la trama social de la crisis en la que se sumergió el país frente a la epidemia de la COVID-19 ha permitido ver que el sistema social uruguayo, como el del resto de los países, sobre todo en Latinoamérica, tiene fisuras que estaban antes de la pandemia y que salieron con más potencia a la luz. Esto abre un amplio espacio de reflexión.

En primer lugar, cabe reflexionar sobre el origen de esta crisis, su naturaleza, que es también una crisis del sistema capitalista global y del modelo de desarrollo que lo sustenta, muy relacionado con los patrones de relacionamiento del ser humano con la naturaleza, que se expresa hoy en la amenaza del virus, pero que, igual que la amenaza climática, es la secuela de un proceso histórico de acumulación de acontecimientos sociales, económicos y ambientales.

Si bien esta no es una amenaza inédita de pandemia, han sido novedosos los efectos derivados de que ocurrió a escala y en un contexto global. En este sentido, el denominado fin de la pandemia no significa que en el horizonte de este sistema la posibilidad de pandemia no aparezca como algo recurrente. Y, en este sentido, también aparece la necesidad de aprender de su vivencia y proyectarse para afrontar futuras pandemias. Por tanto, lo relevante de analizar el tránsito por este proceso es conocer cuál es hoy el punto de partida de los países para hacer frente al futuro. Lo que significa conocer las desigualdades y opresiones que la pandemia dejó al descubierto: de género, territoriales, generacionales, económicas, las dependencias de los mercados externos, las fisuras estructurales de los mercados de trabajo y la erosión de los derechos laborales (FCS, 2022), y cómo el sistema les hace frente. Por este motivo, la crisis de la pandemia interpela la política y abre oportunidades para la reflexión sobre la democracia, no tanto en su sentido formal, sino en cuanto a la calidad del debate y de las instituciones. Y en este contexto, lo central que aparece en el análisis es el valor que tiene el diálogo y el rol que puede tener para abordar los desafíos que supone la salida de la pandemia: desafíos en torno a los sistemas de salud y el ingreso universales, pero también muchos otros, como la brecha tecnológica y las brechas de género, que quedaron evidenciadas en la cotidianeidad.

En segundo lugar, una de las cosas que salieron a la luz e importan a la comunidad de especialistas del trabajo es que, al modificarse el contexto laboral, ya sea por el desempleo masivo o por la instalación del teletrabajo, tanto el gobierno como la población en general han reconstruido ideas que giran en torno al valor del trabajo, por ejemplo, considerando que hay trabajos que son

esenciales para la población (es el caso de la salud o la educación y en alguna medida también los *deliverys*). Esto es una señal importante, en la medida en que abre la posibilidad de que el trabajo sea evaluado no solo desde un punto de vista instrumental, monetario, sino fundamentalmente desde el punto de vista moral. Y también porque en la arena del diálogo social en torno al trabajo las diversas posiciones y sus orientaciones normativas, así como las luchas que normalmente se emprenden para orientarlas, son moralmente motivadas por grupos sociales. Mientras las posiciones empresariales orientan las dinámicas laborales en su condición de generadores de empleo, el sindicalismo se expresa por medio de demandas. Y una demanda es una exigencia de valoración (moral) recíproca entre actores laborales, en el entendido de que existe un conjunto de derechos, necesidades, expectativas y aspiraciones construidos con base en evaluaciones justificadas moralmente que son compartidas intersubjetivamente y reivindicadas colectivamente para cualquier trabajador (Quiñones, 2020). En este sentido, la pandemia abrió un espacio de crítica al trabajo, la que se erige con base en su evaluación moral.

Pero el debate no es solo sobre el empleo, sino también sobre su calidad y, por ende, sobre los vínculos que genera el trabajo. Por ello, en el plano del trabajo, la pandemia también se ha expresado como una oportunidad para la construcción de demandas de los trabajadores. A modo de ejemplo, muchos de los posicionamientos de los trabajadores y de los sindicatos hoy respecto a la defensa del teletrabajo se justifican en una crítica moral al trabajo presencial, sobre el que se tuvo la oportunidad de reflexionar. Estas justificaciones morales, además, son las que orientaron muchas de las políticas que se implementaron para gestionar la pandemia desde las organizaciones y también desde el sindicalismo en diálogo con las empresas y muy probablemente expliquen la baja conflictividad durante la pandemia, el clima de diálogo que primó.

Con una orientación de futuro, si bien es natural que las posiciones éticas de los actores se bifurquen porque ocupan distintas posiciones de poder, es relevante que los actores elaboren concepciones acerca del trabajo y la justicia en el trabajo (Dubet, 2009; Honneth, 2010) y las confronten en la arena pública, sobre todo si ello amplía los alcances del diálogo más allá de las negociaciones legítimas y justificadas en torno a la redistribución y el salario, llevándolas hacia la eticidad del menosprecio (entendido como déficit de reconocimiento), ya que esto no solo es un dato de la realidad de los trabajadores y trabajadoras, sino una condición propia del asalariado. Por tanto, la pandemia también debe ser comprendida como un proceso de transformación de la sociedad ligado a la transformación del campo ético, una definición acerca de qué cosas la sociedad y sus individuos consideran relevantes para decidir construir demandas y movilizarse o no.

En definitiva, la pandemia ha dejado abierta la posibilidad de ensayar nuevas formas de civilidad desde las cuales todos los actores revisen la ecuación entre economía y defensa de las condiciones de vida. En este sentido,

cabe preguntarse si la economía, pero también la administración de la salud o las políticas públicas, es capaz de cambiar esta ecuación. Los escenarios son diversos. Si en la denominada pospandemia nada cambia, es probable que el futuro se transforme en un escenario donde se incrementen las desigualdades estructurales preexistentes. Si las cosas cambian, habrá que ver si ello significa simplemente activar algunos mecanismos coyunturales como adaptación para mantener el *statu quo* —es decir, para mantener el modelo de desarrollo que sobrevive a la pandemia, pero no la combate, ni a sus efectos—, o bien, como ha dicho Boaventura de Sousa Santos (FCS, 2022), para que realmente haya una transición hacia un período pospandémico, que implique un proceso de refundación del Estado, de la economía, de la democracia.

Ubicar estos escenarios será el desafío para la sociología, el verdadero desafío de conocer si realmente superar la pandemia será un regreso a la normalidad. Y en este desafío es donde se dirime si esta normalidad implica algún tipo de reflexividad con respecto a las lecciones aprendidas tras la pandemia y algún tipo de aprendizaje en términos de expresar la capacidad incorporada para hacer frente a las pandemias futuras.

Referencias bibliográficas

- ALAST (2019). *IX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Disponible en: <<https://www.clacso.org/ix-congreso-de-la-asociacion-latinoamericana-de-estudios-del-trabajo-el-futuro-del-trabajo-desigualdades-precariedades-y-modelos-de-desarrollo-alast-2019/>> [acceso 15/07/2022].
- Bene, N. (2020). *Impacto del COVID-19 en el subsidio por desempleo datos a mayo 2020*. Montevideo: BPS, Asesoría General en Seguridad Social Comentarios de Seguridad Social.
- Callon, M.; C. Meadel y V. Rabeharisoa (2002). The economy of qualities. *Economy and Society*, 31, pp. 194-217.
- Castello, A. (2020). Límites del derecho de huelga en el art. 392 de la ley 19.899. *Revista Derecho Laboral*, 63(278-279), p. 49.
- CED (2022). *Balance del mercado de trabajo en 2021: recuperación liderada por el interior del país*. Montevideo: Centro de Estudios para el Desarrollo. Disponible en: <<http://ced.uy/analisis-de-coyuntura/>> [acceso 15/07/2022].
- CEPAL (2020). *CEPAL: la respuesta del Uruguay frente a la pandemia del COVID-19*. Nota a los medios. Santiago de Chile: Unidad de Información Pública de la CEPAL.

- Dubet, C. (2009). *La experiencia sociológica*. Madrid: Gedisa.
- El País (2022). “Con el Frente Amplio no eran tan duros”, dijo Mieres sobre conflictividad laboral. *El País*, 29 de junio. Disponible en: <<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/frente-amplio-duros-dijo-mieres-conflictividad-laboral.html>> [acceso 15/07/2022].
- FCS (2022). *Significaciones en disputa sobre la crisis. Aportes desde la teoría social* [Video en YouTube]. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=4tHDgVUM0bY>> [acceso 15/07/2022].
- Honneth, A. (2010). *Reconocimiento y menosprecio: sobre la fundamentación normativa de una teoría social*. Madrid-Barcelona: Katz.
- ICUDU-PIT-CNT (2020). *Comentarios relativos al proyecto de ley sobre teletrabajo aprobado por la Cámara de Senadores*. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte. Disponible en <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/1800649.pdf>> [acceso 15/07/2022].
- INE (2021a). *Indicadores de desempleo*. Disponible en: <<https://www.ine.gub.uy/indicadores?indicadorCategoryId=67534>> [acceso 15/07/2022].
- INE (2021b). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020. Boletín técnico*. Disponible en: <<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Pobreza0321/c18681f1-7aa9-4d0a-bd6b-265049f3e26e>> [acceso 15/07/2022].
- La Diaria (2022a). PIT-CNT considera “insuficiente” planteo del Poder Ejecutivo para enfrentar la inflación y la pérdida salarial. *La Diaria*, 19 de abril. Disponible en: <<https://ladiaria.com.uy/trabajo/articulo/2022/4/pit-cnt-considera-insuficiente-planteo-del-poder-ejecutivo-para-enfrentar-la-inflacion-y-la-perdida-salarial/>> [acceso 15/07/2022].
- La Diaria (2022b). Anuncios del gobierno sobre salarios y pasividades generan críticas de trabajadores, jubilados y empresarios. *La Diaria*, 20 de abril. Disponible en: <<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/anuncios-del-gobierno-sobre-salarios-y-pasividades-generan-criticas-de-trabajadores-jubilados-y-empresarios/>> [acceso 15/07/2022].
- La Diaria (2022c). Tres equívocos fundamentales y cinco disensiones contingentes en la discusión del proyecto de negociación colectiva. *La Diaria*, 26 de junio. Disponible en: <<https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/6/tres-equivocos-fundamentales-y-cinco-disensiones-contingentes-en-la-discusion-del-proyecto-de-negociacion-colectiva/>> [acceso 15/07/2022].

- Nueva Sociedad (2019). *El futuro del trabajo. Mitos y realidades*. Tema central, 279. Disponible en: <<https://nuso.org/revista/279/el-futuro-del-trabajo-mitos-y-realidades/>> [acceso 15/07/2022].
- OIT (2021). *El diálogo social un año tras la irrupción de la pandemia de COVID-19. Análisis de los resultados*. Ginebra: OIT. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_820668.pdf> [acceso 15/07/2022].
- OIT (2020). *Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. Uruguay › Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos*. Ginebra: OIT. Disponible en: <https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_756332/lang--es/index.htm> [acceso 15/07/2022].
- OIT (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor*. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra: OIT.
- Partido Nacional (2019). *Compromiso por el país*. Coalición de gobierno, noviembre de 2019. Montevideo.
- PIT-CNT (2021). *PIT-CNT definió paro general y movilización*. Disponible en: <<https://www.pitent.uy/novedades/noticias/item/4316-pit-cnt-definio-paro-general-y-movilizacion>> [acceso 15/07/2022].
- Quiñones, M. (2020). La cultura del trabajo en disputa. *Controversias y Concu-rrencias Latinoamericanas* [en línea], 11(20). Disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=588663787003>> [acceso 15/07/2022].
- Quiñones, M. y M. J. Acosta (2022). Uruguay frente a la crisis del COVID-19: cambios, continuidades y desafíos para el futuro del trabajo. En: A. Aravena y V. Basualdo. *Trabajo y luchas sociales en América Latina: la pandemia y sus implicancias laborales y sociopolíticas*. En revisión.
- Serna, M. y E. Bottinelli (2016). Una década y media de giro a la izquierda en Uruguay. Cambios y permanencias en los grupos políticos dirigentes. En: M. Boado (coord.). *El Uruguay desde la Sociología XIV*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, pp. 25-44.
- Torres, S. (2019). *Uruguay: perfil económico-productivo, desafíos para la transformación social-ecológica*. Montevideo: Fundación Frederic Elbert.

- Uruguay, Poder Ejecutivo (2020a). Decreto 93/2020. Declaración de estado de emergencia nacional sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus COVID-19 (CORONAVIRUS). *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 13 de marzo. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>> [acceso 15/07/2022].
- Uruguay, Poder Ejecutivo (2020b). Decreto 281/020, Regulación de la ocupación por parte de los trabajadores de una dependencia pública, cualquiera sea la naturaleza jurídica de esta o de una empresa o institución privada. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 15 de octubre. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/281-2020>> [acceso 15/07/2022].
- Uruguay, Poder Legislativo (2009). Ley n.º 18.566. Ley de Negociación Colectiva. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 30 de setiembre. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18566-2009>> [acceso 15/07/2022].
- Uruguay, Presidencia de la República (2020). Proyecto de Ley de Urgente Consideración (2020). Montevideo: Presidencia de la República. <https://www.gub.uy/presidencia/politicas-y-gestion/proyecto-ley-urgente-consideracion> [acceso 15/07/2022].
- Weber, M. (2003) *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: FCE.

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en su totalidad por Mariela Quiñones Montoro.

Nota

Aprobado por Paola Mascheroni (editora responsable).

CAMBIOS Y RETOS EN LAS RELACIONES LABORALES MÉXICO 2018-2022

Germán Sánchez Daza y
María Eugenia Martínez de Ita

Resumen

En diciembre de 2018 tomó posesión una nueva administración gubernamental en México, de carácter progresista. A partir de ello se desarrolló una política laboral distinta, que incluyó reformas a las leyes y regulaciones en ese ámbito. Esto tendió a modificar las relaciones laborales en el país, en particular, fortaleciendo su carácter bilateral, a partir de restablecer la legitimidad de la organización sindical, lo cual tuvo diversos significados y retos para los actores principales. El objetivo de este artículo es analizar los cambios en el marco regulatorio de las relaciones laborales en México en los últimos cuatro años y discutir sus alcances y retos, considerando las características del mercado de trabajo y las respuestas de los principales actores sociales, en el contexto de la pandemia.

Palabras clave: relaciones laborales, corporativismo sindical, movimiento obrero.

Abstract

Changes and challenges in labor relations. Mexico 2018-2022

In December 2018, a new progressive government administration took office in Mexico. From this, a different labor policy was developed, which included reforms to the laws and regulations in this area. This tended to modify labor relations in the country, in particular, strengthening its bilateral character, starting from restoring the legitimacy of the union organization, which had different meanings and challenges for the main actors. The objective of this article is to analyze the changes in the regulatory framework of labor relations in Mexico in the last four years, and discuss their scope and challenges, considering the characteristics of the labor market, and the responses of the main social actors, in the context of the pandemic.

Keywords: labor relations, union corporatism, labor movement.

Resumo

Cambios e retos nas relações laborais. México 2018-2022

Em dezembro de 2018, um novo governo progressista tomou posse no México. A partir disso, desenvolveu-se uma política trabalhista diferente, que incluiu reformas nas leis e regulamentos nessa área. Isso tendeu a modificar as relações trabalhistas no país, em particular, fortalecendo seu caráter bilateral, a partir do restabelecimento da legitimidade da organização sindical, que teve diferentes significados e desafios para os principais atores. O objetivo deste artigo é analisar as mudanças no marco regulatório das relações trabalhistas no México nos últimos quatro anos e discutir seu alcance e desafios, considerando as características do mercado de trabalho e as respostas dos principais atores sociais, no contexto da pandemia.

Palavras-chave: relações trabalhistas, corporativismo sindical, movimento trabalhista.

Germán Sánchez Daza: Doctor en Economía (Universidad Nacional Autónoma de México). Investigador del Centro de Estudios en Desarrollo Económico y Social (BUAP), México.

ORCID iD: 0000-0002-0737-1192

Email: german.sanchez@correo.buap.mx

María Eugenia Martínez de Ita: Doctora en Sociología (BUAP). Investigadora del BUAP, México.

ORCID iD: 0000-0003-1917-4038

Email: mariae.martinez@correo.buap.mx

Recibido: 07/08/2022.

Aprobado: 20/10/2022.

Introducción

El primero de diciembre de 2018 inició una nueva administración presidencial en México, de índole progresista y democrática, con una posición política que postuló como elementos centrales el restablecimiento de la legalidad y la lucha contra la corrupción, el combate a la pobreza, la recuperación de la paz, el logro de la viabilidad financiera, el impulso de la equidad de género y el desarrollo sostenible. Después de dos fraudes electorales (2006 y 2012), un conjunto de fuerzas sociales y políticas democráticas, algunas de ellas de izquierda, lograban el triunfo sobre los partidos tradicionales, que habían dominado las estructuras de poder político durante más de ochenta años. Podemos postular que la propuesta gubernamental buscaba restablecer la institucionalidad democrática y el fortalecimiento de la gestión del Estado e incidir en la disminución de la pobreza.

En términos laborales, sus propuestas incluían programas que atendieran la formación y capacitación para el trabajo, el fortalecimiento de las competencias y habilidades, medidas para restablecer la institucionalidad en las relaciones laborales, la recuperación del salario mínimo y medidas para consolidar la intermediación del Estado para la obtención del empleo y la inserción digna de los trabajadores migrantes.

En tres años, el marco regulatorio laboral se ha transformado, pero el proceso de aplicación y funcionamiento está aún abierto, inaugurando un escenario en el que se debaten los intereses y perspectivas de los distintos actores laborales. La crisis económica y la pandemia vinieron a jugar un papel fundamental en el desarrollo de este proceso, incidiendo en las inercias y limitando las potencialidades de esa reforma y sus efectos sobre el mercado laboral.

El objetivo de este artículo es abordar los principales cambios que se han dado en la regulación de las relaciones laborales, así como los alcances y los retos en un contexto que considera las características de los mercados de trabajo, las políticas y las acciones ante la pandemia en México.

Pandemia y crisis mundiales

A un par de meses de terminar el año 2022, se observa un mayor control de la pandemia por COVID-19. Aun cuando la situación es muy heterogénea, a nivel mundial los datos de nuevos contagios van a la baja, después de alcanzar un punto máximo a finales de enero de este año. Esto no implica que se haya terminado, pues se alerta que existen nuevas cepas y regiones que aún no lograron grados de vacunación adecuados. En este contexto, los impactos de la pandemia y sus secuelas están presentes en diversos ámbitos sociales y naturales; a esto habría que agregar la guerra Rusia-Ucrania, que ha impactado a los sectores energético y agroalimentario mundiales, lo cual contribuye

a una posible gran crisis alimentaria mundial y a un retroceso en torno a la reducción del uso de combustibles fósiles.

En términos de la economía y el empleo, la pandemia provocó una fuerte caída en todos sus ámbitos, de tal forma que aun hoy no logran recuperarse los niveles previos. Ilustración de estos impactos es el comportamiento de dos indicadores generales: durante el período 2017-2019 el PIB mundial creció a un 3,4% en promedio anual, en tanto que para 2020-2022 ese crecimiento solo será de un 2,1%; la tasa de desempleo para esos mismos períodos fue de 5,4% y 6,2%, respectivamente. Los diagnósticos de los organismos internacionales, además de seguir hablando de crisis, observan “fuertes turbulencias” y peligros para la recuperación; en específico, que “el mundo del trabajo se está viendo sacudido por múltiples crisis” (OIT, 2022, p. 3), valorando que la pandemia generó una profunda crisis en el mercado laboral. La situación económica de México ha tenido un comportamiento similar, con disminución de las tasas de crecimiento promedio anual del PIB de 1,4 a -0,1% y con aumento del desempleo de 3,4 a 4%, en esos períodos.

Sin embargo, es necesario plantear que, si bien la pandemia tuvo un fuerte impacto recesivo, las tendencias de largo plazo de la reproducción mundial del capital muestran que existe un agotamiento del régimen de acumulación neoliberal. Al respecto, distintos autores (entre ellos, Gambina, 2022; Husson, 2020; Katz, 2021 y Roberts, 2020) han mostrado, desde diferentes ángulos teóricos, los vínculos entre la pandemia —origen, desarrollo, impactos y política públicas de atención— y el funcionamiento económico neoliberal, el cual no ha podido resolver las contradicciones del proceso de acumulación de capital que dieron origen a la crisis mundial de 2008. A su vez, los mismos organismos internacionales plantean que el lento crecimiento es ocasionado por problemas estructurales y subrayan el bajo nivel de la productividad laboral, por lo que proponen como elementos sustanciales el impulso tecnológico —cuyo eje es la Industria 4.0— y la profundización de la flexibilidad laboral.¹

Las nuevas tecnologías están generando cambios en los procesos productivos, el empleo y el trabajo, lo que demanda, a su vez, nuevas políticas y estrategias en el ámbito laboral. Las expectativas del impacto sobre el empleo, las formas de contratación, las normas salariales y las prestaciones son nuevamente objeto de embate por parte del capital, pero también de nuevas formas de resistencia y organización por parte de los trabajadores. Se trata de dar continuidad a un proceso que se inició en la década de los ochenta: una mayor desregulación del mercado laboral y una nueva recomposición del trabajo y del empleo; es una reedición de la flexibilidad enarbolada desde la década de los ochenta, cuando el neoliberalismo postuló que el tipo de trabajo y empleo existente durante el período fordista y del Estado del bienestar se caracterizaba por tener rigideces que no permitían la introducción de nuevas

1 En particular ver FMI, 2014, 2020 y 2022 y Dieppe, 2020.

tecnologías y formas de organización del trabajo (había un exceso de costos e ineficiencias), por lo que generó como estrategia política y discursiva la flexibilidad laboral, que ha tenido varias acepciones y dimensiones, entre ellas, la numérica, la funcional y la salarial.

Respecto al concepto de flexibilidad, Weller (2007) hace una revisión de su definición y muestra su carácter polisémico; sintetiza la discusión y la valoración de sus impactos, que dependen de la perspectiva y los intereses de los agentes involucrados, subrayando que su implementación afectó la regulación laboral en todos sus niveles y modificó a las instituciones. En este sentido, su propuesta es lograr una “flexibilidad benigna”, que contribuya a generar empleo de calidad, apostando por el diálogo social y las políticas públicas.

Una posición distinta plantea Leite (2009), que considera que la situación laboral resultante del modelo de acumulación neoliberal es producto de las políticas del Estado, bajo una nueva correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo, que genera un nuevo arreglo social. Recuperando el análisis de David Harvey, plantea que una de las características centrales del modelo es la flexibilidad, por lo que a partir de sus acepciones identifica dos debates conceptuales. El primero se refiere al tipo de empleo que se está generando a partir de las transformaciones productivas, por lo que discute el concepto de trabajo atípico, que es diferenciado del que es formal asalariado y con prestaciones, así como del empleo homogéneo y estable. Por esto, lo relaciona con el de trabajo informal (dado su acelerado crecimiento), que en su origen se refería a las ocupaciones de baja productividad, no asalariadas y sin prestaciones, y posteriormente se orientó hacia un tipo de trabajo asalariado disfrazado que fue impulsado por los procesos de flexibilización y tercerización. Se trata de una *nueva informalidad*, vinculada al propio desarrollo del capitalismo, por lo que concluye que es parte de la flexibilidad y es orgánica a la producción capitalista.

La precarización es el segundo concepto que discute. Partiendo de su significado de deterioro, se pregunta sobre cuál es el referente. En primer lugar, sintetiza la precarización como proceso de deterioro del tipo de empleo predominante hasta la década de los años setenta, cuyos componentes eran la estabilidad y el control sobre las condiciones laborales, normas de protección y formas de remuneración. Este tipo de precarización se incrementó en el modelo de acumulación neoliberal, aunque el autor subraya que las prácticas asociadas no son nuevas. La segunda acepción tiene que ver con lo que es el empleo “normal”, de acuerdo con las prácticas institucionales establecidas, que abarca la contratación por tiempo determinado y parcial, la carencia de contrato, pero también a los trabajadores permanentes de empresas de prestación de servicios, a los trabajadores temporales de las empresas subcontratistas y los de agencias de trabajo. Así, la precariedad expresa una gestión diferenciada de la fuerza laboral. Añade que la precarización social resulta de su institucionalización, de los cambios en la legislación y la pro-

tección social, y afecta a las familias asalariadas y a sectores sociales más amplios. Finalmente, al hacer una revisión de la situación del mercado de trabajo brasileño, encuentra que, si bien en los años noventa del siglo pasado la precariedad y la informalidad habían aumentado, en los primeros años de este siglo ha mejorado el empleo en algunos sectores, debido a la actuación institucional para cumplir con la legislación laboral.

Estas tendencias de la precarización y la informalidad del trabajo son mucho más agudas en los países periféricos. Sotelo (1998, p. 83) argumenta que la precariedad laboral y la exclusión social son resultado del capitalismo neoliberal, mostrando que en América Latina, y en particular en México, existen dos tendencias: por un lado, la sustitución creciente y masiva del trabajo vivo por la tecnología y, por otro, la pérdida de derechos contractuales y constitucionales. A su vez, apunta que en la región se constatan dos formas de flexibilidad: la realizada en la organización del proceso laboral y en las cadenas productivas, y la que se efectúa en el uso intensivo de la fuerza trabajo y la caída salarial. Sin embargo, Antunes (2018), al discutir la precariedad y su papel en la generación de valor, plantea que, en la región latinoamericana, dado su pasado colonial, la precariedad ha sido una regla, por lo que no considera que se pueda plantear la existencia de una nueva clase, como lo propone Standing (2011); más bien, existen nuevas morfologías del trabajo, en función de la reproducción del capital en el período actual. Antunes (2014) identifica tres grandes tendencias: informalización, aumento de la precarización y una mayor intelectualización. Plantea que el trabajo estable del capitalismo de posguerra es sustituido por variados modos de informalidad: tradicional (que son temporales o en unidades familiares), asalariados y no declarados (al margen de las normas legales), y autónomos (subcontratados). Si bien hay una delimitación normativa, la informalidad no es sinónimo de precariedad, pero en buena parte de las situaciones mencionadas sí existe, dado que se vincula con la lógica de intensificación de los ritmos del trabajo y el incremento de la valorización del capital. Por ello plantea el concepto de *precarización estructural del trabajo*, que se expresa en erosión del contratado y regulado, falsas cooperativas, emprendedurismo (forma oculta de trabajo asalariado y su flexibilidad) y degradación del trabajo inmigrante. Finalmente, en relación con la intelectualización, aborda los debates en torno al empleo informatizado (ubicado en el sector servicios, pero que ha sido fragmentado del industrial) y la centralidad e inmaterialidad del trabajo, características que discute históricamente, a partir de la conceptualización de Marx. Concluye que las tendencias bosquejadas aquí apuntan hacia una *nueva morfología del trabajo*, de su organización y representación y de la lucha obrera. En este sentido, Leite (2009) plantea que la informalización y precariedad han ido conformando una resignificación del trabajo, generando nuevas identidades sociales (generacionales), formas de resistencia y de lucha.

Recapitulando, la flexibilidad laboral fue el eje de la estrategia para cimentar el modelo de acumulación neoliberal, fortaleciendo y renovando los procesos de informalidad y la precarización. Para ello, se implementó un conjunto de reformas de las normas legales y contractuales de regulación, cuyas peculiaridades dependen de la correlación de fuerzas entre los distintos actores, en particular del Estado, de los empresarios y de los trabajadores (así como de sus capacidades de organización y respuesta), siendo el primero el actor fundamental. En el caso de América Latina, las reformas de las normas laborales se iniciaron de manera temprana en Chile (1978-1979) y continuó una oleada de cambios legales y contractuales en varios países latinoamericanos durante la siguiente década. Según Ermida (2007), estos estuvieron centrados en dos aspectos: primero, en la disminución de los beneficios laborales y el establecimiento de los “contratos basura”, y, segundo, en la privatización de los regímenes de pensión. Con ello se buscaba elevar la competitividad, el empleo y la cobertura de la seguridad social, metas que no fueron logradas (Ermida, 2007, p. 52). En la primera década de este siglo se inició otra oleada de reformas, pero en un contexto distinto, con gobiernos que postulaban una posición menos neoliberal o con deslindes de ella, “gobiernos progresistas”, con una política de respeto de los derechos laborales, protectora de ellos, sin llegar a constituir una caracterización común de las nuevas políticas. Sin embargo, hubo países en los cuales la flexibilidad laboral se efectuó sin modificaciones en las normas legales, tales son los casos de Uruguay, México, Bolivia y Honduras (Carneiro, 2019).² Tanto Ermida como Carneiro plantean la existencia de limitaciones a las acciones emprendidas por los gobiernos progresistas, así como la necesidad de profundizar en sus alcances y resultados.

Para concluir, es necesario reiterar que las transformaciones productivas, en la organización de los procesos laborales y en la división internacional del trabajo reclamaron cambios en la gestión y el uso de la fuerza laboral, materializados en la flexibilidad, lo cual se expresó en modificaciones en las relaciones capital-trabajo. Su sanción institucional estuvo definida por las fuerzas de los actores sociales, de sus historias, sus posicionamientos y resistencias frente al Estado, y el poder de este fue el que dio sentido a las reformas (al respecto ver Lucena, 2002).

Corporativismo: fundamento de la institucionalización de las relaciones laborales en México

De la Garza y Melgoza (1996) proponen una periodización del movimiento obrero mexicano desde la perspectiva de la conformación de los sujetos obreros, para dar cuenta con ello de la complejidad y las tensiones que en-

2 Carneiro tiene razón cuando señala que en México se impuso la flexibilidad laboral por la vía de los hechos y fue tardía y parcial la modificación legal, en 2012.

frenta dicho movimiento en sus distintos niveles de realidad y, en particular, en sus diferentes relaciones con los otros sujetos sociales. Su delimitación del movimiento obrero está acotada por las relaciones —en constante tensión— que tienen los trabajadores con los empleadores y con el Estado, así como entre sí. Se trata de un proceso que articula el espacio inmediato de los trabajadores —el proceso productivo, las relaciones laborales y sindicales, la reproducción social—, así como su presencia en los ámbitos sociales más generales, como son las dinámicas políticas y culturales, y la misma acción, que determina la trayectoria y las características del movimiento.

En su propuesta, los autores mencionados identifican cinco grandes períodos, que abarcan poco más de un siglo: del último cuarto del siglo XIX hasta el fin del siguiente. Se trata de dibujar la trayectoria que fue desde la constitución de las primeras organizaciones de trabajadores, bajo la influencia política del anarcosindicalismo y la lucha por el reconocimiento de sus derechos, época en que predominaron relaciones laborales despóticas y sin ninguna normatividad; continuó con la constitución de nuevos sujetos que alcanzaron la institucionalización y normatividad tanto de sus derechos en el ámbito productivo-laboral como del reconocimiento de sus organizaciones y de la relevancia como colectivo sociopolítico; y llegó hasta la crisis de la institucionalidad, explicada por el agotamiento del Estado social autoritario y de la crisis de la base sociotécnica y las relaciones laborales prevalecientes hasta la década de los ochenta del siglo XX.

En trabajos posteriores, De la Garza (2012 y 2020) profundizó sobre el último período, en el cual los sujetos laborales adquirieron nuevas connotaciones, discutiendo las posibilidades de cambio en las relaciones laborales y sindicales, vinculadas con las transformaciones productivas y las alternancias políticas en las administraciones presidenciales de los últimos veinte años. Además, colocó en la agenda política y sindical la discusión de las consecuencias del corporativismo en los sindicatos y en los trabajadores.

Bensusán y Middlebrook (2013), al abordar la relación de los sindicatos y la política en México en la primera década del presente siglo, subrayan el papel fundamental de las organizaciones de trabajadores en el régimen estatal autoritario posrevolucionario, basado en la alianza entre el movimiento obrero y la élite política gubernamental. En su recuento histórico, delinean la estructuración del poder político desde los ámbitos locales hasta el federal, proceso en el cual la capacidad de movilización obrera dotó a los trabajadores de fuerza de incidencia y negociación.³ Esto se concretó en la institucionalización de las relaciones laborales y el reconocimiento de los derechos de los trabajadores. Al mismo tiempo, esa alianza permitió que se establecieran

3 La relevancia del corporativismo en la institucionalización de las relaciones laborales, modelando los movimientos sindicales, es desarrollada por Lucena (200), quien, además, lo analiza como un rasgo de varios países latinoamericanos, vinculado con el populismo.

normas que fortalecían a las organizaciones sindicales y se construyeran controles de Estado sobre ellas y sobre esos derechos. Algunas de esas reglas son: obligatoriedad de pertenencia a un sindicato (al cual se le otorgó la capacidad de exclusión), control sobre el reconocimiento tanto de las direcciones sindicales como de la organización y de la titularidad de los contratos colectivos de trabajo (CCT), atribución de calificar la procedencia de las huelgas, establecimiento de obligaciones patronales de tipo económico y laboral.

En la medida que se fortaleció el Estado, se generaron distintos programas y políticas de beneficio para los trabajadores (salud, vivienda, crédito), que fueron instrumentos de apuntalamiento de la fuerza de las organizaciones sindicales. A cambio de ello, estas fueron aceptando la limitación en sus demandas y la desmovilización de sus bases: “los términos contradictores de la relación entre el movimiento obrero ‘oficial’ y la élite gobernante convirtieron a los sindicatos aliados con el gobierno en importantes mecanismos de control político” (Bensusán y Middlebrook, 2013, p. 39). Esta alianza fue fundamental para explicar tanto la escasa respuesta obrera ante la reestructuración productiva y laboral llevada a cabo a partir de la crisis de 1982 como los costos que tuvo para los trabajadores y el debilitamiento de los sindicatos.

De la Garza (1994) argumenta que los pactos corporativos son una forma de relación entre el Estado y las organizaciones de clase, haciendo explícitos los fines del Estado social: la articulación entre acumulación, lucha de clases, producción y consumo en masa. Para el caso de México, subraya que “siendo principalmente político y una forma de relación de dominación del Estado sobre trabajadores organizados tiene funciones económico-productivas y no se reduce al corporativismo partidario” (1994, p. 24). En el ámbito fabril, el corporativismo significó relaciones laborales bajo la vigilancia estatal y subordinando su aspecto productivo a la dominación político-sindical. De tal forma, se configuró un corporativismo que incluía un sistema de favores y castigos de los líderes sobre sus agremiados, combinado con niveles de legitimación, así como relaciones con el partido dominante y las instituciones gubernamentales. Todo ello marcado por el autoritarismo. Esta conformación se desarrolló a partir de las prácticas políticas de las dirigencias y las bases obreras, que permitieron la subordinación de los sindicatos al Estado, cuestión que se logró hacia fines de la década de los cuarenta del siglo pasado y entró en crisis con los cambios bajo el régimen neoliberal.

Esta breve revisión permite llegar a la conclusión de que, desde una perspectiva histórica, el corporativismo en México se convirtió en un elemento clave para la reproducción del capital, disciplinando a los trabajadores dentro y fuera de las empresas. Así, empresas, sindicatos y Estado los vigilaban para identificar cualquier conflicto y acabar con los disidentes, es decir, con aquellos que no se comportaran de acuerdo con los requerimientos del capital. Lo anterior fue posible a partir de las relaciones laborales pactadas, que se diferenciaban de acuerdo con el sector de actividad, el tamaño de la

empresa, el contexto en el que se encontraban ubicadas las empresas y la organización y lucha de los sindicatos y trabajadores; hasta antes del período neoliberal, las relaciones laborales podían adoptar formas paternalistas, autoritarias o institucionalistas.

El régimen de acumulación neoliberal y sus relaciones laborales

Reestructuración productiva

Como se ha expuesto, entre 1985 y 1995 se dio un período de reestructuración productiva profunda a nivel mundial, con introducción de nuevas tecnologías y procesos automatizados (control numérico y computarizado), que conviven con tecnologías de distintos niveles. De manera similar, las nuevas formas de organización del trabajo (toyotismo, *lean production*) se fueron introduciendo y se implementó la flexibilidad laboral en sus distintas formas (ver apartados anteriores y también Sánchez, 1999, y Álvarez, 2018). De esta manera, al hacer un análisis de la configuración productiva de la manufactura durante el período neoliberal, De la Garza afirma:

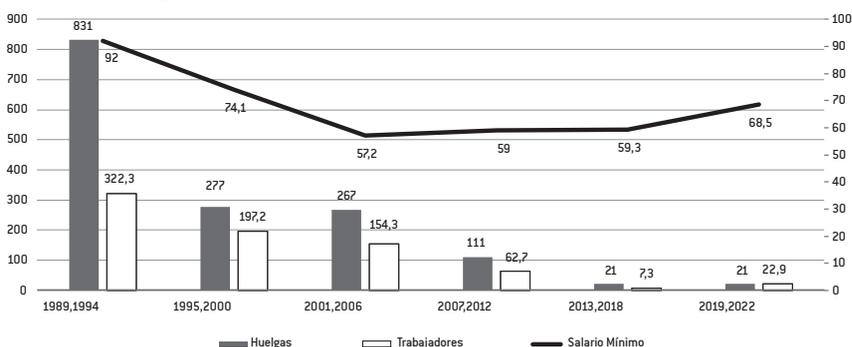
Podemos concluir que la reestructuración productiva avanzó en México, especialmente durante la década pasada, pero el camino principal seguido no fue el cambio tecnológico en su nivel más alto, sino el cambio en la organización del trabajo, sin flexibilidad numérica ni salarial importantes, no obstante, la implantación de bonos de productividad estos no representaron mucho en el total de las remuneraciones, la flexibilidad avanzó más al nivel de los contratos colectivos de trabajo en lo funcional permitiendo la movilidad interna, la polivalencia, el ascenso por capacidad. (2012, p. 222)

Esta configuración productiva se desarrolló en el contexto general de la adaptación de la economía mexicana a la economía mundial. La apertura comercial y financiera fue parte de la nueva forma de participación en la división internacional del trabajo, como economía subordinada a los capitales hegemónicos. El sector externo se convirtió en el eje dinamizador, la inserción en las cadenas globales de valor adquirió fuerte impulso, en particular en las industrias automotriz, electrónica y textil-indumentaria, en las cuales empezó a predominar la maquila. Este tipo de ramas, las empresas estatales —su privatización— y los bancos fueron campos de inversión del capital extranjero, que se convirtió en dominante. Asimismo, cobraron relevancia económica algunas ramas de servicios, como el apoyo a los negocios, los profesionales y los educativos. También, el auge exportador afectó al sector agrícola, que abandonó producciones para el mercado local, lo cual rompió encadenamientos productivos locales. El espacio productivo se reconfiguró y se orientó cada vez más hacia la frontera norte.

La derrota de la resistencia obrera de la década de los setenta permitió que las políticas laborales neoliberales fueran implementadas sin grandes sobresaltos para el capital, con la connivencia del sindicalismo corporativo (Escobar Toledo, 2021). Como se ha mencionado, uno de los fundamentos para la reestructuración productiva fue la política salarial, que impuso una caída brutal de los ingresos de los trabajadores. Bortz y Pascoe (1982) plantearon que el ciclo del salario es, a su vez, el de la acumulación del capital, y mostraron el gran ciclo del salario desde la posguerra hasta inicios de la década de los ochenta, que continuó hacia una catastrófica caída, fundamento para la reproducción del capital en su fase neoliberal: el salario mínimo real llegó a su nivel máximo hacia 1976 (para el caso de los trabajadores contractuales esto ocurrió dos años después), a partir de esos niveles, el poder adquisitivo de los asalariados cayó dramáticamente y en el año 2000 representaba solo un 25% del que tenían en 1976. Algo similar ocurrió con los contractuales (Sánchez Daza, 1986). El control salarial permitió que la rentabilidad del capital se sostuviera: si en 1978 los ingresos de los asalariados llegaron a representar aproximadamente un 40% del PIB, para la década de los noventa disminuyó a 28% (Samaniego, 2014; Beteta, 2014).

El gráfico 1 ilustra la caída del salario mínimo real y cómo la huelga, en calidad de instrumento legal de presión de los asalariados, fue cada vez menos utilizada. Los salarios reales ya no dependían de las negociaciones entre la empresa, el Estado y los sindicatos, ni de la resistencia de los trabajadores. Según fue expuesto antes, el régimen de acumulación cambió, los sindicatos perdieron fuerza, el Estado se desatendió de las relaciones capital-trabajo y el mercado se convirtió en el referente para las relaciones laborales. Estos cambios tuvieron como fundamento el rompimiento de los pactos establecidos entre las empresas, el Estado y los sindicatos. El corporativismo, por otra parte, estaba en crisis.

Gráfico 1. Huelgas, trabajadores participantes (miles) e índice del salario mínimo*



* Índice del salario mínimo con base 1988=100, el dato corresponde al inicio de cada período sexenal.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI).

Empleo⁴ y relaciones laborales: informalidad, precariedad

De manera similar a lo planteado, una característica del empleo en México es la alta informalidad existente, que tuvo un crecimiento sostenido como resultado de la crisis de los ochenta y el despliegue del régimen de acumulación neoliberal (Samaniego, 2008), y persiste hasta la actualidad. Ilustración de esto es la alta tasa de informalidad laboral, que para el presente siglo es superior al 55% de la población ocupada y en épocas de crisis ha alcanzado cifras superiores a 60% (INEGI, 2022). Se trata de trabajadores que normalmente carecen de prestaciones, seguridad social y contrato de trabajo.⁵

En relación con la precarización, para el caso de México se ha argumentado que abarca diversas dimensiones y que se ha profundizado (Rojas y Salas, 2008; Guadarrama y Hualde, 2012). En un acercamiento estadístico, García (2012) parte de medir la precariedad laboral (carencia de prestación de salud y de contratos) e integra en su análisis otras dimensiones: temporalidad, género, rama, región, escolaridad y remuneraciones. Sus resultados arrojan que los trabajadores sin contrato y sin prestaciones tienen los más bajos ingresos. Esto último lo comparten los temporales.

Por su parte, De la Garza (2012) hace un estudio de las relaciones laborales en la manufactura, diferenciando además aquella que es maquiladora; en ambos casos la tasa de sindicalización es alta, en especial en los grandes establecimientos, pero ello no significa que logren mejores condiciones de trabajo. En la maquila predomina la Confederación de Trabajadores de México (CTM). La presencia de regulación sindical es muy baja en los tipos de contratación de personal, las limitaciones a los trabajadores de confianza, la rotación de puestos, la promoción y los cambios en la organización del trabajo.

El autor refiere que en la maquila se identificaron dos tipos de relaciones entre empresa y sindicato: a) Tijuana, donde predominan los contratos de protección (simulados), con ausencia de los sindicatos en el piso de fábrica; b) Matamoros, que sigue el modelo corporativo tradicional, los sindicatos ejercen el monopolio de la contratación, con beneficios contractuales por encima de los establecidos en la Ley Federal del Trabajo (LFT). En ambos casos, las gerencias mantienen totalmente la gestión del proceso. Además de estos tipos, menciona el caso de las grandes empresas (electricidad, petrolera, telefonista,

4 El empleo en México es bastante heterogéneo, varía según el sector productivo, el tipo y tamaño de la empresa, y las regiones; cuestión similar acontece con las condiciones y relaciones laborales existentes. Sin embargo, con la finalidad de dar un bosquejo de la realidad, se hará referencia a las problemáticas fundamentales que han sido expuestas por diversas investigaciones.

5 La magnitud y las características de la informalidad sobrepasan el análisis que se presenta en este artículo, además la reforma tiene un impacto directo sobre el empleo formal. Asimismo, es pertinente señalar que una buena parte del trabajo asalariado formal no se rige por la Ley Federal del Trabajo, como es el caso de los empleados gubernamentales, aunque las reformas que inciden en el respeto al derecho de organización sí han sido incluidas, pero se mantiene la limitación para realizar huelgas y tener contrato colectivo.

automotriz) con presencia sindical, que tienen injerencia defensiva en el proceso de trabajo (introducción de nuevas formas de organización y de tecnologías), donde, si bien sus contratos fueron flexibilizados, los sindicatos mantienen presencia en las formas de ascenso, la asignación de tareas y la movilidad.

Una práctica empresarial que adquirió relevancia en el neoliberalismo ha sido la subcontratación (*outsourcing*), que tiene como trasfondo el pago de salarios y condiciones laborales diferenciados, con el objetivo de reducir costos, a través de la segmentación productiva. En sentido estricto, la maquila se desarrolla desde sus inicios como subcontratación (a nivel internacional), pero con la globalización alcanza mayor profundidad (Sánchez *et al.*, 2014). Si se considera como un indicador de la subcontratación al personal ocupado no dependiente de la empresa, para 2003 alcanzaba un 9,2% y para 2018, 10,5%, con relación al total del personal ocupado. Sin embargo, esta práctica se ha difundido más ampliamente en varios ramos productivos, por ejemplo, en los servicios de información y medios de comunicación, inmobiliarios y profesionales. Asimismo, en la industria automotriz la subcontratación ha sido una práctica muy utilizada, a partir de la misma segmentación productiva y el establecimiento de cadenas de suministro. Bensusán y Carrillo (2012) lo ilustran con el caso de Volkswagen, que hizo caer sus costos laborales entre 1992 y 2004: de ser un 10% del costo total disminuyeron al 4-5%, como resultado del *outsourcing* y los cambios en las condiciones laborales. Los autores concluyen que “Las insuficiencias regulatorias y la falta de negociación colectiva a nivel de las cadenas productivas han alentado el uso extensivo de la subcontratación” (Bensusán y Carrillo, 2012, p. 757).

En conjunto, la nueva situación laboral en este período no requirió de sanción legal, pues la crisis del corporativismo debilitó la posición de la representación sindical corporativa y la derrota de la resistencia obrera en la década de los setenta imposibilitó una respuesta independiente. La capa política dirigente, de Estado, subordinó de manera distinta al sindicalismo corporativo, disminuyendo su capacidad de negociación, pero haciendo uso de su posición como intermediario ante los trabajadores.

Las relaciones laborales en la cuarta transformación

Las aspiraciones democráticas y el clamor por un cambio social y económico se expresaron rotundamente en las elecciones presidenciales de 2018. Con más de 30 millones de votos (63% de los emitidos) se optó por un partido progresista cuya propuesta era respetar la institucionalidad. Demandas como la libertad y la democracia sindical, la justicia laboral expedita, la transparencia sindical y la inclusión de la perspectiva de género fueron retomadas en ese contexto, así como en el marco de los acuerdos internacionales firmados.

Desde su inicio, la nueva administración emitió acuerdos y elaboró programas que incidían en las relaciones laborales. En el cuadro 1 se sintetizan

las principales reformas, los acuerdos y las acciones que fueron impulsadas desde el año 2017 y que a continuación se analizarán.

Cuadro 1. Principales reformas, acuerdos y acciones en el ámbito laboral

Fecha	Reforma o acuerdo	Aspectos principales
2017 febrero	Reforma constitucional	Desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y creación un organismo de conciliación autónomo y tribunales en el Poder Judicial. Garantizar la representatividad sindical y el voto libre y secreto en la elección de dirigentes.
2018 noviembre	Firma del Tratado México, Estados Unidos, Canadá (TMEC)	En el capítulo laboral se establece el cumplimiento de los principios y obligaciones contenidas en la Declaración de Derechos en el Trabajo y la Declaración sobre Justicia Social para una Globalización Justa. Explicita el compromiso de respetar los derechos de libertad de asociación y negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso, abolición del trabajo infantil, no discriminación, protección de los trabajadores migrantes. Establece procedimientos de consulta y diálogo para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. México se compromete a adoptar la legislación necesaria para poder cumplir con lo firmado.
	Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos	Ningún servidor público debe recibir remuneración o retribución mayor a la que percibe el presidente de la República.
2018 diciembre	Determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Es inconstitucional que los patrones no estén obligados a inscribir a las trabajadoras del hogar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.
	Acuerdo de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos	Se determina un incremento de 16,2% a los salarios mínimos, que incluye un monto independiente de recuperación y otro que prevé la inflación del año 2019. Para la zona de la frontera norte se aumenta en un 100%.
2019 enero	Presidencia, Programa Jóvenes Construyendo el Futuro	Programa de capacitación laboral (estancias en unidades económicas) para jóvenes de entre 18 y 29 años de edad, que no estudian y no trabajan, y pasan a percibir un apoyo mensual y seguro médico.
2019 mayo	Entra en vigor la reforma de la LFT	Reglamenta los Tribunales Laborales, que dependerán del Poder Judicial, tanto a nivel local como federal. Funcionamiento del Centro Federal de Conciliación y Registro, conciliación laboral y registro de sindicales. Norma de funcionamiento de sindicatos.
2021 abril	Reforma de la LFT	Regula al <i>outsourcing</i> , prohíbe la subcontratación de personal para la realización de actividades principales de los establecimientos.

Fuente: Elaboración propia con base en *Diario Oficial de la Federación*.

Recuperación del poder adquisitivo salarial

La recuperación de la capacidad adquisitiva del salario mínimo era parte del programa de campaña, dado su deterioro desde la década de los setenta, por lo que, con la nueva administración gubernamental, de inmediato se logró revertir la tendencia: el aumento de 2021 con relación a 2018 fue de 48%, aun cuando siguió estando muy por debajo del salario real de 1976 (representa un 45%).

El impacto de estas decisiones es relevante y en el largo plazo puede ser profundo. Por lo pronto, ha beneficiado a una buena parte de la población, pues es el “piso” legal y es tomado como referencia, en especial en la economía informal. En este sentido, se puede mencionar que la brecha entre el salario mínimo y los registrados en la economía formal ha disminuido: las remuneraciones medias pagadas en la manufactura significaban 6,5 salarios mínimos en 2018 y para 2021 eran 4,6; para esos mismos años el salario promedio de cotización ante el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) era de 4,4 y 3,4 salarios mínimos, y los salarios de negocios comerciales al menudeo (donde predomina el trabajo informal) equivalían a 2 y 1,4 salarios mínimos, respectivamente.

Son importantes los efectos que esto tiene sobre las negociaciones de los CCT, pues en estos predominan acuerdos salariales que solo logran aumentos ligeramente superiores a la tasa de inflación. De esta forma, se puede observar que si en el sexenio de Peña Nieto los acuerdos de negociación salarial registrados, en promedio, solo fueron superiores a la tasa de inflación en un 0,33%, en contraste, durante los primeros tres años del gobierno de López Obrador fueron de un 1,08%. Esto presiona las negociaciones contractuales, pues los trabajadores organizados se ven estimulados a reivindicar una mejoría salarial. Este es el caso de las maquiladoras de la frontera norte, que en 2019 detonó un fuerte movimiento obrero, con importantes consecuencias.

Otra decisión presidencial (posteriormente convertida en ley) —que tiene consecuencias sobre la estructura de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos— es la fijación de un tope a los sueldos de los funcionarios (el fijado al presidente), pues si bien tiene como destinatarios mediáticos a los burócratas de los más altos niveles, tiene efectos sobre la escala de ingresos de la burocracia estatal, dado que se achata. Además, dada la austeridad republicana, ha implicado ajustes de sueldos y prestaciones, y en el nivel de empleo.

El impacto de las decisiones legales y políticas

Entre las políticas implementadas que atienden a problemas fundamentales en el mercado laboral nos interesa destacar dos. La primera, en diciembre de 2018, refiere a que la Suprema Corte de Justicia determinó que las trabajadoras del hogar tienen derecho a la seguridad social proporcionada por el IMSS, que se integra en la reforma de la LFT de 2019 e inicia un programa

piloto para su inscripción. Esta medida es relevante, pues este es uno de los segmentos laborales más invisibilizados y en condiciones precarias: sin prestaciones, sin horarios fijos y con jornadas laborales prolongadas e ingresos muy bajos. Además, se trata de un empleo en el que predominan las mujeres. Hacia mediados de 2019 se estimaba que había 2,4 millones de trabajadoras del hogar, que representaban un 4,4% del personal ocupado total y un 8,5% del trabajo informal; el 87,7% son mujeres, que realizan principalmente labores de limpieza (85,6%) y de cuidado de personas (10,2%). El programa ha avanzado muy lentamente. Si bien en los primeros meses logró inscribir a 7.158 trabajadoras, para junio de 2022 alcanzó la cifra de 49.482 afiliados (IMSS, 2021). Del total de inscritos, el 66% son mujeres, lo cual está por debajo de la proporción que estas tienen en el total de este tipo de trabajo (87%), y el 56% tiene más de 50 años de edad, con un salario diario promedio de 230,50 pesos mexicanos. Respecto del salario, a partir de 2021 se establece un salario mínimo, fijado en 154,03 pesos mexicanos diarios, que es superior al mínimo general (\$ 141,71).⁶

La segunda de las políticas implementadas tiene como objetivo incidir en uno de los problemas más agudos en el país: el desempleo, en especial el juvenil —que ha alcanzado tasas del 20% y, además, se agrava con las restricciones que enfrentan los jóvenes para continuar sus estudios—. Para 2018 había 6,6 millones en estas condiciones (en el rango de edad de 15 a 29 años). Enfrentar esta problemática se constituyó en uno de los objetivos de la administración de López Obrador. Para ello, uno de los programas más importantes es Jóvenes Construyendo el Futuro, que funciona desde enero de 2019 y busca vincular a jóvenes (de entre 18 y 29 años) con empresas e instituciones para la capacitación y la generación de competencias laborales que les permitan, posteriormente, acceder a algún empleo. La duración de la beca puede ser hasta de un año, contando con una beca mensual superior al salario mínimo y servicios médicos.

Para junio de 2021 se había atendido a 1,7 millones de jóvenes, un 43,5% tenía un nivel educativo medio superior, 26,6% de secundaria, 16,4% universitario, 9,6% primaria, 3,7% carrera técnica y 0,2% posgrado. El 59% eran mujeres. Un estudio de 2020 de la CONASAMI concluía que: a) el programa estaba cumpliendo con sus objetivos: los participantes tenían una probabilidad de encontrar trabajo de 46,2%, frente a un 23,6% de aquellos que no habían participado en él; b) durante la pandemia, permitió asegurar un ingreso a jóvenes en situaciones de alta vulnerabilidad, incidiendo también en el bienestar de sus familias. Sobre esto último, tomando como referencia las condiciones del total de jóvenes del rango de edad de 18 a 29 años, dicho análisis muestra que los beneficiarios del programa presentan indicadores de

6 El valor en dólares de esos salarios diarios de las trabajadoras del hogar es el siguiente: salario medio 11,43 y salario mínimo 7,75, en tanto el salario mínimo general era de 7,13 dólares.

mayor rezago en acceso a servicios básicos en sus hogares y el porcentaje que vive en localidades rurales es superior. Sin embargo, también se han externado diversas críticas sobre su funcionamiento, sus alcances y su uso político (Miquel, 2022; Rubio, Razo y Loredó, 2022).

La reforma laboral, ausencia obrera

Si bien en 2012 se había llevado a cabo una modificación importante a la LFT, esta profundizaba la precariedad y se seguía asistiendo a una violación sistemática de los derechos laborales y sindicales. Los antecedentes más inmediatos y directos para la reforma de 2019 tienen que ver con la denuncia de estas prácticas ante los organismos internacionales y actores laborales de los socios comerciales. Bouzas, Ramírez y Reyes (2021) mencionan la reunión de febrero de 2009 del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que se discutió una queja sobre democracia y libertad sindical, presentada por la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas a través de la Confederación Sindical Internacional. El resultado fue una recomendación al gobierno mexicano de la aplicación de la legislación laboral y sindical por medio del diálogo. Entre los problemas planteados estaban la representatividad sindical, la bilateralidad de la negociación colectiva y la imparcialidad de las Juntas de Conciliación. En 2015, se volvió a denunciar a México por prácticas antisindicales; al siguiente año se planteó el tema, pero esa vez en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos.

Simultáneamente, desde el ámbito de los socios comerciales de México —Estados Unidos y Canadá—, se puso en discusión esa problemática, en términos de sus consecuencias en el comercio. Covarrubias (2020) señala que a partir de la administración de Trump se insistió sobre el trato desigual, que afectaba a su país y establecía un desequilibrio comercial ocasionado por la competencia basada en bajos salarios, y se propuso el respeto y la promoción de los derechos laborales establecidos en los acuerdos de la OIT. Por su parte, Canadá planteó la necesidad de definir estándares laborales y ambientales en el acuerdo comercial. En mayo de 2017 se inició la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que concluyó en agosto del año siguiente. En este se incluyó un capítulo laboral que establece fundamentalmente el cumplimiento de las obligaciones aceptadas de la OIT (respeto de los sindicatos, libertad de asociación, derecho a la huelga, bilateralidad en la negociación colectiva, eliminación del trabajo forzado e infantil). Además, incluye mecanismos de consulta y diálogo, con la finalidad de supervisar el cumplimiento de las normativas internacionales y las del mismo acuerdo. En el anexo 23A se hacen recomendaciones específicas para México para el cumplimiento del acuerdo y la adaptación de normas que lo permitan. Asimismo, se establece el compromiso para que estas sean aprobadas antes del 1 de enero de 2019.

Cuadro 2. Reforma de la LFT, 2019, principales tópicos

Ejes	Principales aspectos
Sindical: libertad y democracia	Voto personal, directo, secreto. Forma de organización que se estime conveniente. Eliminación de la cláusula de exclusión. Posibilidad de que exista más de un sindicato en una empresa (solo el mayoritario es el titular del contrato colectivo). Proporcionalidad de género en direcciones sindicales. Transparencia y rendición de cuentas. Información pública. Límites a la duración en direcciones sindicales.
Relaciones laborales: negociación colectiva auténtica	Consulta obligada a los trabajadores para la firma del contrato colectivo, mediante voto directo, secreto. Debe ser entregado a todos los trabajadores. Reconocimiento de las directivas sindicales como titulares del contrato colectivo (legitimación).
Justicia	Límites a los procesos de conciliación y judiciales. Autonomía de los centros de conciliación y arbitraje. Tribunales laborales dependientes del Poder Judicial.

Fuente: Elaboración propia con base en Poder Ejecutivo Federal (2019) y STPS (2019).

Ahora bien, la reforma de la LFT de 2019 reglamentó los cambios efectuados en los dos años previos, delimitando su alcance en términos de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva. En el cuadro 2 se sintetizan sus principales contenidos. En términos generales, se puede plantear que se trata de reglamentar los derechos internacionales y de establecer procesos regulatorios que garanticen su pleno ejercicio (STPS, 2019). Así, se abre un período de transición, en el que se realizan varios procesos: adecuación de los estatutos de los sindicatos, apertura del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFRL) y de los locales, inicio de funciones de las autoridades judiciales, legitimación de los CCT existentes.

En el contexto laboral y sindical que se ha presentado en este artículo, el proceso con mayor disputa ha sido la legitimación de contratos, pues en él se condensan los intereses de patrones, líderes sindicales y trabajadores de las empresas, pero también detrás de ellos están sus relaciones con otros actores laborales, como son los distintos niveles de gobierno.

Proceso de legitimación y de disputa

En las reformas de la Ley Federal del Trabajo se incluye, en el artículo 390 ter, la ratificación de los trabajadores, mediante su voto personal, libre, directo y secreto, del CCT vigente; en caso de ser rechazado, los derechos y prestaciones adquiridos no se pierden, pero deberá iniciarse la negociación de uno nuevo. Las autoridades laborales supervisan el proceso —inicialmente la STPS y, a partir de su constitución, el CFRL—, con la finalidad de garantizar que los trabajadores

emitan libremente su voto. Le ley establece que todos los CCT existentes (registrados) deberán de ser legitimados antes del 1 de mayo de 2023. En los hechos, este proceso significa también la legitimación de la representación sindical.

Dada la opacidad y connivencia existente en las desaparecidas Juntas de Conciliación y Arbitraje, no se conoce la cantidad exacta de CCT vigentes, por lo que la STPS calcula un universo de aproximadamente 580.000, pero el 80% han estado inactivos en los últimos años. El proceso ha sido lento, a inicios del mes de agosto de 2022 solo se habían legitimado 5.831 CCT, que habían registrado 2.808 sindicatos y con un total de 1.794.811 trabajadores involucrados; se destaca que solo un 0,94% no fueron legitimados (una buena parte porque no asistió a votar la mayoría de los trabajadores). Esto significa que: a) se ha legitimado solo un 5% de los CCT realmente existentes, esto a menos de un año de concluir el período establecido en la ley; b) los datos sobre la abrumadora legitimación pueden ser leídos de distinta manera, desde el optimismo del sindicalismo oficial y las empresas —pues se interpreta como la existencia de una buena representación sindical y de conformidad con las condiciones laborales— a las lecturas críticas que identifican la continuidad del corporativismo y el ejercicio de la coerción sindical y empresarial.

En el cuadro 3 se muestran algunos datos que ilustran la votación de los CCT legitimados hasta abril del 2021. Además de tres CCT de grandes empresas, es claro que la gran mayoría ha votado a favor; la interrogante es sobre los determinantes de ese voto.

Cuadro 3. Resultados seleccionados de la legitimación de contratos

Sindicato titular	1 Padrón	2 Emitidos	3 A favor	4 Contra	5 Nulo	6 Abstención %	7 Rechazo (4/1) %
Varios (un total de 1.300) ¹	387.610	325.723	296.860	25.836	3.027	16,0	6,6
Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana ²	24.878	20.691	20.115	535	38	16,8	2,1
Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana ²	72.192	65.139	57.002	8.021	116	9,8	11,1
Sindicato Nacional Trabajadores del Seguro Social ³	442.838	387.453	379.990	6.770	693	12,5	1,5

¹ Total de contratos legitimados hasta el 30 de abril de 2021. ² Procesos realizados en el mes de diciembre de 2021. ³ Efectuado en agosto de 2022.

Fuente: Elaborado con base en Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (2022) y Maquila Solidarity Network (2021).

Respuesta obrera ante la reforma laboral

A pesar de que los procesos de reforma laboral y las políticas implementadas en la actual administración se han hecho en un contexto de participación poco activa de los trabajadores, sí han existido respuestas que destacan por su contundencia y han sido ampliamente visibilizadas. A continuación se describen dos de ellas, pues pueden marcar un punto de inflexión para el despliegue de un movimiento más amplio.

La lucha de las trabajadoras de la maquila en Matamoros

En enero de 2019, trabajadoras de las maquilas de Matamoros (pertenecientes al Sindicato de Jornaleros y Obreros Industriales y de la Industria Maquiladora) realizaron paro de labores en reclamo del pago de un incremento salarial y de un bono —derivado del aumento del salario mínimo— que las empresas se negaban a pagar. En una semana 32 empresas aceptaron la demanda. Sin embargo, el descontento se generalizó y en las siguientes semanas se efectuaron más paros obreros (esta vez del Sindicato Industrial de Trabajadores en Plantas Maquiladoras y Ensambladoras de la CTM) y también del sindicato de la industria minero-metalúrgica. A este movimiento se lo conoce como 20/32.

Martínez y Reyes realizan un análisis del papel de los distintos actores involucrados y destacan que las empresas, al comienzo de los paros, trataron de deslegitimarlos, calificándolos como “ilegales”, y finalmente aceptaron la demanda. Por su parte, el gobierno federal buscó convencerlos de aceptar las demandas. Durante las negociaciones, salió a la luz el impacto que tiene la política de aumento del salario mínimo, que la patronal consideraba que no debía afectar a los CCT. Una posición similar fue adoptada por los líderes de los sindicatos involucrados. Dada la reacción y las demandas de las trabajadoras, los autores sostienen que su acción “estuvo dirigida a mejorar su posición frente al capital maquilador renegociando los acuerdos entre la empresa transnacional y el sindicalismo corporativo” (Martínez y Reyes, 2020, p. 206). Así, en los hechos, las representaciones sindicales fueron cuestionadas y superadas, y surgieron nuevos actores, entre ellos la que se convertiría en la asesora legal del movimiento (Susana Terrazas, quien, según los autores citados, “dotó de un discurso a los trabajadores que cuestionaba la naturaleza del sindicalismo matamorenses” [Martínez y Reyes, 2020, p. 210]).

Martínez y Reyes discuten tres interpretaciones del movimiento: 1) la que destaca la presencia de intereses de Estados Unidos, que tendrían como objetivo desprestigiar la administración de López Obrador; 2) la que subraya la tradición sindical de los trabajadores de Matamoros de hacer válidos los acuerdos contractuales; y 3) la existencia de un modelo laboral precarizante, por lo que el movimiento es resultado del deterioro del nivel de vida. Haciendo un recuento de la experiencia sindical de la región, argumentan que

había ya un proceso de deslegitimación de las dirigencias sindicales, que permitió el deterioro de las condiciones de trabajo y las prestaciones, y que la movilización —potenciada por las redes sociales— permitió romper con la fragmentación que había impuesto la patronal, cuestionando así también a la dirigencia sindical. Los autores concluyen su análisis ubicando a esta resistencia obrera como parte de una segunda ola democratizadora del país (después de la electoral de 2018), afirmando que están surgiendo nuevos actores sindicales y cuestionando a los actores sindicales que se acomodaron bien al neoliberalismo.

La evolución posterior de esta resistencia fue hacia la construcción de nuevas representaciones sindicales. En junio de 2019 fue registrado el Sindicato Nacional Independiente de Trabajadores de Industrias, Movimiento 20/32 (SNITIS), que busca consolidar su presencia entre los trabajadores de la región, enfrentando a los viejos sindicatos y también al gobierno estatal (que durante 2019-2020 persiguió al secretario general y a la asesora legal, quien recibió el apoyo del partido Morena y obtuvo una diputación en 2021). En marzo de 2022, este sindicato logró la titularidad del CCT de la empresa Tridonex (3.800 trabajadores), lucha que se había iniciado desde el movimiento de 2019 y en el marco del TMEC. En 2021 recibió apoyo de la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), que presentó una queja por violaciones a la libertad sindical. La titularidad se logró derrotando al sindicato de la CTM, que, aliado con la empresa, había hecho gala del repertorio tradicional para someter a las organizaciones independientes: despidos arbitrarios, amenazas, violación de derechos laborales, compra de votos y listas negras.

En abril de 2022, el SNITIS también ganó la representación de la empresa Panasonic y en junio firmó el nuevo CCT. Ante este triunfo, la lideresa sindical reconocía que ahora sí se podía luchar y tratar de mejorar las condiciones laborales (por ejemplo, la jornada de 40 horas a la semana) y declaró que irían por más reconocimientos. Finalmente, en agosto, se anunció que presentarían una queja laboral en el marco del TMEC, por violaciones a los derechos de los trabajadores en la empresa de autopartes BBB Industries.

General Motors, planta Silao

La lucha reciente de los trabajadores de la planta Silao de General Motors por tener un sindicato que pudiera defender sus derechos tiene sus orígenes en 2019, cuando se organizaron de manera secreta, a fin de no ser despedidos y sancionados por la empresa o el sindicato. Según denunciaron, desde hacía tiempo se desarrollaban despidos, presiones laborales y mayores controles sobre los tiempos. En abril de 2021 se llevó a cabo la primera consulta de legitimación, sin embargo, el sindicato violentó el proceso —abrieron antes las urnas, existencia de amenazas a los delegados—, lo que indignó lo que

indignó a la Unifor, la mayor federación sindical canadiense. Esto implicó la anulación por parte de la STPS. Entre las irregularidades encontradas estuvieron la falta de información sobre el CCT, la coacción e intimidación para que no votaran y la presencia de personas ajenas al sindicato a quienes, además, se les permitió votar. Legisladores de Estados Unidos pidieron la revisión de las violaciones a los derechos laborales, pero la empresa se deslindó. A pesar de la resistencia del líder, finalmente en junio el sindicato oficial aceptó las conclusiones a las que había llegado el gobierno mexicano sobre la negación de los derechos laborales. En agosto se efectuó la legitimación del contrato, resultando que se emitieron 3.214 votos en contra y 2.623 a favor, de un padrón de 6.494; de esta forma se derrotaba al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica, Sidero-Metalúrgica, Automotriz y Proveedoras de Autopartes en General, de la Energía, sus Derivados y Similares de la República Mexicana “Miguel Trujillo López”, perteneciente a la Confederación de Trabajadores de México. Finalmente, en febrero de 2022 se eligió nuevo sindicato, enfrentando las presiones de la patronal y de los sindicatos corporativos. Con una votación del 76,5% el Sindicato Independiente Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Industria Automotriz (SINTTIA) se impuso.

Mientras se daba este proceso de repudio, ese mismo sindicato corporativo, perteneciente a la CTM, enfrentó una decena de contratos legitimados, en los cuales obtuvo una mayoría de votos superior al 80%, en promedio, donde votaron más de 6.000 trabajadores.

Gómez (2022) explica que desde 2015 había esfuerzos por organizarse, que se fortalecieron recuperando y dialogando con trabajadores de las otras automotrices de la región y con asesoría del Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical. Esto permitió enfrentar el proceso de legitimación y, posteriormente, obtener el reconocimiento. El sindicato desconocido había logrado arrebatar la titularidad en 2011 y, desde entonces, había venido limitándose a reproducir lo establecido en la LFT, donde no existía bilateralidad. Se trataba de un sindicalismo de control, antidemocrático, que no tenía interés por negociar mejores condiciones de trabajo y dejaba a la empresa toda decisión. En su artículo, Gómez señala que existen dos posiciones contrarias sobre los cambios legales ocurridos: una, por sí mismos, ellos modificarán radicalmente las relaciones laborales en beneficio de los trabajadores; la otra, son inservibles, pues no hay cambio en el proceso de acumulación. Frente a ello, plantea que son espacios que se abren para la actuación y organización independiente, para derrotar al corporativismo; las luchas que se emprendan deben ser experiencias que se deben difundir. Por su parte, Caballero y Razett (2022) señalan que la dirigencia del SINTTIA quedó atrapada por la intervención de las direcciones burocráticas de organizaciones como UNIFOR y AFL-CIO, y renunció a la independencia sindical, con la implementación de prácticas que limitan la democracia, como la toma de decisiones sin consulta.

Reflexiones finales

Las transformaciones legales y políticas en el ámbito del trabajo y el empleo en los últimos cuatro años están modificando las relaciones laborales en México, aunque no con la rapidez que pudiera esperarse o anhelarse, dado el largo período de reinado corporativista. La respuesta obrera pareciera ser esporádica o escasa, lo cual obliga a comprenderla de mejor manera. No ha habido tiempo para ampliar el presente estudio y dar cuenta de las resistencias en otros espacios, como el de los trabajadores al servicio de los gobiernos y organismos públicos, donde solo una parte de las modificaciones legales son aplicadas, lo que limita sus derechos laborales y de organización. Se pueden identificar en ese espacio laboral importantes luchas que enfrentan relaciones despóticas y arbitrarias; varios sindicatos o grupos de trabajadores participan activamente por transformarlas, como es el caso de los maestros de educación básica, pertenecientes al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y a sus corrientes democráticas e independientes, entre ellas la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, de los sindicatos de varias universidades.

Otro espacio laboral relevante es, precisamente, el que De la Garza conceptualizó como “trabajo no clásico”, donde imperan relaciones informales, y que Leite identificó como nueva informalidad, pero que se ha visibilizado en los últimos años, en particular a partir de la pandemia. Allí se forman organizaciones menos tradicionales e independientes, donde los jóvenes dan uso a su vitalidad y creatividad para hacer manifiestas sus condiciones y luchas, como es el caso de los trabajadores subordinados a las plataformas y de los *call centers*. En este sentido, es pertinente profundizar en el significado y sentido que los jóvenes dan a los sindicatos, lo cual condiciona su acción frente a los procesos de legitimación contractual y ratificación de directivas sindicales.

Por otro lado, hay que señalar que la política laboral del gobierno progresista ha sido de claroscuros, lo que mantuvo vivo el corporativismo sindical, sin ofrecer concesiones políticas, pero sin confrontarlo directamente, sin romper con él, con márgenes de tolerancia. Los procesos de elección de direcciones y de legitimación de contratos de grandes empresas estatales y privadas han sido cuestionados por su desaseo, ya que en estos se han tolerado las prácticas antidemocráticas e incluso con intervención política de distintos grupos partidarios, incluido el gobernante. Los casos de los sindicatos petrolero, electricista y de maestros son ejemplo de esto. Al mismo tiempo, la política laboral del gobierno federal con sus trabajadores ha tenido contrastes relevantes, con despidos y ajustes de personal sin una clara justificación.

En estos contrastes es de mencionar la escasez o la inexistencia de programas laborales para atender la pandemia. México fue identificado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como uno de los países con menores medidas de protección del empleo. Aprovechan-

do esta ausencia, las empresas buscaron minimizar las consecuencias de la pandemia y la consecuente cuarentena, a través de la reducción de salarios, sin llevar a cabo o concretando laxamente las medidas sanitarias obligadas y poniendo en peligro la vida de los trabajadores.

En este contexto, será relevante analizar profundamente las estrategias empresariales, que no dudan en solventar y dar oxígeno al viejo corporativismo, al mismo tiempo que negocian con el Estado y ceden ante la resistencia organizada.

Queda abierta la posibilidad de una transformación profunda de las relaciones laborales y la conclusión del corporativismo sindical. Democratizar las organizaciones sindicales, mejorar las condiciones laborales y de vida, y confrontar la precariedad son retos que solo se podrán alcanzar en la medida que los trabajadores logren constituir organizaciones independientes.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, A. (2018). *Cómo en neoliberalismo enjauló a México*. México: UNAM.
- Antunes, R. (2018). The new service proletariat. *Monthly Review* [en línea], 69(11). Disponible en: <<https://monthlyreview.org/2018/04/01/the-new-service-proletariat/>> [acceso 10/11/2022]
- Antunes, R. (2014). La nueva morfología del trabajo y sus principales tendencias: informalidad, infoproletariado, (in)materialidad y valor. En J. Estrada. *América Latina en medio de la crisis mundial*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 17-36.
- Bensusán, G. y D. Cerdas-Sandi (2021). Desarmar los corporativismos sindicales: diseño institucionalistas y recursos de poder en México y Brasil. *Desacatos*, 67, pp. 156-179.
- Bensusán, G. y K. J. Middlebrook (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: FLACSO México, UAM-Xochimilco, CLACSO.
- Bensusán G. y J. Carrillo (2012). Corporaciones multinacionales y prácticas de empleo en México. En E. de la Garza (coord.). *La situación del trabajo en México, 2012, el trabajo en la crisis*. México: Plaza y Valdés, pp. 731-769.
- Beteta, H. (2014). *Perspectivas de pobreza y desigualdad en México*. Ponencia presentada en el XX Congreso del Colegio Nacional de Economistas, México, 26 de septiembre.
- Bortz, J. y R. Pascoe (1982). *Salario obrero y clase obrera en la acumulación de capital en México*. UNAM-ENPE Acatlán.

- Bouzas, J. A.; A. O. Ramírez y G. Reyes (2021). *Redes de actores en el proceso de reforma laboral ante la precarización de las relaciones laborales en México*. México: UNAM IIEc.
- Caballero, M. y A. Razett (2022). Elección sindical en General Motors Silao: ¡No a la CTM! *La Izquierda Diario*. Disponible en: <<https://www.laizquierdadiario.com/Eleccion-sindical-en-General-Motors-Silao-No-a-la-CTM>> [acceso: 10/11/2022].
- Carneiro, F. (2019). Desagregando reformas: sindicatos y reformas laborales en izquierdas moderadas. *Revista de la Facultad de Derecho*, 47(e20194710), pp. 1-37.
- CONASAMI (2021). *El efecto del Programa ‘Jóvenes construyendo el futuro’ durante la pandemia*. México: STPS-CONASAMI.
- Covarrubias, A. (2020). *El T-MEC. Escenarios probables para el trabajo y la industria automotriz regional*. México: Friedrich Ebert Stiftung.
- De la Garza, E. (2020). Trabajo y sindicalismo en México: desafíos de la cuarta transformación del gobierno de Morena. *Trabajo*, 11(16), pp. 45-51.
- De la Garza, E. (2012). La manufactura en crisis y en la crisis. En E. de la Garza (coord.). *La situación del trabajo en México, 2012, el trabajo en la crisis*. México: Plaza y Valdés, pp. 193-246.
- De la Garza, E. (1994). El corporativismo: teoría y transformación. *Iztapalapa*, 34, pp. 11-28.
- De la Garza, E. y J. Melgoza (1996). Los ciclos del movimiento obrero mexicano. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 2(2), pp. 65-81.
- Dieppe, A. (2020). *Global productivity. Trends, drivers, and policies*. Washington, DC: World Bank.
- Ermida, O. (2007). La política laboral de los gobiernos progresistas. *Nueva Sociedad*, 211, pp. 50-65.
- Escobar Toledo, S. (2021). *El camino obrero*. México: FCE.
- FMI (2022). *Perspectivas de la economía mundial*. Washington: FMI.
- FMI (2020). *La próxima fase de la crisis: Se necesitan nuevas medidas para una recuperación resiliente*. Washington: FMI.
- FMI (2014). *Perspectivas de la economía mundial*. Washington: FMI.

- Gambina, J. (2022). La crisis y los rumbos. En: E. Elorza y J. Gambina (comps.), *Crisis del capital y pandemia. Los desafíos para Nuestramérica*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 21-38.
- García, B. (2012). La precarización laboral y desempleo en México 2000-2009. En: E. de la Garza (coord.). *La situación del trabajo en México, 2012, el trabajo en la crisis*. México: Plaza y Valdés, pp. 91-118.
- Gómez, W. (2022). El movimiento de los trabajadores de General Motors-Silao: una batalla por la libertad sindical. *Revista Común*, marzo. Disponible en: <<https://revistacomun.com/blog/category/willebaldo-gomez-zuppa/>> [acceso: 10/11/2022].
- Guadarrama Olivera, R. y A. Hualde (2012). Precariedad laboral y heterogeneidad ocupacional: una propuesta teórico-metodológica. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(2), pp. 213-243.
- Husson, M. (2020). Capitalismo al filo de la navaja. *Viento Sur*, 25 de junio. Disponible en: <<https://vientosur.info/capitalismo-al-filo-de-la-navaja/>> [acceso: 10/11/2022].
- IMSS (2021). *Informe de resultados de la prueba piloto para la incorporación de personas trabajadoras del hogar al régimen obligatorio del Seguro Social*. México: IMSS.
- INEGI (2022). *Indicadores Laborales Estratégicos*. México: INEGI.
- Katz, C. (2021). Las nuevas encrucijadas de América Latina. *La Página de Claudio Katz*, 1 de marzo. Disponible en: <<https://katz.lahaine.org/las-nuevas-encrucijadas-de-america-latina/>> [acceso: 10/11/2022].
- Leite, M. (2009). El trabajo y sus reconfiguraciones: las nuevas condiciones de trabajo discutidas a partir de conceptos y realidades. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 21, pp. 7-33.
- Lucena, H. (2002). Gerenciando las relaciones industriales: de la regulación nacional a la internacional. *Revista Venezolana de Gerencia*, 2022, pp. 536-552.
- Lucena, H. (2000). El cambio en las relaciones industriales en América Latina. En: E. de la Garza (coord.). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. FLACSO-UAM-FCE, pp. 422-450.
- Martínez Silva, E. y J. Reyes Cárdenas (2020). Conflicto sindical en Matamoros: ¿inicio de la crisis del charrismo sindical en el siglo XXI? *Trabajo, AMET*, 16: 203-221.

- Miquel Hernández, M. (2022). Una visión del funcionamiento del programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”. *Palimpsesto*, 12(20), 111-125.
- Maquila Solidarity Network (MSN) (2021). Legitimizing collective bargaining agreements in Mexico. Canadá: Maquila Solidarity Network.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2022). *Observatorio de la OIT sobre el mundo del trabajo*. Ginebra: OIT.
- Poder Ejecutivo Federal (PEF) (2019). Ley Federal del Trabajo, *Diario Oficial de la Federación*.
- Roberts, M. (2020). Trabajo y esfuerzo en la crisis del COVID-19. *Sinpermiso*, 8 de octubre. Disponible en: <<https://www.sinpermiso.info/textos/trabajo-y-esfuerzo-en-la-crisis-del-covid-19>> [acceso: 10/11/2022].
- Rojas, G. y C. Salas (2008). La precarización del empleo en México, 1995-2004. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 13(19), pp. 39-78.
- Rubio, G. J.; L. A. Razo y A. Loredó (2022). Impacto de Jóvenes Construyendo el Futuro y desempleo juvenil de México. *Política y Cultura*, 57, pp. 87-112.
- Samaniego, N. (2014). La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado. *Economía*, 11(33), pp. 52-77.
- Samaniego, N. (2008). El crecimiento explosivo de la economía informal. *Economía*, 5(13), pp. 57-49.
- Sánchez Daza, G. (1999). Globalización e innovación. En: J. Estay, A. Girón y O. Martínez (coords.). *La globalización de la economía mundial*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 153-186.
- Sánchez Daza, G. (1986). La lucha sindical en Telmex: ¿Salarios o condiciones de trabajo? *El Cotidiano*, 7, pp. 37-48.
- Sánchez, G.; M. E. Martínez, G. Campos y P. S. Corte (2014). La reforma a la Ley Federal del Trabajo: estableciendo las normas de la precariedad. Las evidencias de la subcontratación. En: P. I. Chávez, S. S. Palacios, V. Y. Ayance y A. Castañón (coords.). *La visión crítica de la reforma laboral. Un análisis multidisciplinario*. México: BUAP, pp. 175-202.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2019). Arranca el proceso de democratización del mundo del trabajo con la publicación de la Reforma Laboral. *Diario Oficial de la Federación*, Boletín 84/2019, STPS. Disponible en: <<https://www.gob.mx/stps/prensa/arranca-el-proceso-de-democratizacion-del-mundo-del-trabajo-con-la-publicacion-de-la-reforma-laboral-en-el-diario-oficial-de-la-federacion-198380?idiom=es>> [acceso: 10/11/2022].
- Sotelo Valencia, A. (1998). La precarización del trabajo: ¿premisas de la globalización? *Papeles de Población*, 4(18), pp. 82-98.
- Standing, G. (2011) *The precariat: The new dangerous class*. Londres: Bloomsbury.
- Weller, J. (2007). *La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Fuentes estadísticas

- Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL) (2022). Legitimación de contratos. CFCRL. Disponible en: <<https://legitimacion.centrolaboral.gob.mx/>> [acceso: 10/11/2022].
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) (2022). Evolución del salario mínimo. CONASAMI. Disponible en: <<https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo?idiom=es>> [acceso: 10/11/2022].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. INEGI. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>> [acceso: 10/11/2022].
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2022). Estadísticas del sector. STPS. Disponible en: <<https://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/>> [acceso: 10/11/2022].

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en partes iguales por Germán Sánchez Daza y María Eugenia Martínez de Ita.

Nota

Aprobado por Paola Mascheroni (editora responsable).

LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN CIUDADES INTERMEDIAS DEL PERÚ

REPRESENTACIONES SOCIALES Y PRÁCTICAS DE INNOVACIÓN SOCIAL

Edith Aranda Dioses y Patricia Caldas Torres

Resumen

En el contexto urbano de los barrios donde se localiza la vivienda de interés social en el Perú, reflexionamos sobre la experiencia cotidiana del habitar expresada en las representaciones sociales y en las prácticas de innovación social de los residentes. Estudiamos casos de la política habitacional ubicados en la periferia de ciudades intermedias. La construcción de estos barrios soslaya las características particulares del entorno físico, ambiental y sociocultural. Los residentes generan procesos de innovación social para adecuar lo construido a sus necesidades individuales y colectivas. Los resultados revelan la apropiación de las viviendas ampliables y los entornos colectivos a través de la construcción social del espacio para amoldar el lugar a sus expectativas y modos de habitar en la ciudad.

Palabras clave: vivienda social, ciudades intermedias, barrios, representaciones sociales, innovación social.

Abstract

Social interest housing in intermediate cities of Perú. Social representations and social innovation practices

In the urban context of the neighborhoods where social interest housing is located in Peru, we reflect on the daily experience of living expressed in social representations and in the social innovation practices of residents. We study representative cases of housing policy located on the periphery of intermediate cities. The construction of these neighborhoods avoids the particular characteristics of the physical, environmental and sociocultural environment. Residents generate social innovation processes to adapt the built to their individual and collective needs. The results reveal the appropriation of expandable housing and collective spaces through the social construction of the habitat to adapt the place to their expectations and ways of living in the city.

Keywords: social housing, intermediate cities, neighborhoods, social representations, social innovation.

Resumo

Habituação social nas cidades intermediárias do Peru. Representações sociais e práticas de inovação social

No contexto urbano dos bairros onde a habitação social está localizada no Peru, refletimos sobre a experiência diária de viver expressa nas representações sociais e nas práticas de inovação social

dos moradores. Estudamos casos de política habitacional localizados na periferia de cidades intermediárias. A construção desses bairros ignora as características particulares do ambiente físico, ambiental e sócio cultural. Os residentes geram processos de inovação social para adaptar o que é construído às suas necessidades individuais e coletivas. Os resultados revelam a apropriação de habitação expansível e espaços coletivos através da construção social do espaço de modo a adaptar o local às suas expectativas e formas de vida na cidade.

Palavras-chave: habitação social, cidades intermediárias, bairros, representações sociais, inovação social.

Edith Aranda Dioses: Doctora en Ciencias Sociales. Desempeña tareas en la Universidad Nacional de Ingeniería. Investigadora del Registro Nacional Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica - Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (RENACYT-CONCYTEC), Perú.

ORCID iD: 0000-0003-4393-261X

Email: earandad@uni.edu.pe

Patricia Caldas Torres: Doctora *rerum politicarum* y arquitecta. Desempeña tareas en la Universidad Nacional de Ingeniería. Investigadora del RENACYT-CONCYTEC, Perú.

ORCID iD: 0000-0002-5352-353X

Email: pcaldas@uni.edu.pe

Recibido: 19/04/2022.

Aprobado: 05/08/2022

Introducción¹

Este artículo analiza las representaciones sociales de la vivienda social y la innovación desarrollada por los residentes en procesos de apropiación, para abordar la discusión sobre los alcances y límites de la política habitacional en Perú. Se explora este escenario en dos ciudades intermedias: Arequipa y Piura, localizadas en un medio socioeconómico, físico y urbano con características diversas. El actual programa de vivienda social Techo Propio (TP), creado en 2002, otorga en provincias la mayor parte del subsidio Bono Familiar Habitacional: 94,7%, cuya distribución se concentra en la costa norte y sierra (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2020). Se estudia del mencionado programa la modalidad Adquisición de Vivienda Nueva (TP-AVN), que entrega módulos de 36 m², en un área de lote promedio de 54 m², y los núcleos básicos en Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS) de la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE), adjudicados en la década de 1980, que son de 45 m², en un área de lote promedio de 105 m². Ambos programas otorgan viviendas ampliables.

En el sistema urbano peruano, Arequipa ocupa el segundo lugar, después de Lima Metropolitana, con una población de 1.080.635 habitantes, y se destaca como centro urbano de la región sierra-sur; Piura ocupa el sexto lugar, con 799.321 habitantes, y es una ciudad representativa de la región costa-norte. En estas ciudades, durante el período 2007-2017, la población se incrementó por encima de la tasa de Lima Metropolitana, de 1,2%. Tanto en Arequipa como en Piura la población creció 2,3% y constituyen ciudades capitales de región de notable expansión urbana (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2018). Ambas ciudades intermedias son interesantes observatorios urbanos para analizar: i) las representaciones sociales y las prácticas de adaptación del entorno construido por los habitantes en los proyectos de vivienda social; ii) el potencial que tiene la innovación social para las políticas de vivienda que se orientan a desarrollar barrios inclusivos y sostenibles dirigidos a sectores sociales de bajos recursos.

1 Este artículo se deriva de la investigación interdisciplinaria *Vivienda social, innovación y tecnología en ciudades intermedias del Perú: Arequipa y Piura*, realizada por las autoras en 2017, con el auspicio del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad Nacional de Ingeniería, Lima, Perú.

Cuadro 1. Crecimiento poblacional de las principales ciudades capitales de región en Perú, 2007-2017

Ciudad capital	Población 2017	Incremento intercensal 2007-2017 [%]	Tasa de crecimiento anual [%]
Lima y Provincia Constitucional Callao	9.562.280	12,9	1,2
Arequipa	1.008.290	25,0	2,3
Trujillo	919.899	20,1	1,8
Piura	473.025	25,2	2,3
Huancayo	456.250	19,3	1,8
Cusco	428.450	22,8	2,1

Fuente: INEI (2018).

En general, los habitantes de una vivienda la modifican para adaptarla a sus necesidades; cuando esto ocurre en la vivienda formal (por ejemplo, en la vivienda social ampliable), se inicia la adaptación al ser ocupada (Cubillos, 2006). Las políticas urbanas tienen un rol central en la discusión acerca de sus efectos en las necesidades de habitabilidad y de construcción social del hábitat. Al respecto, nos preguntamos: ¿cuáles son las dinámicas de lo urbano popular que la política urbana ignora?; ¿por qué los habitantes de la vivienda social cambian el hábitat que ocupan?; ¿contribuyen las políticas urbanas a revertir la segregación socioespacial y la inequidad en el acceso a los servicios urbanos? Para argumentar sobre esta problemática identificaremos las estrategias de los actores sociales en la producción del espacio popular, frente a las limitaciones de la política habitacional. Se muestra la capacidad innovadora de la gente, que, en la acción de habitar, interviene el medio construido.

Este artículo tiene la siguiente estructura: en primer lugar, se hace una revisión de la política habitacional en Perú en el contexto latinoamericano. Luego se analiza el entorno urbano de la vivienda social y el perfil socioeconómico de los residentes. A continuación, se reflexiona sobre las representaciones sociales y las prácticas de apropiación de los habitantes concernientes a la vivienda, el barrio y el medio urbano. Se estudian las estrategias que desarrollan para mejorar las condiciones de vida, en particular la innovación social en la vivienda y los espacios colectivos. Se concluye con la presentación de algunas reflexiones finales.

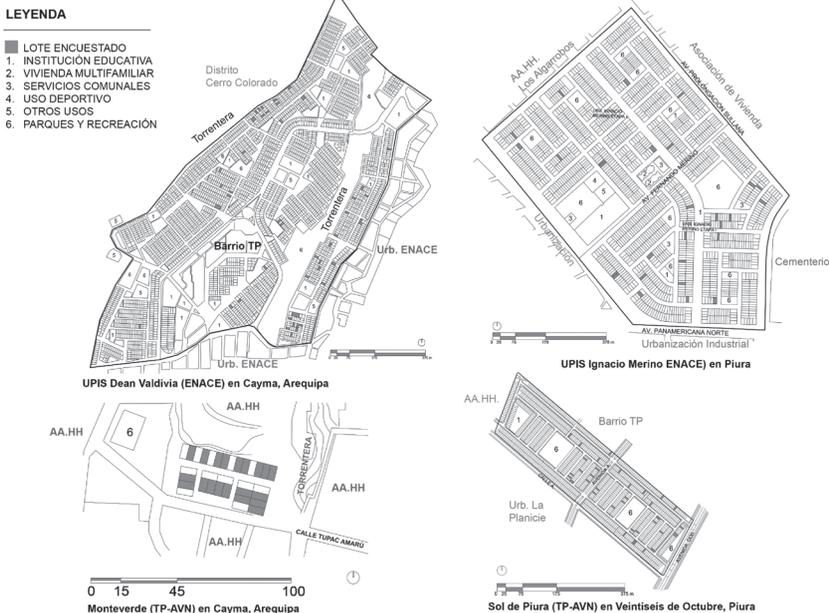
Metodología

Desde el enfoque cualitativo, se analizan e interpretan las representaciones sociales y las prácticas de innovación social relacionadas con la vivienda de interés social y se procesa la información recogida mediante:

- a. Una encuesta semiestructurada que permite conocer el perfil socio-demográfico de los ocupantes de la vivienda, las características de las viviendas, el entorno del barrio y las percepciones acerca de la vivienda que revelan actitudes y comportamientos. Durante el trabajo de campo realizado en 2017, considerando un universo de 1.828 viviendas en Piura, se encuestó una muestra representativa de 70 residentes de la Urbanización Sol de Piura (TP) y de la UPIS Ignacio Merino. En Arequipa, sobre un universo de 3.620 viviendas, se aplicó la encuesta a 72 residentes en el Proyecto Monte Verde (TP) y en la UPIS Dean Valdivia (ver figura 1).
- b. Entrevistas en profundidad que exploran trayectorias sociales y residenciales de los habitantes, destacando la llegada al barrio y la transformación progresiva de la casa (Ward, Jiménez y Di Virgilio, 2014). Se elaboró un registro etnográfico de los recorridos por los espacios públicos y las visitas a las viviendas.
- c. Documentos públicos e investigaciones relativos a la vivienda de interés social.

Tomando en cuenta el contexto sociocultural y urbano, se analiza la transformación de la vivienda social y la gestión colectiva de los espacios públicos, interpretando la información recopilada en la encuesta, los documentos y el discurso contenido en los testimonios que revelan las vivencias de las habitantes en los barrios mencionados.

Figura 1. UPIS y barrios TP en Arequipa y Piura



Fuente: Elaborado por David Ildefonso Najarro.

La política de vivienda social en Perú: 1980-2000

En la década de 1980, la política habitacional peruana construye las UPIS, en el marco de la política desarrollista que consolida la intervención estatal en la provisión de la vivienda social. Se asume la participación del usuario en la construcción incremental de los núcleos básicos de las UPIS, que son adquiridos a través de créditos hipotecarios de la banca estatal. A partir de 1990, se aplica la política económica neoliberal y el Estado deja de planificar y ejecutar los proyectos de vivienda social. Las empresas constructoras desarrollan estos proyectos y la banca privada gestiona los créditos para acceder a los módulos de TP (2002), orientados a sectores de bajos ingresos que reciben el subsidio estatal (Cámara Peruana de la Construcción, 2011).

El debate sobre la vivienda ampliable considera dos enfoques centrales, uno referido a la apropiación de la vivienda y el otro a los efectos de la penetración del sector privado en las soluciones para familias de bajos recursos en el marco de políticas neoliberales (Mathéy, 2017). La apropiación muestra la capacidad de los residentes de introducir en lo planificado sus propias aspiraciones y cualidades topológicas para lograr un espacio social articulado (Boudon, 1971). Esto puede ser interpretado como la utopía del habitar y la vida autodeterminada o simplemente como una solución de emergencia

(Harms, 1983). Esta última visión prevalece en América Latina. La política habitacional debe entender a la vivienda como un satisfactor social, pero la influencia neoliberal en la gestión pública convierte a los beneficiarios en clientes del mercado habitacional.

La vivienda social del Estado neoliberal latinoamericano constituye, según Hidalgo *et al.* (2017), un dispositivo de control social, porque incorpora a los propietarios al pago de impuestos y la demanda creciente de servicios, en un contexto marcado por la asociación público-privada en la reproducción de la renta del suelo y la disputa entre los sectores vulnerables para acceder a los subsidios.

Un estudio comparativo de Imilan, Olivera y Beswick (2016) sobre el impacto socioespacial de la política habitacional neoliberal en las ciudades de México, Santiago de Chile y Londres argumenta que la crisis global de la vivienda presenta elementos específicos en cada país, como efecto de las políticas neoliberales y la mercantilización de la vivienda. El sector público de la vivienda en los países latinoamericanos, según Magri (2013), con ciertos matices entre países, se define por su carácter sistémico, porque los gobiernos nacionales asumen la responsabilidad de proveer bienes colectivos como estrategia de competitividad de la política pública en relación con el contexto global.

Diversos estudios en América Latina (Salinas, 2016; Figue, 2008) sostienen que la elevación del precio del suelo es un obstáculo para el desarrollo de las políticas de vivienda. En Perú, la situación de la vivienda se complejiza por la gran fragmentación del mercado inmobiliario, donde coexisten los sectores formal e informal, el tráfico ilegal de tierras y los alquileres legales e informales (Calderón, 2015; Seminario y Ruiz, 2008).

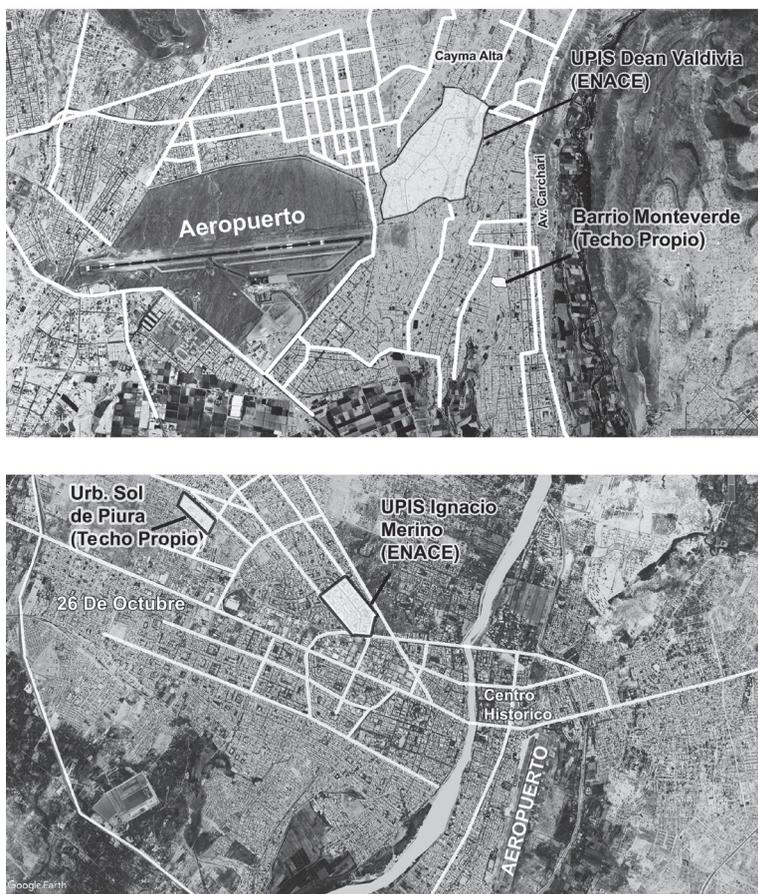
En el marco del crecimiento sostenido de la economía peruana, la pobreza monetaria en el año 2019 se reduce a 20,2% y como secuela de la pandemia por COVID-19 se incrementa a 30,1% (INEI, 2021). Perú es uno de los países más desiguales de América Latina, con un coeficiente de Gini de alrededor de 0,5 (Yamada, Castro y Oviedo, 2016). La adquisición de una vivienda formal es inaccesible para el 55% de la población. La mayoría de las familias peruanas podrían pagar menos de 70.000 soles por una vivienda, pero la mayor parte de las opciones disponibles en el mercado superan los 100.000 soles² (Banco Mundial, 2016). La autoconstrucción de la vivienda informal es la principal alternativa de los sectores empobrecidos. Existen diversas investigaciones acerca de esta experiencia, mientras que son pocos los estudios sobre las adaptaciones de la vivienda ampliable. En las últimas dos décadas las ocho ciudades principales del Perú han triplicado su población y aproximadamente dos tercios de los nuevos asentamientos urbanos son resultado de la autoconstrucción (Turner, 2018). El impacto de los programas de vivienda social es restringido y no logra atender el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.

2 Las familias pueden pagar menos de 18.000 dólares por una vivienda, pero el precio en el mercado supera los 26.000 dólares.

El entorno urbano de la vivienda de interés social y sus residentes

Los barrios de vivienda social presentan contextos urbanos diferentes. En Arequipa, los barrios TP y UPIS se encuentran en un espacio que mezcla lo rural y lo urbano. Se congregan en el distrito de Cayma y presentan un crecimiento limitado, porque se localizan en un territorio accidentado de la sierra sur, atravesado por torrenteras³ (Municipalidad de Cayma, 2015). En Piura, los proyectos de TP se sitúan en el distrito periférico Veintiséis de Octubre, en una planicie costera que es zona de expansión urbana hacia el norte de la ciudad, y la UPIS en un borde del área central de la ciudad (ver figura 2).

Figura 2. Localización de los barrios en Arequipa (arriba) y Piura (abajo)



Fuente: Elaborado por David Ildelfonso Najarro.

3 La torrentera es el cauce por donde circula el agua de un torrente.

En ambas ciudades, las UPIS, dada su mayor antigüedad, presentan una imagen urbana consolidada. Fueron construidas entre 1984-1990, mientras que los barrios de TP surgieron entre 2004 y 2012 y se encuentran en plena transformación. Al respecto, nos interesa conocer quiénes son los habitantes de los barrios de vivienda social. Para identificarlos se analizan sus rasgos socioeconómicos y culturales.

La mayoría de los jefes y las jefas de familia laboran en oficios independientes del sector informal urbano, son subempleados. Los reducidos niveles de ingresos revelan un problema estructural del mercado laboral peruano. En el año 2019, a nivel nacional, 72,7% de la población económicamente activa (PEA) ocupada trabajaba en actividades informales. En la región Arequipa, la PEA ocupada informal era de 66%; en la región Piura representaba el 78%. El impacto del COVID-19 ha incrementado el empleo informal a 75,3% en Perú, tendencia que se reproduce en las regiones (INEI, 2020).

La diferenciación social en los barrios comprende grupos de clase media baja que coexisten con sectores populares empobrecidos. Se desarrollan estrategias en la construcción social del hábitat, a través de prácticas de apropiación y uso del espacio que es intervenido de distintas formas a partir de diferencias socioeconómicas, culturales y de ubicación socioespacial (Duhau y Giglia, 2008). La mayoría de las personas se trasladan desde zonas degradadas del centro de la ciudad y de las barriadas, conviven pobladores nativos e inmigrantes procedentes de ciudades pequeñas y pueblos campesinos de las regiones de Arequipa y Piura. Los habitantes de los barrios de vivienda social comparten experiencias previas de exclusión socioterritorial. La vivienda es un activo decisivo que contribuye a reducir su vulnerabilidad y un bien esencial para la reproducción social que acumulan a lo largo de su trayectoria vital.

Representaciones sociales y prácticas de los habitantes en relación con la vivienda, el barrio y el entorno urbano

Interpretamos las representaciones sociales contenidas en los relatos urbanos para indagar sobre las construcciones simbólicas del espacio, que se materializan en prácticas sociales. Según Moscovici (1979), las representaciones sociales son una forma de conocimiento compartido socialmente y se considera su naturaleza individual y psicológica. Surgen en un contexto de intercambios cotidianos de pensamientos y acciones sociales entre los agentes de un grupo social. Como señala Bourdieu (2007), el espacio social está vinculado a los *habitus* de los agentes, que abarcan dos dimensiones: la objetiva (estructura) y la subjetiva (percepción, clasificación, evaluación), es decir, se reproducen en las representaciones sociales y en las prácticas desplegadas por ellos. Ambos autores contribuyen a la comprensión de las representaciones sociales sobre la vivienda, desde una perspectiva integral de la habitabilidad urbana, que abarca los imaginarios y las prácticas sociales.

Si bien en Latinoamérica los estudios socioculturales y de etnografía urbana sobre el hábitat residencial consideran los complejos procesos culturales que lo imaginan, crean e innovan (Imilan, 2017), existen pocas investigaciones en las ciencias sociales que vinculen representaciones y vivienda. Entre ellas, el trabajo de Morillo (2011) analiza las representaciones sociales de la vivienda urbana indígena en Venezuela y Navas (2016) estudia las representaciones sociales sobre la vivienda en asentamientos precarios de El Salvador.

La vivienda: el significado otorgado por los residentes

Concebimos la vivienda como resultado de la intervención público-privada para solucionar el déficit habitacional y, a la vez, gestionada por sus habitantes. Entendemos, según Kemeny (1992), la vivienda como un hecho social a través del concepto de *residencia*, que relaciona la estructura social con la realidad de habitar una vivienda.

Para dilucidar el proceso de adaptación-ampliación de las viviendas según los requerimientos de los habitantes, recuperamos la perspectiva de Ortiz (2015), quien diferencia la vivienda como *producto terminado* y como *proceso*. El primer tipo carece de flexibilidad para adaptarse a las posibilidades de las familias y cuando es destinado a sectores de bajos ingresos, corresponde al concepto de vivienda mínima. El segundo tipo reconoce la práctica social de las personas de acuerdo con sus recursos y necesidades; si está bien diseñada, es más flexible para adaptarse a largo plazo a la dinámica familiar y concuerda con el concepto de vivienda incremental y progresiva.

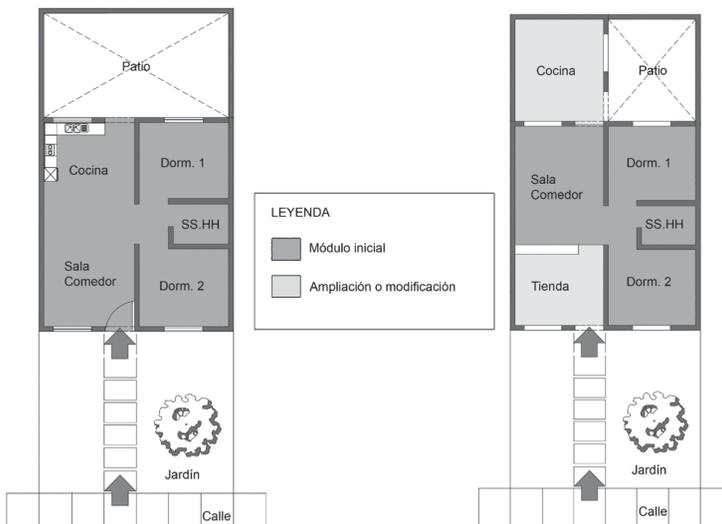
En Perú, a pesar de la diversidad geográfica y sociocultural, el modelo de vivienda de la política habitacional es homogéneo y constituye una solución estandarizada que desconoce las formas particulares de habitar la ciudad. Precisamente, este estudio analiza cómo la inventiva popular enfrenta este desafío y convierte dicho modelo en una *vivienda en proceso*, mostrando la innovación social de los residentes para solucionar problemas constructivos, debido a que reciben una vivienda ampliable, aunque técnicamente no es viable porque tienen que invertir en el reforzamiento estructural para realizar ampliaciones. Las empresas inmobiliarias diseñan y construyen las viviendas sin considerar los rasgos socioculturales vinculados al patrimonio individual o familiar. Los residentes establecen relaciones afectivas con las viviendas, como testimonia uno de ellos: “Conseguir tener mi casa es un logro personal y familiar que demanda mucho esfuerzo y sacrificio” (Francisco, 54 años, barrio TP).

En los barrios analizados, que fueron planificados como áreas residenciales monofuncionales y luego adaptados por los residentes, se puede identificar dos tipos de apropiación: i) en las unidades de vivienda y ii) en el espacio público (Caldas, 2016). Se realizan intervenciones habitacionales para acoger a la familia extensa o para generar renta a través del alquiler de habitaciones, la instalación de una bodega o un taller de servicios. El ingreso generado es particularmente importante para las mujeres jefas de hogar. Una

de ellas, del barrio TP de Piura, declara: “Yo me mantengo de lo que gano de esta bodega en mi casa, pago agua, luz y lo que necesitan mis dos niños que van al colegio” (Luisa, 28 años, barrio TP). Asimismo, los residentes mantienen en los espacios públicos áreas verdes entre la vereda y la vía vehicular, construyen mobiliario en los parques, instalan tranqueras y casetas en las calles para garantizar la seguridad ciudadana. Esta lógica de apropiación de lo construido crea un tejido urbano informal que se mezcla con el proyecto basado en decisiones formales y funcionales.

Los habitantes de las UPIS que recibieron núcleos básicos coinciden en sus testimonios en que el diseño tenía cierta flexibilidad y un área que facilitaba la ampliación. Uno de ellos declara que en el proceso de adaptación de su vivienda había logrado ampliarla de 45m² a más de 100m², mientras que los residentes de los barrios de TP consideran que los módulos entregados como vivienda ampliable tienen un diseño rígido, el área es muy pequeña (36 m²) y presentan una baja calidad estructural, lo que dificulta las ampliaciones (ver figura 3). Las representaciones sociales sobre los espacios públicos, como los parques, son positivas en la UPIS de Arequipa, donde los habitantes han incorporado infraestructura recreativa para mejorar el mobiliario urbano. En el barrio TP de Arequipa se percibe la carencia de parques como un aspecto que afecta la calidad de vida. En Piura, en los casos de UPIS y TP los residentes solo recibieron un terreno, pero se encargaron de construir los parques y, al respecto, comparten en sus representaciones el logro de brindar a la comunidad un espacio público.

Figura 3. Ampliación de un módulo de vivienda, barrio TP, Piura



Fuente: Elaborado por David Ildelfonso Najarro.

La vivienda es un escenario de socialización, no es solamente una estructura espacial. Aun cuando presenta deficiencias en su diseño y construcción, hacer realidad el ideal de la casa propia tiene especial valoración en los imaginarios compartidos, como declara una vecina:

Para conseguir mi casa he trabajado bastante y renunciado a muchas cosas, [...] porque el módulo que recibimos no era suficiente para acomodar a la familia, con el tiempo hemos hecho cambios, lo importante es que ahora tengo mi casa. (Esther, 40 años, barrio TP)

En las construcciones simbólicas de los residentes, ser propietario de una vivienda no solo tiene un valor material, es también un símbolo de progreso, sobre todo si la comparan con las viviendas precarias del centro de la ciudad o de las barriadas donde habitaron anteriormente. Con el entorno no ocurre lo mismo: se critica su localización en la periferia urbana, que dificulta el acceso a servicios urbanos y encarece el costo del transporte. Se trata de una relación compleja de los habitantes con el territorio, que está ligada a la imposibilidad de acceder a otra vivienda, dados sus escasos recursos. Acceder a una vivienda de interés social contribuye al arraigo en un determinado lugar.

Si bien los lazos comunitarios en los sectores populares urbanos son afectados por el individualismo que la influencia neoliberal refuerza en el contexto global (Calderón y Vega-Centeno, 2016), en los barrios de vivienda social, ante la ausencia del Estado, se observan estrategias individuales y colectivas para cubrir carencias. Esta experiencia de los sectores populares en Perú (Lobo, 1984; Adams y Golte, 1990; Degregori, Blondet y Lynch, 2014) evidencia cómo el ingenio popular aprovecha limitados recursos para acondicionar progresivamente la vivienda a los requerimientos de las familias, quienes mejoran también espacios colectivos. Esta capacidad de agencia convierte al sujeto en actor social y gestor de su propia vida, aprovechando los beneficios sociales también para el colectivo.

El barrio y su entorno urbano como escenario de sociabilidad

Según Turner (2018), para comprender el significado de la vivienda no podemos limitarnos al objeto en sí, sino considerar las relaciones de las personas con el entorno habitacional. Contextualizar las unidades de vivienda en el entorno urbano permite revelar la vinculación entre la vivienda, el barrio y la ciudad que conforman la calidad del hábitat. El barrio es una parte de la ciudad con rasgos propios, escenario de relaciones sociales que en la sociedad global son transformadas en su dimensión espacial por las tecnologías de la información y la comunicación. La visión tradicional de la comunidad urbana sustentada en relaciones cara a cara es cuestionada por la emergencia de comunidades urbanas que perduran sin cercanía física permanente, conec-

tadas a través de redes virtuales (Castells, 2006). En los barrios estudiados, los encuentros presenciales son importantes, aunque de manera variada y fragmentada. Los vecinos se congregan en el parque para las asambleas de las juntas vecinales, la convocatoria y los acuerdos son difundidos por medios virtuales, y así la experiencia real y la virtual se complementan como formas de sociabilidad. Los vínculos comunitarios son más laxos y, a la vez, los barrios de vivienda social son un espacio de representación simbólica que genera un sentido de pertenencia, aun cuando cierta interacción social se despliega fuera, en otros lugares de la ciudad o del mundo.

Se modifica la morfología de lo construido a través de las reformas realizadas por los residentes para amoldar el lugar a sus necesidades y modos de habitar, produciendo tensiones en las dinámicas de apropiación del espacio urbano. Como sostiene Harvey:

El derecho a la ciudad no es simplemente el derecho de acceso a lo que ya existe, sino el derecho a cambiarlo a partir de nuestros anhelos más profundos. Necesitamos estar seguros de que podremos vivir con nuestras creaciones (un problema para cualquier planificador, arquitecto o pensador utópico). (2008, p. 1)

Para dilucidar la política habitacional plasmada en los barrios estudiados recuperamos el concepto de hábitat (vivienda más entorno más sostenibilidad) de la Nueva Agenda Urbana, que, desde una perspectiva holística, considera el derecho a una vivienda digna no solamente como el derecho al refugio, sino con la inclusión de atributos del hábitat de carácter colectivo como: adecuada localización para evitar riesgos físicos, ambientales, acceso a servicios públicos, equipamiento urbano, espacios verdes y de recreación. Esto implica una planeación urbana a la vanguardia del desarrollo urbano sostenible (ONU-Hábitat, 2016).

En un país pluricultural como el Perú se soslayan los rasgos socioeconómicos y culturales de los habitantes, así como sus expectativas en relación con la vivienda. En el entorno urbano de estos conjuntos habitacionales son escasos el equipamiento y los espacios públicos para la interacción social. En el imaginario colectivo, ocupar el bien inmueble significa el inicio de la apropiación de la obra construida.

Por su localización, la segregación socioespacial es más evidente en el caso de los proyectos TP en Arequipa. En Piura, el barrio de TP colinda con asentamientos informales afectados por la pobreza y la exclusión social, y con urbanizaciones mesocráticas. Su entorno urbano presenta un cambio acelerado impulsado por el mercado inmobiliario que construye viviendas para la clase media. Al diversificarse los sectores socioeconómicos que habitan el lugar, se atenúa la segregación socioespacial, porque se desarrollan estrategias de integración con el resto de la ciudad. El barrio TP en Piura se en-

cuentra en una zona no inundable que es apropiada para desarrollar proyectos inmobiliarios, dada la recurrencia del fenómeno de El Niño en la costa norte peruana (Instituto Nacional de Defensa Civil-OEA, 2009). Los dos barrios de vivienda social en Arequipa y la UPIS en Piura se localizan en zonas de alto riesgo de inundación, en suelo barato debido a las complicaciones ambientales.

En el acontecer cotidiano de los barrios estudiados se valoran las juntas vecinales; los vecinos reconocen que la participación ciudadana facilita los proyectos comunitarios y fortalece la cohesión social. En Piura, la organización vecinal del barrio TP contribuye a la seguridad ciudadana, brindando un servicio de vigilancia financiado por los vecinos. Estas prácticas revelan el aporte del capital social, basado en relaciones de confianza y normas orientadas al beneficio mutuo, para lograr condiciones adecuadas de habitabilidad (Putnam, 1993).

En una sociedad diversa y con brechas de desigualdad profundas es notorio cómo en los patrones de concepción de la vivienda, el entorno y las relaciones vecinales se expresan los códigos culturales. En Arequipa, ciudad ubicada en la sierra sur, la cosmovisión andina caracterizada por la ayuda mutua se recrea en la ciudad y constituye un recurso que aporta a la acción colectiva. En Piura, ciudad de la costa, los pobladores comparten también vínculos comunitarios, reflejados en la gestión de los espacios colectivos para mejorar la calidad de vida. Al recorrer las calles de estos barrios y visitar sus casas, se observa cómo se gestiona la escasez de recursos en el marco de una coexistencia social que favorece la acción de los residentes, que dejan su huella en la configuración urbana en constante transformación. La heterogeneidad de la morfología construida evidencia los cambios en el uso del espacio a través del tiempo.

Las prácticas de innovación social de los residentes

La innovación social alcanza especial importancia en contextos de vulnerabilidad (Moulaert *et al.*, 2005; Tello-Rozas, 2016). Es relevante evaluar sus limitaciones y ventajas para desarrollar políticas habitacionales que institucionalicen prácticas socialmente innovadoras. El tejido urbano informal construido por la gente en los barrios de vivienda social requiere el interés de las políticas públicas para lograr condiciones adecuadas. Es resultado del esfuerzo de las familias y de otros actores que participan en la construcción: maestros de obra y albañiles, experiencia que denominamos *innovación social* y es entendida como la capacidad creativa de los residentes para adecuar el medio construido a necesidades concretas y a patrones socioculturales. Según Hernández-Ascanio, Tirado-Valencia y Ariza-Montes: “el estudio de la innovación social presta atención a los valores, sistemas de creencias y

prácticas sociales que se ponen en juego a la hora de diseñar e implementar acciones de innovación social” (2008, p. 1).

Al indagar sobre esta iniciativa, se perciben entre las partes (propietarios y maestros de obra) acuerdos económicos basados en relaciones amicales y de parentesco. Existe un potencial para catalizar el capital social e impulsar redes sociales informales que difunden prácticas y técnicas orientadas a favorecer la innovación social. Este recurso puede facilitar el desarrollo económico urbano de los barrios, al propiciar el encuentro de iniciativas creativas y emprendedoras para resolver problemas vinculados a la calidad de vida. Para darles sostenibilidad a estas prácticas ciudadanas, la política pública puede cumplir un rol importante, porque el resultado no es siempre óptimo y los problemas de funcionalidad pueden resolverse con asistencia técnica incorporada en los programas de vivienda social.

El encuentro del conocimiento técnico-científico con el saber popular genera complejas relaciones culturales, que redimensionan el diseño urbano y arquitectónico original en función de los intereses de las familias. Las prácticas constructivas del conocimiento local se superponen a las racionalidades arquitectónicas, dando paso a la *vivienda en proceso*, que incorpora elementos que el diseño técnico omitió, para adaptar las edificaciones al medio físico natural, así como a los deseos e idiosincrasia de sus ocupantes. Esta situación demanda vincular la propuesta técnica de las empresas constructoras con la innovación social de los habitantes, que asumen costos adicionales para mejorar la vivienda que otorga la política habitacional. En Arequipa, se instalan paneles solares en las casas, lo que evidencia un potencial para el planeamiento de barrios sostenibles de vivienda social. En Piura, se incorporan elementos de sombra en las viviendas para protegerlas de las altas temperaturas y las fuertes lluvias; el área diseñada para garaje se convierte en una terraza construida con materiales de la zona, para bajar la sensación térmica. La gente ha desarrollado un modelo local de acondicionamiento climático: la *casa sombrero*, fruto de la inventiva popular, que tiene una cobertura metálica sobre la superficie construida, la que atempera la vivienda y la guarece de las lluvias del verano, tipo de vivienda que, con el apoyo técnico de la política pública, podría consolidarse como vivienda sostenible.

Figura 4: Vivienda TP y “casa sombrero”, Piura



Fuente: Fotos de Christian Dongo Fernández.

El proceso de innovación puede ser indefinido en el tiempo y depende de los recursos económicos, el crecimiento de las familias y sus aspiraciones. El conocimiento empírico rescata las tecnologías convencionales y genera soluciones constructivas. Lo construido por los residentes tiene un efecto positivo en el sentido de pertenencia y en la integración a la comunidad. A partir del modo de habitar las personas, familias y organizaciones vecinales se apropian del medio construido, aspecto clave a considerar en la concepción de las edificaciones en los barrios de vivienda social. La iniciativa popular tiene limitaciones, se enfrenta con los intereses del Estado y del mercado en la gestión de la producción del hábitat, y surgen contradicciones entre la racionalidad técnica formal y la racionalidad popular en la recreación del espacio urbano.

La cultura innovadora en los barrios de vivienda social debe llamar la atención de diseñadores, empresas constructoras y Estado, para que la política urbana renueve la concepción del urbanismo y valore la dimensión socio-cultural expresada en el significado otorgado por los habitantes a la innovación que realizan. Como señala Lefebvre:

Los urbanistas [...] creen dominar el espacio y únicamente ejecutan [...]. Esta estrategia oprime al “usuario”, al “participante” o al simple “habitante”. Se le reduce no sólo a la función de habitar (a la habitación como habitar) sino también a la función de comprador de espacio que realiza la plusvalía. (1983, p. 159)

Los testimonios recogidos valoran la oportunidad de ampliar y mejorar la casa “de a poco con el paso del tiempo”, “de acuerdo a nuestra necesidad y gusto”. Se destaca la preferencia por la vivienda unifamiliar asentada en un terreno y se expresa un vínculo ancestral con la tierra, en una sociedad de tradición andina. Esta visión es justificada también con un criterio pragmático: “Una casa independiente tiene mayores posibilidades para las ampliaciones y redistribución de los ambientes” (Miguel, 32 años, barrio TP). En el espacio privado de la casa se despliegan relaciones de parentesco, de género, económicas y religiosas, entre otras, que constituyen, según Augé (2000), un *lugar antropológico* que confiere sentido a aquellos que lo habitan. Al ingresar a las viviendas, se observan los roles en el espacio doméstico, las relaciones de género, los recintos con símbolos de la religiosidad popular y, en la puerta de entrada, la sábila para proteger el hogar de maleficios, ya que cohabitan referentes religiosos con creencias de la cultura tradicional. En este espacio cotidiano resalta el rol de la mujer, en algunos casos como jefa de hogar y activa participante en el proceso de reforma de la vivienda. Lo señalado da sentido a un modo de habitar, la casa no es solo un objeto construido, sino que muestra la inventiva que la gente plasma en el uso del espacio, a la vez que es imaginario que ayuda a comprender cómo viven y sienten la ciudad los residentes de los barrios de vivienda social. Esta experiencia transcurre en el escenario de una sociedad globalizada y entendemos que concibe el lugar no solo como el espacio de la vida real, sino también como espacio virtual en el cual los actores sociales interactúan a través de los flujos informáticos, dentro y fuera del espacio local.

Reflexiones finales

Como ocurre a nivel global, en Perú la política habitacional neoliberal privatiza el acceso a la vivienda. El hábitat y, en particular, la vivienda, se mercantilizan, el sector privado produce en serie viviendas de interés social, y ninguno de ellos se constituye en un satisfactor adecuado como lugar de residencia. La localización de la vivienda social en la periferia urbana de las ciudades intermedias agudiza las desigualdades socioeconómicas de los sectores de bajos recursos, beneficiarios de la política habitacional.

El tipo de vivienda adjudicado es homogéneo, diseñado y construido en distintas ciudades del país sin considerar las características del medio físico natural ni la diversidad sociocultural de la población. Se ignoran los desafíos del cambio climático, distintos en cada región. Los residentes, para adecuar el modelo de vivienda estandarizado y el entorno a sus modos de habitar, desarrollan estrategias de adaptación-apropiación de la vivienda y los espacios colectivos, y reflejan así su capacidad de innovación. Las viviendas son modificadas, a pesar de los problemas técnicos que obstaculizan su adecuación. El costo adicional asumido por los habitantes encarece el acceso a la vivienda.

El análisis de las representaciones sociales y las prácticas de los residentes en los barrios de vivienda social aproxima a la experiencia cotidiana. Los imaginarios compartidos por los habitantes expresan la carga simbólica del lugar, así como la demanda por mejorar las condiciones de habitabilidad. Esta perspectiva sociocultural puede contribuir a orientar las políticas habitacionales.

Se han identificado distintas prácticas de apropiación y valoración del espacio que parten de la experiencia de habitar en estos barrios y de relacionarse con el resto de la ciudad. Existen representaciones diferenciadas entre los residentes de los barrios UPIS y TP que inciden en el diseño y área de las viviendas, como aspectos que facilitan o dificultan el proceso de adaptación. Las UPIS y el barrio TP en Piura cuentan con espacios públicos que propician la identificación con el lugar. En Arequipa, el barrio TP no dispone de espacios para el encuentro ciudadano que contribuyan a consolidar el sentido de pertenencia, lo que acentúa la marginación urbana.

Si bien la vivienda social tiene un valor de uso central, cumple a la vez un rol fundamental en la reproducción social de las familias, porque las ampliaciones realizadas constituyen en muchos casos un activo que genera ingresos. Las redes familiares y amicales, que son parte del capital social de los residentes de estos barrios, no solo han contribuido a la integración social, sino también a crear un sentimiento de arraigo que es muy importante para la identidad del barrio.

En el contexto global, la sociabilidad entre los habitantes de los barrios estudiados es influenciada por el individualismo y no está exenta de conflictos; sin embargo, existen relaciones de confianza que se recrean en el espacio compartido y son el punto de convergencia ante la ausencia del Estado, para tratar de resolver las carencias en la vida urbana.

Referencias bibliográficas

- Adams, N. y J. Golte (1990). *Los caballos de Troya de los invasores: estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Augé, M. (2000). *Los no lugares. Espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa.
- Banco Mundial (2016). *Perú. Hacia un sistema integrado de ciudades*. Lima: Banco Mundial.
- Boudon, P. (1971). *Die Siedlung Pessac: Vierzig Jahre Wohnen a Le Corbusier*. Gütersloh: Bertelsmann Fachverlag.
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Caldas, P. (2016). Transferencia de la idea urbana de ciudad-jardín y apropiación del modelo construido de la “Unidad Vecinal” en Lima. *INVI*, 31(87), pp.87-113.
- Calderón, J. (2015). Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. *EURE*, 41(122), pp. 27-47.
- Calderón, J. y P. Vega-Centeno (2016). La cuestión urbana en Perú: balance y perspectivas para el siglo XXI. En P. Metzger, J. Rebotier, J. Robert y P. Urquieta (eds.). *La cuestión urbana en la región andina*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, pp. 175-221.
- Cámara Peruana de la Construcción (2011). *XVI Estudio: El mercado de edificaciones urbanas de Lima Metropolitana y el Callao*. Lima: CAPECO.
- Castells, M. (2006). *La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cubillos, R. A. (2006). Vivienda social y flexibilidad en Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 10(1), pp. 124-135.
- Duhau, E. y A. Giglia (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Degregori, C.; C. Blondet y N. Lynch (2014). *Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Fique, L. (2008). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. *Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), pp. 73-89.
- Harms, H. (1983). Zur Geschichte der Selbsthilfe. Praxis und Ideologie. *Trialog*, 1, pp. 9-13.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *Sin permiso*, 5 de octubre. Disponible en: <<http://www.sinpermiso.info/textos/el-derecho-a-la-ciudad>> [acceso 25/11/2021].
- Hernández-Ascanio, J.; P. Tirado-Valencia y A. Ariza-Montes (2016). El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 88, pp. 165-199.
- Hidalgo, R.; V. Alvarado; P. Quijada y D. Santana (2017). Estado y propiedad: la política de vivienda social y la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile. *Revista de Ciencias Sociales*, 9(32), pp. 11-33.

- Imilan, W.; P. Olivera y J. Beswick (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *INVI*, 31(88), pp. 163-190.
- Imilan, W. (2017). Luchas y demandas por la vivienda indígena urbana. Emergencia de conjuntos de vivienda subsidiada para población indígena urbana en Chile. *AUS*, 21, pp. 61-67.
- Instituto Nacional de Defensa Civil-OEA (2009). *Mapa de peligro de origen climático. Programa de Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible en Piura y Machala*. Lima: INDECI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021). *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2020*. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2020/Pobreza2020.pdf> [acceso 5/2/2022].
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). *Producción y empleo informal en el Perú*. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/libro.pdf> [acceso 20/12/21].
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Perú: crecimiento y distribución de la población, 2017. Primeros resultados*. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf> [acceso 27/10/2021].
- Kemeny, J. (1992). *Housing and social theory*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Lefebvre, H. (1983). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lobo, S. (1984). *Tengo casa propia: organización social en las barriadas de Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Magri, A. J. (2013). El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo: Análisis aplicado a la experiencia de Uruguay. *INVI*, 79(28), pp. 17-59.
- Mathéy, K. (2017). Other Housing Strategies. *Dialog*, 4(123), pp. 1-2.

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2020). Nota de prensa. Oficina General de Comunicaciones, 30 de agosto. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/vivienda/noticias/296898-el-94-7-de-bonos-del-programa-techo-propio-han-sido-otorgados-a-familias-en-las-regiones-del-pais>> [acceso 27/12/21].
- Morillo, A. (2011). Representaciones sociales de la vivienda urbana indígena: Una aproximación desde los Wayuu en Maracaibo, Venezuela. *Espacio Abierto*, 20(1), pp. 159 -190.
- Moscovici, S. (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Argentina: Huemel.
- Moulaert, F.; F. Martinelli; E. Swyngedouw y S. González (2005). Towards alternative model(s) of local innovation. *Urban Studies*, 42(11), pp. 1969-1990.
- Municipalidad de Cayma (2015). *Plan de Desarrollo Urbano de Cayma. Arequipa*. Disponible en: <http://www.municayma.gob.pe/v/images/Obras/PUD-municipalida_2006-2015/06_-LOURBANOb.pdf> [acceso 12/7/2021].
- Navas, C. (2016). La vivienda y el hábitat en las representaciones sociales de los sin techo. *Estudios Centroamericanos*, 75(760), pp. 109-128.
- ONU-Hábitat (2016). *Urbanización y desarrollo: futuros emergentes*. Nairobi: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Ortiz, E. (2015). Ciudades del futuro ¿imperio del dinero o territorio de la gente? En T. Bolívar, M. Rodríguez y J. Erazo (coords.). *Ciudades en construcción permanente. ¿Destino de casas para todos?* Quito: Ediciones Abya-Yala, pp. 35-54.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Salinas, L. (2016). La política de vivienda y gestión metropolitana en la expansión de la periferia de la Zona Metropolitana de la ciudad de México. *Cuadernos Geográficos*, 55(2), pp. 217-237.
- Seminario, P. y M. Ruiz (2008). *Discusión y alternativas de las políticas de vivienda en el Perú (1990-2007)*. Lima: Departamento de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/28696>> [acceso 14/11/2021].
- Tello-Rozas, S. (2016). Inclusive innovations through social and solidarity economy initiatives: A process analysis of a Peruvian case study. *Voluntas: Revista internacional de organizaciones voluntarias y sin fines de lucro*, 27(1), pp. 61-85.

- Turner, J. (2018). *Autoconstrucción. Por una autonomía del habitar. Escritos sobre vivienda, urbanismo, autogestión y holismo*. Edición de K. Golda-Pongratz, J. L. Oyón y V. Zimmermann. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Ward, P. M.; E. Jiménez y M. Di Virgilio (2014). Intensive study methodology for the analysis of self-help housing consolidation, household organization and family mobility. *Current Urban Studies*, 2(2), pp. 88-104.
- Yamada, G.; J. F. Castro y N. Oviedo (2016). *Revisitando el coeficiente de Gini en el Perú. El rol de las políticas públicas en la evolución de la desigualdad*. Documento de discusión. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico. Disponible en: <<https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1423/DD1606.pdf>> [acceso 28/1/2022].

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en un 70% por Edith Aranda Dioses y en un 30% por Patricia Caldas Torres.

Nota

Aprobado por Paola Mascheroni (editora responsable).

GENEALOGÍA DE LA POBREZA ENERGÉTICA Y DEL DERECHO A LA ENERGÍA

RACIONALIDAD DEL CÁLCULO, EPIGRAMA “DESARROLLO” Y DERECHOS HUMANOS

Franco David Hessling Herrera

Resumen

Desde la mirada de genealogista que propone Foucault, en este ensayo se reconstruye la emergencia, la potencialidad y los límites de las nociones “pobreza energética” y “derecho a la energía”, que tienen pleno auge en el ámbito de los derechos humanos, uno de los grandes regímenes de veridicción contemporáneos. Ambas nociones estuvieron vinculadas desde un principio con una idea central desde la derrota militar de Hitler: el desarrollo. El problema energético, entonces, se presenta como parte de la agenda mundial a medida que lo sustentable y luego lo sostenible van complementando los desarrollos anhelados por la mancomunidad estatal aglutinada en la Organización de las Naciones Unidas. En la actualidad, estas nociones permiten pensar los alcances de la transición energética.

Palabras clave: derecho a la energía, pobreza energética, transición energética, desarrollo sostenible.

Abstract

Genealogy of energy poverty and the right to energy. Rationality of calculation, epigram “development” and human rights

From the genealogist’s point of view proposed by Foucault, this essay reconstructs the emergence, potentiality and limits of the notions of “energy poverty” and “right to energy”, which are at their peak in the field of human rights, one of the great contemporary regimes of truth. Both notions have been linked from the outset to a central idea since Hitler’s military defeat: “development”. The energy problem, then, is presented as part of the world agenda as the sustainable and then the sustainable are complementing the developments desired by the state commonwealth agglutinated in the United Nations Organization. At present, these notions allow us to think about the scope of the energy transition.

Keywords: right to energy, energy poverty, energy transition, sustainable development.

Resumo

A genealogia da pobreza energética e o direito à energia. Racionalidade de cálculo, epigrama “desenvolvimento” e direitos humanos

Do ponto de vista do genealogista proposto por Foucault, este ensaio reconstrói a emergência, potencialidade e limites das noções de “pobreza energética” e “direito à energia”, que estão em seu auge no campo dos direitos humanos, um dos grandes regimes da veridificação contemporânea.

Ambas as noções foram ligadas desde o início a uma ideia central desde a derrota militar de Hitler: “desenvolvimento”. O problema energético, portanto, é apresentado como parte da agenda global como o sustentável e depois o sustentável complementa os desenvolvimentos desejados pela comunidade de estados sob o guarda-chuva das Nações Unidas. Hoje, estas noções nos permitem pensar sobre o escopo da transição energética.

Palavras-chave: direito à energia, pobreza energética, transição energética, desenvolvimento sustentável.

Franco David Hessling Herrera: Licenciado en Ciencias de la Comunicación y especialista en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Salta (UNSa), Argentina. Maestrando en Derechos Humanos, doctorando en Ciencias con orientación en el área de Energías Renovables y docente de la UNSa.

ORCID iD: 0000-0002-9921-7482

Email: hesslingherrerarfranco@hum.unsa.edu.ar

Recibido: 25/05/2022.

Aprobado: 13/10/2022.

Programa teórico-metodológico

En relación con el problema actual de lo que se denomina derechos humanos, bastaría con ver dónde, en qué país, de qué manera, en qué forma se lo reivindica para advertir que, de vez en cuando, se trata en efecto de la cuestión jurídica de los derechos del hombre, y en otros momentos se trata de esta otra cosa que, con referencia a la gubernamentalidad, es la afirmación o la reivindicación de la independencia de los gobernados.

Michel Foucault (en su segunda clase del curso
Nacimiento de la Biopolítica, 1979)

Una cosa es segura: interesa menos definir el derecho a la energía y la pobreza energética que, en cambio, explicarlos como singularidades en una situación que posibilita la existencia de un determinado régimen de veridicción (Florence [Foucault], 1984): los derechos humanos.¹ Hay que admitir la multiplicidad de discusiones en el ámbito de los derechos humanos, que van desde posiciones liberales clásicas (Faundez Ledesma, 2014) hasta perspectivas críticas (Gallardo, 2008; Herrera Flores; 2008; Gándara Carballido, 2015), pero detenerse con énfasis en la idea de los derechos humanos como una gramática internacional en disputa, es decir, como un régimen de veridicción, una gramática en un sentido del discurso como acción, más a tono con la propuesta de Van Dijk (2005) que con los *speech acts* de Searle (Green, 2020). Los derechos humanos como régimen de veridicción que se perfila desde mediados del siglo XX no son solo textualidades o discursos, son prácticas

1 De acuerdo a Foucault, al referirse a su propia empresa filosófica bajo el seudónimo de Maurice Florence, las “*veridictions*” en torno a lo falso y lo verdadero son útiles para comprender los procesos de objetivación y subjetivación en la historia de la humanidad. Por supuesto, dentro de esa historia, se considera que los derechos humanos son una arena de disputas por las formas de decir lo verdadero. “La objetivación y la subjetivación no son independientes una de la otra. De su desarrollo mutuo y de los lazos recíprocos nacen lo que podríamos denominar los ‘juegos de verdad’. En otras palabras, este no es el descubrimiento de las cosas verdaderas, sino las reglas según las cuales aquello que un sujeto puede decir acerca de ciertas cosas deriva del problema de verdad y falsedad. En suma, la historia crítica del pensamiento no es ni una historia de las adquisiciones ni una historia de los enmascaramientos de las verdades; es la historia de las *veridictions*, entendidas como las formas según las cuales los discursos susceptibles de ser llamados verdaderos o falsos se articulan en un campo particular. ¿Cuáles fueron las condiciones de este surgimiento?; ¿qué tipo de precio tuvo que pagarse?; ¿cuáles han sido los efectos de lo real?; ¿y de qué manera, al relacionar un cierto tipo de objeto con modalidades específicas del sujeto, se ha constituido el a priori histórico de una experiencia para un tiempo, un clima e individuos específicos?”, se pregunta Foucault (Florence [Foucault], 1984, p. 3).

discursivas y no discursivas que tornan inteligible el mundo contemporáneo (Abraham, 2014). Como régimen de veridicción, son un fenómeno emergente de este momento histórico.

La genealogía en el sentido nietzscheano, que Foucault recupera en el capítulo “Nietzsche, la genealogía, la historia” de la *Microfísica del poder* (1992),² contribuye a pensar el derecho a la energía y la pobreza energética como emergentes dentro de un régimen de veridicción, los derechos humanos, que a su vez son emergente de un modo de existencia situado históricamente: desde la posguerra, tras la derrota de Hitler. La situacionalidad espacial es más difícil de explicar porque, como régimen de veridicción, se propone universal. Sin contar las objeciones situacionistas que pudieran emerger a partir de que descifremos formas de entender a los extraterrestres, si los hubiera, dentro mismo del planeta ya hay una enorme diversidad que rebate esa pretensión de universalidad como uniformidad.

¿Cómo, entonces, reconciliar el trabajo genealógico con una gramática que pretende un universal antropológico desde su mismísima declamación prístina de *derechos humanos universales*? El parámetro sobre una vida mejor para la mayoría, sea esta humana o no, puede considerarse un principio para todos los seres vivos, el principio de vida digna. Será un tema todavía por resolver cómo garantizar el “consentimiento libre, previo e informado” de las especies no humanas. Ni hablar respecto a los extraterrestres, a los que, igual que a los terrícolas, se podría considerar ciudadanos universales, como los derechos que se consagran a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. En algún sentido, tal vez algo romántico, la idea de vida digna en modos de existencia siempre en *present continuous* podría ser un piso aceptable para universalizar. En ese punto nos toma por asalto una contradicción casi fatal: no estamos seguros de que, amén de nuestro planeta, haya vida en el resto del universo. Así las cosas, no podemos considerar que un parámetro para universalizar derechos sea la vida digna. Ni la muerte digna.

Salgamos de esa tortura mental a la que esa contradicción nos enfrenta diciendo que cuando los discursos de los derechos humanos hablan de “vida digna”, lo que quieren decir es “modos de existencia” y que cuando hacen

2 Dice Foucault en el comienzo de ese capítulo: “La genealogía es gris; es meticulosa y pacientemente documentalista. Trabaja sobre sendas embrolladas, garabateadas, muchas veces reescritas. Paul Ree se equivoca, como los ingleses, al describir las génesis lineales, al ordenar, por ejemplo, con la única preocupación de la utilidad, toda la historia de la moral: como si las palabras hubiesen guardado su sentido, los deseos su dirección, las ideas su lógica; como si este mundo de cosas dichas y queridas no hubiese conocido invasiones, luchas, rapiñas, disfraces, trampas. De aquí se deriva para la genealogía una tarea indispensable: percibir la singularidad de los sucesos, fuera de toda finalidad monótona; [...] La genealogía no se opone a la historia como la visión de águila y profunda del filósofo en relación a la mirada escrutadora del sabio; se opone por el contrario al despliegue meta-histórico de las significaciones ideales y de los indefinidos teleológicos. Se opone a la búsqueda del ‘origen’” (Foucault, 1992, pp. 7-8).

mención a los “derechos humanos universales”, es por el ámbito de jurisdicción y no por los sujetos de derecho —los sujetos de derecho siguen siendo solo los humanos, incluso ciertos humanos y no otros, pero el alcance de esos derechos es en cualquier parte y para cualquiera de esos ciertos humanos, es decir, tienen jurisdicción universal—.

Aclarados estos términos, la emergencia de los derechos humanos como régimen de veridicción permitió que se fueran repensando las formas de ponernos de acuerdo sobre qué es la vida humana digna y, además, qué creemos los humanos —ciertos humanos— que es la vida digna de humanos y no humanos que habitamos la Tierra. Desplazados hacia un modo de interrogarnos de genealogista, podríamos cuestionarnos cómo en este régimen se catalogan las diferencias y se las cristaliza, al mismo tiempo que se van abriendo nuevas discusiones para novedosos modos posibles de vida digna. Clausuras y aperturas en la compleja trama de fuerzas que enmaraña una situación histórica que, desde mediados del siglo pasado, se podría llamar la era de los derechos humanos como gran régimen de veridicción a escala global.

Y eso da pie para la última delimitación metodológica con respecto de la genealogía nietzscheana-foucaultiana para asumir los derechos humanos como régimen de veridicción: aunque se los observa como un emergente singular de un momento histórico situado, su trascendencia es mundial dadas las características globalizadoras y de hipercomunicación del actual momento de la historia de la humanidad.

Las vidas dignas posibles, múltiples, heterogéneas y relacionales suponen una jerarquización de conductas, capacidades y posibilidades. No toda posibilidad conductual puede ser considerada un derecho humano, porque ello vaciaría de sentido la idea de derecho: si todo es derecho, nada se distingue como tal. Así, consideramos que ciertas condiciones de vida son elementales para pensar cualquier vida digna posible. En esa línea distinguimos un aspecto particular de la energía: como un conjunto de servicios públicos imprescindibles, como el gas domiciliario y la electricidad. De alguna forma, es la idea de “bien social” que Guzowski le endilga a la energía:

La energía es, finalmente, un medio para la satisfacción de necesidades que se manifiestan en las siguientes cinco grandes categorías de usos: necesidades térmicas, necesidades de fuerza motriz, necesidades de iluminación, necesidades electrónicas y necesidades de materias primas (Bouielle, 2004). Por tanto, este autor define a la energía como un bien que puede contribuir en combinación con otros bienes y servicios a la satisfacción de necesidades del hombre que vive en sociedad. Sin embargo, el tipo de necesidades que satisface son de primera necesidad, claves y determinantes en cualquier sistema económico. Es entonces que la energía desde esta perspectiva de estudio es considerada como un bien social. (2010, p. 3)

Con actitud de genealogista, se reconstruirá la emergencia del derecho a la energía y la pobreza energética en el ámbito de los derechos humanos, que no es otra cosa que un régimen de veridicción que actúa en concierto con la agenda mundial de las mancomunidades estatales hegemónicas, luego del fracaso de la empresa totalitaria de los nazis y los fascistas. Además, se describirá con el mismo ojo genealógico la vigencia del problema energético en la actualidad a la luz del conflicto bélico en Ucrania.

Todo ello se hará con el objetivo de perfilar las limitaciones y potencialidades de ambas nociones —pobreza energética y derecho a la energía—, como parte de la gramática de los derechos humanos. Tras los recorridos particulares de cada noción, que se trabajarán de modo genealógico, se planteará un cierre para este trabajo en el que se atisben algunos de esos límites y potencialidades en un sentido relacional, no comparativo. Es decir, se considerará que, desde el régimen de veridicción de los derechos humanos, el derecho a la energía y la pobreza energética son nociones que actúan en conjunto, no como compartimentos conceptuales abstraídos que puedan graficarse en un cuadro comparativo. De allí que en ese cierre de potencialidades y limitaciones se recupere una misma discusión contemporánea subyacente a ambas nociones: la transición energética.

Genealogía de la pobreza energética

Los estudios que entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX se pueden catalogar como iniciáticos de la sociología comprensiva tienen a Max Weber como figura conspicua. El alemán aportó una serie de conceptos de gran valor para entender la sociedad capitalista y las religiones, pero se tomará uno en particular que conviene mencionar para trazar la genealogía de la pobreza energética: la racionalidad del cálculo (Weber, 2016). Esa racionalidad, dice Weber, distingue al “espíritu del capitalismo” e impone una vida de virtud anclada en el método, en el direccionamiento y en el cálculo. A partir de ese capitalismo de principios de siglo XX que describe Weber se imponen la cuantificación, la mensurabilidad y la estadística como régimen de veridicción central de las sociedades contemporáneas. El imperativo del número, diríamos, parafraseando la ética de Kant.

Conceptualmente, la pobreza existía desde los orígenes mismos de la sociedad de intercambios. Aunque sea un reduccionismo eurocéntrico, podríamos situar ese momento histórico en el mercantilismo, que irrumpió tras la evanescencia de la sociedad feudal de la Europa mediterránea. A partir de la instalación de una manera de estructurar las dinámicas de socialización guiadas por el intercambio —que ocurrió con el mercantilismo—, la división del trabajo reemplazó al autoabastecimiento de modo definitivo. Una vez que advinieron las organizaciones fabriles, los avances tecnológicos en materia de producción y las revoluciones industriales, la organización social fue ge-

nerando masas de fuerza de trabajo inútiles para el sistema de producción, distribución e intercambios. Primero fueron tratados como vagos y criminalizados por las leyes de entonces, como bien demuestra Marx, y luego se los tomó como el problema de la “pauperización”, creando incluso impuestos de beneficencia (Marx, 2005). El orden jurídico, como vemos, funcionaba entonces como multiplicador de poder: criminalizando primero y asistiendo después (Foucault, 2016).

En opinión de Foucault en el curso Nacimiento de la Biopolítica, esa función de veridicción de las leyes e impuestos, a partir de mediados del siglo XVIII opera como forma externa de crear mecanismos de autolimitación del arte de gobernar (Foucault, 2016). Con el surgimiento del arte liberal de gobernar y de la economía política se colocará al mercado como lugar de veridicción. Ese asunto no se relaciona con los fines de este ensayo y por ello no se ahondará, pero sirve mencionarlo para recuperar el estudio de los regímenes de veridicción del filósofo francés, que, como se ha dicho, inspira el enfoque teórico-metodológico de este trabajo.

Decíamos que aquella pauperización no se medía estadísticamente, se asumía como problema porque sin trabajadores con poder de consumo no hay expansión del capital posible. Así las cosas, en concomitancia con las ideas de Keynes y de la escuela neoclásica de Viena, a uno y otro extremo del pensamiento liberal, surge el cálculo político de que no bastaba con sofisticar la producción, sino que, además, había que pensar maneras de potenciar la demanda o las ventas, según cómo se lo mire. A partir de entonces, la pobreza no es solo por la pérdida de soberanía de los trabajadores sobre sus condiciones de existencia, sino que ocurre como fenómeno económico que se debe mensurar para administrar un/los gobierno/s.

Partiendo de que la pobreza se debe mensurar como cálculo de gobierno, desde principios de siglo XX la discusión ha sido cómo medirla. No tanto qué entender por pobreza, sino cómo medirla. Empero, en el cómo va encerrado el qué. Entonces, primero que nada, el pobre es pobre por sus ingresos —su (in)capacidad de compra, su (*unpower*)poder de consumo, su (im)potencia de gasto—. El pobre es el humano que ve reducido su potencial de consumir. En definiciones más amplias y recientes sobre qué es y cómo medir la pobreza, han surgido posiciones que la entienden como una situación multidimensional (Alkire y Foster, 2011; Arévalo y Paz, 2016) y, a partir de allí, la posibilidad de discriminar distintas “pobrezas”, como la pobreza energética.

La pobreza energética surgió como concepto en la literatura académica anglosajona de origen británico en los setenta (Boardman, 1991), en paralelo a la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y a poco tiempo del impacto del *shock* del precio del barril de 1973, momento fundacional de la era de los petrodólares y su historia de tensiones entre Occidente y Medio Oriente. *Fuel poverty*, textualmente ‘pobreza de combustible’, siguió la misma secuencia que se estableció con la pobreza en

general: primero se la midió en términos estrictamente dinerarios, quienes gastaran más de un 10% de sus ingresos en servicios hogareños de energía eran considerados “pobres energéticos”, y recién luego se la incluyó en concepciones más amplias como la capacidad para calefaccionar la casa, cocinar y almacenar alimentos, etc.

Desde una perspectiva latinoamericana del asunto, se han abierto debates sobre cómo medir la pobreza energética. En particular, Ottavianelli y Cadena (2017) han sugerido que la cuantificación de la pobreza energética puede incluir variables multidimensionales como el índice de necesidades básicas insatisfechas. Esto ha llevado a que se incluya la gramática de derechos humanos en la discusión sobre pobreza energética, en particular, a partir de la muletilla “vida digna”:

Con respecto a la estimación del estado de pobreza energética, algunos autores ponen énfasis en los aspectos relativos a la desigualdad en el acceso y disponibilidad de los recursos energéticos (Pachauri y Spreng, 2004), la asequibilidad del recurso, o la definición de un estándar energético mínimo que debe ser cubierto para vivir confortablemente (Nussbaumer *et al.*, 2012). (Durán, 2018, p. 12)

La medición de la pobreza energética, tal como el trayecto de la noción medible de pobreza a partir del siglo XX (Álvarez Leguizamón, 2007, 2008), ha estado vinculada a la cuestión del desarrollo. En ese sentido, cobra especial fuerza como noción contemporánea del régimen de veridicción de los derechos humanos a partir de que la idea de desarrollo va siendo ampliada en la agenda internacional. Debido a ello, la pobreza energética se relaciona con la noción de desarrollo sostenible, anclada en los debates propuestos desde los movimientos ambientalistas en los que también se han acuñado otras nociones como “justicia energética”, “soberanía energética” o “transición energética” (Svampa y Viale, 2020; Svampa y Bertinat, 2022).

Además, la pobreza energética también se ancla tanto en la idea de desarrollo como en la racionalidad del cálculo que antes hemos descripto. Así lo admite en su publicación más reciente el propio Observatorio Regional de Energías Sostenibles de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

Garantizar el acceso a una energía asequible, segura y sostenible para todos y todas es un pilar fundamental de los objetivos de desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2018), siendo uno de los elementos base para la satisfacción de una gran variedad de necesidades humanas, el desarrollo económico y humano (Bhatia & Angelou, 2015; Nadimi & Tokimatsu, 2018; Thomson *et al.*, 2017).

Sin embargo, estudios recientes en América Latina y el Caribe han evidenciado las condiciones de acceso desigual a servicios energéticos de calidad en la región (Carvajal *et al.*, 2020; Dehays & Schuschny, 2019; Urquiza & Billi, 2020), documentando la exposición de una proporción relevante de la población a diversas barreras en el acceso a energía: falta de electrificación, uso de combustibles contaminantes, nula o deficiente aislación térmica de las viviendas, alto gasto en servicios energéticos, entre otras.

En este marco, el Observatorio Regional de Energías Sostenibles (ROSE) de la CEPAL, está realizando esfuerzos para poder cuantificar en la región la pobreza energética. (Calvo *et al.*, 2021, p. 7)

El fragmento citado resulta un tanto extenso, pero sirve para demostrar también que los principios del derecho a la energía se vinculan actualmente, por ejemplo en las concepciones del ROSE, con las maneras de “cuantificar en la región la pobreza energética”.

Genealogía del derecho a la energía

No hay que confundir derecho “de” la energía con derecho “a la” energía (Del Guayo Castiella, 2020). Toda la producción jurídica volcada a regular los servicios de energía que son considerados servicios sociales, privados o públicos, es aquello que, siguiendo a Del Guayo Castiella, llamamos derecho de la energía. En otras palabras, es el marco regulatorio de los servicios de energía, que va desde la provisión hasta las licitaciones, pasando por las tarifas y subsidios, sin dejar de considerar los regímenes fiscales y modelos de matriz energética. El derecho de la energía, entonces, es un acervo jurídico sobre el tema energético, en particular, sobre los servicios de energía. En otro orden de cosas, el derecho a la energía es prerrogativa, atribución y potencialidad de los sujetos. Es tener la posibilidad de acceder a energía para calefaccionar, para cocinar, para almacenar alimentos, para enchufar tecnología inteligente, para lavar la ropa, etc. El derecho a la energía está anclado dentro de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de los sistemas de protección de derechos humanos, y ha sido recientemente consagrado en la Asamblea Constituyente de Chile.³

El primer antecedente de mención explícita a la energía como derecho —como potencia de los sujetos—, no como acervo jurídico sobre los servicios de energía, fue la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979):

3 El proyecto de constitución chilena de esa Asamblea finalmente fue rechazado por plebiscito el 4 de septiembre de 2022, aunque introdujo entre sus novedades conceptuales y jurídicas el derecho a la energía (artículo 59 del proyecto rechazado por plebiscito).

en cuyo artículo 14, punto h. insta a los Estados parte a adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer, señalando entre ellas la de “Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, transporte y las comunicaciones”. (Sánchez Suárez, 2018, p. 45)

Esa mención a la electricidad, uno de los servicios energéticos instrumentales del derecho a la vivienda adecuada (art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), es el primer precedente dentro del marco internacional de los sistemas de protección de derechos humanos. Luego, la Observación General n.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, elaborada en 1991 y abocada a analizar el derecho a la vivienda adecuada, resalta que:

todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia. (punto 8, inciso b)

Esa Observación General del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue un año antes de la Cumbre de Río (1992), donde se pusieron definitivamente en la agenda de la ONU la cuestión medioambiental y el problema del cambio climático. A partir de entonces el epigrama “desarrollo” se fue complementando con asuntos vinculados al medioambiente, la mitigación del impacto del Antropoceno y la transición hacia modelos de vida sustentables (Svampa y Viale, 2020). Entonces, se abrieron discusiones en torno al calentamiento global, la emisión de gases de efecto invernadero y el modelo hidrocarburofero. En esa línea se inscribieron las Conferencias de las Partes (COP) —algunas de ellas elocuentes, como la que dio lugar al Protocolo de Kyoto (1997) o la que ofreció luz al Acuerdo de París (2015) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015)— (Guadagni y Cuervo, 2017).

La Agenda 2030 contiene diecisiete objetivos, el séptimo de los cuales es “energía asequible y no contaminante”. Con esa etiqueta se abarcan dos de las dimensiones del “trilema energético” del World Energy Council (Carmacho Parejo, 2013): el acceso y la eficiencia en el uso de energía y la mitigación del impacto medioambiental (Hessling Herrera, González y Cadena, 2021).

En cuanto a los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, el interamericano es el que tiene mayor desarrollo sobre el asunto y lo vincula directamente, igual que la Observación General vista, con el dere-

cho a la vivienda adecuada (Hessling Herrera, Garrido y Gonza, en prensa). Se lo menciona explícitamente como derecho de la comunidad pacux ante el desplazamiento al que fue empujada por el estado guatemalteco (Fallo Río Negro c. Guatemala). En el sistema europeo, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se encaminaron a considerar el problema energético desde un punto de vista más ambiental y menos de acceso y asequibilidad domiciliaria (por ejemplo, el Fallo Fagerskiold c. Suecia). En el sistema africano, el más novel de los ordenamientos de protección de derechos humanos, las menciones al derecho a la energía o temas relacionados directamente con este son todavía inexistentes.

El derecho a la energía forma parte de las consignas que persigue el movimiento ambientalista y ha cobrado especial valor en los últimos tiempos a partir de la mundialización de la “transición energética” (Rosemberg, 2020). Como régimen de veridicción, los derechos humanos y el derecho a la energía dentro de ellos operan como plataforma conceptual para las disputas por esa transición. La transición se ha venido discutiendo en múltiples órdenes, no por ello disociados, a todos los cuales los atraviesa la misma idea de diversificación de la matriz energética hacia la descarbonización. Se ha venido considerando que en Europa el predicado de esa transición energética quedaba allí, mientras que en Latinoamérica se le habían introducido otros horizontes, como “transición popular y justa” (Bertinat, 2022) y transición ecosocial (Svampa y Viale, 2020).

Debates actuales sobre la problemática energética

Para reflexionar sobre la problemática energética, en ejercicio pleno de la mirada de genealogista, se hace ineluctable considerar el actual conflicto bélico causado por la invasión rusa a Ucrania. No es un dato oculto que un gasoducto, el Nord Stream, conecta Rusia con Alemania desde hace poco menos de un quinquenio y que esa relación-codependencia causó un efecto geopolítico en Estados Unidos, potencia predominante en la estructura de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Otra potencia geopolítica, China, se abroqueló con Rusia —con recato público para disimular ese movimiento— y envalentonó la autoestima de un *premier* proclive a patriaradas imperialistas: Vladimir Putin.⁴

Hay, por supuesto, otras causas de la guerra ruso-ucraniana, que son históricas, culturales e incluso políticas y económicas. Aquí enfocamos solo en las tensiones causadas por los recursos energéticos.

Con las sanciones económicas del Occidente transatlántico, Rusia como oferente no tiene dónde colocar sus hidrocarburos y los países de la

4 Se toman en cuenta especialmente las publicaciones del periodista argentino, experto en política internacional, Pedro Brieger, todas a disposición en su bitácora: pedrobrieger.com.

OTAN tienen dificultades para proyectar un escenario de soberanía energética —prescindir del gas ruso—. Así ocurrió, por ejemplo, en el Reino Unido, donde Boris Johnson tuvo que prometer la instalación de plantas eólicas en tierra —no solo marítimas— para seguir cumpliendo con el abastecimiento para la población. Meses después, el mismo Johnson propuso un incentivo fiscal para inversiones en hidrocarburos. Ciertamente es que ahora el primer ministro es Rishi Sunak, pero la línea de los *torys* sigue atendiendo el mismo problema: la urgencia de abastecimiento.

En consecuencia, desde que se inició la invasión rusa en febrero de 2022, se repuso en la agenda mundial con especial vigor la discusión por una “transición energética”. Esa idea no es novedosa, ya se venía tomando en cuenta tanto en movimientos sociales como en la literatura académica (Rosemberg, 2020). Incluso, ya se venía desarrollando un debate público sobre lo energético desde mucho antes. En 2012, el World Energy Council habló de un “trilema energético” (Camacho Parejo, 2013; Hessling Herrera, González y Cadena, 2021) y, más recientemente, se sugirió adherir una cuarta dimensión: el desarrollo tecnológico-industrial nacional (Sabbatella, 2021). La transición energética, en una misma línea que el epigrama “desarrollo sostenible”, es un asunto que para ciertos países ha pasado de ser fundamento solo de la mitigación del impacto ambiental a convertirse también en parte de la producción para garantizar el suministro —el citado caso del Reino Unido, por ejemplo—. El aspecto energético que subyace al conflicto en Ucrania ha hecho emerger toda la complejidad del problema de la transición.

La “democracia del carbono” que menciona Mitchell (2011) se define como el resultado gubernamental, con posibilidades y límites, que se genera a partir de la matriz fósil que la transición energética busca dejar atrás. En términos estrictamente técnicos, el uso predominante del gas contamina menos que el petróleo, pero la irrupción del *fracking*, el fueloil, el *shale oil* y los hidrocarburos *offshore* demuestra que el gas se utiliza más porque conviene económicamente, no ambientalmente (Wyczykier y Acacio, 2022). La clave es la tasa de retorno energético (TSE):⁵

Y es que habría que ser muy ingenuo para creer que la desinversión en combustibles fósiles por parte de las grandes petroleras se deba a su repentina concienciación ecológica y no a las limitaciones geológicas que impiden la extracción y procesamiento de esos combustibles de forma económicamente rentable. (Gutiérrez Escudero, 2021, p. 12)

5 La TSE es definida, en principio, como el saldo entre la energía que se utiliza para generar energía y aquella otra energía que se logra finalmente inyectar los mercados de compra y venta de energía. Ello, en un sentido amplio, se vincula con la rentabilidad de las compañías que invierten en exploración, generación, transporte y distribución de energía.

Por eso hace unos años empezó a caer el precio del barril de petróleo y a comienzos de 2022 se disparó el precio del BTU.⁶ Cuando la TSE del gas se desbalancee, como ocurrió con la del petróleo, el precio internacional del gas en boca de pozo también caerá. Será, entonces, quizá precipitado por guerras gasíferas, tiempo de transición energética insoslayable hacia las energías renovables o no convencionales, como la nuclear.

Cierre, mas no clausura: horizontes posibles

Este ensayo recuperó las situaciones a partir de las cuales emergieron y cobraron fuerza los conceptos de “pobreza energética” y “derecho a la energía”, haciendo hincapié en su relación con lo que hemos asumido como uno de los regímenes de veridicción más importantes en el mundo contemporáneo: los derechos humanos. Ha quedado claro que tanto la pobreza energética como el derecho a la energía tienen que ver con un epigrama de las prácticas discursivas y no discursivas —acciones políticas principalmente— de la mancomunidad mundial ONU, hegemónica a partir de mediados del siglo XX: el epigrama “desarrollo” (Svampa, 2010). Desde que se introdujo en la agenda pública y política, ese concepto ha ido animando diferentes discusiones y, por supuesto, se han ido redefiniendo sus alcances (Rist, 2002). Al calor de esas redefiniciones y de los postulados del movimiento ambientalista, al “desarrollo” se le adosó la idea de “sustentable” (Gudynas, 2010), que luego tornó en una noción más justa para los intereses heterogéneos de esa mancomunidad estatal: el “desarrollo sostenible”. Si bien en el marco de los derechos humanos el derecho a la energía está vinculado al derecho a una vivienda adecuada, no es menos cierto que la problemática energética cobró especial valor a partir de las perspectivas de protección medioambiental. Por esa razón, y en afán de que el asunto no se torne un *brief*, Gutiérrez Escudero (2021) advirtió que con una transición hacia el uso de energías renovables sin cambios sociales o estructurales que modifiquen el lucro de las empresas —*greenwashing*— no habrá mundo habitable con diversidad de modos posibles de vida digna. Siguiendo con Svampa y Viale (2020), el horizonte transicional se debe proponer como “socio-ecológico”, con justicia, equidad e igualdad en la diferencia dentro del combo (Svampa y Bertinat, 2022). Para ello, claro, el régimen de veridicción de los derechos humanos se pondrá en disputa entre intereses estatales, de ciertos Estados, intereses estatales, de otros Estados, intereses particulares, de individuos, intereses particulares, del capital, e intereses colectivos del resquicio de idealistas que no se resignan al imperio global del *yourself*.

6 Unidad de medida del gas natural de origen británico, que al ser adoptada internacionalmente facilitó que el gas se volviera un *commodity*.

Tanto la transición energética como los derechos humanos, como se observa, permanecen bajo disputa según qué actor —desde qué intereses— diga sus “verdades” al respecto. En ese cuadrilátero de tensiones por lo verdadero y lo falso, ingresan el derecho a la energía y la pobreza energética como nociones de la perspectiva que asume los derechos humanos como procesos de lucha por el goce del más amplio espectro de modos posibles de vida digna y se acogen como nociones de la perspectiva crítica (Gallardo, 2008; Herrera Flores, 2008; Gándara Carballido, 2015).

El potencial del derecho a la energía y la pobreza energética radica principalmente en que permiten poner en diálogo esa perspectiva crítica de los derechos humanos con otras tendencias de movimientos sociales e instituciones científicas: la transición energética ecosocial, justa y popular y los procesos tecnológicos de eficiencia energética y seguridad en el suministro de los servicios básicos de energía. Esas articulaciones también alcanzan lazos con el movimiento sindical y con estudiantes inclinados a una sensibilidad ecologista.

El límite más notorio se deriva del mismo contexto: la procedencia del derecho a la energía y la pobreza energética de la perspectiva crítica los condiciona como elementos aglutinantes para conciliar los variados intereses de los actores que ponen sus *veridictions* en disputa. En ese punto, ambas nociones tienen sesgos liberales y hasta mercantiles —el afán de cálculo y cuantificación, por ejemplo—, pero están incrustadas sobre todo en la actual perspectiva de derechos de los colectivos y pueblos para tener condiciones multidimensionales que permitan desarrollar diversos modos de vida digna.

El desafío, en adelante, será revalorizar aquellos anclajes del derecho a la energía y la pobreza energética que las definen y sostienen desde una perspectiva crítica de los derechos humanos, tanto como desde un programa ambicioso en cuanto a transiciones (ecosociales, justas y populares).

Referencias bibliográficas

- Abraham, T. (2014). *Los senderos de Foucault*. Buenos Aires: Eudeba.
- Alkire, S. y J. E. Foster (2011). *Understanding and misunderstandings of multidimensional poverty measurement*. Oxford: OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative).
- Álvarez Leguizamón, S. (2008). *La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano*. Bogotá: CLACSO.
- Álvarez Leguizamón, S. (2007). Concentration of wealth, millionaires, and reproduction of poverty in Latin America. *Sociologías*, 18, pp. 38-73.

- Arévalo, C. y J. Paz (2016). Privaciones múltiples en la Argentina: diferencias entre hogares con jefatura masculina y hogares con jefatura femenina. *Notas de Población*, 41, pp. 169-190.
- Bertinat, P. (2022). Pablo Bertinat: “La transición energética no es un problema tecnológico, sino un problema social, económico, político y ambiental que tiene que ver con la organización de la sociedad”. *Tricontinental*, 24 de junio. Disponible en: <<https://thetricontinental.org/es/argentina/despojocuiderno7-bertinat/>> [acceso 20/11/2022].
- Boardman, B. (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. Londres: Belhaven Press.
- Camacho Parejo, M. (2013). *El trilema energético*. Madrid: Club Español de la Energía.
- Del Guayo Castiella, Í. (2020). Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía. *Revista de Administración Pública*, 212, pp. 309-346.
- Durán, R. (2018). *Apuntes sobre pobreza energética: estimaciones para Argentina (2003-2018)*. Rosario: Trama Tierra-Taller Ecologista.
- Faundez Ledesma, H. (2014). *El pacto internacional de derechos civiles y políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos*. Caracas: Editorial de la Universidad Andrés Bello.
- Florence, M. (1984). *Autorretrato*. Traducción al español de Carlos Prissinis y revisión técnica de Tommás Abraham. Disponible en: <<https://inecipcba.files.wordpress.com/2013/05/autorretrato-maurice-florence.pdf>> [acceso 20/11/2022].
- Foucault, M. (2016). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- Gallardo, H. (2008). *Teoría crítica: matriz y posibilidad de derechos humanos*. San Luis Potosí: Comisión Estatal de Derechos Humanos, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Gándara Carballido, M. (2015). *Cuando digo derechos humanos, también digo procesos de lucha contra la dictadura del capital. Estado actual de los derechos humanos: un enfoque crítico de varios autores*. Bogotá: Universidad Libre.
- Green, M. (2020). *Speech acts*. Stanford Encyclopedia of Philosophy. Disponible en: <<https://plato.stanford.edu/entries/speech-acts/>> [acceso 20/11/2022].

- Guadagni, A. y M. A. Cuervo (2017). *El cambio climático, un desafío mundial*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Gudynas, E. (2010). Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía. *Otra Economía*, IV(6), pp. 43-66.
- Gutiérrez Escudero, V. (2021). La intensidad de una verdad: la importancia de la emergencia energética para afrontar el colapso del capitalismo fosilista. *Viento Sur*, 10 de julio. Disponible en: <<https://vientosur.info/la-intensidad-de-una-verdad/>> [acceso 20/11/2022].
- Guzowski, C. (2010). *Economía de la energía: perspectivas teóricas y metodológicas para su implementación*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5039/ev.5039.pdf> [acceso 20/11/2022].
- Herrera Flores, J. (2008). *La reinención de los derechos humanos*. Andalucía: Atrapasueños.
- Hessling Herrera, F. D.; S. Garrido, S. y N. Gonza (en prensa). *Derecho a la energía en los derechos humanos: transiciones profundas hacia viviendas adecuadas, un ambiente sano y modos de vida dignos*.
- Hessling Herrera, F. D.; F. Gonzalez y C. Cadena (2021). Aportes para asumir el trilema energético desde una perspectiva transversal y situada. *Revista Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, 25, pp. 416-424.
- Marx, K. (2005). La llamada acumulación originaria. *El Capital*, libro primero, capítulo 24. Disponible en: <https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1310675433.flacso_1867_02_marx.pdf> [acceso 20/11/2022].
- Mitchell, T. (2011). *Carbon democracy: political power in the age of oil*. Londres y Nueva York: Verso.
- Ottavianelli, E. y C. Cadena (2017). Pobreza energética en zonas rurales de la provincia de Salta. *Revista Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, 21. Disponible en: <<http://portalderevistas.unsa.edu.ar/ojs/index.php/averma/article/view/1305>> [acceso 20/11/2022].
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Rosemberg, A. (2020). “No jobs on a dead plane”: The international trade union movement and just transition. En E. Morena, D. Krause y D. Stevis (eds.).

- Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*. Londres: Pluto Press, pp. 32-55.
- Sabbatella, I. (2021). *¿Cómo abordar la transición energética en Argentina?* *Página 12*, 3 de octubre. Disponible en: <<https://www.pagina12.com.ar/371512-como-abordar-la-transicion-energetica-en-argentina>> [acceso 20/11/2022].
- Svampa, M. (2010). *El dilema argentino: civilización o barbarie*. Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, M. y P. Bertinat, P. (comps.) (2022). *La transición energética en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Svampa, M. y E. Viale (2020). *El colapso ecológico ya llegó: una brújula para salir del (mal) desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Van Dijk, T. (2005). *Estructuras y funciones del discurso*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Weber, M. (2016). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Wyczykier, G. y J. A. Acacio (2022). Las paradojas del gas como combustible puente: interrogantes sobre Vaca Muerta. *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60). DOI: 10.18504/pl3060-007-2022.
- Sánchez Suárez, C. (2018). *De la vulnerabilidad energética al derecho a la energía*. Madrid: Ecologistas en Acción. Disponible en: <<https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2018/12/informe-pobreza-energetica-2018.pdf>> [acceso 20/11/2022].

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en su totalidad por Franco David Hessling Herrera.

Nota

Aprobado por Paola Mascheroni [editora responsable].

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DIGITAL EN MÉXICO

UNA MIRADA AL ESTADO DE OAXACA

Rubiela Martínez Hernández, Luz María García-García y
Rafael Rentería Gaeta

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar el análisis de dos políticas de inclusión digital desplegadas en el estado de Oaxaca, México, en el período 2013-2018. Estas políticas son los sitios públicos de conectividad del Programa México Conectado y el Centro de Inclusión Digital (CID), orientado al desarrollo de habilidades digitales. En ambos casos, los resultados muestran divergencias significativas respecto a los objetivos de las políticas. En los sitios públicos la disponibilidad de tecnologías de la información y la comunicación y el acceso a internet son deficientes; mientras que el CID cuenta con equipamiento y personal capacitado para impulsar el desarrollo de habilidades digitales, aunque su contribución es marginal debido a la poca cobertura que provee.

Palabras clave: conectividad, inclusión digital, alfabetización digital, brecha digital.

Abstract

Digital inclusion policies in Mexico. A look at the state of Oaxaca

The objective of this article is to present the analysis of two digital inclusion policies deployed in the state of Oaxaca, Mexico in the period 2013-2018. These policies are the public connectivity sites of the México Conectado Program and the Center for Digital Inclusion (CID) aimed at the development of digital skills. In both cases, the results show significant divergences with respect to the objectives of the policies. In public sites, information and communication technologies availability and internet access are deficient; while the CID has equipment and trained personnel to promote the development of digital skills; however, its contribution is marginal due to the little coverage it provides.

Keywords: connectivity, digital inclusion, digital literacy, digital divide.

Resumo

Políticas de inclusão digital no México. Um olhar sobre o estado de Oaxaca

O objetivo deste artigo é apresentar a análise de duas políticas de inclusão digital implantadas no estado de Oaxaca, México, no período 2013-2018. Essas políticas são os sites públicos de conectividade do Programa México Conectado e o Centro de Inclusão Digital (CID) voltados para o desenvolvimento de habilidades digitais. Em ambos casos, los resultados mostram divergências significativas respeito a los objetivos de las políticas. Nos sites públicos disponibilidade de tecnologia da informação e comunicação e acesso à internet são deficientes; enquanto o CID dispõe de equipamentos e pessoal capacitado para promover o desenvolvimento de competências digitais; no entanto, sua contribuição é marginal devido à pouca cobertura que oferece.

Palavras-chave: conectividade, inclusão digital, alfabetização digital, exclusão digital

Rubiela Martínez Hernández: Licenciada en Administración Pública por la Universidad de la Sierra Sur. México.

ORCID iD: 0000-0002-7018-1711

Email: rubymh1995@outlook.com

Luz María García-García: Doctora en Gobierno Electrónico por la Universidad de la Sierra Sur. Profesora-investigadora de tiempo completo en la misma universidad, adscrita a la Licenciatura en Administración Pública. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores en el Nivel Candidato. México.

ORCID iD: 0000-0001-9443-9708

Email: luz2g@yahoo.com.mx

Rafael Rentería Gaeta: Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad de la Sierra Sur, adscrito a la División de Estudios de Posgrado. México.

ORCID iD: 0000-0001-8134-999X

Email: rrenteria.gaeta@gmail.com

Recibido: 11/04/2022.

Aprobado: 01/10/2022.

Introducción

En la actualidad, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han penetrado en una diversidad de ámbitos en los que la sociedad interactúa; gran parte de las actividades cotidianas se realizan mediante su uso y las ventajas que proporcionan son amplias. En muchos países, entre ellos México, el acceso a las TIC e internet se reconoce como un derecho constitucional basado en el acceso a la información, la educación y la cultura, lo que se traduce, o se debe traducir, en igualdad de oportunidades sociales y económicas.

La inclusión digital no solo implica tener acceso a las TIC, sino también aprovechar ventajas y beneficios que ofrecen las tecnologías y la sociedad de la información que tienen impacto significativo en la vida de las personas, como el trabajo, la educación, la cultura, los servicios financieros, las compras y transacciones en línea y el gobierno electrónico, entre otros (Álvarez y Rodríguez, 2012). En otras palabras, la inclusión digital tiene amplias repercusiones sociales, económicas y políticas.

Sin embargo, históricamente, el desarrollo y los avances tecnológicos tienen penetración e impacto en áreas geográficas limitadas, y provocan marginación y aislamiento espacial y temporal en otras sociedades y regiones que se mantienen ajenas a estos adelantos (Mokyr, citado en Castells, 2000). Las áreas bien desarrolladas disfrutaban del beneficio de las TIC, mientras que las menos desarrolladas se quedan fuera (Wang, Zhou y Wang, 2021). En este sentido, los lugares con mayor urbanización también son los que tienen más acceso a internet (Adeleke, 2021) y las regiones rurales, por tanto, son menos favorecidas. Ejemplo de estas situaciones de menor desarrollo es el estado de Oaxaca, que, en comparación con otros estados de México, presenta graves problemas no solo de pobreza y marginación social y económica, sino también de brecha digital. Cabe señalar que en los reportes del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT, 2020) Oaxaca aparece como una de las entidades del país con menor acceso a las TIC; en 2019 la disponibilidad de equipos de cómputo en Oaxaca fue de 31%, cuando a nivel nacional era de 45%; el servicio fijo de acceso a internet fue de 25 accesos por cada 100 hogares, cuando a nivel nacional fue de 55 accesos (IFT, 2020). En 2020 la disponibilidad de equipos de cómputo en Oaxaca fue de 32% y a nivel nacional de 52%; el servicio fijo de acceso a internet en Oaxaca fue de 27 accesos por cada 100 hogares y a nivel federal fue de 62 acceso en promedio (IFT, 2021).

En Oaxaca, la mayoría de los hogares no disponen de computadoras ni conexión a internet y aunque las zonas urbanas también presentan un déficit en el acceso, las áreas rurales son las más desfavorecidas y tienen los porcentajes más bajos en conectividad. En 2020 solo un 22% de los hogares ubicados en áreas rurales disponía de computadoras, mientras que en las áreas urbanas el promedio era de 45% y solo un 3% de los hogares rurales disponía

de servicios de telefonía fija, internet y televisión restringida, frente a un 14% del sector urbano (IFT, 2021).

Para impulsar la inclusión digital y aprovechar el potencial de las TIC como elemento catalizador del desarrollo del país, el gobierno federal ha implementado diversas acciones. Una de ellas es la Estrategia Digital Nacional, puesta en marcha en el período 2013-2018, que incluye cinco objetivos con cinco habilitadores, dentro de los cuales se encuentran los de conectividad e inclusión y habilidades digitales.

El habilitador *conectividad* se refiere al desarrollo y la ampliación de la capacidad de las redes, a la mejor infraestructura y al desarrollo de competencias en el manejo de TIC para estimular la reducción de precios (Gobierno de la República, México, 2013). Para la implementación del habilitador se desarrollaron diez iniciativas. Una de ellas es el acceso a internet de banda ancha, a través del Programa México Conectado, que pretendía garantizar el acceso a internet en sitios públicos del país: escuelas, centros de salud, bibliotecas, ayuntamientos, centros comunitarios, espacios públicos, entre otros (Gobierno de la República, México, 2013).

El habilitador *inclusión y habilidades digitales* tenía por objeto democratizar el acceso y desarrollar habilidades para el manejo de TIC y el uso de servicios digitales. Para materializar este habilitador se emitieron cinco iniciativas. Entre ellas se encontraban los Puntos México Conectado o Centros de Inclusión Digital, con dos objetivos específicos: garantizar el acceso a servicios de TIC e internet y promover el desarrollo de habilidades digitales para el manejo de tecnologías (Gobierno de la República, México, 2013).

En ese contexto, el objetivo de este trabajo es describir y caracterizar el funcionamiento del Programa Punto México Conectado, conocido como Centro de Inclusión Digital, ubicado en la ciudad de Oaxaca y de los sitios públicos o Programa México Conectado, ubicado en la ciudad de Miahuatlán de Porfirio Díaz, localizada en la Sierra Sur del estado de Oaxaca. Asimismo, se presentan los resultados en inclusión digital y desarrollo de habilidades digitales. Para ello, la estructura del documento comprende cinco apartados: introducción, referentes teóricos, metodología, análisis de resultados y discusión y conclusiones.

Referentes teóricos: brecha digital e inclusión digital

El acceso y uso de las TIC genera beneficios, pero también desventajas y desigualdades sociales, dado que son pocos los segmentos de la población que pueden tener un buen aprovechamiento de estas. Por lo general, los sectores que tienen acceso a las TIC en forma permanente y de mejor calidad son los que más rápido desarrollan habilidades y se apropian de los avances tecnológicos y de sus beneficios (Pinto Arboleda, 2014). En contraste, otros sectores, que no tienen acceso a las TIC o carecen de habilidades digitales

para su aprovechamiento, lo que se conoce como brecha digital, padecen desigualdades y viven una compleja realidad política y socioeconómica.

A principios de este siglo la brecha digital se consideraba un problema eminentemente tecnológico relacionado con la falta de acceso a las tecnologías e internet. Sin embargo, con el desarrollo de nuevos dispositivos y usos tecnológicos, el término ha evolucionado hasta convertirse en un concepto influenciado por diversos factores y miradas, que pueden ser estudiados en dos perspectivas: desde el punto de vista del acceso a las TIC o desde una perspectiva multidimensional que se relaciona con las diversas interacciones producidas por las TIC en los ámbitos de la vida (Gil-García, Helbig y Ferro, 2006; Alva de la Selva, 2015).

DiMaggio y Hargittai (2001) afirman que a medida que aumenta la penetración de internet, aumenta la desigualdad entre los que tienen y los que no tienen acceso a las TIC. Al respecto, describen cinco tipos de desigualdades. La primera refiere al equipamiento tecnológico (implica conexiones lentas y *software* y *hardware* obsoletos); la segunda se refiere a la autonomía de uso (lugar de acceso y flexibilidad en horarios de acceso a internet y TIC); la tercera comprende las habilidades digitales (dominio de las TIC e internet y capacidad de responder a los desafíos y oportunidades); la cuarta se centra en el apoyo social (asesoría de usuarios más experimentados en el uso de las TIC) y la quinta analiza los propósitos para los cuales se emplea la tecnología (actividades productivas, educación, cultura, etcétera).

En la brecha digital también subyacen factores de tipo personal, tales como edad, género, educación, etnia, inteligencia y personalidad; incluso pueden ser de carácter posicional y estar determinados por situaciones laborales, de hogar (con o sin hijos), educativos, nacionalidad, ciudad o área rural de radicación (Gil-García, Helbig y Ferro, 2006; Van Dijk, 2005). Además, estos factores son influenciados por recursos vinculados al acceso a la tecnología digital, como los ingresos económicos, los bienes y recursos tecnológicos, el tiempo disponible para utilizar TIC, los conocimientos en la materia y las habilidades y competencias técnicas (Van Dijk, 2005).

Aunado a lo anterior, Van Dijk (2005) identifica cuatro dimensiones relacionadas con el acceso a las TIC, a saber: 1) acceso motivacional (motivación para usar tecnologías digitales); 2) acceso material o físico (posesión de computadoras y conexiones a internet o permiso para usarlas y sus contenidos); 3) acceso a habilidades (posesión de habilidades digitales: operativas, informativas y estratégicas); 4) acceso de uso (número y diversidad de aplicaciones, tiempo de uso). Por tanto, el acceso a las TIC, así como la brecha digital, está condicionado por una serie de factores económicos, políticos y socioculturales que, a su vez, impiden superar las desigualdades sociales. Además, el autor señala que las deficiencias en el acceso y el desarrollo de competencias digitales no pueden ser resueltas sin realizar mejoras en los recursos educativos que determinan el uso factible de los medios digitales.

Con la brecha digital también tomó auge el concepto inclusión digital, que a menudo se refiere al conjunto de políticas públicas relacionadas con la construcción, administración, expansión, ofrecimiento de contenidos y desarrollo de capacidades digitales (Agustín-Lacruz y Clavero-Galofré, 2010). Por ello, la inclusión digital implica promover infraestructura y programas destinados a poblaciones de bajos ingresos, que regularmente se ubican en zonas rurales y son excluidas de los beneficios tecnológicos. Además del acceso, se deben tomar medidas que proporcionen mayores oportunidades en la educación, los conocimientos técnicos y la diferenciación de la información, elementos que en conjunto pueden generar cambios sociales significativos (Sahraoui, 2007).

La inclusión digital también puede ser entendida como todas aquellas acciones de gobierno que tratan de integrar a la población en el mundo de las TIC. Esto implica que su financiamiento provenga de los recursos públicos. Además del acceso, deben incluir la alfabetización digital y que la utilización de dichos recursos sea para mejorar la calidad de vida y garantizar el derecho a la información. Robinson señala que la inclusión digital “refiere al conjunto de políticas relacionadas con el desarrollo de capacidades locales en las redes digitales [...] Incluye las garantías de privacidad y seguridad ejercidas de manera equitativa para todos” (Robinson, 2005, p. 127).

Metodología

En la investigación se aplicó un enfoque mixto, aunque en ambos casos de estudio predomina el enfoque cualitativo para describir el funcionamiento de los programas. En el caso de los sitios públicos (Programa México Conectado), en Miahuatlán de Porfirio Díaz, se utilizó el enfoque cualitativo a través de dos técnicas: la entrevista semiestructurada y la observación directa. Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los responsables de los sitios públicos, al personal administrativo y a docentes, y a la par se realizó observación directa de la infraestructura y el equipamiento tecnológico disponibles. Dichas técnicas e instrumentos de recolección de información permitieron dar cuenta del estado y las características del equipo tecnológico, el acceso a internet y las políticas de seguridad para navegar, así como del desarrollo de habilidades digitales.

Para tal fin, las variables que se consideraron en el estudio fueron: brecha digital e inclusión digital, analizando en cada caso cuatro categorías que determinan el acceso, el uso y la seguridad de las TIC, las motivaciones para el uso de TIC y las habilidades técnicas para el manejo de dispositivos e información (tabla 1).

Tabla 1. Variables de análisis

Variables	Categoría	Dimensión	Indicador	
Brecha digital	Características sociodemográficas del usuario	Sexo	Sexo	
		Edad	Edad	
		Escolaridad	Grado académico	
		Ubicación geográfica	Zona urbana/rural	
	Acceso	Infraestructura y equipamiento tecnológico	Acceso a electricidad	Acceso a equipos de cómputo
			Acceso a internet	
Inclusión digital	Uso	Motivación	Motivación del contexto para usar las tecnologías (laborales/académicas)	
		Habilidades técnicas y de información	Competencias técnicas y de información en el uso de equipos de cómputo e internet	
			Autonomía de uso (horas destinadas y modalidad de uso equipos de cómputo)	
	Seguridad	Garantías de seguridad	Apoyo social	Protocolos o políticas de seguridad para navegar en internet

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los sitios públicos, de un total de 25 fueron seleccionados 10 como muestra. Al no haber un número de sitios proporcional según su tipología, se consideró el criterio de proveedor del servicio de internet (Telmex, Elara, Telecomm). Esto implicó la selección de al menos tres sitios por empresa proveedora del servicio, procurando que dentro de estos se incluyera al menos un sitio de cada tipo, es decir, se incluyeron sitios educativos, de salud, gobierno y comunitarios. Sin embargo, existe mayor número de sitios de tipo educativo, por ello, prevalecen en el estudio. Los sitios públicos estudiados y el número de usuarios entrevistados fueron seleccionados a través de un muestreo por conveniencia, considerando la localidad, el nombre del sitio, el tipo, la empresa proveedora de internet, el tipo de conectividad y el ancho de banda disponible (tabla 2).

Tabla 2. Sitios públicos estudiados

Localidad	Nombre del sitio público	Tipo	Empresa proveedora de internet	Conectividad	Ancho de banda ¹	
					Bajada	Subida
1. La Soledad	Escuela Primaria Alfonso Caso	Educativo	Elara	Satelital	1024	256
2. Miahuatlán de Porfirio Díaz	Escuela Primaria Basilio J. Rojas	Educativo	Telmex	Terrestre	4096	512
3. Miahuatlán de Porfirio Díaz	Escuela Primaria Leona Vicario	Educativo	Telmex	Terrestre	4096	512
4. Miahuatlán de Porfirio Díaz	Instancia de la Mujer Miahuateca	Gobierno	Telmex	Terrestre	4096	512
5. San Pedro Amatlán	Escuela Primaria Netzahualcóyotl	Educativo	Elara	Satelital	1024	256
6. San Pedro Amatlán	Centro de Salud San Pedro Amatlán	Salud	Telecomm	Satelital	640	256
7. Santa Catarina Coatlán	Escuela Primaria Vanguardia	Educativo	Elara	Satelital	1024	256
8. Santa Catarina Coatlán	Escuela Telesecundaria	Educativo	Telecomm	Satelital	640	256
9. Santa Catarina Coatlán	Escuela Primaria San Catarina Coatlán	Salud	Telecomm	Satelital	640	256
10. Santa Catarina Coatlán	Biblioteca Pública Municipal Gabriela Mistral	Comunitario	Telecomm	Satelital	640	256

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) [2017].

En el caso del Programa Punto México Conectado con el Centro de Inclusión Digital (CID), en la ciudad de Oaxaca, se utilizaron entrevistas a actores claves, así como encuestas a usuarios. Las entrevistas se aplicaron al coordinador administrativo y a los facilitadores, con el objetivo de conocer el funcionamiento del CID, el tipo de cursos impartidos, el perfil de los usuarios, así como las políticas de seguridad para navegar en internet. El enfoque cuantitativo se utilizó para conocer la percepción de los usuarios sobre el

1 La información presentada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) no menciona la unidad de medida.

aprendizaje y las habilidades digitales, así como su motivación y características sociodemográficas. Para ello se aplicaron encuestas a los usuarios que se encontraban tomando alguno de los cursos impartidos en el CID, la selección de la muestra fue por conveniencia y se aplicó a cuarenta usuarios que accedieron a contestar la encuesta. En este proceso se contó con el apoyo de la persona responsable del CID, quien accedió a proporcionar un espacio y horario para que los usuarios que desearan contribuir con esta investigación pudieran contestar el cuestionario. El número de cuestionarios a aplicar estuvo asociado al alcance exploratorio de esta investigación, por ser un primer encuentro con la realidad estudiada y por los usuarios que accedieran a colaborar con la investigación.

Análisis de resultados

El análisis se desarrolla en dos apartados. En el primero se dan a conocer aspectos relevantes del Programa México Conectado, focalizados en la conectividad mediante la provisión de internet en los sitios públicos. En el segundo, se describe la forma en que el CID ubicado en la ciudad de Oaxaca promueve la alfabetización digital mediante cursos especializados en el uso de las TIC.

Programa México Conectado (sitios públicos)

Ubicación geográfica

Respecto a la ubicación geográfica de los diez sitios públicos estudiados, tres se ubican en zonas urbanas y siete en zonas rurales. De los sitios que se ubican en zona urbana, todos tienen acceso a internet e incluso un servicio adicional de internet al que provee el Programa, mientras que en los sitios ubicados en zona rural el único medio de acceso a internet es a través del Programa.

Existe una relación entre la ubicación geográfica de los sitios públicos, la empresa proveedora del servicio, el tipo de conectividad y el ancho de banda, como se mostró en la tabla 2. En los sitios ubicados en zona urbana, la conectividad es terrestre y la empresa proveedora es Telmex, quien proporciona el mayor ancho de banda de bajada y de subida. En los sitios rurales, la conectividad es satelital, mediante las empresas Elara y Telecomm, cuyos anchos de banda están por debajo de los que Telmex provee.

En los sitios ubicados en zona urbana, el apoyo social es brindado por profesionales en tecnologías, mientras que en los de tipo rural no hay profesionales en esta área, condición que limita el desarrollo de habilidades, debido a que cuando los usuarios enfrentan dificultades los responsables de los sitios brindan apoyo en la medida de sus posibilidades, que dependen de su escolaridad y habilidades en el uso de TIC.

Acceso

La mayoría de los sitios públicos del Programa tiene acceso a computadoras e internet. Sin embargo, el número de computadoras disponibles es bajo y las características técnicas varían, dependiendo de lo actualizado u obsoleto que se encuentre el equipo. En general, el equipamiento tecnológico no es suficiente o no reúne las condiciones necesarias para dar atención a la demanda de los usuarios (tabla 3). Esto ha derivado en una serie de desigualdades, porque existen muchas limitaciones para el uso efectivo de los equipos de cómputo. En este sentido, en la tabla 3 se presenta la tasa de cobertura, que es realmente muy baja. Sin embargo, cabe aclarar que en el caso de la escuela Leona Vicario, los alumnos tienen mayor cobertura, dado que tienen una clase de computación a la semana y el uso de la computadora es individual.

En los sitios de las escuelas Basilio Rojas, Netzahualcóyotl y Telesecundaria, la mayoría de los equipos de cómputo son obsoletos, su vida útil ha superado los doce años, algunos fueron recibidos durante la implementación del Programa Enciclomedia, entre 2003 y 2006. En la escuela Alfonso Caso “hay dos computadoras, de Enciclomedia, ya son obsoletas, no encienden” (R. Vásquez, entrevista personal, 23 de mayo de 2019). En este sitio, personal técnico de la SCT realizó verificaciones al equipo e instalaciones, cuyo diagnóstico fue que eran obsoletos. El equipo fue retirado para ser remplazado, sin embargo, la situación no fue resuelta. En este sitio, durante el tiempo que el servicio de internet estuvo operando, la falta de computadoras condicionó el uso.

Otro sitio donde el servicio se encuentra inactivo es la Instancia de la Mujer Miahuateca, pues, con el cambio de gobierno municipal, en 2017, las oficinas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, donde se ubicaba dicha Instancia, fueron reubicadas, motivo por el cual se solicitó la reinstalación del servicio, petición que durante dos años no fue atendida por las autoridades responsables.

En la Biblioteca Gabriela Mistral no hay equipos de cómputo que estén al servicio de los usuarios, solo cuenta con una *laptop* que es para uso exclusivo de la responsable del sitio. Sin embargo, los usuarios que disponen de dispositivos propios pueden acceder a internet. Adicionalmente, la responsable de la biblioteca con su celular brinda apoyo a las personas que lo solicitan, mediante la modalidad de uso indirecto, cuyo tiempo de espera para recibir el apoyo no sobrepasa los 60 minutos, al igual que el tiempo durante el cual se otorga.

Los sitios de salud disponen cada uno de un equipo de cómputo en buen estado. Los usuarios que hacen uso del equipo de cómputo son dos personas en cada sitio, con distinto horario laboral. Esto implica que los equipos de cómputo están siempre disponibles y el tiempo destinado al uso sea el necesario para desarrollar las actividades deseadas.

Tabla 3. Equipamiento tecnológico en los sitios públicos de Miahuatlán de Porfirio Díaz

Nombre del Sitio Público	Número de equipos de cómputo	Número de usuarios	Empresa proveedora de internet	Ubicación geográfica	Estatus	Tasa de cobertura
1. Leona Vicario	30	344	Telmex	Urbana	Operando	11,46
2. Basilio J. Rojas	13	350	Telmex	Urbana	Operando	26,92
3. Netzahualcóyotl	4	12	Elara	Rural	Operando	3
4. Vanguardia	4	86	Elara	Rural	Operando	21,5
5. Alfonso Caso	0	0	Elara	Rural	Inactivo	0
6. Telesecundaria	2	38	Telecomm	Rural	Operando	19
7. Santa Catarina Coatlán	1	2	Telecomm	Rural	Operando	2
8. San Pedro Amatlán	1	2	Telecomm	Rural	Operando	2
9. Biblioteca Pública Gabriela Mistral	0	Indeterminado	Telecomm	Rural	Operando	0
10. Instancia de la Mujer Miahuateca	1	1	Telmex	Urbana	Inactivo	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la SCT (2017) e información de trabajo de campo (2019).

De acuerdo con información de la SCT, en estos diez sitios públicos el servicio de internet estaba operando, sin embargo, se encontró que solo ocho estaban activos. De los sitios donde el internet se encuentra operando, solamente en tres (Escuela Vanguardia y centros de salud de Santa Catarina Coatlán y San Pedro Amatlán) se considera que el servicio es bueno, “su velocidad de descarga es buena y está disponible en todo momento” (J. Chávez, entrevista personal, 11 de abril de 2019). La calidad, en relación con la velocidad del internet, también está determinada por los factores climatológicos y el número de usuarios.

En los otros casos el servicio fue descrito como lento y la cobertura como limitada, “la calidad del servicio de internet que proporciona el Programa es regular, no es tan bueno, la señal no nos llega, de repente se nos va” (R. Méndez, entrevista personal, 11 de abril de 2019). La velocidad del internet está determinada por los megabytes, sin embargo, los que el Programa México Conectado provee en estos sitios no son suficientes para atender la demanda de los usuarios. Por tal razón, algunas escuelas (Basilio Rojas y Leona Vicario) han contratado un servicio adicional de internet: “tenemos dos formas de acceder a Internet, cuando el Programa México Conectado se

cae o está muy lento porque no siempre es estable, accedemos mediante el servicio de Telmex que lo provee el Comité de Padres de Familia” (M. García, entrevista personal, 4 de abril de 2019).

Habilidades digitales y apoyo social

En los sitios públicos el desarrollo de las habilidades digitales está condicionado por ciertos factores, como la disponibilidad de equipos de cómputo, el tiempo destinado al uso de las computadoras e internet y el apoyo social al que tienen acceso los usuarios. En los sitios de tipo educativo el número de usuarios que hacen uso de un equipo de cómputo va de dos a seis, lo que impide la manipulación individual y, por tanto, el proceso de apropiación tecnológica. Excepto en la escuela Leona Vicario, en donde los alumnos sí pueden hacer uso individual de las computadoras.

El tiempo destinado al uso de las tecnologías puede ser considerado como insuficiente. En el caso de las escuelas que tienen un horario establecido, el acceso al aula de medios en su mayoría es de una sesión de una hora a la semana, mientras que en los sitios donde no se tiene un horario fijo, el acceso a las computadoras e internet es complementario a las clases y se realiza esporádicamente. En la Telesecundaria los alumnos solo acceden al aula de medios dos o tres veces al mes.

Las habilidades digitales desarrolladas varían según los sitios, sin embargo, en la mayoría de ellos se busca atender competencias básicas de computación, como encender, apagar y utilizar una computadora o redactar textos, mientras que las habilidades digitales de procesamiento de información, uso de programas y aplicaciones y navegación en internet son muy incipientes.

El apoyo social que se brinda en los espacios públicos es muy poco y depende de las habilidades de las personas responsables de atender estos sitios. Únicamente las escuelas que cuentan con docentes especializados en el área de tecnologías (licenciados en Informática) tienen los conocimientos necesarios para guiar y supervisar el uso de las computadoras e internet, tal como comentó el docente del área de las tecnologías de la escuela Leona Vicario: “enseñamos las herramientas básicas de computación, la paquetería Office, detectar virus y discriminar información verídica de la falsa, se les enseña a no conectarse a sitios falsos, como aquellos que pueden robar información” (M. García, entrevista personal, 4 de abril de 2019).

En tanto, en las otras escuelas, al no contar con personal especializado en el área de tecnologías, el uso de computadoras e internet es supervisado por algún docente de grupo que brinda asesoría básica y el personal docente enfrenta dificultades en el manejo de programas especializados como Excel. En sitios como la Biblioteca Gabriela Mistral, la responsable enfrenta dificultades para usar las computadoras e internet y, por tanto, el apoyo que proporciona a los usuarios es muy limitado.

En los sitios de los centros de salud y en la Instancia de la Mujer, cuando se presentaron dificultades respecto al uso de las tecnologías fueron solventadas y el desarrollo de habilidades digitales está condicionado por requerimientos laborales e interés personal, tal como comentaron los entrevistados: “en momentos sí requerimos de la ayuda de otra persona, pero no tenemos personal capacitado para que nos brinde ese apoyo, así que hemos tomado cursos en línea” (J. García, entrevista personal, 11 de abril de 2019).

Garantías de seguridad

Respecto a las garantías de seguridad del programa, los sitios en donde se tiene conocimiento son las escuelas Basilio Rojas y Leona Vicario, y se privilegia el acceso a internet a través del Programa México Conectado por las políticas de seguridad: “los usuarios tienen mayor control en la información cuando navegan por Internet, por los protocolos de seguridad. Lo más conveniente es que los niños accedan mediante México Conectado” (M. García, entrevista personal, 4 de abril de 2019).

Entre las ventajas en materia de seguridad, se tiene que el Programa restringe de forma predeterminada algunas páginas y contenidos que pueden dañar la integridad de los usuarios o no se orientan a fines institucionales. La información y los contenidos arrojados por los motores de búsqueda son educativos, tal como comentó el docente del área de tecnologías de la escuela Leona Vicario: “con México Conectado no podemos acceder a redes sociales, no se puede acceder a Facebook o páginas para adultos, automáticamente bloquea ciertas páginas por las mismas políticas de acceso” (M. García, entrevista personal, 4 de abril de 2019). Adicionalmente a las políticas de seguridad del Programa, son las propias instituciones educativas las que deciden sobre el uso y las restricciones de acceso a internet.

En la mayoría de los sitios de tipo educativo se puede acceder a redes sociales; sin embargo, en la escuela Leona Vicario en forma automatizada el acceso está restringido. En los sitios de salud el acceso a redes sociales es posible y es utilizado como un medio de comunicación, como señaló el médico del Centro de Salud de San Pedro Amatlán: “en nuestra comunidad no contamos con línea telefónica, no contamos con otros medios de comunicación más que el Internet del Programa, en alguna urgencia el Programa nos beneficia” (J. López, entrevista personal, 25 de abril de 2019).

Sin embargo, las políticas de seguridad del Programa México Conectado también representan desventajas, pues dentro de los contenidos que las políticas bloquean se encuentran algunos de carácter informativo y educativo, tales como noticias o páginas educativas y culturales. En la Telesecundaria, en los centros de salud y en la Biblioteca Gabriela Mistral existe un desconocimiento de las políticas de seguridad. Sin embargo, los entrevistados asociaron algunas experiencias a la falta de efectividad de dichas políticas y aseguraron que se puede acceder a redes sociales y a variados contenidos.

El objetivo de la política de inclusión de los sitios públicos es garantizar el acceso a las tecnologías proveyendo de internet a los diferentes espacios públicos. Sin embargo, para tener acceso a internet es necesario proveer equipos de cómputo, situación que no ha sido resuelta, pues en algunos sitios las pocas computadoras que existen son obsoletas y en otros casos son insuficientes. Además, el acceso a internet varía dependiendo de la ubicación geográfica. Por lo que se puede decir que, si bien la idea de proporcionar acceso a las tecnologías es buena, no se completa del todo por las deficiencias mencionadas.

A continuación, se presenta la otra intervención gubernamental sobre el Punto México Conectado, cuyo objetivo es brindar habilidades digitales a la población. En este caso se conoce la perspectiva de los funcionarios y también de los usuarios a través de una encuesta.

Punto México Conectado (Centro de Inclusión Digital)

La principal actividad del CID es mejorar el uso y dominio de tecnologías mediante cursos. Los cursos están divididos en tres categorías, que son: Alfabetización Digital, Programación y Codificación, y Profesional en TIC. De acuerdo con esas categorías los cursos también están divididos por grupos de edad, que van de los 6 a los 64 años. Los resultados indican que 82,5% de los usuarios acceden al CID principalmente por los cursos que ofrece y un 17,5% acude por el servicio de préstamo de equipos de cómputo e internet. Los usuarios del CID acuden principalmente para adquirir habilidades para el manejo de las TIC y porque el acceso a internet es gratuito.

Adicionalmente, el CID cuenta con un área llamada Explora-Conecta, equipada con computadoras, tabletas y acceso a internet para el público en general, cuya finalidad principal es brindar acceso a aquellas personas que carecen de estas tecnologías y para que los usuarios que acuden a los cursos puedan reforzar los conocimientos adquiridos. El requisito para hacer uso de algún equipo del área Explora-Conecta es registrarse como usuario del CID, el tiempo de uso permitido es en función de la demanda, aunque regularmente dura 60 minutos.

Características sociodemográficas de los usuarios

Se encontró una proporción igualitaria entre hombres y mujeres que asisten a los cursos que provee el CID: 50% son hombres y 50% mujeres. Respecto a la edad, 30% de los usuarios tiene entre 41 y 60 años, seguido de 27,5% en edades entre 13 y 18; 25% en edades entre 26 y 40 años y 15% entre 19 y 25 años, mientras que a partir de 61 años es mínimo el porcentaje de usuarios que toma algún curso.

La escolaridad de los usuarios también es un factor importante. Mediante el estudio se detectó que 20% de los usuarios cuentan solo con estudios

de secundaria; 35% con estudios de bachillerato y 32,5% tiene estudios de nivel licenciatura, mientras que el porcentaje de usuarios con solo primaria y posgrado son relativamente mínimos. De los usuarios que toman algún curso 40% son personas que trabajan y 25% son estudiantes; el resto está buscando trabajo, se dedica a labores del hogar o son jubilados.

Uso (motivación)

Las personas que demandan cursos de Alfabetización Digital son, por lo general, aquellas que menos interacción tienen con las tecnologías, pero también algunas demandan cursos especializados. Al respecto, la responsable del CID comentó:

Es el primer acercamiento para personas que no saben usar o prender una computadora, se abren cursos básicos de computación, es el primer acercamiento a la computadora, tenemos cursos de procesador de textos, hoja de cálculo, diseño de presentaciones, etc., y hay cursos un poquito más avanzados. (M. Maya, entrevista personal, 24 de julio de 2019)

En la categoría Emprendimiento e Innovación los cursos ofertados van desde la creación hasta la implementación de un negocio o proyecto. En esta categoría en particular existe una tendencia en los usuarios que asisten a los cursos: con frecuencia son personas en edad productiva y por lo general mujeres que buscan soluciones de tecnología para sus emprendimientos.

Algunos de los cursos tienen un mayor grado de complejidad, como los cursos de programación, creación de páginas web, aplicaciones móviles o videojuegos. Para cerciorarse de que los usuarios tomen los cursos adecuados en función de sus conocimientos en tecnologías, el CID aplica pruebas diagnósticas y con base en los resultados sugiere a los usuarios cursos de acuerdo a sus habilidades y necesidades.

En los períodos vacacionales la demanda de algunos cursos se incrementa considerablemente. Los cursos para niños son ejemplo de ello. En el caso de otros cursos la demanda se mantiene constante, como los relacionados con el desarrollo de habilidades básicas, tal como comentó la facilitadora de competencias básicas: “lo básico de computación es más demandado. La ruta completa, lo básico de Internet y de la paquetería” (B. Olmedo, entrevista personal, 24 de julio de 2019).

Por su parte, otros cursos no tienen la demanda esperada, como es el caso de Emprendimiento e Innovación: “son pocas las personas que llegan con la disponibilidad de capacitarse para emprender, las que llegan es porque ya tienen una idea o un negocio establecido, son pocos los que llegan con el interés de ver qué es emprender” (V. Bayona, entrevista personal, 24 de julio de 2019).

Habilidades digitales y apoyo social

Las dificultades a las que los usuarios se enfrentan en cuestión del uso de las tecnologías están relacionadas principalmente con la edad. A menudo, los adultos mayores requieren con mayor frecuencia el apoyo de los facilitadores, mientras que a los niños y jóvenes el uso de las herramientas tecnológicas se les facilita. Sin embargo, las personas que culminan los cursos es por el interés mostrado, tal como señaló la facilitadora de Competencias Básicas: “hay dificultades en procesos estancados, los que terminan asumen ese compromiso, y por lo general los adultos tienen más dificultades” (B. Olmedo, entrevista personal, 24 de julio de 2019).

A partir de la utilidad de las habilidades adquiridas, se puede apreciar que el apoyo social forma parte de un proceso de reproducción al ser replicado por los usuarios. Lo aprendido atiende necesidades individuales y contribuye a un componente social, debido a que las habilidades adquiridas han sido útiles para apoyar a otras personas en el uso de las tecnologías.

El apoyo social se puede apreciar en dos sentidos: por un lado, el apoyo recibido por los usuarios y, por otro lado, el apoyo que los usuarios pueden brindar a partir de lo que han aprendido. Respecto al primero, se destaca el apoyo de profesionales en el uso de las tecnologías, principalmente el de los facilitadores de cada una de las áreas: 60% recibe apoyo del personal del CID, 31,4% de los usuarios no necesita apoyo y 8,6 % recibe apoyo de otros usuarios. En el segundo caso, los usuarios han incrementado la confianza al usar las tecnologías; en este sentido, 92,5 % comentaron que son capaces de apoyar a otras personas.

Garantías de seguridad

El acceso es seguro debido a que el CID cuenta con políticas de seguridad para navegar, que de forma predeterminada bloquean páginas con contenidos no aptos que pueden dañar la integridad de los usuarios. Respecto al equipamiento tecnológico e internet, 97,5% de los usuarios considera que los equipos de cómputo son actuales, 87,5% los asocia con el criterio de rápidos y 90% los considera sin virus. La velocidad del internet fue descrita favorablemente: 54,29% de los usuarios la describió como rápida, 25,71% como muy rápida y 17,14% como regular, mientras que un porcentaje mínimo no contestó.

A pesar de los beneficios que el CID ofrece, presenta algunas limitaciones, principalmente de cobertura, debido a que las poblaciones alejadas de la capital del Estado no tienen acceso y son excluidas de los beneficios; además los cursos tienen capacidad únicamente para un promedio de 16 a 20 personas, por lo que son pocas personas las que se benefician de esos cursos.

Hasta aquí se han descrito dos estrategias implementadas por el gobierno federal para promover la inclusión digital. En las zonas rurales se enfocan

en conseguir la conectividad, mientras que en las zonas urbanas, donde se supone que existe mayor conectividad, el objetivo es generar habilidades digitales en la población. El estudio de ambos casos demuestra que la estrategia en principio es buena, pero insuficiente, pues la conectividad en las zonas rurales es baja y es apenas el principio para que la población pueda desarrollar habilidades digitales, mientras que en la zona urbana la iniciativa es muy buena, pero la cobertura es muy baja y atiende a muy poca población.

Discusión y conclusiones

Respecto a los sitios públicos de conectividad, se detectó que en los sitios urbanos educativos se tiene mejor conectividad que en los rurales, coincidiendo con lo señalado por Adeleke (2021) en relación con que las zonas urbanas tienen mayor conectividad. Esto significa que existe una desigualdad en la calidad del servicio que se brinda en los sitios públicos y aumenta la brecha digital entre la población urbana y rural.

Este hallazgo coincide con los señalamientos de Sahraoui (2007) y Wang, Zhou y Wang (2021) respecto a que las poblaciones con bajos ingresos ubicadas en zonas rurales regularmente son excluidas de los beneficios tecnológicos. La ubicación geográfica determina la oferta de servicios de telecomunicaciones: en las zonas rurales y con baja densidad demográfica el mercado de acceso a medios tecnológicos e internet es reducido en comparación con las zonas urbanas, donde existe un mayor número de proveedores de servicios digitales, lo que implica una mejor conectividad.

En el caso de estudio, el funcionamiento de los sitios públicos ubicados en las localidades rurales no contribuyó de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos del Programa México Conectado de brindar mayor y mejor conectividad. Además, los rezagos tecnológicos están focalizados únicamente en el acceso a las TIC y dejan de lado el desarrollo de habilidades digitales, que son un factor básico de la inclusión digital.

Las habilidades digitales que han desarrollado los usuarios se relacionan con los objetivos institucionales de cada programa. Por ejemplo, en los sitios educativos se adquieren habilidades básicas para la búsqueda de información en Internet, lo cual permite realizar tareas y trabajos académicos. En tanto que los usuarios del CID, mediante cursos especializados, han adquirido habilidades técnicas de mayor complejidad, como la programación y el diseño digital.

Con respecto al CID, en general este programa cumplió sus objetivos, pues los usuarios desarrollaron habilidades digitales. Aunque, por otro lado, la cobertura era muy limitada debido a que solo existía un CID en el estado de Oaxaca, ubicado en la capital.

La motivación que lleva a los usuarios a hacer uso de las tecnologías juega un papel determinante. Esto puede observarse en los usuarios del CID,

debido a que acceden a los cursos para adquirir habilidades digitales, mientras que los usuarios de los sitios públicos asisten por disposición de las institucionales educativas. Sin embargo, no se ofrecen cursos ni asesoramiento especializado. En este último caso, faltó mejorar los recursos educativos y tener estrategias centradas en el acceso motivacional, acorde a lo que señala Van Dijk (2005).

Ambos programas, aunque con diferentes objetivos, contribuyen a disminuir la brecha digital, especialmente el programa de los CID, donde las personas que tomaron los cursos pudieron mejorar sus habilidades digitales. Incluso, se podría afirmar que los conocimientos adquiridos tienen un impacto social y económico en la vida de los usuarios. Lo anterior confirma las teorías de Agustín-Lacruz y Clavero-Galofré (2010), quienes afirman que la inclusión digital, además del acceso a TIC, implica políticas públicas para mejorar la infraestructura, el ofrecimiento de contenidos y el desarrollo de capacidades digitales.

Cabe mencionar que el programa de Punto México Conectado, como CID, terminó en diciembre de 2020. A partir de la pandemia de COVID-19, estos centros trabajaron en línea a través de plataformas como Coursera, pero fueron creados con presupuesto del Fideicomiso e-México, que concluyó por un decreto presidencial que extinguió la mayoría de los fideicomisos públicos. El programa de los sitios públicos aún se mantiene.

La pandemia de COVID-19 ha puesto en evidencia la necesidad de que toda la población tenga acceso a las tecnologías y cuente con ciertas habilidades digitales. No obstante, en México, la inclusión digital no está en la agenda del gobierno federal para el período 2018-2024, únicamente se mantiene en la agenda la conectividad de regiones y zonas marginadas a través del programa Internet para Todos.

A manera de conclusión, los resultados confirman que la brecha digital es multifactorial y depende del contexto político y socioeconómico, así como de factores de tipo personal, lo que confirma los aportes teóricos de autores como Gil-García, Helbig y Ferro (2006) y las teorías de Alva de la Selva (2015), quien señala que la brecha digital se traduce en múltiples desigualdades.

Por último, se sugiere que en futuros estudios sobre brecha digital en México se analicen los componentes de las políticas y los programas del gobierno federal, con el objetivo de saber qué factores o variables se están considerando, dado que las tendencias indican que cada vez será necesario adquirir mayores habilidades digitales para adecuarse a la demanda y las necesidades de la sociedad de la información y el conocimiento.

Referencias bibliográficas

- Adeleke, R. (2021). Digital divide in Nigeria: The role of regional differentials. *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, 13(3), pp. 333-346.
- Agustín-Lacruz, M. y M. Clavero-Galofré (2010). Indicadores sociales de inclusión digital: brecha y participación ciudadana. En F. Galindo Ayuda y A. J. Rover (coords.). *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 143-166.
- Alva de la Selva, A. R. (2015). Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LX(223), pp. 265-285.
- Álvarez, O. y E. Rodríguez (2012). El uso del Internet y su influencia en la comunicación familiar. *Revista Trilogía*, 4(7), pp. 81-101.
- Castells, M. (2000). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol. 1. Madrid: Alianza.
- DiMaggio, P. y E. Hargittai (2001). *From the “digital divide” to “digital inequality”: Studying Internet use as penetration increases*. Princeton: Center for Arts and Cultural Policy Studies.
- Gil-García, J. R.; N. C. Helbig y E. Ferro (2006). Is it only about Internet access? An empirical test of a multi-dimensional digital divide. En EGOV'06. *International Conference on Electronic Government*. Berlín: Springer, pp. 139-149. Disponible en: <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1007/11823100_13> [acceso 12/09/2017].
- Gilster, P. (1997). *Digital literacy*. Nueva York: Wiley Computer Pub. Disponible en: <https://openlibrary.org/works/OL2627594W/Digital_literacy> [acceso: 10/11/2018].
- Gobierno de la República, México (2013). *Estrategia Digital Nacional*. Disponible en: <<http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>> [acceso 27/03/2015].
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) (2021). *Anuario Estadístico 2021*. Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenido-general/estadisticas/anuarioestadistico2021_1.pdf> [acceso 26/10/22].

- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) (2020). *Anuario Estadístico 2020*. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/anuarioestadistico2020_0.pdf> [acceso 20/04/21].
- Pinto Arboleda, M. C. (2014). La construcción de la referencia en torno al concepto de brecha digital en España. *Signo y Pensamiento*, XXXIII(64), pp. 96-112.
- Ramírez-Castañeda, L. A. y J. J. Sepúlveda-López (2018). Digital divide and digital inclusion: socio-technological phenomena. *Revista EIA*, 15(30), pp. 89-97.
- Robinson, S. (2005). Reflexiones sobre la inclusión digital. *Nueva Sociedad*, 195. Disponible en: <<https://nuso.org/articulo/reflexiones-sobre-la-inclusion-digital/>> [acceso 25/10/2018].
- Sahraoui, S. (2007). E-inclusion as a further stage of e-government? *Transforming Government: People, Process and Policy*, 1(1), pp. 44-58.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), México (2017). *Tabla con sitios con conectividad a internet (México Conectado)*. Disponible en: <<http://data.sct.gob.mx:8082/datos/datos/abiertos/11601MexicoConectado.xlsx>> [acceso 25/11/2018].
- Van Dijk, J. A. (2005). *The deepening divide: Inequality in the information society*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. Disponible en: <<https://us.sagepub.com/en-us/nam/the-deepening-divide/book226556>> [acceso 12/11/2018].
- Wang, D.; T. Zhou y M. Wang (2021). Information and communication technology (ICT), digital divide and urbanization: Evidence from Chinese cities. *Technology in Society*, 64, 101516. Disponible en: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0160791X20313191>> [acceso 17/05/2022].

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en partes iguales por Rubiela Martínez Hernández, Luz María García-García y Rafael Rentería Gaeta.

Nota

Aprobado por Paola Mascheroni (editora responsable).

SERVICIOS DE APOYO PARA LA INCLUSIÓN EDUCATIVA

PERCEPCIÓN DE AGENTES EDUCATIVOS PERUANOS

Flor Fanny Santa-Cruz Terán

Resumen

El objetivo del presente artículo es analizar la percepción de los agentes educativos peruanos sobre la asesoría del equipo de los servicios de apoyo educativo para la inclusión de los estudiantes en situación de discapacidad en las instituciones educativas regulares durante el tiempo de pandemia por la COVID-19. El estudio se realizó desde el enfoque mixto; las técnicas de recolección de datos utilizada fueron el análisis documental, la entrevista y la encuesta; participaron docentes, padres y madres de familia y profesionales pertenecientes al equipo de apoyo y asesoramiento. Los principales resultados indican que el equipo de apoyo y asesoramiento para la inclusión gestiona y asesora por diversos medios de comunicación a docentes, directores y padres de familia. Por lo tanto, se promueve que todos los estudiantes en situación de discapacidad, independientemente de su clasificación, sean atendidos para evitar la exclusión educativa y conseguir su desarrollo social, afectivo, emocional y cognitivo.

Palabras clave: COVID-19, comunidad educativa, discapacidad, educación inclusiva, necesidades educativas especiales.

Abstract

Support services for educational inclusion. Perception of Peruvian educational agents

The objective of this article is to analyze the perception of Peruvian educational agents about the advice of the educational support services team for the inclusion of students with disabilities in regular educational institutions during the time of the COVID-19 pandemic. The study was from the mixed approach; the data collection techniques were documentary analysis, interview and survey; the participants were teachers, parents and professionals who belong to the support and counseling team. The main results indicate that the support and advisory team for inclusion manages and advises teachers, principals, and parents through various means of communication. Therefore, it is promoted that all students with disabilities, regardless of their classification, are cared for avoiding educational exclusion and achieve their social, affective, emotional and cognitive development.

Keywords: COVID-19, educational community, disability, inclusive education, special educational needs.

Resumo

Serviços de apoio à inclusão educacional. Percepção dos agentes educacionais peruanos

O objetivo deste artigo é analisar a percepção dos agentes educacionais peruanos sobre o aconselhamento da equipe de serviços de apoio educacional para a inclusão de alunos com deficiência em instituições de ensino regulares durante o período da pandemia de COVID-19. O estudo foi da abordagem mista; as técnicas de coleta de dados foram análise documental, entrevista e pesquisa; os

participantes foram professores, pais e profissionais que pertencem à equipe de apoio e aconselhamento. Os principais resultados indicam que a equipe de apoio e assessoria para inclusão gerencia e aconselha professores, diretores e pais por meio de diversos meios de comunicação. Portanto, promove-se que todos os alunos com deficiência, independentemente de sua classificação, sejam cuidados para evitar a exclusão educacional e alcançar seu desenvolvimento social, afetivo, emocional e cognitivo.

Palavras-chave: COVID-19, comunidade educacional, incapacidade, educação inclusiva, necessidades educacionais especiais.

Flor Fanny Santa-Cruz Terán: Doctora en Administración de la Educación, magíster en Educación con mención en Gestión y Docencia, maestra en Investigación y Docencia Universitaria, maestranda en Educación Inclusiva. Docente investigadora en la Facultad de Educación, coordinadora del Desarrollo de la Investigación en la Escuela de Posgrado y miembro del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad Católica de Trujillo Benedicto XVI-Perú.

ORCID iD: 0000-0003-4032-9620

Email: f.santacruz@uct.edu.pe

Recibido: 07/06/2022.

Aprobado: 12/12/2022.

Introducción

Hay más de 1000 millones de personas en situación de discapacidad en el mundo, de las cuales más de 70 millones viven en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014) y más de 19,1 millones de niñas, niños y adolescentes de 0 a 14 años viven con algún tipo de discapacidad, se encuentran en desventaja y rezagados en todos los indicadores de desarrollo y seguridad social (UNICEF, 2021). Son un grupo muy heterogéneo, con realidades diferentes, viven la exclusión, se vulneran sus derechos, están excluidos del acceso a diversos recursos y se les niega el reconocimiento en las áreas económica, social, política, cultural y educativa (CEPAL-UNESCO, 2020). El acceso a una educación de calidad en todos los niveles sigue siendo un desafío clave en términos de inclusión educativa. Estudios previos han mostrado diferencias significativas en el número de personas con y sin discapacidad en las escuelas de todos los países antes de la pandemia, y Perú es uno de los países con mayor diferencia en la tasa de desigualdad, sobre todo entre las zonas rurales y urbanas (CEPAL, 2022).

En la literatura académica se describen diversos conceptos sobre la discapacidad. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2011, p. 4) manifiesta que “es compleja dinámica, multidimensional y objeto de discrepancia”. Las personas con discapacidad presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales de larga duración que pueden impedirles participar plena y efectivamente en la sociedad en igualdad de condiciones que las demás. Es fundamental abordar el análisis de la discapacidad desde un marco filosófico y sociológico que permita fortalecer los derechos humanos desde los valores y principios fundamentales, cuyos preceptos se inspiran en el nuevo modelo social de discapacidad, acogido desde 1980 por la OMS, en el cual se da énfasis, más que a los aspectos médicos, a los aspectos socioculturales, afirmando que la discapacidad aparece cuando la sociedad genera obstáculos y no es la persona la que tiene un mal funcionamiento. Asimismo, se resalta el derecho a la vida independiente, refiriendo a la autonomía de las personas con discapacidad y accesibilidad universal, que consiste en identificar y eliminar obstáculos y barreras de acceso al ejercicio de todos los derechos, a infraestructura y a servicios inclusivos (Aránguez, 2022; Turturro, 2022; Mejía, 2022).

En el sistema educativo, incluir a niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad es uno de sus derechos que se debe cumplir para que puedan participar de las actividades en las instituciones de educación básica regular. De acuerdo con ello, los padres de familia con hijos en situación de discapacidad han pugnado por el derecho de una educación de calidad que garantice el aprendizaje junto a compañeros de edades similares en instituciones educativas regulares (Arnaiz, De Haro y Maldonado, 2019; Echeita, 2021; Marchesi y Hernández, 2019).

Según diversos estudios, los beneficios de la inclusión educativa de un estudiante en situación de discapacidad generan mejoras en su desarrollo y

en su entorno social de aprendizaje, además de tener efectos positivos en la intervención de aprendizajes socioemocionales (Hassani y Schwab, 2020; Saloviita, 2020) y en su desarrollo cognitivo. Gracias a los procesos cooperativos, el aprendizaje es mutuo; no solo los estudiantes en situación de discapacidad se benefician de este aprendizaje, sino que los niños sin discapacidad no tienen problema en convivir con una persona con discapacidad en el salón de clases y se enriquecen en lo personal, ya que su actitud cambia positivamente en aceptación, tolerancia y un mejor entendimiento hacia ellos (Galván y García, 2017; UNICEF, 2001).

El derecho a la educación para todos los niños y niñas se encuentra establecido en diferentes y numerosos tratados internacionales, por lo cual los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos de cada alumno con respecto a su educación (Ainscow, 2020; CEPAL, 2021; UNESCO, 2020).

El Objetivo de Desarrollo Sostenible número 4 “exhorta a los países a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (UNESCO, 2017, p. 12). Pero, debido a la pandemia por la COVID-19, muchos estudiantes se enfrentaron a los más grandes desafíos de desigualdades. Es así como, en diferentes países, “se han elaborado recomendaciones dirigidas a los profesores sobre cómo apoyar la educación de los niños y las niñas con discapacidad que realizan actividades escolares desde casa y sobre cómo respaldar de la mejor manera posible su proceso educativo” (CEPAL, 2021, p. 32).

En la realidad peruana, existen muchos problemas sociales, económicos, políticos y educativos. En los tiempos de dificultades por la pandemia de COVID-19, los estudiantes de los diferentes niveles educativos se vieron obligados a realizar sus estudios a distancia y, en este sentido, no contar con acceso a internet, sobre todo en los lugares más lejanos, dificultó la comunicación de enseñanza-aprendizaje entre los estudiantes y los docentes. Asimismo, hay pocos profesionales capacitados para atender a los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, que es uno de los problemas que más se evidenció y generó preocupación por parte de los padres de familia (Defensoría del Pueblo, 2021).

De acuerdo con lo anterior, existen investigaciones que demuestran actitudes favorables hacia la inclusión educativa, así como otras que entienden que los docentes no están suficientemente capacitados para asumir esta tarea (Gonzales, 2019; Solís y Arroyo, 2022), por los bajos niveles de calidad de la formación de los docentes en el uso de los entornos virtuales y, en especial, porque el tiempo de pandemia puso en jaque a los sistemas educativos y los forzó a enseñar de manera virtual (Armas-Alba y Alonso-Rodríguez, 2021; Laderas, Huauya y Coaquira, 2020; Kerexeta-Brazal, Darretxe-Urrutxi y Martínez-Monje, 2022). La capacitación de los docentes sobre temas de inclusión educativa (Muñoz Arteaga, Muñoz Zavala y Cardona Reyes, 2022) es una tarea que

el Estado debe realizar, mediante propuestas de programación de capacitación y formación profesional dirigidas. Se presentan en esta línea recomendaciones desde las diferentes instancias internacionales y una de ellas es proporcionar orientación, capacitación y apoyo a los docentes en el diseño de materiales accesibles y adaptados a los estudiantes con discapacidad (CEPAL, 2021).

Los grandes desafíos para la efectividad de la inclusión educativa en la enseñanza tradicional ya se evidenciaban en las dificultades encontradas por los docentes y las principales estrategias utilizadas, sin embargo, en el período de pandemia y aislamiento social se busca conocer cómo se manifiestan en el marco de las asesorías, apoyos y enseñanza a distancia. Estudios como el de Muñoz Arteaga, Muñoz Zavala y Cardona Reyes (2022) presentan hallazgos relevantes respecto a docentes dispuestos a recibir asesoría de profesionales en tecnologías inclusivas, así como a construir sus propios sitios web con nuevas aplicaciones o plataformas especiales para alumnos con discapacidad. En esta misma línea, Bouro (2022) identifica dificultades, estrategias y potencialidades que contribuyen al trabajo con estudiantes autistas en tiempo de pandemia, y demuestra cómo los profesores intentaron reinventarse para continuar el proceso de aprendizaje de estos alumnos, aunque el poco acceso a los recursos tecnológicos fue una gran dificultad. La falta de acceso a internet es una de las barreras más predominantes que se acentuaron durante el tiempo de pandemia, por lo cual los estudiantes con discapacidad se vieron más afectados en su proceso de enseñanza y aprendizaje (Meresman y Ullmann, 2020; CEPAL, 2022).

En Perú, el Ministerio de Educación (MINEDU) formó equipos de profesionales docentes y no docentes (psicólogos, terapeutas del lenguaje y físicos, intérpretes de lenguaje de señas, docentes especializados en discapacidad visual, auditiva e intelectual, entre otros) que se encargan de orientar y asesorar a los directivos, docentes, padres y madres de familia y a toda la comunidad educativa de cada colegio o escuela donde se encuentren incluidos los estudiantes con discapacidad. Este equipo es llamado Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE). Los profesionales son elegidos por una comisión de evaluación, que preside el director del Centro Educativo Básica Especial y tres representantes del consejo directivo. Cada profesional debe tener como mínimo diez estudiantes con alguna discapacidad, incluidos en cada institución educativa regular, y elabora documentos de seguimiento y acompañamiento de la institución educativa y de los estudiantes incluidos.

En la Resolución Viceministerial n.º 139-2020-MINEDU, inciso “c” se encuentran establecidas las disposiciones sobre la asesoría que debe brindar el SAANEE a las instituciones educativas durante el tiempo de pandemia:

A fin de brindar apoyo y asesoramiento vía remota a directivos y profesionales docentes y no docentes para la atención educativa de estudiantes con NEE [necesidades educativas especiales] asociadas a discapacidad intelectual

tual leve o moderada, física, sensorial, TEA (autismo nivel 1 y 2) que no son atendidos por el Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de Necesidades Educativas Especiales (SAANEE), se implementa, a través de la Dirección de Educación Básica Especial, el Servicio de apoyo virtual a las NEE asociadas a discapacidad, que tiene como objetivo brindar asistencia técnica virtual a directivos, profesionales docentes y no docentes que cuentan con estudiantes con NEE asociadas a discapacidad, en relación a las adaptaciones de acceso, curriculares y pedagógicas, según la especialidad de los profesionales del equipo, en el marco de la estrategia Aprendo en Casa. (MINEDU, 2020a)

Estructura del equipo SAANEE en Perú

El SAANEE está conformado por un coordinador y un equipo interdisciplinario que incluye a docentes y profesionales de la educación especial, que están especializados en discapacidad intelectual, auditiva y visual. Asimismo, tienen experiencia en autismo, terapia de lenguaje y educación técnica productiva. También cuenta con personal profesional no docente con especialidad en educación inclusiva, como psicólogo educacional, trabajador social, especialista en terapia ocupacional y en terapia de lenguaje. Estos profesionales están plenamente capacitados para brindar apoyo y asesoramiento a los docentes, a directores de las instituciones educativas inclusivas, a estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, talento y superdotación matriculados en la educación básica regular, así como a los padres de familia o tutores (Dirección Regional de Educación de Lima Provincias, 2021).

La labor del SAANEE resulta muy importante para asegurar las adaptaciones necesarias que requieren la escuela y el proceso de enseñanza para atender a esta población. No obstante, dada la magnitud de la población objetivo y su dispersión en el sistema educativo, así como la cantidad de equipos creados y de profesionales SAANEE, la atención ha sido y sigue siendo limitada.

Tabla 1. Distribución de estudiantes según nivel de educación básica regular atendidos por el SAANEE

Educación básica regular		
Nivel	Estudiantes con discapacidad	Estudiantes atendidos por el SAANEE
Inicial	2.068	
Primaria	13.497	21.697
Secundaria	6.132	

Fuente: Censo Educativo (MINEDU, 2021a).

La tabla 1 presenta la cantidad de estudiantes con discapacidad por cada nivel de la educación básica regular. Son un total de 21.697 estudiantes que fueron atendidos por el SAANEE en el año 2020. Según el Censo Educativo realizado por el MINEDU, existieron 270 equipos del SAANEE, con 1095 profesionales, lo que ha evidenciado que existen pocos profesionales para la población en atención (MINEDU, 2021a).

Tabla 2. Porcentaje de estudiantes que reciben atención del SAANEE según zona

Zona	Inicial	Primaria	Secundaria
Urbana	45,0	46,3	33,4
Rural	19,2	20,0	21,3
Total en Perú	37,7	33,9	29,9

Fuente: Censo Educativo (MINEDU, 2021a).

La tabla 2 muestra que en la zona urbana existe un mayor porcentaje de estudiantes con discapacidad y que son atendidos por el equipo del SAANEE. Además, el nivel inicial de la educación básica regular es donde los niños menores de 5 años de edad son los que más atención reciben por parte del equipo de servicios de apoyo y asesoramiento.

Tabla 3. Descripción de instituciones educativas según atención del SAANEE

Modalidad	Instituciones educativas inclusivas	Instituciones educativas atendidas	Alumnos atendidos	Instituciones educativas inclusivas sin atención	Estudiantes no atendidos
Educación básica regular	13.440	4.412	21.697	9.028	26.256

Fuente: Censo Educativo (MINEDU, 2021a).

La tabla 3 muestra la falta de atención por parte del SAANEE a los estudiantes con discapacidad, con cifras preocupantes. Se evidencia que solo 4412 instituciones educativas inclusivas son atendidas y 26.256 estudiantes se encuentran desatendidos. Asimismo, indica la no atención a las instituciones educativas inclusivas por el SAANEE. Esta problemática se evidencia en toda la institución educativa inclusiva, la plana directiva y los docentes no reciben el asesoramiento y las orientaciones para desarrollar capacidades que les permitan atender adecuadamente a los estudiantes con discapacidad

ni cuentan con las herramientas y los recursos pedagógicos necesarios para que exista una verdadera inclusión.

Actualmente, el artículo 19-A de la Ley de Educación n.º 28044 sostiene que “la educación es inclusiva en todas sus etapas, formas, modalidades, niveles y ciclos”. Por eso, todas las instituciones educativas deben estar preparadas para la accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad para los estudiantes con necesidades educativas especiales. Asimismo, para una buena atención en educación inclusiva se han creado los Servicios de Apoyo Educativo (SAE), internos y externos, que deben desarrollar acciones de sensibilización, capacitación y asesoramiento a la comunidad educativa. El SAE externo se encuentra organizado dentro de Unidad de Gestión Educativa Local y de la Dirección Regional de Educación, responde a las necesidades del contexto y fortalece la atención a la diversidad en el territorio. El SAE interno está conformado por el director o directora y se organiza en cada institución educativa (escuela), fortalece las condiciones para la atención a la diversidad y las capacidades de toda la comunidad educativa, promueve la política, cultura y práctica de la educación inclusiva (MINEDU, 2021b).

En el marco de las políticas educativas peruanas, la inclusión educativa garantiza a todos los estudiantes con discapacidad leve y moderada el acceso a las instituciones educativas regulares. Para acceder a una institución educativa regular, el equipo del SAANEE debe evaluar al estudiante y emitir el informe psicológico y elaborar el Plan de Orientación Individual (POI) para presentar al docente de la institución educativa regular de modo que pueda organizar sus actividades educativas (MINEDU, 2012).

El apoyo y asesoramiento del equipo del SAE se gestiona desde tres aspectos principales: social, técnico y familiar. Desde el aspecto social, invita a la participación de los directivos, docentes y padres de familia, para incrementar el desarrollo de una sociedad solidaria. Se enfoca especialmente en visitas de seguimiento y monitoreo, sensibilización escolar (talleres de sensibilización y mesas de diálogo) y trabajo colegiado respecto a temas (culturales, políticos y pedagógicos). Desde la gestión técnica, se manifiesta en diversos aspectos, como la adaptación de acceso. En este sentido, las coordinaciones con las instituciones educativas buscan erradicar barreras y limitaciones que dificulten la autonomía en el contexto, haciendo hincapié en distintos elementos funcionales de la institución educativa. A su vez, se trabaja en la adaptación física y la adaptación curricular en respuesta a las demandas, características y necesidades educativas, considerando el contexto geográfico y factores económico, cultural y lingüístico (MINEDU, 2021c). Con respecto al aspecto familiar, la gestión consiste en brindar orientación oportuna a toda la familia con el fin de involucrarla en el proceso formativo para que pueda acompañar a sus hijos en el proceso de aprendizaje, reforzar tareas y adaptar materiales. La orientación que se les brinda debe ser concreta y práctica, su realización debe ser a través de talleres, seminarios, jornadas

de reflexión, asesoría afectiva y de empoderamiento familiar. Los padres de familia juegan un papel clave en la implementación de la educación de sus hijos en situación de discapacidad y necesitan una comunicación constante para llevar a cabo actividades de aprendizaje con sus hijos (Roa, Quiroga y Araya, 2022; Muñoz Arteaga, Muñoz Zavala y Cardona Reyes, 2022).

Los equipos de servicio de apoyo educativo para la inclusión en las instituciones educativas regulares deben brindar este servicio a toda la comunidad educativa y en especial a los directivos, docentes inclusivos y padres de familia que tienen hijos con alguna discapacidad leve o moderada, que requieren del apoyo constante para que los estudiantes con discapacidad puedan enfrentar las limitaciones y dificultades que se presentan, y ayudarlos a desarrollar capacidades para enfrentar diferentes retos.

El presente estudio tiene como objetivo analizar la percepción de los agentes educativos sobre la inclusión educativa y la presencia de gestión del SAANEE en las instituciones educativas regulares donde se encuentran matriculados los estudiantes en condiciones de discapacidad, en tiempo de pandemia por la COVID-19.

Metodología

La integración metodológica es con diseño mixto. Creswell (2008) sostiene que la investigación mixta permite la integración de métodos cuantitativos y cualitativos en un estudio con el propósito de obtener una comprensión más profunda del objeto investigado. Por lo tanto, según la organización de los diseños mixtos, el presente estudio cumple con la *estrategia secuencial explicatoria*, ya que los resultados cualitativos se utilizan para explicar resultados cuantitativos; el orden es cuantitativo y luego cualitativo, es decir, primero se recogen los datos cuantitativos y luego se recaban datos cualitativos (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018).

En la fase cuantitativa se aplicó un cuestionario a 103 profesores que tenían en su aula uno o dos estudiantes con discapacidad leve o moderada y 57 padres y madres de familia que tenían un hijo con alguna discapacidad que asistía a las instituciones de educación básica regular inclusiva del sector público o estatal de la ciudad de Trujillo, en Perú.

En la fase cualitativa se entrevistó a 8 docentes que trabajaban en instituciones educativas inclusivas, a 2 padres y 4 madres de familia que tenían un hijo con alguna discapacidad y a 4 profesionales que trabajaban en el equipo del SAANEE. La ruta es cualitativa porque es conveniente para comprender fenómenos desde las propias experiencias vividas, lo que permitió encontrar patrones y significados.

Participaron en el estudio docentes, padres y madres de familia, y especialistas del equipo del SAE. La selección de los participantes se realizó a través del muestreo bola de nieve. Fueron 111 los docentes que tenían en su aula

un estudiante con alguna discapacidad leve o moderada. De este grupo de participantes se seleccionaron 8 docentes para una entrevista y los criterios de selección fueron que desearan participar voluntariamente y expresar sus experiencias. Además, participaron 103 docentes de un cuestionario, el 82% (85) de género femenino y un 18% (18) de género masculino. Sus edades variaron entre 24 y 56 años de edad. Un 49% (51) enseñaba en el nivel primaria, un 26% (27) en el nivel inicial y un 24% (25) en el nivel secundaria de la educación básica regular.

Participaron 61 padres y madres de familia que tenían un hijo con discapacidad leve o moderada que asistía a instituciones educativas de la educación básica regular, inclusivas. De ellos, se seleccionó para una entrevista a 2 padres de familia (ambos trabajaban), de 36 y 48 años de edad, respectivamente, y a 4 madres de familia (no trabajaban), de entre 28 y 42 años de edad. Los 6 entrevistados vivían en zona urbana. Los criterios de selección tomaron en cuenta el conocimiento que tenían los participantes del fenómeno estudiado y su facilidad para transmitir sus experiencias. Además, 57 padres y madres de familia respondieron a un cuestionario. El 58% (33) fueron mujeres y 42% (24) fueron varones. Sus edades iban de 21 a 58 años de edad, pero en su mayoría tenían entre 29 a 37 años. El 60% (34) eran separados o divorciados, un 19% (11) eran casados y un 21% (12) eran convivientes. De acuerdo con su situación laboral, el 54% (31) trabajaba a tiempo completo (40 horas semanales), un 26% (15) trabajaba a tiempo parcial (medio día) y un 19% (11) no trabajaba. De ellos, el 86% (49) vivía en zona urbana y un 14% (8) en zona rural.

Asimismo, se entrevistó a 4 especialistas que pertenecían al equipo del SAANEE y que eran parte del centro de educación básica especial, que brindaban el apoyo y asesoramiento a instituciones educativas inclusivas y a los estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad que se encontraban matriculados en la educación básica regular de la ciudad de Trujillo. Esta es la tercera ciudad más poblada del Perú, tiene una población aproximada de 1.088.300 habitantes (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2021) y se encuentra ubicada en la costa norte del país.

Para recoger la información se utilizaron tres técnicas: el análisis de documentos, la entrevista y la encuesta. El análisis de documentos permitió recoger datos de las diferentes fuentes bibliográficas impresas y virtuales, centrados en identificar y describir la información relacionada con las normativas legales sobre la educación inclusiva en el Perú. La entrevista fue de tipo estandarizado y permitió una conversación abierta e interactiva con profesores, padres y madres de familia, y profesionales del equipo SAANEE, para la cual se establecieron preguntas relacionadas al objetivo del presente estudio. Las entrevistas fueron realizadas a través de Zoom y Meet, fueron grabadas y

después transcritas para su respectivo análisis según las respuestas brindadas. Las encuestas fueron aplicadas de forma virtual a través de un formulario en línea (Google Forms) que incluía indicadores que fueron utilizados como criterios para conocer la percepción de la educación inclusiva y la presencia de gestión del SAANEE en las instituciones educativas inclusivas. Esto permitió recoger los datos que fueron analizados para la presentación de los resultados.

Los datos obtenidos según cada población del estudio se analizaron por separado en un inicio. Para el análisis cuantitativo se elaboraron dos bases de datos, una que recopilaba la información de las encuestas de los docentes y otra que relevaba la información de los padres y madres de familia, calculando los resultados en porcentajes. Se estimaron medidas de tendencia central acerca de las variables sociodemográficas (género, edad, zona de residencia, dependencia laboral). Asimismo, se utilizó el paquete estadístico SPSS v.25 para el análisis de los datos.

Para el estudio de datos cualitativos se utilizó el análisis de contenido. Para ello primero se transcribieron y se interpretaron las narraciones o testimonios de los participantes utilizando el método heurístico, obteniendo las categorías emergentes del análisis de contenido. La recolección de los datos fue a través de entrevistas en profundidad, que fueron grabadas y luego transcritas. Cada entrevista tuvo una duración aproximada de entre 35 y 45 minutos. Las entrevistas se realizaron de forma individual y voluntaria, hasta obtener la saturación de los datos. El análisis de los datos se realizó mediante la descripción fenomenológica y luego se aplicaron la reducción fenomenológica y el análisis hermenéutico de los discursos de los participantes. Según Ayala (2008), la fenomenología hermenéutica es un procedimiento que hace reflexionar a los agentes educativos sobre su experiencia personal y el trabajo profesional que realizan, analizando así los aspectos fundamentales de esta experiencia y dándoles sentido y trascendencia a dichos fenómenos. El análisis de contenido permitió obtener unidades temáticas. Su rigor científico se encuentra presente en la credibilidad, porque sus hallazgos son reconocidos como reales y verdaderos para las personas que fueron estudiadas y para otras que han experimentado el fenómeno estudiado. En cuanto a la confirmabilidad, las narraciones de los participantes fueron transcritas de manera literal y, según ello, futuros investigadores podrán llegar a hallazgos similares. En lo que refiere a la transferibilidad, puede existir la posibilidad de transferir los presentes resultados a otros contextos.

En relación con el rigor ético, los participantes del estudio participaron voluntariamente, se solicitó su permiso para ser grabados y se garantizó el anonimato y la confidencialidad.

Para el análisis y la comparación de la información se utilizó el método de la triangulación de datos teórica y metodológica (Santa Cruz *et al.*, 2022).

Resultados

En este apartado se presenta un análisis cuantitativo sobre la inclusión educativa y la gestión del equipo del SAANEE en tiempo de pandemia.

Tabla 4. Distribución de medios de comunicación con el equipo del SAANEE

Medio de comunicación	Docentes		Padres de familia	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Teléfono/celular	27	26,2	18	31,6
Meet	7	6,8	3	5,2
WhatsApp	45	43,7	27	47,4
Zoom	24	23,3	9	15,8
Total	103	100	57	100

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 4 se evidencia que la mayor parte de las comunicaciones de los docentes con los profesionales del equipo del SAANEE fueron mediante WhatsApp y el medio de comunicación con menos uso fue el Meet, con porcentajes similares entre los padres de familia. En el Perú, la educación es un derecho invisible, porque solo los que tienen condiciones sociales, tecnológicas y económicas favorables tienen acceso a una educación virtual de calidad. Esto incrementa las brechas de desigualdad social. Algunos tendrán acceso a la comunicación, mientras otros no podrán (Gómez-Arteta y Escobar-Mamani, 2021).

Tabla 5. Distribución de frecuencia y porcentajes del asesoramiento y de la coordinación del equipo del SAANEE en tiempo de pandemia, según los docentes

	Frecuencia		%	
Institución educativa que recibe asesoramiento del SAANEE	A veces	23	22,3	
	No	37	35,9	
	Sí	43	41,7	
	Total	103	100,0	
Docente que recibe asesoramiento y coordina con el SAANEE	A veces	26	25,2	
	No	32	31,1	
	Sí	45	43,7	
	Total	103	100	

Fuente: Elaboración propia.

Como lo muestra la tabla 5, los docentes afirmaron que los directivos de las instituciones educativas y los mismos docentes recibieron asesoramiento y coordinación del equipo SAANEE en el tiempo de pandemia; sin embargo, hay un porcentaje considerable que manifestó lo contrario. Durante la pandemia fue muy difícil tener contacto directo y los medios de comunicación no eran muy accesibles por falta de internet en diferentes zonas del Perú (CEPAL, 2022a). Los sistemas educativos se vieron obstaculizados por la baja calidad de la formación de los docentes que utilizaban el entorno virtual, especialmente durante la pandemia (Armas-Alba y Alonso-Rodríguez, 2021; Laderas, Huauya y Coaquira, 2020; Kerexeta-Brazal, Darretxe-Urrutxi y Martínez-Monje, 2022). De aquí surge la necesidad de coordinar y ser asesorados por los especialistas del SAANEE, tanto para el manejo del entorno virtual de enseñanza-aprendizaje como para la adaptación de los materiales y recursos educativos según el tipo de discapacidad del estudiante (Muñoz Arteaga, Muñoz Zavala y Cardona Reyes, 2022).

Tabla 6. Distribución de niveles según frecuencia y porcentajes de las orientaciones del equipo del SAANEE en tiempo de pandemia, de acuerdo con los docentes

	Frecuencia	%	
SAANEE brinda orientación remota	Nunca	25	24,3
	Alguna vez	15	14,6
	A veces	22	21,4
	Casi siempre	14	13,6
	Siempre	27	26,2
	Total	103	100
SAANEE orienta sobre el diseño curricular y pedagógico	Nunca	21	20,4
	Alguna vez	12	11,7
	A veces	29	28,2
	Casi siempre	23	22,3
	Siempre	18	17,5
	Total	103	100

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 6 muestra un porcentaje considerable de docentes que indican la necesidad de orientación remota. Asimismo, indican que a veces los profesionales del equipo del SAANEE los orientan sobre cómo elaborar una adaptación del diseño curricular según la discapacidad de sus estudiantes y

sobre cómo orientar su labor pedagógica para la inclusión educativa. Estos resultados corroboran la tarea que viene realizando el equipo profesional de apoyo a los docentes de acuerdo con lo establecido por la Resolución Vice-ministerial n.º 139-2020 (MINEDU, 2020a).

Análisis cualitativo sobre la gestión del equipo del SAANEE

Los resultados obtenidos en las entrevistas se presentan e identifican con códigos según los testimonios brindados por los participantes: especialistas (E), docentes (D) y padres de familia (PF).

De acuerdo con la pregunta abierta sobre cuál era la percepción que tenían sobre la gestión que realizaba el SAANEE para la atención de los estudiantes con discapacidad en las instituciones educativas regulares, los docentes manifestaron lo siguiente:

La gestión del equipo SAANEE es el encargado del apoyo y asesoramiento que debe brindar a los maestros, estudiantes y a los padres de familia para poder brindar una educación de calidad, pero por la pandemia de la COVID-19, toda esta gestión se ha visto afectada, porque ya no hay un trabajo directo con el estudiante, sus familias, ni con los docentes. (D2)

La respuesta anterior, brindada por un docente, se relacionó con la dada por un especialista profesional que pertenece al equipo del SAANEE y manifestó lo siguiente:

En este año 2021 el equipo SAANEE, está brindando asistencias técnicas a los directivos y personal docente de las instituciones educativas regulares inclusivas, lo estamos haciendo en la medida de su disponibilidad de tiempo, pero hasta el momento se está cubriendo la mayoría de las instituciones que tenemos a nuestro cargo y solo con los directivos y docentes en relación de capacitaciones y reuniones de monitoreo de trabajo. (E1)

Sobre las actividades que se realizaron durante este tiempo de pandemia, el especialista expresó que se cubrió gran parte del apoyo y la asesoría a las diferentes instituciones que tenían a su cargo, pero dio a conocer que no todas las instituciones educativas fueron atendidas. Además, manifestó que las capacitaciones y reuniones estuvieron dirigidas a los directores y docentes, y resaltó la disponibilidad de tiempo como medida importante para poder llevar a cabo las capacitaciones y reuniones, lo que se corroboró con los resultados obtenidos y presentados en las tablas 5 y 6.

En el contexto de América Latina y el Caribe se han preparado sugerencias para maestros sobre cómo apoyar el aprendizaje de los niños en situación de discapacidad que realizaban actividades escolares en el hogar y sobre cómo apoyar mejor su proceso educativo (CEPAL, 2021). Por su parte, en Perú se

establecieron las disposiciones y los lineamientos sobre las asesorías que debía brindar el SAANEE en tiempo de pandemia (MINEDU, 2020b). Pero, de acuerdo con lo señalado por los docentes, se encontraban en una situación de incertidumbre, porque requerían de acompañamiento, asesoría y apoyo personalizados para cada tipo de estudiante en condición de discapacidad.

El asesoramiento no es continuo, nos dan pautas generales y no específicas para la atención a estudiantes inclusivos con discapacidad que tenemos a cargo cuando se realizan las actividades programadas según las experiencias de aprendizaje. (D1)

La comunicación para las capacitaciones y el asesoramiento que hemos recibido es mínima, esto por la pandemia que estamos viviendo. Sí hemos tenido una capacitación para que nos expliquen qué debemos hacer frente a los estudiantes inclusivos, cómo pedir orientación. Sin embargo, no tenemos capacitación continua. (D6)

Otra de las dificultades que mencionaron los docentes en relación con la comunicación con los especialistas del SAANEE es el problema de acceso a internet, lo que se corrobora en la tabla 4.

La comunicación es un poco dificultosa, debido a que no tengo buen acceso al internet, lo mismo pasa con mis estudiantes y es muy difícil brindar una educación de calidad, tengo que buscar diferentes formas de comunicarme, muchas veces lo realizo por WhatsApp. (D4)

Mientras los docentes expresaron preocupación por no tener el asesoramiento y la capacitación permanentes por parte de los especialistas de la gestión del SAANEE, los especialistas manifestaron:

Este año 2021 solo se está enfocando a directivos y docentes inclusivos, se les brindan capacitaciones con ajustes en cuanto a las experiencias de aprendizaje y a la elaboración del informe del estudiante con NEE [necesidades educativas especiales] asociadas a la discapacidad, antes lo realizábamos nosotros, como especialistas del SAANEE, pero, de acuerdo al DS. 007-2021, el compromiso es del docente del aula y el especialista solo es el apoyo que le brinda al docente de aula. (E3)

Este año se ha enfocado el asesoramiento netamente con el directivo y docentes inclusivos, y solo es de una o dos reuniones mensuales con apoyo solo de documentos de gestión y adaptaciones curriculares para que puedan brindar todo el apoyo necesario a sus estudiantes con NEE [necesidades educativas especiales] asociadas con alguna discapacidad y el trabajo con familia solo está enfocado en cuanto al soporte emocional y a las técnicas compensatorias que están incluidas. (E2)

De acuerdo con lo anterior, los especialistas del equipo SAANEE manifestaron que periódicamente se realizaban las planificaciones, que presentaban un informe mensual de las actividades remotas de asesoramiento y acompañamiento al proceso inclusivo realizadas en las instituciones educativas y que a las familias solo les brindaban soporte emocional y los cuidados biopsicosociales que debían tener con sus niños durante el tiempo de pandemia (Dirección Regional de Educación de Lima Provincias, 2021). Con respecto a ello, los padres y madres de familia expresaron lo siguiente:

Los del equipo SAANEE siempre me brindaban asesoramiento, cuando estábamos de manera presencial, siempre me apoyaban en cualquier cosa que yo le consultaba, ahora que estamos de manera virtual no me orientan con mucha frecuencia, pero sí se comunica por llamadas, me dan consejos para la prevención del COVID-19 y envían material educativo a través del grupo de WhatsApp que tenemos todos los padres. (PF1)

La señorita coordinadora del SAANEE se comunica por medio de correo y mensajes de texto al WhatsApp, por la pandemia todo lo hace virtual, y también coordina con sus profesores de mi niño y los capacitan para que puedan adaptar el material de trabajo. (PF4)

Los padres y madres de familia manifestaron que los profesionales del SAANEE realizaban comunicación por medio de WhatsApp y los orientaban para ayudar a sus hijos con sus actividades académicas. Durante el período de aislamiento, las necesidades, preocupaciones y prioridades de las familias fueron en aumento, y estas debieron enfrentarse a factores estresantes, como por ejemplo la falta de acceso a sus terapias, a suministros médicos y a atención de enfermería (Houtrow *et al.*, 2020). Sumado a ello, tenían que realizar las actividades educativas “como un apoyo fundamental para fortalecer su rol mediador” (Roa, Quiroga y Araya, 2022, p. 85).

Es importante aplicar estrategias de enseñanza, pero solo serán efectivas si van acompañadas de instrucciones de los docentes y especialistas, en las que sugieran cómo realizar y preparar las tareas, de acuerdo con el tipo de discapacidad y los intereses de los estudiantes.

Muchos de nosotros no tenemos el conocimiento ni la manera de cómo tratar de ayudar a nuestros hijos con discapacidad, por eso necesitamos la ayuda de los profesionales especialistas del SAANEE y son muy pocos los especialistas. (PF2)

El cierre de las instituciones educativas y la transferencia de la mayor parte de la responsabilidad de monitorear y apoyar el aprendizaje de los maestros a los padres (principalmente las madres), si estos no tenían las habilidades y técnicas pedagógicas para satisfacer las necesidades de aprendi-

zaje de sus hijos con discapacidades, se convertía en una tarea muy difícil (CEPAL y UNESCO, 2020).

La depresión, la ansiedad, tal vez la tristeza, que son situaciones, el estrés mismo, son situaciones que los estudiantes con discapacidad lo viven con mayor fuerza y requieren mayor apoyo y soporte emocional, igual que su familia, y muchos de ellos no saben cómo apoyar a sus hijos, y requieren bastante apoyo del equipo SAANEE para poder brindarle las técnicas adecuadas y las estrategias, para que de esta manera los padres de familia sepan ser guías y facilitadores de sus hijos. (E4)

Según las leyes y normas directivas, los docentes y padres de familia deben tener el asesoramiento y monitoreo de parte de los especialistas del SAANEE. Para la comunicación y el monitoreo, el MINEDU (2021b) adoptó mecanismos de articulación entre los actores educativos debido al contexto de emergencia sanitaria. Lamentablemente, se promulgaron leyes, resoluciones y directivas, pero no fue percibido uno de los problemas principales: la necesidad de aumentar el personal profesional especialista y capacitado en atención para la asesoría y el apoyo en el desarrollo biopsicosocial del estudiante en condición de discapacidad.

El Ministerio de Educación debe preocuparse con el contrato de más especialistas profesionales, porque ellos realizan una gran labor de cómo sacar adelante a nuestros niños con discapacidad, nos brindan su apoyo y sobre todo emocional. (PF3)

El sector educativo debería promover capacitaciones sobre el proceso de adaptaciones curriculares para que exista una mejor calidad educativa, por lo tanto, formar a los docentes en la asesoría de planificación educativa y formación profesional focalizada, según la evaluación psicopedagógica de cada estudiante en condición de discapacidad, permitiría conocer sus habilidades y potencialidades, para elaborar el plan de orientación individual con metodologías activas e innovadoras.

Básicamente estamos realizando el acompañamiento a los docentes, en lo que es adaptaciones, primero de la evaluación psicopedagógico y el POI, que es el plan de orientación individual, así como elaborar el informe del estudiante para evaluar si se están logrando los objetivos en este plan para disminuir las barreras que se han identificado. (E4)

La formación docente en temas de inclusión educativa (Muñoz Arteaga, Muñoz Zavala y Cardona Reyes, 2022), la asesoría en planificación educativa y la formación profesional focalizada son tareas que debe cumplir el Estado. Diversas agencias internacionales han realizado propuestas, una de las

cuales es brindar orientación, capacitación y apoyo a los docentes para desarrollar materiales accesibles y adaptables para estudiantes con discapacidad (CEPAL, 2021). En la realidad peruana se realizaron, de una u otra forma, las capacitaciones, orientaciones o asesorías en tiempo de pandemia; sin embargo, los docentes manifestaron la necesidad de que las orientaciones que se les brindaban fueran personalizadas, para poder ofrecer una mejor atención a sus estudiantes incluidos y adaptaciones curriculares que les permitiesen cumplir con una educación de calidad.

Se debe brindar orientaciones personalizadas para saber cómo se debe trabajar con cada estudiante, porque así nos permite conocer y mejorar nuestra práctica docente con niños con necesidades educativas especiales que tienen discapacidad. (D4)

Las orientaciones sobre la adaptación curricular y pedagógica no siempre es la más adecuada, esto porque no se realiza en forma permanente, lo que es muy complicado poder realizar mis clases de forma virtual. Es necesario que haya más profesionales especialistas para tener el apoyo más continuo. (D8)

Los directivos y coordinadores de la Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local en Perú cumplen con lo establecido en el Decreto Supremo n.º 013-2004-ED, en el cual se indica que se debe proveer gradualmente de un profesional especializado del SAANEE a cada institución educativa inclusiva, en los diferentes niveles, a fin de desarrollar acciones de asesoramiento y apoyo en la atención de estudiantes en situación de discapacidad, así como a los docentes y padres de familia (MINEDU, 2020a).

Discusión

En líneas generales, sobre la inclusión educativa y la presencia de gestión del SAANEE en las instituciones educativas regulares donde se encontraban matriculados los estudiantes en condiciones de discapacidad en tiempo de pandemia por la COVID-19, los agentes educativos manifestaron que la gestión del equipo de profesionales del SAANEE fue un factor determinante y fundamental para los docentes que tenían a su cargo a estudiantes en situación de discapacidad y que se trató de un apoyo fundamental para su desarrollo biopsicosocial.

Los profesionales del equipo SAANEE, los directivos, los docentes y las familias tienen la responsabilidad de gestionar oportunamente el reconocimiento personal, como la autoestima, el autoconcepto y las habilidades sociales en el estudiante con discapacidad, con el objetivo de que no se sienta subordinado y tenga poca valoración de sí mismo.

La inclusión de los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad en el sistema educativo es uno de sus derechos, que se debe cumplir

para que puedan participar en las actividades educativas en las instituciones formales de educación regular. Por ello, los padres y madres de familia exigen el cumplimiento del derecho a una educación de calidad, que garantice el aprendizaje de sus hijos junto a sus pares en las instituciones educativas regulares (Arnaiz, De Haro y Maldonado, 2019; Echeita, 2021; Marchesi y Hernández, 2019).

Había más de 21.697 estudiantes atendidos por el SAANEE hasta antes de 2020 y eran más los atendidos en la zona urbana. Asimismo, existe una gran preocupación por los más de 26.256 estudiantes en condiciones de discapacidad que no son atendidos por los profesionales del equipo del SAANEE (MINEDU, 2021a). Esta situación es lamentable. Debido a las diversas problemáticas en el sector educativo peruano, aún se evidencia dicha deficiencia, así como la falta de capacitación y la necesidad de contratar profesionales que asuman el compromiso de apoyo y asesoramiento.

Los docentes y padres de familia afirmaron que el medio de comunicación más usado con los profesionales del equipo del SAANEE fue el WhatsApp y el que menos utilizaron fue el Meet. Esto se debió a que los docentes y padres utilizaban como dispositivo el celular de forma diaria y este es más práctico y rápido para la comunicación, ya sea escrita, por audio o videollamada, a diferencia del Meet, que, desde su punto de vista, requería para su uso una computadora o laptop. A pesar de ello, según los testimonios de los participantes, la comunicación no fue del todo buena, ya que tenían dificultades por el poco acceso a internet. Durante la pandemia, la falta de internet dificultó el contacto directo y el acceso a los medios de comunicación en varios lugares del Perú (CEPAL, 2022a).

Los docentes confirmaron que los directores de las instituciones educativas y ellos mismos recibieron el asesoramiento, las orientaciones y la coordinación con respecto a la elaboración del diseño curricular y pedagógico por parte del equipo del SAANEE durante el tiempo de pandemia, pero un número significativo sostuvo la opinión contraria. Por ello, es necesario coordinar y recibir asesoramiento de los expertos del SAANEE, así como adaptar los materiales y recursos didácticos a la discapacidad del alumno (Muñoz Arteaga, Muñoz Zavala y Cardona Reyes, 2022) y que puedan plasmar en sus programaciones curriculares las adaptaciones pertinentes a las necesidades del estudiante en situación de discapacidad. Ante ello, los profesionales del equipo del SAANEE manifestaron que los asesoramientos y las visitas que realizaban se hicieron según la modalidad a distancia (virtual), pero los docentes indicaron que el servicio de apoyo no fue permanente y plantearon preocupación por la falta de apoyo, asesoría y capacitación, sobre todo en docentes con inexperiencia para interactuar con estudiantes con discapacidad.

Por otro lado, la preocupación de parte de los padres de familia fue en aumento, porque ellos fueron quienes asumieron la responsabilidad del acompañamiento y apoyo en el aprendizaje de sus hijos en situación de dis-

capacidad y, sobre todo, en el caso de las madres de familia, que tuvieron que distribuir su tiempo entre las diferentes tareas de la casa y, algunas de ellas, también en el trabajo remunerado. Para la familia fue un reto todo el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos con discapacidad, por eso se manifestaron y pidieron al Estado mayor contratación de personal especialista en diferentes tipos de discapacidad, así como mayores estrategias y planificación de capacitaciones para los docentes que tienen en su aula estudiantes en situación de discapacidad (CEPAL, 2022; Roa, Quiroga y Araya, 2022; Betancourt y Esquivel, 2022).

Entre las limitaciones del presente estudio se considera el número reducido de participantes que accedieron a la entrevista. Se asume que esto se debió al aislamiento social por la pandemia de la COVID-19, motivo por el cual se tuvo que realizar de manera virtual y es por lo cual se describe la realidad en un contexto determinado.

Referencias bibliográficas

- Ainscow, M. (2020). Promoting inclusion and equity in education: Lessons from international experiences. *The Nordic Journal of Studies on Educational Policy*, 6(1), pp. 7-16.
- Aránguez, T. (2022). Objeciones a la teoría Crip. *Revista Española de Discapacidad*, 10(1), pp. 131-145.
- Armas-Alba, L. e I. Alonso-Rodríguez (2021). Las TIC y competencia digital en la respuesta a las necesidades educativas especiales durante la pandemia: Una revisión sistemática. *Revista Internacional de Pedagogía e Innovación Educativa*, 2(1), pp. 11-48.
- Arnaiz, P.; R. De Haro y R. Maldonado (2019). Barriers to student learning and participation in an inclusive school as perceived by future education professionals. *NAER: Journal of New Approaches in Educational Research*, 8(1), pp. 18-24.
- Ayala, R. (2008). La metodología fenomenológico-hermenéutica de M. Van Manen en el campo de la investigación educativa. Posibilidades y primeras experiencias. *Revista de Investigación Educativa*, 26(2), pp. 409-430.
- Betancourt, P. y G. Esquivel (2022). Percepciones sobre el rol educativo de las familias de estudiantes con discapacidad. *Chakiñan de Ciencias Sociales y Humanidades*, 16, pp. 68-82.

- Bouro, I. M. (2022). *O ensino de ciências para alunos autistas em tempos de pandemia*. Tesis de maestría, Universidad Federal de Sao Pablo, Brasil. Disponible en: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/16634/ISABELLA%20MARIA%20BUORO%20DA%20CRUZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [acceso 10/12/2022].
- CEPAL (2022). *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47922/S2200159_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [acceso 08/12/2022].
- CEPAL (2021). *Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46600/S2000791_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [acceso 08/12/2022].
- CEPAL (2014). *Informe regional sobre la medición de la discapacidad. Una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36906/S1420251_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [acceso 08/12/2022].
- CEPAL y UNESCO (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Santiago de Chile: CEPAL y UNESCO. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf> [acceso 08/12/2022].
- Congreso de la República del Perú (2003). Ley General de Educación n.º 28.044. Fundamentos y disposiciones generales. *Diario Oficial El Peruano*, 28 de julio. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf> [acceso 28/01/2022].
- Creswell, J. W. (2008). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Defensoría del Pueblo (2021). El derecho a la educación inclusiva en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19. *Serie Informes Especiales* [en línea], 36. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Serie-Informes-especiales-36_Educaci%C3%B3n-inclusiva-en-contexto-de-COVID-19.pdf> [acceso 04/02/2022].

- Dirección Regional de Educación de Lima Provincias (2021). *Guía de orientaciones para la formación, organización y funcionamiento de los SAANEE en la Región Lima*. Lima: Dirección Regional de Educación de Lima Provincias. Disponible en: <<https://mail.drelp.gob.pe/popup/documentos2021/comunicado-14.pdf>> [acceso 04/02/2022].
- Echeita, G. (2021). La educación del alumnado considerado con necesidades educativas especiales en la LOMOE. *Avances en Supervisión Educativa*, 35, pp. 1-24.
- Galván, J. e I. García (2017). Actitudes de los pares hacia niños y niñas en condición de discapacidad. *Actualidades Investigativas en Educación*, 17(2), pp. 1-26.
- Gonzales, E. (2019). *Actitud hacia la educación inclusiva en profesores de cuatro instituciones educativas inclusivas de Ventanilla*. Tesis de Maestría, Universidad San Ignacio de Loyola, Perú. Disponible en: <<https://repositorio.usil.edu.pe/server/api/core/bitstreams/0a0d3417-e49b-4944-b769-7fc6dfbc45eb/content>> [acceso 08/03/2022].
- Gómez-Arteta, I. y F. Escobar-Mamani (2021). Educación virtual en tiempos de pandemia: incremento de la desigualdad social en el Perú. *Chakiñan, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 15, pp. 152-165.
- Hassani, S. y S. Schwab (2020). Social-Emotional Learning Interventions for Students With Special Educational Needs: A Systematic Literature Review. *Frontiers in Education*, 6, pp. 1-19.
- Hernández-Sampieri, C. y C. Mendoza (2018). *Metodología de la investigación: La rutas cualitativa, cuantitativa y mixta*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Houtrow, A.; D. Harris; A. Molinero; T. Levin-Decanini y C. Robichaud (2020). Children with Disabilities in the United States and the COVID-19 Pandemic. *Journal of Pediatric Rehabilitation Medicine*, 13(3), pp. 415-424.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021). *Perú: Estado de la población en el año del Bicentenario*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1803/libro.pdf> [acceso 09/02/2022].
- Kerexeta-Brazal, I.; L. Darretxe-Urrutxi y P. M. Martínez-Monje (2022). Competencia digital docente e Inclusión Educativa en la escuela. Una revisión sistemática. *Campus Virtuales*, 11(2), pp. 63-73.

- Laderas, E.; P. Huauya y V. A. Coaquira (2020). COVID-19, un desafío para la educación inclusiva en el Perú. *Revista Educación*, 18(18), pp. 45-74.
- Marchesi, A. y L. Hernández (2019). Cinco dimensiones claves para avanzar en la inclusión educativa en Latinoamérica. *Revista Latinoamericana de educación inclusiva*, 13(2), pp. 45-56.
- Mejía Parra, M. R. (2022). Accesibilidad e inclusión: derecho a una ciudad para todas las personas en situación de discapacidad. *Revista Doctrina Distrital*, 2(2), pp. 98-117.
- Meresman, S. y H. Ullmann (2020). COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana. *Serie Políticas Sociales*, 237 [en línea]. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46278/S2000645_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [acceso 09/02/2022].
- MINEDU (2021a). Resolución Ministerial n.º 108-2021-MINEDU. Disponer de la publicación en el portal institucional del ministerio de educación del proyecto que modifica el reglamento de la ley 28044, Ley General de Educación aprobado por Decreto Supremo 011-2012-ED. *Diario oficial El Peruano*, 3 de marzo. Disponible en: <<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1708877/RM%20N%C2%B0%20108-2021-MINEDU.pdf>> [acceso 09/02/2022].
- MINEDU (2021b). Decreto Supremo n.º 007-2021-MINEDU. Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley n.º 28044, Ley General de Educación, aprobado por Decreto Supremo N°011-2012-ED. *Diario oficial El Peruano*, 11 de mayo.
- MINEDU (2021c). *Resolución Viceministerial n.º 222-2021. Lineamientos para la diversificación curricular en la Educación Básica*. Lima: MINEDU. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/2020801-222-2021-minedu>> [acceso 09/02/2022].
- MINEDU (2020a). *Resolución Ministerial n.º 139-2020-MINEDU. Disposiciones para la implementación de la estrategia en la modalidad de educación a distancia semipresencial*, aprobada con Resolución Viceministerial n.º 125-2020-MINEDU. Lima: MINEDU. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/848246-139-2020-minedu>> [acceso 09/02/2022].

- MINEDU (2020b). *Resolución Ministerial n.º 097-2020. Disposiciones para el trabajo remoto de los profesores que asegure el desarrollo del servicio educativo no presencial de las instituciones y programas educativos públicos, frente al brote del COVID-19*. Lima: MINEDU. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/584173-097-2020-mine-du>> [acceso 09/02/2022].
- MINEDU (2012). *Educación básica especial y educación inclusiva: balance y perspectivas*. Lima: Dirección General de Educación Especial. Disponible en: <<http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/a/002/05-bibliografia-para-ebe/9-educacion-basica-especial-y-educacion-inclusiva-balance-y-perspectivas.pdf>> [acceso 04/02/2022].
- Muñoz Arteaga, J.; A. E. Muñoz Zavala y H. Cardona Reyes (2022). Retos de la enseñanza inclusiva a nivel educación primaria durante la contingencia COVID-19. *Campus Virtuales*, 11(1), pp. 125-135.
- OMS (2011). *Informe mundial sobre la discapacidad*. Ginebra: OMS. Disponible en: <<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/INTOR/informe-mundial-discapacidad-oms.pdf>> [acceso 08/12/2022].
- Roa, R.; N. Quiroga y A. Araya (2022). Educación inclusiva de la primera infancia en tiempos de pandemia COVID-19: Percepciones de las familias. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 16(1), pp. 75-90.
- Saloviita, T. (2020). Teacher attitudes towards the inclusion of students with support needs. *Journal of Research in Special Educational Needs*, 20(1), pp. 64-73.
- Santa Cruz, F. F.; E. Obando; G. Reyes y S. Rodríguez (2022). Investigación cualitativa: una mirada a su validación desde la perspectiva de los métodos de triangulación. *Revista de filosofía*, 39(101), pp. 59-72.
- Solís, P. y D. Arroyo (2022). Actitudes docentes hacia alumnos con discapacidad, punto de partida para la educación inclusiva: una perspectiva de género, edad y experiencia previa. *Espiral. Cuadernos del profesor*, 15(30), pp. 72-81.
- Turturro, S. (2022). El modelo social de discapacidad: un cambio de paradigma y la reforma del artículo 49 CE. *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, 12(1), pp. 37-65.

UNESCO (2020). *Inclusión y educación: todos sin excepción. Informe de seguimiento de la educación en el mundo*. París: UNESCO. Disponible en: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374615>> [acceso 08/03/2022].

UNESCO (2017). *Guía para asegurar la inclusión y la calidad en la educación*. París: UNESCO. Disponible en: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259592>> [acceso 08/03/2022].

UNICEF (2021). *Seen, counted, included. Using data to shed light on the well-being of children with disabilities*. Panamá: UNICEF. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/media/29431/file/Children-with-disabilities-Report_Advance.pdf> [acceso 10/12/2022].

UNICEF (2001). *Inclusión de niños con discapacidad en la escuela regular*. Santiago de Chile: UNICEF. Disponible en: <https://www.unicef.cl/archivos_documento/47/debate8.pdf> [acceso 10/12/2022].

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en su totalidad por Flor Fanny Santa-Cruz Terán.

Nota

Aprobado por Paola Mascheroni [editora responsable].

NECESIDADES LEGALES Y CONFLICTOS DE LA VIDA COTIDIANA UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LAS DESIGUALDADES

Henry Trujillo y Santiago Escuder

Resumen

El presente artículo pretende contribuir al conocimiento sobre los conflictos de la vida cotidiana haciendo un análisis de la Encuesta de Necesidades Legales de Uruguay en el año 2021, mediante la aplicación de técnicas de clúster y análisis de correspondencias múltiples (ACM). El artículo se organiza con un primer apartado donde se revisa la literatura disponible, para luego presentar la metodología, los resultados y las conclusiones. Entre los hallazgos se destaca que las necesidades legales no se distribuyen uniformemente en el espacio social, al tiempo que la gravedad de los problemas afecta en mayor medida a los niveles socioeconómicos más bajos. En contraste, los problemas considerados muy graves aparecen en menor proporción entre personas de estrato medio-alto y alto.

Palabras clave: encuesta de necesidades legales, conflicto, desigualdad, análisis de correspondencia, Uruguay.

Abstract

Legal needs and conflicts of daily life. An approach to the analysis of inequalities

This article intends to contribute to the knowledge about the conflicts of daily life by analyzing the Survey of legal needs of Uruguay in the year 2021, through the application of cluster and multiple correspondence analysis (MCA) techniques. The article is organized with a first section where the available literature is reviewed, and then the methodology, results and conclusions are presented. Among the findings, it stands out that legal needs are not evenly distributed in the social space, while the severity of the problems affects the lowest socioeconomic levels to a greater extent. In contrast, problems considered very serious appear to a lesser extent among people from the upper-middle and upper-income strata.

Keywords: legal needs survey, conflict, inequality, correspondence analysis, Uruguay.

Resumo

Necessidades legais e conflitos da vida cotidiana. Uma abordagem à análise das desigualdades

Este artigo visa contribuir para o conhecimento sobre os conflitos da vida cotidiana, analisando o Levantamento de necessidades legais do Uruguai no ano de 2021, por meio da aplicação de técnicas de cluster e análise de correspondência múltipla (ACM). O artigo está organizado com uma primeira seção onde é revisada a literatura disponível, e em seguida são apresentados a metodologia, resultados e conclusões. Dentre os achados, destaca-se que as necessidades legais não se distribuem uniformemente no espaço social, enquanto a gravidade dos problemas afeta mais os níveis socioeconômicos mais baixos. Em contraste, os problemas considerados muito graves aparecem em menor grau entre as pessoas dos estratos de renda média-alta e alta.

Palavras-chave: pesquisa de necessidades legais, conflito, desigualdade, análise de correspondência, Uruguai.

Henry Trujillo: Magíster en Sociología. Profesor adjunto, Instituto de Sociología Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay.

ORCID iD: 0000-0002-9638-981X

Email: henryt@montevideo.com.uy

Santiago Escuder: Magíster en Sociología. Profesor ayudante, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, y Unidad Central de Educación Permanente, Universidad de la República, Uruguay.

ORCID iD: 0000-0003-0041-5831

Email: santiago.escuder@cienciassociales.edu.uy

Recibido: 03/09/2022.

Aprobado: 06/12/2022.

Introducción

El concepto de acceso a la justicia tiene diferentes definiciones. Generalmente se coincide en que hace referencia a dos finalidades de cualquier sistema de justicia: debe ser accesible a todos (universal) y debe producir resultados social e individualmente justos. Así, acceder a la justicia significaría que las

personas (generalmente pobres y desaventajados), que sufren por injusticias, tengan la capacidad de lograr que sus reclamos sean escuchados, y de obtener tratamiento para ellos, a través de instituciones estatales y no estatales, sobre la base de reglas o principios de la ley (positiva, consuetudinaria o religiosa) de acuerdo con el paradigma del Estado de derecho. (Bedner y Vel, 2010)

Esta y otras definiciones semejantes han llevado a las instituciones que administran los servicios de justicia y a los académicos vinculados a las escuelas de derecho a preocuparse por los problemas de acceso, cuya formulación más influyente acaso sea la realizada por Cappelletti y Garth (1988) en la década del setenta. En ese trabajo se señalaba que, con el desarrollo de los Estados de bienestar durante la segunda mitad del siglo XX, había ganado terreno la idea de que los Estados no podían permanecer indiferentes ante los obstáculos que generaban las desigualdades sociales al momento de recurrir a los sistemas judiciales. En efecto, el derecho a un acceso efectivo a la justicia se fue reconociendo como de importancia capital entre los nuevos derechos sociales e individuales, toda vez que estos se volvían letra muerta en ausencia de mecanismos que permitieran reivindicarlos en los hechos (Cappelletti y Garth, 1988, pp. 11-12). Algo similar se había planteado en un clásico texto de T. H. Marshall: el acceso a la justicia como un derecho fundamental para la arquitectura de la ciudadanía moderna (Marshall, 1997).

En paralelo, la preocupación por mejorar los servicios de administración de justicia llevó a diseñar instrumentos apropiados para establecer la magnitud de estos problemas. En las dos últimas décadas se ha hecho popular la metodología basada en la noción de *necesidad legal y eventos o problemas justiciables*, es decir, situaciones experimentadas por las personas que puedan implicar temas legales, sean o no reconocidas como un problema legal por quien las experimenta e impliquen o no la búsqueda de una solución jurídica (Genn, 1999; Genn y Paterson, 2001).

Esta estrategia metodológica consiste en interrogar a una muestra representativa de personas sobre listas más o menos amplias de situaciones problemáticas típicas vinculadas al trabajo, la salud, el consumo u otras esferas de la vida social. El objetivo, como es obvio, es medir la prevalencia de las necesidades legales, establecer qué hacen las personas con ellas y estimar en qué medida acuden al sistema de justicia para resolverlas. Las llamadas *encuestas de necesidades legales* se han mostrado eficaces a la hora de esta-

blecer la magnitud de las brechas de acceso y eso explica que desde el año 2013 se hayan realizado unas cuantas aplicaciones en América Latina (una revisión de las realizadas hasta 2019 se encuentra en Bocardo, Martínez y Valenzuela, 2020).

Más allá de estos usos, es importante subrayar que estos instrumentos también brindan oportunidades únicas de mapear la conflictividad de la vida cotidiana y los mecanismos sociales de resolución de conflictos, ya que puede asumirse que una necesidad legal implica un conflicto social, al menos potencial. Sin embargo, las necesidades legales y del acceso a la justicia, en tanto expresiones de conflictos y mecanismos de resolución, han sido poco abordadas desde perspectivas sociológicas. Se trata de una ausencia relevante, porque constituyen un factor central para la igualdad (como se señala en Kessler, 2014, p. 39). Por razones comprensibles, la sociología ha tendido a focalizar su atención en el conflicto grupal, aun cuando los enfoques teóricos de Simmel (2014) y Coser (1961, 1970) habían discutido el papel de los conflictos individuales, que además son considerados por los abordajes microsociológicos como los de Goffman (Collins y Sanderson, 2009, pp. 6-7). Existen estudios que analizan la judicialización de conflictos interpersonales bajo la hipótesis de un incremento de la violencia de las sociedades (Mucchielli, 2010), aunque justamente centrándose en datos de violencia interpersonal, lo que no necesariamente es una característica de todos los eventos legales estudiados por las encuestas de necesidades legales. En suma, la utilización de estas encuestas para evaluar hipótesis sobre los conflictos a nivel micro es todavía muy escasa, aunque en el siguiente apartado se resumirán algunos trabajos que constituyen una excepción a esta generalización.

Así, las encuestas de necesidades legales parecen un medio prometededor para desarrollar la investigación sobre temas que no están directamente vinculados con el diseño de políticas públicas y programas de servicios de justicia, aunque obviamente puedan contribuir con ello. En realidad no hay una forma claramente estandarizada de este instrumento, lo que también dificulta su uso comparativo, pero a grandes rasgos el procedimiento aplicado consiste en definir una lista de temas en la que las personas pueden experimentar problemas legales (tales como recibir una orden de desalojo, comprar un producto defectuoso o tener una discusión con vecinos), preguntar a los encuestados si han sufrido uno o más eventos de ese tipo en un período de referencia determinado (los períodos de referencia son muy variables según la encuesta y pueden ir desde un año a toda la vida), luego preguntar qué acciones se han tomado para enfrentar el problema y consultar qué tan satisfechos han quedado con el resultado.

El presente artículo pretende contribuir a desarrollar el conocimiento de las necesidades legales y los conflictos de la vida cotidiana haciendo un análisis de la Encuesta de Necesidades Legales de Uruguay de 2021, llevada adelante por el Observatorio Justicia y Legislación de la Facultad de Derecho

de la Universidad de la República (Udelar) (Observatorio Justicia y Legislación, 2021, pp. 39-62).¹ Mediante la aplicación de técnicas de clúster y de análisis de correspondencias múltiples (ACM), se revisarán algunas de las hipótesis que pueden plantearse sobre la desigualdad en la distribución de las necesidades legales, entendidas como conflictos de la vida cotidiana, con relación a indicadores de variables estructurales, tales como género, edad y nivel socioeconómico.

El artículo se organiza de la siguiente forma: en el siguiente apartado se hará una revisión de la literatura sociológica disponible sobre conflictividad en la vida cotidiana, resolución de conflictos y acceso a la justicia, planteando las principales hipótesis que se pueden extraer de ella; a continuación, se presentará la metodología de la encuesta, así como del análisis aplicado para este artículo; en el cuarto apartado se presentarán los resultados, para finalmente elaborar las conclusiones.

Marco teórico

Una parte importante de los estudios sobre el acceso a la justicia focaliza la atención en el proceso mediante el cual los problemas de la vida cotidiana se transforman en disputas y en cómo estas disputas son enfrentadas por los mecanismos de resolución de conflictos disponibles en la sociedad (Miller y Sarat, 1981). Miller y Sarat (1981) distinguen entre el agravio propiamente dicho (que es equiparable con la noción de problema legal usada en otros estudios), el reclamo (*claim*) y la disputa (cuando el reclamo es resistido). De allí la noción de “pirámide de justicia”: no todos los agravios son reconocidos como tales, no todos los agravios reconocidos son reclamados, no todos los reclamos son resistidos (y, por lo tanto, no todos se transforman en disputas) y no todas las disputas son llevadas a tribunales (o a otras formas institucionalizadas de resolución).

El concepto de acceso a la justicia implica, lógicamente, el problema de la desigualdad: no hay problemas de acceso en abstracto, sino que más bien son definidos por las disparidades en el uso de servicios de justicia constatadas para distintos grupos. A su vez, una cosa es preguntarse por la desigualdad en la distribución de las necesidades o los problemas legales, otra es preguntarse por la desigualdad en la capacidad de hacer reclamos y otra más es preguntarse por la desigualdad en la respuesta de las instituciones. Los estudios realizados desde la perspectiva del acceso a la justicia tienden a focalizarse ante todo en la distribución y la calidad de la respuesta judicial. Pero para una perspectiva sociológica, el interés está en cada uno de esos niveles

1 La ficha metodológica de la encuesta, así como el formulario empleado y un resumen descriptivo de resultados se puede encontrar en el informe anual 2021, disponible en <<https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2022-03/Informe%20final%202021%20completo%20v1.pdf>>.

y, en particular, en la cuestión de si el acceso a la justicia refleja, refuerza o mitiga las desigualdades previamente existentes, en especial, las de clase, género y etnia (Sandefur, 2008). Sandefur (2008) observa también que estos estudios suelen trabajar con conceptos de desigualdad relativamente vagos y no con teorías fuertes de clase social. Una de las funciones del concepto de clase, en efecto, ha sido la de explicar el origen de conflictos antagónicos en las sociedades modernas (Wright, 2005, p. 180), típicamente los distributivos. Esto implica que otros conflictos deberían ser considerados desde otros clivajes, particularmente de género o etnia. Ahora bien, para que un conflicto se exprese como necesidad legal se requiere que las esferas sociales implicadas estén juridificadas, en el sentido de que existan normas legales que codifiquen el conflicto y de que los sujetos se reconozcan, a sí mismos y a otros, como sujetos de derecho (Blichner y Molander, 2008). De esa manera, la expansión de las necesidades legales puede leerse como una expansión de los procesos de juridificación y estos, a su vez, pueden ser considerados una dimensión de la racionalización de las relaciones sociales, retomando el clásico concepto weberiano.

En los informes de encuestas de necesidades legales la mirada está dirigida más hacia la identificación de poblaciones vulnerables que hacia la relación con la desigualdad, pero de todos modos la comparación entre grupos vulnerables (en general se entiende por tales a los grupos de menores ingresos o pobres, las minorías étnicas, las personas con discapacidad, etc.) y no vulnerables permite un acercamiento al problema de la desigualdad. Por regla general, la prevalencia de necesidades parece mayor en los grupos no vulnerables, en tanto la inacción frente a los problemas aparece con mayor frecuencia en los grupos vulnerables, aunque todo esto depende del tipo de necesidad legal estudiada (Bocardo, Martínez y Valenzuela, 2020, p. 55).

En general, el supuesto de la relación entre acceso a la justicia y desigualdad tiende a confirmarse en estos estudios, pero la forma y los mecanismos de esta relación están poco precisados. Como se ha dicho, depende mucho de la temática, ya que distintos grupos pueden presentar diferentes perfiles de problemas y no todos los problemas parecen tener la misma probabilidad de ser reclamados y llevados a la justicia. Se ha observado también que si bien los problemas legales aparecen en todos los grupos socioeconómicos, la relación con la desigualdad no parece lineal y el reporte de problemas legales puede incrementarse con el ingreso y el nivel educativo, lo que podría explicarse por un mayor nivel de actividad económica. Esto mismo podría explicar las diferentes exposiciones a problemas legales según la edad, ya que suelen disminuir en la juventud y en la vejez. Con relación a los reclamos, los grupos medios pueden aparecer más activistas (Sandefur, 2008).

Sandefur (2008) identifica tres mecanismos por los que los problemas legales y de acceso a la justicia pueden reproducir, mitigar o reforzar la des-

igualdad. El primero refiere a los balances de costos y beneficios, el segundo a las orientaciones subjetivas (por ejemplo, percibir como natural un problema que admite una solución legal) y el tercero a las diferencias de canales institucionales según el tema, que a su vez pueden expresar el peso de grupos de interés particulares. El papel de las diferencias en la disponibilidad de canales institucionales para solucionar los problemas (por ejemplo, que existan normas legales específicas para proveer remedios, que existan procedimientos ágiles para aplicarlos, etc.) ya había sido destacado por Miller y Sarat (1981). En esto puede incluirse la existencia de intermediarios legales, especialmente abogados, y de tradiciones culturales que favorecen su consulta, lo que puede variar de un país a otro y, en algunos casos, puede tener un peso relevante (Lejeune y Spire, 2021).

Estas diferencias entre países también pueden asociarse al grado de modernización del Estado y a los niveles de racionalización de las burocracias. Existe evidencia de que contextos con mayor informalidad de las instituciones públicas hacen pesar el capital social como elemento determinante del acceso a la justicia (Belge y Blaydes, 2014). Por otra parte, el ciclo de vida puede asociarse con la exposición a problemas legales, entre otros factores que pueden tomarse en cuenta al analizar la relación entre justicia y desigualdad.

La dificultad para obtener un modelo único y estable que explique la distribución de los problemas legales y el acceso a la justicia ha llevado a analizar el efecto simultáneo de estas diversas fuentes de desigualdad, mediante la aplicación de métodos de análisis multivariados (por ejemplo, regresión logística en Coumarelos, Wei y Zhou, 2006, o en Genn, 1999). Un camino similar se intentará en este trabajo, aunque con otras técnicas. La preocupación radica en establecer si puede encontrarse relación entre la posición en la estructura social, el momento del ciclo de vida, el tipo de problemas y la gravedad de los problemas experimentados. En principio, se espera hallar una relación entre el estrato social y la gravedad de los problemas, que debería acentuarse en los momentos más activos del ciclo de vida, pero que debería corresponder a distintos tipos de problemas.

Sin embargo, como resulta de la revisión bibliográfica, todavía no se está en condiciones de formular hipótesis totalmente definidas y contrastables. Por esa razón, el objetivo de este artículo es avanzar en la propuesta de un modelo que contribuya a futuras investigaciones, analizando si pueden encontrarse perfiles de problemas asociados con características de quienes los padecen, no solo su clase social, sino tomando en cuenta también otros elementos, como el género, la edad y la región donde viven, entre otras características sociodemográficas. Para ello, parece recomendable el uso de técnicas exploratorias que permitan analizar con detalle las relaciones entre tipos de eventos, condiciones materiales de vida y características demográficas de los sujetos.

Los problemas y el acceso a la justicia en Uruguay

En Uruguay se han realizado dos encuestas de necesidades legales, una en 2013 (Trujillo y Vigna, 2016) y otra en 2021 (Observatorio Justicia y Legislación, 2021). Tomando en cuenta la cantidad y los tipos de problemas, para el año 2013, 28,2% de los encuestados no había sufrido ningún tipo de evento, 18,6% un evento, 15,6% dos eventos, 10% tres eventos, 7,7% cuatro eventos y el restante 20% cinco o más eventos. Entre los tres eventos más relevantes de ese año, 21,8% había tenido inconvenientes con servicios públicos, como consumo eléctrico, agua o acceso a internet; 21% había sido asaltado o agredido, o había sido víctima de algún tipo de delito, y 15,5% había manifestado una disconformidad grave con la compra o reparación de algún tipo de producto. Entre aquellos que trabajan, 19,9% destacó que tuvo problemas respecto a lugares inseguros y de salud en su lugar de trabajo. Y entre aquellos que alquilaban vivienda, 20,6% manifestó problemas para lograr que el propietario hiciera reparaciones. Si se toman en cuenta los eventos con mayor mención por tipo de tema, 31,3% manifestó tener problemas de consumo (disconformidad con servicios, compras, etc.) y 25,3% en el contexto laboral (ejercicio de derechos e incumplimiento). De las personas que sufrieron algún tipo de evento, 73% intentó negociar, asesorarse legalmente o resolver el problema en cuestión.

Para el año 2021, el número de personas que no sufrieron ningún tipo de evento aumentó levemente a 30,3%, mientras que las que sufrieron un evento fueron 22,8%, dos eventos 14,1%, tres eventos 9,5%, cuatro 7,9% y cinco eventos o más 15,5%. Consultados los encuestados acerca del evento que consideraban más relevante, 20,5% refirieron a problemas de consumo de servicios, 18,4% a créditos y deudas, y 16% a problemas vinculados a temas de salud. 31% consideró que el evento que sufría en ese momento era grave y 24,4%, muy grave. A su vez, un 39% manifestó que el contexto de pandemia en el país agravó su problema y el 61,4% (diez puntos menos que en 2013) manifestó haber hecho algo para resolver el problema.²

Entre los motivos principales para no emprender ninguna acción para resolver el conflicto, poco menos de la mitad (45,8%) manifestó que de realizar algún tipo de acción no obtendría un resultado satisfactorio, mientras que 29,9% no realizó ningún tipo de acción por los costos económicos que tendría. De quienes tuvieron un problema e hicieron algo para resolverlo, la gran mayoría (69,2%) buscó negociar amistosamente con la otra parte y 46,3% enfrentó a la otra parte en un reclamo directo. Muy pocas personas buscaron

2 La comparación de cifras entre la encuesta de 2013 y la de 2021 se hace a título ilustrativo, ya que hubo modificaciones en el diseño que impiden la comparación de las cifras totales. En particular, la encuesta de 2013 preguntaba por eventos que le hubieran ocurrido al entrevistado o a algún miembro de su hogar, y además incluía preguntas por victimización por delito. Fuera de esto, los cuestionarios fueron similares.

asesoramiento por vías legales y judiciales. Solo 15,5% pidió ayuda a un abogado, 13,2% presentó un reclamo a algún tipo de organismo público, 7,9% buscó ayuda en un centro de defensa del consumidor, centro de mediación o un defensor del vecino, y 5,9% consultó a un defensor de oficio.

Es relevante señalar que Uruguay se ha caracterizado por un contexto institucional relativamente sólido en comparación con la región y, en particular, su sistema de justicia ha sido evaluado favorablemente: el World Justice Project, por ejemplo, ubica a Uruguay en el puesto 25 entre 139 países en cuanto a la adhesión a los principios del Estado de derecho, donde además obtiene un puntaje alto en la dimensión de respeto a derechos fundamentales y calidad de la justicia civil (World Justice Project, 2021). Con un total de 536 jueces en todo el país, Uruguay parece tener una oferta de servicios de justicia equiparable a la de varios países europeos y latinoamericanos, aunque no existe un estándar universal sobre la cantidad de jueces que es adecuada. Sin embargo, los procedimientos de resolución de conflictos por autocomposición (como los centros de mediación) tienen poco desarrollo en comparación con los procesos judiciales tradicionales, lo que también se refleja en los datos antes presentados.³

Objetivos e hipótesis

El objetivo de este trabajo es contribuir a la comprensión del efecto de los factores de desigualdad en la distribución de los conflictos de la vida cotidiana y sus formas de resolución.

Si bien la investigación es de corte exploratorio, en función de lo planteado en el marco teórico, pueden proponerse las siguientes hipótesis para guiar el trabajo:

- Cada estrato socioeconómico tiene un perfil de problemas distintivo y diferentes formas de enfrentarlo, siendo más probable utilizar medios formales (como reclamos ante un juzgado) cuando se forma parte de sectores medios y altos.
- Existe una relación entre estrato social y gravedad del problema, donde la mayor disponibilidad de recursos materiales y simbólicos asociados a los estratos más altos y de la capital del país mitigan la gravedad de los problemas.
- El ciclo de vida tiene un efecto independiente sobre la gravedad de los problemas, que se acentúan en los momentos más activos (correspondientes a edades medias).

3 El Poder Judicial en 2021 tenía 14 centros de mediación que atendieron algo menos de 9000 consultas (Poder Judicial, 2021b). En cambio, se iniciaron unos 172.000 asuntos en juzgados ordinarios (Poder Judicial, 2021a).

- El capital social (medido como conocimiento de un abogado) tiene un efecto mitigador de la gravedad de los problemas, con independencia del estrato social y sobre el tipo de respuesta.⁴
- El sexo afecta el perfil de los problemas y su gravedad, son más graves cuando son experimentados por mujeres y es más probable en las mujeres el uso de una respuesta formal.

Metodología: análisis de correspondencias múltiples y clústeres

La técnica utilizada para la exploración de variables categóricas fue el análisis de correspondencias múltiples (ACM) y de clasificación jerárquica (clústeres), que permitió reducir la complejidad estadística a dos principales dimensiones (factores explicativos) en un mapa cartesiano que admite posicionar los casos de estudios (López-Roldán y Fachelli, 2015). Existen múltiples ejemplos de aplicación del ACM y clasificación que han logrado dar cuenta de la segmentación y exploración en el campo del consumo cultural (Bourdieu, 2012; Herrera-Usagre, 2011), así como de los bienes culturales en Internet (Mansilla, 2011; Escuder, 2015). La clasificación de internautas fue realizada por conglomerados jerárquicos a través del método de Ward, el cual tiene como ventaja la formación de grupos (conglomerados) compactos.

Como se ha mencionado antes, para el análisis se utilizó la base de datos de la encuesta Necesidades Legales en Uruguay, 2021, coordinada por el Observatorio Justicia y Legislación de la Facultad de Derecho (Udelar) y ejecutada por la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar). El universo de estudio comprende a las personas mayores de 18 años en hogares particulares, tomando como marco muestral el censo de personas del año 2011 realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Se realizó una muestra estratificada de 850 casos por conglomerados, polietápica, según sexo, tramos de edad y región, con un nivel de confianza de 95% y un máximo de error de +/- 3,2%. Se detalla a continuación la cantidad de casos.

4 Por razones de espacio, el único indicador de capital social incluido en la encuesta de 2021 fue el conocimiento de un abogado (distinguiendo si este es familiar, amigo o conocido). Puede plantearse un problema de endogeneidad toda vez que el tener un problema legal puede llevar a entrar en contacto con un abogado, por lo que el análisis de esta hipótesis requiere cuidado.

Tabla 1. Muestra de casos de la encuesta Necesidades Legales en Uruguay, 2021, según sexo, tramos de edad y región

Área	Sexo	Edad			
		18-29	30-44	45-60	Más de 60 años
Montevideo	Hombre	40	46	41	33
Montevideo	Mujer	41	49	48	57
Interior	Hombre	53	70	62	53
Interior	Mujer	53	72	65	67

Fuente: Elaboración propia con base en censo 2011 (INE).

El relevamiento consistió en un muestreo sistemático realizado de manera telefónica, sorteando el 70% de casos de celulares y 30% de teléfonos fijos.

Para llevar a cabo esta encuesta, se diseñó un formulario digital que tomó como referencia la versión de la encuesta Acceso a la Justicia por parte de los Uruguayos, del año 2013. Se mantuvieron las dimensiones primordiales (eventos/problemas en el trabajo, consumo de servicios, vivienda, salud, etc.) adecuándolas a las características de la situación de pandemia. Se relevaron en total unas 837 personas (98,5% de la muestra total), corrigiendo los sesgos muestrales con ponderadores.

Tabla 2. Muestra efectiva de la encuesta Necesidades Legales en Uruguay, 2021, según sexo, tramos de edad y región

Área	Sexo	Edad			
		18-29	30-44	45-60	Más de 60 años
Montevideo	Hombre	30	45	41	35
Montevideo	Mujer	41	48	48	57
Interior	Hombre	54	62	62	53
Interior	Mujer	53	73	65	70

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Necesidades Legales en Uruguay, 2021.

La operacionalización de las variables independientes busca recrear situaciones plausibles en la realidad y manejadas en el marco teórico sobre los problemas cotidianos de las personas y el acceso a la justicia para resolverlos. Las variables independientes que hacen a las desigualdades sociales utilizadas fueron:

- El sexo (masculino o femenino).
- La región de pertenencia de la persona (Montevideo o interior del país).
- La edad, la cual se categorizó en los mismos intervalos ordinales utilizados en la muestra (18-29 años, 30-44 años, 45-60 años, más de 60 años). Cada intervalo buscó representar situaciones contextuales distintas: la mayoría de edad, el primer empleo, el comienzo o la culminación de estudios terciarios, la emancipación (18-29 años), la consolidación laboral, pareja o matrimonio (30-44 años), la adultez, la jerarquía laboral (45-60 años), el retiro laboral, la vejez, problemas de salud crónicos, etc. (60 años o más).
- Para resumir la situación socioeconómica y educativa de las personas, se construyó el índice de nivel socioeconómico según la metodología del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), que calcula un puntaje de estratificación dividido en tres grandes tramos: estrato socioeconómico “bajo y medio-bajo”, “medio” y “medio-alto y alto”, esencialmente sobre condiciones habitacionales, educativas y de acceso a servicios, que si bien buscan reflejar el nivel adquisitivo de los hogares, se encuentran bastante próximos a situaciones de clases sociales.⁵

En cuanto a las variables dependientes centrales de este estudio, se tomó el principal problema que la persona sufrió en el año 2021 (problema vinculado al consumo, trabajo, derechos sociales, familia, salud, discriminación, vivienda, créditos/deudas, convivencia y otros). También se utilizó la gravedad del problema en su vida (nada grave, poco grave, ni uno ni otro, grave, muy grave), si el problema se había agravado en situación de pandemia (sí o no), si hizo algo para resolver ese problema (sí o no) y si conocía a un abogado (es conocido, amigo, familiar o no conoce ningún abogado). En este sentido, la muestra se redujo a 539 casos válidos, es decir, personas que habían identificado al menos un problema en su vida cotidiana.

Resultados

El modelo propuesto de ACM y factorial logró explicar prácticamente un 13% de la variabilidad de los datos. Pero al corregir según el algoritmo de Benzecri (1979) la primera dimensión ascendió a un 33,45% de la variabilidad explicada, mientras que la segunda dimensión alcanzó a un 19%. La variabilidad en su conjunto superó el 50%, siendo un indicador aceptable para proceder con la interpretación de la técnica. Estas dimensiones son las usadas para construir el mapa de correspondencias múltiples (gráfico 2).

⁵ Por más información, ver CINVE (2018).

Tabla 3. Contribuciones factoriales según factor, valores propios e inercia explicada y corregida del modelo de ACM

Factor	Valor propio	% inercia explicada	Valor propio corregido [*]	% inercia corregida
1	0,188712	6,79	0,009716	33,45
2	0,166857	6,01	0,005518	19,00
3	0,155109	5,58	0,003749	12,91
4	0,149893	5,40	0,003073	10,58
5	0,141212	5,08	0,002097	7,22
6	0,137311	4,94	0,001719	5,92
7	0,131580	4,74	0,001231	4,24
8	0,124193	4,47	0,000723	2,49
9	0,119816	4,31	0,000485	1,67
10	0,116074	4,18	0,000319	1,10

Fuente: Procesamiento propio con base en encuesta Necesidades Legales en Uruguay, 2021. Base: 539.

En primer lugar, se verá lo que constituye el eje X. El estrato social (32,22%) y el conocimiento de algún abogado (20,4%) son aquellas desigualdades cuyas contribuciones factoriales más inciden en la expansión del mapa ACM para el factor n.º 1. Es decir, en el eje de las X impactan las condiciones materiales y sociales previas con las cuales las personas enfrentan los problemas.

En segundo lugar, en el eje de las Y (factor n.º 2) se encuentran los tipos de eventos (28,42%), la gravedad de los problemas (23,24%), junto con algunas condicionantes sociodemográficas como el sexo (9,23%) y la región (6,08%). En pocas palabras, el factor n.º 2 se nutre de los tipos de problemas y de cómo esos problemas varían (o se diferencian) de acuerdo con la región, el género de la persona y la gravedad del evento. El resto de las variables, como la edad por tramos, si el problema se agravó en el contexto de pandemia o si la persona intentó hacer algo para resolver el conflicto, no parecerían incidir en el análisis.

En el mapa cartesiano se vislumbran las posiciones de las categorías en el espacio ACM. En el cuadrante -X -Y, predominantemente abajo, se encuentran aquellas personas más humildes, de estratos sociales bajos, del interior del país y de mediana edad (30-44 años). Reconocen tener problemas esencialmente con deudas y créditos, aunque estos parecerían ser de gravedad media. No conocen a ningún abogado o escribano que los asesore para resolver este tipo de eventos. En el cuadrante contrario (+X +Y), arriba, se encuentran los sectores más pudientes, montevideanos de estratos altos y

con mucho capital social para enfrentar posibles eventos. Pese a ello, solo padecen conflictos de discriminación u otros eventos menores no definidos.

Abajo, en el cuadrante $+X -Y$, están ubicadas las personas mayores de 60 años, varones, con problemas de convivencia y de consumo de servicios, considerados por ellos de baja gravedad. Mientras que en el cuadrante contrario ($-X +Y$) están aquellas personas que padecen eventos de mayor complejidad en el ciclo de vida social, relacionados con la familia, la salud, el trabajo y la vivienda. Al igual que en el cuadrante $-Y -X$, padecen estos eventos los sectores más humildes (estrato bajo y medio-bajo), preferiblemente mujeres, que consideran a estos eventos como problemas graves o muy graves en su vida cotidiana, que se agravaron aún más por la pandemia.

La intersección factorial sugiere dos hallazgos relevantes. Por un lado, en la extensión del eje $-X +X$ se suceden las condiciones sociales con las que se enfrentan las personas a los problemas y la gravedad de estos. Cuanto más a la izquierda, mayor será la gravedad del problema y menores los recursos económicos o el capital social para enfrentarlos; esta situación la sufren en mayor medida las personas en estratos sociales más desfavorecidos. Cuanto más a la derecha, en mejores condiciones socioeconómicas y de capital social se encontrarán las personas para resolver los diferentes eventos.

Por el otro lado, en el factor n.º 2, cuanto más abajo en el eje Y, menor será la complejidad y gravedad del problema. Aquí las personas sufren eventos cotidianos o rutinarios, de consumo de servicios, de convivencia (no solo de seguridad, sino con vecinos o conflictos barriales menores) o económicos, pero de gravedad leve o moderada, eventos que no alterarían la normalidad del ciclo de la vida. Arriba, en el eje Y, se encuentran los problemas más complejos, con cierta intensidad en el tiempo, considerados graves, que pueden incidir de manera negativa en la rutina cotidiana y que las personas buscan solucionar, que hacen a temas relevantes del desarrollo personal, como el bienestar de la salud, el trabajo o la vivienda.

Una vez obtenido el mapa, se procedió a la aplicación de la técnica de clústeres jerárquicos. El agrupamiento de personas que padecieron algún tipo de evento definió como solución óptima tres conglomerados. El clúster 1 tiene su centroide ubicado en el cuadrante $-X +Y$, el clúster 2 lo tiene en el cuadrante $+X -Y$ y el 3 en el cuadrante $+X +Y$. Es decir que cada cuadrante corresponde aproximadamente a un clúster, a excepción del cuadrante $-X -Y$, en el cual se encuentran tanto personas del grupo n.º 1 como del n.º 2.

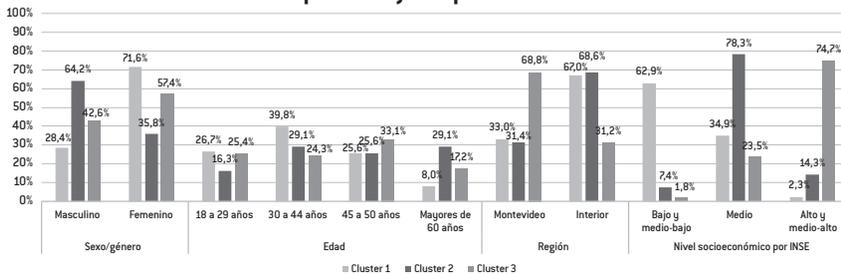
Gráfico 1. Mapa ACM de posiciones categoriales. Factores n.º 1 y n.º 2

Fuente: Procesamiento propio con base en encuesta Necesidades Legales en Uruguay, 2021. Base: 539.

Con los diferentes conglomerados se buscó caracterizar no solo posicionalmente a las personas que viven determinados eventos legales, sino también de acuerdo con sus características porcentuales. El gráfico 2 ilustra estas diferencias, que se analizan a continuación con mayor detalle.

El conglomerado n.º 1 de personas se encuentra posicionado mayormente en el cuadrante $-X + Y$, de mayor complejidad y gravedad de los problemas. Se trata de los ciudadanos más postergados y vulnerables frente a la justicia. En su mayoría, son mujeres (71,6%), jóvenes (más del 65% menores de 44 años) y del interior del país (67%). También la gran mayoría (casi 63%) pertenece a los estratos más pobres. Por su parte, predominantemente en el grupo n.º 2 se encuentran aquellas personas en situación intermedia y con problemas de baja gravedad. Son en su mayoría varones (64,2%), del interior (más del 67%) y de clase media (78,3% estrato medio). No obstante, no se identifica un perfil etario preponderante. Por último, el perfil n.º 3, ubicado en el cuadrante $+X + Y$ (problemas de discriminación o consumo considerados leves), está integrado por personas en su mayoría de Montevideo (68,8%) y varones (57,4%). El perfil etario de este clúster tampoco resulta nítido, aunque una leve mayoría (51%) tiene más de 45 años. Más del 74% pertenece al estrato socioeconómico alto y medio-alto.

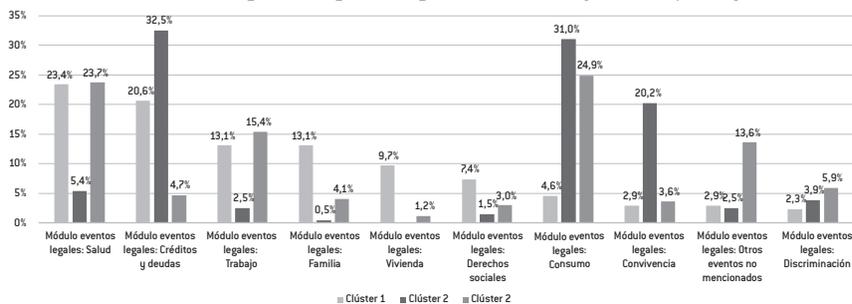
Gráfico 2. Características sociodemográficas según conglomerados. En porcentaje de personas



Fuente: Procesamiento propio con base en encuesta Necesidades Legales en Uruguay, 2021. Base: 539.

Según los descriptivos por grupo, en el perfil de personas más vulnerable (grupo n.º 1) se encuentran aquellas que consideran su problema como grave o muy grave (77,1%) en relación con el resto. También manifiestan que el problema se agravó por la situación de pandemia (50%). Por otra parte, si bien son los que en mayor proporción intentaron resolver el problema (66,5%), son los que tienen menos instrumentos de capital social para enfrentarlo. Un 42% tiene un abogado o escribano conocido a quien recurrir, un 4% abogado amigo y un 6,9% familiar. En contraposición a este dato, en el grupo n.º 3, pese a considerar su problema grave o muy grave (60,6%) y a haber intentado hacer algo para resolverlo (62,4%), solo un 39% considera que el problema se agravó en situación de pandemia. Asimismo, son aquellos que mayormente pueden recurrir a un abogado en el círculo de amistades o familia (65%), es decir, están en mejores condiciones de afrontar los contingentes legales.

¿Existen diferencias en los problemas que sufren los distintos perfiles? El gráfico 3 muestra estas diferencias. Prácticamente en todos los clusters se presenta la existencia de todos los tipos de problemas identificados, a excepción de problemas de vivienda, los cuales el cluster n.º 2 no padece. Corroborando los hallazgos del mapa ACM, en el conglomerado n.º 1 persisten en mayor medida como evento principal los problemas vinculados a la salud (23,4%), dimensión en la que se destacan el acceso a medicamentos o tratamientos, el trato desigual en la atención en centros hospitalarios, etc., seguidos por créditos y deudas (20,6%), trabajo y problemas familiares (13,1%) y vivienda (9,7%). Se trata de preocupaciones que hacen a carencias materiales y afectivas, muchas de ellas vinculadas al género (violencia doméstica, tenencia de hijos, pareja), que persisten en la vida cotidiana e implican cierto desgaste. Paradójicamente, muchos de estos problemas requieren de asesoramiento legal, pero este grupo es el que está en mayor desventaja en cuanto a capital social (disponer de un abogado o escribano).

Gráfico 3. Eventos legales según conglomerados. En porcentaje de personas

Fuente: Procesamiento propio con base en encuesta Necesidades Legales en Uruguay, 2021. Base: 539.

En el grupo n° 2 se destacan tres tipos de eventos específicos: créditos y deudas (32,5%), consumo (31%) y convivencia (20,2%). Al igual que en el caso del grupo n.º 1, se trata de problemas materiales que persisten en el ciclo de la vida, aunque más leves. Sin embargo, este conglomerado de personas es el que hace notar más los problemas de convivencia, específicamente de seguridad y relacionamiento con la policía.

Por último, en el conglomerado n.º 3, los problemas vinculados al consumo son aquellos que consideran más importantes (24,9%), seguidos por los problemas de salud (23,7%) y de trabajo (15,4%). La primera preocupación probablemente hace a las exigencias mayores de los más pudientes en el reclamo del funcionamiento de servicios. Con relación a la salud, es plausible que se trate de problemas de calidad de la atención médica, más que de costos de tratamiento. Algo similar ocurre con los problemas vinculados al trabajo. No parecen destacar las situaciones de privación que viven por la escasez de empleo o el ejercicio de derechos, sino por expectativas en torno a salarios mayores o por el cierre de emprendimientos o empresas.

Discusión

Los datos anteriores son congruentes con las hipótesis que se habían planteado como guías de trabajo. Con relación a la primera hipótesis, los estratos socioeconómicos son los que más contribuyen con el primer componente, como se señaló antes, y tienden a distribuirse claramente entre los conglomerados. Estos conglomerados tienen perfiles de problemas bastante distintivos, con lo que aparecen relaciones entre nivel socioeconómico y tipo de problema. Esto es consistente con lo encontrado por Bocado, Martínez y Valenzuela. (2020, p. 61) en su sistematización de encuestas de necesidades legales.

Según esta hipótesis también se esperaba encontrar diferencias con relación a las formas de enfrentar los problemas, pero aquí los resultados no son tan claros. De hecho, los medios formales, tales como hacer un reclamo ante un organismo público o presentar una denuncia, se usan con frecuencia pa-

recida en todos los conglomerados, contrariamente a lo esperado. Sí aparecen diferencias en la consulta a un abogado: la frecuencia de este recurso es menor en el conglomerado n.º 2 (donde predominan los estratos medios) que en los otros. La consulta con un abogado de oficio es claramente más frecuente en el conglomerado n.º 1, lo que lleva a observar que son las personas de este grupo las que recurren con mayor frecuencia a ellos. Estos datos sugieren que la existencia de canales procedimentales e intermediarios legales no sería una fuente importante de desigualdad en el caso de Uruguay, a diferencia de lo planteado en la literatura citada (Miller y Sarat, 1981; Lejeune y Spire, 2021).

Sin embargo, la frecuencia con que se inicia un proceso judicial a raíz del problema es mayor en el conglomerado n.º 1. Que esto sea así pero al mismo tiempo no haya diferencias en la presentación de denuncias entre los conglomerados sugiere que en el conglomerado n.º 1 es más probable ser denunciado antes que denunciante, lo que tiene sentido dado el perfil predominante.

La evidencia obtenida parece confirmar la segunda hipótesis, ya que los problemas más graves se ubican con las categorías sociales más vulnerables (mujeres, estratos bajo y medio-bajo) y también con la región (interior), tal como planteaba la hipótesis. En este sentido, la desigualdad no estaría tanto en diferencias en la prevalencia de los problemas, sino más bien en el daño que estos causan. La distribución desigual de la gravedad respalda la observación citada de Gabriel Kessler respecto a la relevancia del acceso a la justicia.

También resulta corroborada la hipótesis que afirma la existencia de un efecto independiente del ciclo de vida, con el primer conglomerado que muestra un predominio de las edades más activas, al tiempo que una mayor presencia de problemas graves, lo que es congruente con lo señalado por Sandefur (2008).

Con respecto al capital social, el indicador usado (conocimiento de un abogado o escribano) tiene un peso importante, sobre todo en el primer factor, tal como era de esperar, y al mismo tiempo se asocia con los problemas menos graves. Pero el efecto parece darse cuando el lazo es fuerte (amigo o familiar) y no cuando es débil (conocido). Esto sugiere que lo que se manifiesta es la dotación de recursos y que no hay, en realidad, un efecto mitigador de la relación con el profesional.

Finalmente, la última hipótesis proponía la existencia de un vínculo entre género y gravedad de los problemas y el análisis muestra que es así, tal como se señaló, aunque no hay evidencia de que haya un mayor uso de recursos formales.

Conclusiones

Una primera conclusión es que la distribución de eventos legales no sigue un patrón homogéneo y se presenta dispersa en el mapa de posiciones. Esto corresponde con perfiles de eventos característicos de los clústeres encontrados. El más interesante es el perfil n.º 1, compuesto predominantemente por

mujeres de nivel socioeconómico bajo o medio-bajo, del interior y de edades medias. En este clúster, ciertos eventos aparecen en mayor proporción que en la población general: problemas de familia, trabajo y vivienda, especialmente. Además, estos eventos son considerados graves o muy graves en mayor proporción. En el otro extremo puede considerarse el grupo n.º 3, formado principalmente por personas de estrato medio-alto y alto, hombres y mujeres. En este caso están sobrerrepresentados los eventos de salud, trabajo, consumo, discriminación y la categoría otros. Estos eventos son considerados muy graves en menor proporción que en el total, pero también ocurre lo mismo con las categorías nada o poco grave.

Mientras estos dos clústeres parecen reflejar los extremos de un sistema de estratificación, el segundo grupo reúne a personas, especialmente hombres, del interior y de edad avanzada, de nivel medio. Sus problemas más frecuentes refieren a créditos y deudas, consumo y convivencia. Sin embargo, tienden a considerar estos problemas poco o nada graves.

Cuando se observan las acciones realizadas para resolver los problemas, no se encuentran diferencias importantes entre los clústeres, excepto en el recurso de buscar asesoramiento en abogados de oficio o con una organización no gubernamental, que aparece con mayor frecuencia en el primer conglomerado, debido a la gravedad de los problemas.

Una segunda conclusión es que la distribución de eventos legales no responde a un factor único, aunque sí se hace notar el efecto de la posición en la estructura social. Se confirma, entonces, la relación entre desigualdad y perfil de eventos sufridos, y especialmente la relación entre desigualdad y gravedad de los problemas. Son los sectores más vulnerables en nivel socioeconómico y en cuanto a género y región los que experimentan eventos más graves, que empeoraron con la pandemia.

Curiosamente, los sectores de mayor nivel socioeconómico, hombres y de Montevideo, que deberían ser los menos vulnerables, también están expuestos a problemas que, aunque no tan graves, no son irrelevantes. Estos problemas coinciden con algunos del perfil n.º 1 (trabajo y salud), pero aparecen también problemas de consumo, discriminación y otros no definidos. Explicar las características propias de los eventos en este clúster requiere análisis ulteriores.

Finalmente, es llamativa la situación del segundo clúster. Allí es donde los problemas parecen menos graves. En este caso, la explicación parece estar asociada a la edad. Se trata de personas mayores de sesenta años, donde el cese de la actividad laboral puede explicar una menor prevalencia de eventos legales graves.

En conjunto, los datos respaldan la noción respecto a un efecto importante de la desigualdad en la gravedad y tipo de conflictos, pero al mismo tiempo hacen visible la existencia de relaciones complejas entre los factores, que requieren seguir profundizando el análisis y, eventualmente, continuarlo con nuevas investigaciones.

Referencias bibliográficas

- Bedner, A. y J. Vel (2010). An analytical framework for empirical research on Access to Justice. *Law, Social Justice and Global Development Journal* [en línea], 15(1). Disponible en: <<https://scholarlypublications.universiteitleidenn.nl/access/item%3A2861666/view>> [acceso 10/11/2022].
- Belge, C. y L. Blaydes (2014). Social capital and dispute resolution in informal areas of Cairo and Istanbul. *Studies in Comparative International Development*, 49(4), pp. 448-476.
- Benzecri, J. P. (1979). Sur le calcul des taux d'inertie dans l'analyse d'un questionnaire. *Les cahiers de l'analyse des données*, IV(3), pp. 377-388.
- Blichner, L. C. y A. Molander (2008). Mapping juridification. *European Law Journal*, 14(1), pp. 36-54.
- Bocardo, A., J. Martínez y M. Valenzuela (2020). *Medir para decidir. Encuestas de necesidades jurídicas y políticas públicas de acceso a la justicia*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).
- Bourdieu, P. (2012). *La distinción: criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Santillana.
- Cappelletti, M. y B. G. Garth (1988). *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris.
- CINVE (2018). Índice de nivel socioeconómico. Montevideo: CINVE. Disponible en: <<http://ceismu.org/site/wp-content/uploads/INSE-2018-Presentacion-publica.pdf>> [acceso 06/12/2022].
- Collins, R. y S. K. Sanderson (2009). *Conflict sociology: A sociological classic updated*. Boulder: Paradigm Publisher.
- Coser, L. (1970). *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Coser, L. (1961). *Las funciones del conflicto social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Coumarelos, C., Z. Wei y A. H. Zhou (2006). *Justice made to measure: NSW legal needs survey in disadvantaged areas*. Sidney: Law and Justice Foundation of NSW.

- Escuder, S. (2015). *Los múltiples escenarios de la brecha digital: perfiles de internautas según la Encuesta de Usos de Tecnologías de la Información y la Comunicación del año 2010*. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Disponible en: <<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7679>> [acceso 20/12/2022].
- Genn, H. (1999). *Paths to justice: what people do and think about going to law*. Oxford: Hart Publishing.
- Genn, H. y A. Paterson (2001). *Paths to justice Scotland: what people in Scotland think and do about going to law*. Oxford: Hart Publishing.
- Herrera-Usagre, M. (2011). El consumo cultural en España. Una aproximación al análisis de la estratificación social de los consumos culturales y sus dificultades metodológicas. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, 22, pp. 141-172.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lejeune, A. y A. Spire (2021). The role of legal intermediaries in the dispute pyramid: inequalities before the French legal system. *International Journal of Law in Context*, 17(4), pp. 455-472.
- López Roldán, P. y S. Fachelli (2015). *Metodología de la investigación social cuantitativa*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Mansilla, H. (2011). Clases sociales y consumos de tecnologías de información y comunicación (TIC) y bienes culturales. *Versión* [en línea], 27. Disponible en: <<https://versionojs.xoc.uam.mx/index.php/version/article/view/432/430>> [acceso 04/08/2022].
- Marshall, T. H (1997). Ciudadanía y clase social. *Reis. Revista española de investigaciones sociológicas*, 79, pp. 297-344.
- Miller, R. y A. Sarat (1981). Grievances, Claims, and Disputes: Assessing the Adversary Culture. *Law & Society Review*, 15(3/4), pp. 525-566.
- Mucchielli, L. (2010). ¿Vivimos en una sociedad más violenta?: Un análisis socio-histórico de las violencias interpersonales en Francia, desde los años setenta hasta nuestros días. *Revista Española de Investigación Criminológica: REIC*, 8(5). Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3680871>> [acceso 16/05/2022].

- Observatorio Justicia y Legislación (2021). *El acceso a la justicia: encuesta de necesidades legales del 2021. Informe anual*. Montevideo: Observatorio Justicia y Legislación. Disponible en: <<https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2022-03/Informe%20final%202021%20completo%20v1.pdf>> [acceso 20/12/2022].
- Poder Judicial (2021a). *Anuario Estadístico 2021*. Montevideo: Poder Judicial Disponible en: <<https://www.poderjudicial.gub.uy/anuario-estadistico.html>> [acceso 20/12/2022].
- Poder Judicial (2021b). *Informe estadístico correspondiente a los Centros de Mediación del Poder Judicial, 2021*. Montevideo: Poder Judicial: Disponible en: <<https://www.poderjudicial.gub.uy/mediacion.html>> [acceso 20/12/2022].
- Simmel, G. (2014). *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sandefur, R. L. (2008). Access to civil justice and race, class, and gender inequality. *Annual Review of Sociology*, 34, pp. 339-358.
- Trujillo, H. y A. Vigna (2016). *Acceso a la justicia: estudio descriptivo de las necesidades legales en Uruguay en el año 2013*. Documento de trabajo n.º 14. Montevideo: Facultad de Derecho. Disponible en: <<https://publicaciones.fder.edu.uy/index.php/sdt/article/view/19>> [acceso 20/12/2022].
- World Justice Project (2021). *Rule of Law Index 2021*. s. l.: World Justice Project. Disponible en: <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>> [acceso 20/12/2022].
- Wright, E. O. (2005). *Approaches to Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en partes iguales por Henry Trujillo y Santiago Escuder.

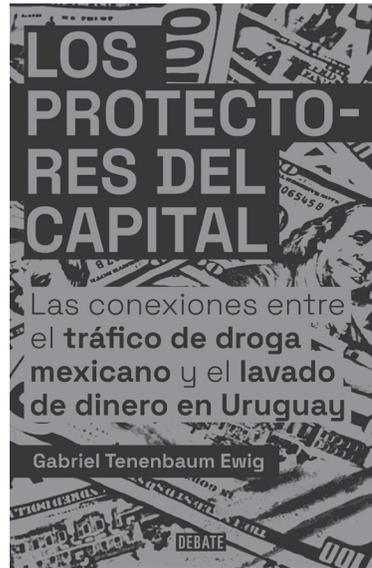
Nota

Aprobado por Paola Mascheroni (editora responsable).

LOS PROTECTORES DEL CAPITAL. LAS CONEXIONES ENTRE EL TRÁFICO DE DROGAS MEXICANO Y EL LAVADO DE DINERO EN URUGUAY

GABRIEL TENENBAUM EWIG

Penguin Random House,
Montevideo, Uruguay, 2022.
344 pp. ISBN 9789915667607



Susana Mallo¹

¿Nos lavamos las manos...?

El negocio del tráfico de drogas empieza, sigue y nunca termina, porque encuentra enclaves donde se dan las circunstancias para que nadie vea o diga lo que todos saben o sospechan.

Es una historia que tiene siglos y en la que los beneplácitos y olvidos terminan funcionando para que quienes lucran tengan sobre sus figuras y almas un manto de piedad, y cuando alguien quiere destaparlo ya es tarde.

Son historias que se cuentan y analizan nunca en tiempo real, sino con un rezago que no se termina de saber qué tan largo es y con el que tampoco es posible conocer qué porcentaje de lo sucedido quedó por el camino.

1 Doctora en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Fue profesora e investigadora en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Es profesora emérita de la Facultad de Ciencias Sociales y fue su decana entre 2010 y 2014. susana.mallo@cienciassociales.edu.uy

¿Especificidades uruguayas?

La producción y comercialización de drogas es esencialmente internacional y requiere que los países por los que circula sean propicios o, en muchos casos, cómplices en permitir el lavado del dinero.

A medida que se desarrolla, va estableciendo entramados políticos y sociales en los que la mayor fortaleza radica en parecer ocultos e inocuos. Parece ser una estrategia tener a todos los actores implicados a la vista de todos, pero sin sospechar de ellos y, en caso de que alguien pudiera tener suspicacias, la denuncia y las formas de combatirlos estarán contrarrestadas por mecanismos que ya fueron creados.

Los protectores del capital. Las conexiones entre el tráfico de drogas mexicano y el lavado de dinero en Uruguay, de Gabriel Tenenbaum Ewig, es un acertado análisis que surge de una profunda investigación de corte sociológico que tiene por fuentes información disponible en prensa, documentos judiciales y entrevistas a informantes calificados.

A pesar de tratar de estar parcialmente oculto y escondido, nada es casual. Las estructuras delictivas internacionales buscan y aprovechan las legislaciones nacionales preexistentes y al mismo tiempo van moldeándolas —o al menos influyendo en ellas— para que sean cada vez más perfectas y adecuadas a su “negocio”.

Desde 1948 existen en Uruguay las sociedades anónimas financieras de inversión (SAFI), creadas con fines de facilitar a los evasores las complejidades que tiene el control estatal en la circulación de capitales. Es a partir de la dictadura, y fundamentalmente en la década del noventa, que las SAFI se convierten en el instrumento máspreciado de los traficantes de drogas internacionales y sus referentes locales. Fueron decisivas para la llegada de las organizaciones criminales al Uruguay.

La droga se produce lejos, pero las fronteras porosas entre Uruguay, Argentina y Brasil, y la cercanía con Bolivia, Colombia y Paraguay hacen propicios los enlaces y negocios de la región y extrarregión.

Cada país y su población tienen sus peculiaridades. En los países productores de drogas naturales los campesinos dejan parcialmente sus cultivos habituales para ingresar, queriéndolo o no, en nuevas siembras, por las cuales obtienen muchos más réditos. Pero los grandes acumuladores no son esos campesinos, sino los líderes de los grupos criminales, cada vez más poderosos y que van sofisticando sus prácticas e implicando a otros estratos de la sociedad, incluido el poder político.

No solo son los poderes políticos locales los que se adecuan para facilitar todas estas actividades, sino que también juega un rol clave la banca internacional. El libro permite ver cómo el aumento de los capitales y circulantes en la banca privada uruguaya puede ser un indicador de este nuevo flujo financiero que circula en el país.

La idea del Uruguay *plaza financiera* no se generó para facilitar el lavado de los activos provenientes del tráfico de drogas, pero ayudó a su crecimiento. Importa destacar, como lo hace el libro, que la plaza financiera se creó y legitimó a través de un proceso político e ideológico.

Un inicio nada inesperado

El accionar de la Administración de Control de Drogas (DEA, por su sigla en inglés) en los países tradicionales de producción de drogas y distribución hacia los mercados ricos del norte hizo necesario que se buscaran nuevos puntos de salida. Pero esta internacionalización del negocio no solo requiere de puertos y aeropuertos para la salida de las sustancias, sino también que se formen estructuras locales que permitan el lavado y la legalización del dinero. Punta del Este fue uno de los primeros enclaves utilizados por colombianos y argentinos para este fin y como lugar de residencia. Esto refuta la convicción de que Uruguay era solo un país de paso y un mero eslabón secundario en la cadena. Cada vez más las organizaciones criminales fueron aprovechando las redes locales y el eco del sistema jurídico y policial del país para expandir sus acciones. Mexicanos y colombianos, con participación de argentinos, paraguayos y uruguayos, cada vez más adquirieron y construyeron propiedades y compraron establecimientos rurales en varios departamentos del país. Nadie preguntaba nada, y los que pudieran sospechar se hacían las preguntas a ellos mismos.

Es difícil cuantificar, fruto de las especificidades de estas actividades, cuánto dinero entró en la región y en el Uruguay. Los mecanismos existentes y la habilidad de los extranjeros y los profesionales uruguayos que le dieron cobertura hacen muy difícil seguir el rastro de todas y cada una de las que pudieran ser situaciones sospechosas. Lo que resulta evidente es que la permisividad, tanto legal y policial como cultural y política, favoreció la implantación de una raíz sólida de la cual no se sabe cuántos árboles germinaron.

El libro va nombrando, uno por uno, a todos los protagonistas locales e internacionales, directos e indirectos, que constituyeron o participaron, sabiéndolo o no, de las operaciones de lavado de dinero proveniente del tráfico de drogas. Son nombres de personas y organizaciones que a lo largo de los años aparecieron en la prensa y en los estrados judiciales. El hecho de ordenarlos y sistematizarlos es más que elocuente en mostrar que no se trata ni de situaciones aisladas ni de comportamientos erráticos.

Desde la dictadura en adelante ningún gobierno estuvo libre de tener que lidiar con esta nueva realidad. Algunos lo hicieron con más ímpetu y eficacia que otros, pero ninguno pudo evitar ser permeado y contrarrestar a cabalidad todo el poder implícito y explícito de estas organizaciones. Y para que estas funcionen, tanto como la logística y la corrupción, necesitan contar con los mecanismos adecuados para el lavado del dinero.

Primero fueron Medellín y Cali, luego los de Juárez, Sinaloa y más recientemente los Cuinis de Jalisco. Las organizaciones han ido evolucionando. Ya los líderes no son los que están en contacto directo con los campesinos que producen, sino que son empresarios, algunos con carreras en las mejores universidades de sus países, de Estados Unidos y Europa. Estados Unidos, con todo su potencial, nunca pudo liquidar definitivamente estas actividades. La incapacidad de la primera potencia mundial también puede ser excusa, en medios locales, para resignarse y perder todo optimismo en la viabilidad de erradicar el tema del lavado. Quizás esto sea así porque la propia jurisdicción estadounidense se da sus permisos para hacer circular el dinero.

¿Inocentes y culpables?

El libro evidencia la participación directa de los protectores del capital en las actividades ilegales. Todos ellos con mucho predicamento, se encuentran en diversas ramas de actividades económicas, desde políticos, banqueros, estudios contables, el mundo del fútbol, el espectáculo y el modelaje en distintos países. No sabremos tampoco qué tanto sabía o sabe cada uno de ellos del entramado fraudulento del que participaron. Parece claro que esta “ignorancia” generalizada se alimenta del propio mecanismo de aceptación y legitimación social, en los ámbitos donde se movía cada uno. Pretender sospechar de estos ámbitos es poner en tela de juicio a los sectores dominantes de la sociedad con la culpabilización implícita o explícita que genera haber dejado pasar por alto todo lo que sucedía. Es también poner en cuestión la política económica que ha recorrido el país en las últimas décadas.

Si todos somos culpables, ¿todos somos inocentes? ¿Un país pequeño puede resistir a un embate generalizado fruto de un problema sin resolver a nivel mundial? Son preguntas que muchas veces es mejor no formularse para que la inocencia nos valga, al tiempo que siempre les termina costando muy poco a los culpables.

En suma, el libro evidencia el esfuerzo de investigación de varios años. Tuvo el desafío de articular muchísima información y, al mismo tiempo, controlarla y ordenarla para ofrecer un relato fundamentado en evidencia empírica. Seguramente la obra será la inauguración de una línea de investigación a profundizar, de la que se necesitan más datos, nuevas teorizaciones y más investigaciones.

DIRECTRICES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS ORIGINALES PARA LA *REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES*

Reglas generales

La *Revista de Ciencias Sociales* del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay, es una publicación semestral y arbitrada. Recibe artículos inéditos de ciencias sociales, en español, inglés o portugués, que no hayan sido presentados ni se encuentren en proceso de evaluación en otras publicaciones. Los trabajos originales deben ser enviados mediante registro en la plataforma de la revista (<<https://rcs.cienciassociales.edu.uy/index.php/rcs/about/submissions>>), cargando el archivo en formato DOC, según se indica en los pasos a seguir del sistema.

Selección y arbitraje

El Comité Editorial decide, sin conocer la autoría del artículo, si el tema del trabajo se encuentra dentro de la temática de la revista y si cumple con las normas editoriales. En caso de ser aceptado, se deberá firmar una carta en la cual se declare que el artículo es inédito y no está siendo evaluado por otra publicación. Una vez recibida la carta por el Comité Editorial, el artículo se envía, para su evaluación, al menos a dos árbitros externos, nacionales o extranjeros, de trayectoria reconocida en la temática que se plantea. Quienes arbitran no conocen la identidad de quienes tienen la autoría del artículo, y viceversa, de acuerdo con el sistema conocido como “doble ciego”. En un plazo de tres semanas, quienes arbitran el artículo hacen sus observaciones, mediante un formulario con diversos ítems (propósito del artículo, análisis y discusión teórica, metodología, lenguaje, conclusiones, bibliografía, etcétera) y un juicio final según las siguientes posibilidades:

- Publicable.
- Publicable con cambios mínimos.
- Publicable sujeto a modificaciones mayores.
- No publicable.

En caso de controversia en los juicios, se recomienda la evaluación por una tercera persona, cuya decisión determinará la publicación o no del artículo.

El Comité Editorial de la revista hace llegar las evaluaciones al autor o autora, quien tendrá dos semanas para realizar, si corresponde, las modificaciones al artículo. Se deberán considerar las sugerencias aportadas y especificar, en una página aparte, las modificaciones realizadas en el artículo. Posteriormente, quienes evalúan confirmarán que sus observaciones y recomendaciones hayan sido contempladas en el artículo y emitirán el fallo al respecto (aceptado o rechazado).

Una vez iniciado el proceso de evaluación por “doble ciego”, en el caso de que la persona que presentó el artículo quiera retirarlo, el Comité Editorial no aceptará trabajos de su autoría para los tres números siguientes de la revista.

La presentación

El texto deberá tener una extensión total máxima de 50.000 caracteres con espacios. El artículo deberá incluir un resumen en español, inglés y portugués, de un máximo de 800 caracteres con espacios, y hasta cinco palabras clave, en los tres idiomas. En el caso de los resúmenes en inglés y portugués, al inicio se debe incluir el título del artículo en esos idiomas.

Se deben enviar dos archivos, uno con autoría y otro anonimizado para la evaluación doble ciego.

El *archivo con autoría* debe incluir el título y el nombre de quienes lo escribieron e ir precedido por una página con los siguientes datos:

1. Título del artículo, resumen y palabras clave en español, inglés y portugués
2. Datos de autoría:
 - 2.1 Nombre/s y apellido/s
 - 2.2 Titulación
 - 2.3 Filiación institucional y cargo
 - 2.4 País de referencia
 - 2.5 Dirección de correo electrónico
 - 2.5 Número de identificación ORCID
 - 2.6 Contribución autoral de cada participante (porcentual o descriptiva)

En el *archivo anonimizado*:

1. Quitar nombres y apellidos de quienes escribieron el artículo.
2. Evitar en el texto las referencias que puedan permitir la identificación autoral y sustituirlas por la siguiente frase: “Extraído el dato a los fines de evaluación”.
3. Borrar de las propiedades del documento cualquier dato que posibilite la identificación de la autoría.

Títulos

Extensión máxima medida en caracteres con espacios:

- Título principal: 50.
- Título secundario: 45.
- Subtítulos: 60.

Se recomienda incluir un subtítulo cada 4.000 caracteres, aproximadamente.

Uso de itálicas

El uso de itálicas se reservará para destacar aquellos conceptos o ideas-fuerza que el autor quiera resaltar. En ningún caso deberá usarse negrita o subrayado a estos efectos. Las itálicas se aplicarán también a todos los términos en idioma extranjero. En estos casos, deberán ir seguidos de la traducción entre paréntesis la primera vez que aparecen en el texto.

Porcentajes

Se deben usar cifras seguidas del símbolo de porcentaje (%) para indicar un valor porcentual, excepto cuando este se encuentre al principio de una frase. En tal caso, hay que escribirlo en letras (por ejemplo, Treinta y cinco por ciento...).

Cuadros, gráficas e imágenes

Dado que el interior de las publicaciones se imprime en blanco y negro, todos los cuadros, gráficas, mapas e imágenes que se incluyan en el texto serán presentados en tonos de grises. Eventualmente, se podrán utilizar en las gráficas estilos como rayados o punteados.

Los cuadros o gráficos deberán ir numerados correlativamente con números arábigos antes del título, como por ejemplo:

Cuadro 1. Tasas de escolarización por edades y nivel de ingresos per cápita de los hogares. Año 2006

En cada cuadro, gráfico o ilustración deberá indicarse la fuente, como por ejemplo:

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Continua de Hogares, 2020.

En el caso de que el texto incluya mapas, estos deberán contener solamente los elementos necesarios y evitar aquellos que estén excesivamente recargados de dibujo o de texto. Siempre se deberá indicar la fuente.

Los cuadros y las gráficas deben entregarse en formato editable (Word o Excel). Además, es imprescindible que todas las

imágenes sean entregadas en formatos de alta calidad (JPG con alta resolución), en archivos por separado.

No se aceptarán artículos con más de diez figuras (cuadros, gráficas e imágenes), que deben ser representativas del contenido del artículo.

Citas y referencias bibliográficas

Las citas y referencias bibliográficas deberán regirse por el sistema de referencias Harvard, también conocido como sistema de autor-fecha, según el cual la referencia en el texto aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación (Touraine, 1980). Además, cuando la cita es textual, se debe añadir el número de la página de la cual se tomó u otro elemento de localización (Touraine, 1980, p. 250). En ningún caso se deben utilizar, en el marco de este sistema, los términos *op. cit.*, *idem* o *ibidem*.

Las citas textuales de hasta 40 palabras deben figurar entre comillas y no se utilizará negrita ni itálica para resaltarlas. Las citas textuales de más de 40 palabras deben ser colocadas en párrafo aparte, en un tamaño de letra un punto menor que la del cuerpo del texto y con sangría izquierda.

Cuando se trate de una obra de dos o tres autores, debe nombrarse a todos en el texto. Por ejemplo: (Caetano, Gallardo y Rilla, 1995). En el caso de que se cite a cuatro o más autores, se incluirá el apellido del primero seguido por “*et al.*”. Ej.: (Gambina *et al.*, 2002, p. 119).

Siempre que en una cita se omita parte del texto, se escribirán puntos suspensivos entre corchetes, de la siguiente manera: [...]. Del mismo modo, cualquier aclaración que no pertenezca al texto citado se escribirá entre corchetes.

Cuando, sin citar textualmente a un autor, se resume con palabras propias parte de su obra, deberá indicarse el apellido del

autor, seguido del año de la obra entre paréntesis. Por ejemplo:

“Junto con el proceso de globalización, se comenzó a gestar lo que Castells (2000) denominó Sociedad de la Información y el Conocimiento...”.

Cuando se citen varios autores, se indicarán todos los datos que correspondan. Por ejemplo: (Touraine, 1980; Delgado, 1982). De igual forma se procederá cuando se citen varias obras de un mismo autor, por ejemplo: (Touraine, 1980, 1989).

Notas al pie de página: no se usarán para referencias bibliográficas sino solo para aclaraciones terminológicas. Las notas al pie deben ir exclusivamente al pie de cada página, no como notas al final del documento.

Lista de referencias bibliográficas

En la lista de referencias bibliográficas se deben incluir los datos de todas las obras y autores citados en el artículo, incluso si las citas no son textuales. Las referencias deben presentarse en orden alfabético por autor y respetar la secuencia de los datos, tal como figura en los siguientes ejemplos:

Referencia a un libro:

Bourdieu, P. (2002). *El oficio de sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Referencia a un capítulo:

Caetano, G. (1991). Notas para una revisión histórica sobre la “cuestión nacional” en el Uruguay. En: H. Achugar (1991). *Cultura(s) y nación en el Uruguay de fin de siglo*. Montevideo: Fesur, pp. 17-45.

Referencia a un artículo de revista:

Quinteros, A. M. (2008). Trabajo social, familias y dilemas éticos. *Trabajo Social: Revista Regional de Trabajo Social*, 44(22), pp. 52-62.

Cuando el libro, artículo o capítulo tenga múltiples autores, se debe mencionar a todos ellos en el orden en el que figuren en la publicación.

Para los recursos tomados de la Web:

Citar los datos según se trate de un libro, un artículo de libro, una revista o un artículo de diario o periódico. Incluir la fecha en que se accedió al sitio web, así como la dirección electrónica o URL entre corchetes angulares <>. Por ejemplo:

PNUD (2019). *Informe sobre desarrollo humano* [en línea]. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/es/>> [acceso 15/02/2020].

Costos

La *Revista de Ciencias Sociales* no cobra por procesar artículos, publicarlos o acceder a ellos luego de publicados. Luego de publicado en la revista, el/los autor/es conserva/n su derecho a publicar su artículo íntegro en otros espacios.

Política de acceso abierto

Se permite la reproducción parcial o total de los artículos publicados en la revista, a condición de mencionar la fuente. La *Revista de Ciencias Sociales* forma parte de un conjunto de iniciativas que promueven el acceso libre al conocimiento, por lo que todos sus contenidos son de acceso libre y gratuito y se publican bajo licencia Creative Commons CC BY SA (véase <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>>).

Normas de ética

La *Revista de Ciencias Sociales* adhiere a los estándares internacionales publicados

por el Comité de Ética en la Publicación (COPE) para garantizar la transparencia en los procesos de publicación de los artículos y en los conflictos que puedan surgir de ellos.

La revista utiliza el programa antiplagio VIPER, con el que se analizan todos los artículos recibidos.

Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico incluidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

Otras consideraciones

Los plazos máximos de entrega se dan a conocer cuando se realizan los llamados para la presentación de propuestas de *dosier* o artículos temáticos.

La *Revista de Ciencias Sociales* utiliza la red social Twitter.

Consultas

Ante cualquier consulta sobre la presentación de artículos, pueden contactar al equipo de edición: revista.ds@cienciasociales.edu.uy.

Dossier

Relaciones laborales en tiempos de pospandemia en América Latina: empresarios, sindicatos y gobiernos

Presentación

Mariela Quiñones Montoro y Cecilia Senén González

Cambios y continuidades en las relaciones laborales en tiempos de retroceso

Los casos de Brasil y Colombia

Jana Silverman y Laura Moisés Elicabide

Influencia del COVID-19 en las estrategias de revitalización en dos sindicatos chilenos

Un estudio de caso longitudinal

Daina Bellido de Luna

Relaciones laborales en Argentina

Negociación colectiva y diálogo social en tiempos de pandemia

Cecilia Senén González

Relaciones laborales en Uruguay

Cambios, continuidades y desafíos para el futuro del trabajo

Mariela Quiñones Montoro

Cambios y retos en las relaciones laborales

México 2018-2022

Germán Sánchez Daza y María Eugenia Martínez de Ita

Artículos

La vivienda de interés social en ciudades intermedias del Perú

Representaciones sociales y prácticas de innovación social

Edith Aranda Dioses y Patricia Caldas Torres

Genealogía de la pobreza energética y del derecho a la energía

Racionalidad del cálculo, epigrama “desarrollo” y derechos humanos

Franco David Hessling Herrera

Políticas de inclusión digital en México

Una mirada al estado de Oaxaca

Rubiela Martínez Hernández, Luz María García-García y Rafael Rentería Gaeta

Servicios de apoyo para la inclusión educativa

Percepción de agentes educativos peruanos

Flor Fanny Santa-Cruz Terán

Necesidades legales y conflictos de la vida cotidiana

Una aproximación al análisis de las desigualdades

Henry Trujillo y Santiago Escuder

Reseña bibliográfica

Los protectores del capital. Las conexiones entre el tráfico de drogas mexicano y el lavado de dinero en Uruguay

Susana Mallo

DEPARTAMENTO DE
SOCIOLOGÍA

Ciencias
Sociales



Universidad
de la República
URUGUAY

ISSN 0797-5538

