PSI INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS

UNION TO UNION
LO, TCO & SACO GLOBAL

NODO XXI

DILEMAS DEL TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO EN PARAGUAY: UNA MIRADA DESDE SUS SINDICATOS

Investigador responsable
Giorgio Boccardo Bosoni

Coinvestigadores
Angel Martin Caballero
Felipe Ruiz Bruzzone
Juan Carrasco Bastías

Entidad ejecutora
Fundación Nodo XXI

Diciembre 2020

CONTENIDO

Resumen ejecutivo 4
Capítulo 1: Panorámica del trabajo en Paraguay 8
1.1 La formación del Estado paraguayo y la constitución del movimiento de trabajadores ..8
1.2 La ofensiva neoliberal y la persistente desigualdad en el mundo del trabajo 10
1.3 El impacto de la crisis sanitaria en el mercado laboral 15
1.4 Desafíos de la institucionalidad: hacia una reforma del Estado 19
Capítulo 2: Resultados de la Encuesta en el sector público 22
2.1 Caracterización de los participantes del estudio 22
2.2 Condiciones de trabajo: situación salarial, contractual y de trabajo reproductivo 24
2.3 Proceso de trabajo 26
2.3.1 Autonomía 26
2.3.2 Flexibilidad temporal 27
2.3.3 Flexibilidad salarial 28
2.3.4 Intensidad del trabajo 29
2.3.5 Emociones en el trabajo 31
2.3.6. Exigencias Psicosociales 33
2.4 Conflictos en el trabajo 34
2.5 Salud laboral: Salud mental, salud física y seguridad social 38
2.5.1 Salud mental 38
2.5.2 Salud física 39
2.5.3 Previsión social y cobertura de salud 41
2.6 Derechos y demandas laborales 43
2.6.1 Derechos laborales 43
2.6.2 Preferencias y demandas laborales 45
Conclusiones y recomendaciones 47
Referencias 51
Anexos 53

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este estudio, *Dilemas del trabajo en el sector público en Paraguay: una mirada desde sus sindicatos*, realizado de manera conjunta por la Internacional de Servicios Públicos y Fundación Nodo XXI, es poder aportar con evidencia empírica útil sobre las condiciones de empleo y trabajo en el sector público para las organizaciones afiliadas a la ISP en Paraguay. Pese a que se trata de un estudio de carácter exploratorio debido las limitantes del instrumento aplicado[1], el uso combinado de una persepctiva histórica sobre el mundo sindical y laboral paraguayo, entrevistas a dirigentes de cada sector en estudio, así como la construcción de evidencia cuantitativa propia en torno a la realidad actual del trabajo en el sector público, resulta de alta utilidad para dar cuenta de los principales desafíos políticos para las organizaciones sindicales del sector público Paraguay.

Específicamente, se entrevistó a siete dirigentes sindicales, que representan algunos de los principales sindicatos del sector Público en Paraguay: al Sindicato de Trabajadores de la ANDE (SITRANDE), Sindicato de Trabajadores del Municipio de Asunción (SITRAMA), Sindicado de Obreros y Empleados de la Municipalidad de Asunción (SINOEMA), la Asociación Paraguaya de Enfermería (APE), la Federación de Sindicatos de Funcionarios de la Universidad Nacional de Asunción (FESIFUNA), y el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Itaipú Binacional (STEIBI). Además, la encuesta alcanzó un total de 1.254 casos válidos, que entrega información sobre materias relevantes como condiciones laborales en materia contractual, salarial, de flexibilidad, seguridad social y salud y derechos laborales.

Un primer bloque de resultados contenidos en el capítulo 1, ofrece una panorámica general sobre los desafíos laborales en Paraguay, tomando una perspectiva de mediano plazo. Los principales hallazgos muestran que el país requiere de un fortalecimiento de su institucionalidad, que progresivamente avance en formalización del mercado laboral y el reconocimiento de derechos para los trabajadores. También, muestra que las relaciones laborales nacionales han estado marcadas históricamente por un extremo desbalance de poder, que se refleja en las tasas de sindicalización y cobertura de negociación colectiva más bajas de América Latina, y que han seguido debilitándose con la arremetida neoliberal de los últimos siete años. Se concluye haciendo énfasis en la discusión sobre administración fiscal e inversión pública, donde Paraguay se ubica como uno de los países con más capacidad de crecimiento en la región, una oportunidad que los trabajadores deben disputar de forma decidida para alcanzar una mayor democratizacion social y definir el curso de desarrollo que seguirá el país en las próximas décadas.

1 Debido al contexto de pandemia, que dificulta la construcción de información en terreno, se apostó por la aplicación de un cuestionario digital auto aplicado distribuido por las mismas organizaciones afiliadas a la ISP. La selección de casos no fue probabilística lo que imposibilita la realización de procesos de inferencia estadística sobre los resultados.

En el Capítulo 2 se presentan los principales resultados de la encuesta conducida en el marco del proyecto, cuya interpretación se complementa con la evidencia construida a partir de las entrevistas a dirigentes de todos los sectores considerados. Existen al menos tres grandes dimensiones en las que pueden ser agrupados los resultados principales.

En relación a las condiciones de empleo y trabajo, los trabajadors perciben una insuficiencia en relación a los ingresos del trabajo en el empleo público, y si bien a nivel general priman esquemas de salarios fijos, en el sector de suministros (agua y electricidad) se observa una alta presencia de regímenes de pago flexible. Esto se acompaña de la prevalencia en al menos la mitad de las y los trabajadores encuestados, de condiciones contractuales precarias que se corresponden con elevados niveles de flexibilidad de jornada: cerca de un tercio de las y los encuestados declaran trabajar con mucha frecuencia por fuera de su jornada laboral e incluso los fines de semana. A lo que debe agregarse una brecha salarial de al menos un 29% en detrimento de las mujeres, quienes además son responsables de la mayor parte del trabajo doméstico (reproductivo) y mantienen un papel tan importante como el de los varones en el sostén económico de sus hogares (alta participación de jefatura de hogar femenina). Sobre esto se observan diferencias según diferentes grupos, donde el sector salud tiende a ser uno de los más desaventajados junto con el grupo etario más joven, de entre los 17 a 35 años.

Importantes desafíos se observan también en relación a las condiciones de salud física y mental. Existen indicadores elevados en la intensidad del trabajo para el grupo de mujeres, lo que se corresponde con que sobre un tercio de las y los trabajadores están en una situación de alto riesgo de contraer enfermedades físicas o mentales por exigencias laborales, con mayor prevalenca del indicador en el sector de Educación Universitaria, de Salud y Suministros. Asimismo, globalmente, un 43% de las personas entrevistadas declararon experimentar con frecuencia malestar físico debido a la situación de pandemia. Ello se complementa con que más de un 40% de las personas encuestadas declaran que con elevada frecuencia deben reprimir sus emociones en el trabajo, mientras que un tercio indica que reiteradamente experimenta situaciones de desgaste emocional al trabajar: de tal modo, se observa una situacion de deterioro preocupante en materia de salud mental, en la que de manera relativamente homogénea, todas las personas encuestadas están en la parte inferior de bienestar mental. Se encuentra así una situación marcada por riesgos de salud clásicos y "emergentes" en el mundo del trabajo; los que han sido conceptualizados como psicosociales y que pueden vincularse a las diferentes situaciones de estrés y sobrecarga laboral (tanto en el espacio de trabajo como doméstico) a las que se han visto sometidas las trabajadoras y trabajadores en el contexto de pandemia. De particular interés debiera resultar la situación de las trabajadoras mujeres, en específico las del sector salud, cuyos indicadores de salud mental son peores en relación al resto de los grupos en estudio.

Finalmente, un tercer segmento de evidencia refiere a la situación de los derechos laborales, conflictos en el lugar de trabajo y reivindicaciones. De manera consistente con el cuadro general de la situación laboral en Paraguay, el trabajo en el sector público muestra elevados grados de incumplimiento de derechos sociales: un tercio de las y los trabajadores entrevistados no cuentan con afiliación a sistemas de seguridad social (ahorro previsional) ni a seguros de salud. Cabe resaltar que los sectores donde más acuciante se vuelve este problema es en el ámbito de salud y educación, a la vez que tal dinámica de desprotección se presenta de manera independiente a si se trata de personal de planta o con contratación precaria. El acceso a despido con indemnización según años de servicios es uno de los derechos con menor prevalencia a nivel general, según lo declarado por las personas entrevistadas; en el sector salud – uno de los más exigidos en la coyuntura de pandemia - destaca la dificultad de contar con permisos para ir al médico, ejercer días festivos o acceder a licencia por cuidado de hijos menores a un año. Las tres reivindicaciones de mayor prevalencia son la refereida a estandarizar los sueldos e incentivos según capacidades, nivel de estudios y/o cumplimiento de tareas; el acceso posibilidades capacitacíón continua y planificada; y formalización de los mecanismos de selección y contratación, es decir, de incorporación al trabajo en el Estado.

Así, las principales recomendaciones de este estudio son las siguientes:

Primero

Abordar en las agendas sindicales las persistentes brechas de género en el trabajo. La evidencia muestra que esta brecha es evidente en materia salarial, pero también en otros aspectos sensibles como mayor carga de trabajo no remunerado aún cuando asumen jefaturas de hogar en niveles equivalentes a sus pares hombres. También, menor flexibilidad temporal, mayores restricciones a las emociones en el trabajo y una salud mental y física más deteriorada en el caso de las mujeres, y con especial énfasis en los sectores de educación y salud.

Segundo

Atender con prioridad táctica los conflictos que ocurren en el campo del sector salud, uno de los sectores esenciales para enfrentar la pandemia, pero además un sector que está cada vez más expuesto a experimentar reformas en su estructura de financiamiento y gobernanza según modelos de gestión privatizada, como ya ha ocurrido en gran parte de América Latina. Hacer frente a este tipo de amenazas requerirá de un sindicalismo organizado y que establezca puentes de trabajo mancomunado hacia la diversidad organizativa del sector de salud en particular. Además, es un sector que está en pleno proceso de formalización de su carrera laboral, con proyección directa hacia la política, y que está profundamente imbricado a los conflictos relacionados con la desigualdad de género en el trabajo.

Tercero

Establecer una política sindical de alcance nacional que permita avanzar en materias relativas a la formalización, transparencia y aumento de los salarios. La evidencia histórica y los hallazgos de esta encuesta muestran que los conflictos relacionados al salario han sido los principales y siguen teniendo una relevancia primordial, aunque los canales de procesamiento de estos conflictos siguen estando limitados a la acción directa de los sindicatos y las movilizaciones. Se necesita seguir trabajando en el proceso de establecer escalas y bandas salariales, así como también procedimientos para definir los ingresos según cargos, méritos comprobables y reconocimiento al valor de los trabajos esenciales. Desarollar propuestas propias, mediante estudios durante 2021, para el diseño técnico y valoración económica de un plan de carrera funcionaria en el sector público, se observa como un requisito esencial para abrir espacios de diálogo y negociación con la administración del Estado.

Cuarto

Defender y fortalecer un sistema de seguridad social y de salud públicos. No sólo es necesario evitar una iniciativa de privatización o austeridad, sino que también es fundamental entender que esta iniciativa tomará cada vez más fuerza si no se establece una contra propuesta de solución a los elevados niveles desprotección laboral que mantiene el actual sistema. Es por ende fundamental encabezar una defensa sindical a la seguridad social, que proteja los sistemas gremiales específicos, para avanzar desde allí hacia una propuesta de alcance nacional que permita mayores grados de formalización del mercado laboral en Paraguay, uno de los rasgos estructurales más críticos del mercado laboral local. En este punto también cobra relevancia la posibilidad de construir una propuesta propia, mediante estudios durante 2021, para el diseño técnico y valoración económica de una propuesta de sistema de seguridad nacional unificado para el sector público.

Finalmente, para avanzar de forma conjunta en los puntos antes mencionados, es también necesario construir mayor unidad sindical. Actualmente existen muchas confederaciones y centrales sindicales para un país relativamente pequeño, lo que denota una fragmentación del movimiento sindical que hunde sus raíces en diferencias políticas y tácticas. Esta coyuntura histórica abre la oportunidad para rediscutir una constitución más unitaria del mundo sindical, evaluar convergencias programáticas entre las centrales, y avanzar conjuntamente hacia alternativas de modelo de desarrollo que pongan al sindicalismo como punta de lanza para una salida igualitaria, sustentable y duradera a la crisis sanitaria y económica de alcance global.

PANORÁMICA DEL TRABAJO EN PARAGUAY

El presente capítulo ofrece una panorámica del trabajo en el Paraguay que revisa principalmente cuatro dimensiones de contextualización sobre los desafíos que enfrenta el movimiento de trabajadores. En primer lugar, se ofrece una breve recapitulación histórica en torno a la formación del movimiento sindical, enmarcando los principales problemas de desarrollo nacional en una lectura de largo alcance. En un segundo momento, se documentan los cambios en las relaciones laborales y su relación con los cambios políticos de los últimos 15 años en el país, con el objetivo de reconectar la discusión sobre desarrollo nacional y desigualdad con los conflictos en materia laboral, así como las oportunidades de desarrollo que comporta este proceso para el movimiento de trabajadores y trabajadoras. En tercer lugar, se documenta el impacto de la pandemia en el mercado laboral paraguayo, advirtiendo las principales tendencias que afectan al mercado local y que suponen un desafío de actualización de los lineamientos estratégicos y movimientos tácticos para el movimiento de trabajadores, con el objetivo de hacer frente a la crisis. Finalmente, el capítulo cierra con una síntesis de los problemas institucionales que atraviesa el país, el rol de los sindicatos en la construcción de un nuevo Pacto de Justicia Fiscal, y las implicancias de este proceso en el ámbito de las condiciones laborales y organizativas de los trabajadores.

1.1 La formación del Estado paraguayo y la constitución del movimiento de trabajadores

Los esfuerzos de constitución de la organización de los trabajadores en Paraguay se encuentran estrechamente vinculados a la formación del Estado. En la segunda mitad del siglo XIX la Guerra de la Triple Alianza significó un truncamiento del proceso de industrialización, y con ello, la formación de un movimiento de trabajadores urbanos resulta también en un proceso inacabado. Entrado el siglo XX, la Guerra del Chaco nuevamente socavó las oportunidades de crecimiento y desarrollo económico, redirigiendo los esfuerzos hacia la reconstrucción del país. Las ideas liberales en este período perdieron fuerza y dan paso a un nacionalismo de mayor protagonismo popular, con el que nace la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), en 1951 (ver Bethell, 2002 en Caviedes, 2016). Rápidamente la relación Estado-sindicatos asume un carácter paternalista, en función de reducir los grados de autonomía de las organizaciones sindicales. Con la llegada al poder

del dictador Stroessner (1954), se define una intervención de la CPT que subordina a los trabajadores organizados y permite al Estado mantener un férreo control del movimiento sindical (Eurosur, 20 de septiembre de 2020). Los militares en este período ganar un poder de control enorme sobre la vida política y la gestión del Estado.

En este marco de desarrollo, a la falta de modernización industrial, acompaña también una partidización del Estado. En 1955 el partido colorado obligó a todos los oficiales afiliarse al partido, lo que consecuentemente produjo una desprofesionalziación de las capas burocráticas del Estado así como severas dificultades para una modernización del aparato público. De aquí en adelante, se desarrolla una historia cargada de casos de corrupción y favores políticos, que ha imprimido un fuerte desprestigio de la función pública (ver Nickson, 2016 en Caviedes, 2016). En este contexto, se ha documentado cómo los esfuerzos del Partido Colorado por mantener el control sobre la población implicaron una absorción acelerada de fuerza de trabajo al sector público en la década de 1980 (Céspedes, 2009 en Caviedes, 2016). Durante esta década el empleo público creció a más de 5% anual pasando de 11.000 a 22.000 trabajadores. Sin embargo, estos esfuerzos de control no vinieron acompañado de mejores condiciones laborales: la baja formalización laboral de la carrera funcionaria y los bajos salarios afectaron al sector.

Con el fin de la dictadura en 1989 se abre un nuevo ciclo de mayor autonomía para el movimiento sindical y crecimiento de los trabajadores organizados, la legalización de todos los sindicatos y la posibilidad efectiva de ejercicio de los derechos de asociación y huelga. En solo tres años, de 1987 a 1990, la cantidad de sindicatos en el país pasó de 215 a 402, y de 20.383 trabajadores sindicalizados a un total de 75.136. De los 402 sindicatos que existían en 1990, 295 estaban afiliados a una de las tres centrales sindicales por ese entonces existentes[2]. Este fue el caso del sindicato independiente de la Municipalidad de Asunción, fundado en 1991. Por otra parte, la Constitución de 1992 concedió plenos en materia de relaciones laborales al mundo del trabajo en Paraguay. Ello estimuló la lucha por mejores condiciones de vida, por ejemplo en los sectores de la educación, la salud, y posteriormente el sector eléctrico, que protagonizaron importantes huelgas en este período.

La actividad huelguista fue particularmente fuerte en el sector público, en lucha por una mejora de sus condiciones laborales. La falta de una política clara de modernización y profesionalización del sector público durante el siglo XX tuvo consecuencias evidentes para estos trabajadores. Estas precarias condiciones laborales también se debieron a una política de descentralización del Estado tardía. El gasto municipal se mantuvo durante la década de los 90's sin aumentos significativos, acrecentando las brechas entre Asunción y las otras regiones del país, diferencia que también se expresa en las desiguales capacidades de constitución sindical entre la capital y el resto del país. De hecho, en tres décadas (de 1980 a 2013) el gasto municipal aumentó solo de un 5,5% a un 6,6% del total del presupuesto del gobierno nacional, una diferencia que estaba muy por debajo de la media de países latinoamericanos (ver Caviedes, 2016).

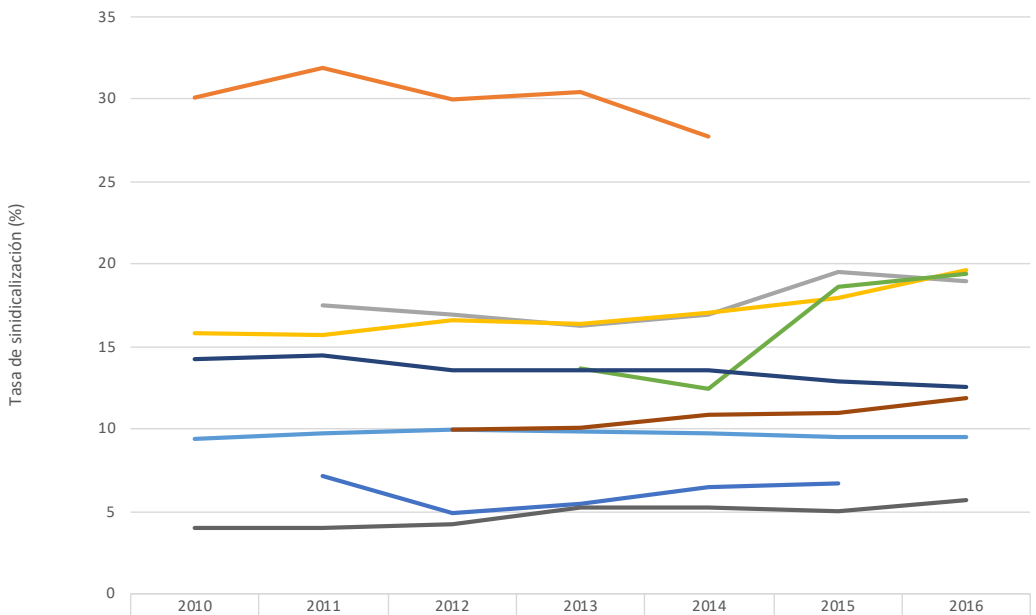
Las causas de esta situación pueden buscarse en el legado partidista del Estado, que truncó el desarrollo de una burocracia profesional y que ha reproducido prácticas de nepotismo y clientelismo incluso en el sector municipal. De hecho, el Partido Colorado es en uno de los partidos hegemónicos de mayor antigüedad en todo el continente. Solo en 2008, con la elección de Fernando Lugo, apoyado por una amplia coalición política, se logra por primera vez en la historia del país el traspaso democrático y pacífico del poder a un partido distinto al Colorado. Según las entrevistas realizadas en el marco de este proyecto, el período de Lugo (2008-2012) fue un gobierno favorable para el mundo del trabajo y el reconocimiento de los sindicatos. Algunos sindicatos lograron incluso firmar sus primeros contratos colectivos, como es el caso de organizaciones como FESIFUNA, abriendo la puerta a una mayor democracia laboral.

2 A la CPT se agregaron la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), fundada en agosto de 1989, y la Central Nacional de Trabajadores (CNT) (ver Eurosur, 20 de septiembre de 2020): http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/paraguay/part-6.htm#:~:text=La%20Confederaci%C3%B3n%20Paraguaya%20de%20Trabajadores,con%20los%20pocos%20trabajadores%20organizados).

1.2 La ofensiva neoliberal y la persistente desigualdad en el mundo del trabajo

Luego del juicio político que lo destituyó de la Presidencia del Paraguay, la frágil coalición que sostuvo a Lugo no fue capaz de proyectar una alternativa que le ganara al candidato colorado, Horacio Cartés, quien es electo presidente en 2013. Esta nueva coyuntura abre un escenario político de retorno al partido del orden pero ahora con una agenda clara de orientación neoliberal, que augura una serie de reformas privatizadoras en los sectores de energía, salud, servicios municipales, y un declarado antisindicalismo (ver Ruiz y Boccardo, 2017). Tal orientación se mantiene con el gobierno de continuidad del Partido Colorado encabezado por el actual presidente Mario Abdo (2018-2023); si bien su victoria fue estrecha en términos electorales y el período ha estado marcado por una fuerte crisis social a la vez que por el debilitamiento interno del partido de gobierno (Gómez y Daza, 2018), su gestión heredó la fuerte tendencia neoliberal del período presidencial anterior. Uno de los indicadores más claros es la caída de las tasas de afiliación sindical, que en este período llegan a los niveles más bajos desde la dictadura, y que persisten muy debilitadas hasta hoy, si se compara con otros países latinoamericanos (Ver Gráfico 1). La tasa de sindicalización de Paraguay en este período, cercana a un 5% - 7%, está incluso por debajo de economías de marcada orientación neoliberal como Colombia con una tasa en torno al 10% y Chile en torno al 18%.

Gráfico 1. Tasas de sindicalización para distintos países latinoamericanos 2010-2016



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Paraguay		7,2	4,9	5,5	6,5	6,7	
Argentina	30,1	31,8	30	30,4	27,7		
Brasil		17,5	16,9	16,2	16,9	19,5	18,9
Chile	15,8	15,7	16,6	16,4	17	17,9	19,6
Colombia	9,4	9,7	9,9	9,8	9,7	9,5	9,5
Costa Rica				13,7	12,4	18,6	19,4
Mexico	14,2	14,4	13,5	13,6	13,5	12,9	12,5
Panamá			10	10,1	10,8	11	11,9
Perú	4	4	4,2	5,2	5,2	5	5,7

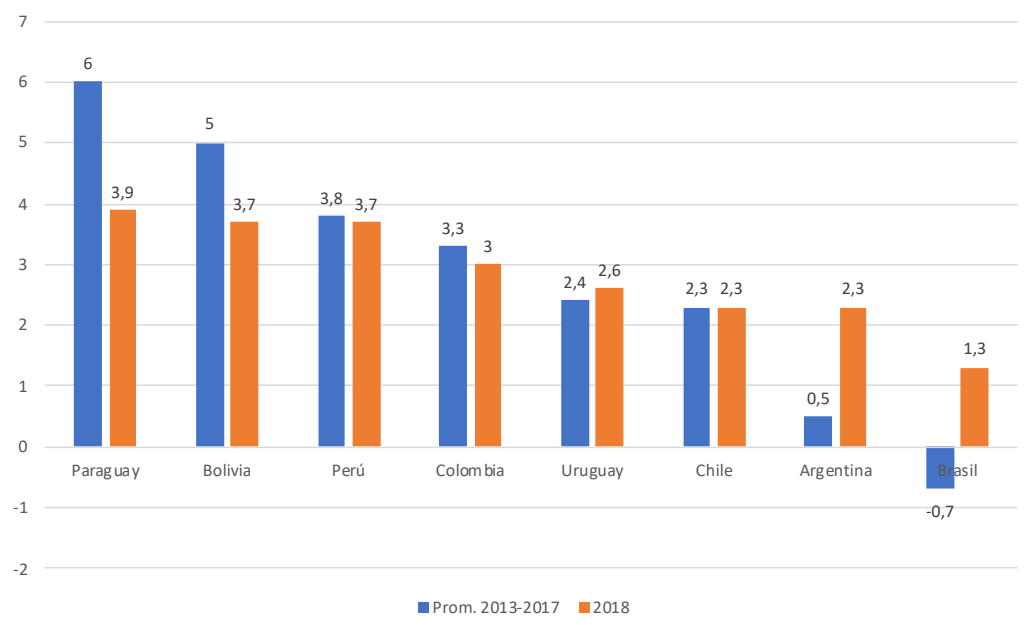
Paraguay Argentina Brasil Chile Colombia Costa Rica Mexico Panamá Perú

Fuente: elaboración propia en base a ILOSTAT

También, las críticas de los trabajadores entrevistados en el marco de esta investigación indican que las victorias ganadas en democracia referidas al reconocimiento de derechos laborales han sido sistemáticamente negadas en este período.[3] Con relación a la agenda política de corte neoliberal, el cartismo ha impulsado desde su llegada al gobierno la noción de Alianza Público-Privado (APP) que busca incorporar mecanismos tales como concesiones en distintos rubros: construcción y administración de caminos, construcción de hospitales, provisión de servicios de salud, educación, energía, etc. Tal curso es similar al seguido por países de marcada orientación neoliberal en la región, como es el caso de Chile.

El patrón de crecimiento muestra una mejora de indicadores macroeconómicos, pero que descansa en una desigual distribución de los beneficios. En concreto, el promedio de crecimiento 2013-2017 en Paraguay fue de 6%, por delante de otros países con alto ritmo en este período como Bolivia (5%) y muy por arriba de gigantes en desaceleración como Argentina (0,5%) y Brasil (-0,7%) (ver Gráfico 2). La diversificación productiva, y especialmente el crecimiento de la Industria -de 2% de contribución al crecimiento en el período 2007-11 versus 13,4% de contribución en 2012-16- explican parte de este crecimiento sostenido.

Gráfico 2. Crecimiento económico de países latinoamericanos 2013-2018 (variación % real)

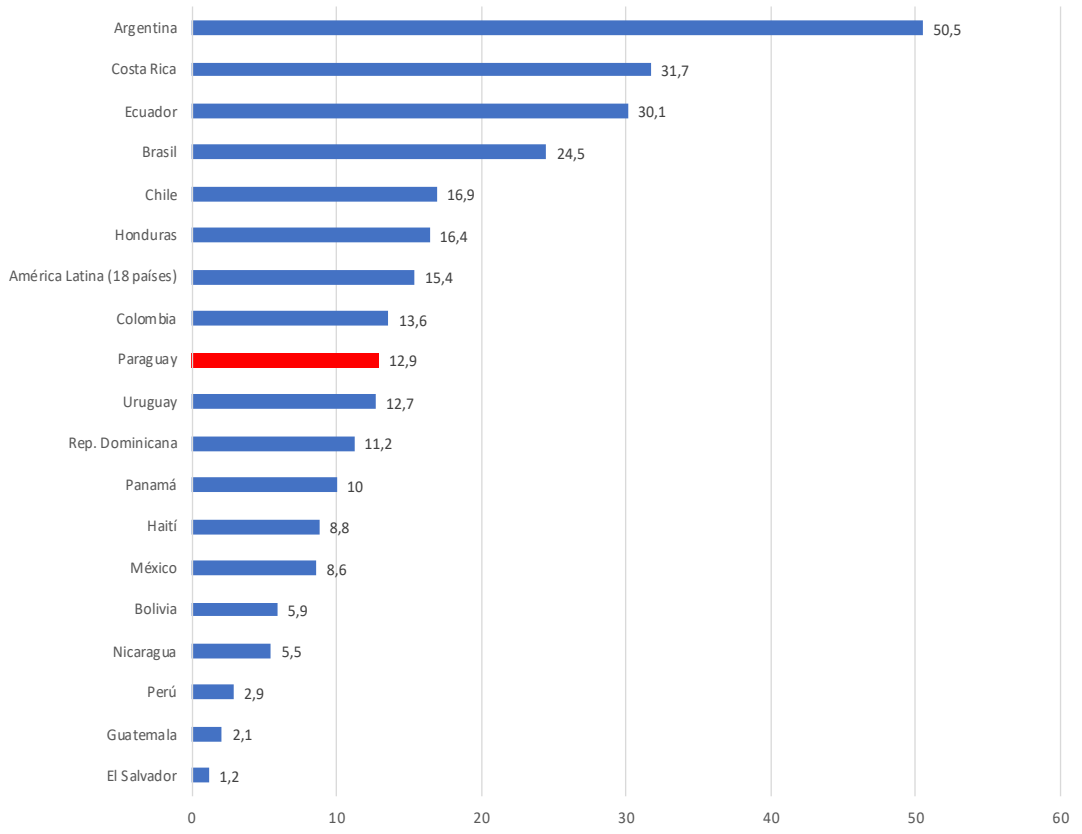


Fuente: Sapriza (2018)

Sin embargo, en esta última década, la administración del capitalismo paraguayo ha seguido una receta de austeridad. Al mismo tiempo que su tasa de crecimiento económico ha sido una de las más altas de la región, Paraguay es uno de los países latinoamericanos con un crecimiento de su deuda pública más bajos para el período 2011-2019 (ver Gráfico 3) con sólo un 12,9% del PIB. Un dato que también se complementa con un déficit fiscal acumulado entre 2012-2017 de -1,4% versus otros países como Uruguay con -3,4% y Brasil -8,1%, caídas que se enmarcan en una depresión generalizada de la economía (CEPAL – observatorio MERCOSUR). Con todo, puede entenderse este período como uno de marcado crecimiento económico, aunque basado en estrictas medidas de políticas de austeridad fiscal, que a su vez se empalman con la ola de privatizaciones antes mencionadas.

3 Tal constatación resulta coherente con indagaciones previas realizadas por Nodo XXI y la ISP. Para más detalles ver Caviedes (2016), Ruiz y Boccardo (2017).

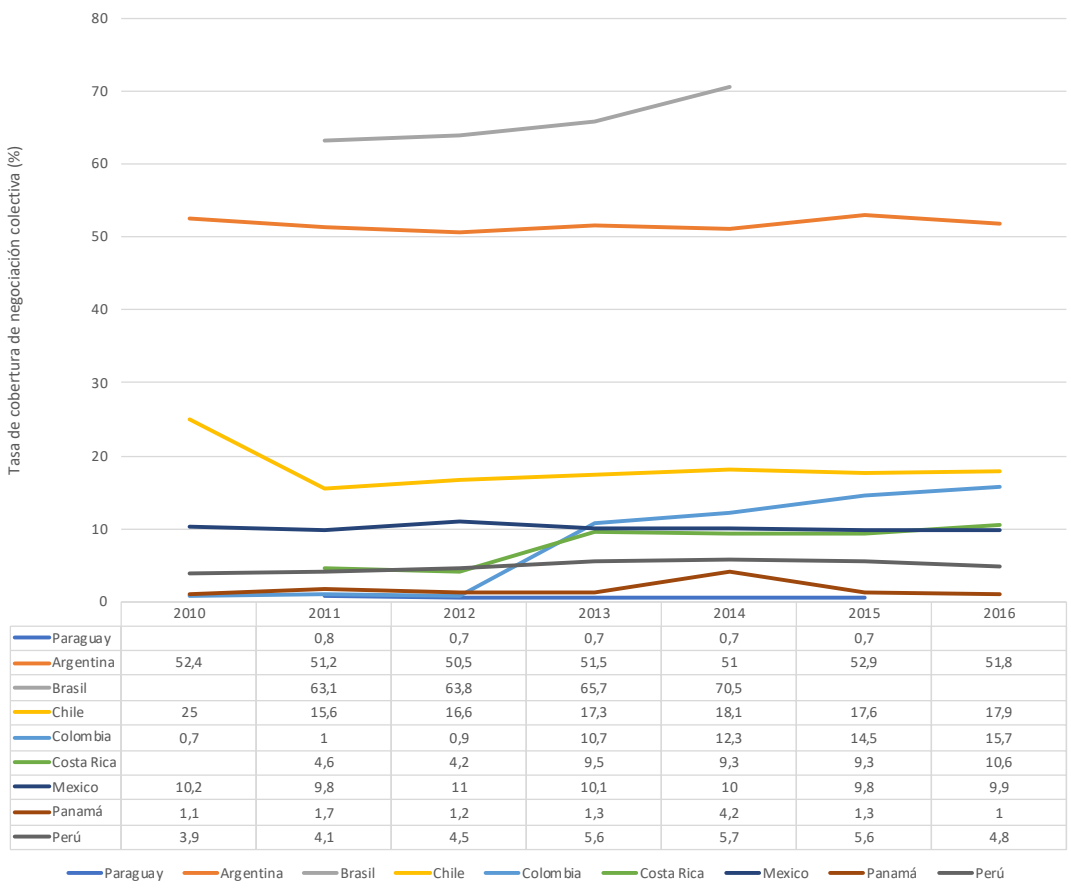
Gráfico 3. Variación deuda pública bruta gobiernos centrales 2011-2019 en países latinoamericanos (en puntos porcentuales del PIB)



Fuente: CEPAL (2019)

La debilidad organizativa de los trabajadores es una de las principales razones que dificulta el alcance de una democracia sustantiva en términos de distribución de los beneficios del crecimiento económico. Si se revisa la cobertura de la negociación colectiva, un indicador que permite ponderar el peso de la negociación de los trabajadores organizados sobre el total de la fuerza del mercado laboral, se observa que Paraguay es uno de los países más desaventajados de la región a este respecto. El Gráfico 4 muestra que la cobertura de los procesos de negociación colectiva no alcanza a cubrir el 1% de la fuerza de trabajo en Paraguay, dando cuenta de un desbalance de poder extremadamente acentuado entre empresarios y trabajadores. Nuevamente, si se compara con otras economías regionales como México (10% aprox), Chile (20%) o grandes economías sudamericanas como Argentina (50%) o Brasil (65%), se advierte que el caso paraguayo representa uno de los contextos más críticos a este respecto. Por lo mismo, es uno de los contextos nacionales en donde las iniciativas privatizadoras tienen más posibilidades de avanzar sin contrapesos efectivos por parte del movimiento de trabajadores y trabajadoras.

Gráfico 4. Tasa de cobertura de la negociación colectiva en distintos países latinoamericanos 2010-2016



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Paraguay		0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	
Argentina	52,4	51,2	50,5	51,5	51	52,9	51,8
Brasil		63,1	63,8	65,7	70,5		
Chile	25	15,6	16,6	17,3	18,1	17,6	17,9
Colombia	0,7	1	0,9	10,7	12,3	14,5	15,7
Costa Rica		4,6	4,2	9,5	9,3	9,3	10,6
Mexico	10,2	9,8	11	10,1	10	9,8	9,9
Panamá	1,1	1,7	1,2	1,3	4,2	1,3	1
Perú	3,9	4,1	4,5	5,6	5,7	5,6	4,8

Fuente: elaboración propia en base a ILOSTAT

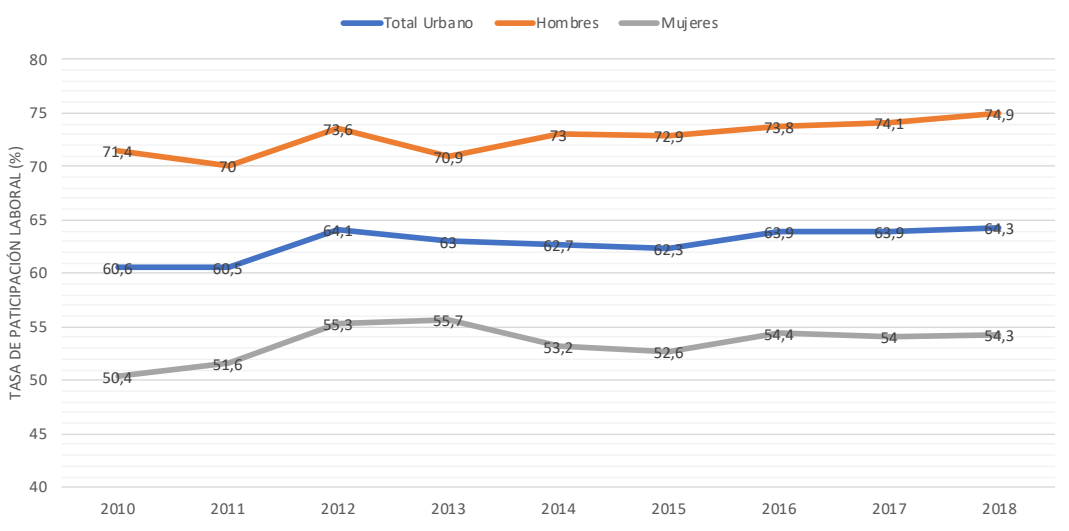
La informalidad laboral de Paraguay es también un rasgo fundamental para entender la organización del mercado del trabajo. En primer lugar, porque durante todo el período de progreso que acreditan los indicadores de crecimiento y política fiscal, la tasa de informalidad laboral se ha mantenido constante: en 2001 era de un 61,7%, en 2009 era de un 58,5%, y en 2019 fue de un 64% (CEPAL; 2019; DGEEC, 2019), siendo una de las tasas más elevadas del continente. En segundo lugar, estos elevados niveles de informalidad explican también la debilidad de las instituciones fundamentales de las relaciones laborales -los sindicatos y la negociación colectiva- para proteger los derechos laborales de los trabajadores y asegurar ciertos niveles de bienestar. En tercer lugar, la informalidad laboral también debe ser vista como una estrategia para mantener un bajo desempleo, el cual se ha mantenido por más de 20 años por debajo de la media latinoamericana cerca de un 7% (CEPAL, 2019).

Adicionalmente, cabe destacar que la formación de una institucionalidad laboral en Paraguay es relativamente reciente, si se compara con la experiencia de otros países latinoamericanos. Sólo con la Constitución del año 1992 se reconocieron plenos derechos en materia laboral, y no fue hasta 2013 que se aprobó la Ley de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Su creación responde en parte a la necesidad de velar por el cumplimiento de una legislación vigente dada la debilidad ya comentada de las instituciones de relaciones laborales en materia de sindicalización y negociación, así como fortalecer la coordinación del marco normativo en materia laboral (Vásquez, 2017).

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el cumplimiento de derechos fundamentales como contar un sistema de protección social sigue siendo débil: en 2017, sólo el 21,8% de la población ocupada aportaba al sistema de seguridad social (MTESS, 2017). La cobertura de pensiones para adultos mayores tan solo alcanza al 46% de la población mayor de 65 años, y lo hace en gran parte gracias a la expansión de las pensiones no contributivas desde la introducción del programa Adulto mayor que en 2015 cubría a sólo el 30% de la población adulta mayor. Este nivel de cobertura sitúa a Paraguay por abajo del promedio latinoamericano. Además, los aumentos registrados no pueden explicarse exclusivamente como una expansión de la cobertura, ya que en el mismo período ha crecido sostenidamente la masa asalariada, por lo cual puede ser un resultado parcial explicado por esta tendencia (OCDE, 2019).

En relación con este crecimiento de la fuerza de trabaja asalariada en Paraguay, es llamativa la persistente brecha de género en la participación laboral (ver Gráfico 5). En efecto, en el período 2010-2018, la tasa de participación de la fuerza de trabajo aumentó de 60,6% en 2010 a 64,3% en 2018 (DGEEC, 2019). Sin embargo, a diferencia de lo observado en otros países de la región, este aumento de la tasa de participación se explica por un crecimiento de magnitud similar en el caso de los hombres, de un 71,4% a 74,9%, y del caso de las mujeres, de 50,4% a 54,3%. Es decir, la diferencia en la tasa de participación entre hombres y mujeres en 2010 era de 21 puntos porcentuales, y en 2018 esta diferencia se mantiene en 20,6%.

Gráfico 5. Tasa de participación laboral en Paraguay, por género, período 2010-2018.



Fuente: elaboración propia en base a DGEEC.

Por cierto, las brechas de participación en la fuerza de trabajo no dan cuenta de la complejidad de tales diferencias. La Encuesta de Uso del Tiempo 2016 (DGEEC, 2016) arroja resultados muy relevantes para entender estas brechas con mayor profundidad. En cuanto a la brecha de tiempo empleado en actividades remuneradas, los hombres reportan unas 49,5 horas, mientras que las mujeres promedian 40,4 horas. La brecha entre hombres y mujeres es alrededor de 9 horas. Por otro lado, si se considera la brecha del tiempo destinado a actividades no remuneradas, las mujeres dedican 28,7 horas a la semana, lo que implica aproximadamente 4 horas por día, presentando más del doble de horas que los hombres, que dedican 12,9 horas semanales en promedio. Como veremos en la siguiente sección, estas brechas también se hacen evidente en los impactos diferenciados que ha tenido la pandemia en el mercado laboral.

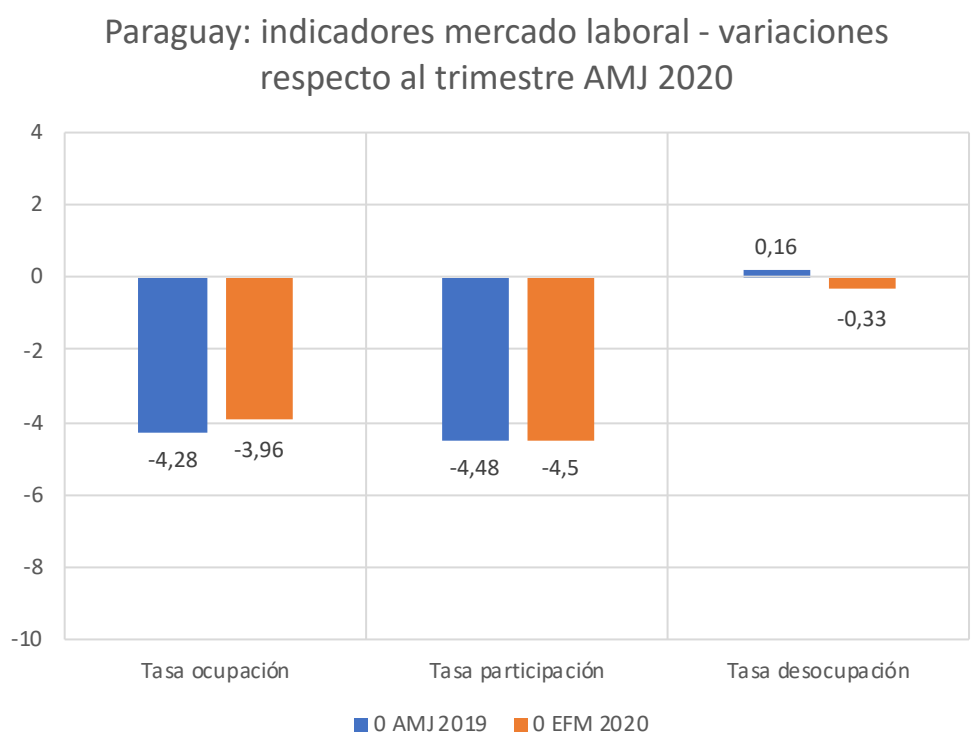
1.3 El impacto de la crisis sanitaria en el mercado laboral

La crisis sanitaria del COVID-19 ha tenido un impacto considerable en los mercados laborales latinoamericanos (Weller et al, 2020). Dada la naturaleza específica de la crisis, que ha obligado a una reducción o relocalización de funciones (ver Dobbins, 2020), las caídas en las tasas de participación reflejan con mayor claridad el impacto de la pandemia, en comparación a las tasas de desempleo[4]. En efecto, como las tasas de actividad han caído estrepitosamente y las medidas de confinamiento tipo cuarentenas mantienen barreras a la movilidad, las personas desempleadas y activamente buscando empleo son un sector acotado. En consecuencia, es de esperar que en la medida que se relajen las restricciones a la movilidad, se recuperen las tasas de actividad pero esto venga acompañado de un aumento considerable de la tasa de desocupación. Estas predicciones generales de la región, que ya comienzan a evidenciarse según los datos más recientes que se tienen a partir de las encuestas nacionales, también se manifiestan en el mercado laboral paraguayo según los datos obtenidos en la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), que dispone de información hasta el trimestre abril-junio de 2020.

Si se observa el Gráfico 6, durante 2020 la tasa de participación cayó cerca de 4,48 puntos comparando con el segundo trimestre abril-junio (o AMJ) del año 2019, y 4,5 respecto al primer trimestre enero-marzo (o EFM) del año 2020, lo que indica que la caída de la actividad se concentra prácticamente en su totalidad durante los últimos meses. Esta caída equivale al progreso del crecimiento de la tasa de participación registrado entre 2010 y 2018, por tanto, significa una década de retrocesos en materia de participación en la fuerza de trabajo.

4 Las tasas de participación indican el total de personas económicamente activas (ocupados y desocupados) sobre el total de personas en edad de trabajar (ocupados, desocupados e inactivos). Las tasas de ocupación muestran el total de ocupados sobre el total de personas económicamente activas. Las caídas en las tasas de participación muestran que hay gente que se ha retirado de la población económicamente activa y que no se encuentra buscando empleo, por distintas razones (obligaciones familiares, enfermedad u otra inhabilidad). Este indicador es más relevante en el contexto de pandemia, ya que muchas personas han tenido que dejar de trabajar debido a las cuarentenas y las restricciones a la movilidad. El desempleo, en cambio, refiere a personas que integran la población económicamente activa, y que se encuentran activamente buscando trabajo.

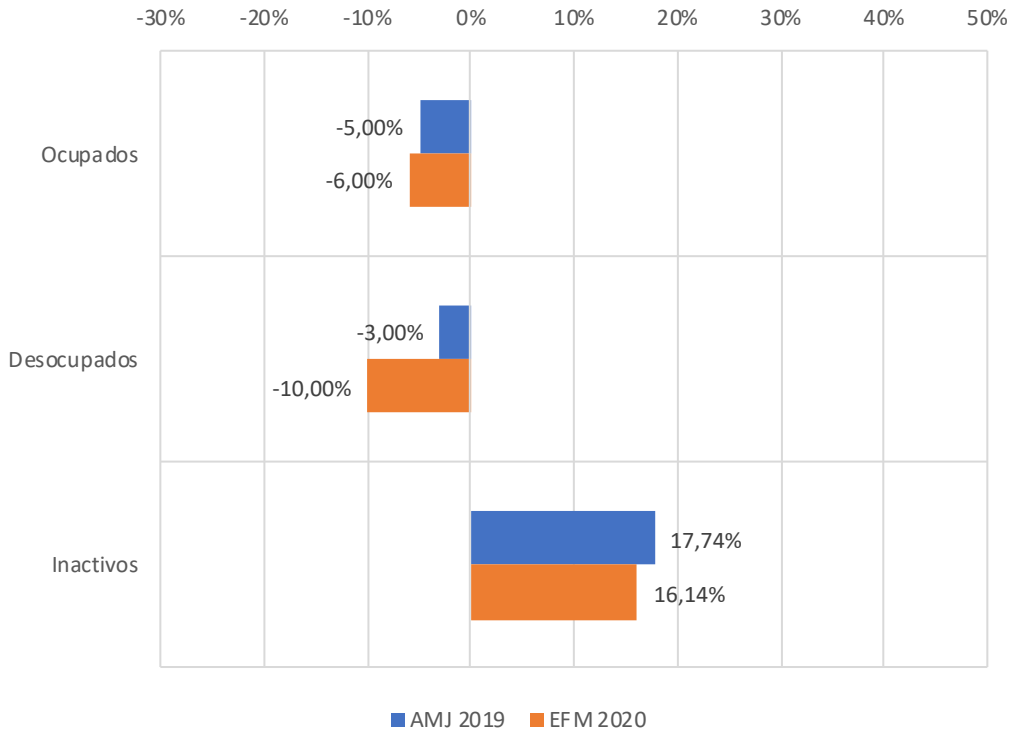
Gráfico 6. Variaciones de las Tasas de Ocupación, Participación y Desocupación respecto al trimestre Abril-Junio 2020



Fuente: elaboración propia en base a DGEEC.

El Gráfico 7, indica que en el segundo trimestre de 2020 aumentó en un 17,7% (en comparación al mismo trimestre del año anterior) la población inactiva (que no trabaja y que no busca empleo). Esta cifra, logra explicar por qué en plena pandemia el desempleo también ha caído. Sin embargo, lejos de ser un avance ello debe mirarse con cautela pues en la medida que las restricciones a la movilidad – que han impedido que la gente vuelva a buscar trabajo - se relajen, esta gran cantidad de personas laboralmente inactivas pasarán a una búsqueda de empleo activa, aumentando así considerablemente las tasas de desempleo.

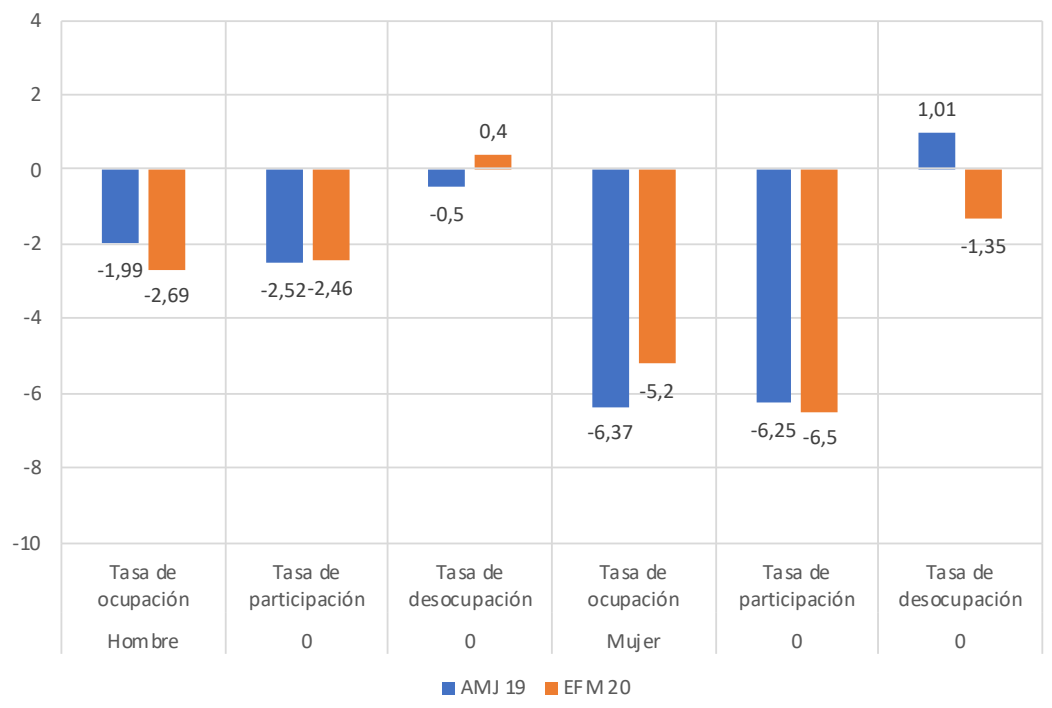
Gráfico 7. Variación en el Total de Ocupados, Desocupados e Inactivos respecto al trimestre Abril-Junio 2020



Fuente: elaboración propia en base a DGEEC

También es importante destacar que esta caída en el empleo y en la actividad ha ocurrido en términos desiguales para hombres y mujeres. El Gráfico 8 muestra que la caída en la tasa de participación es de 2,5 puntos en hombres y 6,5 puntos en mujeres, lo que se corresponde con las tendencias observadas en otros mercados: la pandemia presiona hacia un retorno de las mujeres al espacio privado del trabajo doméstico y restringe de forma más acentuada su participación en la vida pública del trabajo asalariado.

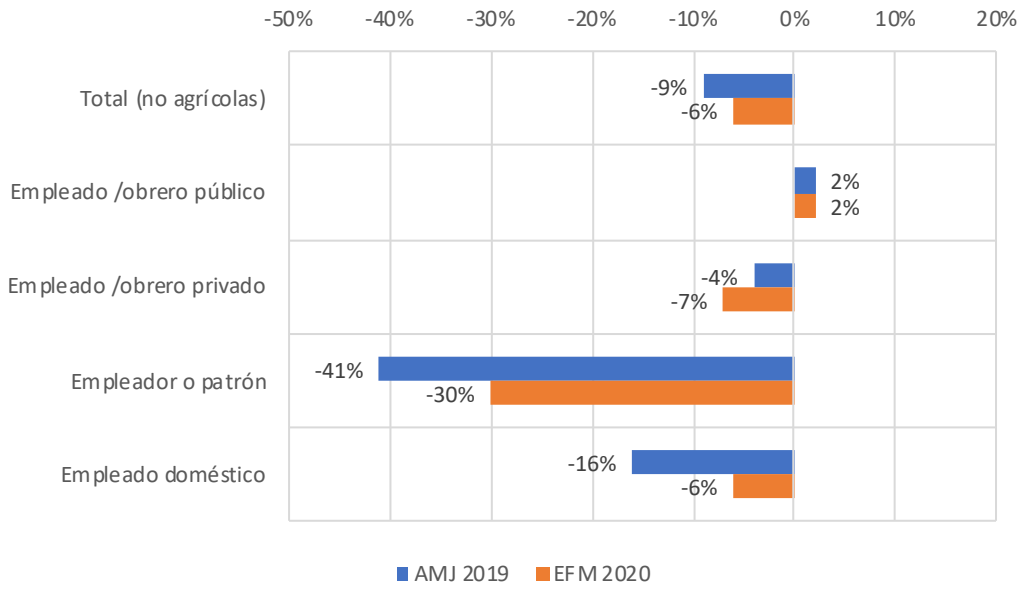
Gráfico 8. Variación en las Tasas de Ocupación, Participación y Desocupación respecto al trimestre Abril – Junio 2020, por género.



Fuente: elaboración propia en base a DGEEC.

Con todo, pese a las enormes consecuencias que ha tenido la pandemia sobre el mercado laboral, el sector público es el único empleo que no se ha visto afectado en términos de la cantidad de trabajadores ocupados. Como muestra el Gráfico 10, si se compara con el segundo trimestre del año 2019, el total de las ocupaciones no agrícolas ha caído en un 9%, pero no todos los sectores se han visto afectados de la misma forma. Los empleadores y propietarios son los más afectados, con una caída de 41% de su actividad en comparación al segundo trimestre 2019. Luego, los empleados domésticos han caído en un 16%, y los trabajadores del sector privado han caído en un 4%. En contraste, el sector público ha aumentado su empleo en 2% si se compara con cifras del año 2019 y del primer trimestre de 2020. Este aumento coincide con lo observado en otros contextos latinoamericanos (Weller et al, 2020) y se explica por la alta demanda de servicios públicos esenciales (por ejemplo, salud, suministros) que han tenido que seguir funcionando durante toda la pandemia. Por tanto, han sido los trabajadores públicos quienes han sostenido parte importante del funcionamiento de servicios a nivel nacional durante todo este período.

Gráfico 9. Variaciones en el total de ocupados según categoría en la ocupación, respecto al trimestre Abril-Junio 2020.



Fuente: elaboración propia en base a DGEEC.

Si se compara con otras realidades latinoamericanas, el impacto de la pandemia en el mercado laboral paraguayo ha tenido una intensidad relativamente menor, en cuanto a la cantidad de puestos de trabajo perdidos. Sin embargo, quienes siguen trabajando han visto afectadas sus condiciones de empleo de forma sustantiva, especialmente en los salarios y particularmente en bonificaciones y asignaciones en el sector público. La última versión de la encuesta de empleo DGEEC, registra que en un 68,5% de los hogares alguno de los miembros experimentó una caída en sus ingresos. Esto ha significado que un 41,8% de los mismos experimente dificultades para pagar deudas, créditos o alquileres. Asimismo, si bien hay puestos de trabajo que no se han perdido formalmente, la suspensión de trabajo sin pago ha afectado al 27,7% de los hogares. Lo anterior muestra que los indicadores macro del mercado laboral son insuficientes para comprender en profundidad la crisis, ya que las precariedades que atraviesan los empleos actualmente existentes van en alza. Se necesita por tanto una respuesta institucional sólida para hacer frente a tal situación.

1.4 Desafíos de la institucionalidad: hacia una reforma del Estado

En el Paraguay, la Ley de Emergencia aprobada a fines de marzo por el gobierno de Mario Abdo autorizó al Ministerio de Hacienda a realizar los ajustes presupuestarios necesarios para destinar un monto equivalente a un 1,3% del PIB de 2019 al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Desde la perspectiva de las y los dirigentes de las organizaciones sindicales consultadas, esta Ley es considerada una amenaza a las ya precarias condiciones de empleo en el país, en la medida que busca flexibilizar al máximo las condiciones para la recuperación de la actividad empresarial. También, el decreto presidencial ha prohibido las movilizaciones sindicales, lo cual ha afectado procesos relevantes de protesta y defensa de los derechos laborales, según relatan los dirigentes sindicales.

También, las medidas son criticadas por priorizar al mundo empresarial sobre el mundo del trabajo. De hecho, la Ley contempla la implementación de líneas de crédito flexibles para las empresas en general, incluyendo tasas preferenciales y plazos extendidos para la amortización del capital. Al mismo tiempo, se estableció una reprogramación del pago de deudas, se suspendió el desalojo en los arrendamientos y se estableció una suspensión en el pago de los servicios básicos. En cuanto a medidas que afectan el trabajo, la declaración de emergencia reguló la suspensión de contratos y reducción de jornadas de trabajo y salarios. Asimismo, se difirió el pago de cotizaciones de seguridad social y, dentro de los recortes presupuestarios, se consideraron recortes a los montos destinados a pagar aumentos salariales y subsidios por vacaciones, tal como se documentaba en la sección 1.3.

La declaración de los trabajadores públicos sostiene que la pandemia "develó la falta de financiamiento e inversión del Estado en el sector salud y en las empresas estatales como ESSAP (empresa de agua y saneamiento) y ANDE (empresa eléctrica)" (ISP, 16 de junio de 2020). Por ejemplo, en ITAIPU los descuentos para los trabajadores se han dado bajo amedrentamiento, incumpliendo acuerdos iniciales donde se establecía que estos descuentos solo afectarían a quienes tuvieran ingresos sobre los 37 millones de guaraníes, pero luego la empresa ha presionado para que los trabajadores acepten voluntariamente descuentos, según lo que informó una trabajadora de STEIBI.

En medio de la conflictividad en ascenso con los trabajadores, algunas luchas han encontrado salidas que permiten encauzar los procesos institucionalmente. Es el caso de los trabajadores de la salud, en particular las enfermeras, quienes han jugado un rol fundamental durante toda la pandemia. Así fue como el 2 de septiembre fue aprobada en la cámara de diputados la Ley que Regula la Carrera de Enfermería[5], la cual es considerada una victoria para la APE, y que establece nuevos niveles para el desarrollo profesional con un carácter transparente y formalizado. Este hito muestra que, pese a las dificultades existentes, todavía se observan oportunidades de avance para avanzar en el aseguramiento de derechos laborales básicos, y que incluso la situación de pandemia y la centralidad que en su contención han tenido las y los trabajadores del sector público, puede ayudar a visibilizar estas luchas.

En este marco, las y los trabajadores del sector público que integran las organizaciones afiliadas a la ISP en Paraguay han presentado cuatro ejes principales de trabajo, que apuntan a una Reforma al Estado profunda (ISP, 27 de julio de 2020). Estos pilares son:

1. Un Pacto de Justicia Fiscal, expresado en un nuevo plan de recaudación fiscal progresivo y en un sistema tributario con suficiente capacidad de control y fiscalización que tienda a fortalecer el Estado y su inversión pública creciente y sustentable. Debe representar un nuevo contrato social que comprometa a todos los sectores, particularmente a las grandes empresas.

2. Avanzar hacia una inversión pública sostenida y una gobernanza pública estratégica. Esto se basa en un reconocimiento de que la base de nuestra riqueza nacional está constituida por las Empresas del Estado, en particular las del sector eléctrico y agua. Estas empresas representan un activo fundamental para el desarrollo de la nación. Además, como se ha mostrado en la sección 1.2, las capacidades de inversión pública en Paraguay son en este momento posibles y realistas.

5 Ver: https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/02/diputados-aprueban-ley-que-regula-la-carrera-de-enfermeria/

3 Construir una efectiva y real carrera y profesionalización de la función pública. Através de un reconocimiento de que los servicios públicos se deben al trabajo de personas con vocación de servicio, con conocimientos destinados al bien común. Por ello, un mejor Estado está directa y proporcionalmente vinculado a las condiciones laborales de quienes se desempeñan en él.

4 Finalmente, también se propone avanzar hacia un modelo de Seguridad social eficiente y eficaz, que sea capaz de superar la elevada informalidad laboral y ofrecer protección a los trabajadores tanto del sector público como privado. Los trabajadores entienden este proceso como un signo concreto de Modernización del Estado.

Estas definiciones estratégicas de los trabajadores dibujan una hoja de ruta, pero fundamentalmente un programa de construcción de un Estado garante para el siglo XXI, como alternativa a las iniciativas privatizadoras de modernización que actualmente busca el gobierno, y que remiten a conflictos sociales y laborales de larga data. Las entrevistas con los dirigentes sindicales enfatizaron en que es necesario avanzar hacia una legislación laboral que sea reconocida y respetada tanto por los empleadores privados como por el Estado, por eso la necesidad de un pacto de justicial fiscal, que conecta además con una reforma tributaria para enfrentar las brechas de protección y la extendida desigualdad que se refleja en las debilitadas instituciones de las relaciones laborales. Además, como se verá en el próximo capítulo, también se hace énfasis en la necesidad de avanzar hacia la formalización de la carrera funcionaria y mejorar la seguridad social, aspectos críticos según la propia evidencia que muestran los resultados de la encuesta desarrollada en el marco de este estudio.

RESULTADOS DE LA ENCUESTA EN EL SECTOR PÚBLICO

Este capítulo reporta los principales resultados de la encuesta aplicada a los trabajadores del sector público en Paraguay, la que fue mayoritariamente contestada por trabajadores y trabajadoras que participan en las organizaciones sindicales asociadas a la ISP (95%). Debido al contexto de pandemia, que dificulta la construcción de información en terreno, se apostó por la aplicación de un cuestionario digital auto aplicado distribuido por las mismas organizaciones afiliadas a la ISP. La selección de casos no fue probabilística lo que imposibilita la realización de procesos de inferencia estadística sobre los resultados.

La presentación de los resultados se divide en seis grandes secciones. La primera se centra en documentar resultados generales sobre características sociodemográficas y ocupacionales de las y los trabajadores, y algunos detalles sobre condiciones laborales. Luego, una segunda sección documenta la situación salarial y contractual de las y los trabajadores. Una tercera sección se enfoca en el proceso de trabajo, y profundiza en indicadores de autonomía en el trabajo, flexibilidad salarial y temporal, intensidad en el ritmo de trabajo y emociones en el trabajo. Una cuarta sección destaca cuáles son los principales conflictos en el trabajo y mediante qué canales estos conflictos son procesados con mayor frecuencia. Una quinta sección muestra las condiciones de salud mental y física de los trabajadores, cómo esta situación ha cambiado con la pandemia, y los problemas de cobertura y protección social que son críticos en la realidad laboral del sector público. El capítulo cierra documentando los desafíos en materia de derechos y demandas laborales que observan las y los trabajadores encuestados.

2.1

CARACTERIZACIÓN DE LOS PARTICIPANTES DEL ESTUDIO

Se alcanzaron un total de 1.254 casos válidos, quienes respondieron satisfactoriamente gran parte de la encuesta.[6] La media de edad fue de 37 años, con un 79% de mujeres y un 21% de hombres, lo que se explica por la alta participación de las trabajadoras del sector de la Salud respondiendo el instrumento, que representan un 75% del total de los casos validados. Otro 6% de la muestra corresponde a trabajadores de áreas de Suministros (agua y electricidad), un 10% al sector de la Educación Universitaria, y un 9% representa al sector Municipal. Como muestra la Tabla 1, en todos los sectores la participación de mujeres es elevada, un 72% en el sector de Educación Universitaria, un 63% en el sector Municipal, un 85% en el sector de la Salud, y un 44% en el sector de Suministros.

Tabla 1: Distribución de participantes por sexo (en porcentaje), según área de actividad.

GÉNERO/SECTOR	EDUCACIÓN	MUNICIPALIDAD	SALUD	SUMINISTROS
Masculino	28%	36%	15%	56%
Femenino	72%	63%	85%	44%
Otro	0%	1%	0%	0%

Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Por otro lado, un 64% de los participantes cuenta con educación universitaria y un 28% con educación de postgrado, mientras que un 73% ejerce roles profesionales en su lugar de trabajo. También, un 95% de los participantes se encuentra afiliado a una organización sindical: un 2% al Sindicato de Trabajadores de la ANDE (SITRANDE), 3% al Sindicato de Trabajadores del Municipio de Asunción (SITRAMA), un 4% al Sindicado de Obreros y Empleados de la Municipalidad de Asunción (SINOEMA), un 49% a la Asociación Paraguaya de Enfermería (APE), un 7% a la Federación de Sindicatos de Funcionarios de la Universidad Nacional de Asunción (FESIFUNA), y un 2% al Sindicato de Trabajadores de la Empresa Itaipú Binacional (STEIBI). Por tanto, si bien los resultados representan de manera poco balanceada al universo de trabajadores que abarca la Internacional de Servicios Públicos en Paraguay, se ha alcanzado exitosamente una cobertura en todos los sindicatos relevantes para el estudio así como registrado una importante cantidad de respuestas que permiten considerar estos datos como válidos.

De forma específica se obtuvo información sobre el funcionamiento de Comité de Jóvenes y Comité de Género en los sindicatos afiliados a la ISP. Como muestra la Tabla 2, el Sector Municipal destaca como el área en donde los sindicatos cuentan con un funcionamiento regular de estos comités, ya que un 90% de los trabajadores indicó que contaban con un comité de jóvenes y un 89% con un comité de género. En los otros sectores, también se reporta actividad de estos comités, pero en menor prevalencia, según un poco más de la mitad de los trabajadores que respondieron. El caso donde estos comités funcionan con menos regularidad es en el sector de Suministros (agua y electricidad), con sólo un 48% de las y los respondientes indicando que su organización cuenta con un comité de jóvenes y un 40% con un comité de género. Esto último puede ser un aspecto para mejorar en el sector de Suministros, ya que es el área donde trabajan menos mujeres y donde las políticas activas para fomentar la inclusión de estas y la equidad de género son más necesarias.

6 En Anexo A4 está disponible la información descriptiva completa de los participantes consignándose los totales de cada grupo. Para facilitar la lectura, en este apartado se ha privilegiado la presentación de porcentajes.

Tabla 2. Funcionamiento regular de Comités de Jóvenes y de Género, por sector				
COMITÉ/SECTOR	EDUCACIÓN UNIVERSITARIA	MUNICIPALIDAD	SALUD	SUMINISTROS
Comité de Jóvenes	58%	90%	55%	48%
Comité de Género	51%	89%	55%	40%
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI				

Finalmente, cabe destacar que un gran porcentaje de los participantes indica que es el principal sostén económico del hogar. Los datos obtenidos (ver Anexo A1) muestran que un 62% de los hombres y un 57% de las mujeres se reconocen como jefes de hogar, un 34% de los hombres y un 39% de las mujeres sostiene que la jefatura del hogar es compartida, y sólo un 4% de hombres y 5% de mujeres señala que la jefatura la tiene otra persona. Esto es relevante porque indica una democratización de responsabilidades económicas de la familia, que desafían la perspectiva clásica que otorga un rol secundario a las mujeres en este proceso.

2.2 Condiciones de trabajo: situación salarial, contractual y de trabajo reproductivo

La Tabla 3 presenta la situacion de los ingresos laborales. Como puede apreciarse, la media salarial es de 3,8 millones de guaraníes, pero persiste una marcada brecha salarial no corregida entre hombres y mujeres, que alcanza un 29% de diferencia en favor de los hombres. Esta es una situación que exige ser abordada por los sindicatos, especialmente si se tiene en cuenta que la mayor parte de las mujeres que respondieron la encuesta declaran ser jefas de hogar. También, se observa que en el sector de Suministros los ingresos son considerablemente más altos, prácticamente duplicando los ingresos de los otros sectores. Se encuentran también diferencias si se distingue por la situación contractual de los trabajadores; mientras que aquellos que cuentan con un contrato indefinido ganan más de 4,1 millones de guaraníes, aquellos que tienen otras formas de contrato, usualmente más precarias, perciben ingresos menores cercanos a 3,5 millones de guaraníes.

Del total de trabajadores encuestados, sólo un 10% respondió que sus ingresos le permitía cubrir siempre sus necesidades básicas y regulares, y otro 30% respondió que la mayoría de las veces puede hacerlo. Sin embargo, un 33% señala que sólo algunas veces logra cubrir sus necesidades, un 16% sostiene que muy pocas veces lo logra, y un 11% indica que nunca logra cubrirlas (ver Anexo A2). Por tanto, hay cerca de un 60% de trabajadores que, teniendo ingresos, enfrenta serias dificultades para responder satisfactoriamente a las necesidades de reproducción económica de su familia, lo cual es muy grave si se considera que en el sector público se emplean los trabajadores con mejores ingresos del mercado laboral, así como lo vitales que resultan estos sectores para enfrentar la situación de pandemia en curso.

Tabla 3. Ingresos del trabajo por género, sector y tipo de contrato (en guaraníes)	
GENERAL	
Promedio total	3.848.367
POR GÉNERO	
Masculino	4.983.604
Femenino	3.545.908
POR SECTOR POR SECTOR	
Educación universitaria	3.308.088
Municipalidad	3.640.067
Salud	3.761.986
Suministros	6.325.374
POR SITUACIÓN CONTRACTUAL	
Contrato indefinido	4.137.299
Otras formas de contrato/contratos precarios	3.556.648
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI	

Como se señalaba, la situacion contractual marca diferencias notables en los ingresos. La información obtenida indica que sólo un 50% de los trabajadores cuenta con un contrato indefinido, otro 16% tiene contrato a plazo fijo de duración anual, y un 30% se encuentra en situación de prestación de servicios permanente. Otro 4% se agrupa en categorías residuales como prestación de servicios ocasionales, subcontratado o practicante. Dada esta distribución, se ha optado por realizar comparaciones sobre la situación de los trabajadores contrastando la realidad de aquellos con un contrato indefinido y aquellos con otras formas de contrato, asociadas a fórmulas de relación laboral mas precarias. La Tabla 4 muestra estas diferencias por género, sector de actividad, y por tramos etarios. Los datos indican que las desigualdes de género también se reproducen en el tipo de contrato, ya que un 60% de los hombres cuenta con un contrato indenifido pero sólo un 48% de las mujeres.

También, estas diferencias pueden estar explicadas porque el sector donde los contratos indefinidos son más escasos es en Salud, con sólo 45% dentro de esta categoria contractual. Una situación que también era comentada en las entrevistas con las dirigentes sindicales de la APE, dando cuenta de una elevada situación de desprotección de estas trabajadoras, y que especialmente en el sector privado trabajan “en negro”. Recién en 2020 además fue aprobada una ley que regula la carrera de enfermería, y que las trabajadoras esperan que formalice el empleo y mejore su situación contractual. Finalmente, también se aprecian diferencias por tramos etarios: sólo un 50% de los trabajadores entre 17 y 35 años cuenta con un contrato indefinido, en contraste con un 65% de trabajadores con este tipo de contrato en el tramo de 36 a 59 años, y un 67% en trabajadores con más de 60 años. Lo anterior pone de relevancia la situación especialmente crítica que viven los jóvenes, quienes encuentran menos oportunidades de formalidad laboral en sector público, en relación a sus pares de mayor edad.

Tabla 4. Situación contractual por género, sector y tramo etario.		
GRUPO / SITUACIÓN CONTRACTUAL	**CONTRATO INDEFINIDO**	**OTRAS FORMAS DE CONTRATO PRECARIAS**
Total	50%	50%
POR GÉNERO		
Masculino	60%	40%
Femenino	48%	52%
POR SECTOR		
Educación universitaria	59%	41%
Municipalidad	68%	32%
Salud	45%	55%
Suministros	77%	23%
POR TRAMO ETARIO		
17-35	50%	50%
36-59	65%	35%
60+	67%	33%
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI		

Finalmente, también se observan claras diferencias en la distribución del trabajo no remunerado (cuidados y tareas domésticas) entre hombres y mujeres, aspectos sistemáticamente invisibilizados pero que impactan indirectamente en el trabajo remunerado, y que cobran relevancia ante las diversas situaciones de confinamiento que ha implicado la pandemia durante 2020. La Tabla 5 permite señalar que, mientras que sólo un 12% de los hombres señala ser el principal responsable de las tareas domésticas, un 41% de las mujeres asume esta responsabilidad. En contraste, un 25% de los hombres indica que realiza aproximadamente un cuarto de las tareas del hogar, y otro 26% sostiene que sólo contribuye en tareas puntuales. Es decir, más de la mitad de los varones asume un rol explícitamente secundario en las tareas domésticas. Esta condición sitúa las realidades laborales de hombres y mujeres, desde una perspectiva ampliada que considera carga de trabajo remunerado como no remunerado, en posiciones muy diferentes, que deben ser abordadas por los sindicatos para disminuir de forma integral las brechas de género existentes.

Tabla 5. Responsabilidades en trabajo reproductivo (aseo, compras, cocinar, cuidar niños o abuelos, etc.), por sexo			
GÉNERO	**TOTAL**	**HOMBRE**	**MUJER**
Soy la/el principal responsable y hago la mayor parte de las tareas del hogar.	35%	12%	41%
Hago más o menos la mitad de las tareas del hogar	33%	34%	33%
Hago más o menos la cuarta parte de las tareas del hogar	13%	26%	9%
Solo hago tareas puntuales	17%	25%	15%
No hago ninguna o casi ninguna de estas tareas	2%	3%	2%
TOTAL	100%	100%	100%
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI			

2.3

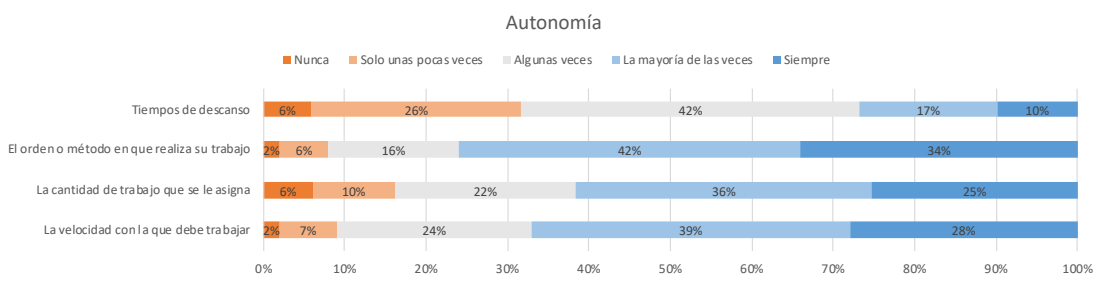
PROCESO DE TRABAJO

2.3.1

Autonomía

En términos generales, el Gráfico 11 muestra que los grados de autonomía en el trabajo de los trabajadores públicos son bastante elevados, a excepción del ítem tiempos de descanso, donde más de un 30% de los trabajadores nunca o sólo muy pocas veces puede definir sus tiempos de descanso. En contraste, menos de un 30% de los trabajadores puede definir estos tiempos siempre o la mayoría de las veces. En el resto de categorías, cerca de un 70% de trabajadores puede intervenir la mayoría de las veces o siempre sobre el orden o método en que realiza su trabajo, la cantidad de trabajado asignado y la velocidad con la que desempeña su labor. Esto puede deberse en parte a la gran proporción de trabajadores profesionales que participaron de la encuesta, quienes cuentan a menudo con mayores grados de discrecionalidad sobre el proceso de trabajo.

Gráfico 10. Autonomía en el trabajo.



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

La información recabada también permite identificar algunas diferencias según sector, tipo de contrato, tipo de jornada y género. Se estimaron índices de Autonomía donde 1 es un grado muy bajo de autonomía en el trabajo y 5 es un grado muy elevado. Los resultados consignados en la Tabla 6 muestran que en el sector de Salud la autonomía es bastante elevada en aspectos como la velocidad con la que se ejecuta el trabajo (3,91), la cantidad de trabajo (3,79), y especialmente el orden o método con el que se realiza el trabajo (4,09). En contraste, son el sector que menor capacidad tiene para definir sus tiempos de descanso (2,89), presumiblemente por la dinámica del trabajo hospitalario. Los otros sectores muestran puntuaciones entre 3 y 4, lo que indica que los trabajadores en general tienen una discrecionalidad moderada y alta para definir su trabajo. Al observar las diferencias de género, se advierte que las mujeres presentan puntajes más bajos que hombres en el ítem de tiempos de descanso (2,93 vs 3,22), algo que puede deberse a su mayor participación en el sector de salud donde este ítem también es más bajo, y también por factores externos que limitan su discrecionalidad en materia de descansos, como las responsabilidades en el ámbito doméstico.

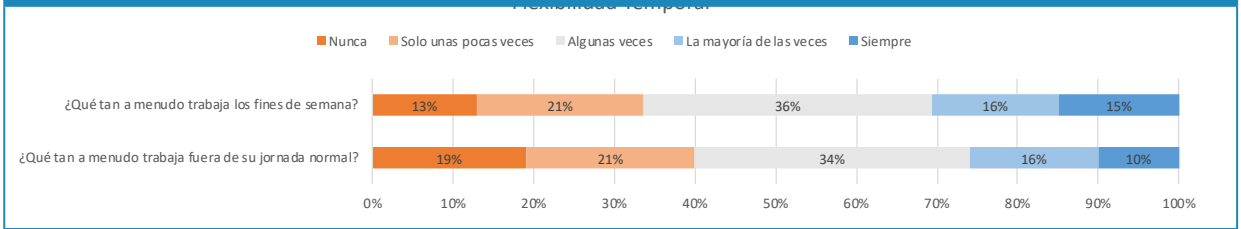
Tabla 6. Autonomía en el Trabajo según sector, tipo de contrato, tipo de jornada y género				
GRUPO / DIMENSIÓN	LA VELOCIDAD CON LA QUE DEBE TRABAJAR	LA CANTIDAD DE TRABAJO QUE SE LE ASIGNA	EL ORDEN O MÉTODO EN QUE REALIZA SU TRABAJO	TIEMPOS DE DESCANSO
SECTOR				
Suministros	3,26	2,74	3,54	3,11
Salud	3,91	3,79	4,09	2,89
Educación Universitaria	3,69	3,58	3,93	3,12
Municipal	3,61	3,20	3,74	3,49
CONTRATO				
Contrato indefinido	3,79	3,57	3,93	3,06
Otras formas de contrato	3,91	3,71	4,08	2,92
JORNADA				
Jornada completa	3,85	3,65	4,01	2,95
Otras jornadas	3,83	3,62	3,99	3,08
GÉNERO				
Mujeres	3,87	3,68	4,02	2,93
Hombres	3,70	3,48	3,93	3,22
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI				

2.3.2 Flexibilidad temporal

Los indicadores de flexibilidad temporal[7] indican mayores restricciones en comparación a los indicadores de autonomía (ver Grádico 12). Resulta preocupante que más de un 30% de las y los trabajadores señalen que la mayoría de las veces o siempre trabaja los fines de semana, y especialmente que más de un 25% indique que la mayoría de las veces o siempre trabaja fuera de su jornada laboral. Nuevamente, la Tabla 7 muestra que el sector salud es el que más se ve expuesto a situaciones que transgreden los acuerdos formales de trabajo, con 3,11 puntos en el ítem sobre trabajo en los fines de semana y 2,92 en el ítem sobre trabajo fuera de la jornada laboral. Esto resulta consistente además con lo relatado por la dirigente de APE durante las entrevistas realizadas, sobre los conflictos por la baja formalización y respecto a los acuerdo de la carrera laboral.

Otro rasgo relevante que se observa es que aquellas y aquellos trabajadores que están sujetos a formas de contrato más precarias, como los contratos a plazo fijo o de prestación de servicios, experimentan mayores transgresiones a las jornadas laborales convencionales, con mayor puntaje que los trabajadores con contrato indefinido tanto en el ítem de trabajo los fines de semana (3,09 vs 2,87) y en el trabajo fuera de la jornada laboral (2,86 vs 2,65).

Gráfico 11. Flexibilidad Temporal



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

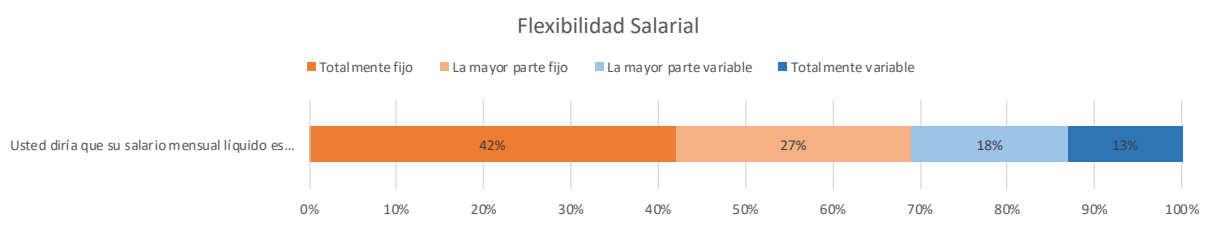
7 Se estimaron índices de Flexibilidad Temporal donde 1 es un grado muy bajo de autonomía en el trabajo y 5 es un grado muy elevado.

Tabla 7. Flexibilidad temporal según sector, tipo de contrato, tipo de jornada y género		
GRUPO / FLEXIBILIDAD TEMPORAL	**¿QUÉ TAN A MENUDO TRABAJA FUERA DE SU JORNADA NORMAL?**	**¿QUÉ TAN A MENUDO TRABAJA LOS FINES DE SEMANA?**
SECTOR		
Suministros	2.44	2.66
Salud	2.92	3.11
Educación Universitaria	2.45	2.35
Municipal	2.03	2.74
CONTRATO		
Contrato indefinido	2.65	2.87
Otras formas de contrato	2.86	3.09
JORNADA		
Jornada completa	2.83	3.02
Otras jornadas	2.66	2.88
GÉNERO		
Mujeres	2.77	2.99
Hombres	2.75	2.92
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI		

2.3.3 Flexibilidad salarial

En cuanto a la flexibilidad salarial, el Gráfico 13 muestra que los sistemas de compensación que predominan son aquellos que se basan en sueldos mayoritariamente fijos, con cerca de un 70% de los trabajadores recibiendo su salario o "totalmente fijo" (42%) o "la mayor parte fijo" (27%). Sin embargo, se presentan claras diferencias según el sector de actividad: la Tabla 8 indica que mientras que un 51% de los trabajadores de educación universitaria y un 44% de los trabajadores de la salud recibe su salario bajo un sistema de pago totalmente fijo, sólo un 16% de los trabajadores en el sector de suministros se acoge a este tipo de sistemas. Esto probablemente se debe al hecho de que en estos sectores industriales se imponen los sistemas de remuneración basados en metas de productividad, y por eso cerca de un 21% de estos trabajadores recibe un salario en mayor parte variable o incluso un 18% totalmente variable. En el resto de las categorías de interés, si bien se aprecian leves diferencias, los patrones generales indican tendencias muy similares a las observadas en el Gráfico 13.

Gráfico 12. Flexibilidad salarial



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

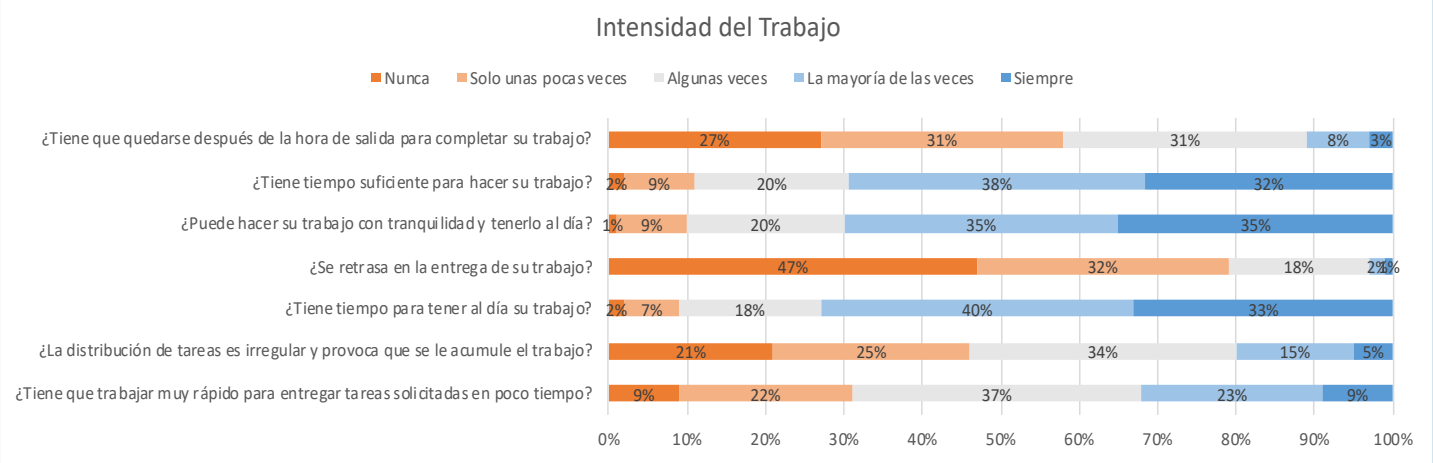
Tabla 8. Flexibilidad salarial por sector, tipo de contrato, tipo de jornada y género				
USTED DIRÍA QUE SU SALARIO MENSUAL LÍQUIDO ES...	TOTALMENTE FIJO	LA MAYOR PARTE FIJO	LA MAYOR PARTE VARIABLE	TOTALMENTE VARIABLE
SECTOR				
Educación universitaria	51%	26%	11%	12%
Municipalidad	32%	34%	21%	13%
Salud	44%	25%	19%	12%
Suministros	16%	44%	21%	18%
CONTRATO				
Contrato indefinido	42%	28%	17%	13%
Otras formas de contrato/ contratos precarios	42%	26%	19%	12%
JORNADA				
Jornada Completa	43%	29%	17%	11%
Otras	41%	23%	21%	15%
GÉNERO				
Masculino	42%	34%	13%	11%
Femenino	42%	25%	19%	13%
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI				

2.3.4 Intensidad del trabajo

Con respecto a la Intensidad del trabajo, los resultados presentados en el Gráfico 14 muestran que existe un grado alto de discrecionalidad por parte de los trabajadores, con ciertas excepciones. Dos aspectos advierten cierto nivel de pérdida de control sobre la intensidad con la que se ejecuta el trabajo, que refiere a los ítems sobre la distribución irregular de tareas que provoca acumulación de trabajo, y las presiones hacia un aumento de velocidad de trabajo dado el poco tiempo definido para las tareas.

Con respecto al primer ítem, formulado como pregunta "¿La distribución de tareas es irregular y provoca que se le acumule el trabajo?", un 20% de trabajadores indica que la mayoría de las veces o siempre se enfrenta a estas situaciones. Además, un 34% indica que algunas veces se encuentra con este tipo de problemas. En suma, más de la mitad de los trabajadores encuestados enfrenta presiones hacia la intensificación de su trabajo dada la distribución irregular de tareas y en consecuencia la acumulación de estas. Por otra parte, frente a la pregunta "¿Tiene que trabajar muy rápido para entregar tareas solicitadas en poco tiempo?" un 32% de los trabajadores afirma que vive este tipo de situaciones siempre o la mayoría de las veces, lo que significa que un tercio de los trabajadores encuestados se enfrenta con alta regularidad a este tipo de presiones. Sin duda, son aspectos que los sindicatos deben abordar más de cerca para evitar posibles cuadros de estrés y sobre exigencia en el trabajo, yendo de la mano con la posibilidad de alcanzar mayores grados de formalización en la carrera laboral.

Gráfico 13. Intensidad del Trabajo



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Como muestra la Tabla 9, nuevamente los trabajadores del sector salud (3,09) son quienes presentan índices de Intensidad de trabajo[8] más altos, concentrados en las presiones por trabajar a una gran velocidad para tener sus deberes a tiempo. Un rasgo que caracteriza el proceso de trabajo hospitalario, donde las exigencias diarias son muy poco previsibles y colmadas de situaciones marcadas por la urgencia de atención. Esto también puede explicar por qué las mujeres (3,05) presentan índices bastante más elevados que los hombres (2,86) nivel general en este mismo ámbito. La Educación universitaria es otro sector que presenta puntajes elevados en este aspecto (3,02) y son el sector con el índice más alto (2,84) en la pregunta sobre la distribución irregular de tareas y su impacto en la acumulación de trabajo. Este resultado también es consistente con las características del proceso de trabajo en la educación superior, muchas veces organizado en torno a objetivos más que a horarios fijo, lo que provoca acumulación de carga laboral en ciertos períodos específicos del calendario académico.

Por su parte, se observan pequeñas diferencias en la situación contractual y en el tipo de jornada laboral, que vale la pena destacar. Por ejemplo, las y los trabajadores que no trabajan a jornada completa experimentan con más frecuencia situaciones en donde deben quedarse más allá de su jornada laboral a terminar obligaciones laborales (2,30 vs 2,26), y los trabajadores con contratos a plazo fijo o de prestación a honorarios enfrentan más presiones por trabajar rápido para tener sus deberes a tiempo (3,03 vs 2,97) y la distribución de estas tareas es más irregular lo que provoca acumulación de carga (2,59 vs 2,56). Si bien son diferencias pequeñas, son indicativas de condiciones laborales en que se viven mayores precariedades cotidianas en el trabajo, al menos en el ámbito de la intensidad del proceso de trabajo.

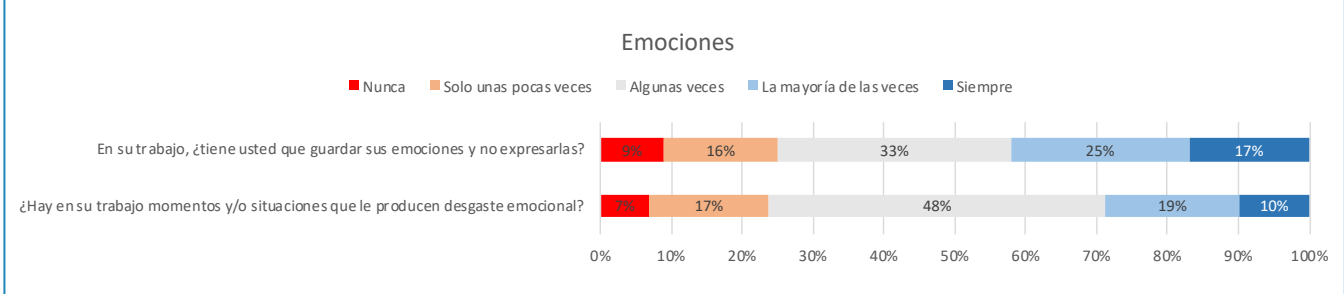
8 Al igual que los índices previos, se estimaron índices de Intensidad Laboral, donde 1 es un grado muy bajo de intensidad en el trabajo y 5 es un grado muy elevado.

Tabla 9. Intensidad en el trabajo por sector, tipo de contrato, tipo de jornada y género							
GRUPO / INTENSIDAD LABORAL	¿Tiene que trabajar muy rápido para entregar tareas solicitadas en poco tiempo?	¿La distribución de tareas es irregular y provoca que se le acumule el trabajo?	¿La distribución de tareas es irregular y provoca que se le acumule el trabajo?	¿Se retrasa en la entrega de su trabajo?	¿Puede hacer su trabajo con tranquilidad y tenerlo al día?	¿Tiene tiempo suficiente para hacer su trabajo?	¿Tiene que quedarse después de la hora de salida para completar su trabajo?
SECTOR							
Suministros	2,83	2,45	3,78	1,81	3,71	3,71	2,48
Salud	3,09	2,59	3,97	1,77	3,96	3,88	2,27
Educación Universitaria	3,02	2,84	3,78	1,86	3,84	3,81	2,38
Municipal	2,40	2,16	4,06	1,66	4,05	4,20	2,00
CONTRATO							
Contrato indefinido	2,97	2,56	3,91	1,80	3,87	3,87	2,24
Otras formas de contrato	3,03	2,59	4,01	1,76	3,97	3,90	2,31
JORNADA							
Jornada completa	3,04	2,58	3,98	1,79	3,91	3,86	2,26
Otras jornadas	2,94	2,57	3,93	1,77	3,96	3,91	2,30
GÉNERO							
Mujeres	3,05	2,58	3,94	1,77	3,95	3,90	2,28
Hombres	2,86	2,52	3,99	1,83	3,97	3,93	2,25
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI							

2.3.5 Emociones en el trabajo

En materia de gestión de las emociones los resultados indican una alta restricción de esta dimensión en el trabajo. El Grafico 15 muestra que, frente a la pregunta "En su trabajo, ¿tiene usted que guardar sus emociones y no expresarlas?" más de un 40% de los trabajadores declara que la mayoría de las veces o siempre debe reprimir sus emociones en el trabajo. Lo anterior resulta indicativo de contextos laborales en donde la voz de los trabajadores no tiene el espacio adecuado y no existen mayores condiciones para la expresión de opiniones. También, casi un 30% de los trabajadores indicó que la mayoría de las veces o siempre experimenta momentos y/o situaciones en su trabajo que le producen desgaste emocional.

Gráfico 14. Emociones en el trabajo



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Los trabajadores de la salud parecen ser los más afectados en esta dimensión. Los resultados de la Tabla 10 muestran los indicadores de emocionalidad en el trabajo[9] más elevados tanto en la pregunta sobre la restricción de la emocionalidad en el trabajo (3,33) como en la pregunta sobre situaciones laborales que le producen desgaste emocional (3,15). Lo anterior también puede explicar al menos parcialmente el hecho que las mujeres presenten índices más altos que los hombres en ambas preguntas, dado que participan mayoritariamente del trabajo en el sector de la salud.

Tabla 10. Emociones en el trabajo por sector, tipo de contrato, tipo de jornada y género

Grupo / Emociones en el trabajo	¿Hay en su trabajo momentos y/o situaciones que le producen desgaste emocional?	En su trabajo, ¿tiene usted que guardar sus emociones y no expresarlas?
SECTOR		
Suministros	2,81	2,98
Salud	3,15	3,33
Educación Universitaria	2,96	3,05
Municipal	2,83	2,94
CONTRATO		
Contrato indefinido	3,05	3,22
Otras formas de contrato	3,11	3,27
JORNADA		
Jornada completa	3,11	3,27
Otras jornadas	3,02	3,19
GÉNERO		
Mujeres	3,16	3,29
Hombres	2,78	3,02

Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

2.3.6 Exigencias Psicosociales

Los datos precedentes, referidos a la organización del proceso de trabajo permiten conocer cómo estas impactan en los riesgos de salud de las y los trabajadores del sector público paraguayo. Para conocer esto, se estimaron las exigencias psicosociales cuantitativas generales, relacionadas con la cantidad, ritmo y distribución del trabajo, en base a los indicadores establecidos en SUSESO (2018).

Tabla 11. Riesgos psicosociales cuantitativos

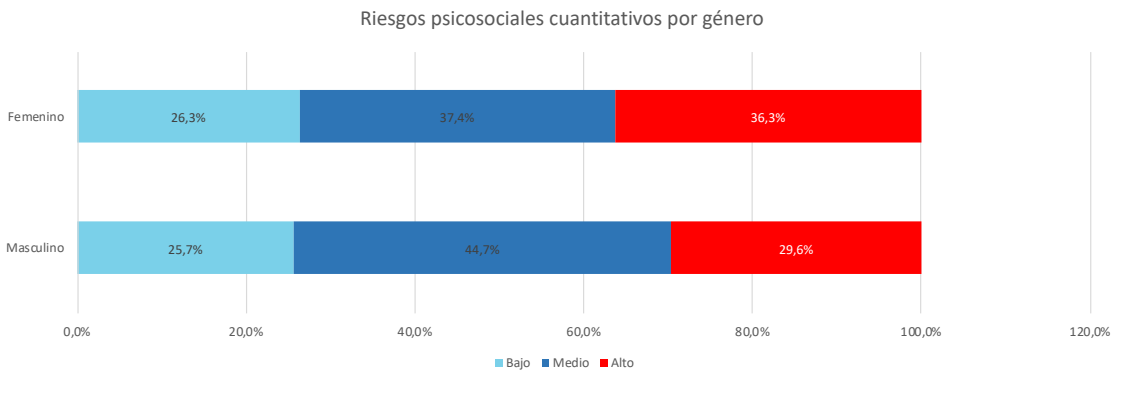
BAJO	26%
MEDIO	39%
ALTO	35%

Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

9 Al igual que los índices previos, se estimaron índices de Intensidad Laboral, donde 1 es un grado muy bajo de intensidad en el trabajo y 5 es un grado muy elevado.

En términos generales, la Tabla 11 muestra que un poco más de un tercio (35%) de los trabajadores se encuentra en una situación de alto riesgo de enfermarse física o mentalmente por exigencias laborales. También, hay una cantidad considerable de trabajadores en el segmento intermedio (39%) y cerca de un cuarto de los trabajadores en el segmento inferior (26%). Sin embargo, como indica el Gráfico 16, las mujeres se encuentran más expuestas a riesgos, con un 36,3% en exposición a riesgo alta mientras que un 29,6% de los hombres se encuentran en esta situación. Esto es consistente con los hallazgos del resto de los análisis presentados, donde las mujeres en general se encuentran en una posición más precaria según distintos indicadores laborales.

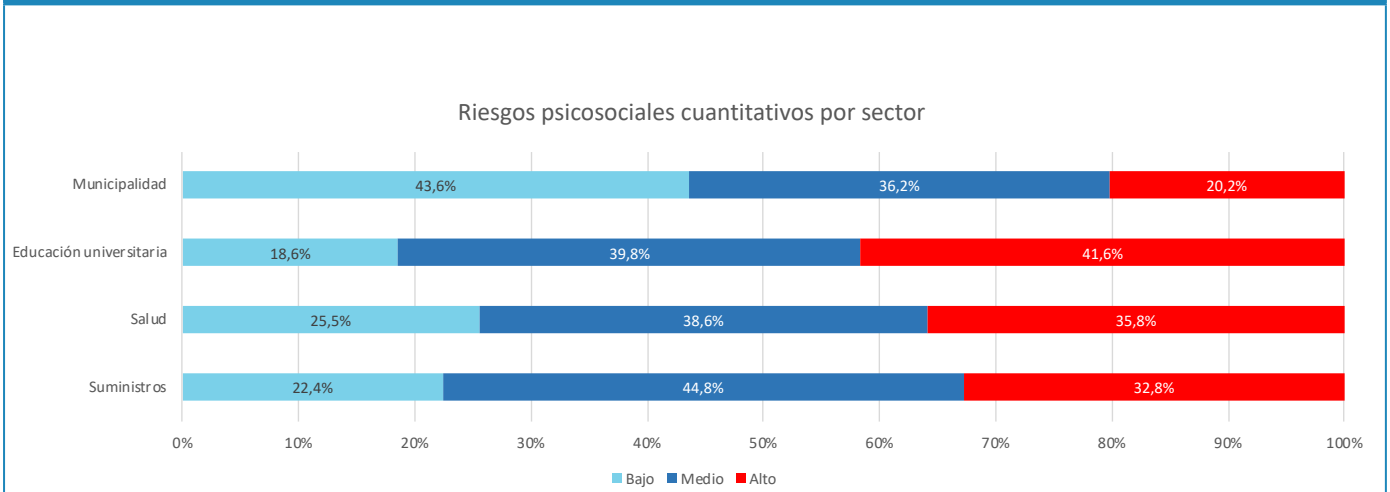
Gráfico 15. Riesgos psicosociales cuantitativos por género



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

También se observan claras diferencias por sector de empleo. Como indica el Gráfico 17, el sector de Municipalidad es el que presenta un menor porcentaje de trabajadores altamente expuestos a riesgo de enfermarse física o mentalmente por el trabajo que realizan, con un 20% de trabajadores en el rango alto. En tanto, el sector de suministros presenta un 32,8% de trabajadores en alto riesgo, luego el sector de salud con un 35,8% de trabajadores en alto riesgo, y finalmente el sector de educación universitaria es el que presenta los mayores niveles de exposición, alcanzando un 41,6% de trabajadores altamente expuestos a enfermarse.

Gráfico 16. Riesgos psicosociales cuantitativos por sector



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

2.4 Conflictos en el trabajo

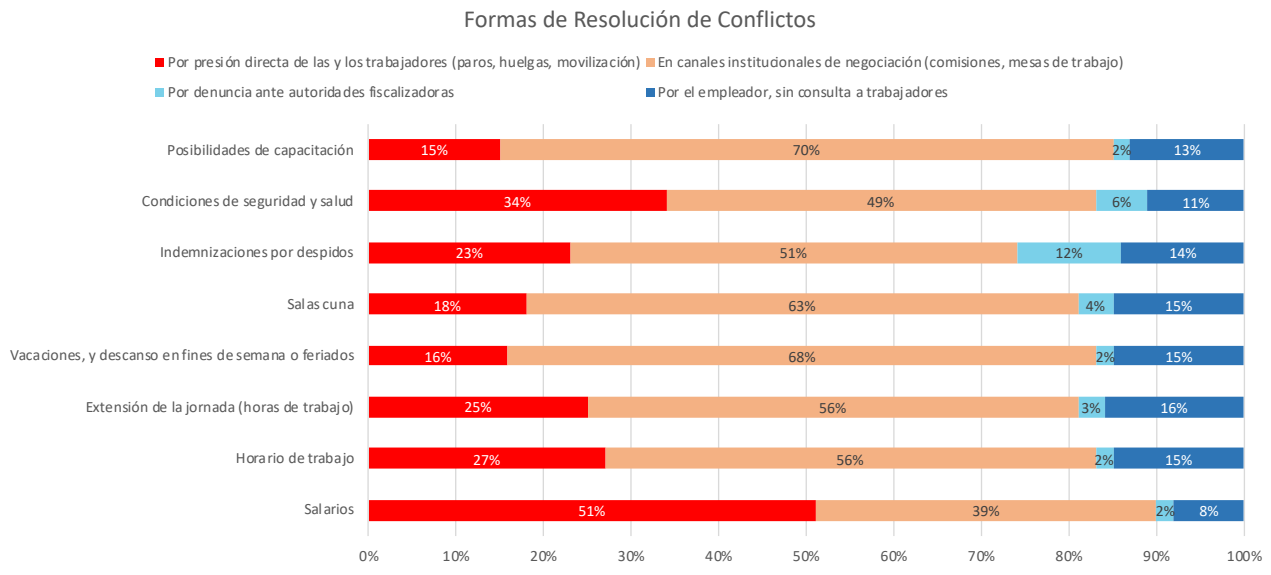
La forma de resolución de conflictos en el trabajo fue otro de los temas de interés que abordó en profundidad la encuesta. La información obtenida indica que un 63% de los trabajadores que respondieron la encuesta recurre a las organizaciones sindicales a las cuales pertenece para resolver conflictos en el trabajo (ver Anexo A3), lo cual es un muy buen indicador del valor de la herramienta sindical para la acción colectiva y las relaciones laborales.

Ahora bien, el Gráfico 18 muestra que no todas las demandas o requerimientos del trabajo se solucionan por las mismas vías. De todas las demandas laborales, el ámbito salarial es sin duda el que ha requerido con mayor frecuencia (51%) la acción directa de movilizaciones, paros y huelgas, lo que indica que los canales institucionales de negociación, las denuncias ante autoridades fiscalizadoras y el tutelaje de los empleadores son factores que no logran conducir adecuadamente las mejoras salariales de los trabajadores.

Esto es consistente también con la información obtenida a través de las entrevistas a los dirigentes sindicales, quienes relatan una serie de huelgas y movilizaciones a lo largo de los años para obtener mejoras salariales. También, es un hallazgo consistente con las tendencias actuales de las relaciones laborales que tienden a priorizar la entrega de otros beneficios no salariales, lo que consecuentemente produce que los sindicatos prioricen la acción directa en este ámbito que de otra forma no sería abordado.

Por otro lado, un 34% de los trabajadores recurre a la acción directa para atender a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, lo que indica también una debilidad de las relaciones laborales en que los empleadores muestran poco interés por abordar estas temáticas de orden básico para el desarrollo de las tareas cotidianas. Nuevamente, este hallazgo es consistente especialmente con las entrevistas a los dirigentes sindicales del área de la salud o de los suministros como electricidad y agua, quienes han encabezado diversas movilizaciones para mejorar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo. Durante 2020, con la pandemia, se indica que tal tipo de conflictos se han intensificado.

Gráfico 17. Formas de resolución de conflictos



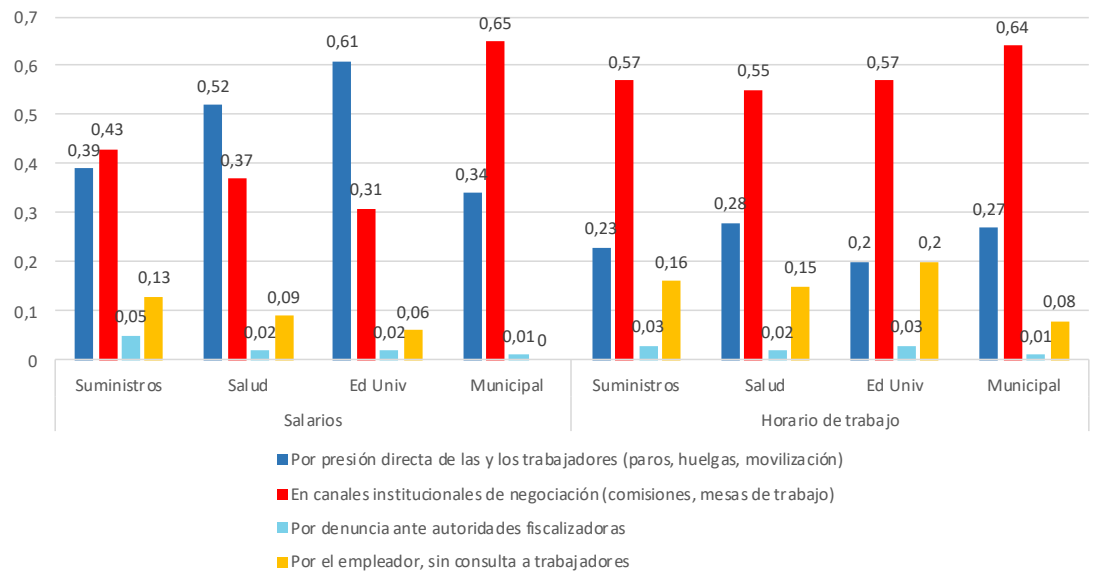
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

En las figuras A, B, C y D se sintetizan los hallazgos sobre resolución de conflictos distinguiendo por tipo de conflicto y los sectores de actividad. En materia salarial (Figura A), destaca el sector de la Educación Universitaria como aquel que más utiliza la acción directa (más de un 60%) para resolver temas relativos al salario, lo que encuentra sustento en las entrevistas que muestran cómo sólo en 2018 FESUFUNA logró regularizar la carrera laboral y pasar de 700 a 30 categorías salariales, algo que no se habría logrado sin la acción sindical. Además, los trabajadores de la Salud también recurren con gran frecuencia (más de 50%) a la acción directa para resolver conflictos en materia salarial. En contraste, el sector Municipal encuentra caminos institucionales para abordar el conflicto salarial (mesas de diálogo o comisiones), con más de un 60% de trabajadores que reportan que esta es la principal vía de canalización del conflicto.

Los otros conflictos laborales muestran que la vía de solución que predomina es siempre el camino institucional, para atender aspectos tan diversos como las horas de trabajo, extensión de jornada, vacaciones, salas cuna y capacitación (ver Figuras A, B, C y D). Dos ámbitos donde la acción directa se presenta como una herramienta frecuente es para ver las indemnizaciones por despidos -especialmente en el sector Municipal, con caso un 30% de frecuencia- y los conflictos por condiciones de seguridad salud, que en todos los casos supera el 20% de frecuencia y en los sectores de Salud y Municipal asciende a más de 30% de frecuencia.

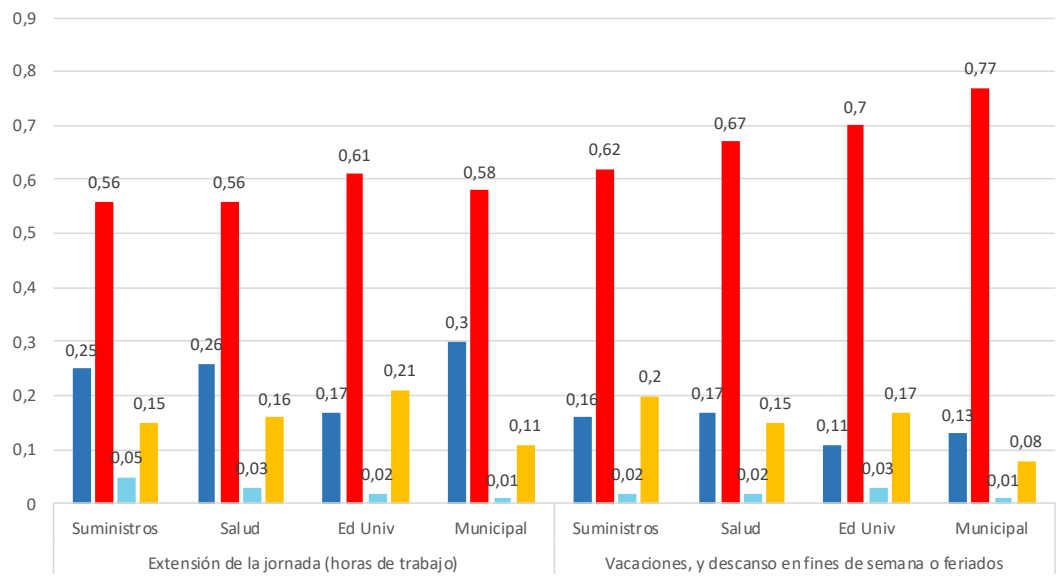
Cabe destacar también que la alternativa de recurrir a denuncias a tomar acciones legales tiene una muy baja frecuencia en todos los conflictos, lo que indica que es una vía de resolución muy poco relevante para los trabajadores. Este dato puede ser interpretado como que la acción de una tercera parte (en este caso, la acción legal-estatal) puede no ser necesaria, o bien puede no ser efectiva. Las entrevistas realizadas pueden apoyar esta segunda hipótesis, toda vez que los trabajadores manifestaban con mucho énfasis que la legislación no se respetaba en el ámbito de las relaciones laborales, especialmente en lo relativo a temas como las jubilaciones y la seguridad social, o el pacto de horas extra (nocturnas o de otra modalidad).

Figura A. Mecanismos de resolución de conflictos laborales según sector de trabajo: salarios y horario de trabajo



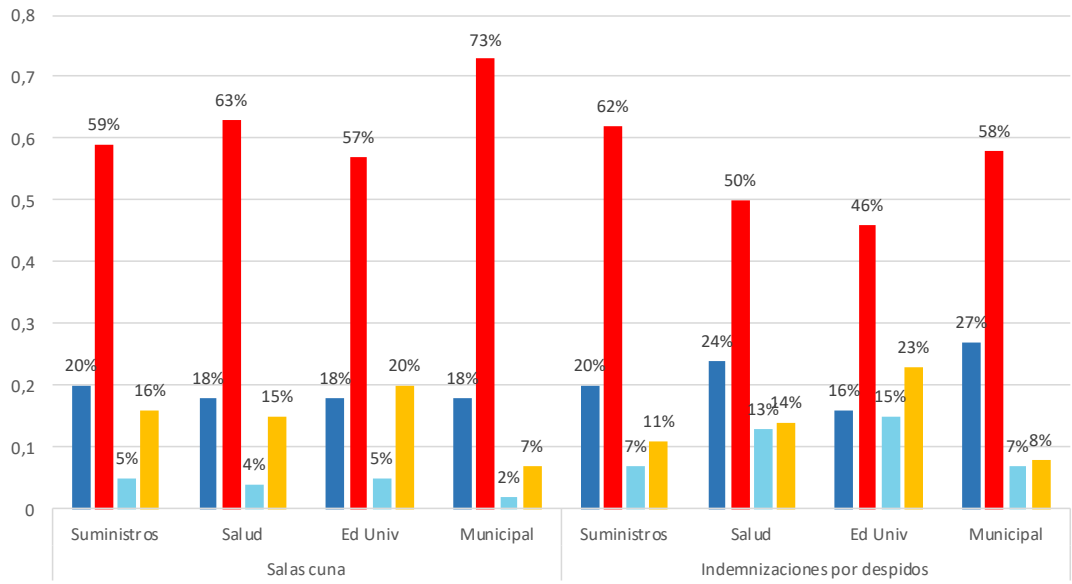
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Figura B. Mecanismos de resolución de conflictos laborales según sector de trabajo: extensión de la jornada y vacaciones o descanso en fines de semana/feriados



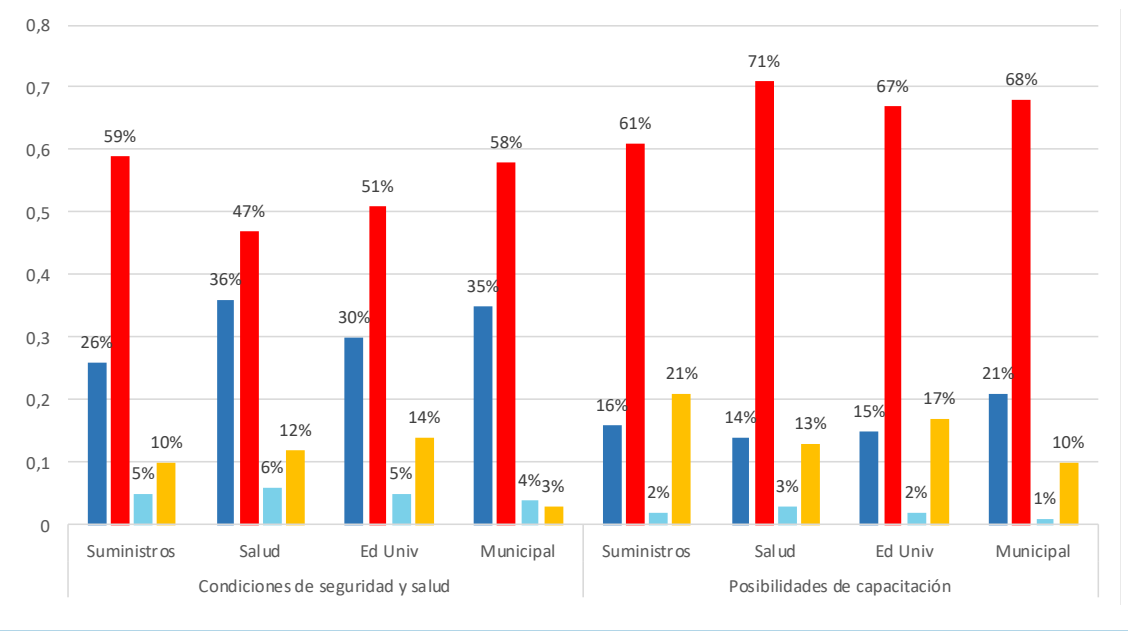
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Figura C. Mecanismos de resolución de conflictos laborales según sector de trabajo: salas cuna e indemnizaciones por despidos



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Figura D. Mecanismos de resolución de conflictos laborales según sector de trabajo: condiciones de seguridad y salud, y posibilidades de capacitación



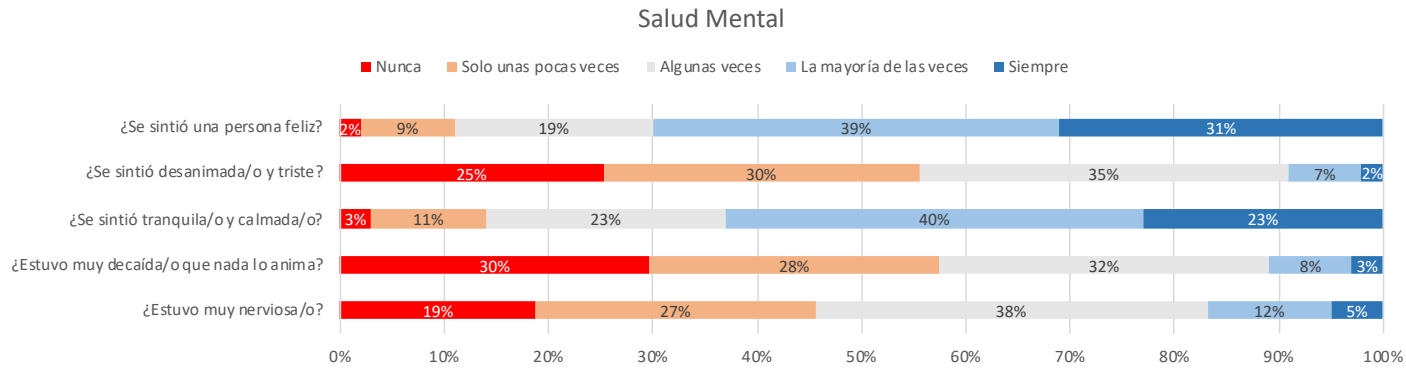
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

2.5 SALUD LABORAL: SALUD MENTAL, SALUD FÍSICA Y SEGURIDAD SOCIAL

2.5.1 Salud mental

En el ámbito de la salud mental, la situación de las trabajadoras y trabajadores del sector público paraguayo resulta preocupante. A nivel de cada indicador específico de salud mental, el Gráfico 19 muestra que un 70% de los trabajadores se siente una persona feliz siempre o la mayoría de las veces, un 55% indica nunca o sólo unas pocas veces se siente desanimado o triste, un 63% se siente tranquilo/a o calmado/a la mayoría de las veces o siempre, y un 58% nunca o sólo unas pocas veces se ha sentido decaído. Sólo frente a la pregunta de si la persona estuvo nerviosa hay una mayor tendencia a señalar que esto ha ocurrido con cierta frecuencia, aunque la frecuencia sigue siendo baja.

Gráfico 18. Salud mental



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Ahora bien, la Tabla 12 muestra que en general las diferencias entre categorías contractuales y de jornada muestran escasas diferencias, por lo cual se asume que la situación es relativamente transversal entre los trabajadores. La excepción notable es al observar las diferencias de género. Si bien las diferencias no son tan marcadas, las mujeres sistemáticamente presentan puntuaciones más elevadas en los índices de salud mental[10], las preguntas que refieren a sensación de nerviosismo (2,62 vs 2,36), decaimiento o desánimo (2,32 vs 2,06) y tristeza (2,40 vs 2,05), y a la vez, presentan puntuaciones más bajas en los ítems que pregunta por la tranquilidad o la calma (3,64 vs 3,84) y la sensación de felicidad (3,89 vs 4,02). Estos hallazgos refuerzan lo que han encontrado estudios internacionales en materia de salud mental y trabajo, donde las mujeres exhiben niveles más deteriorados de salud mental que sus pares hombres, aspecto que ha empeorado con la pandemia (Rubery, 2020) cuyo abordaje debiera ser prioritario para las organizaciones de la ISP.

Además de los puntajes sobre cada ítem de salud mental se creó una escala con puntajes de 1 a 100, siguiendo las indicaciones de la SUSESO (2018), donde 0 indica mínimo bienestar y 100 el máximo nivel de bienestar. A nivel general, los puntajes son relativamente similares en las categorías de interés, aunque todas se encuentran bajo los 50 puntos, lo que indica que existe un deterioro transversal en materia de salud mental entre los trabajadores. Con todo, en la Tabla 12 se aprecia que los trabajadores con mejor salud mental son aquellos que trabajan en el área de Suministros, lo que es consistente con las buenas condiciones laboral que en general poseen, al menos en comparación con los otros sectores. No se observan grandes diferencias entre el sector de la salud, educación universitaria y municipal.

En cuanto a la situación contractual, cabe destacar que aquellos trabajadores que se emplean bajo contratos precarios (fijos o de prestación de servicio) presentan puntajes más bajos de salud mental (45,37) en comparación a aquellos que se emplean con contrato indefinido (47,04). Finalmente, considerando la división según género, los resultados indican que las mujeres tienen una salud mental relativamente mejor que la de los hombres, con 47,22 y 42,28 puntos respectivamente; sin embargo, ello no debiera relativizar el abordaje especifico ya realizado.

Tabla 12. Salud mental por sector, tipo de contrato, tipo de jornada y género

Grupo / Salud Mental	¿Estuvo muy nerviosa/o?	¿Estuvo muy decaída/o que nada lo anima?	¿Se sintió tranquila/o y calmada/o?	¿Se sintió desanimada/o y triste?	¿Se sintió una persona feliz?	Puntaje total
SECTOR						
Suministros	2,40	2,26	3,45	2,33	3,59	47,79
Salud	2,59	2,27	3,74	2,33	3,94	46,25
Educación Universitaria	2,61	2,16	3,75	2,29	3,95	45,17
Municipal	2,50	2,20	3,44	2,10	3,81	46,21
CONTRATO						
Contrato indefinido	2,61	2,29	3,68	2,33	3,77	47,04
Otras formas de contrato	2,54	2,23	3,74	2,27	3,99	45,37
JORNADA						
Jornada completa	2,58	2,27	3,71	2,36	3,93	46,23
Otras jornadas	2,55	2,26	3,70	2,26	3,83	46,19

10 Al igual que los índices previos, se estimaron índices de salud mental, donde 1 es un grado muy bajo de intensidad en el trabajo y 5 es un grado muy elevado.

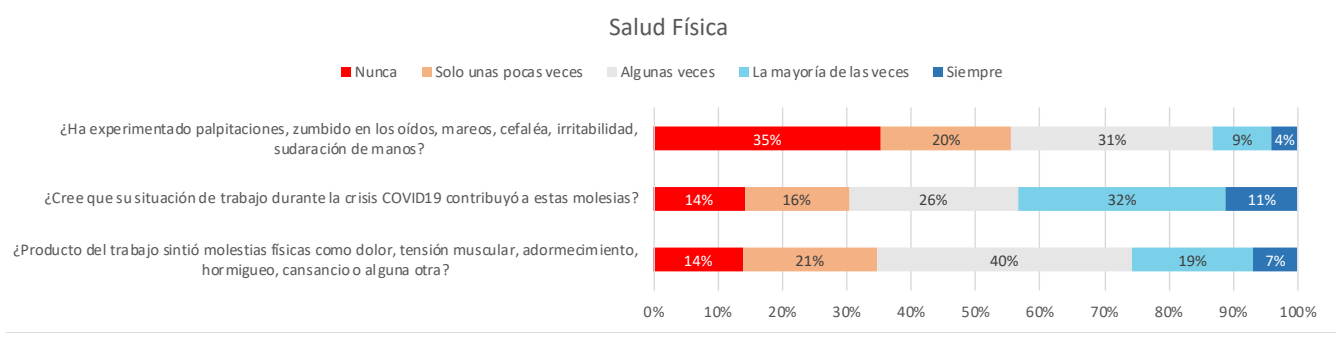
Tabla 12. Salud mental por sector, tipo de contrato, tipo de jornada y género						
Grupo / Salud Mental	¿Estuvo muy nerviosa/o?	¿Estuvo muy decaída/o que nada lo anima?	¿Se sintió tranquila/o y calmada/o?	¿Se sintió desanimada/o y triste?	¿Se sintió una persona feliz?	Puntaje total
GÉNERO						
Mujeres	2,62	2,32	3,64	2,40	3,89	47,22
Hombres	2,36	2,06	3,84	2,05	4,02	42,48
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI						

2.5.2 Salud física

En cuanto a la salud física, los hallazgos indican una situación marcadamente desigual que afecta a los trabajadores de la salud y a las mujeres, presumiblemente ambas categorías altamente correlacionadas dada la alta participación de mujeres en el sector salud. Si bien el Gráfico 20 muestra que un 43% de personas ha experimentado malestar físico resultado de la pandemia del COVID-19 (siempre o la mayoría de las veces) en el último tiempo, luego la Tabla 13 indica que esta situación se acentúa en los trabajadores de la salud, quienes exhiben puntuaciones mucho más elevadas (3,21) que los otros sectores de Suministros (2,64), Educación Universitaria (2,73) y Municipal (2,73).

Lo mismo ocurre si se observa el caso de las mujeres en comparación con los hombres. Las primeras muestran puntajes más elevados en los índices de salud física[11], en los tres ítems que construyen el indicador de salud física y es particularmente elevado (3,15) en la pregunta sobre el impacto de la pandemia en su malestar físico. Con todo, estos resultados refuerzan los hallazgos que muestran cómo el sector de la salud es quien ha cargado con mayor peso el impacto de la pandemia, no sólo por la demanda de trabajo que ha significado sino también por los riesgos de exposición que conlleva su trabajo, que en la práctica supone también un impacto desigual en términos de género dada la inserción masiva de mujeres en estos sectores de actividad.

Gráfico 20. Salud física



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

11 Al igual que los índices previos, se estimaron índices de salud mental, donde 1 es un grado muy bajo de intensidad en el trabajo y 5 es un grado muy elevado.

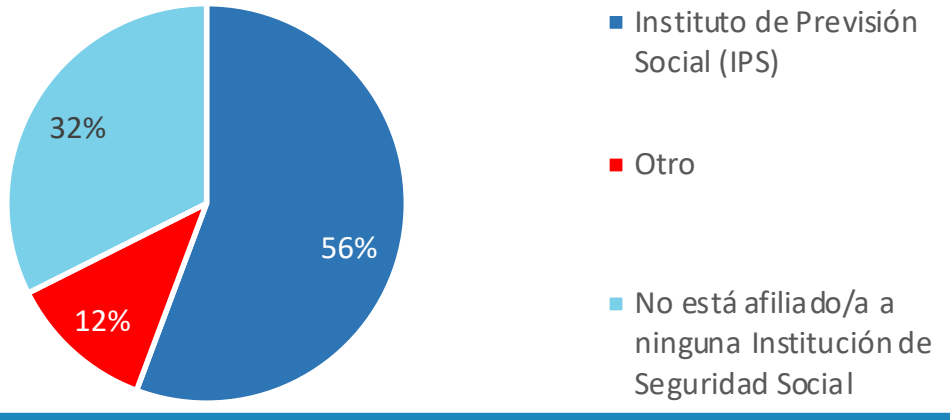
Tabla 13. Salud física por sector, tipo de contrato, tipo de jornada y género			
GRUPO / SALUD FÍSICA	¿Producto del trabajo sintió molestias físicas como dolor, tensión muscular, adormecimiento, hormigueo, cansancio o alguna otra?	¿Cree que su situación de trabajo durante la crisis COVID19 contribuyó a estas molestias?	¿Ha experimentado palpitaciones, zumbido en los oídos, mareos, cefaléa, irritabilidad, sudaración de manos?
SECTOR			
Suministros	2,48	2,64	2,05
Salud	2,96	3,21	2,34
Educación Universitaria	2,52	2,73	2,00
Municipal	2,47	2,73	1,91
CONTRATO			
Contrato indefinido	2,84	3,13	2,26
Otras formas de contrato	2,85	3,06	2,27
JORNADA			
Jornada completa	2,89	3,13	2,28
Otras jornadas	2,75	3,03	2,24
GÉNERO			
Mujeres	2,91	3,15	2,35
Hombres	2,56	2,87	1,97
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI			

2.5.3 Previsión social y cobertura de salud

Uno de los aspectos más críticos del mercado laboral paraguayo es la elevada informalidad laboral, que en 2019 se mantenía incluso en 64%, la más elevada de América Latina (CEPAL, 2019). Esto se ve claramente reflejado en las tasas de afiliación al Instituto de Previsión Social (IPS) que mantienen a un importante contingente de trabajadores desprotegidos sin seguridad social ni acceso a la salud. Específicamente, el Gráfico 21 muestra que sólo un 56% de los trabajadores del sector público que participaron de este estudio se encuentra afiliado al IPS, en un sector que debiese presentar elevadas tasas de formalidad laboral en comparación al sector privado. Un 12% de trabajadores se encuentra afiliado a otro tipo de sistemas de protección social[12], y un 32% no se encuentra afiliado a ninguna institución.

12 Caja Fiscal, Caja de jubilaciones y pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay, Caja de jubilaciones y pensiones del Personal Municipal, Fondo de jubilaciones y pensiones para miembros del Poder Legislativo, Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios, Caja de jubilaciones y pensiones del Personal de ANDE y Caja Paraguaya de jubilaciones y pensiones del personal de la ITAIPU Binacional.

Gráfico 20. Cobertura de Previsión social



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Al profundizar en esta situación según sectores de actividad, se advierten diferencias importantes. La Tabla 14 muestra que los trabajadores más desprotegidos son quienes están en la educación universitaria, con un 48% sin protección. Luego, los trabajadores de la salud con un 36% de protección, mientras que los trabajadores más protegidos son los de municipalidad y suministros, con sólo 12% y 9% de trabajadores sin filiación, respectivamente. Otro aspecto que llama considerablemente la atención es la escasa diferencia de protección entre trabajadores con contrato indefinido y otras formas de contrato (mayoritariamente plazo fijo y prestación de servicios), lo que indica que incluso una situación contractual asociada tradicionalmente a la certidumbre y la protección, en este caso no asegura filiación a la seguridad social. En total, un 30% de los trabajadores encuestados con contratos indefinidos no tiene seguridad social.

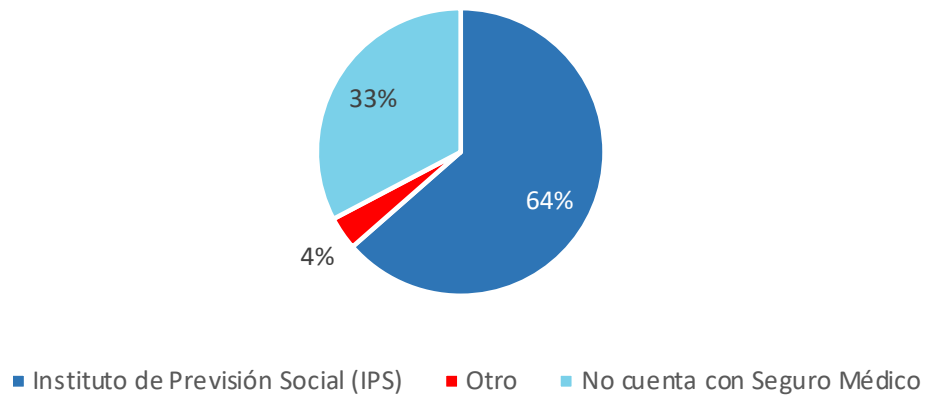
Tabla 14. Cobertura de Previsión Social por sector, tipo de contrato y tipo de jornada

GRUPO / SEGURIDAD SOCIAL	IPS	NO TIENE	OTRO
SECTOR			
Educación Universitaria	37%	48%	14%
Municipal	57%	12%	31%
Salud	59%	36%	5%
Suministros	65%	9%	26%
SITUACIÓN CONTRACTUAL			
Contrato indefinido	58%	30%	12%
Otros tipos de contrato	57%	36%	7%
SITUACIÓN DE JORNADA			
Jornada completa	58%	32%	10%
Otros tipos de jornada	56%	36%	8%

Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Un escenario muy similar se observa en el caso de los seguros médicos o de salud. Si bien el Gráfico 22 muestra que un 64% de los trabajadores se encuentra dentro del IPS, es preocupante que un 33% no tenga seguro médico alguno, lo que nuevamente evidencia la baja certidumbre y protección que ofrece el trabajo, incluso en sectores tradicionalmente reconocidos como “protegidos”, como es el caso del sector público.

Gráfico 21. Seguro Médico



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Al observar los datos desagregados en la Tabla 15, se mantienen nuevamente patrones similares a los observados respecto a la seguridad social: los trabajadores del sector de educación universitaria son los que menor protección tienen, con un 44% de los respondientes declarando que no tienen seguro de salud, luego los trabajadores de la salud con un 32% sin seguro médico, lo que parece una cifra particularmente preocupante si se considera el contexto de pandemia y alto grado de exposición de estos trabajadores. Nuevamente, los trabajadores Municipales y de Suministros son los que mayor protección tienen, con un 68% y 91% de protección respectivamente. Asimismo, resulta particularmente notorio que un 28% de trabajadores con contrato indefinido no cuente con un seguro de salud, una cifra no muy distinta a la de los trabajadores con otros tipos de contrato (33%), lo que llamada a preguntarse cuáles son los beneficios que los trabajadores con este tipo de contrato realmente alcanzan.

Tabla 15. Seguro Médico por sector, tipo de contrato y tipo de jornada

GRUPO / SEGURO MÉDICO	IPS	NO TIENE	OTRO
SECTOR			
Educación Universitaria	37%	44%	19%
Municipal	62%	20%	18%
Salud	61%	32%	7%
Suministros	82%	9%	9%
SITUACIÓN CONTRACTUAL			
Contrato indefinido	61%	28%	11%
Otros tipos de contrato	59%	33%	8%
SITUACIÓN DE JORNADA			
Jornada completa	60%	30%	10%
Otros tipos de jornada	60%	32%	8%

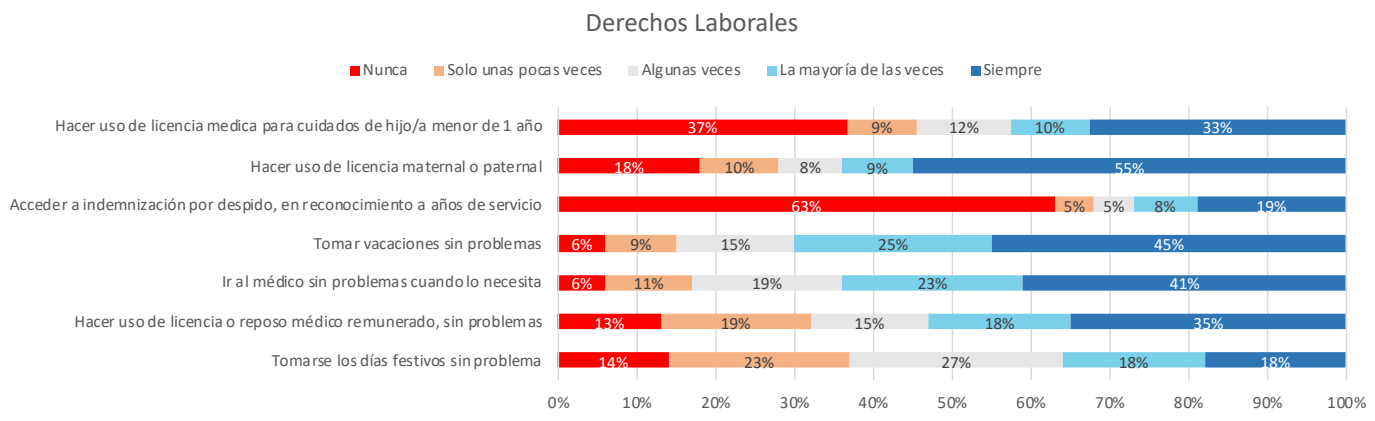
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

2.6 DERECHOS Y DEMANDAS LABORALES

2.6.1 Derechos laborales

Finalmente, los indicadores de derechos laborales refuerzan algunos de los hallazgos ya presentados en secciones anteriores. Por ejemplo, el Gráfico 23 muestra que más de un 60% de los trabajadores declaran que nunca acceden a indemnización por despido, en reconocimiento a los años de servicio, lo que refuerza el diagnóstico sobre la débil institucionalidad de protección social a los trabajadores. Este indicador se ubica por un amplio margen como el derecho laboral que menos resguardo encuentra en la actual institucionalidad laboral, lo que indica que las demandas relativas al salario son las más sentidas y las menos respetadas. Por eso también es también el conflicto donde más los trabajadores recurren a la acción directa y que menos se procesa a través de canales institucionales.

Gráfico 22. Derechos laborales



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Al profundizar en los datos desagregados que se presentan en la Tabla 16, se confirma que el sector de la salud es uno de los más desfavorecidos en una diversidad amplia de derechos laborales. Por ejemplo, son quienes menos oportunidades tienen de tomarse días festivos sin problemas y de ir al médico cuando lo necesitan. También, es particularmente grave la situación de la indemnización por años de servicio, presentando el puntaje más bajo (1,85) en comparación al resto de sectores como Suministro (3,69), Educación universitaria (2,83) y Municipal (3,50). También, son quienes menos oportunidades tienen de hacer uso de licencia médica para el cuidado de hijos menores a 1 año, lo cual resulta especialmente grave considerando que es una porción neurálgica del empleo público para hacer frente a la pandemia, que se encuentra altamente feminizada.

Luego, es claro también que los trabajadores con contratos precarios (a plazo fijo o de prestación de servicios) son quienes menos derechos laborales poseen, marcando puntuaciones por debajo de lo que marcan los trabajadores con contrato indefinido en todas las categorías de derechos laborales consideradas. Se observan diferencias particularmente marcadas en la indemnización por años de servicio, lo cual es esperable dada la situación de incertidumbre asociada a estos contratos precarios, pero es especialmente alarmante ya que sólo un 50% de los trabajadores que participaron de esta encuesta tiene un contrato con estas características. Por tanto, la mitad de los trabajadores está enfrentando una situación muy precaria en esta materia.

Tabla 16. Derechos laborales por sector, tipo de contrato y tipo de jornada							
Grupo / Derechos Laborales	Tomarse los días festivos sin problema	Hacer uso de licencia o reposo médico remunerado, sin problemas	Ir al médico sin problemas cuando lo necesita	Tomar vacaciones sin problemas	Acceder a indemnización por despido, en reconocimiento a años de servicio	Hacer uso de licencia maternal o paternal	Hacer uso de licencia medica para cuidados de hijo/a menor de 1 año
SECTOR							
Suministros	3,37	3,82	3,98	3,76	3,69	4,21	3,46
Salud	2,80	3,27	3,72	3,86	1,85	3,54	2,82
Educación Universitaria	3,99	3,92	4,22	4,22	2,83	4,17	3,15
Municipal	3,73	4,19	4,29	4,29	3,50	4,39	3,55
CONTRATO							
Contrato indefinido	3,19	3,58	3,98	3,96	2,46	3,90	3,08
Otras formas de contrato	2,88	3,29	3,67	3,93	1,88	3,53	2,79
JORNADA							
Jornada completa	2,95	3,39	3,79	3,92	2,14	3,78	2,91
Otras jornadas	3,16	3,51	3,88	3,97	2,24	3,65	2,99
Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI							

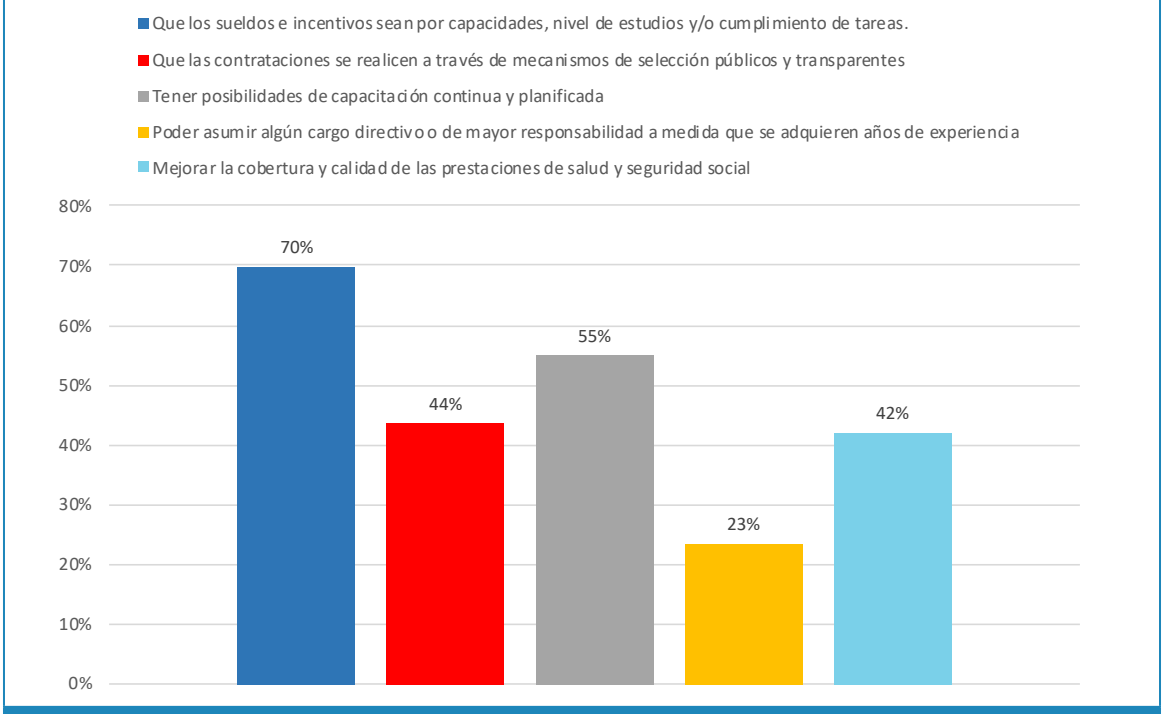
2.6.2

Preferencias y demandas laborales

En línea con lo antes mencionado, el Gráfico 24 muestra que un 70% de las y los trabajadores se inclina por regularizar las situaciones salariales en el sector público, avanzando hacia un sistema basado en capacidades, nivel de estudio y/o cumplimiento de tareas. Las entrevistas a los dirigentes sindicales que participaron del proyecto también confirman que esta es una de las demandas históricas, asociadas a la formalización de la carrera laboral en el sector.

Como segunda prioridad, las y los trabajadores esperan tener mayores posibilidades de capacitación continua y planificada (55%), también en sintonía con regularizar la carrera laboral, y que ha sido una de las victorias de la reciente ley aprobada para la carrera laboral del sector salud específicamente del estamento enfermería. Probablemente, lo que más llama la atención es que la mejora en la cobertura de prestaciones de salud y seguridad social se encuentra en cuarta prioridad, con un 42% de las preferencias, lo que sugiere una distancia entre la situación concreta de elevada desprotección y las prioridades políticas, en que esta demanda puede no encontrar el eco suficiente entre las bases sindicales.

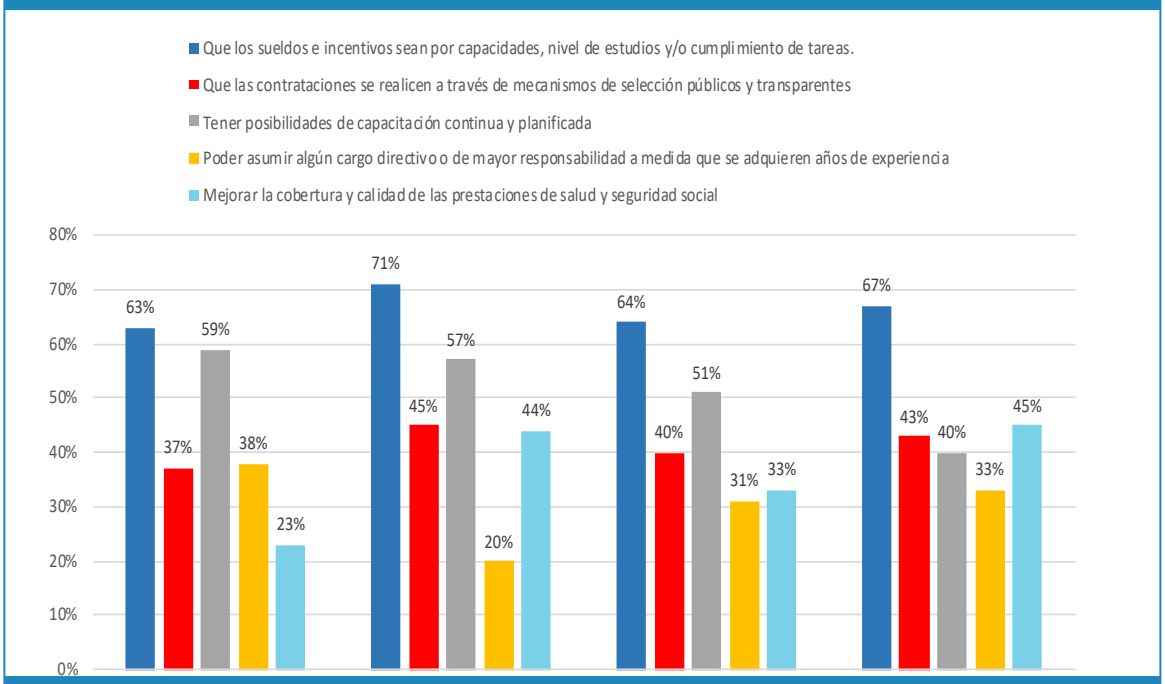
Gráfico 23. Preferencias y demandas laborales



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

Con todo, si bien las tendencias generales se replican en los datos desagregados por sector de actividad (ver Gráfico 25), la demanda por una mejora en la cobertura de seguridad social es especialmente relevante en salud y municipalidades, alcanzando un 44% y 45% de preferencias respectivamente. En todos los sectores, una regularización de los salarios es la demanda más sentida, sobre el 60% de las preferencias en todos los casos. En el sector de suministros, el más protegido en términos de salud y seguridad social, las prioridades giran más en torno a las posibilidades de una carrera laboral interna y acceso a cargos directivos (38%) y acceso a capacitación continua (59%), lo que en alguna medida refleja un escenario distinto al del resto de los trabajadores que participaron en este estudio.

Gráfico 24. Preferencias y demandas laborales, por sector



Fuente: elaboración propia en base a encuesta ISP – Nodo XXI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo de este estudio, Dilemas del trabajo en el sector público en Paraguay: una mirada desde sus sindicatos, realizado de manera conjunta por la Internacional de Servicios Públicos y Fundación Nodo XXI, es poder aportar con evidencia empírica útil sobre las condiciones de empleo y trabajo en el sector público para las organizaciones afiliadas a la ISP en Paraguay. Pese a que se trata de un estudio de carácter exploratorio debido las limitantes del instrumento aplicado[13], el uso combinado de una persepctiva histórica sobre el mundo sindical y laboral paraguayo, entrevistas a dirigentes de cada sector en estudio, así como la construcción de evidencia cuantitativa propia en torno a la realidad actual del trabajo en el sector público, resulta de alta utilidad para dar cuenta de los principales desafíos políticos para las organizaciones sindicales del sector público Paraguay.

Un primer bloque de resultados contenidos en el capítulo 1, ofrece una panorámica general sobre los desafíos laborales en Paraguay, tomando una perspectiva de mediano plazo. Los principales hallazgos muestran que el país requiere de un fortalecimiento de su institucionalidad, que progresivamente avance en formalización del mercado laboral y el reconocimiento de derechos para los trabajadores. También, muestra que las relaciones laborales nacionales han estado marcadas históricamente por un extremo desbalance de poder, que se refleja en las tasas de sindicalización y cobertura de negociación colectiva más bajas de América Latina, y que han seguido debilitándose con la arremetida neoliberal de los últimos siete años. Se concluye haciendo énfasis en la discusión sobre administración fiscal e inversión pública, donde Paraguay se ubica como uno de los países con más capacidad de crecimiento en la región, una oportunidad que los trabajadores deben disputar de forma decidida para alcanzar una mayor democratizacion social y definir el curso de desarrollo que seguirá el país en las próximas décadas.

En el Capítulo 2 se presentan los principales resultados de la encuesta conducida en el marco del proyecto, cuya interpretación se complementa con la evidencia construida a partir de las entrevistas a dirigentes de todos los sectores considerados. Existen al menos tres grandes dimensiones en las que pueden ser agrupados los resultados principales.

En relación a las condiciones de empleo y trabajo, los trabajadores perciben una insuficiencia en relación a los ingresos del trabajo en el empleo público, y si bien a nivel general priman esquemas de salarios fijos, en el sector de suministros (agua y electricidad) se observa una alta presencia de regímenes de pago flexible. Esto se acompaña de la prevalencia en al menos la mitad de las y los trabajadores encuestados, de condiciones contractuales precarias que se corresponden con elevados niveles de flexibilidad de jornada: cerca de un tercio de las y los encuestados declaran trabajar con mucha frecuencia por fuera de su jornada laboral e incluso los fines de semana. A lo que debe agregarse una brecha salarial de al menos un 29% en detrimento de las mujeres, quienes además son responsables de la mayor parte del trabajo doméstico (reproductivo) y mantienen un papel tan importante como el de los varones en el sostén económico de sus hogares (alta participación de jefatura de hogar femenina). Sobre esto se observan diferencias según diferentes grupos, donde el sector salud tiende a ser uno de los más desaventajados junto con el grupo etario más joven, de entre los 17 a 35 años.

13 Debido al contexto de pandemia, que dificulta la construcción de información en terreno, se apostó por la aplicación de un cuestionario digital autoaplicado distribuido por las mismas organizaciones afiliadas a la ISP. La selección de casos no fue probabilística lo que imposibilita la realización de procesos de inferencia estadística sobre los resultados.

Importantes desafíos se observan también en relación a las condiciones de salud física y mental. Existen indicadores elevados en la intensidad del trabajo para el grupo de mujeres, lo que se corresponde con que sobre un tercio de las y los trabajadores están en una situación de alto riesgo de contraer enfermedades físicas o mentales por exigencias laborales, con mayor prevalenca del indicador en el sector de Educación Universitaria, de Salud y Suministros. Asimismo, globalmente, un 43% de las personas entrevistadas declararon experimentar con frecuencia malestar físico debido a la situación de pandemia. Ello se complementa con que más de un 40% de las personas encuestadas declaran que con elevada frecuencia deben reprimir sus emociones en el trabajo, mientras que un tercio indica que reiteradamente experimenta situaciones de desgaste emocional al trabajar: de tal modo, se observa una situacion de deterioro preocupante en materia de salud mental, en la que de manera relativamente homogénea, todas las personas encuestadas están en la parte inferior de bienestar mental. Se encuentra así una situación marcada por riesgos de salud clásicos y "emergentes" en el mundo del trabajo; los que han sido conceptualizados como psicosociales y que pueden vincularse a las diferentes situaciones de estrés y sobrecarga laboral (tanto en el espacio de trabajo como doméstico) a las que se han visto sometidas las trabajadoras y trabajadores en el contexto de pandemia. De particular interés debiera resultar la situación de las trabajadoras mujeres, en específico las del sector salud, cuyos indicadores de salud mental son peores en relación al resto de los grupos en estudio.

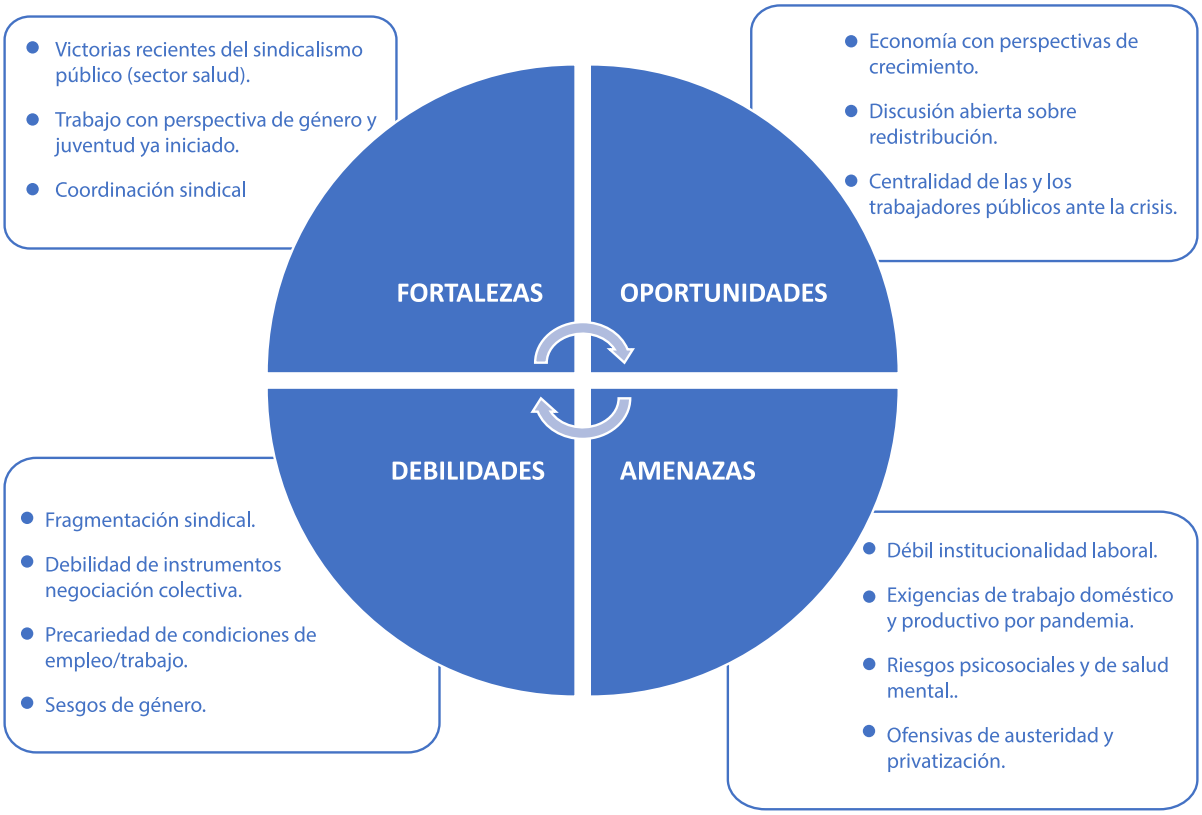
Finalmente, un tercer segmento de evidencia refiere a la situación de los derechos laborales, conflictos en el lugar de trabajo y reivindicaciones. De manera consistente con el cuadro general de la situación laboral en Paraguay, el trabajo en el sector público muestra elevados grados de incumplimiento de derechos sociales: un tercio de las y los trabajadores entrevistados no cuentan con afiliación a sistemas de seguridad social (ahorro previsional) ni a seguros de salud. Cabe resaltar que los sectores donde más acuciante se vuelve este problema es en el ámbito de salud y educación, a la vez que tal dinámica de desprotección se presenta de manera independiente a si se trata de personal de planta o con contratación precaria. El acceso a despido con indemnización según años de servicios es uno de los derechos con menor prevalencia a nivel general, según lo declarado por las personas entrevistadas; en el sector salud – uno de los más exigidos en la coyuntura de pandemia - destaca la dificultad de contar con permisos para ir al médico, ejercer días festivos o acceder a licencia por cuidado de hijos menores a un año. Las tres reivindicaciones de mayor prevalencia son la refereida a estandarizar los sueldos e incentivos según capacidades, nivel de estudios y/o cumplimiento de tareas; el acceso posibilidades capacitacíón continua y planificada; y formalización de los mecanismos de selección y contratación, es decir, de incorporación al trabajo en el Estado.

Tal evidencia construida da pie para esbozar un diagnóstico general, atendiendo una matriz FODA – Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas – que puede resultar de particular interés para las organizaciones del sector público del Paraguay. En la siguiente página se resume visualmente el diagnóstico en una matriz FODA. A continuación se presenta la misma información de forma narrativa, considerando los elementos observados en el ámbito interno y en el ambito externo para las organizaciones afiliadas a la ISP.

En el ámbito interno, se observan como fortalezas las victorias recientes del sector salud, que ha logrado avanzar en un proceso de institucionalización de carrera funcionaria, lo que podría potenciarse con la coordinación sindical ya existente estimulada desde la ISP junto con las agendas de trabajo en juventud y género que deberían ser prioritarias para disminuir las principales brechas de desigualdad diagnosticadas; las principales debilidades refieren a la elevada fragmentación sindical existente, acompañada de una baja densidad de la institucionalidad laboral (muy bien ejemplificada en la escasa cobertura de instrumentos de negociación colectiva), que resulta insuficiente para enfrentar las elevadas condiciones de precariedad laboral existentes en Paraguay a nivel general pero también en el sector público, que se ven acentuadas por una cultura marcada por sesgos de género que contribuye a potenciar las desigualdades ya existentes.

En el ámbito externo, se observa como oportunidades las fuertes perspectivas de crecimiento de la economía paraguaya en relación al contexto regional y global, lo que configura un escenario propicio para discutir sobre medidas redistributivas y de solidificación de la institucionalidad del empleo público, asunto que puede potenciarse dada la coyuntura abierta en la discusión pública sobre un nuevo pacto fiscal y social que sustente una reforma del Estado, que a la vez cobra mayor peso debido a la papel estratégico que han jugado las y los trabajadores del estado para hacer frente a la crisis sanitaria; las amenzas tienen que ver con las ofensivas políticas neoliberales que enfatizan agendas de austeridad y privatización, así como la precariedad de la institucionalidad laboral que dificulta la construcción de vías políticas para resolver los desafíos anotados, junto con la intensificación en curso tanto del trabajo en el sector público, como del trabajo reproductivo/doméstico en general, lo que ya muestra un escenario adverso para la salud física y mental de, sobre todo, las trabajadoras mujeres y del sector salud, de cara al año 2021.

Diagnóstico resumido: matriz FODA[14]



Fuente: elaboración propia

Así, las principales recomendaciones de este estudio son las siguientes. Primero. Abordar en las agendas sindicales las persistentes brechas de género en el trabajo. La evidencia muestra que esta brecha es evidente en materia salarial, pero también en otros aspectos sensibles como mayor carga de trabajo no remunerado aún cuando asumen

14 Vale la pena recordar que la matriz FODA refiere al acrónimo. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Las Fortalezas y Debilidades refieren al radio de acción de las organizaciones, generalmente a cuestiones internas. Las Oportunidades y Amenazas, refieren a un radio de acción que queda fuera del alcance de las organizaciones, es decir, variables externas, del entorno social, político, económico o cultural.

jefaturas de hogar en niveles equivalentes a sus pares hombres. También, menor flexibilidad temporal, mayores restricciones a las emociones en el trabajo y una salud mental y física más deteriorada en el caso de las mujeres, y con especial énfasis en los sectores de educación y salud.

Segundo. Atender con prioridad táctica los conflictos que ocurren en el campo del sector salud, uno de los sectores esenciales para enfrentar la pandemia, pero además un sector que está cada vez más expuesto a experimentar reformas en su estructura de financiamiento y gobernanza según modelos de gestión privatizada, como ya ha ocurrido en gran parte de América Latina. Hacer frente a este tipo de amenazas requerirá de un sindicalismo organizado y que establezca puentes de trabajo mancomunado hacia la diversidad organizativa del sector de salud en particular. Además, es un sector que está en pleno proceso de formalización de su carrera laboral, con proyección directa hacia la política, y que está profundamente imbricado a los conflictos relacionados con la desigualdad de género en el trabajo.

Tercero. Establecer una política sindical de alcance nacional que permita avanzar en materias relativas a la formalización, transparencia y aumento de los salarios. La evidencia histórica y los hallazgos de esta encuesta muestran que los conflictos relacionados al salario han sido los principales y siguen teniendo una relevancia primordial, aunque los canales de procesamiento de estos conflictos siguen estando limitados a la acción directa de los sindicatos y las movilizaciones. Se necesita seguir trabajando en el proceso de establecer escalas y bandas salariales, así como también procedimientos para definir los ingresos según cargos, méritos comprobables y reconocimiento al valor de los trabajos esenciales. Desarollar propuestas propias, mediante estudios durante 2021, para el diseño técnico y valoración económica de un plan de carrera funcionaria en el sector público, se observa como un requisito esencial para abrir espacios de diálogo y negociación con la administración del Estado.

Cuarto. Defender y fortalecer un sistema de seguridad social y de salud públicos. No sólo es necesario evitar una iniciativa de privatización o austeridad, sino que también es fundamental entender que esta iniciativa tomará cada vez más fuerza si no se establece una contra propuesta de solución a los elevados niveles desprotección laboral que mantiene el actual sistema. Es por ende fundamental encabezar una defensa sindical a la seguridad social, que proteja los sistemas gremiales específicos, para avanzar desde allí hacia una propuesta de alcance nacional que permita mayores grados de formalización del mercado laboral en Paraguay, uno de los rasgos estructurales más críticos del mercado laboral local. En este punto también cobra relevancia la posibilidad de construir una propuesta propia, mediante estudios durante 2021, para el diseño técnico y valoración económica de una propuesta de sistema de seguridad nacional unificado para el sector público.

Finalmente, para avanzar de forma conjunta en los puntos antes mencionados, es también necesario construir mayor unidad sindical. Actualmente existen muchas confederaciones y centrales sindicales para un país relativamente pequeño, lo que denota una fragmentación del movimiento sindical que hunde sus raíces en diferencias políticas y tácticas. Esta coyuntura histórica abre la oportunidad para rediscutir una constitución más unitaria del mundo sindical, evaluar convergencias programáticas entre las centrales, y avanzar conjuntamente hacia alternativas de modelo de desarrollo que pongan al sindicalismo como punta de lanza para una salida igualitaria, sustentable y duradera a la crisis sanitaria y económica de alcance global.

REFERENCIAS

Bethell, L. (2002): Historia de América Latina. Tomo XV. Barcelona: Crítica (Sección de obras de historia).

Boccardo, G.; Ruiz, F.: Evaluación Social del Proyecto "Trabajo Decente y Servicios Públicos de Calidad en Paraguay (2014-2016)". edit. por Public Services International. Fundación NODO XXI y Public Services International.

Caviedes, S. (2016): Condiciones laborales y estructura sindical de los trabajadores/as del sector municipal en Paraguay y Chile. edit. por Public Services International. Fundación NODO XXI y Public Services International.

CEPAL (2013): Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay. Experiencias de una cooperación internacional. Santiago de Chile.

Céspedes, R. (2009): Autoritarismo, Sindicalismo y Transición en el Paraguay (1986-1992): Arandura (Colección NOVA POLIS).

Deloitte (2020): Pandemia Covid-19. Medidas adoptadas por el gobierno paraguayo. edit. por Deloitte Legal. Deloitte.

DGEEC (2016): Encuesta de Uso del Tiempo. Disponible en línea en https://www.dgeec.gov.py/microdatos/Encuesta-sobre-uso-del-tiempo.php.

DGEEC (2019): Compendio Estadístico 2018. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Fernando de la Mora, Paraguay.

DGEEC (2020): Boletín trimestral de empleo. EPHC 2do. trimestre 2020. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Paraguay.

Dobbins, T.: Jobs crisis: the case for a new social contract. En: *The Conversation*. Disponible en línea en https://theconversation.com/jobs-crisis-the-case-for-a-new-social-contract-143024.

Fundación Eurosur (20 de septiembre de 2020): Organizaciones Sociales, 20 de septiembre de 2020. Disponible en línea en http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/paraguay/part-6.htm#:~:text=La%20Confederaci%C3%B3n%20Paraguaya%20de%20Trabajadores,con%20los%20pocos%20trabajadores%20organizados.

Gómez, A.; Brito, G. (2018): Paraguay, ¿qué le espera al gobierno de Mario Abdo? Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica. Disponible en línea en: https://www.celag.org/paraguay-espera-gobierno-mario-abdo/#

ILOSTAT: Estadísticas sobre la negociación colectiva. Disponible en línea en https://ilostat.ilo.org/es/topics/collective-bargaining/.

ILOSTAT (15 de octubre de 2020): Statistics on union membership. Disponible en línea en https://ilostat.ilo.org/topics/union-membership/.

ISP (16 de junio de 2020): Falta de inversión y rebaja de salarios a lxs trabajadorxs públicxs. Disponible en línea en https://publicservices.international/resources/news/falta-de-inversin-y-rebaja-de-salarios-a-lxs-trabajadorxs-pblicxs?id=10888&lang=es.

ISP (27 de julio de 2020): Paraguay: ¡La Reforma del Estado es Puro Cuento! Disponible en línea en https://publicservices.international/resources/news/paraguay-la-reforma-del-estado-es-puro-cuento?id=10982&lang=es.

Lavigne, Milena (2012): Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay. CEPAL. Santiago de Chile (Documento de proyecto).

Nickson, Andrew (2016): El Gobierno local en Paraguay. Un análisis comparativo a trevés de diez elementos. Asunción, Paraguay: id Investigación para el Desarrollo; ajumpa Asociación de Juntas Municipales del Paraguay.

OECD (2019): Estudio Multidimensional de Paraguay. Volumen 3: Del Análisis a la Acción: OECD.

Rubery, J. (2020): Sharing the load: How work sharing can reduce unemployment, improve gender equality, and benefit mental health. En: *Blog Policy Manchester*, 2020. Disponible en línea en http://blog.policy.manchester.ac.uk/health/2020/08/sharing-the-load-how-work-sharing-can-reduce-unemployment-improve-gender-equality-and-benefit-mental-health/.

Sapriza, Rolando (2017): Opciones de política macroeconómica en el ciclo actual y frente a los retos estructurales. Ministerio de Hacienda. Disponible en línea en https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/rolando_sapriza.pdf.

SUSESO (2018): Manual de uso del Cuestionario SUSESO-ISTAS21. Superintendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, Santiago de Chile, Unidad de Medicina del Trabajo. (2da Edición).

Weller, J.; Gómez, M.; Martin, C.; Ravest, J. (2020): El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos. CEPAL. Santiago de Chile (Documento de proyecto). Disponible en línea en https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45864.

ANEXOS

A1. Jefatura de hogar según género				
Jefe/a de hogar por sexo	Soy el principal sostén económico de mi hogar (aporto más del 50% de los recursos)	Comparto con otra persona el sostén económico de mi hogar (cada uno aporta aproximadamente el 50% de los recursos)	Otra persona es el principal sostén del hogar (aporta más del 50% de los recursos)	Total
Masculino	62%	34%	4%	100%
Femenino	57%	39%	5%	100%
Otro	100%	0%	0%	100%

A2. Ingreso permite cubrir necesidad básicas y regulares		
b10	N	%
Nunca	134	11%
Solo unas pocas veces	206	16%
Algunas veces	412	33%
La mayoría de las veces	371	30%
Siempre	131	10%
Total	1254	100%

A3. Cuando tiene algún problema en su trabajo, ¿recurre a la o las organizaciones a las que pertenece?		
Cuando tiene algún problema en su trabajo, ¿recurre a la o las organizaciones a las que pertenece?		
c4	N	%
Si	699	63%
No	415	37%
Total	1114	100%

A4. Participación de las organizaciones sindicales en la encuesta		
Respuesta múltiple		
Por favor identifique la asociación u organización sindical a la cual usted está afiliado/a:		
Sindicato de Trabajadores de la ANDE (SITRANDE)		
b4_1_SITRANDE	N	%
0	1225	98%
1	29	2%
Total	1254	100%
Sindicato de Trabajadores del Municipio de Asunción (SITRAMA)		
b4_1_SITRAMA	N	%
0	1212	97%
1	42	3%
Total	1254	100%
Sindicado de Obreros y Empleados de la Municipalidad de Asunción (SINOEMA)		
Tabla descriptiva b4_1_SINOEMA		
b4_1_SINOEMA	N	%
0	1203	96%
1	51	4%
Total	1254	100%
Asociación Paraguaya de Enfermería (APE)		
b4_1APE	N	%
0	634	51%
1	620	49%
Total	1254	100%
Federación de Sindicatos de Funcionarios de la Universidad Nacional de Asunción (FESIFUNA)		
b4_1_FESIFUNA	N	%
0	1171	93%
1	83	7%
Total	1254	100%
Sindicato de Trabajadores de la Empresa Itaipú Binacional (STEIBI)		
b4_1_STEIBI	N	%
0	1234	98%
1	20	2%
Total	1254	100%

La Internacional de Servicios Públicos (ISP) es la Federación Sindical Mundial, integrada por más de 700 sindicatos que representan a 30 millones de trabajadores en 154 países. Llevamos sus voces a las Naciones Unidas, la OIT, la OMS y otras organizaciones regionales y mundiales. Defendemos los derechos sindicales y laborales y luchamos por el acceso universal a servicios públicos de calidad.

www.publicservices.international