

# GERMINAL

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

PUBLICACIÓN PERIÓDICA DE ANÁLISIS Y ESTUDIOS  
SOBRE LA REALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA DEL PARAGUAY

**Diálogo social y tripartismo**

*Marcello Lachi*

**N. 9 - Junio 2011**

**Centro de Estudios y Educación Popular Germinal  
Asunción - Paraguay**

**ISSN:**



# **INDICE**

## **1. Introducción**

## **2. Marco Normativo e Institucional del Dialogo Social en el Paraguay**

- 2.1 Libertad Sindical y Negociación Colectiva**
- 2.2 Diálogo Social y Tripartismo**

## **3. Los actores del dialogo social**

- 3.1 Organizaciones de trabajadores**
  - 3.1.1 Los sindicatos en la dictadura**
  - 3.1.2 Reinstauración de la democracia y auge sindical**
  - 3.1.3 Crisis y estancamiento actual**
  - 3.1.4 Las centrales sindicales en el diálogo social**
- 3.2 Organizaciones de empleadores**
  - 3.2.1 El empresariado en la dictadura**
  - 3.2.2 Transición y democracia**
- 3.3 El Estado**
  - 3.3.1 Estructura y funcionamiento del Min. de Justicia y Trabajo**
  - 3.3.2 El Estado como actor en el Diálogo Social**

## **4. El Diálogo Social nacional**

- 4.1. Experiencias de diálogo social en la década de 1990**
  - 4.1.1. La experiencia del Consejo Tripartito de Diálogo Social**
- 4.2. El diálogo social en el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos**
- 4.3. El diálogo social en el Gobierno de Fernando Lugo**

## **5. La Contratación Colectiva**

- 5.1 Rol de los CCCT en el dialogo social**
- 5.2 Impacto de los CCCT para el periodo 2004-2009**
- 5.3 Los CCCT en la fase inicial de la transición democrática y en la actualidad**
- 5.4 Las cláusulas contractuales de los CCCT**
- 5.5 Evaluación cualitativa de las cláusulas contractuales de los CCCT**
  - 5.5.1 Derechos Colectivos**
  - 5.5.2 Condiciones Laborales**
  - 5.5.3 Ingresos pecuniarios**
  - 5.5.4 Seguridad Social y Salud Laboral**
  - 5.5.5 Ayuda Familiar**
- 5.6 Los CCCT durante el Gobierno Duarte Frutos y durante el Gobierno Lugo**

## **6. Las Tripartitas del Viceministerio del Trabajo**

- 6.1 Antecedentes históricos**
- 6.2 Desarrollo de las “mesas tripartitas” del VMT en la última década (2000-2009)**
- 6.3 Impacto de las Mesas tripartitas en los conflictos laborales**
- 6.4 Los tripartitas durante el Gobierno Duarte Frutos y el Gobierno Lugo**

## **7. Incidencia del cuentapropismo en el dialogo social y en el tripartismo**

- 7.1 Los trabajadores por cuenta propia: entre profesionales e informales**
- 7.2 la realidad de los trabajadores en cuenta propia en el país**
- 7.3 El movimiento sindical cuentapropista**

## **8. El diálogo social en la actualidad y sus tendencias para el futuro**

## **9. Recomendaciones**

## 1. Introducción

Con este trabajo hemos intentado reconstruir la realidad del diálogo social y del tripartismo en el Paraguay, verificando también cómo estuvo desarrollándose durante el anterior periodo de gobierno del presidente Nicanor Duarte Frutos, y cómo viene evolucionando durante el actual periodo de gobierno del presidente Fernando Lugo. Este estudio se enmarca en un análisis mucho más amplio de la realidad del trabajo decente en el Paraguay, considerando que el diálogo social y el tripartismo son uno de los componentes básicos del trabajo decente según la OIT.

El análisis que hemos realizado ha sido estructurado alrededor de los tres componentes esenciales del diálogo social y el tripartismo, es decir: el diálogo social nacional, la contratación colectiva y el tripartismo a nivel de empresa/institución; ya que es a partir de la evolución específica de cada una de estas características y de la manera en que estuvieron interrelacionándose entre sí que podemos individualizar cómo y por qué el diálogo social y el tripartismo estuvieron desarrollándose en los últimos años en el Paraguay.

En este sentido nuestro trabajo, en una primera parte, se ha concentrado en identificar el marco normativo que regula el diálogo social y la negociación tripartita en el país, así como los actores laborales que los protagonizan, es decir: Gobierno, Sindicatos y Empleadores (o Patronal), de manera a identificar el marco de referencia en el cual el diálogo social se implementa, las características de representatividad e incidencia de los actores laborales, así como las condiciones operativas (expresamente del Viceministerio del Trabajo) y política (en el sentido de la voluntad de actuar) en las cuales se encuentra el Gobierno para impulsar el diálogo social, evidenciando en este sentido tanto las debilidades como las fortalezas del proceso de diálogo.

Posteriormente, en una segunda parte, nuestro trabajo se ha concentrado en analizar la realidad de los tres componentes del diálogo social: diálogo nacional, contratación colectiva y tripartismo a nivel de empresa/institución; de manera a identificar cómo se han desarrollado históricamente a partir del inicio de la transición democrática y, sobre todo, cómo estuvieron desarrollándose durante los últimos dos gobiernos (Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo) de manera a poder identificar aquellos elementos de continuidad y discontinuidad que identifican el proceso de diálogo social actualmente en curso.

También hemos analizado la realidad del cuentapropismo paraguayo, expresamente lo que concierne al trabajo dependiente en situación de ilegalidad e informalidad que se esconde adentro de esta vasta categoría laboral. En este sentido hemos evaluado en qué medida la realidad de la informalidad puede haber incidido en el diálogo social en los años pasados y cuánto puede incidir actualmente en el mismo proceso.

Finalmente, a partir de lo verificado a lo largo de este trabajo, hemos realizado una evaluación del diálogo social y del tripartismo en el Paraguay de estos últimos años; condición que nos ha permitido reconocer claramente cuáles han sido las causas que han incidido mayormente en su desarrollo hasta el momento y, por ende, nos ha dado los elementos concretos para formular hipótesis plausibles acerca de las direcciones que podría tomar en el futuro próximo.

Los resultados arrojados por este estudio, además, nos han permitido elaborar una serie de

recomendaciones, que presentamos al final del mismo, que en caso fueran implementadas consideramos podrían resultar de suma utilidad para ayudar al fortalecimiento del diálogo social y del tripartismo en el país, de manera así a poder concretar a una cada vez más profunda implementación del “trabajo decente” en el Paraguay.

## **2. Marco Normativo e Institucional del Diálogo Social en el Paraguay**

Cuando hablamos de diálogo social tenemos que asumir que este término no tiene un significado unívoco, pudiendo el mismo connotar distintos alcances y contenidos según como sea utilizado. Así por ejemplo, según Graziela Giuzio, algunos autores consideran que el diálogo social abarca todas las formas de diálogo bipartito o tripartito celebradas en todos los ámbitos nacionales, del sector, empresa o sociedad en las que participan los gobiernos, los empleadores y trabajadores (a través de sus representantes). Otros, en cambio, restringen el diálogo social a las negociaciones llevadas a cabo en una esfera más amplia, excluyendo aquéllas que se desarrollan en la empresa. También hay algunos que limitan el diálogo social a una relación de colaboración, mientras que otros incluyen también las relaciones conflictivas. Así también hay quienes asimilan concertación y diálogo social, mientras que muchos hacen una distinción entre ambos (Giuzio, 2005; 33-34).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera al diálogo social de manera amplia, ya que lo define como “todos los tipos de negociación, consultas e intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas que son de interés común.”

Por esto, como ya se ha señalado en la introducción, aquí consideramos el diálogo social como el conjunto de tres componentes que van de mayor a menor, desde el nivel nacional hasta el nivel de la simple empresa, es decir: el diálogo social nacional entre grandes actores laborales (gobierno central; cámaras empresariales y centrales sindicales), la contratación colectiva empleador-empleados u obreros (por área, rama, sector o empresas), y las mesas tripartitas a nivel de cada empresa/institución.

También debe señalarse que aunque a veces se incluye a ONGs y/u otros representantes de la sociedad civil en el diálogo social, los interlocutores *tradicionales*, los principales sujetos del diálogo social son, como ya citamos, exclusivamente tres: el gobierno, los sindicatos y los empresarios. Es por ello que la noción de diálogo social va estrechamente relacionada con otros derechos fundamentales, como el de sindicalización y negociación colectiva, ya que los representantes de los trabajadores, organizados en sindicatos, son sujetos principales dentro del diálogo, que puede manifestarse también bajo la modalidad de contratación colectiva.

Por todo ello se considera al diálogo social como un elemento que contribuye a perfeccionar la democracia, ya que permite la participación de los distintos grupos de interlocutores sociales en las decisiones que los afectan (Denis, 2005; 122).

### **2.1 Libertad Sindical y Negociación Colectiva**

La Constitución Nacional (1992) establece el derecho a la libertad sindical para todos los trabajadores públicos y privados (exceptuando a los miembros de las FF.AA. y de las

policiales), el derecho a firmar convenios colectivos, a la huelga y al paro en los Artículos 96, 97 y 98 respectivamente. Así también en el Capítulo II De la Libertad se garantiza el derecho a la libertad de reunión y manifestación (Art. 32) y el derecho a la libertad de asociación (Art. 42).

La Ley que rige para los trabajadores del sector privado, y para los de las empresas del Estado, es el Código Laboral (Ley 213/93, modificada por la ley 496/95 y la ley 1416/99), que consagra su Libro Tercero a Las Relaciones Colectivas de Trabajo, garantizando así la libertad sindical (Arts. 283 al 286), la estabilidad sindical (Arts. 317 al 324), el derecho a la firma de contratos colectivos de condiciones de trabajo (CCCT) (Arts. 326 al 349), las huelgas y los paros (Arts. 358 al 381). Si bien el Código Laboral sancionado en 1993 sufrió algunas modificaciones en 1995 y 1999<sup>1</sup>, ninguno de estos cambios afecta de manera sustancial a los derechos que aquí hemos expuesto, ya que básicamente se ajustó la redacción en algunos artículos o se precisó de mejor manera el alcance de algunos derechos.

El Artículo 289 del Código Laboral (CL) establece los tipos de sindicatos, pudiendo ser éstos de empleadores y trabajadores. Los sindicatos de trabajadores dependientes pueden organizarse por empresa – trabajadores de varias profesiones, oficios u ocupaciones que prestan servicios en el establecimiento –, por gremio – trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad – o por industria – trabajadores que prestan servicios en varias empresas de una misma rama industrial. Los requerimientos para la formación de los sindicatos están estipulados en el Art. 292 del CL, estableciéndose allí que los sindicatos de empleadores no podrán constituirse con menos de tres miembros. En el caso de los trabajadores, para los sindicatos de empresa el mínimo es de 20 fundadores, de 30 fundadores para sindicatos gremiales y de 300 para sindicatos de industria.

En cuanto a la contratación colectiva, el Art. 326 del CL define al contrato colectivo como “todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores, por una parte, y por la otra una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos.” En esta misma ley se establece la obligación de celebrar un contrato colectivo de condiciones de trabajo en toda empresa que emplea a 20 o más trabajadores (Art. 334).

En cuanto a las modalidades del acuerdo colectivo, podemos decir que existen dos tipos de acuerdo:

- a) El contrato o convenio colectivo: la modalidad más común, fruto de la negociación colectiva voluntaria y bilateral (Rangel, 2005; 229)
- b) El contrato-ley: previsto en el Art. 344 del CL, es un contrato colectivo pactado por las dos terceras partes de los empleadores y trabajadores sindicalizados de determinada rama de la industria, región o profesión.

Cabe resaltar que el Art. 330, sobre el alcance del contrato colectivo, determina que las estipulaciones previstas en los CCCT se extienden a todas las personas que trabajan en la

---

<sup>1</sup> El Código laboral ha sido modificado en dos ocasiones, con la ley 406 de 1995 y con la ley 1416 de 1999.

empresa, aunque no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. De tratarse de un contrato-ley, éste será obligatorio para todos los empleadores y trabajadores correspondientes.

En lo que respecta a los trabajadores públicos<sup>2</sup>, la Ley 1626/2000 dedica su Capítulo XVI al tema de la sindicalización (Arts. 108 a 126), garantizando así la libertad sindical y la no injerencia. El derecho a huelga se encuentra en el Capítulo XVII de la mencionada ley, en los Artículos 127 al 138. Ahora bien, sobre el derecho a la contratación colectiva el Art. 51 de la Ley 1626 establece que la misma se regirá por la Ley especial que regule la materia, siendo ésta la Ley 508 de 1994, de Contratación Colectiva en el sector público.

Los Convenios de la OIT ratificados por el país que hacen referencia a estos derechos son el Convenio 11 sobre el derecho de asociación en la agricultura, ratificado por Paraguay en 1968; el convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, ratificado en 1962; el Convenio 98 sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva, ratificado en 1966 y el Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, ratificado en el 2007. Cabe resaltar que según la misma OIT, los convenios pueden ser clasificados en fundamentales, prioritarios y generales, encontrándose en el primer grupo el Convenio 87 y el 98 recién mencionados.

Otros convenios de la OIT fundamentales ratificados por el Paraguay son el Convenio 100 y el 111, relativos a la igualdad de oportunidades y de trato, ratificados en 1964 y 1967 respectivamente. En el Convenio 100 establece la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. El Convenio 111, por su parte, trata sobre la discriminación en el empleo y la ocupación, entendiéndose por discriminación cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la educación.

Por otro lado, tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – ratificado por Paraguay en 1992 como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) – ratificado en 1997 – establecen – ambos en su artículo 8º - que los Estados Partes se comprometen a garantizar el derecho de todas las personas a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, garantizando también el derecho a la huelga en observación de las leyes de cada país.

## **2.2 Diálogo Social y Tripartismo**

Referente al tema del dialogo social y del tripartismo la Constitución Nacional de 1992 en su Artículo 97 declara que “[...] el Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación”, por lo que puede afirmarse que la Carta Magna reconoce el diálogo social y compromete al Estado a promover la concertación y el diálogo.

A pesar de esto cabe señalar ni en el Código laboral ni en la legislación sucesiva se establecen normas específicas sobre las formas y métodos del diálogo social.

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que en Paraguay los trabajadores del sector público representan el 21% del total de los trabajadores asalariados de la economía formal. Siendo los funcionarios públicos 259.245, mientras que los trabajadores asalariados del sector privado 966.465. Fuente EPH 2008..

Únicas excepciones a esta situación son: el art. 252 del Código Laboral (ley 213/93), donde se instituye Consejo Nacional de Salarios Mínimos, presidido por el Director del Trabajo e integrado por tres representantes del estado, tres representantes de los empleadores y tres de los trabajadores, que tiene la función de proponer la escala del salario mínimo y elevarla al Poder Ejecutivo para su posterior consideración; la Ley 1657 de 2000, que instituye el Órgano Rector del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, donde los diferentes sectores sociales participan en la formulación, ejecución y supervisión de las políticas de formación y del Sistema en sí; y las Leyes 1850/70 y 98/92, que instalan el Consejo de Administración del IPS con la finalidad de dirigir y administrar la institución, integrado por un representante del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), un representante de los empleadores, uno de los trabajadores asegurados y uno de los jubilados y pensionados del Instituto.

De todos modos, igualmente y desde hace décadas, se ha instalado como “uso y costumbre” en el país que el Viceministerio del Trabajo llame a conferencias tripartitas con sindicatos y empleadores (generalmente a nivel de empresa o institución) para resolver los conflictos laborales o promover la negociación colectiva, impulsando de esta forma el principio constitucional visto anteriormente.

En lo que concierne a la implementación del diálogo social entre Gobierno, centrales sindicales y organizaciones patronales desde la promulgación de la nueva Constitución se han abierto diferentes Mesas de diálogo sobre variados temas: En 1996, por decreto N° 13033 se creó la Comisión Intersectorial para el estudio y consideración de los reglamentos planteados por las centrales nacionales de trabajadores; en 1998 por Decreto N° 20829 se creó el Consejo Nacional Tripartito de Política Laboral y por Decreto 21403 la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidad y Trato (abocada principalmente a la erradicación de todo tipo de discriminación hacia las mujeres); en 1999 se instaló el Consejo Tripartito de Diálogo Social, el Comité Asesor de Trabajo Infantil, la Comisión Nacional Tripartita de Normas Internacionales – comité asesor para la conferencia Internacional de Trabajo de la OIT –; y en el 2000 la Comisión Tripartita de Empleo encargada de elaborar y presentar políticas de empleo y formación profesional.

En este último año y medio, después de que a lo largo del Gobierno de Nicanor Duarte Frutos el diálogo social fuera sustancialmente dejado sin instancias formales donde desarrollarse, a partir del 15 de agosto de 2008 las instancias formales de diálogo social volvieron a reactivarse de manera difundida.

En septiembre de 2008, por Decreto N° 197, se instaló la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil y también fue creada la Junta Consultiva de Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad. El 23 de febrero de 2009 se firmó un Acuerdo Tripartito “Programa Nacional de Trabajo Decente” entre Gobierno, empleadores y sindicatos y en mayo se abrió una Mesa de Diálogo Social Interinstitucional entre centrales sindicales y el Gobierno a fin de estudiar y revisar la Ley N° 1626/2000 de la Función Pública, una Mesa de Diálogo Social Interinstitucional entre centrales sindicales, sector empresarial y el Gobierno para el estudio y revisión del marco normativo del Sistema de Transporte del Servicio Público, y una Mesa Permanente Tripartita ad-honorem para la solución de problemas y conflictos laborales.

Finalmente hay que subrayar que el Paraguay tampoco ha ratificado todavía el Convenio OIT 144 sobre consulta tripartita, de 1976, considerado además como uno de los convenios prioritarios de la OIT.

A un nivel regional se puede citar la Declaración Socio-laboral del MERCOSUR de 1998, en cuyo artículo número 13 “los Estados Partes se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región...”

Así que, si bien la Constitución Nacional y la misma Declaración Socio laboral del MERCOSUR comprometen al Estado a la promoción del diálogo social, a más de algunas disposiciones sobre mecanismos de solución de conflictos no existen normativas vigentes que se refieran específicamente al diálogo social o a la concertación. En este sentido nos encontramos frente a un importante vacío normativo en lo que respecta a la materia, dado que existe sí un número importante de leyes, decretos y resoluciones sobre cuestiones muy puntuales, pero no hay una reglamentación general en lo que hace al diálogo social en el país.

### **3. Los actores del diálogo social**

#### **3.1 Organizaciones de trabajadores**

##### **3.1.1 Los sindicatos en la dictadura**

La instauración del régimen dictatorial (1954-1989) en el país caló profundamente en la organización de los trabajadores. Si bien existían condiciones previas que no contribuían a que el movimiento sindical paraguayo se constituyera en protagonista del contexto sociopolítico del país – carácter predominantemente agrícola de la economía y escasa industrialización – fue la persecución sistemática de la dictadura la que se encargó de asegurar la intrascendencia de la organización obrera en el país por varias décadas.

Así, con la asunción a la presidencia de la República del Gral. Alfredo Stroessner en 1954 se instaura el estado de sitio en forma permanente – derogando las garantías constitucionales – y empieza la represión contra el movimiento obrero. Ejemplo gráfico de la situación que se vivía en aquel entonces es el de la huelga general de 1958 que fue reprimida por el régimen. Desde entonces el derecho a la huelga y a la libre sindicalización fueron restringidos en la práctica hasta el fin de la dictadura, a pesar de que el país ratificó en 1962 el convenio N° 87 de la OIT (sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización) y que la Constitución Nacional de 1967 incluyera en sus Artículos 109 y 110 el derecho a la libre agremiación y a la huelga, respectivamente.

A partir de la huelga de 1958 el gobierno interviene la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT) – que desde entonces se transformará en el brazo corporativo del régimen – inmovilizando al movimiento sindical y convirtiéndolo en un actor subalterno. Formar sindicatos fuera del control de esta central oficialista era prácticamente imposible, tanto que



desde su creación en 1951 hasta 1979, a parte esporádicas experiencias inmediatamente reprimidas por el gobierno (como la Confederación Cristiana de los Trabajadores CCT en los años sesenta) prácticamente la totalidad de los sindicatos existentes se encontraban agremiados en la CPT, al ser la única central de trabajadores del país reconocida legalmente (Barboza, 1995: 71).

Finalizando la década de 1970 se empieza a abrir una pequeña brecha con el *Grupo de los 9*,<sup>3</sup> producto de esfuerzos de muchos años de intentos de estructurar alternativas a la situación imperante. Pero, no es hasta el 1 de mayo de 1985 cuando nace el Movimiento Intersindical de los Trabajadores (MIT), que se constituye en el referente del sindicalismo independiente y que enfrenta al régimen con diversas manifestaciones sistemáticamente reprimidas.

### **3.1.2 Reinstauración de la democracia y auge sindical**

Con el retorno de la democracia y el inicio de la transición el movimiento sindical se reestructura y alcanza su punto culminante. En el mismo año de la caída de la dictadura se crean la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Central Nacional de Trabajadores (CNT); fuerzas coaligadas en el MIT que se expresaron a través de estas dos centrales a partir de la reinstauración de la democracia. De todas formas, el movimiento de los trabajadores se consolida e inclusive juega un importante rol en las elecciones municipales de Asunción de 1991, consiguiendo su candidato la victoria como intendente de la capital. Además, representantes del movimiento de los trabajadores logran convertirse en Convencionales Constituyentes, lo que repercute en una nueva Constitución con muchas más garantías de orden laboral, siendo resaltante el hecho de permitir la sindicación, contratación colectiva y huelga en el sector público.

Así, con la recuperación de las libertades públicas y los cambios introducidos por la nueva Constitución Nacional, se incrementa de manera exponencial el número de trabajadores sindicalizados: en 1987 se encontraban organizados 20.815 asalariados del sector privado, número que se eleva hasta 120.000 en 1997, comprendiendo mayoritariamente a asalariados del sector privado y público (Céspedes, 2000: 19). Pero el salto más importante en cuanto a sindicalización se dio, sin lugar a dudas, en los primeros años de la transición: la afiliación sindical se incrementó en 82,6% entre 1988 y 1990, para volver a descender de manera notoria en los años siguientes (Rangel, 2005: 222).<sup>4</sup>

A pesar de que las organizaciones sindicales seguían siendo bastante débiles, principalmente debido a luchas internas y prácticas antisindicales aún existentes, la particular situación política y coyuntural les permitió alcanzar importantes logros. La promulgación del nuevo Código Laboral en octubre de 1993 es un indicador importante, pero más aún lo es la huelga

---

<sup>3</sup> El grupo de los 9 se conformó a finales de la década de 1970 y estaba compuesto por la Federación de Trabajadores Bancarios (FETRABAN), el Sindicato de Trabajadores de la Construcción ( SINATRAC), el Sindicato Nacional de Obreros Metalurgicos (SINOMA) el Sindicato de Empleados y Obreros del Comercio (SEOC) el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP). El sindicato de Trabajadores de Paresa (SINTRAPARESA), la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP), entre otros.

<sup>4</sup> Hay que señalar que más allá que el incremento resultó notable, en el 1988 en el Paraguay existía un movimiento sindical relativamente reducido por lo que se refiere al número de afiliados; en efecto nunca la incidencia de los trabajadores sindicalizado sobre la totalidad de los trabajadores urbanos fue muy alta en el país, tanto que una estimación posterior, de 1997, se señalaba una sindicación de solo el 9% de la PEA urbano (Céspedes, 2000: 19).

general del 2 de mayo de 1994, 36 años después de la última huelga general declarada en 1958.

La huelga general de mayo de 1994 fue la primera y más grande huelga general desde la reinstauración de la democracia en el país. Los medios de comunicación dieron gran cobertura a los preparativos y el desarrollo de la huelga misma, ayudando a que la medida resultara exitosa, ya que según crónicas de la época el acatamiento llegó a increíbles niveles del orden del 85 ó 90%. Aunque en realidad con la huelga nada se haya conseguido concretamente, los dirigentes principales pasaron a ser reconocidos como interlocutores válidos para el diálogo con los demás actores (Paredes, 2002), hecho que guarda gran relevancia. De todas maneras, los conflictos continuaron durante el año 1994, principalmente en torno al tema salarial y de las privatizaciones de las empresas del Estado.

Tras un año del éxito de la huelga de 1994, las centrales sindicales llamaron a repetir la experiencia. Pero a diferencia del año anterior, esta vez la carencia de preparación para la huelga fue notoria, contando además con una cobertura de prensa muy inferior en comparación con lo que había sido exactamente un año atrás, lo que no ayudó para nada. Todo ello fue desestimulando al movimiento sindical, que ante el anuncio del gobierno de un reajuste salarial del 15% (todavía muy inferior a lo reclamado por los trabajadores) decidió levantar la medida de fuerza. Esta fue ya una señal de debilidad del movimiento sindical, que además fue sumando descontentos ciudadanos, ya que luego del aumento salarial se dio un aumento mucho mayor en las tarifas de los servicios básicos, que llevó a que la ciudadanía vea como principales responsables de esta situación a los trabajadores organizados. De todas maneras la huelga general terminó realizándose en el mes de septiembre, contando también con un acatamiento elevado, pero ya sin el mismo entusiasmo y apoyo que había tenido la huelga de 1994.

Aunque en los primeros años de la vuelta a la democracia el movimiento sindical fortalecido se encontraba en su auge, la estructuración del mismo lo predestinaba a permanecer débil: la sindicación de los trabajadores se daba – y sigue dando hasta hoy – prácticamente de manera exclusiva por empresa, con un mínimo requerido por la Ley de 20 trabajadores, mientras que exige un mínimo de 300 trabajadores para formar sindicatos de una misma rama industrial. Esta estructura organizativa se debe también a la persecución sindical aún presente en muchos ámbitos laborales, ya que debido al riesgo de despido por formar parte de un sindicato y considerando la estructura del fuero sindical, nos encontramos ante la presencia de un “archipiélago de islas-sindicatos-microorganizaciones” (Céspedes, 2000: 18).

Además de este problema de atomización de sindicatos debe apuntarse que – como ya fue expuesto – la escasa industrialización del país en las primeras décadas del siglo XX que continúa hasta el presente y el régimen político dictatorial de cerca de 35 años que imperó en el país impidiendo el desarrollo de la libertad sindical determinaron que los trabajadores no tengan tradición histórica de organización, o que la tengan en manera muy reducida (Rangel, 2005: 228).

En cuanto a la participación de la mujer en este proceso, debe apuntarse que si bien la historia sindical paraguaya registra participación femenina desde comienzos del siglo XX, el acceso a puestos de dirección sindical, hasta hoy, es mucho más difícil para mujeres que para hombres. De igual manera, en 1990, el índice de participación femenina (sólo el 19% de las mujeres

trabajadoras se encuentran sindicalizadas) sigue siendo bastante inferior al de los hombres (34% de trabajadores hombres forman parte de un sindicato), identificándose entre las causas de esta situación el difundido estereotipo cultural de que las acciones organizativas y políticas corresponden a los hombres, además de la sobrecarga de tareas que implica para las mujeres combinar tareas productivas y reproductivas (Rangel, 2005: 223)

### **3.1.3 Crisis y estancamiento actual**

Esta debilidad y atomización del sindicalismo, a más de los conflictos internos y la progresiva pérdida de credibilidad de la dirigencia sindical, fue corroyendo las bases del incipiente sindicalismo independiente y democrático. Los sonados casos de corrupción de algunos de los principales dirigentes sindicales – caso del Banco Nacional de Trabajadores (BNT) y desviación de fondos para un proyecto comunitario proveído por la Central Vasca ELA, por ejemplo – contribuyeron de manera determinante a la pérdida de credibilidad del movimiento sindical paraguayo.

A partir de esta realidad, el nivel de sindicalización entre los asalariados fue bajando mientras que, paradójicamente, la cantidad de centrales sindicales se mantiene alta hasta hoy (CUT, CUT-A, CPT, CNT, CGT, CONAT, CESITP<sup>5</sup>), clara señal de la debilidad y disgregación actual del movimiento sindical, más aún considerando la existencia de algunos sindicatos de gran tamaño (sobre todo en el sector público) que no están afiliados a ninguna de ellas.

Se hace evidente entonces que nos encontramos frente a una organización sindical débil, incapaz de poder erigirse como representante de todos los trabajadores y luchar por la instauración del trabajo decente en el país, dado que ante tal cantidad de interlocutores – que raramente logran coordinar acciones entre sí – se dificulta el diálogo con el gobierno y/o los empleadores.

### **3.1.4 Las centrales sindicales en el diálogo social**

Aunque a partir del siguiente capítulo se analizarán en profundidad las distintas experiencias de diálogo social en el país, conviene hacer una breve mención en cuanto a la actuación del movimiento sindical en este marco.

Al respecto puede afirmarse que, tratándose de un actor en extremo debilitado, no puede esperarse que el mismo pueda imponerse o negociar en igualdad de condiciones con el empresariado y el gobierno. A más de esto, la falta de formación y experiencia en el tema muchas veces atenta contra los trabajadores, tal como se menciona en el análisis de la experiencia del Consejo Tripartito de Diálogo Social de 1999, donde se afirma que “la anarquía y la pobreza de la dirigencia sindical impiden una dedicación más seria en el seguimiento de los problemas”. (Bernis, 2003: 26)

Otro problema que obviamente repercute en el logro de consensos con otros actores y dentro del mismo sector sindical es el de la multiplicidad de centrales sindicales. Esto es identificado

---

<sup>5</sup> Siglas para: Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Central Unitaria de Trabajadores – Auténtica (CUT-A), Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), Central Nacional de Trabajadores (CNT), Central General de Trabajadores (CGT), Confederación Nacional de Trabajadores (CONAT), Central Sindical de Trabajadores del Paraguay (CESITP, ex Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo, CESITEP).

por diferentes actores entrevistados, principalmente por el actor gobierno pero también por los mismos trabajadores. Así por ejemplo, desde el gobierno se afirma que se hace muy difícil que para reuniones tripartitas a nivel nacional estén presentes representantes de las 7 centrales sindicales, y si están, que primeramente lleguen a un acuerdo entre ellas, por lo que muchas veces no pueden ser consideradas como interlocutores válidos.<sup>6</sup> Además conviene agregar el descreimiento actual de las centrales sindicales entre los trabajadores, lo que dificulta aún más que las mismas puedan llegar a un acuerdo que satisfaga a los trabajadores a quienes dicen representar, como hemos podido observar en entrevistas realizadas a trabajadores del sector privado industrial y empresas del Estado.

## **3.2 Organizaciones de empleadores**

### **3.2.1 El empresariado en la dictadura**

En los inicios del período dictatorial el empresariado estaba conformado por tres grupos distintos no precisamente articulados entre sí. Por un lado, estaban las sociedades de capital extranjero dedicadas a las explotaciones extensivas de bosques y a la ganadería; por el otro, estaban las empresas unipersonales vinculadas a la oligarquía terratenientes y ocupadas principalmente en las explotaciones forestal-ganaderas; y por último, las empresas comerciales e industriales asociadas a la pequeña burguesía nacional y vinculadas al mercado doméstico (Barboza, 1995: 106).

Las tres entidades – existentes hasta hoy en día – que nuclean a los empleadores ya existían antes de la instauración de la dictadura. Aunque se encuentran claramente identificadas, algunos de sus miembros pertenecen a más de una a la vez. Ellas son la Asociación Rural del Paraguay (ARP), creada en 1902, que es la más antigua y nuclea al sector ganadero, contando con más de 2000 asociados; la Unión Industrial Paraguaya (UIP), fundada en 1936 por industriales nacionales y extranjeros radicados en el país, orientada desde un principio a la exportación de productos primarios no elaborados; y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), fundada en 1951. Ésta última, si bien abarca todos los sectores económicos, se encuentra controlada por el sector comerciante.

A partir de la construcción de la represa de Itaipú se inicia una nueva etapa, caracterizada por el desarrollo del empresariado ligado a la banca, la finanza y los seguros. Otra rama empresarial que se formó y creció gracias a Itaipú fueron las empresas constructoras. Además, con el *boom* de la soja y el algodón comienza un nuevo tipo de desarrollo empresarial: las grandes empresas agrícolas que empiezan a expandirse por el territorio nacional.

Pero, este auge de empresas financieras, constructoras, agroexportadoras y ganaderas contrasta notablemente con el sector industrial, más tradicional, relegado por el régimen Stronista (Barboza, 1995: 108). Los principales aliados del régimen autoritario fueron los grandes productores y acopiadores agropecuarios – beneficiados a través de concesiones gratuitas de grandes extensiones de tierra y medidas de facilitación de créditos y exoneraciones impositivas –, los importadores – a través de una apertura comercial *sui generis* y tasas de cambio favorables – y los contratistas del Estado – monopolio de rentas

---

<sup>6</sup> Abog. Filemón Delvalle, Director del Trabajo. Entrevista realizada el 8 de febrero 2010

importante a través de la construcción de Itaipú. Es en este período en el que nacen las históricas relaciones gobierno-empresarios-grupos de poder económico (Masi, 2006: 21).

De esta manera se va creando una élite político-empresarial-rentista que se maneja de manera discrecional, no a través de reglas o normas sino a partir de cánones informales derivados de favores al régimen (Masi, 2006: 21), que fue enriqueciéndose con procedimientos delictivos, tales como contrabando, evasión impositiva, apropiación indebida de tierras fiscales, coimas, licitaciones arregladas, etc., por lo que han sido denominados como *lumpen-empresariado* por algunos teóricos (Palau, 1992: 361).

### 3.2.2 Transición y democracia

Los gobiernos democráticos siguieron sosteniendo, en gran medida, las heredadas relaciones con la mencionada élite político-empresarial-rentista, que siguió siendo fuertemente favorecida. Además el gobierno inmediatamente posterior al de Stroessner empezó haciendo algunas concesiones al empresariado en términos de políticas económicas, al tiempo que al gabinete del Ejecutivo ingresaban algunos conocidos empresarios (Barboza, 1995: 110). De esta manera, al mantener y favorecer a los mismos sectores dominantes del período anterior, a más de incorporarlos a la conducción económica del gobierno, éste último se volvió aún más permeable a sus demandas (Céspedes, 2009: 87).

De todas formas las relaciones gobierno-empresariado bajo el nuevo ordenamiento fueron tomando características propias. Se puede hablar entonces de dos actores principales: los representantes empresariales en el gabinete de gobierno con cierta influencia en las decisiones políticas y comerciales, y la élite rentista con fuertes lazos con el partido de gobierno (Masi, 2006:22). No se puede dejar de citar, además, a ciertos representantes empresariales en el congreso vinculados siempre al partido gobernante u otros partidos históricos con las mismas características que el de gobierno.

La gran influencia ejercida por el sector empresarial pudo notarse a inicios de la década de 1990, específicamente en el marco de la aprobación del largamente debatido Código Laboral. Así por ejemplo, cuando éste contaba ya con media sanción obtenida en la Cámara de Diputados, fue retirado por el entonces presidente Andrés Rodríguez, quien lo sustituyó por otro alineado a las exigencias empresariales (eliminación del salario mínimo, privatización de la seguridad social, eliminación de la estabilidad laboral a los diez años, entre otras). Si bien el congreso finalmente rechazó el nuevo proyecto, el presidente hizo un último intento dando su veto total y absoluto al código antes de concluir su mandato, aunque no consiguió su objetivo ya que bajo la presidencia de Juan Carlos Wasmosy el Código Laboral fue finalmente aprobado.

Si bien es cierto que también este sector se encuentra estructurado de manera inorgánica y que su característica principal es la individualidad – tanto a nivel de empresas de una misma rama como a niveles superiores – puede asegurarse que se trata de un sector claramente dominante (Barboza, 1995: 101-102) que aún mantiene ciertas prerrogativas que poseía durante el stonismo.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Véase CDE, Informativo Laboral N° 80, agosto de 1993

A más de las tres organizaciones de empleadores principales citadas más arriba (ARP, UIP y FEPRINCO) podemos mencionar la existencia de alrededor de 70 cámaras empresariales y asociaciones empresariales de distintas ramas, cuyos integrantes muchas veces participan en más de una a la vez, y nuevamente en las tres organizaciones principales. Si bien cuesta que las mismas articulen acciones para participar de mesas de diálogo social, la experiencia apunta a que sí pueden hacerlo cuando hay intereses superiores en juego: a partir del cambio de gobierno registrado en 2008 y el inminente riesgo de pérdida de ciertos beneficios, el sector empresarial consigue superar sus diferencias y unirse en *tractorazos* convocado por empresarios agrícolas pero que contó con el apoyo de gremios industriales y del comercio. Esto puede interpretarse principalmente como defensa al orden establecido, y no puede negarse que ha ayudado a que consiguieran sus objetivos.

### 3.3 El Estado

#### 3.3.1 Estructura y funcionamiento del Ministerio de Justicia y Trabajo

El Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) fue creado en 1948 (por Decreto N° 15.519 que reglamenta la Ley n° 15, del 13.08.48), eliminando así al Departamento Nacional del Trabajo que dependía del Ministerio del Interior. Desde entonces, la Dirección del Trabajo pasa a depender del MJT, que presenta una dualidad de funciones: por un lado se ocupa de la Justicia – centros penitenciarios – y de los registros del Estado Civil de las personas; y por el otro, se ocupa de las relaciones de trabajo y la seguridad social, careciendo ambas Subsecretarías de autonomía presupuestaria y siendo la última citada la que menos porcentaje del presupuesto destinado al MJT recibe<sup>8</sup>.

Ya bajo el gobierno de Stroessner se establecen el Código del Trabajo y el Código Procesal del Trabajo, ambos en 1961. A partir de éste último las cuestiones administrativas contenciosas individuales pasan a la Justicia del Trabajo, dependiente del Poder Judicial, para lo cual crea las magistraturas correspondientes. Al mismo tiempo crea también la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje (JPCA) para conflictos económicos del trabajo, así como para las huelgas y paros. La JPCA fue reglamentada por el Decreto N° 3.278 del 4 de marzo de 1964, recogiendo la normativa anterior del decreto N° 3.080 sobre conciliación y arbitraje obligatorio, lo que hacía imposible, en la práctica, la realización de huelgas (Barboza, 1995: 121).

Con la vuelta a la democracia y la nueva Constitución Nacional se empiezan a dar muchos cambios que ya fueron mencionados, ocurriendo lo mismo a partir de la sanción de un nuevo Código Laboral que derogó el anterior de 1961. Aunque el Código Procesal del Trabajo del mismo año continúe vigente, en la práctica, la JPCA ha desaparecido – no obstante oficialmente no se ha desintegrado – al convertirse el arbitraje ahora en voluntario según lo consagrado en la Constitución Nacional (Art. 97) y el Código Laboral de 1993 (Art. 329).

Si bien ya hace algunos años, debido a la ola flexibilizadora de las relaciones de trabajo imperante, se ha puesto en tela de juicio la tradicional función asignada al derecho

---

<sup>8</sup> El Viceministerio del Trabajo en el 2010 recibió un presupuesto de Gs. 13.144.604.900, siendo esto equivalente al 5,1% del presupuesto global del Ministerio de Justicia y Trabajo y al 0,08% del Presupuesto anual del conjunto del poder Ejecutivo. En el 2007 el presupuesto del VMT era de Gs. 6.081.478.422, es decir el 4% del presupuesto total del MJT que sumaba en ese entonces Gs.153.700.922.872.

administrativo del trabajo de controlar el cumplimiento de las normas mínimas establecidas por las leyes vigentes y de ejercer el rol de árbitro en los conflictos colectivos, la Constitución Nacional y el Código Laboral (Ley 213/93) mantienen esta función de *policía laboral* asignada a la autoridad administrativa del trabajo (Barboza, 1995: 115-116).

Así por ejemplo dentro de la Dirección General del Trabajo se encuentra el Área de Inspección, encargada de exponer los hechos comprobados ante una denuncia o petición empresa de trabajadores de realización de la inspección. Los encargados de evaluar los casos son únicamente los inspectores, y el hecho de haberse comprobado numerosos casos de corrupción entre ellos deja en relieve el grave problema de este departamento.<sup>9</sup>

Según declaraciones de autoridades del VMT a la prensa, considerando que teóricamente debería existir un inspector por cada 35 mil trabajadores – relación según la cual el VMT debería contar actualmente con 237 inspectores<sup>10</sup> - el número de inspectores es insuficiente para realizar los trabajos de inspección – en 2009 se señalaba la existencia de alrededor de 40 inspectores para todo el país, funcionando el servicio exclusivamente en Asunción, y a través de la entrevista realizada al Director del Trabajo en febrero de 2010 pudimos constatar que actualmente sólo hay 30 – y el nivel de formación de los mismos tampoco es el adecuado. Como inspectores se encuentran sólo en la capital del país, deben trasladarse hasta otras localidades para realizar las inspecciones, por lo que fiscalizaciones en ciudades distantes de la capital pueden resultar casi anecdóticas, mereciendo inclusive espacios en prensa<sup>11</sup>. En este marco, el 15 de octubre de 2008 se instaló la Junta Consultiva de la Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad Ocupacional, constituyéndose como instrumento coadyuvante en la actividad de inspección del trabajo. Se previó además una constante capacitación de los inspectores a través de un convenio con el Gobierno de España.

También se ha indicado que la actividad de inspección es muy reducida y que produce escasos resultados, ya que las infracciones a la normativa laboral aunque tengan sanciones pecuniarias relevantes, muy raramente son pagadas por los empresarios, que recurren inmediatamente al tribunal de apelación del foro laboral y sucesivamente hasta la Corte Suprema dando el vía a un proceso que puede durar 2-3 años y que muy raramente llega a concluirse, porque a través diferentes “chicanerías” los abogados de los empresarios consiguen las extinciones de las causas sin ninguna resolución en contra de sus asistidos.

Según declaraciones de autoridades del Viceministerio, si el empleador pretende impedir una inspección lo puede hacer y no recibe ninguna sanción por eso, lo que los obliga a recurrir a trámites judiciales que son lentos. No existe programación de la visita de los inspectores, sólo visitan empresas sobre las que hay denuncias. Una gran limitación señalada en estudios previos y confirmada por las autoridades es la falta de viáticos para realizar inspecciones, cuestión que recién se planteó en el presupuesto del año 2010. En cuanto a vehículos, históricamente el Área de Inspección nunca había contado con uno, por lo que la adquisición

---

<sup>9</sup> En 2009, 6 inspectores fueron puestos a disposición de la Dirección de Recursos Humanos del MJT luego de haber sido filmados recibiendo coimas para no denunciar irregularidades en empresas inspeccionadas. Véase diario Última Hora del 4 de marzo de 2009 y diario La Nación del 30 de marzo de 2009. Para más casos: Última Hora y ABC, 27 de agosto 2009

<sup>10</sup> Véase Diario Última Hora del 23 de abril de 2009

<sup>11</sup> Sobre fiscalizaciones en Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero y Encarnación, véase Última Hora, 27 de abril de 2009

de una camioneta en enero de 2010 para fiscalizaciones en todo el territorio nacional fue considerada como un importante – aunque obviamente limitado – avance en este departamento.<sup>12</sup>

Aunque según declaraciones de las actuales autoridades de la institución la misma esté mejorando de a poco, algunos dirigentes sindicales siguen sintiendo un cierto recelo o inclusive mantienen una percepción negativa sobre el tema de las inspecciones. Algunos siguen relacionándolas mucho con actos de corrupción, como puede verse en una declaración hecha por un trabajador industrial: “Cuando venían a hacer inspecciones la patronal se oponía a que los dirigentes sindicales participen como veedores, y finalmente los inspectores aceptaban asentar en las actas que todo estaba bien, que no había ningún problema.” Misma opinión, aunque más anclada al pasado y con esperanzas de que haya cambiado presentó un profesional que investigaba sobre estos temas: “La fiscalización de los conflictos, los arreglos que había entre los fiscalizadores y las empresas, eso era cosa común allí dentro del VMT. Yo espero que eso haya cambiado.”<sup>13</sup> Por su parte, un representante de una de las centrales sindicales apuntó más bien al problema estructural del VMT: “El VMT no tiene las armas necesarias para apretar fuerte al empresariado, no son policías de cumplimiento de leyes.”<sup>14</sup> Esta situación es reconocida por las autoridades del VMT, como nos señalaron directamente durante una entrevista “Nosotros entendemos que estructuralmente está mal diseñado el VMT, hay superposición de funciones, alto índice de corrupción, existen funcionarios sin capacitación, existe una autoestima muy baja en los funcionarios que hace que sean fácilmente corrompibles, los salarios son muy bajos, y además existe una desorganización administrativa que de a poco estamos reorientando.”

Otra área contemplada dentro de la Dirección del Trabajo es la de Mediación. El procedimiento de mediación se inicia con la denuncia de los trabajadores, a partir de lo cual se convoca a conciliación al empleador. Si éste no concurre hasta dos veces se levanta un acta de incomparecencia y los trabajadores tienen la posibilidad de solicitar una inspección laboral. En el caso de haber comparecencia pero no encontrarse solución o acuerdo, se levanta un acta y las partes pueden acudir a los tribunales. Cabe resaltar que la mediación puede terminar sin generar obligación para las partes.

A un nivel general se constata una gran debilidad institucional y limitación administrativa en el VMT. La falta de funcionarios capacitados, infraestructura y coordinación hace que la visión general de la ciudadanía sea de poca confianza hacia la institución. Aunque en el último año y medio (bajo el nuevo gobierno) se hayan iniciado campañas y programas que contaron con gran difusión y apoyo, a la vez que se iniciaron ciertas reformas y mejoras en algunos espacios, falta ajustar las funciones de algunas áreas y formar mejor a los recursos humanos. Si a esto sumamos el problema de orden presupuestario, se evidencia que el problema de esta Subsecretaría de Estado no es menor, y que poder superar sus dificultades no será muy fácil sin voluntad política.

---

<sup>12</sup> Véase Última Hora y ABC del 20 de enero 2010

<sup>13</sup> Entrevista realizadas en el marco de esta investigación, en febrero de 2010.

<sup>14</sup> Entrevista realizadas en el marco de esta investigación, en febrero de 2010.



### 3.3.2 El Estado como actor en el Diálogo Social

Como bien es apuntado por Rosebaum (2001: 76), el Estado desempeña diversos roles en el sistema de relaciones colectivas de trabajo: por un lado, posee un papel regulador de los derechos colectivos, por otro, le compete la vigilancia y es contralor del cumplimiento de normas laborales (Estado-gendarme), y además tiene funciones propias a su condición de juez.

Así por ejemplo, a más de lo mencionado en el ítem anterior – funciones de inspección principalmente – al Estado le es propia la función de actuar como juez o mediador entre la parte empleadora y trabajadora. Desde esta posición es que se encarga de convocar y llevar adelante mesas de diálogo, comisiones y reuniones tripartitas de alcance nacional o de más reducido alcance, adoptando estos roles tanto con trabajadores del sector privado como público.

Pero en la función pública el Estado también asume un rol de “patrón”, y por esto debe saber conjugar su rol “superpartes” con el rol de actor en este caso específico, actuando siempre con afán de concretar acuerdos compartidos con los trabajadores sin buscar imponer su visión específica y particular aprovechando de ser en este ámbito potencialmente “juez y parte”.

Además de ser mediador entre los actores laborales, el Estado puede y debe asumir a nivel nacional también otro rol: el de impulsor de propuestas de concertación social global con los actores laborales que permitan, a través del diálogo, desarrollar acuerdos generales sobre temas de importancia estratégica para el desarrollo socioeconómico de todo el país: desde acuerdos sobre el sistema de seguridad social, entendimientos acerca de la flexibilización laboral, hasta pactos sobre las grandes reformas sociales que puedan incidir en las relaciones laborales o en las condiciones económicas del empresariado o de los trabajadores.

Desafortunadamente, justamente acerca de este último rol, se registran límites notables en la acción del Poder Ejecutivo en Paraguay, donde este, aunque tenga como rol propio la guía del Estado, nunca participa directamente en las mesas de negociación, sino se hace “representar” por una de sus partes: el Viceministerio del Trabajo en el diálogo con los actores del sector privado y la Secretaría de la Función Pública en el diálogo con el actor sindical del sector público; pero dejándolo finalmente sin la capacidad de tomar decisiones en representación del Poder Ejecutivo en estas instancias.

Abundan ejemplos de resultados de procesos de diálogo liderados por el VMT que quedan en “solicitar al Poder Ejecutivo...”, sin que los representantes del mismo Poder Ejecutivo presentes puedan asumir esa tarea. Además, se dan otros casos en los que mientras se discutía de algo en las mesas de diálogo, el poder legislativo o el ejecutivo ya se encontraban sancionando y promulgando leyes, desconociendo el proceso que a otras instancias se estaba dando (Bernis, 2003: 30).

También en el caso de la SFP se puede citar el caso del diálogo empezado y suspendido con el movimiento sindical del sector público sobre la implementación de una nueva legislación de la función pública (septiembre-diciembre 2008), en el cual la mesa instalada, según declaraciones de la misma SFP no podía “decidir nada” sino trasladar las resoluciones tomadas a la atención del Consejo de los ministros.

Esta falta de asunción directa de un rol protagónico por parte del Poder Ejecutivo en el diálogo social nacional, siempre delegando su rol a organismos específicos (VMT y SFP) pero dejándolos finalmente sin efectivo poder decisorio, ha limitado fuertemente en estos años la posibilidad de concertar grandes acuerdos nacionales tripartitos en el país; en cuanto a las mesas de diálogo instaladas se transformaban indefectiblemente no en mesas de negociación donde encontrar soluciones compartidas, sino en espacios de “debate abierto” donde discutir sin concretar, situación esta que finalmente hacía perder rápidamente el interés de los actores sociales en su participación frente a la definitiva ausencia de algún tipo de resultados que podía concretarse en estas.

Esta falta de efectivo compromiso al diálogo y a la concertación por parte del Gobierno acerca de las grandes temáticas económica y sociales del país frente a los actores sociales, ha sido sin duda, como veremos más adelante en el curso de nuestro análisis, una de las causas principales del bajo nivel de diálogo social actualmente existente en el Paraguay.

#### **4. El Diálogo Social nacional**

Como se ha señalado anteriormente, el diálogo social tiene diferentes niveles de ejecución: nacional, por rama, por sector, por empresa/institución; y también diferentes instrumentos de implementación: mesas de diálogo nacionales, contratación colectiva, tripartitas a nivel de empresa/institución. A partir de este capítulo nos ocuparemos de describir la realidad del diálogo social en el Paraguay, a partir de esta última subdivisión citada y empezando a analizar justamente en este capítulo el desarrollo del diálogo social a nivel nacional a través de las diferentes mesas de diálogo (y de sus resultados) que han sido implementadas desde el inicio de la transición democrática hasta hoy.

A continuación presentaremos las diferentes experiencias tripartitas a nivel nacional: mesas, comisiones y consejos que fueron instituidos y llevados a cabo en estas dos décadas con el fin de acordar líneas de acción nacionales, para determinar el rumbo que debía darse al país en cuestiones de política laboral, de empleo, seguridad social, economía, e inclusive temas más amplios y que pertenecen a otras esferas.

Antes de empezar nuestro análisis de diálogo social a nivel nacional consideramos oportuno citar brevemente las primeras instituciones que previeron un órgano tripartito en su manejo y dirección.

Tal es el caso del Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social (IPS), integrado por un representante del MJT, un representante de los empleadores, uno de los trabajadores asegurados y uno de los jubilados y pensionados del instituto. Dicho consejo se rige por las Leyes 1850/70 y 98/92, que determinan su finalidad de dirigir y administrar la institución.

También el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), creado por Ley 253/71, se constituye a través de un Consejo tripartito, integrado por representantes de los trabajadores, empleadores y el estado; siendo el responsable un Director General nombrado por el Poder Ejecutivo. Entre las principales atribuciones de la institución se encuentran las de organizar y coordinar un sistema nacional de promoción profesional, autorizar la creación y el

funcionamiento de instituciones privadas para formación profesional de los trabajadores, proyectar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional y desarrollo gerencial. El SNPP depende del MJT, pero cuenta con recursos autónomos, ya que se financia con el 1% del total de los salarios abonados. Se le critica que es muy dependiente de financiaciones externas, además que no se encuentra vinculado a otras dependencias del mismo MJT, como el Servicio Nacional de Empleo (SENADE), siendo notoria la falta de coordinación de políticas entre ambos.

La valoración de este órgano tripartito de consulta, así como de otros, no apunta hacia un buen funcionamiento o cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados. Así, en artículos escritos entre 1987 y 1990 se señala que en principio el tripartismo estaba presente, pero que en los órganos tripartitos siempre predominaba una gran cantidad de agentes y/o representantes de instituciones estatales. Es así que en última instancia era siempre el gobierno el que terminaba decidiendo, “como es el caso del Consejo Nacional de Salarios Mínimos o de la JPCA” (Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje) (Céspedes, 2009: 42).

Además, según declaraciones de personas que pertenecieron al MJT, el SNPP cuenta además con un problema legal: en el año 2000, por la Ley 1652 fue creado el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), del cual el SNPP sería el brazo ejecutor. La falta de nombramiento del Secretario Técnico Ejecutivo hace que el SNPP no pueda trabajar correctamente.<sup>15</sup> Actualmente, según fue explicitado por el Director del Trabajo en una entrevista realizada en el marco del presente trabajo, se está apuntando a que el Estado pueda subsanar el déficit de capacitación. En ese sentido el SINAFOCAL y el SNPP se encuentran abocados a la tarea de fortalecer su malla curricular y de hacer extensiva la capacitación de modo a cubrir la demanda en cuanto a mano de obra capacitada.<sup>16</sup>

El art. 252 del Código Laboral (Ley 213/93), instituye el Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CONASAM), también de composición tripartita. Se encuentra presidido por el Director del Trabajo e integrado por tres representantes del Estado, tres representantes de los empleadores y tres de los trabajadores. Tiene la función de proponer la escala del salario mínimo y elevarla al Poder Ejecutivo para su posterior consideración; aunque según críticas y análisis de la misma OIT, su procedimiento reglamentado se encuentra obsoleto, y en la práctica el Poder Ejecutivo fija el salario mínimo: aquí se discute solamente cómo llegar al 10% y no las alteraciones de las condiciones, es decir, su función está limitada a aprobar el parámetro de subida señalado por el Banco Central y no se debate sobre otros elementos que pueden tenerse en cuenta para la variación. También se apunta que el Consejo podría asumir otras funciones, tales como ser contralor de la aplicación o cumplimiento efectivo de los salarios mínimos.

#### **4.1. Experiencias de diálogo social nacional en la década de 1990**

Ya yendo al análisis de Mesas convocadas específicamente para la instauración del diálogo social a nivel país, la experiencia que puede considerarse como un hito en lo que a Diálogo Social se refiere es el Seminario Nacional sobre Diálogo Social y Tripartismo en el Paraguay

---

<sup>15</sup> Entrevista realizada en febrero de 2010 al Abog. Jorge Luis Bernis, Viceministro del Trabajo en el Gobierno de González Macchi; ex Asesor Jurídico del MJT (2008-2009)

<sup>16</sup> Entrevista realizada en febrero de 2010 al Abog. Filemón Delvalle, actual Director del Trabajo.

llevado a cabo los días 12 y 13 de octubre de 1994, con el apoyo del PNUD y de la oficina de la OIT para Argentina, Paraguay y Uruguay.

Cabe recordar que 1994 fue un año muy conflictivo en la escena laboral, ya que fue en mayo del mencionado año cuando se llevó a cabo una huelga general en el país luego de casi 40 años de haberse realizado la última. A esta huelga siguieron conflictos por reajustes salariales, a lo que el gobierno concedió un 10% de aumento en julio. Pero, un mes más tarde, las centrales convocaron a una nueva huelga general para el mes de noviembre, considerando que el ajuste era una burla, ya que según ellas la pérdida salarial acumulada estaba en el orden del 34%. Otro tema muy debatido y que desencadenó muchas protestas fue el de la privatización de las empresas del estado, que también tuvo lugar en 1994.

Es entonces en este escenario que fue llevado a cabo el Seminario sobre Diálogo Social y Tripartismo, cuyo resultado fue la Declaración de San Bernardino suscrita por los participantes, entre los cuales se puede citar a representantes del MJT, de la CUT, de la CNT, de la CPT y de la FEPRINCO. En la declaración se acordó crear un marco de diálogo social tripartito para el estudio de temas que interesaban al país, además de la creación de una instancia tripartita de conciliación, mediación y arbitraje voluntario. Aquí cabe recordar que la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje había sido suprimida, al menos en la práctica, luego de que la nueva Constitución Nacional de 1992 y el Código Laboral de 1993 hayan eliminado el arbitraje obligatorio, sin crear nuevas instancias para dirimir conflictos colectivos e implementándose, de hecho, reuniones tripartitas en el VMT sin sustento legal, como se verá más adelante. En la Declaración se acordó además reemplazar al actual MJT por un Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cosa que hasta hoy día no ha podido concretarse. En cuanto a valoraciones de la Declaración de San Bernardino, vemos que el Abog. Jorge Luis Bernis, en una publicación en el año 2003 califica ésta tan sólo como “una manifestación de buena voluntad y un poco para agradar a los organismos internacionales que financiaban estos seminarios” (Bernis, 2003: 32).

Lo cierto es que al menos desde esta experiencia se empezó a poner en práctica un nuevo estilo de relacionamiento entre actores sociales mediante la instalación de diversas mesas tripartitas que tuvieron diferentes niveles de éxito, aunque raras veces resultados concretos.

El siguiente paso de este incipiente proceso fue la firma, en el mes de abril de 1995, de un Acuerdo entre el gobierno, organizaciones de trabajadores y empleadores con el fin que consolidar las instituciones de modo a afianzar el Estado de derecho y fortalecer la democracia del país (Guizio, 2005: 44). La importancia de este acuerdo radica en que el mismo se constituyó en la ratificación de las partes de su convicción de que el diálogo social y la negociación son los mejores instrumentos para atender los problemas sociales, así como su compromiso de recurrir al diálogo y la negociación para la solución de problemas y conflictos (Morgado, 2000: 34). Según este acuerdo las partes se comprometieron a instalar y/o reactivar mesas tripartitas de diálogo sobre los siguientes temas: política salarial, política de empleo, seguridad social, reforma del Estado, MERCOSUR, legislación laboral, educación y globalización de la economía. Pero estas mesas nunca fueron instaladas en la práctica, es más, según crónicas sobre el tema nunca se llegó a armar al menos una propuesta sobre alguno de los temas, calificándose esta experiencia de desastrosa (Paredes, 2002: 121).

Para ubicarnos en el contexto de la firma del acuerdo cabe apuntar que el mismo fue elaborado en el marco de una huelga general programada para el 2 de mayo del mismo año. Ante un reajuste salarial del 15% más la firma del mencionado acuerdo, con la promesa de debatir problemas de fondo, la huelga fue levantada. Pero, al no concretarse el diálogo, al darse un aumento de las tarifas públicas (agua y electricidad) muy superior al porcentaje del aumento salarial y luego de un brutal desalojo en un asentamiento campesino que acarreó la muerte de un joven, las centrales CNT y CUT convocaron nuevamente a una huelga general que se llevó a cabo el 25 de septiembre de 1995.

Ya al año siguiente, habiéndose agravado las condiciones del año anterior con la crisis financiera, las cuatro centrales sindicales (CUT, CNT, CPT y CESITEP) llamaron a una jornada de protesta el 28 de marzo, siendo los reclamos principales el reajuste salarial del 31%, convocatoria a referéndum sobre privatizaciones, aprobación del estatuto del funcionario público, cumplimiento de todos los acuerdos, y solución para los problemas de los campesinos.

En respuesta a estos pedidos, a través del decreto N° 13033 del 16 de abril de 1996, se creó la Comisión Intersectorial para el estudio y consideración de los reglamentos planteados por las centrales nacionales de trabajadores; integrada por representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empleadores. La metodología de trabajo a ser utilizada era la de conformación de grupos de trabajo con temas específicos, entre ellos algunos de los reclamos de los trabajadores, tales como Normas Laborales y Salario, Empleado Público, Trabajador Autónomo, Reforma del Estado, Integración en el MERCOSUR. Además, cabe recordar, el gobierno concedió también en abril un reajuste salarial del 10%, monto que no fue aceptado por las centrales, quienes decidieron llevar adelante otra huelga el 2 de mayo.

Esta huelga general del 2 y 3 de mayo de 1996 nuevamente desembocó en una mesa negociadora tripartita, el 30 de mayo, donde se deberían tratar los siguientes temas, entre los cuales volvemos a encontrar algunos de los ya previstos en las mesas anteriores: leyes laborales, propiedad privada, reajuste salarial del 10%, seguridad social y formación profesional. La mencionada mesa nuevamente no alcanzó sus objetivos, terminando con el retiro de los empresarios antes de alcanzar la segunda quincena de junio.

Pero fueron sobre todo los últimos años de la década del 90 los que se demostraron marcadamente ricos en la creación de Consejos, Comisiones y Mesas de diálogo de carácter tripartito. Es así que, se creó el Consejo Nacional Tripartito de Política Laboral, por Decreto N° 20829 del 28 de abril de 1998, un organismo que se constituye en asesor permanente con carácter consultivo y de participación tripartita del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Con el Decreto 21403 del 11 de julio del mismo año se instituye la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Trabajo, que tiene a su cargo promover la igualdad de participación de la mujer en el trabajo, al tiempo de velar por su respeto y protección promoviendo la equidad con respecto al varón. Dicha comisión fue conformada un par de años más tarde, según Resolución N° 342 de fecha 25 de mayo de 2000. Funciona en el VMT, con representantes del sector empleador y sindical. Según estudios previos, su misión es identificada como importante y necesaria por trabajadores y empleadores, y puede interpretarse que también es así por parte del mismo gobierno, considerando que en el programa de Trabajo Decente instituido por el Gobierno Nacional en 2009 se menciona la

importancia de fomentar el diálogo social a través del fortalecimiento de diversas instancias, entre ellas, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades.

Llevando este análisis a nivel regional debemos mencionar la Declaración Socio-laboral del MERCOSUR de 1998, cuyo artículo número 13 recita “los Estados Partes se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región...”. Se instalan a nivel regional diversos organismos de carácter tripartito y promotores del diálogo social, tales como el Foro Consultivo Económico y Social – único órgano de competencia laboral previsto en los tratados fundacionales, integrado por centrales sindicales, cámaras empresariales, consumidores, profesionales, medios de comunicación social y otros –, el Subgrupo de Trabajo SGT N° 10 – órgano tripartito encargado de considerar asuntos laborales de integración y formular propuestas, integrado por representantes de los Ministerios de Trabajo, centrales sindicales y cámaras empresariales –, así como la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, también de composición tripartita, compuesta por doce miembros titulares, correspondiendo tres a cada Estado Parte del MERCOSUR, los que deben pertenecer respectivamente a los sectores gubernamental, empleador y trabajador<sup>17</sup>, siendo su finalidad la de promover la aplicación de los derechos fundamentales establecidos en la citada Declaración (Giuzio, 2005: 42)

En 1999, a partir de la Resolución 131 del MJT, se instala el Comité Asesor de Trabajo Infantil cuya finalidad es la de asesorar en las políticas de lucha contra el trabajo infantil; el Comité, por primera vez, estaba integrado no sólo por representantes del gobierno, representantes de los trabajadores y empleadores, sino también por representantes de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales, ampliando así los interlocutores del diálogo social.

También en 1999 se instauró el Consejo Tripartito de Diálogo Social, considerado por muchos como la experiencia de diálogo social más importante del país en la década de 1990, llevada a cabo en base al interés del Gobierno de Unidad Nacional encabezado por Luis Ángel González Macchi de fortalecer “el diálogo social con todos los actores sociales, a fin de buscar soluciones para enfrentar los urgentes problemas socioeconómicos del país”<sup>18</sup>. Al analizar la coyuntura de aquel entonces, no puede desvincularse la conformación de este Consejo de los sucesos del “marzo paraguayo” en el cual los sectores sindicales tuvieron su propio protagonismo.

También en los últimos años de esta década se conformó la Comisión Nacional Tripartita de Normas Internacionales – comité asesor para la conferencia Internacional de Trabajo de la OIT – y la Comisión Tripartita de Empleo, ésta última formada en septiembre de 2000, encargada de elaborar y presentar políticas de empleo y formación profesional.

Con respecto a este periodo muy rico de actividades relacionadas al diálogo social, cabe señalar que los citados Consejos, Comisiones y Mesas de Diálogo de carácter tripartito que

---

<sup>17</sup> Véase <http://www.observatorio.net/estudios/memorias.asp?tab=2>

<sup>18</sup> Véase Memoria N° 1, año 2001 Presentada por el Gobierno de Paraguay a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, disponible en <http://www.observatorio.net/pdfroot/dsl/memorias/dialogoPar.pdf>

fueron conformándose contaron con diversos grados de aceptación – según la coyuntura – y en resumidas cuentas carecieron de continuidad, en primer lugar debido a la primacía de los intereses contrapuestos sobre la disponibilidad efectiva a encontrar soluciones comunes, y en segundo lugar porque muy raramente en estas se conseguía concretar algún resultado efectivo. Según publicaciones de la época, las centrales sindicales que en un primer momento siempre acudieron a la convocatoria, se retiraban al poco tiempo esgrimiendo el argumento de “escasos o casi nulos resultados” del proceso de diálogo, a la vez que criticaban la carencia de capacidad de decisión de los representantes gubernamentales, una situación que ya señalamos anteriormente.<sup>19</sup>

De hecho la poca duración y la falta de continuidad de estas experiencias se debieron en buena parte al hecho que el gobierno convocaba a negociaciones tripartitas básicamente sólo ante inminentes conflictos mayores, tales como huelgas generales, o después de las mismas según su alcance. En relación a ello, vemos que para algunos autores esto es natural, debido a que el diálogo social se da principalmente para intentar encontrar soluciones ante determinadas coyunturas, lo que nos lleva a vincularlo con situaciones de crisis sociales, económicas y hasta políticas (Denis, 2005: 112).

Pero, lo que ocurría en Paraguay era que el gobierno sólo convocaba a mesas de diálogo para intentar “desactivar” el conflicto, y una vez que las partes firmaban algún tipo de acuerdo, lo que usualmente sucedía era que iba disminuyendo paulatinamente la importancia otorgada al diálogo por parte de ambos actores y las mesas de dialogo se diluían hasta desaparecer (Céspedes, 2000: 11).

#### **4.1.1. La experiencia del Consejo Tripartito de Diálogo Social**

El Consejo Tripartito de Diálogo Social (CTDS), instaurado el 11 de agosto de 1999 fue considerado como la experiencia de diálogo más importante en la Memoria del año 2001 presentada por el Gobierno de Paraguay a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR. Entre las funciones de este organismo, definidas en su reglamento interno, pueden citarse las siguientes: debatir el Plan de Desarrollo Económico y Social presentado por el Gobierno Nacional, actuar como árbitro de consulta tripartita sobre temas relacionados con la política laboral, económica y social, presentar propuestas de proyectos, anteproyectos de Ley y decretos que afecten a la política laboral, económica y social, presentar propuestas al Gobierno Nacional sobre temas socioeconómicos y laborales sometidos a su consideración, a la vez que formular propuestas sobre el Plan de Anual de Actividades del MJT, específicamente en el área del VMT.

El consejo estaba conformado por representantes del gobierno – principalmente del MJT, y según temas tratados, representantes del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Secretaría Técnica de Planificación (STP), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), Banco Central del Paraguay (BCP), etc. – representantes de los principales gremios empresariales – FEPRINCO, UIP, Cámara y Bolsa del Comercio, ARP, Asociación de Microempresarios y Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC) – y representantes las centrales sindicales – CUT, CNT, CGT, CPT, CESITEP. Se mantuvieron numerosas reuniones tripartitas durante los años 1999 y los primeros de la década del 2000,

---

<sup>19</sup> Véase CDE, Informativo Laboral N° 85, enero de 1994 y Anuario Laboral 2006.

suspendiendo definitivamente sus actividades en el 2003 con la asunción del Gobierno del nuevo Presidente Nicanor Duarte Frutos.

Entre los temas tratados vemos repetirse otros ya mencionados en experiencias anteriores: privatizaciones, política de empleo y salarios, seguro médico para funcionarios públicos, propuestas para una nueva ley de funcionarios públicos, política financiera y política social. Los principales acuerdos consensuados a través del Consejo, según la mencionada Memoria del año 2001 presentada a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR fueron los siguientes<sup>20</sup>:

- Solicitar al Presidente de la República la suspensión de los efectos de la resolución del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) sobre la concesión al sector privado del sistema de telefonía inalámbrica, en sesión del 18 de agosto de 1999.
- La creación de un Instituto de Diálogo Social Tripartito, que debería apoyar al Consejo y tendría el objetivo de estudiar los temas laborales, erigiéndose como instancia de formación, investigación, análisis y banco de datos estadísticos socioeconómicos, en fecha 25 de agosto de 1999.
- La reforma de la Ley 200 del Funcionario Público, creando la carrera administrativa e implantando un sistema de capacitación permanente, en fecha 21 de octubre de 1999.
- Impulsar el programa de viviendas populares para disminuir el déficit ocupacional y generar más empleo, el 21 de octubre de 1999.
- Aprobación del anteproyecto legislativo “Normas Especiales para Empresas del sector industrial que adeudan a las entidades de crédito regidas por la Ley N° 861/96, controladas y supervisadas por el BCP”, el 21 de octubre de 1999.
- Aprobación de un Decreto que contemple ayuda estatal para el pago del seguro médico del Funcionario Público, el 21 de octubre de 1999.
- Propuestas sobre la política de salarios y sobre el salario mínimo, el 21 de octubre de 1999.

De los proyectos consensuados que fueron entregados al Gobierno, específicamente a la Presidencia de la República, éste se comprometió solamente a estudiar dos de ellos (Morgado, 2002: 35). De esta manera los únicos resultados tangibles alcanzados por el CTDS fueron:

- Suspensión, por parte del Presidente de la República, de los efectos de la resolución de CONATEL sobre concesión al sector privado del sistema de telefonía inalámbrica, el 15 de agosto de 1999.
- El Decreto N° 6388 “Por el cual se establecen disposiciones reglamentarias relacionadas a la administración de la ayuda estatal proveída para el pago del Seguro Médico del Funcionario Público”, en fecha 29 de noviembre de 1999.
- Compromiso de la Presidencia de la República para la construcción de 1000 viviendas populares a través del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), en fecha 29 de noviembre de 1999.
- Compromiso de la Presidencia de la República para la creación de un Fondo Especial para apoyar el Proyecto de Refinanciación de Deudas de las Empresas en los Bancos intervenidos, también en la misma reunión en fecha 29 de noviembre de 1999.

---

<sup>20</sup> Para mayor precisión se recurrió a un Informe elaborado por la Secretaría del Consejo Tripartito de Diálogo social, a cargo de Jorge Luis Bernis como director del Proyecto. El mismo no ha sido publicado, pero fue facilitado por el Abog. Jorge Luis Bernis, Viceministro del Trabajo en el período 1999-2002.



Opiniones sobre los efectos del diálogo social en esos años podemos conocer a través de la Encuesta de opiniones y actitudes de dirigentes empresariales y sindicales hacia el diálogo social elaborada en 1999 en el marco de las actividades del Consejo Tripartito de Diálogo Social (CTDS).<sup>21</sup> En esta encuesta resalta que en ese entonces 80% de los empresarios y sindicalistas encuestados manifestaron que el diálogo social contribuye mucho a la gobernabilidad democrática del país, a la modernización de la sociedad paraguaya y a la reducción de la conflictividad social. Pero el porcentaje bajaba abruptamente cuando la pregunta se dirigía directamente hacia la experiencia concreta del CTDS: sólo 31% de los empresarios y 42% de los sindicalistas consideraron que ésta había sido una experiencia válida para los objetivos para los que fue creada.

Cabe señalar que el citado informe elevado a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR no se inhibía en indicar las dificultades encontradas para la instalación del diálogo social en el país, siendo la más resaltante la falta de existencia de mecanismos institucionalizados que permitiesen hacer efectivas las resoluciones de la mesa.

Sobre el punto, un análisis de esta experiencia elaborado por el VMT de aquél entonces se apunta que, según como se fue desarrollando el diálogo, lo discutido en el CTDS parecía un mero cambio de impresiones, “más o menos continuo y más o menos institucionalizado”, pero sin producir resultados concretos. Es más, el actor gobierno parecía no ser un actor único, ya que mientras se debatía sobre seguridad social en el CTDS, “la seguridad social andaba a los tumbos, el poder legislativo no tenía intenciones de cambiar el sistema, el poder judicial quería su propia caja y el poder ejecutivo dejaba al IPS y a toda la seguridad social en manos de Dios” (Bernis, 2003: 30).

En consonancia con lo anterior se apunta una marcada pérdida de representatividad de los actores involucrados en las mesas de diálogo, que sumada a la falta de un marco normativo que definiera el alcance y nivel de incidencia de los temas consensuados terminaba sin producir resultado alguno en políticas públicas o normas especiales.

En cuanto a los compromisos asumidos por el Presidente de la República – en concreto la construcción de 1000 viviendas populares y el decreto que instituía el seguro médico público para el sector estatal – ninguno pudo ser implementado por obstáculos en el Ministerio de Hacienda (Bernis, 2003: 34). Nuevamente notamos aquí la falta de coherencia del actor gobierno, que mientras se compromete a llevar a cabo ciertas acciones, luego desconoce en otras instancias los compromisos previamente asumidos, perdiendo así el diálogo social toda la confianza que podrían haber tenido los demás actores.

Un último ejemplo que podemos agregar es lo que sucedió con la Ley de la Función Pública, ya que “cuando la mesa de diálogo [...] se disponía a analizarla, organismos competentes del Estado, llámese Ejecutivo o Parlamento y sancionaban y promulgaban leyes, a contramano de los consensos logrados en la Mesa.” (Bernis, 2003: 36).

#### **4.2. El diálogo social en el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos**

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*

El diálogo social, aunque con los límites que acabamos de señalar, estuvo ininterrumpidamente presente en el debate político nacional desde 1994 hasta el 2003 para interrumpirse abruptamente a partir de ese año, y por toda la duración del mandato del presidente Nicanor Duarte Frutos.

En efecto, durante su presidencia, Nicanor Duarte Frutos se mostró absolutamente contrario a esta herramienta de reducción del conflicto social y apuntó exclusivamente al diálogo interpartidario como instrumento de concertación social; buscando que los actores sociales dirimiesen sus conflictos dentro de su propia estructura partidaria de referencia, renunciando en este sentido a cualquier tipo de autonomía o independencia. Actitud ésta que podríamos hasta calificar de antihistórica si consideramos que a nivel mundial hace ya muchas décadas que los actores sociales actúan fuera de los condicionantes partidarios (Lachi, 2004: web).

De todos modos hay también que admitir que esta posición del Gobierno de Nicanor Duarte Frutos resultó enormemente facilitada por la extrema debilidad del movimiento sindical durante su gobierno, llegando el mismo en esos años a su nivel mínimo, tanto organizativo como de movilización, desde el fin de la dictadura.

En cuanto a los empresarios, no resulta que durante el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos hayan de alguna manera clamado para la apertura de cualquier tipo de mesa de diálogo, prefiriendo, como siempre hicieron en el pasado, negociar directamente con el Gobierno (o sus partes) las cuestiones de su específico interés,

#### **4.3. El diálogo social en el Gobierno de Fernando Lugo**

Será solamente bajo el gobierno de Fernando Lugo cuando el diálogo social será reactivado, siendo la primera iniciativa en tal sentido el Decreto del Poder Ejecutivo N° 197 de septiembre de 2008, por el cual se instala la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil; una alianza tripartita entre distintos organismos del Estado (alrededor de una veintena de instituciones del gobierno), los grandes gremios empresariales y las organizaciones sindicales y laborales del país, coordinada por el Servicio Nacional de Empleo (SENADE) y con el apoyo técnico de la OIT, que actúa como un órgano interinstitucional, consultor, planificador y coordinador de las políticas a favor de la inserción de la juventud paraguaya en el mundo del trabajo.

Según el Director del Trabajo, esta Mesa de Empleo Juvenil tiene ya un producto concreto: el proyecto de ley de empleo juvenil que ayudará a fomentar la inserción en el mercado laboral de los jóvenes, ya que realiza estimulaciones importantes al sector empresarial para que absorba la fuerza de trabajo de este sector, sin atentar contra los derechos humanos laborales de los jóvenes.<sup>22</sup>

Pero no será este el único instrumento de diálogo social activado por el Gobierno Lugo. En octubre de 2008 fue creada la Junta Consultiva de Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad Ocupacional, un órgano consultivo tripartito instalado con el fin de coadyuvar en la actividad de inspección del trabajo, apuntando a la capacitación de los inspectores. A través

---

<sup>22</sup> Entrevista realizada en febrero de 2010 al Abog. Filemón Delvalle, actual Director del Trabajo.

de esta Junta se pretende dar participación a los sectores empresarial y sindical en el control de las instituciones y el cumplimiento de las normas laborales.

En Octubre de 2008 la Secretaría de la Función Pública también instaló un *Mesa de diálogo y concertación para el nuevo marco legislativo de la Función Pública*, a la cual fueron invitados a participar las centrales sindicales y las federaciones y coordinadoras de sindicatos del sector público; la Mesa se reunió con una cierta frecuencia hasta diciembre del mismo año, pero durante el 2009 no fue más convocada por la SFP agotándose de esta forma su existencia sin haber podido concretar ningún resultado tangible.

En la Función Pública otra interesante tentativa de diálogo social se dio el 10 de febrero de 2009 con la reunión entre una delegación del Gobierno dirigida por el Presidente Lugo y la Coordinación directiva de la Mesa Intersindical del Sector Público (que aglutinaba en ese entonces a 38 sindicatos del sector público que representaban más del 70% de los trabajadores públicos sindicalizados). Pero también esa Mesa, más allá que en la reunión se estableció abrir sub-mesas de diálogo sobre diferentes temas - tales como presupuesto general para el 2010, reforma de la función pública y reforma de la ley de jubilación del sector público - finalmente no produjo ningún resultado tanto que ni siquiera se instalaron las citadas sub-mesas de trabajo.

Un primer resultado concreto de este renacido interés por el diálogo social, en cambio, se verá el 23 de febrero del mismo año, fecha en la cual representantes del sector trabajador – CUT, CUT-A, CPT, CNT - y empleador – UIP, FEPRINCO - , de la OIT y del Gobierno – el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y Trabajo – firmaron el Acuerdo Tripartito “Programa Nacional de Trabajo Decente”. En este documento se estableció la necesidad de fomentar el diálogo social a través del fortalecimiento de instancias tripartitas ya existentes, tales como la recientemente creada Mesa Nacional de Creación de Trabajo Juvenil, la Comisión Nacional del Trabajo Infantil, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y la Mesa de Derechos Fundamentales y Erradicación del Trabajo Forzoso.

La Comisión Nacional de Trabajo Infantil, retomaba las actividades del Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil creado en el 1999 mientras que la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidad y Trato había sido creada por el Decreto 21403 de 1998; ambas comisiones desactivadas durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos fueron reactivadas durante la Presidencia Lugo.

También fue reactivada la Mesa de Derechos Fundamentales y Erradicación del Trabajo Forzoso a través de la Resolución del MJT N° 230 del 27 de marzo de 2009, mediante la conformación de la Comisión de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso, que contempla el trabajo conjunto con la OIT y está integrada por los directivos de la FEPRINCO, representantes de los sindicatos y varias instituciones públicas.

Con otro decreto Presidencial firmado en 2009 - el N° 1968 del 6 de mayo - y ante el recrudecimiento de la crisis financiera, se conformaban diferentes mesas de diálogo social interinstitucional entre centrales sindicales, el sector empresarial y el Gobierno: una Mesa de Diálogo Social Interinstitucional entre centrales sindicales y el Gobierno a fin de estudiar y revisar la Ley N° 1626/2000 de la Función Pública; una Mesa de Diálogo Social Interinstitucional entre centrales sindicales, sector empresarial y el Gobierno para el estudio y

revisión del marco normativo del Sistema de Transporte del Servicio Público; y una Mesa Permanente Tripartita ad-honorem para la solución de problemas y conflictos laborales.

En este marco, la Mesa de Diálogo Social Interinstitucional se propuso como objetivo el análisis de una nueva política salarial y realizar un nuevo estudio del IPC de cara al nuevo contexto de la crisis económica mundial. Este espacio está conformado por gremios empresariales, sindicatos, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Paraguay (BCP).

Si bien estas experiencias denotan un renovado interés de parte del gobierno hacia la reactivación e institucionalización del diálogo social, finalmente hay que subrayar que nuevamente muchas de las mesas de diálogo instaladas realmente quedaron sin producir ningún tipo de resultado, y hasta algunas de ellas ni siquiera volvieron a reunirse una segunda vez después de su reunión de instalación.

En efecto después de un año y medio de diálogo gobierno-empleadores-sindicatos durante el Gobierno Lugo muy pocos son los resultados concretos conseguidos en este ámbito, quizás ninguno si se exceptúa la propuesta de ley de empleo juvenil elaborada por la Mesa de Empleo Juvenil y la firma del Acuerdo Tripartito “Programa Nacional de Trabajo Decente”. Quizás por esto los demás actores aún se muestran un poco dudosos hacia el alcance de los posibles resultados de estas Mesas de Diálogo.

Entre los trabajadores entrevistados para este trabajo, la mayoría declaró que se nota que el nuevo gobierno está trabajando y dando la importancia que se merece al diálogo social, no obstante, todavía no se ha avanzado mucho en estos temas, tal como manifestó un trabajador del sector industrial privado: *El gobierno está dando algunas señales de querer avanzar por el camino correcto, pero todavía vemos que queda mucho por hacer en el VMT.*

Sobre todo, se nota que existe un cierto temor a que éste, igual que los intentos de años anteriores, no consiga ningún resultado satisfactorio: *Se inició un proceso, pero esperemos que no todo quede en el “opareí” nuevamente.* (Secretario General de una de las Centrales Sindicales).

Este temor se refuerza con la percepción de la falta de preparación, principalmente del actor sindical, para llevar a cabo un diálogo que pueda producir resultados favorables: *Yo creo que Lilian [Soto] intentó [llevar adelante el diálogo social], principalmente en el sector público. Y creo que alguna manera el VMT intentó con el sector privado. Pero creo que lo que no se hace es preparar el diálogo, sobre qué vamos a dialogar. Creo que ese es el gran déficit que tenemos.* (Trabajador de una empresa del Estado).<sup>23</sup>

Ante estas fundadas desconfianzas, debido sobre todo a las experiencias pasadas, representantes del gobierno afirman que tienen la intención de crear un Consejo de Diálogo Social con un marco normativo que permita institucionalizar sus acuerdos.

---

<sup>23</sup> Todas las entrevistas a dirigentes sindicales fueron llevadas a cabo en el mes de febrero de 2010.

## **5. La Contratación Colectiva**

Como ya se ha señalado anteriormente, además del diálogo nacional entre actores, el diálogo social tienen otro importante componente que define el nivel de su alcance en una realidad socioeconómica nacional, se trata de los Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo (CCCT), que por los diferentes niveles que puede asumir (nacional, sectorial, local) puede volverse un importante elemento dinamizador del diálogo social en toda su amplitud.

### **5.1 Rol de los CCCT en el diálogo social**

Los Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo (CCCT) son un indicador importante del nivel del diálogo social existente en un país en cuanto sus características y nivel de implementación nos señalan cuán profundizadas se encuentran las prácticas de negociación y concertación entre los actores sociales y gubernamentales activos en el espacio sociopolítico nacional.

La Contratación Colectiva en efecto tiene diferentes niveles y ámbitos de aplicación, que van de los grandes acuerdos nacionales por área (público, privado) o rama de actividad económica (industria, comercio, transporte, construcción, energía, etc.), pasando por los acuerdos referentes a sector productivo (metalúrgico, farmacéutico, pesquero, docente, etc.), hasta los contratos específicos de empresa o institución; con un efecto cascada en donde los CCCT a nivel global establecen el marco general en el cual deberán desarrollarse los sucesivos niveles más específicos de contratación, hasta llegar a los contratos a nivel de empresa que definirán las condiciones de trabajo teniendo en consideración la situación particular de cada establecimiento productivo.

Así que un sistema coordinado de CCCT está diseñado para permitir negociar, simultánea y coordinadamente, a nivel país las líneas de desarrollo de cada sector empresarial y a nivel local las relaciones de trabajo específicas referentes a los mercados, a la productividad y al desarrollo de cada empresa en particular.

Esta manera de enfrentar la negociación colectiva de arriba hacia abajo, pero también en el sentido opuesto de abajo hacia arriba, transformando con el tiempo en cláusulas de alcance nacional condiciones concretadas en muchas realidades locales, ha permitido una gestión concertada entre los diferentes actores sociales e institucionales del desarrollo económico y social a nivel nacional, ayudando a reducir sensiblemente el conflicto social que acaba así por limitarse exclusivamente a identificarse en situaciones o episodios específicos, tendiendo a desaparecer del ámbito nacional.

Debido a esto, en los países donde esta práctica se ha vuelto condición natural, la confrontación permanente entre los actores sociales ha sido paulatinamente sustituida por la negociación permanente, algo que ha impulsado la paz social y ha ayudado al crecimiento armónico de la estructura económica y social del país, a la vez que ha permitido el progresivo y sustancial mejoramiento del nivel de vida de todos los sectores involucrados.

La condición señalada más arriba, desafortunadamente, nunca se ha dado hasta hoy en el Paraguay, donde, más allá de que tanto el Código Laboral (Ley 213, arts. de 344 a 347) como la Ley de Negociación colectiva en el sector público (Ley 508 art. 6) prevean la contratación

colectiva por ramas empresariales y sectores productivos, no se registra ningún CCCT de este tipo firmado desde 1989 (año del inicio de la transición democrática) hasta hoy.

Aunque tanto el movimiento sindical como las organizaciones patronales tengan diferentes niveles de organizaciones generales, por ramas y sectores como centrales, federaciones y sindicatos gremiales por un lado, y uniones, federaciones y cámaras empresariales por el otro, esto no ha producido ningún tipo de negociación colectiva de carácter general o sectorial, limitándose la actividad de estos organismos exclusivamente a la negociación directa con el Estado para defender las posiciones establecidas en el Código Laboral o como instrumento de presión y lobby a fin de impulsar políticas sociales o económicas a favor del grupo (de trabajadores o empresarios) que están representando.

Así que la práctica contractual colectiva en el Paraguay desde siempre se ha limitado esencialmente a los CCCT firmados a nivel de empresa o de institución pública, sin ningún elemento de coordinación estructural entre sí, más allá que los sindicatos o las organizaciones patronales que los firmen pertenezcan a la misma estructural nacional (central, unión) o sectorial (federación, cámara). Se trata de negociaciones exclusivamente trabajadores-empresarios de un lugar de trabajo específico, sin ninguna relación con elementos de concertación global, ni siquiera a nivel público, donde se encuentra ausente cualquier tipo de directiva por parte del poder ejecutivo del marco general de contratación de la función pública.

Esta situación de absoluta ausencia de marcos generales de negociación en la realidad de la contratación colectiva en el Paraguay, nos demuestra ya desde el inicio cómo la utilidad de este instrumento de diálogo social se encuentra fuertemente limitado en el país, acabando por no cumplir suficientemente con su rol de instrumento de resolución pacífica de los conflictos laborales. Los datos que vamos a presentar a continuación sustentan aún más la condición señalada, mostrándonos un sistema de contratación colectiva absolutamente limitado y marginal respecto al conjunto de las relaciones laborales vigentes en el Paraguay.

## **5.2 Impacto de los CCCT en el periodo 2004-2009**

El análisis estadístico que vamos a presentar a continuación ha sido elaborado a partir de la información contenida en los CCCT firmados y homologados desde el 15 de agosto de 2003 hasta diciembre de 2009, y cuyo depósito se halla en las oficinas del Viceministerio del Trabajo (VMT) y de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Hemos elegido este periodo de 6 años no solamente porque cubre la totalidad del Gobierno Duarte Frutos y la actualidad del Gobierno Lugo, sino también por su propia duración temporal, que resulta igual a aquella (1989-1994) analizada en uno de los pocos estudios existentes en el país con referencia a la contratación colectiva, es decir el estudio publicado en 1995 por la OIT y elaborado por Ramiro Barboza (Barboza, 1995).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Otro estudio (Céspedes, 2009: 157-194) compara los CCCT firmados en el periodo 1987-1990, es decir a caballo del fin de la dictadura y el inicio de la transición democrática. Pero en este caso hemos preferido utilizar exclusivamente el trabajo de Barboza en cuanto no solamente tenía la misma duración temporal del período de los dos gobiernos actuales que analizamos (Duarte Frutos-Lugo 2004-2009) sino también porque nos permitía comparar una realidad donde el movimiento sindical estaba muy fuerte (el periodo inmediatamente después el fin de la dictadura) con la realidad actual de extrema debilidad del mismo, algo importante para verificar como

Esta semejanza de lapsos estudiados nos permitirá, más adelante, realizar una comparación acerca de la realidad de la contratación colectiva en los años inmediatamente sucesivos al fin de la dictadura y a la vuelta de la libertad sindical en el Paraguay, con la realidad actual, de manera a poder evidenciar de qué manera este tema fue evolucionando en estas dos décadas de régimen democrático.

El primer dato sobre el cual consideramos oportuno fijar nuestra atención resulta sin duda ser el muy limitado impacto en el conjunto tanto de los trabajadores como de empresas que la negociación colectiva produce en la actualidad en el mercado laboral paraguayo.

En este sentido es oportuno recordar que según lo establecido por el Código Laboral la celebración de un contrato colectivo es obligatoria en toda empresa con veinte o más trabajadores (Ley 213, art. 334) y que todo CCCT es revisable total o parcialmente cada dos años (Ley 213, art. 333).

Pero, más allá de lo señalado, evaluando los datos presentados en el cuadro 1, en los últimos 6 años (desde 2004 hasta 2009), solamente en 47 de las 2.520 empresas<sup>25</sup> del sector privado con más de 20 trabajadores, y solamente en 27 de las 195 empresas<sup>26</sup> o instituciones públicas con más de 20 trabajadores se han estipulado Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo (CCCT); es decir se trata sólo del 2,7% del total de las empresas/instituciones que por obligación legal durante este periodo deberían haberlos implementado.

**Cuadro 1**  
**Organismos públicos/privados con un CCCT (periodo 2004-2009)**

	Más de 20 trab.	Con CCCT	%
Empresas/Instituciones publicas	195	27	13,8%
Empresas privadas	2.520	47	1,9%
TOTAL	2.715	74	2,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT, datos cotizantes IPS 2008, datos funcionarios públicos SFP 2008.

Situación similar encontramos si nos fijamos en los datos del Cuadro 2, donde se señala la cantidad de trabajadores afectados por los CCCT estipulados en los últimos 6 años con respecto al conjunto de los trabajadores públicos/privados que trabajan en las empresa/instituciones que ocupan a más de 20 personas. En efecto estos resultan ser solamente el 10,8% del total, un dato mejor que el anterior pero igualmente muy bajo si consideramos que deja a casi el 90% de los trabajadores asalariados, que por obligación legal deberían tener un CCCT, sin el amparo de este instrumento de negociación para acuerdos.

**Cuadro 2**

---

los resultados del dialogo social dependan mucho también de las relaciones de fuerzas existentes entre los actores laborales.

<sup>25</sup> Números de empresas con más de 20 empleados según datos de la Dirección de Aporte Patronal de IPS (agosto 2008).

<sup>26</sup> Correspondientes a 85 instituciones de la administración central, 17 gobernaciones y 93 municipalidades con más de 20 funcionarios. Los datos referentes a las instituciones centrales son de la SFP (2008) mientras que los datos de los funcionarios de Gobernaciones y Municipalidades son extraídos del Censo de Funcionarios Público 2004.

---

### Cantidad de Trabajadores públicos/privados con un CCCT (periodo 2004-2009)

	Más de 20 trab.	Con CCCT	%
Trabajadores sector público	230.982 <sup>27</sup>	39.137	16,9%
Trabajadores sector privado	244.032	12.100	4,9%
TOTAL	475.014	51.237	10,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT, datos cotizantes IPS 2008, datos funcionarios públicos SFP 2008. y EPH 2008

Otro dato importante a señalar en estos dos cuadros es cómo el sector público pareció tomar, en el periodo 2004-2009, una importante ventaja sobre el sector privado en lo que concierne a la negociación colectiva; dado que consiguieron un CCCT el 13,8% de las empresas/instituciones públicas que ocupan a más de 20 personas, y el 16,9% de los trabajadores empleados en ellas; mientras que en el sector privado consiguieron un CCCT solamente el 1,9% de las empresas que ocupan a más de 20 personas y solamente el 4,9% de los trabajadores empleados en estas.

Lo que finalmente significa que el 95,1% los trabajadores del sector privado en los últimos seis años no ha podido firmar con sus empleadores un contrato colectivo de condiciones de trabajo.

Estos son los datos concernientes la firma de por lo menos un CCCT durante el periodo analizado (2004-2009); pero, como hemos señalado anteriormente, según la normativa vigente cada CCCT debería renovarse cada dos años, o de todos modos ser renovado cíclicamente para volverse realmente un instrumento de diálogo permanente y efectivo entre las partes y no solamente un instrumento extemporáneo de solución para situaciones coyunturales. En este sentido la situación descrita en los dos cuadros anteriores, que ya de por sí resultaba negativa, empeora cuando consideramos el numero de empresas y trabajadores que en los 6 años evaluados han firmados por lo menos dos CCCT (es decir uno cada tres años, un intervalo de tiempo superior al establecido por ley).

En efecto, como resulta visible en el cuadro 3 solamente en 28 empresas (el 1% del total), durante el periodo de seis años analizado, los CCCT fueron renovados por lo menos una vez, perteneciendo el 90% de estas al sector privado y solamente el 10% al sector público.

#### Cuadro 3 Organismos públicos/privados con más de un CCCT para el periodo 2004-2009

	Más de 20 trab.	Con CCCT	%
Empresas/Instituciones publicas	195	3	1,5%
Empresas privadas	2.520	25	1,0%
TOTAL	2.715	28	1,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT, datos de cotizantes IPS 2008, datos funcionarios públicos SFP 2008.

<sup>27</sup> Correspondientes a 217.570 funcionarios de la administración central, 1.538 funcionarios de las gobernaciones y 11.874 funcionarios de las municipalidades con más de 20 funcionarios. Los datos referentes a las instituciones centrales son de la SFP (2008) mientras que los datos de los funcionarios de Gobernaciones y Municipalidades son extraídos del Censo de Funcionarios Público 2004.



Los trabajadores que pudieron gozar de la renovación de su CCCT, como es visible en el cuadro 4, fueron aproximadamente 16.600 (el 3,5% del total), perteneciendo las dos terceras partes de éstos al sector público y solamente los demás al sector privado.

**Cuadro 4**  
**Cantidad de Trabaj. públicos/privados con más de un CCCT (periodo 2004-2009)**

	Más de 20 trab.	Con CCCT	%
Trabajadores sector público	230.982	10.616	4,6%
Trabajadores sector privado	244.032	5.935	2,4%
<b>TOTAL</b>	<b>475.014</b>	<b>16.551</b>	<b>3,5%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT, datos de cotizantes IPS 2008, datos de funcionarios públicos SFP 2008 y EPH 2008.

Así que finalmente el 95% de los trabajadores de las empresas/instituciones con más de 20 empleados del sector público y el 98% de los trabajadores de empresas en iguales condiciones del sector privado, han visto sistemáticamente negado en estos últimos seis años la garantía establecida por los Arts.333 y 334 del Código Laboral, es decir, el derecho de gozar de un CCCT y de poder renovarlo cada dos años; valores que nos demuestran claramente cuál es la situación de la negociación colectiva en el Paraguay actual.

Antes de cerrar este análisis es interesante fijarse también en estos mismos datos presentados, desagregados por rama de actividad económica, de manera a verificar cómo la negociación colectiva afecta a los trabajadores según el trabajo que realizan.

En el cuadro 5 podemos verificar que la rama económica donde se refleja una mayor presencia de CCCT firmados es sin duda la de las empresas del Estado,<sup>28</sup> donde se cuantifican en un tercio las que han firmado un CCCT en los últimos seis años; seguidos de cerca por la administración pública central, donde el 20% de las instituciones públicas han firmado un CCCT desde 2004 hasta hoy.

En lo que concierne en cambio al sector privado, no hay ninguna rama que refleje una presencia de CCCT relevante, aunque hay que subrayar que es en las industrias donde se revela el mayor porcentaje de empresas con CCCT firmados en los últimos seis años, mientras que en el comercio están las empresas que, porcentualmente, menos CCCT han firmado en el mismo lapso.

**Cuadro 5**  
**Organismos públicos/privados con un CCCT por rama de actividad económica (periodo 2004-2009)**

	Más de 20 trab.	Con CCCT	%
Administración pública central	76	15	19,7%
Administración pública local	110	9	8,2%
Empresas del Estado	9	3	33,3%
<b>SUB-TOTAL sector público</b>	<b>195</b>	<b>27</b>	<b>13,8%</b>

<sup>28</sup> Comprende también las sociedades anónimas a capital estatal (Copaco, Essap, Capasa) y las dos entidades binacionales (Yacyreta e Itaipú)

Agricultura	144	2	1,4%
Industria	499	16	3,2%
Comercio	816	6	0,7%
Servicios	1.059	23	2,2%
<b>SUB-TOTAL sector privado</b>	<b>2.520</b>	<b>47</b>	<b>1,9%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.722</b>	<b>74</b>	<b>2,7%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT, datos cotizantes IPS 2008 y datos funcionarios públicos SFP 2008..

Pasando a los datos del cuadro 6, donde se refleja la cantidad de trabajadores alcanzados por un CCCT durante el período analizado, podemos verificar que la rama de las empresas del Estado es sin duda aquella donde la presencia de los CCCT llega a niveles importantes en términos de cantidad, dado que casi el 50% de los trabajadores de esta rama consiguieron en los últimos seis años estar amparados por un contrato colectivo.

El dato de la cobertura en la administración pública local, por su lado, aunque aparentemente mantenga el mismo alcance que el de las empresas públicas, de hecho resulta sobreestimado por de la presencia entre los signatarios de CCCT de la municipalidad de Asunción que con 5.205 funcionarios representa el 39% de los funcionarios que trabajan en instituciones públicas locales con más de 20 empleados; si no consideráramos esa institución en el cómputo de los trabajadores de la administración pública local amparados por CCCT, éstos se reducirían al 9,8% un dato mucho más similar a aquél registrado en la administración pública central.

En lo que concierne, en cambio, al sector privado los datos son bastante similares entre las diferentes ramas, con el porcentaje más alto de trabajadores con CCCT en la rama agrícola (pero donde son poco más de 8.000 los que trabajan en empresas con más de 20 empleados), y el más bajo, como ya se ha visto en el cuadro anterior, en la rama del comercio donde sólo el 1,6% de los trabajadores en empresas con más de 20 empleados consiguieron un CCCT en los últimos seis años.

**Cuadro 6**  
**Cantidad de Trabajadores públicos/privados con un CCCT por rama de actividad económica (período 2004-2009)**

	Más de 20 trab.	Con CCCT	%
Administración pública central	199.648	24.747	12,4%
Administración pública local	13.412	6.007	44,8%
Empresas del Estado	17.922	8.383	46,8%
<b>SUB-TOTAL sector público</b>	<b>230.982</b>	<b>39137</b>	<b>16,9%</b>

Agricultura	8.090 <sup>29</sup>	587	7,3%
Industria	79.632	4.990	6,3%
Comercio	67.932	1.077	1,6%
Servicios	92.181	5.445	5,9%
<b>SUB-TOTAL sector privado</b>	<b>244.032</b>	<b>12.100</b>	<b>4,9%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>475.014</b>	<b>51.237</b>	<b>10,8%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT, datos cotizantes IPS 2008, datos funcionarios públicos SFP 2008 y EPH 2008.

Cumpliendo este mismo análisis, así como hicimos anteriormente, con referencia a las empresas que celebraron más de un CCCT durante el periodo estudiado (de forma más acorde a lo previsto por el Código Laboral que como repetimos prevé la renovación cada dos años de los CCCT), en el cuadro 7 podemos verificar una vez más como es principalmente entre las empresas públicas que la contratación colectiva demuestra tener una mayor aceptación, ya que el 22% de éstas son las que firmaron más de un CCCT en los últimos seis años; mientras que en todas las otras ramas los resultados se presentan casi irrelevantes, calculándose siempre en menos del 2% las empresas que han conseguido firmar más de un CCCT en el señalado lapso.

En este sentido es interesante marcar que entre las 186 instituciones públicas de la administración central y local, donde anteriormente pudimos señalar buenos resultados en lo que concierne la implementación de CCCT, sólo un organismo (expresamente el Ministerio de Agricultura y Ganadería) pudo firmar más de un CCCT durante el período evaluado; situación ésta que nos demuestra fehacientemente como, más allá de la importante penetración del mecanismo de la contratación colectiva en el sector público, ésta, sin considerar a las empresas públicas, todavía parece asumir una condición esencialmente coyuntural y no constituirse en un instrumento permanente de regulación del conflicto dentro de la función pública, como efectivamente debería ser.

**Cuadro 7**  
**Organismos públicos/privados con más de un CCCT por rama de actividad económica (periodo 2004-2009)**

	Más de 20 trab.	Con CCCT	%
Administración pública central	76	1	1,3%
Administración pública local	110	0	0,0%
Empresas del Estado	9	2	22,2%
<b>SUB-TOTAL sector público</b>	<b>195</b>	<b>3</b>	<b>1,5%</b>
Agricultura	144	1	0,7%
Industria	499	8	1,6%
Comercio	816	2	0,2%

<sup>29</sup> Según datos de la EPH 2008 los trabajadores del sector agrícola que trabajan en empresas con más de 20 empleados son 4.287. Dado que los casos registrados en la EPH son muy pocos, aumentando el riesgo de error en el calculo global, y considerando que según los registros de IPS en el 2008 los cotizantes del sector agrícola en empresas con más de 20 empleados eran 8.090, hemos preferido utilizar para nuestro análisis este último dato, pero dejando inalterada la suma total de trabajadores del sector privado que trabajan en empresas con más de 20 empleados según el EPH 2008.

Servicios	1.059	14	1,3%
<b>SUB-TOTAL sector privado</b>	<b>2.520</b>	<b>25</b>	<b>1,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.722</b>	<b>28</b>	<b>1,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT, datos cotizantes IPS 2008 y datos funcionarios públicos SFP 2008.

El resultado recién señalado resulta ulteriormente confirmado por los datos presentados en el cuadro 8 donde solamente en las empresas del Estado la cantidad de trabajadores alcanzados por CCCT durante el lapso analizado aparece como suficiente, mientras que las cantidades de trabajadores con más de un CCCT en las otras ramas de actividad asumen valores absolutamente irrisorios.

**Cuadro 8**  
**Cantidad de Trabajadores públicos/privados con más de un CCCT por rama de actividad económica (periodo 2004-2009)**

	Más de 20 trab.	Con CCCT	%
Administración pública central	199.648	2.979	1,5%
Administración pública local	13.412	0	0,0%
Empresas del Estado	17.922	7.637	42,6%
<b>SUB-TOTAL sector público</b>	<b>230.982</b>	<b>10.616</b>	<b>4,6%</b>
Agricultura	8.090	541	6,7%
Industria	79.632	1.891	2,4%
Comercio	67.932	150	0,2%
Servicios	92.181	3.353	3,6%
<b>SUB-TOTAL sector privado</b>	<b>244.032</b>	<b>5.935</b>	<b>2,4%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>475.014</b>	<b>16.551</b>	<b>3,5%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT, datos cotizantes IPS 2008, datos funcionarios públicos SFP 2008 y EPH 2008.

**5.3 Comparación de los CCCT en la fase inicial de la transición democrática (1989-1994) y en la actualidad (2004-2009)**

Como hemos señalado anteriormente la elección de concentrar nuestro análisis de los CCCT exclusivamente en los últimos 6 años, no solamente estaba relacionada con la necesidad de cubrir los periodos del Gobierno Duarte Frutos y del actual Gobierno Lugo, sino también resultaba necesaria para poder comparar los datos relevados con aquéllos conseguidos por el estudio elaborado por Ramiro Barboza para la OIT, y cuya duración temporal también cubría 6 años (de 1989 a 1994).

Esta comparación que vamos a presentar a continuación, consideramos resulta muy importante en cuanto nos permite verificar, a partir de datos certeros, cómo los CCCT han evolucionado durante estas dos décadas de democracia en el Paraguay, y cómo este importante instrumento de solución de los conflictos laborales ha perdido importancia y fuerza durante este lapso, volviéndose cada vez más marginal y perdiendo la influencia en su

rol de instrumento de concertación y de construcción del diálogo entre los actores sociales y gubernamentales del país.

En este sentido, unos primeros datos sobre los cuales consideramos oportuno fijar nuestra atención son aquéllos que presentamos en el cuadro 9, donde ya a primera vista podemos notar que el impacto de la contratación colectiva en las relaciones laborales ha estado reduciéndose paulatinamente desde los primeros años de la transición democrática hasta hoy. En efecto, si en los primeros seis años desde la vuelta a la democracia en el país se firmaron casi 250 CCCT, es decir 42 por año, en los últimos seis años los contratos firmados han sido menos de la mitad, exactamente 120, es decir solamente 20 por año, con una reducción global del 52%.

También con referencia al número de empresas/instituciones públicas y privadas que han sido objeto de CCCT, el dato presentado en el cuadro citado nos indica una reducción en este último sexenio con respecto al periodo 1989-1994, dado que estas han pasado de 154 a 74 (es decir un 52% menos).

Sobre este dato es también oportuno señalar la notable diferencia de comportamiento entre sector público y privado en los dos periodos analizados; donde en el sector público se señala un notable crecimiento de la cantidad de empresas/instituciones que han firmado un CCCT pasando éstas de 5 a 27 (+440%), con una incidencia general que ha crecido del 3,2% al 36,5%; mientras que en el sector privado la cantidad de empresas que ha firmado un CCCT han decrecido notablemente pasando de 149 a 47 (-68,5%), con una incidencia general que se redujo del 96,8% al 63,5%.

**Cuadro 9**  
**Organismos públicos/privados con un CCCT**  
**(periodos comparados 1989-1994 y 2004-2009)**

	empresas	Num. pub.	% pub.	Num. priv.	% priv.
<b>1989-1994</b>	154	5	3,2%	149	96,8%
<b>2004-2009</b>	74	27	36,5%	47	63,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT y datos Barboza1995.

Si además desagregamos los datos del periodo 1989-1994 y del periodo 2004-2009 por las diferentes ramas de actividad económica, como se puede ver en el cuadro 10, los resultados ya señalados anteriormente no hacen nada más que confirmarse.

En el sector público la cantidad de CCCT firmados en las instituciones de la administración central y local crecen en manera importante, mientras que la realidad contractual de las empresas estatales (aunque se señale una reducción en el número de CCCT del 25%) queda más o menos estable. Por lo que concierne en cambio el sector privado es sobre todo en la rama de la industria que los CCCT se reducen de manera importante, con casi un -80% entre el periodo pos-dictadura y la actualidad. Notable reducción en porcentaje del número de CCCT firmados se señala también en la rama del comercio (-61%) mientras que en las ramas de la agricultura y de los servicios la reducción de CCCT firmados ronda alrededor del 40-50%.

**Cuadro 10**  
**Cantidad de CCCT por rama de actividad económica**  
**(períodos comparados 1989-1994 y 2004-2009)**

	1989-1994	2004-2009	Dif.
Administración pública central	0	16	+1600%
Administración pública local	0	8	+800%
Empresas del Estado	12	9	-25,0%
<b>SUB-TOTAL sector público</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>+175%</b>
Agricultura	5	3	-40,0%
Industria	114	25	-78,1%
Comercio	23	9	-60,9%
Servicios	96	50	-47,9%
<b>SUB-TOTAL sector privado</b>	<b>238</b>	<b>87</b>	<b>-63,4%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>250</b>	<b>120</b>	<b>-52,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT y datos Barboza1995.

Es así que queda absolutamente claro que, desde el periodo inmediatamente posterior al fin de la dictadura con respecto a la actualidad ha habido una sustancial reducción de la incidencia de la contratación colectiva en el mercado laboral paraguayo. Pero el real alcance de esta reducción aparece en toda su gravedad cuando fijamos nuestra atención específicamente sobre las empresas/instituciones que han conseguido firmar más de un CCCT durante los periodos analizados.

En efecto, como es visible en el cuadro 11, éstas no solamente se han reducido en cantidad, pasando de 43 a 28 (-34,9%) sino que su incidencia global sobre la totalidad de empresas/instituciones signatarias de un CCCT en los lapsos analizados ha crecido pasando del 27,9 % a 37,8%, así como su incidencia sobre el número total de los CCCT firmados que ha pasado del 54,9% al 62,5%.

Datos éstos que nos indican que no solamente se han reducido las empresas/instituciones en las que se firman CCCT en el Paraguay, sino que las pocas que todavía hay, resultan ser siempre las mismas; volviéndose la concreción de un CCCT casi una quimera por la absoluta mayoría de los trabajadores paraguayos.

**Cuadro 11**  
**Empresas con un CCCT renovado**  
**(períodos comparados 1989-1994 y 2004-2009)**

	Cantidad de empresas	% sobre total	Cantidad CCCT	% sobre total	CCCT x empresa
<b>1989 1994</b>	43	27,9%	135	54,9%	3,1
<b>2004-2009</b>	28	37,8%	75	62,5%	2,7

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT y datos Barboza1995.

Pero hay más. Si desagregamos los datos presentados en el cuadro anterior, seleccionando exclusivamente las empresas del sector privado con más de un CCCT firmado en los lapsos analizados, encontramos un dato aún más negativo. En efecto, como resulta visible del cuadro 12, en la actualidad las 25 empresas del sector privado que han firmado más de un CCCT en

estos últimos 6 años concentran en sí el 73,5% (es decir las tres cuartas partes) de la totalidad de los CCCT firmados en el conjunto de todo el sector privado de la economía; es decir que a 20 años de la vuelta de la democracia y de la libertad sindical al país, la contratación colectiva, por lo menos en el sector privado, se ha quedado como una práctica de reducido alcance, impulsada exclusivamente por unas pocas empresas, unos pocos sectores empresariales y unos pocos sindicatos.

**Cuadro 12**  
**Empresas con más de un CCCT (solo sector privado)**  
**(períodos comparados 1989-1994 y 2004-2009)**

	empresas	Cantidad CCCT	% sobre total
<b>1989-1994</b>	40	125	53,4%
<b>2004-2009</b>	25	65	73,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT y datos Barboza1995.

La efectiva realidad de la contratación colectiva en el Paraguay actual finalmente es señalada en los siguientes cuadros 13 y 14 donde recolectamos los datos, en términos de firma de CCCT, por parte de las únicas 20 empresas (19 del sector privado y 1 del sector público)<sup>30</sup> que han firmado contratos colectivos tanto en el primer periodo post dictadura (1989-1994) como en el periodo actual evaluado (2004-2009).

**Cuadro 13**  
**Empresas con CCCT tanto en el periodo 1989-1994 como en el periodo 2004-2009**

	Cantidad CCCT	% sobre total	CCCT x empresa
<b>1989-1994</b>	62	25,2%	3,1
<b>2004-2009</b>	50	41,6%	2,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT y datos Barboza1995.

Del cuadro 13 se evidencia que estas empresas no solamente han reducido su cantidad promedio de CCCT firmados durante un sexenio desde el primero hasta el segundo periodo, pasando de 3,1 a 2,5; sino que también han aumentado progresivamente su incidencia sobre la totalidad de los CCCT firmados en las dos épocas, pasando esta del 25,2% en el periodo 1989-1994 al 41,6% en el periodo 2004-2009.

Una situación que se vuelve aún más decisiva cuando desagregamos estos datos solamente para el sector privado, en el cuadro 14, donde vemos que si bien estas mismas empresas representaban solamente el 23,1% de los CCCT firmados en el sector privado en los años 1989-1994 ahora en los años 2004-2009 acaban por representar el 51,4% del total de los CCCT firmados en el sector privado, es decir 1 de cada 2; dándonos de esta forma una ulterior confirmación de que la negociación colectiva en Paraguay no solamente se ha vuelto una cosa para pocos, sino que además se ha vuelto una cosa para los mismos de siempre.

<sup>30</sup> En realidad una de estas 20 empresas, ACEPAR, debe considerarse como parte del sector público en el primer sexenio (1989-1994) y como parte del sector privado en el sexenio actual (2004-2009) dado que en la segunda mitad de los años noventa del siglo XX fue privatizada por el gobierno Wasmosy.

#### **Cuadro 14**

#### **Empresas con CCCT tanto en el periodo 1989-1994 como en el periodo 2004-2009 (solo sector privado)**

	<b>Cantidad CCCT</b>	<b>% sobre total</b>	<b>CCCT x empresa</b>
<b>1989-1994</b>	54	23,1%	3,1
<b>2004-2009</b>	45	51,4%	2,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT y datos Barboza1995.

Para concluir esta evaluación comparada de la realidad de los CCCT en el periodo inicial de la transición democrática y en la actualidad creemos interesante utilizar también una serie de características individualizadas en los CCCT firmados en los primeros años de la transición (Céspedes, 2009: 180-189), para verificar si la realidad de la contratación colectiva en estos veinte años tuvo cambios significativos o si se mantuvo sustancialmente inalterada.

Una de las características se refiere al hecho que, en esos primeros años de la transición democrática, los CCCT eran firmados únicamente por trabajadores sindicalizados, siendo inexistentes casos de trabajadores organizados temporalmente que consiguieran firmar un CCCT. En la actualidad la situación no resulta muy diferente dado que de los 120 CCCT firmados entre 2004 y 2009, solamente 7 (el 5,8%) fueron firmados por trabajadores que no estaban organizados en un sindicato; demostrándonos de esta forma que sin sindicalización formal no existe diálogo social en la empresa privada paraguaya.

Otro rasgo mencionado era la hegemonía de los CCCT firmados a nivel de empresa sobre aquéllos firmados a nivel de gremios, sector productivo o área económica. A veinte años de distancia la situación no ha cambiado absolutamente, dado que los CCCT continúan en la actualidad siendo firmados exclusivamente a nivel de empresa, sin rastro ni siquiera de la existencia de negociaciones (aunque fallidas) para firmar contratos colectivos a un nivel más macro.

Asimismo, los CCCT de los años posteriores al fin de la dictadura son implementados principalmente en la industria y en la construcción. En efecto también en la actualidad la industria es la rama económica del sector privado donde se concentra el mayor porcentaje de trabajadores amparados por un CCCT, aunque también hay una importante concentración de CCCT en la rama de los servicios, en este caso sobre todo en los servicios financieros y bancarios. La rama de la construcción, en cambio, ha desaparecido en la contratación colectiva de la última década y como incidencia ha sido sustituida por el sector público, sobre todo entre las empresas del Estado (que comprende también sociedades anónimas y binacionales) donde actualmente se concentra la mayor proporción de trabajadores (tanto del sector público como en general) amparados por un CCCT.

En los CCCT de principio de la transición democrática era significativa la incidencia del trabajo de asistencia técnica de las centrales sindicales en la negociación y en la efectiva concreción de los CCCT a nivel de empresas donde actuaban los sindicatos afiliados. Esta realidad en la actualidad ha cambiado mucho: la disgregación y la progresiva debilitación de las centrales sindicales paraguayas hizo prácticamente desaparecer esta práctica de apoyo a la contratación colectiva y los sindicatos actualmente están obligados a manejar por su propia cuenta la negociación colectiva, sin ningún ayuda por parte de organismos superiores. En el sector privado



frente a la ausencia de una asistencia técnica y de un apoyo concreto por parte de las centrales sindicales, se reducen sensiblemente la cantidad de CCCT firmados, siendo principalmente las organizaciones sindicales que ya tienen una tradición al respecto la que continúan firmando CCCT, mientras que, en general, cada vez resultan ser menos los sindicatos que consiguen llegar a la firma de su primer CCCT.

Finalmente otra característica interesante de los CCCT de inicios de la transición se refiere al contenido de las cláusulas de los CCCT que, en su gran mayoría, sobrepasaban ligeramente derechos y garantías sindicales ya establecidos por la normativa vigente pero que no siempre eran cumplidos por el empleador. (Céspedes, 2009: 188). En la actualidad esta situación todavía perdura en los CCCT aunque (como es visible en el cuadro 17) en el 72% de los casos (75% por los CCCT del sector público y 70% por los CCCT del sector privado) las cláusulas de los CCCT resultan ser innovadoras de la legislación vigente y sólo en el restante 28% repiten lo ya establecido por la norma (en pos que el empleador lo reconozca formalmente).

Elemento éste muy importante y que demuestra que, más allá del reducido número de CCCT firmados en estos últimos años, cuando se consigue firmarlos, generalmente éstos mejoran lo establecido por la legislación laboral vigente, cosa que, al fin y al cabo, es la finalidad principal de un contrato colectivo.

#### **5.4 Las cláusulas contractuales de los CCCT**

Hemos visto en los capítulos anteriores cómo la contracción colectiva en el Paraguay ha reducido de manera sensible su alcance en el conjunto del mundo laboral en los últimos años, llegando a alcanzar solamente un muy limitado número de empresas y un muy limitado número de trabajadores, tanto en el sector público como en el sector privado.

Ahora consideramos oportuno profundizar nuestro análisis evidenciando los efectivos contenidos de los pocos CCCT que continúan siendo firmados en el país, de manera a poder verificar cuál es su real alcance y cuál su efectiva función como instrumento de resolución pacífica de los conflictos laborales y de mejoramiento de las condiciones de trabajo dentro de una realidad contractual que ha demostrado ser extremadamente limitada y circunscripta a pocas unidades empresariales.

Lo que esencialmente queremos verificar es si estos pocos contratos colectivos que todavía siguen elaborándose, concertándose y aplicándose en el país son los residuos de una negociación colectiva camino al agotamiento o en cambio deben ser considerados como un “reducto” de resistencia (tanto del mundo empresarial como del mundo sindical) que aún cree en la validez de este instrumento para la gestión armónica de las relaciones laborales en el lugar de trabajo y que por esto obstinadamente continúa impulsando este instrumento de concertación.

Consideramos que el análisis cuantitativo que presentamos a continuación y el análisis cualitativo que presentaremos en el próximo capítulo pueden darnos una respuesta al respecto.

El trabajo de evaluación sobre las cláusulas contractuales ha sido realizado sobre 122 CCCT que han sido firmados desde el 15 de agosto de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2009<sup>31</sup>, es decir durante todo el Gobierno Duarte Frutos y el primer año de gestión del Gobierno Lugo.

Para evaluar el efectivo alcance de las disposiciones presentes en los contratos colectivos sobre los cuales se ha realizado el estudio hemos identificado una serie específica de cláusulas, precisamente 38, que consideramos permiten reconstruir el efectivo alcance de los contratos colectivos analizados, con referencia a su función de instrumento regulador de la relaciones laborales y de las condiciones de trabajo a través de la innovación de la legislación existente en materia.

Para que nuestro análisis llevara a resultados concretos y concluyentes referentes a esos aspectos, hemos además agrupados las 38 cláusulas indicadas según 5 ítems generales que identifican los temas principales que definen en gran medida aquellos que son los contenidos comunes de los CCCT, específicamente: la protección a los derechos colectivos, la ayuda familiar, la seguridad social y salud laboral, los ingresos pecuniarios y las condiciones laborales en el lugar de trabajo. Una descripción de las cláusulas seleccionadas y de su agrupación por temas es visible en el cuadro 15.

**Cuadro 15**  
**Cláusulas contractuales**

<u>Protección a los Derechos colectivos</u>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Libertad sindical y no injerencia</li> <li>2. Estabilidad sindical</li> <li>3. Licencia Sindical</li> <li>4. Deducción de cuota sindical salarios</li> <li>5. Libre traslado dirigentes sindicales en la empresa</li> <li>6. Huelgas</li> </ol>
<u>Ayuda familiar</u>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bonificación familiar</li> <li>2. Ayuda escolar</li> <li>3. Aporte en caso fallecimiento familiares del funcionario</li> <li>4. Aporte a familiares en caso de fallecimiento de funcionario</li> <li>5. Salas maternas</li> <li>6. Ayuda social por matrimonio o nacimiento</li> <li>7. Seguro de vida</li> <li>8. Permiso por maternidad</li> <li>9. Lactancia</li> </ol>
<u>Seguridad social y salud laboral</u>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seguridad, higiene y medicina en el trabajo</li> <li>2. Inspección médica</li> <li>3. Enfermedades laborales</li> <li>4. Previsiones sociales y seguridad social</li> </ol>
<u>Ingresos pecuniarios (salario, bonificaciones, premios, etc.)</u>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incremento y ajuste salarial</li> <li>2. Pago adicional por cargo</li> <li>3. Bonificación/gratificación por título</li> <li>4. Bonificación/gratificación por antigüedad</li> <li>5. Incentivos anuales</li> <li>6. Viáticos</li> <li>7. Alimentación o reembolso de porcentaje gastos de alimentación</li> </ol>

<sup>31</sup> A partir de este momento el análisis realizado utiliza también los datos de los 2 CCCT firmados desde 15 de agosto hasta diciembre de 2003, datos que no habíamos utilizado anteriormente para poder realizar una comparación por un mismo periodo (6 años) entre los datos recolectados por Barboza (1989-1994) y los datos recolectados por nosotros (2004-2009).

	8. Premios por puntualidad/asistencia 9. Plan de salarios y carrera 10. Compensaciones por terminación de la relación de trabajo
<u>Condiciones laborales</u>	1. Estabilidad en el trabajo 2. Jornada Laboral 3. Jornada extraordinaria 4. Capacitación y actualización 5. Descansos, vacaciones y licencias 6. Licencias especiales 7. Comedor para el personal 8. Uniformes 9. Elementos y equipos de seguridad

Para empezar nuestro análisis es oportuno señalar que generalmente en un CCCT las cláusulas presentes tienen dos características: o repiten aquello ya establecido en la legislación vigente, o la innovan introduciendo disposiciones que van más allá de cuanto la ley prevé. Existen a veces también cláusulas que empeoran la legislación vigente (aunque esto está prohibido por el Código Laboral) o que en parte mejoran y en parte empeoran las disposiciones legales, pero como pudimos ver en nuestro análisis estos dos últimos casos son bastantes raros y no inciden sustancialmente en la evaluación global.

Las cláusulas de los CCCT que repiten la legislación pueden ser definidas como indicadores de una necesidad de los actores signatarios del CCCT de “reforzar” el instrumento normativo vigente dentro del articulado contractual, de manera a que la contraparte reconozca fehacientemente su existencia y sus efectos jurídicos, más allá de que la misma existencia de la ley ya lo garantice; estas son cláusulas que podríamos definir “defensivas” en cuanto buscan que la contraparte reconozca su existencia y vigencia y por ende acepte aplicarlas efectivamente en el lugar del trabajo.

En cambio las cláusulas de los CCCT que innovan la legislación vigente son indicadores de que uno o ambos los actores signatarios del CCCT han tenido la fuerza o la buena predisposición necesaria para impulsar un acuerdo que mejora la situación preexistente, estableciendo nuevas reglas en las relaciones laborales y en las condiciones de trabajo en la empresa que van más allá de lo que establece la normativa corriente (la cual normalmente garantiza solamente los derechos mínimos básicos). Estas cláusulas pueden ser definidas como de “mejoramiento” en cuanto acaban por constituirse en una nueva “norma” aceptada por las partes y que desde el momento de la implementación del CCCT regirá como regla efectiva de funcionamiento de las relaciones laborales y de trabajo en la empresa donde el CCCT se aplica.

Pero más allá de las tipologías de cláusulas que se pueden encontrar en los CCCT es importante señalar que no siempre los CCCT presentan la totalidad de las cláusulas que indicamos anteriormente, al contrario resulta ser bastante raro que un CCCT presente globalmente esas 38 cláusulas; esto porque el contenido de cada CCCT depende de los intereses específicos de los actores contratantes y también de la fuerza contractual de cada uno de ellos, la cual es lo que finalmente permite o impide que ciertas cláusulas aparezcan o no en el texto final del contrato.

Por esto la evaluación que presentaremos a continuación tiene en consideración tanto el aspecto de la presencia o ausencia de ciertas cláusulas contractuales en los CCCT firmados,

como el hecho que las cláusulas presentes repitan o innoven la legislación vigente en la materia objeto de la cláusula misma; porque de esta forma podremos evaluar el efectivo alcance de la contratación colectiva en la actualidad.

El primer dato que vamos a evaluar en este sentido se refiere a la efectiva presencia de las citadas 38 cláusulas, agrupadas en los 5 temas ya señalados, en los CCCT evaluados, y cuyo resultado es visible en el cuadro 16.

Los resultados globales presentes en el cuadro citado ya nos dan una primera aproximación al respecto. Como podemos ver las diferentes cláusulas se encuentran presentes en los CCCT analizados solo en un 47,6%, es decir que no llegan ni siquiera a alcanzar la mitad de una situación óptima. Pero aún más interesante resulta ser cuando miramos los resultados desagregados entre CCCT del sector público y del sector privado, donde en el primer caso hay una presencia de las citadas cláusulas en un 60,8% mientras que en el otro caso llegan solamente a un 42,5%, casi 20 puntos porcentuales menos que en el caso anterior.

Este dato nos refleja algo que ya pudimos ver en los capítulos anteriores: un sector público donde todavía la contratación colectiva, aunque llegue a un número limitado de trabajadores (exceptuado las empresas públicas donde tiene una buena incidencia), mantiene sin embargo una presencia aceptable y quizás en crecimiento con respecto al pasado, frente a un sector privado donde en cambio la contratación colectiva resulta estar en profunda dificultad, sin incidir más que limitadamente en las relaciones laborales.

Este análisis se confirma ulteriormente cuando evaluamos la presencia de las cláusulas según su agrupación por diferentes temas. Tanto en el sector público como en el sector privado las cláusulas con una presencia más importante se concentran en los derechos colectivos (lo que garantizan la actividad sindical) y en las condiciones laborales (las que definen las situaciones concretas en que se van a desenvolver las actividades en las empresas/instituciones), mientras que la cláusulas con menor presencia se asientan en el tema de los ingresos pecuniarios y en la seguridad social y de salud; además, como en el caso anterior, con una presencia de cláusulas en los CCCT del sector público mucho más amplia con respecto a lo que ocurre en los CCCT del sector privado, con una diferencia que va de + 30% a casi un + 50% con respecto a lo que ocurre en este último sector.

**Cuadro 16**  
**Nivel de presencia de cláusulas en los CCCT**

	<b>PUBLICO</b>	<b>PRIVADO</b>	<b>Dif. Pub/Priv</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Condiciones Laborales (9 cláusulas)</b>	69,6%	54,5%	+ 27,7%	<b>58,7%</b>
<b>Derechos Colectivos (6 cláusulas)</b>	68,1%	49,8%	+ 36,7%	<b>54,9%</b>
<b>Ayuda Familiar (9 cláusulas)</b>	68,0%	47,9%	+ 42,0%	<b>53,5%</b>
<b>Seguridad Social y Salud (4 cláusulas)</b>	48,5%	31,0%	+ 56,5%	<b>38,7%</b>
<b>Ingresos pecuniarios (10 cláusulas)</b>	46,8%	31,0%	+ 51,0%	<b>35,4%</b>
<b>GLOBAL (38 cláusulas)</b>	<b>60,8%</b>	<b>42,5%</b>	<b>+ 43,1%</b>	<b>47,6%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT.

Estos datos nos confirman por un lado la debilidad generalizada del sistema de la contratación colectiva en el Paraguay, dado que las cláusulas más presentes resultan ser aquéllas que

buscan fortalecer derechos laborales y sindicales cuyo alcance ya está ampliamente establecidos en la constitución y en la legislación vigente (actitud defensiva), mientras que las cláusulas menos presentes se concentran en los temas con menor cobertura normativa como son el tema pecuniario (mejoras salariales más allá del salario mínimo garantizado por ley) y al tema de la seguridad social. Por otro lado nos confirman la existencia de importantes diferencias entre el sector público y el sector privado, señalándonos la extrema debilidad de este último frente a una situación ligeramente más favorable del primero en lo que es la realidad actual de la negociación colectiva en el Paraguay.

Afortunadamente un elemento positivo nos llega del análisis de la incidencia de cláusulas innovadoras (de la normativa vigente) sobre el total de las cláusulas presentes en los CCCT, visible en el cuadro 17, donde encontramos que éstas alcanzan a más del 70% (sin mayores diferencias entre sector público y sector privado).

El nivel de mayor incidencia se encuentra claramente en las cláusulas pecuniarias (que cuando están presentes son siempre innovadoras); mientras que la incidencia menor la encontramos en la seguridad social y en los derechos colectivos, situación ésta claramente debida, en el primer caso, a la escasa entrada de este tema en la negociación colectiva (como ya vimos en el cuadro anterior), y en el caso de los derechos colectivos al hecho que se trata esencialmente de cláusulas “defensivas” y por esto cuando están presentes apuntan sobre todo a confirmar lo establecido en la ley, no a innovarla.

Óptimos resultados encontramos en las condiciones laborales y en las cláusulas que refieren a la ayuda familiar, elementos que inciden mucho en la calidad del empleo que garantiza el CCCT y que de hecho nos demuestran con cierta precisión cómo la contratación colectiva está efectivamente manteniendo un nivel propositivo aceptable y de innovación en las relaciones laborales, proponiéndose aún en la actualidad como un instrumento esencial para la negociación de los conflictos entre los actores sociales, por lo menos a nivel de empresa.

### **Cuadro 17**

#### **Incidencia de las cláusulas innovadoras de la normativa vigente en los CCCT**

	<b>PUBLICO</b>	<b>PRIVADO</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Condiciones Laborales (9 cláusulas)</b>	76,5%	65,3%	<b>69,0%</b>
<b>Derechos Colectivos (6 cláusulas)</b>	54,0%	54,4%	<b>54,2%</b>
<b>Ayuda Familiar (9 cláusulas)</b>	81,3%	72,8%	<b>75,8%</b>
<b>Seguridad Social y Salud (4 cláusulas)</b>	34,8%	33,8%	<b>34,3%</b>
<b>Ingresos pecuniarios (10 cláusulas)</b>	100,0%	100,0%	<b>100,0%</b>
<b>GLOBAL (38 cláusulas)</b>	<b>75,0%</b>	<b>70,3%</b>	<b>72,2%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT.

Esta nota positiva encuentra además una inmediata ratificación cuando analizamos estos mismos CCCT con referencia a la presencia y a la incidencia innovadora de cláusulas relativa al trabajo femenino.

En efecto utilizando el trabajo publicado por Marta Rangel (Rangel, 2005) donde se analizaron las cláusulas relativas al trabajo femenino presentes en 52 CCCT homologados entre los años 1998 y 2000, y confrontando las cláusulas evaluadas en ese entonces que

también están presentes en el análisis que hemos realizados sobre los 122 CCCT homologados entre 2004 y 2009, hemos podido encontrar resultados muy interesantes y muy positivos para la realidad de las mujeres trabajadoras.

Como es posible verificar a partir de la lectura del Cuadro 18, la presencia en los CCCT de las 7 cláusulas seleccionadas ha crecido de manera sostenida durante esta primera década del siglo XXI, señalándose el incremento promedio de la presencia de estas cláusulas en los CCCT en un 38%, con extremos del 80% y 110% en cláusulas como seguridad e higiene y las licencias especiales, respectivamente.

### Cuadro 18

#### Nivel de presencia de cláusulas relativas al trabajo femenino (Comparación periodos 1998-2000 y 2004-2009)

	1998-2000		2004-2009		diferencia
	Cláusulas	Presencia	Cláusulas	Presencia	
Permiso por maternidad	23	45,1%	69	56,6%	+ 25,4%
Lactancia	24	47,1%	73	59,8%	+ 27,2%
Ayuda escolar	31	60,8%	92	75,4%	+ 24,1%
Ayuda por nacimiento	13	25,5%	41	33,6%	+ 31,8%
Bonificación familiar	35	68,6%	89	73,0%	+ 6,3%
Licencias Especiales	23	45,1%	117	95,9%	+ 112,7%
Seguridad, higiene	10	19,6%	44	36,1%	+ 83,9%
<b>Total Presencia</b>	<b>159</b>	<b>44,5%</b>	<b>525</b>	<b>61,5%</b>	<b>+38,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT y de los datos de Rangel 2005.

El dato resulta ulteriormente confirmado por los resultados del cuadro 19, donde se evalúa la incidencia de las cláusulas que innovan la ley con respecto al total de aquéllas relativas al trabajo femenino. También en este caso crece notablemente la presencia de cláusulas innovadoras frente a aquéllas que sólo proponen aquello que ya la ley prevé. Se confirma el 100% de innovación en cláusulas como ayuda escolar y la ayuda al nacimiento, y crece más del 40% la innovación en cláusulas como el permiso por maternidad y las licencias especiales. Y también en los casos donde la incidencia de cláusulas innovadoras baja, considerando que siempre esto ocurre frente a un incremento en sentido absoluto del número de cláusulas efectivamente presentes en los CCCT.

### Cuadro 19

#### Incidencia de las cláusulas innovadora de la ley, relativas al trabajo femenino (Comparación periodos 1998-2000 y 2004-2009)

	1998-2000			2004-2009			diferencia
	Cláusulas	Innovan	Incidencia	Cláusulas	Innovan	Incidencia	
Permiso por maternidad	23	10	43,5%	69	42	60,9%	+ 40,0%
Lactancia	24	10	41,7%	73	22	30,1%	- 27,7%
Ayuda escolar	31	31	100,0%	92	92	100,0%	0,0%
Ayuda por nacimiento	13	13	100,0%	41	41	100,0%	0,0%
Bonificación familiar	35	18	51,4%	89	41	46,1%	-10,4%
Licencias Especiales	23	15	65,2%	117	111	94,9%	+ 45,5%

Seguridad, higiene	10	7	70,0%	44	1	2,3%	-96,8%
--------------------	----	---	-------	----	---	------	--------

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT y de los datos de Rangel 2005.

Otro elemento interesante a señalar se refiere a las diferencias que pudimos encontrar entre las cláusulas innovadoras de la legislación, relativas al trabajo femenino, presentes en los CCCT del sector público con respecto a aquellas presentes en los CCCT del sector privado.

En efecto en el sector público, como es visible en el cuadro 20, en la actualidad, frente a la situación existente en el periodo 1998-2000, hubo en los CCCT un notable crecimiento de la innovación en los permisos de maternidad y en las licencias especiales, y un crecimiento relevante aunque no muy importante en las bonificaciones familiares; mientras que hubo un decrecimiento importante de la innovación en las cláusulas de la lactancia y sobretodo en aquellas referentes a seguridad e higiene.

#### **Cuadro 20**

##### **Incidencia de las cláusulas innovadora de la ley, relativas al trabajo femenino (Comparación periodos 1998-2000 y 2004-2009) – Sector Público**

	1998-2000			2004-2009			Diferencia
	Cláusulas	Innovan	Incidencia	Cláusulas	Innovan	Incidencia	
Permiso por maternidad	23	10	43,5%	30	24	80,0%	+83,9%
Lactancia	24	10	41,7%	22	7	31,8%	-23,7%
Ayuda escolar	31	31	100,0%	32	32	100,0%	0,0%
Ayuda por nacimiento	13	13	100,0%	11	11	100,0%	0,0%
Bonificación familiar	35	18	51,4%	24	14	58,3%	+13,4%
Licencias Especiales	23	15	65,2%	32	31	96,9%	+48,6%
Seguridad, higiene	10	7	70,0%	21	1	4,8%	-93,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT y de los datos de Rangel 2005.

En cambio en el sector privado, como es visible en el cuadro 21, en la actualidad, frente a la situación existente en el periodo 1998-2000, hubo un crecimiento importante de la innovación solamente en las cláusulas de las licencias especiales, mientras que las innovaciones en los permisos de maternidad solo crecieron un 6%; en cambio a diferencia que en los CCCT del sector público hubo un decremento de la innovación en las cláusulas referentes a la bonificación familiar, y de la misma forma que en el sector público un decremento importante de la innovación en las cláusulas de lactancia y referentes a seguridad e higiene.

#### **Cuadro 21**

##### **Incidence de las cláusulas innovadora de la ley, relativas al trabajo femenino (Comparación periodos 1998-2000 y 2004-2009) – Sector Privado**

	1998-2000			2004-2009			Diferencia
	Cláusulas	Innovan	Incidencia	Cláusulas	Innovan	Incidencia	
Permiso por maternidad	23	10	43,5%	39	18	46,2%	+6,2%
Lactancia	24	10	41,7%	51	15	29,4%	-29,5%
Ayuda escolar	31	31	100,0%	60	60	100,0%	0,0%
Ayuda por nacimiento	13	13	100,0%	30	30	100,0%	0,0%
Bonificación familiar	35	18	51,4%	65	27	41,5%	-19,3%

Licencias Especiales	23	15	65,2%	85	80	94,1%	+44,3%
Seguridad, higiene	10	7	70,0%	23	0	0,0%	-100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT y de los datos de Rangel 2005.

Así que aunque, como pudimos ver, la contratación colectiva ha reducido notablemente su incidencia en el mercado laboral paraguayo, en los CCCT que todavía se implementan persiste una cierta innovación, que se ha vuelto particularmente consistente en temas como las condiciones laborales y la ayuda familiar, pero aún más en temas directamente relacionados con el trabajo femenino, situación que será objeto del análisis cualitativo que sigue y que de todos modos permite mantener una cierta esperanza para el futuro de este instrumento de negociación social.

## **5.5 Evaluación por área de las cláusulas contractuales de los CCCT**

Como estuvimos señalando en páginas anteriores, aunque los CCCT firmados en los últimos 6 años se hayan reducido notablemente en cantidad e incidencia con respecto a lo que ocurría en los primeros 6 años de la transición democrática, esto no ha significado automáticamente que hayan perdido su finalidad innovadora en las relaciones laborales; al contrario, los datos cuantitativos arrojados en los últimos cuadros presentados nos han demostrado todo el contrario, es decir que aunque cada vez se firmen menos CCCT, los que se firman continúan manteniendo un rol esencial en la negociación de las relaciones laborales entre los actores sociales, por lo menos a nivel de empresa.

Este dato resulta ulteriormente confirmado por el análisis cualitativo realizado sobre las cláusulas innovadoras que hemos encontrado en los 122 CCCT analizados, y que presentamos a continuación, desagregados en los 5 ítems generales que ya utilizamos anteriormente.

### **5.5.1 Derechos Colectivos**

Con respecto a los derechos colectivos, en cuanto a estabilidad sindical se encontraron 24 cláusulas innovadoras, las cuales pueden clasificarse nuevamente entre las que incrementan la cantidad de dirigentes sindicales protegidos por este derecho (9 cláusulas), las que alargan el tiempo de duración de la estabilidad sindical (13 cláusulas), o las que contemplan ambas mejoras a la vez (2 cláusulas).

Las que permiten que mayor número de dirigentes y delegados sindicales estén cubiertos por estabilidad sindical van desde aquéllas que agregan 1 ó 2 dirigentes a lo establecido en el CL (sector servicios) hasta las que establecen hasta 16 miembros con estabilidad (industria cárnica). En cuanto a la duración de la estabilidad sindical – que por ley es hasta 6 meses luego de haber concluido el mandado – hay mejoras de 2 meses en adelante. Así, una empresa de servicios, dos industrias privadas y una empresa del estado garantizan la estabilidad sindical hasta 8 meses luego de haber concluido el mandato, otra industria privada amplía la garantía a 10 meses, mientras otros contratos de industrias privadas y tres municipalidades extienden la garantía hasta un año. Pero sin dudas los que más innovaciones hacen son dos CCCT del sector público, que a más de garantizar la estabilidad sindical a los dirigentes hasta un año después de haber cesado en sus funciones, uno de ellos garantiza también estabilidad hasta dos meses después de las elecciones para los que no fueron electos, mientras que el otro



lleva este beneficio 6 meses luego de las elecciones para los que no fueron electos, y agrega 3 meses de estabilidad antes de las elecciones para los candidatos.

En lo que a licencias sindicales respecta, gran cantidad de los CCCT analizados permiten a los dirigentes sindicales gozar de cierto número de días de licencia sindical remunerada, innovando así lo establecido en la ley. Estas licencias varían mucho de un contrato a otro, así por ejemplo, hay cláusulas que establecen de 3 a 6 días de licencia remunerada al año, mientras que otros CCCT llegan a permitir hasta 100 días de licencia remunerada para el conjunto de la dirigencia sindical en un año, aunque siempre restringiendo el uso de este derecho a hasta 3 dirigentes por vez. Hay también otras cláusulas que dan permiso a dirigentes sindicales para que desempeñen actividades gremiales fuera del establecimiento: tal es el caso de una industria privada que garantiza este derecho hasta a 3 dirigentes por el período de un año, reservándoles el puesto y gozando los mismos de hasta el 35% de su salario.

### 5.5.2 Condiciones Laborales

De las cláusulas que mejoran las condiciones laborales, resaltan aquéllas que la fijan la jornada laboral en 34,5 ó 35 horas a la semana, encontrándose éstas principalmente entre los CCCT del sector financiero. En el caso de las instituciones públicas hay algunas que fijan a través del contrato una jornada laboral de 6 hs. (30 a la semana), mientras que otras establecen 35 ó 40 hs. a la semana.

En cuanto a los CCCT que contemplan innovaciones en lo que a jornada extraordinaria respecta, abundan cláusulas que prevén una mejor remuneración para el trabajo nocturno: mientras la ley fija un 30% sobre el salario convenido para el horario diurno para horas nocturnas, gran número de CCCT mejoran esta disposición elevando el porcentaje a 35, 45 ó 50% (éste último caso corresponde al sector industrial). También hay distintos casos en los que se mejora la remuneración por trabajar en días feriados: así, un contrato del sector público estipula un 200% sobre la remuneración ordinaria por trabajar en cualquier día feriado. En otros casos este beneficio está restringido al 1 de mayo, 1 de diciembre, 8 de diciembre y/o jueves y viernes santo (2 empresas del Estado, 2 municipalidades, 1 empresa privada comercial).

Lo que llama la atención en este apartado es la existencia de ciertas cláusulas que empeoran la legislación vigente, aunque esto esté prohibido por el CL. Tal es el caso de tres municipalidades que establecen que las horas extraordinarias diurnas serán pagadas como hora de trabajo normal, contradiciendo el Art. 234 del CL que establece que “las horas extraordinarias de labor serán pagadas con un 50% **por lo menos** sobre el salario convenido para la jornada ordinaria”.

Entre las empresas que prevén cláusulas de capacitación y formación profesional destacan las empresas e instituciones del Estado, que prevén estas garantías en un 88% de los CCCT estudiados, reduciéndose drásticamente el porcentaje cuando pasamos a considerar los contratos del sector privado (solamente el 33% de ellos contemplan cláusulas de formación y capacitación). La mayoría de las cláusulas reconocen que la capacitación es un derecho del trabajador y un deber de la empresa, y en gran medida los cursos de capacitación contemplados se desarrollan dentro de la misma empresa. Para cursos a ser dictados fuera de

la misma, hay cláusulas que contemplan goce de salario cuando el curso coincida con el horario laboral, condicionando esta garantía muchas veces a que el curso sea también de interés para la empresa. Hay otras cláusulas que contemplan incluso el reembolso del valor del curso o la cobertura de un cierto porcentaje por parte del empleador, condicionando también al interés que la empresa pueda tener en que el trabajador participe de la capacitación.

De muy reducida aparición son las cláusulas que mejoran lo que a estabilidad laboral se refiere: tan sólo un contrato del sector privado reduce el tiempo necesario para adquirir la estabilidad laboral a 8 años. Los otros que mejoran (3 contratos) son todos del sector público, que garantizan este derecho a los seis meses.<sup>32</sup>

En cuanto a vacaciones, los CCCT que innovan en este derecho básicamente aumentan de 2 a 8 días los días de vacaciones (principalmente en el sector privado), mientras que en el sector público se dan casos donde a partir del primer año los funcionarios tienen ya derecho a 20 ó 30 días de vacaciones, mejorando en gran forma lo establecido en el CL y la ley 1626.

Ahora bien, la cláusula innovadora – en lo que a condiciones laborales respecta – que más veces se registra es la de licencias especiales, aumentando en la mayoría de los casos las licencias por fallecimiento de hijos, padres, o cónyuges, o agregando permisos para rendir exámenes de la educación terciaria, por matrimonio o paternidad. En todos estos casos el máximo de días de licencia hasta el que se llega es de 10. También hay cláusulas que agregan licencia de por lo menos un día por fallecimiento de nueras, yernos, suegros, tíos, tíos y/o sobrinos. Una mejora interesante es la que agrega más días de permiso de paternidad si el hijo nace por cesárea. Llama la atención en este punto que en repetidas ocasiones existe una desmejora, sobre todo en lo que a licencia por fallecimiento de hermanos o abuelos se refiere, ya que según el CL corresponde licencia de 4 días, bajándose ésta a 2 ó 3 en días en varios de los CCCT estudiados, encontrándose la gran mayoría de ellos en el sector privado.

### **5.5.3 Ingresos pecuniarios**

Referente a los ingresos pecuniarios se encontraron cláusulas que mejoran lo que a salario se refiere, por ejemplo, estableciendo que el salario mínimo dentro de la empresa será de un cierto porcentaje (7 a 9%) por encima del salario mínimo legal vigente (industria cárnica, comercio). Resaltan además las mejoras de las entidades financieras, que por lo general fijan salarios bastante por arriba del mínimo establecido legalmente.

Entre las cláusulas que contemplan bonificación por título académico se han encontrado distintas metodologías para el pago de dicho beneficio: algunas empresas garantizan un plus mensual a los trabajadores con título universitario o superior (algunas veces restringiendo el beneficio a los que posean títulos de determinadas disciplinas afines al trabajo de la empresa), otros contratos, en cambio, establecen una remuneración única a sus trabajadores cuando éstos concluyen sus estudios terciarios. También hay algunos CCCT donde se establece como requisito para acceder a la bonificación haber concluido la carrera con un cierto promedio, por lo general, de 3 en adelante. De todas maneras, caben apuntar las grandes diferencias

---

<sup>32</sup> Cabe recordar que según la ley 1626/2000, de la Función Pública, los funcionarios públicos adquieren estabilidad laboral a los dos años.

existentes en estas cláusulas: mientras la mayoría de las entidades financieras ofrecen una bonificación de alrededor de Gs. 100.000 mensuales para las personas con títulos universitarios, ciertas instituciones o empresas del estado elevan este monto mensual al orden de Gs.500.000. Esto contrasta ampliamente con otra gran cantidad de cláusulas que ofrecen bonificación mensual de alrededor de Gs. 60.000, u otras que ofrecen hasta Gs.300.000 por única vez.

En cuanto a bonificación por antigüedad también hay grandes diferencias al comparar lo establecido en los diferentes CCCT: mientras que algunos establecen un aumento salarial del 1% anual, otros fijan un monto único cuando el trabajador cumple los 10 años en la empresa, por ejemplo. Básicamente se puede hablar de una diferencia notoria sobre este punto al comparar instituciones y empresas públicas y privadas, siendo las primeras las que más contemplan estas cláusulas, y en la mayoría de los casos, con mayores beneficios.

#### **5.5.4 Seguridad Social y Salud Laboral**

Referente al tema de la seguridad social y la salud laboral, no siempre contemplado en los CCCT, debe apuntarse que se encuentran mejores condiciones en el sector privado que en el público, ya que en el primero hay bastantes cláusulas que a más del seguro del IPS garantizan al trabajador un seguro médico-odontológico privado, cuya cobertura a cargo de la empresa puede variar desde un 50 hasta el 100%. En el sector público, en cambio, este derecho no siempre está estipulado, quedando redactado en el texto del CCCT en numerosos casos que la inclusión de un seguro de salud dependerá de la disponibilidad presupuestaria.

#### **5.5.5 Ayuda Familiar**

Cláusulas que sí suelen estar presentes en la mayoría de los CCCT son aquellas que hacen referencia a la ayuda familiar. Entre ellas se encuentra, por ejemplo, la bonificación familiar, que en varios casos inclusive mejora lo establecido en la ley. Así por ejemplo hay cláusulas que establecen una bonificación del 10% del salario mínimo para hijos minusválidos (industria cárnica) o para hijos de funcionarios viudos (sector financiero). También hay cláusulas que elevan el límite para recibir este beneficio, que según la ley es de dos salarios mínimos. Tal es el caso de una industria y otra empresa del estado que prevén bonificación familiar a los funcionarios que ganen hasta 3 salarios mínimos. En otros casos, se extiende el beneficio en relación a la edad de los hijos, pasando de 17 a 20 años (sector financiero). Otra ampliación es la que se encuentra presente en un contrato del sector comercial, que prevé asignar la bonificación familiar a las funcionarias en estado de gravidez desde las 8 semanas antes del parto. Mejoras del porcentaje de bonificación percibido por hijo van desde el 6 hasta el 10%, encontrándose los porcentajes más altos en el sector público.

Otra cláusula de ayuda familiar muy difundida es la que se refiere a ayuda escolar. Ésta presenta grandes variaciones de un contrato a otro, en cuanto a monto y a hijos que se encuentran cubiertos por este beneficio. Así, hay CCCT que incluyen sólo a hijos que se encuentren cursando la Educación Escolar Básica (de 1° a 9° grado), mientras que hay otros que llegan a hijos en la Educación Media, e inclusive universitarios o aquellos que van al jardín (de 3 años en adelante). Los mayores montos contemplados son del orden de Gs.1.500.000 por hijo, comúnmente entregados en el mes de febrero (empresa del estado), aunque la mayoría prevé un 10 a 30% del salario mínimo legal por hijo, llegándose hasta el

50% del salario mínimo en algunas instituciones y empresas del Estado. También hay cláusulas que entregan un cierto porcentaje en febrero y otro menor en el mes de julio. Otra variante la constituye la entrega no de dinero en efectivo, sino de kits escolares.

Los aportes en caso de fallecimiento del funcionario o de familiares cercanos a éste también están presentes en muchos de los CCCT estudiados. Así, en el primer caso, es común también la diferenciación en cuanto al motivo del fallecimiento del trabajador, dándose por lo general montos mayores cuando la causa sea imputable a accidentes de trabajo. Los mayores montos por accidente de trabajo llegan a los 25 salarios del afectado (municipalidad), y por causas ajenas al trabajo a 7 salarios mínimos (servicios), siendo común también fijar un monto igual al del despido injustificado, o cobertura de los gastos del sepelio. Además se incluyen en numerosos casos cláusulas que comprometen a la empresa a incluir a uno de los deudos del afectado en el plantel de la misma, en caso que sea posible, de modo a que éste quede como sostén de familia. En caso de fallecimiento de familiares allegados al funcionario, los montos llegan hasta los Gs.10.000.0000 (sector financiero), aunque la mayoría prevé de 1 a 3 salarios mínimos, restringiendo el beneficio a fallecimiento de padres, cónyuge o hijos menores.

En cuanto a ayuda social por matrimonio o nacimiento de hijos, los montos varían entre 30% del salario mínimo por nacimiento o casamiento a 2 salarios mínimos por matrimonio y 3 por nacimiento de hijos, encontrándose los mayores montos de nuevo en los contratos del sector público.

Sobre los permisos por maternidad, las mejoras van de dos semanas más en adelante, llegando hasta 1 mes más (empresa del Estado). También se registran mejoras en inclusión de licencia para trabajadoras que adopten niños menores, que van desde las dos hasta las ocho semanas, para trabajadoras que adopten niños menores de 3 años, llegando hasta los 6 años inclusive en algunos CCCT.

Los permisos de lactancia también suelen mejorarse en los CCCT estudiados, mejorando los dos permisos de media hora diarios concedidos por ley en uno de 1,5 a 2 horas diarias. Aunque en la ley no se fije la duración del período de lactancia, en los CCCT estudiados se establecen tiempos desde 1 mes hasta 1 año (este último caso en instituciones públicas). También existen cláusulas, aunque no muchas, que prevén la entrega de leche infantil a las trabajadoras que tengan hijos lactantes, aunque por períodos breves (un mes), o la cobertura del 75% del costo de la leche solicitada por la trabajadora indicada en prescripción médica (sector comercio).

Por último, otra cláusula incluida en lo que a ayuda familiar se refiere es aquélla que prevé salas maternas o ayuda en concepto de guardería para niños menores. Aunque en la práctica lo que está establecido en la ley pocas veces se haya implementado (establecer guarderías para niños menores de 2 años en establecimientos donde trabajen más de 50 personas), hay ciertos contratos que mejoran esto ampliando la edad de los niños cubiertos por este beneficio o instaurando una ayuda económica en concepto de guardería. En el sector financiero hay varios casos que prevén una ayuda mensual entre Gs. 200.000 y 250.000, ampliando la cobertura hasta niños de 4 años. En empresas del estado la cobertura llega hasta el 100% del salario mínimo, alcanzando en mayor medida para hijos de funcionarias (hasta los 60 meses) que de funcionarios (hasta 24 meses). Pero se trata este último de un caso excepcional dado

sólo en una empresa del estado. En general, tanto en el sector privado como público, el aporte por gastos de guardería varía entre 3 y 10% del salario mínimo por hijo hasta 2 a 6 años.

## **5.6. Los CCCT durante el Gobierno Duarte Frutos y durante el Gobierno Lugo**

Para concluir nuestro análisis sobre la realidad actual de los CCCT en Paraguay, a continuación intentaremos verificar si el cambio de Gobierno que se realizó el 15 de agosto de 2008, supuso también un cambio en el nivel de implementación de la herramienta de los CCCT en el mercado laboral.

Como vimos anteriormente, con la llegada del ex obispo Fernando Lugo a la Presidencia, se ha modificado radicalmente la actitud del gobierno frente al diálogo social con respecto al periodo anterior; como de hecho demuestra la asunción del Viceministerio del Trabajo por parte de nuevas autoridades más sensibles a las problemáticas del trabajo y del diálogo entre los actores sociales.

Esta situación parece haber tenido efectos positivos sobre el diálogo social y sus instrumentos de concreción, dado que en este primer año y medio del nuevo gobierno se ha registrado un sostenido incremento en la utilización de los instrumentos de la negociación colectiva para la regulación de las relaciones laborales.

En efecto, mirando los datos del cuadro 22 que compara la cantidad de CCCT firmados durante los dos últimos periodos de gobierno, en función de la duración (en meses) de los mismos, vemos claramente que, hasta el momento, hubo un crecimiento sostenido, de más del 30% de la cantidad de CCCT firmados durante el nuevo Gobierno Lugo, con respecto al anterior, llegando el promedio mensual a casi 2 CCCT contra el promedio 1,5 registrado durante el Gobierno Duarte Frutos.

**Cuadro 22**  
**Contratación Colectiva durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo**

	<b>Duración</b>	<b>CCCT</b>	<b>Promedio mensual</b>
Gobierno Duarte Frutos	60 meses	89	1,48
Gobierno Lugo	17 meses	33	1,94
Porcentaje de crecimiento			+ 31,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT

Además, si consideramos solamente los primeros 17 meses de gobierno de las dos presidencias (ver cuadro 23), las diferencias se vuelven aún más amplias, dado que durante los primeros 17 meses del Gobierno Duarte Frutos el promedio mensual de CCCT firmados fue solamente de 1,2 frente al promedio de 2 del Gobierno Lugo, indicándonos de esta forma en un 64% el crecimiento en cantidad e CCCT firmados entre el anterior gobierno y el actual.

**Cuadro 23**  
**Contratación Colectiva durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo**  
**(comparación de los primeros 17 meses de ambos gobiernos)**

	<b>Duración</b>	<b>CCCT</b>	<b>Promedio mensual</b>
Gobierno Duarte Frutos	17 meses	20	1,18

Gobierno Lugo	17 meses	33	1,94
Porcentaje de crecimiento			+ 64,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT

Como ya señalamos en otras ocasiones la debilitación en el uso del instrumento del CCCT, con respeto por lo menos a los primeros años de la transición democrática, ha afectado sobre todo el sector privado, donde la negociación entre los actores sociales se ha reducido paulatinamente en los últimos años. Pero, si desagregamos los datos presentados en los dos cuadros anteriores según los CCCT firmados pertenezcan a empresas/institución del sector público o del sector privado, podemos ver que, con el nuevo Gobierno Lugo, la tendencia señalada aparece en fuerte retroceso.

Los datos del cuadro 24, en efecto, nos señalan que el crecimiento en la cantidad de CCCT firmados en estos primeros meses del Gobierno Lugo, se concentra principalmente en el sector privado, con un aumento de casi el 40% con respecto al periodo de gobierno anterior, un dato importante y que parece señalarnos que algo está cambiando en la regulación de las relaciones laborales en el país.

**Cuadro 24**  
**Contratación Colectiva durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo**  
**(desagregando sector público y sector privado)**

Sector	Gobierno	CCCT	Promedio mensual	%
Privado	Duarte Frutos	63	1,05	+ 40,0%
	Lugo	25	1,47	
Público	Duarte Frutos	26	0,43	+ 11,6%
	Lugo	8	0,48	

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo CCCT del VMT

De todos modos, más allá de las interesantes señales identificadas acerca de una recuperación positiva del CCCT como instrumento de regulación de las relaciones laborales principalmente en el sector privado, no podemos concluir este análisis sin reiterar que la negociación colectiva todavía afecta a un número extremadamente ínfimo de trabajadores y que mucho todavía falta para que en Paraguay se vuelva aquel instrumento de regulación de las relaciones laborales que de hecho es su finalidad principal. Más todavía si los CCCT quedan exclusivamente limitados al nivel básico de las empresas o institución y no llegan a regular las relaciones laborales también a nivel de rama económica o sector productivo.

## 6. Las Tripartitas del Viceministerio del Trabajo

El tercer componente del diálogo social en el Paraguay, como ya señalamos, es aquél que se desarrolla a partir de las mesas tripartitas; reuniones organizadas por el Viceministerio del Trabajo en las cuales participan el empresario/autoridad y los representantes de los trabajadores de una empresa privada específica o institución pública.

## 6.1 Antecedentes históricos

En la primera mitad del siglo XX los conflictos entre trabajadores y patronal en Paraguay se resolvían en el Departamento Nacional del Trabajo, que actuaba como Tribunal del Trabajo, y que solucionaba tanto los casos individuales como colectivos según el procedimiento común o el contencioso-administrativo.

Esto hasta 1961, cuando con la implementación del Código Procesal del Trabajo se creó la jurisdicción especial del trabajo en el Poder Judicial, donde se transfirieron las cuestiones contenciosas individuales, mientras que tanto los conflictos colectivos económicos de trabajo como las situaciones de huelgas y paros pasaron a ser tratadas en un nuevo espacio denominado Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje, que actuaba según el principio de arbitraje obligatorio establecido en el decreto 3.080 de 1937.

Solamente en 1992, con la promulgación de la nueva Constitución Nacional que establecía en su artículo 97 que en los conflictos colectivos el arbitraje sería optativo, se impuso una revisión completa del sistema vigente que, con la implementación del nuevo Código Laboral en 1993 (ley 213), determinó la desaparición práctica de la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje que perdió toda competencia sobre los conflictos colectivos, aunque oficialmente continuaría existiendo como organismo ya que el Código Procesal del Trabajo no ha sido modificado y aún la mantiene en su normativa (artículos 284 al 320).

De hecho el nuevo Código Laboral tampoco previó expresamente un organismo que sustituyera la citada Junta para el manejo conciliatorio de los conflictos colectivos, así que lo expresado por la nueva Constitución Nacional en el ya citado artículo 97 “[...] el Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación”, que imponía al Estado, y por ende al Ministerio de Justicia y Trabajo, promover el diálogo entre los actores del conflicto laboral, quedó vigente pero sin un instrumento específico para poder ser concretamente aplicado.

De todos modos, igualmente, se mantuvo como “uso y costumbre” la práctica, por parte del Viceministerio del Trabajo, en caso de conflicto laboral colectivo, de llamar a conferencia tripartita gobierno-sindicato-patronal, fundamentalmente a nivel de empresa o institución pública, para que mediante la mediación gubernamental los actores pudieran resolver el conflicto instalado o promover la negociación colectiva.

El sistema de las tripartitas, o “mesas tripartitas” continúa funcionando de esta forma hasta la actualidad, aunque no existiendo ninguna norma específica que lo sustente, se ha quedado como una acción “voluntaria” por parte de los involucrados, siempre sujeta a la posibilidad de incomparecencia de uno de los actores (patronal o sindicato) invitados a participar por el Viceministerio del Trabajo, dado que, como hemos señalado, éstos no tienen ninguna obligación legal para hacerlo.

Más allá de esta condición, el sistema de la mesa tripartita de resolución de los conflictos laborales en estos años ha demostrado ser un instrumento de uso bastante aceptado y con buena funcionalidad, habiendo permitido la resolución de muchos conflictos sin necesidad de llegar a medida de fuerzas como huelgas o paros.

En este sentido las mesas tripartitas han asumido en Paraguay un rol importante en el ámbito del desarrollo del diálogo social entre gobierno, empleadores y sindicatos, volviéndose uno de los instrumentos más aceptados y más efectivos para la búsqueda de acuerdos y la resolución de los conflictos entre los actores laborales. Y aunque por la misma naturaleza de este instrumento, que tiene un alcance limitado exclusivamente al nivel básico del diálogo, es decir al nivel de las empresas o instituciones públicas específicas, no ha permitido a las mesas tripartitas volverse un elemento efectivo de impulso del diálogo social a nivel nacional, igualmente su constante utilización ha permitido conservar y desarrollar aquellos elementos de confianza entre actores laborales que son el sustento necesario e imprescindible para impulsar este tipo de diálogo.

## **6.2 Desarrollo de las mesas tripartitas del VMT en la última década (2000-2009)**

El análisis estadístico que presentamos a continuación ha sido elaborado a partir de los datos estadísticos disponibles en el Viceministerio del Trabajo sobre la realización y los resultados de las mesas tripartitas realizadas desde el año 2000 hasta el año 2009 inclusive.

Hay que señalar que en esta década el manejo de los datos estadísticos en el Viceministerio del Trabajo (VMT) ha sido objeto de diferentes percances (como la destrucción de parte de los archivos informatizados) y cambios en la misma metodología de recolección de los datos, que han determinado que la información disponible no resultara siempre totalmente correcta, y que en ciertos periodos a las series estadísticas falten algunos datos que se encuentran, en cambio, disponibles en otros periodos,

A pesar de esto y debido también al hecho que para concretar los objetivos específicos de este trabajo resultaba necesaria una cantidad bastante limitada de informaciones, hemos decidido utilizar exclusivamente los datos disponibles ya elaborados por el VMT, sin realizar un estudio directo sobre las fuentes de los mismos así como hicimos con los CCCT presentados en el capítulo anterior. Esto también porque, a diferencia de los CCCT, las tripartitas son un instrumento de mediación entre los actores laborales mucho más utilizado que el anterior, alcanzando casi 3.000 las realizadas desde el año 2000 hasta hoy, una cantidad que hacía imposible su análisis pormenorizados en el limitado tiempo disponible para la realización de este trabajo.

Igualmente los datos que vamos a presentar a continuación, aunque pueden tener algunos errores debido a los límites infraestructurales del Viceministerio del Trabajo, creemos deban considerarse más que suficientes y adecuados para identificar no solamente cómo han evolucionado las tripartitas en la década recién concluida, sino también para identificar qué características han asumido en las diferentes ramas económicas y sectores productivos, cuál ha sido su incidencia en la resolución de los conflictos laborales, y finalmente cuánto han influido en sostener el diálogo social gobierno-patronal-sindicatos en el país, más allá que su acción resultara limitada exclusivamente al nivel de lugares de trabajo específicos.

El primer dato que vamos a presentar en el cuadro 23 se refiere a la cantidad de tripartitas realizadas anualmente a partir del año 2000 hasta el año 2009, de manera a verificar su incidencia y evolución en el diálogo entre los actores laborales.



Tanto viendo la cantidad de tripartitas realizadas como la variación en porcentaje de las mismas con respecto al año inmediatamente anterior, podemos visualizar claramente cómo a partir del 2001 hasta el 2006 el número de tripartitas baja progresivamente así como el porcentaje de variación con respecto al año anterior (exceptuado el año 2005 donde hubo un ligero repunte frente al año anterior).

Es solamente a partir del 2007 y con mayor énfasis a partir de 2008 (específicamente después del 15 de agosto de este año) que las tripartitas realizadas empiezan a crecer de manera sostenida volviendo a los niveles de realización de inicios de década y hasta superando estos mismos niveles.

Al respecto, otro dato interesante que nos presenta el cuadro es el nivel de incidencia de las tripartitas realizadas anualmente comparadas con el número de empresas activas en el país. Hay que subrayar en este sentido que como referencia tomamos la cantidad de empresas con más de 20 trabajadores (ya que la ley permite la conformación de un sindicato sólo a partir de 20 afiliados, y las tripartitas se hacen principalmente en presencia de sindicatos) y también que en ausencia de datos precisos sobre la cantidad de empresas con más de 20 trabajadores existentes en los diferentes años analizados, se ha utilizado el dato ya presentado en el capítulo anterior de 2.722 empresas que son las que en el 2008 cotizaron más de 20 empleados en IPS.

El dato del nivel de incidencia de las tripartitas realizadas nos permite ver aún más gráficamente el desenvolvimiento de las tripartitas en esta década recién concluida: una incidencia alrededor del 13% en los primeros años de la década, una reducción constante y progresiva en los años siguientes, con índices a una sola cifra, y finalmente una inversión de tendencia a partir del 2007 llegando en el 2009 el nivel de incidencia de las tripartitas a un porcentaje del 16%, es decir de 1 mesa tripartita realizada cada 6 empresas con más de 20 empleados activa en el país.

**Cuadro 25**  
**Evolución de las reuniones tripartitas (Desde 2000 hasta 2009)**

Año	Cantidad	Variación	Incidencia
2000	353		13,0%
2001	354	+0,3%	13,0%
2002	278	-21,5%	10,2%
2003	261	-6,1%	9,6%
2004	204	-21,8%	7,5%
2005	228	+11,8%	8,4%
2006	192	-15,8%	7,1%
2007	245	+27,6%	9,0%
2008	317	+29,4%	11,6%
2009	433	+36,6%	15,9%
<b>Promedio década</b>	287	+22,7%	10,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT, teniendo como dato fijo un total de 2722 empresas con más de 20 personas (2008).

Los datos del cuadro 25, además de señalarnos cómo ha evolucionado en estos últimos diez años la utilización de las mesas tripartitas como instrumento de resolución de los conflictos laborales y su incidencia sobre el conjunto de la estructura empresarial activa en el país; también nos han permitido verificar su importancia como instrumento de diálogo social frente a los CCCT, en cuanto mientras estos últimos han demostrado tener una incidencia en las empresas con más de 20 trabajadores de solamente el 2,7%, las tripartitas han demostrado tener por su parte una incidencia por lo menos 6 veces superior que la de los CCCT.

### 6.2.1 Resolución de conflictos mediante las mesas tripartitas del VMT

Otro elemento importante sobre el cual creemos oportuno fijar nuestra atención es el nivel de comparecencia de los actores en las mesas tripartitas convocadas por el VMT.

Como hemos señalado anteriormente, las tripartitas no son un instrumento de diálogo social que disponga obligatoriamente (con fuerza de ley) la presencia de los actores laborales; al contrario, siendo un instrumento voluntario de diálogo no son raras las veces que uno o ambos actores deciden no responder al llamado realizado institucionalmente por el gobierno a través del Viceministerio del Trabajo.

En el cuadro 26 analizamos el dato de la comparecencia de los actores, su porcentaje sobre el total de los llamados realizados y finalmente el nivel de resolución de los conflictos que se da cuando las mesas tripartitas se desarrollan gracias a la presencia de los actores laborales citados.

De los resultados del cuadro es interesante verificar que el nivel de comparecencia de los actores a las mesas tripartitas llamadas por el VMT no siempre está relacionado con la resolución de los problemas que originaron las mismas, que hemos visto en el cuadro anterior.

En efecto, aunque la reducción en el número absoluto de tripartitas realizadas durante los años desde 2002 hasta el 2006 también supuso una reducción de la comparecencia de los actores en las mismas, ésta finalmente no resultó ser muy acentuada (exceptuándose los años 2003 y 2004), quedando en los otros años siempre alrededor al 65%. En cambio a partir del 2007, cuando las convocatorias del VMT a mesas tripartitas crecieron progresivamente, el nivel de comparecencia en estas bajó de manera drástica para quedarse alrededor del 50%,

#### Cuadro 26

#### Evolución de la comparecencia de los actores y resolución de problemas en las reuniones tripartitas (Desde 2000 hasta 2009)

Año	Compa- recencia	%	Solucio- nado	%	No solu- cionado	%
2000	251	71,1%	191	76,1%	60	23,9%
2001	251	70,9%	192	76,5%	59	23,5%
2002	191	68,7%	133	69,6%	58	30,4%
2003	150	57,5%	105	70,0%	45	30,0%
2004	113	55,4%	85	75,2%	28	24,8%
2005	152	66,7%	121	79,6%	31	20,4%
2006	121	63,0%	92	76,0%	29	24,0%

<b>2007</b>	129	52,7%	109	84,5%	20	15,5%
<b>2008</b>	164	51,7%	133	81,1%	31	18,9%
<b>2009</b>	221	51,0%	172	77,8%	49	22,2%
<b>Promedio década</b>	174	60,9%	133	76,6%	41	23,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

Esta reducción paulatina en la comparecencia de los actores en las mesas tripartitas, de todos modos, no parece haber tenido influencia importante sobre el nivel de efectividad de las tripartitas mismas, dado que, aunque con una cierta oscilación, esta nunca bajó del 70% durante los últimos diez años y siempre se mantuvo oscilante entre esta cifra y un máximo del 80%; demostrándonos de esta manera que en general las tripartitas han tenido durante toda la década un alto nivel de solución, tanto cuando la cantidad de llamados a tripartitas era alta, como cuando los llamados resultaban ser mucho menores.

Otro dato que consideramos interesante analizar se refiere a cuál ha sido el actor laboral que más ha determinado el creciente nivel de llamados a mesas tripartitas dejados sin efecto por su incomparecencia. En el cuadro 27 podemos verificar la cantidad de tripartitas que cada año no tuvieron lugar debido a la ausencia de uno de los actores laborales y quién ha sido el actor laboral mayormente responsable de esta situación.

En este sentido del cuadro se evidencia claramente que ha sido siempre el actor empleador el que más responsabilidad ha tenido en que los llamados a mesas tripartitas realizadas por el VMT no se concretaran por incomparecencia; pero más aún se puede visualizar cómo en los últimos tres años esta responsabilidad ha crecido notablemente, dado que coincidentemente con el incremento de los llamados a tripartitas realizados por el gobierno, la responsabilidad de la patronal en la no concreción de éstas por incomparecencia creció hasta superar el 94% del total, tanto en el 2008 como en el 2009.

#### **Cuadro 27**

##### **Evolución de la incomparecencia por actores en las reuniones tripartitas (Desde 2000 hasta 2009)**

<b>Año</b>	<b>total</b>	<b>Patronal</b>	<b>%</b>	<b>Sindicato</b>	<b>%</b>	<b>Ambos</b>	<b>%</b>
<b>2000</b>	102	76	74,5%	1	1,0%	25	24,5%
<b>2001</b>	103	79	76,7%	3	2,9%	21	20,4%
<b>2002</b>	87	71	81,6%	6	6,9%	10	11,5%
<b>2003</b>	111	92	82,9%	10	9,0%	9	8,1%
<b>2004</b>	91	75	82,4%	9	9,9%	7	7,7%
<b>2005</b>	76	61	80,3%	7	9,2%	8	10,5%
<b>2006</b>	71	57	80,3%	0	0,0%	14	19,7%
<b>2007</b>	116	107	92,2%	0	0,0%	9	7,8%
<b>2008</b>	153	144	94,1%	0	0,0%	9	5,9%
<b>2009</b>	212	200	94,3%	4	1,9%	8	3,8%
<b>Promedio década</b>	112	96	83,9%	4	4,1%	12	12,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

### 6.3 Impacto de las Mesas tripartitas en los conflictos laborales

Como hemos señalado anteriormente las mesas tripartitas, más allá de tener un alcance limitado a una específica empresa o institución estatal, han demostrado ser un instrumento de diálogo social entre los actores laborales bastante difundido y efectivo.

A continuación queremos verificar en qué áreas productivas las tripartitas se han implementado con más frecuencia respecto a otras y cuál ha sido la incidencia de éstas con respecto a la cantidad de empresas con más de 20 empleados en cada área, esto para poder identificar los lugares donde el diálogo entre los actores laborales resulta más difundido en el país.

En el cuadro 28 podemos ver el dato porcentual, desagregado con respecto al total anual, de los llamados a tripartitas realizados por el VMT según la rama económica de referencia. En el cuadro, a parte las tres ramas clásicas del sector privado (comercio, servicios e industria), se ha incluido una cuarta rama, los trasportes, que de hecho son parte de los servicios, pero que por su incidencia notable entre las tripartitas realizadas, el mismo VMT considera importante evaluar de manera separada.<sup>33</sup>

De hecho, como es claramente visible en el cuadro, desde 2003 hasta 2009 las tripartitas llamadas en empresas pertenecientes a la rama del transporte tuvieron un promedio del 35% sobre el total, y la disminución que se registra en este sentido desde 2006 hasta 2009, solamente debe considerarse teniendo en cuenta el importante aumento de los llamados a tripartitas realizados en este mismo periodo en las otras ramas, no tratándose de una reducción del uso de este instrumento en esta rama económica (de hecho desde 2006 hasta 2009 los llamados crecieron constantemente en términos absolutos pasando de 75 en el 2006 a 116 en el 2009).

Después del transporte la otra rama que presenta un porcentaje de incidencia muy importante dentro del total de tripartitas realizadas en el año es el Estado, que representa alrededor del 30% del total y que aumentó su participación sobre el total de las tripartitas en los últimos años. También la industria aparece con un importante incidencia sobre el total anual, quedándose siempre alrededor del 20%, un dato que confirma lo que ya hemos visto de esta misma rama en el análisis los CCCT, y que demuestra que el diálogo social en esta rama se mantuvo siempre activo y vivaz.

Las mesas tripartitas llamadas por el VMT en la rama de los servicios corresponden por su parte al 13% del total. En este caso se nota claramente cómo el nivel de incidencia sobre el total anual por parte de esta rama económica estuvo bajando progresivamente desde 2003 hasta 2008 y solamente a partir de 2009 parece notarse una inversión de tendencia y una recuperación de incidencia sobre el total de los llamados a tripartitas (desde 2008 a 2009 en términos absolutos los llamados crecieron de 29 a 59 con un incremento del +127%).

---

<sup>33</sup> Hay que señalar que la rama transporte identifica casi exclusivamente el transporte terrestre, y generalmente se refiere a las empresas de transporte colectivo urbano y extraurbano de personas.

**Cuadro 28**  
**Evolución de las reuniones tripartitas por rama económica**  
**(Desde 2000 hasta 2009)**

Año	Comercio		Servicio		Industria		Transporte		Estado	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
2003	11	4,2%	51	19,5%	49	18,8%	87	33,3%	63	24,1%
2004	9	4,3%	33	15,9%	42	20,3%	75	36,2%	48	23,2%
2005	6	2,7%	33	14,7%	38	16,9%	96	42,7%	52	23,1%
2006	2	1,0%	21	10,9%	39	20,3%	75	39,1%	55	28,6%
2007	9	3,3%	28	10,2%	60	21,8%	98	35,6%	80	29,1%
2008	26	8,2%	29	9,1%	71	22,4%	100	31,5%	91	28,7%
2009	18	4,2%	59	13,6%	98	22,6%	116	26,8%	142	32,8%
<b>Total/Promedio</b>	<b>81</b>	<b>4,0%</b>	<b>254</b>	<b>13,4%</b>	<b>397</b>	<b>20,4%</b>	<b>647</b>	<b>35,0%</b>	<b>531</b>	<b>27,1%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

Finalmente en la rama del comercio los llamados a tripartitas parecen ser una verdadera excepción más que una regla de relacionamiento entre actores laborales; en general en los años evaluados siempre su porcentaje de incidencia se mantuvo alrededor del 4% del total, con un ligero crecimiento hasta el 8% en el 2008, pero que en el 2009 ya volvía a sus niveles de siempre. Esta situación nos confirma aquello que ya vimos con los CCCT, es decir que es principalmente en esta rama económica donde el diálogo social entre los actores laborales resulta estar muy débil y reducido a los términos mínimos.

Otro dato interesante que queremos señalar en este estudio es el nivel de incidencia de la cantidad de tripartitas realizadas con referencia al total de empresas con más de 20 trabajadores activas en cada rama económica, utilizando para este fin los mismos datos de IPS utilizados anteriormente (2008). Hay que señalar que los datos del VMT no permiten identificar en cuántas empresas se realizan las tripartitas, ya que en un mismo año pueden realizarse varias tripartitas en la misma empresa, pero igualmente los datos que presentamos creemos serán útiles para verificar el efectivo nivel de diálogo social a nivel de reuniones tripartitas que se desarrolla en cada rama económica del país.

Los datos del cuadro 29 confirman fehacientemente lo que ya hemos señalado en el cuadro anterior; la incidencia de llamados a tripartitas en la rama del comercio resulta absolutamente ínfima con respecto a la cantidad de empresas existentes en esta rama, con un porcentaje de incidencia que va del 1% al 3%; también en los servicios el nivel de incidencia es muy bajo con datos bastante similares a aquéllos registrados en el comercio. En la industria, en cambio, el porcentaje de incidencia es bastante mayor y sobre todo resulta estar en claro crecimiento desde el 2006 hasta el 2009, casi triplicándose; resulta en una demostración de que entre las tres ramas económicas clásicas del sector privado, es en la industria donde el diálogo social entre actores laborales resulta ser más activo y efectivo.

Como ya se ha apuntado anteriormente, la rama del transporte es aquélla donde las mesas tripartitas tienen una utilización masiva para la resolución de los conflictos laborales, dado que su nivel de incidencia con respecto a la cantidad total de empresas del sector siempre estuvo alrededor del 50% y en el 2009 hasta subió al 67%. Mismo discurso para el sector

público, donde además desde el 2004 hasta el 2009 el nivel de llamados a mesas tripartitas con respecto al número de empresas/instituciones públicas existentes estuvo creciendo de manera exponencial, triplicando sus valores.

#### **Cuadro 29**

#### **Incidencia de las reuniones tripartitas por rama económica según cantidad de empresas (Desde 2003 hasta 2009)**

<b>Año</b>	<b>Comercio</b>	<b>Servicios</b>	<b>Industria</b>	<b>Transporte</b>	<b>Estado</b>
<b>Empresas</b>	<b>816</b>	<b>886</b>	<b>499</b>	<b>173</b>	<b>195</b>
<b>2003</b>	1,3%	5,8%	9,8%	50,3%	32,3%
<b>2004</b>	1,1%	3,7%	8,4%	43,4%	24,6%
<b>2005</b>	0,7%	3,7%	7,6%	55,5%	26,7%
<b>2006</b>	0,2%	2,4%	7,8%	43,4%	28,2%
<b>2007</b>	1,1%	3,2%	12,0%	56,6%	41,0%
<b>2008</b>	3,2%	3,3%	14,2%	57,8%	46,7%
<b>2009</b>	2,2%	6,7%	19,6%	67,1%	72,8%
<b>Promedio</b>	<b>1,4%</b>	<b>4,1%</b>	<b>11,3%</b>	<b>53,4%</b>	<b>38,9%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

Sobre este último punto hay que hacer una acotación: aunque el VMT resulte ser parte integrante del gobierno, igualmente actúa como mediador en las tripartitas en el sector público asumiendo una posición totalmente independiente entre las partes; esta actitud que ha sido confirmada por representantes del movimiento sindical del sector público, resulta sin duda muy positiva y rescatable, siendo además ulteriormente confirmada por el hecho mismo que las tripartitas en el sector público estén en constante crecimiento.

Un ulterior elemento de análisis que consideramos interesante evaluar en este estudio son las causas que llevaron a llamar a mesas tripartitas en el periodo de tiempo evaluado. En ese caso los datos estadísticos disponibles en el VMT no nos ayudan mucho, dado que se limitan a señalar solamente si la causa era solucionar un llamado a huelga o tenía otro contenido sin especificar.

Igualmente los datos del cuadro 30 nos permiten verificar como, más allá del importante incremento de llamados a tripartitas que se ha registrado desde 2007 hasta 2009, la incidencia de las causas de esos llamados no se ha modificado sustancialmente, quedándose los relacionados con huelgas alrededor de un 12-15% y las otras causas alrededor de un 85-88%.

Este dato es un claro índice del hecho que el incremento de los llamados a tripartitas registrado en este último trienio no dependió de un incremento de la conflictividad laboral, sino más bien ha sido determinado por un crecimiento de la credibilidad y de la efectividad de este instrumento de diálogo social debido a la nueva actitud mediadora del VMT, que hizo que los actores laborales hayan decidido utilizarlo cada vez más para dirimir sus conflictos y concretar acuerdos compartidos que permitieran una solución armónica y efectiva de los problemas en las empresas.

**Cuadro 30**  
**Causales de las reuniones tripartitas**  
**(Desde 2000 hasta 2009)**

<b>Año</b>	<b>Huelga</b>	<b>%</b>	<b>Otro</b>	<b>%</b>
<b>2003</b>	31	11,9%	230	88,1%
<b>2004</b>	38	18,6%	166	81,4%
<b>2005</b>	52	22,8%	176	77,2%
<b>2006</b>	34	17,7%	158	82,3%
<b>2007</b>	21	8,6%	224	91,4%
<b>2008</b>	36	11,4%	281	88,6%
<b>2009</b>	55	12,7%	378	87,3%
<b>Promedio</b>	<b>38</b>	<b>14,8%</b>	<b>230</b>	<b>85,2%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

#### **6.4 Los tripartitas durante el Gobierno Duarte Frutos y durante el Gobierno Lugo**

A modo de conclusión de este análisis sobre la utilización del las tripartitas como instrumento de regulación del conflicto en el mercado laboral paraguayo, queremos poner nuestra atención sobre el hecho de si el cambio de gobierno que se dio el 15 de agosto de 2008, supuso de alguna manera un cambio en el nivel de implementación de este instrumento de resolución de los conflictos laborales.

En efecto ya señalamos en diferentes oportunidades que con el nuevo gobierno del presidente Fernando Lugo se ha modificado de manera importante la actitud del gobierno frente al diálogo social con respecto a lo que ocurría con el anterior gobierno, y que las nuevas autoridades del Viceministerio del Trabajo están dando nuevo impulso al diálogo social entre los actores laborales; lo que queremos ver a continuación es si esto también afectó, y en qué medida, la utilización de las mesas tripartitas en este sentido.

Si miramos el cuadro 31, que compara la cantidad de llamados a mesas tripartitas hechos durante los dos últimos periodos de gobierno, en función de la duración (en meses) de los mismos, se nota con mucha claridad que durante el actual gobierno hubo un crecimiento sostenido de los llamados a mesas tripartitas, con un promedio mensual que ha pasado desde 18,5 llamados que se hacían durante el Gobierno Duarte Frutos a las 37,5 llamados que se están haciendo durante el actual periodo de gobierno; es decir, poco más del doble con respecto al periodo de gobierno anterior.

**Cuadro 31**  
**Llamados a mesa tripartitas durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo**

<b>Gobierno</b>	<b>Duración</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Promedio mensual</b>
Gobierno Duarte Frutos	60 meses	1.111	18,5
Gobierno Lugo	17 meses	638	37,5

Porcentaje de crecimiento	+ 102,7%
---------------------------	----------

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

El notable incremento en los llamados a tripartitas, en verdad, ha sido en parte determinado por una reducción sensible en el nivel de comparecencia de los actores a las mismas, como es visible en el cuadro 32; en efecto si durante el Gobierno Duarte Frutos los actores respondían positivamente a casi el 60% de los llamados realizados por el Viceministerio del Trabajo, durante el Gobierno Lugo, el nivel de comparecencia de los actores a las tripartitas ha bajado sensiblemente, reduciéndose al 50% de los llamados realizados, en gran medida y como vimos anteriormente en el cuadro 25, por un mayor ausentismo del actor patronal a las mismas.

De todos modos hay que subrayar que este aumento de las incomparecencias no ha afectado al porcentaje de resolución positiva de los conflictos mediante las tripartitas, dado que éste se mantuvo en los niveles registrados durante el Gobierno Duarte Frutos, del 78,1%, al 79,1% del actual Gobierno Lugo.

**Cuadro 32**  
**Comparecencia y nivel de resolución positiva de las mesas tripartitas durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo**

Gobierno	Comparecencia	%	Solucionado	%	No solucionado	%
Gobierno Duarte Frutos	654	58,9%	511	78,1%	143	21,9%
Gobierno Lugo	321	50,3%	254	79,1%	67	20,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

Aunque haya bajado el nivel de comparecencia de los actores laborales en las mesas tripartitas llamadas por el VMT durante el nuevo periodo de gobierno, esto no ha influido más que reducidamente sobre el incremento importante registrado desde agosto 2008 en la utilización de esta herramienta de resolución de los conflictos laborales; en efecto, como podemos verificar en el cuadro 33, aunque considerando solamente las mesas tripartitas efectivamente realizadas (con comparecencia), durante el actual periodo de gobierno éstas tuvieron un crecimiento del 73% con respecto al periodo anterior.

**Cuadro 33**  
**Tripartitas efectivamente realizadas durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo**

Gobierno	Comparecencia	Periodo	Promedio
Gobierno Duarte Frutos	654	60 meses	10,9
Gobierno Lugo	321	17 meses	18,9
Porcentaje de crecimiento			+ 73,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

Igualmente, como es visible en el cuadro 34, durante el actual periodo de Gobierno creció de manera exponencial también el nivel de solución positiva de los conflictos a través de las mesas tripartitas. Efectivamente, frente al promedio mensual de 8,5 tripartitas con éxito concretadas durante el Gobierno Duarte Frutos, se pasó al promedio mensual de 15 tripartitas



exitosas durante el gobierno Lugo; es decir un crecimiento en la cantidad de las tripartitas con solución positiva superior al 75% entre los dos periodos de gobierno.

**Cuadro 34**  
**Tripartidas solucionada positivamente**  
**durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo**

Gobierno	Solucionados	Periodo	Promedio
Gobierno Duarte Frutos	511	60 meses	8,5
Gobierno Lugo	254	17 meses	14,9
Porcentaje de crecimiento			+ 75,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

A modo de conclusión de este análisis sobre las mesas tripartitas podemos señalar que, entre los instrumentos del diálogo social analizados en este informe, en los últimos años las tripartitas han resultado ser el más utilizado y sin duda el más efectivo; el único que ha actuado como elemento firme de concertación entre los actores laborales y como instrumento concreto de resolución de los conflictos sociales.

**7. Incidencia del cuentapropismo en el diálogo social y en el tripartismo**

A este punto de nuestro análisis sobre la realidad del diálogo social y del tripartismo en el Paraguay es oportuno realizar una digresión para evaluar una realidad muy particular del mercado laboral paraguayo; una realidad que muchos autores consideran tiene un peso determinante en el mismo desarrollo del diálogo social en el país: el trabajo por cuenta propia (TCP) o cuentapropismo.

**7.1 Los trabajadores por cuenta propia: entre profesionales e informales**

Los trabajadores por cuenta propia o cuentapropistas pertenecen al conjunto de los trabajadores profesionales, artesanales, minifundistas, pequeños comerciantes o técnicos, que siendo únicos dueños de su propia fuerza de trabajo y de los productos o servicios específicos que elaboran (sin ningún empleador o empleado), negocian el producto de su trabajo directamente con los “clientes” que quieren adquirirlo a tiempo indefinido o determinado.

Pero en el mercado de trabajo paraguayo dentro esta categoría se esconden también otras figuras: los trabajadores que trabajan en condición de efectiva dependencia, aunque no son reconocidos como tales porque cambian frecuentemente de empleador (a veces cada pocos días), tales, por ejemplo: empleados de pequeñas despensas, jornaleros agrícolas sin trabajo fijo, trabajadores estacionales, etc.; y también los empleados de empresas que trabajan en la ilegalidad absoluta (que no son registradas o que no cumplen en absoluto con la normativa vigente) o hasta en actividades delictivas (contrabando, falsificaciones, etc.).

Estos trabajadores son a todos los efectos trabajadores dependientes, pero no trabajando de manera permanente para un empleador, o trabajando para empleadores que no quieren aparecer (ilegales), acaban por entrar en las estadísticas en la categoría de los cuentapropistas,

sin tener las características para serlo realmente, dado que generalmente lo único que tienen para ofrecer es su fuerza de trabajo no especializada.

Esta sub-categoría de cuentapropistas está conformada a todos los efectos por trabajadores dependientes “invisibles” que aunque trabajando para un “patrón” (posiblemente temporal) no ven reconocidos formalmente ninguno de los derechos que el trabajo dependiente produce.

Esta realidad de decenas de miles de trabajadores que aunque trabajando en situación de dependencia resultan “invisibles”, se origina principalmente por un mercado de trabajo que en las últimas décadas no supo adecuarse a los cambios estructurales de la economía del país, sobre todo al proceso de migración campo-ciudad que ha sido una característica permanente de los últimos 20 años, debido al desarrollo de la agricultura mecanizada en el interior del país.

Frente a un despoblamiento en el campo debido a la reducción paulatina de las oportunidades de trabajo producidas por la mecanización de la agricultura (según datos preliminares del Censo Agropecuario de 2008 los trabajadores dependientes asalariados rurales (jornaleros generalmente) se han reducido desde 1991 hasta 2008 de 946.040 a 238.674)<sup>34</sup> y a un masivo traslado de trabajadores hacia las ciudades (desde 1982 hasta 2008 la población urbana creció del 42,8% al 58,6%)<sup>35</sup>, los gobiernos que se han sucedido hasta hoy no consiguieron implementar una política industrial urbana que pudiera compensar la pérdida de lugares de trabajo en el campo y el crecimiento vegetativo de la población.

El resultado de esta falta de previsión y competencia gubernamental ha sido la creación de un importante segmento de trabajadores que, para poder conseguir un trabajo “como sea”, están obligado a trabajar en la total informalidad y hasta en la ilegalidad, sin ni siquiera poder obtener un mínimo de estabilidad (en el sentido de permanencia) en los trabajos que de vez en vez consiguen. Un segmento que las estadísticas acaban englobando en el conjunto de los “cuentapropistas”, pero que en realidad está conformado por una gran masa de trabajadores en situación de dependencia de breve duración, y por esto “invisible”, que debido a esto nunca consiguen poder trabajar al amparo de los derechos laborales y sociales garantizados por la constitución y el código laboral.

Como señalamos al principio, esta importante masa de trabajadores puede representar una de las causas de la baja implementación y eficiencia del diálogo social y del tripartismo en Paraguay, en cuanto actúan como una constante presión sobre los trabajadores dependientes formales del sector privado que en cualquier momento podrían perder su lugar de trabajo a favor de éstos: o porque su empresa no puede aguantar la competencia con otras empresas que trabajando en la ilegalidad adquieren ventajas indirectas por no pagar ni impuestos ni cuotas de la previsión social, o porque sencillamente sus empleadores frente a pretensiones sindicales de éstos pueden fácilmente sustituirlos con alguien perteneciente a ese grupo.

En este sentido la existencia de estos trabajadores dependientes “invisibles” tendría un fuerte impacto antisindical, en cuanto estando siempre presente el riesgo para cada trabajador dependiente de ser fácilmente sustituido por esta gran cantidad de trabajadores disponibles a

---

<sup>34</sup> Datos publicados en *La soja ya es el primer rubro de renta de los pequeños agricultores*, Suplemento Económico del diario ABC Color del 13 de noviembre de 2009.

<sup>35</sup> Fuente: datos del Censo 2002 y del EPH2008, Dirección General de Encuesta Estadísticas y Censos.

trabajar por más horas y a menor salario, lo impulsa a actuar sin desagradar en lo posible a su empleador; situación que generalmente lo aleja de la participación en organizaciones sindicales en cuanto éstas generan conflictos con el empleador al buscar mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores.

Así que la gran masa de los trabajadores dependientes invisibles que se esconden entre los “cuntapropistas” debilitaría el movimiento sindical y por ende, dado que éste es uno de los actores centrales del tripartismo, también debilitaría el diálogo social impidiendo un correcto y eficiente desarrollo del mismo.

A continuación buscaremos evaluar si esta hipótesis es realmente la correcta o son otras las causas del escaso desarrollo del diálogo social en el país.

## **7.2 La realidad de los trabajadores dependientes “invisibles”**

Como hemos señalado anteriormente, la rápida transformación de la producción agrícola que estuvo mecanizándose a etapas forzadas desde los primeros años noventa, junto con un importante crecimiento vegetativo de la población, ha empujado a muchas decenas de miles de ciudadanos a trasladarse desde el campo hacia la ciudad en búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo.

Estas oportunidades, debido al bajo nivel de crecimiento de la economía (en los años noventa el crecimiento anual del PIB no superó el 1,5% anual) y a la falta de oportunas políticas de industrialización del país, nunca se concretaron como era la esperanza de los inmigrantes, así que muchos miles de ellos para poder sobrevivir, o tuvieron que emigrar hacia el exterior o tuvieron que aceptar trabajos dependientes provisorios y temporáneos o hasta en situación de ilegalidad o delictivos.

Esta situación hizo que la categoría de los cuentapropistas acabó con englobar este sector de trabajadores (que las estadísticas no reconocían como dependientes porque no trabajaban establemente por el mismo emperador) volviéndose de esta forma la más importante en el país, llegando a representar en el 2003 el 39,2% de los ciudadanos con empleo, es decir una cantidad de trabajadores superior a la suma de todos los trabajadores del sector público y privado que trabajaban en situación de dependencia (que en ese entonces representaban solamente el 36,4% del total de los ciudadanos con empleo).

Pero, a partir del 2003, contemporáneamente a la asunción de la dirección del país por parte del Gobierno Duarte Frutos, la situación empezó a cambiar paulatinamente. El crecimiento económico avanzó sostenidamente, con un incremento anual del PIB entre 2003 y 2008 del 5,3% anual, y también se modificó parcialmente la estructura del empleo, tanto que al finalizar el quinquenio, en el 2008, los trabajadores en situación de dependencia del sector público y privado habían crecido al 43,4% del total de los ciudadanos con empleo (+19,2% con respecto al 2003) mientras que los cuentapropistas representaban sólo el 33,4% del total de los ciudadanos con empleo (-14,8% con respecto al 2003).

De hecho, como es visible en el cuadro 35, el trabajo dependiente en el quinquenio ha crecido en casi 373.000 unidades, mientras que el trabajo por cuenta propia lo hizo solo en 23.000

unidades, perteneciendo el 78,4% de los nuevos puestos de trabajo creados en el quinquenio al sector del trabajo dependiente formal, y sólo el 4,8% al cuentapropismo.

**Cuadro 35**  
**Evolución de la población ocupada en Paraguay (2003-2008)**

	2003	%	2008	%	Dif. 03/08	%
<b>PEA</b>	2.556.642	-	2.996.853	-	440.211	-
<b>Desempleo</b>	206.048	8,1%	170.934	5,7%	-35.114	-8,0%
<b>OCUPADOS</b>	2.350.595	-	2.825.919	-	475.324	-
<b>Trabajadores públicos</b>	194.034	8,3%	259.245	9,2%	65.211	13,7%
<b>Trabajadores privados</b>	659.590	28,1%	967.250	34,2%	307.660	64,7%
<b>Cuentapropistas</b>	921.090	39,2%	944.067	33,4%	22.977	4,8%
<b>Empleadores</b>	100.895	4,3%	145.698	5,2%	44.803	9,4%
<b>Trabajadores familiares</b>	290.934	12,4%	297.595	10,5%	6.661	1,4%
<b>Trabajadores domésticos</b>	184.052	7,8%	208.711	7,4%	24.659	5,2%
<b>No disponible</b>	0	0,0%	3.355	0,1%	3.355	0,7%

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

Pero si la categoría de los cuentapropistas agrupa tanto profesionales, artesanales, minifundistas, pequeños comerciante o técnicos que efectivamente trabajan por cuenta propia, como también a muchos trabajadores dependientes que por la extrema provisoriedad de sus trabajos definimos “invisibles”; claramente es la cantidad de estos últimos la que nos interesa evaluar para verificar efectivamente cuánto su existencia incide en el mercado del trabajo dependiente, y si son realmente causa de entorpecimiento del diálogo social entre los actores laborales.

Las estadísticas oficiales no nos ayudan mucho en la práctica de separar la categoría de los dependientes “invisibles” de los cuentapropistas efectivos, por eso hemos decidido cumplir una aproximación estadística partiendo del concepto que como dice el nombre, el cuentapropista trabaja “solo”, mientras que si trabaja en una estructura más grande ya no es un cuentapropista sino más bien puede ser un trabajador dependiente “invisible”. Por esto a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que en una de sus preguntas pide la cantidad de empleados de la empresa donde los encuestados trabajan, y cruzando este dato por la tipología de ocupación de los mismos, pudimos individualizar los datos que presentamos en el cuadro 36, que nos indican si el cuentapropista trabaja efectivamente “solo” o trabaja en empresas con 2 o más trabajadores (indicador de trabajo en condición de dependencia).

A partir de esta aproximación individualizamos que los trabajadores dependientes “invisibles” en el 2003 representaban el 39,4% de los cuentapropistas, mientras que en el 2008 sólo representaron el 36,3% de éstos; reduciéndose hasta en cantidad absoluta durante el quinquenio, dado que pasaron de ser 362.800 a ser 342.300, es decir, alrededor de 20.000 menos.

**Cuadro 36**  
**Cuentapropistas según tamaño de la empresa (2003-2008)**

	2003	%	2008	%
<b>Solo</b>	558.296	60,6%	601.708	63,7%

<b>Desde 2 trabajadores</b>	362.794	39,4%	342.258	36,3%
<b>Total</b>	921.090		944.066	

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

Esta reducción paulatina de los trabajadores dependientes “invisibles” dentro de la categoría de los cuentapropistas, tanto en términos porcentuales como en términos absolutos, debido sin duda en parte al amplio periodo de bonanza económica señalado para el quinquenio 2003-2008, como también por la lucha frontal desatada por el Ministerio de Hacienda para la formalización de la economía en este mismo periodo, ha determinado un cambio sustancial en los niveles de incidencia dentro del trabajo dependiente por parte de esos mismos trabajadores, como resulta claramente visible en el cuadro 37.

En efecto, si en el 2003 los trabajadores en condición de dependencia “invisible” representaban el 35,5% del total de los trabajadores dependientes, cinco años después, en el 2008, este porcentaje se redujo al 26,1% (una reducción de -26,5%); además en el mismo periodo de tiempo los trabajadores dependientes “visibles” en términos absoluto aumentaron de más de trescientos mil unidades frente a una reducción de 20.000 unidades de los “invisibles”.

**Cuadro 37**  
**Trabajadores dependientes “visibles” e “invisibles” del sector privado**

	<b>2003</b>		<b>2008</b>	
<b>Visibles</b>	659.590	64,5%	967.250	73,9%
<b>Invisibles</b>	362.794	35,5%	342.258	26,1%
<b>Total</b>	1.022.384		1.309.508	

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

La situación señalada nos permite entonces evidenciar que entre 2003 y 2008 la presión del trabajo dependiente “invisible” sobre el trabajo dependiente “visible” se redujo sustancialmente y que también fueron limitándose progresivamente sus efectos en las relaciones laborales de dependencia, de manera que su eventual incidencia con respecto al dialogo social también debería haber bajado de manera importante durante el periodo del gobierno Duarte Frutos.

En realidad, como tuvimos oportunidad de ver en los capítulos anteriores, el diálogo social y el tripartismo, en sus tres componentes esenciales: diálogo social nacional, contratación colectiva y tripartismo a nivel de empresa/institución, durante el Gobierno Duarte Frutos, en vez de tener un repunte como los datos arriba señalado nos hacían entender (si efectivamente el trabajo dependiente invisible que se esconde en el cuentapropismo limita el diálogo social), tuvo su periodo de menor incidencia en las relaciones laborales, tanto que el diálogo social nacional desapareció, la contratación colectiva (sobre todo en el sector privado) llegó a niveles ínfimos y el tripartismo a nivel de empresa bajó sensiblemente con respecto al periodo anterior.

Así que más allá del hecho que resulte lógico entender que la siempre importante presencia de trabajadores dependientes “invisibles” pueda mantener una cierta incidencia en las relaciones laborales, por el constante riesgo de sustitución que deben soportar los trabajadores dependientes “visibles” por parte de estos; los datos que presentamos nos hacen creer que esta

situación no tiene una efectiva incidencia sobre el diálogo social gobierno-empleadores-sindicatos, y que las causas reales del bajo nivel del diálogo social que se registra en Paraguay en la actualidad deben ser otras, más profundas y directamente relacionadas con la estructura de los actores que la protagonizan.

### **7.3 El movimiento sindical cuentapropista**

Antes de concluir este capítulo creemos importante señalar el aspecto sindical relacionando con el cuentapropismo, específicamente con la parte del cuentapropismo conformada por trabajadores en relación de dependencia “invisible”.

Como nos señala Barboza (1995: 85), tanto en la última fase de la dictadura como, sobre todo en los primeros años de la transición democrática, hubo un importante crecimiento en la cantidad de sindicatos de trabajadores cuentapropistas, tanto que en 1994 existían 188 sindicatos con 10.877 afiliados en estas condiciones.

Pero también este sector sindical, así como el movimiento de los trabajadores en general, en la segunda mitad de los años noventa empezó a decaer de manera sostenida, perdiendo fuerza e incidencia en las relaciones laborales. Además, específicamente este sector en estos últimos quince años nunca consiguió concretar algún tipo de acuerdo o contrato sectorial que les beneficiara, situación que, considerado también la ausencia de una contraparte empresarial directa con la cual negociar a nivel de estructura productiva de base por las mismas condiciones en las cuales los trabajadores dependientes “invisibles” ejercen su trabajo, han determinado con el tiempo una sensible reducción de esta experiencia sindical sencillamente por falta de resultados concretos.

Así que finalmente en la actualidad pocas son las experiencias que quedan activas de sindicatos de cuentapropistas con un rol más que testimonial en los conflictos laborales, como por ejemplo la Federación SINTECOSS de la CNT, que entre otros reúne a los sindicatos de los ganaderos de Cateura, o el sindicato de quinieleros SINTRAQUIBA de la CUT-A; y menos todavía resultan existir ejemplos de diálogo social que tengan como protagonistas a los representantes de los trabajadores de este sector, de manera que así como poco influyen los cuentapropistas (siempre entendiendo con este nombre el grupo de los trabajadores dependientes “invisibles”) en el diálogo social en general, como vimos antes, menos todavía parecen influir en el diálogo social en los sectores específicos en los cuales ejercen sus actividades de trabajo, resultando una vez más absolutamente sin influencia con respecto al desarrollo general del diálogo social en el país.

## **8. El diálogo social en la actualidad y sus tendencias para el futuro**

A lo largo del trabajo de investigación que estuvimos presentando en este informe hemos intentado evaluar cómo, en los últimos años, estuvieron desarrollándose el diálogo social y el tripartismo en la realidad de las relaciones laborales vigentes en el Paraguay.

Por ello, a lo largo de este informe, hemos reconstruido cuanto ha ocurrido en la última década en aquellos que, desde siempre, han sido los principales escenarios de implementación del diálogo social en Paraguay, es decir: el ámbito del diálogo social nacional, el ámbito de la

contratación colectiva y el ámbito del tripartismo a nivel de empresa/institución; de manera que, a través de los resultados que pudimos identificar en cada uno de estos tres diferentes aspectos del diálogo tripartito, no solamente tenemos la posibilidad de verificar la situación en la cual se encuentra el diálogo social en la actualidad, sino también conseguimos recolectar información suficiente para poder prever cuáles serán las tendencias hacia las cuales éste podría desarrollarse en el futuro próximo.

A continuación intentaremos resumir los resultados encontrados a lo largo de nuestro análisis, y a partir de éstos, buscaremos definir los elementos característicos del diálogo social en la actualidad y los posibles escenarios en los cuales el diálogo social se desarrollará en el futuro inmediato (2010-2013) de manera así a poder identificar cuáles son las problemáticas que lo afectan y, en función de éstas, elaborar algunas recomendaciones para su mejor desarrollo; recomendaciones que propondremos al finalizar este informe.

Con respecto al diálogo social entre los actores laborales nacionales (centrales sindicales, organizaciones empresariales y Gobierno), pudimos verificar que éste volvió a reactivarse durante el Gobierno Lugo, después de que a lo largo de los años del gobierno Duarte Frutos haya sido sustancialmente dejado de lado, limitándose en ese entonces exclusivamente a los espacios normativamente establecidos, como el Consejo Nacional de Salarios Mínimos, que fue el único que siguió reuniéndose con precisión casi matemática, cada vez que la inflación superaba el 10%, a fin de definir el nuevo monto a implementarse para el salario mínimo en el sector privado.

En cambio, a partir de agosto de 2008, el diálogo social nacional fue rápidamente reactivándose bajo el impulso del nuevo gobierno Lugo, a través la instalación de diferentes mesas de diálogo, como por ejemplo: la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil; la Junta Consultiva de Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad Ocupacional, la Mesa de Diálogo Social Interinstitucional y la Mesa Permanente Tripartita para la solución de problemas y conflictos laborales, entre otras.

Pero, como ya había ocurrido durante los años noventa del siglo pasado, esta reactivación del diálogo social a nivel nacional no produjo resultados concretos, limitándose sustancialmente a poner una vez más alrededor de una mesa a los actores sociales para que logran discutir conjuntamente los temas de interés común, pero sin darles aquellos instrumentos deliberativos necesarios para que las solución concertadas que finalmente se definieran en ese ámbito pudieran ser efectivamente implementadas.

Así que algunas mesas agotaron rápidamente sus actividades y otras se quedaron solamente como lugares de intercambio de opiniones entre sindicatos, empresarios y gobierno; pero sin que ninguna de estas (excepto muy específicos casos como la elaboración de la ley de juventud por la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil) pudieran volverse efectivamente lugares de definición de acuerdos globales o sectoriales entre los diferentes actores laborales.

Una situación tampoco muy positiva encontramos al analizar cómo estuvo utilizándose el instrumento de la contratación colectiva en estos últimos años.

En efecto, en las dos décadas de transición democrática, nunca la contratación colectiva ha sido implementada a nivel nacional, por rama industrial o por sector productivo, limitándose exclusivamente a regular las relaciones laborales a nivel de empresa o institución pública; además, a diferencia de lo que ocurría en los primeros años de la transición democrática, en los últimos años este instrumento de negociación del conflicto laboral estuvo perdiendo incidencia, reduciéndose paulatinamente tanto la cantidad de empresas o instituciones públicas que continúan regulando sus relaciones laborales a través de este instrumento, como el número mismo de los CCCT firmados anualmente, que resulta actualmente ser igual a menos de la mitad de aquéllos que se firmaban en los primeros años de la transición democrática en el país.

Además esta sustancial reducción del uso de la contratación colectiva como método de regulación de las relaciones laborales tuvo como principal víctima a las empresas del sector privado, donde la incidencia de CCCT firmados sobre el número de empresas activas con más de 20 empleados en el mercado se redujo a niveles ínfimos, siendo además siempre las mismas las empresas de ese sector que continúan negociando a través de los CCCT los acuerdos laborales con sus trabajadores.

En el sector público, en cambio, se estuvo registrando una situación un poco más favorable, siendo muchas más que en el pasado las instituciones públicas que han logrado firmar un CCCT entre autoridad y trabajadores. Sin embargo, a excepción de las empresas públicas, donde el instrumento del CCCT se ha vuelto usual para definir las relaciones laborales, en la gran parte de las instituciones públicas donde se ha firmado un CCCT, éste se ha quedado fundamentalmente como un instrumento coyuntural para la solución de los conflictos, no como un medio de regulación permanente de las relaciones laborales; tanto que más allá de que la ley prevea la renovación bienal de los CCCT, en los últimos 6 años se ha verificado sólo un caso de institución pública (el MAG) donde el contrato firmado ha sido renovado por lo menos una vez durante el citado arco de tiempo.

Un elemento que sin duda compensa el bajo número de CCCT firmados en los últimos años es el hecho que más allá de ser pocos en cantidad, éstos continúan presentando contenidos que en mayor medida (por lo menos en un 70%) resultan ser innovadores más que repetitivos de cuanto ya se halla establecido en la normativa vigente; algo que debería ser normal en la contratación colectiva dado que a través de ésta se busca mejorar lo ya establecido por la ley, pero que en realidad no siempre es así, dado que debido a la extrema debilidad de las instituciones públicas que deberían imponer la correcta implementación de la ley (el VMT principalmente), no siempre lo ya establecido en la norma se concreta realmente en la vida real.

Finalmente un elemento de optimismo con respecto a la actual situación de la contratación colectiva en el país nos la da la cantidad de CCCT firmados durante el actual periodo de Gobierno con respecto a aquellos firmados en el mismo periodo (primeros 17 meses) del Gobierno anterior, donde se ha verificado un sensible crecimiento, con un incremento del 65% en los CCCT firmados durante este gobierno. Además, en contratendencia con lo señalado, este crecimiento se está dando sobre todo en el sector privado donde la llegada de las nuevas autoridades públicas parece haber vuelto a estimular la voluntad de regular los conflictos laborales a través de la negociación colectiva.



Así que, aunque todavía la utilización de los CCCT resulta ser más una excepción que la regla en la regulación de las relaciones laborales en el país, igualmente lo recién señalado arroja una cierta esperanza de que pueda volverse en un futuro próximo nuevamente un instrumento de solución de los conflictos laborales; aunque mientras que quede limitado sólo al nivel de empresas o de instituciones públicas, sin ser utilizado para definir las relaciones colectivas a nivel de sector productivo o rama económica, su incidencia como instrumento de regulación del diálogo social quedará siempre bastante limitado y difícilmente podrá ayudar a encontrar acuerdos a nivel general entre los actores laborales.

En cuanto al tercer ámbito clásico de implementación del diálogo social en el Paraguay, es decir las mesas tripartitas impulsadas por el Viceministerio del Trabajo, cabe recordar que aunque su incidencia en el diálogo social se reduzca esencialmente al nivel de empresa o institución pública y su alcance en las relaciones laborales se limite a la resolución concreta de conflictos limitados y puntuales, que son aquellos que justamente dan origen al llamado a mesa tripartita, no se debe subestimar su rol en la regulación de las relaciones laborales, justo porque durante estos últimos años, que como pudimos ver registraron un bajo nivel de concertación entre los actores laborales, las tripartitas han mantenido un rol importante en la solución de los conflictos, permitiendo encontrar acuerdos negociados sin la necesidad de recurrir a acciones de fuerza.

Y si en el comercio y en los servicios (exceptuado el transporte terrestre) las mesas tripartitas han mantenido en la última década una relevancia muy limitada con respecto al número de empresas existentes, así no ha sido para la industria, donde hubo una incidencia siempre importante y creciente de las tripartitas con respecto al número de empresas existentes, que permitió que éstas se volvieran un elemento esencial para la regulación de los conflictos laborales en este sector. Situación ésta que también se presentó en el sector público donde las mesas tripartitas se han vuelto sin duda el instrumento central del diálogo autoridad-sindicatos para la resolución de todo conflicto laboral.

Además, como en el caso de los CCCT, con el cambio de gobierno el crecimiento de los llamados a tripartitas se ha vuelto imparable, tanto que su promedio mensual casi se ha duplicado con respecto al anterior periodo de gobierno; situación ésta que ha permitido imponer la mesa tripartita, más allá de su limitado alcance exclusivamente a nivel de empresa o institución, como el más firme instrumento de diálogo social entre los actores laborales presente actualmente en el país, el único que ha actuado de manera masiva como instrumento concreto y efectivo de resolución de los conflictos laborales.

Lo recién descrito es un cuadro muy resumido pero suficientemente definido de la realidad del diálogo social como se presenta actualmente en Paraguay frente a los actores laborales que lo protagonizan. Un diálogo social que está volviendo a retomar impulso después un periodo de fuerte decadencia registrado durante el anterior Gobierno Duarte Frutos, pero que todavía queda muy lejos de volverse un instrumento efectivo de resolución de los conflictos laborales y de definición de los elementos de concertación necesarios para impulsar un desarrollo armónico de las relaciones laborales entre los actores, en pos de un crecimiento socioeconómico sostenible de todo el país.

Se trata entonces, a este punto, de identificar cuáles pueden ser las causas de esta situación y cuáles son los elementos característicos que han determinado este bajo nivel de desarrollo del diálogo social en el Paraguay.

En este sentido creemos oportuno concentrar nuestra atención sobre los actores que, como describimos al inicio de este trabajo, son los protagonistas del dialogo social en el Paraguay, es decir: el gobierno, los empresarios y los sindicatos de trabajadores; de manera a verificar si no es justamente en las características específicas de cada uno de ellos y en el tipo de relaciones que han instalado entre sí que se encuentra la causa principal, más allá de ciertas situaciones coyunturales, que han determinado la situación actual del diálogo social en el país.

Como señalábamos anteriormente una de las causas que ha determinado los escasos resultados conseguidos por el diálogo social a nivel nacional en estos últimos veinte años ha sido la imposibilidad de que las mesas de diálogo instaladas pudieran gozar de poderes deliberativos que les permitieran concertar acuerdos entre las partes sobre temas específicos, de manera que estos se volvieran inmediatamente ejecutivos obligando a todos los actores de la misma forma. En vez de ello, en la casi totalidad de las mesas instaladas, éstas se han quedado rápidamente como simple lugar de debate e intercambio de opiniones para que finalmente las decisiones sobre los temas en discusión fueran tomadas en otros ámbitos institucionales (principalmente en organismos del poder ejecutivo, como el Consejo de los Ministros o la misma Presidencia de la República).

Lo que encontramos entonces es un gobierno, que más allá de expresar la buena voluntad de poner a discusión conjunta entre los actores laborales toda problemática de interés colectivo, no parece tener la capacidad interna de desprenderse de sus prerrogativas como Poder Ejecutivo de la República de tomar decisiones para el interés colectivo, a fin de dejar que sea el ámbito tripartito que se ha conformado en las mesas de diálogo el que tome estas decisiones en su lugar. Así que más allá de discutir los problemas con los otros actores, el Gobierno no parece estar dispuesto a “concertar” efectivamente, en acuerdo con estos, las soluciones necesarias para resolver esos problemas, y por ende de asumir el resultado de estas “concertaciones” independientemente que el contenido final de estas no sea perfectamente coincidente con su voluntad inicial.

De hecho podemos llegar concretamente a señalar que el primer enemigo del diálogo social resulta ser justamente el mismo Gobierno, más allá de que en este último periodo lo esté impulsando fuertemente, porque finalmente, quizás víctima de una cultura autoritaria de gobierno de raíz histórica en el país que individualiza a la autoridad gubernamental como la única que puede ejercer el poder de tomar decisiones sin ninguna incidencia externa, no permite que las decisiones se tomen conjuntamente y en forma concertada entre los actores del diálogo social, sino que más bien quiere siempre imponer su voluntad ejerciendo aquellas prerrogativas ejecutorias que le descenden de su rol institucional.

Pero el hecho que finalmente el Gobierno no quiera concertar, sino solamente discutir, debatir, escuchar, para después tomar sus propias decisiones, cuyo alcance afecta a los otros actores más allá que estén o no de acuerdo con éstas, reduce claramente el diálogo social nacional a sólo apariencia, dejándolo sin el elemento sustancial que lo define, es decir, ser el lugar donde se concretan acuerdos compartidos entre todos los actores.

El resultado de esta contradicción es que el diálogo social acaba por desequilibrarse en todos los ámbitos en el cual se desarrolla, como son la contratación colectiva y las mesas tripartitas a nivel de empresa/institución; esto debido a las diferencias estructurales existentes entre los otros dos actores y que sin el elemento mediador del Gobierno, que pierde fuerza frente a su rechazo a renunciar a sus prerrogativas decisorias, acaban por volverse determinante para definir los resultados concretos de la negociación de las relaciones laborales entre ellos.

En efecto, como ya señalamos anteriormente en el capítulo dedicado a los actores, frente a un sindicalismo que presenta actualmente una condición de gran debilidad estructural, organizativa y de movilización de los trabajadores, hay un empresariado con una estructura mucho más cohesionada y organizada, que además ha demostrado a lo largo de estas dos décadas de transición democrática no estar muy interesado en el diálogo social, participando del mismo solamente bajo la presión ejercida en este sentido por el gobierno.

Así que frente a un gobierno que no asume adrede su lugar en el diálogo social, no aceptando renunciar en las mesas de diálogo a ejercer su poder de tomar decisiones a favor de la búsqueda de decisiones que sean compartidas entre todos los actores, y que de esta forma pierde toda autoridad moral frente a éstos, el desequilibrio de fuerzas existente entre los dos actores laborales, empresariado y sindicatos, absolutamente favorable al primero con respecto al segundo, acaba por afectar todos los ámbitos en los cuales se desarrolla el diálogo social en el país. Esto ocurre tanto en los espacios de la negociación colectiva como en las mesas tripartitas llamadas por el VMT, en cuanto el gobierno carece de poder de decisión en el primer caso, dado que los contratos colectivos son lugares de decisión bipartita en el cual éste sólo asume un rol de impulsor y regulador; ni cuenta con respaldo legal para obligar la participación del empresariado en el segundo caso, debido a la ausencia de una normativa específica sobre mesa tripartitas.

Por esto, como pudimos ver anteriormente, no existe una contratación colectiva a nivel nacional, de rama económica o de sector productivo, y sólo se impone este instrumento de regulación de las condiciones laborales donde existe un cierto equilibrio de fuerzas entre los dos actores (sindicato y empresario) que lo definen; y siempre por este motivo, frente a un mayor impulso por parte del VMT a llamar a mesas tripartitas, la respuesta ha sido un incremento sostenido de la incomparecencia de los empresarios a las mismas, dada la imposibilidad del gobierno para obligar su participación.

La cuestión de fondo es que frente al rechazo del Gobierno para actuar como un verdadero actor tripartito en las mesas de diálogo, asumiendo un rol paritario con los otros actores, sin imponer su voluntad sino concertando las decisiones, todo el sistema del diálogo tripartito pierde lógica y se viene para abajo, afectando finalmente todos los ámbitos del tripartismo, no solamente el diálogo social nacional sino también la negociación colectiva y las tripartitas del VMT.

Y esto ocurre más allá de que el Poder Ejecutivo tenga más o menos voluntad para impulsar el diálogo social en el país, en cuanto en las condiciones descritas la posibilidad que el diálogo social produzca efectivamente resultado va a depender exclusivamente de la buena voluntad de los otros dos actores o, más decididamente, de la posibilidad que en ámbitos bien definidos, generalmente a nivel de ciertas empresas o de ciertas instituciones públicas, sindicato y patronal lleguen a tener un equilibrio de fuerzas y una buena predisposición para

negociar soluciones compartidas, siendo estos, en ausencias de un Gobierno realmente mediador entre las partes, los únicos elementos que pueden permitir, en las condiciones dadas, una efectiva concertación para lograr acuerdos entre los actores laborales.

Así que el diálogo social en Paraguay resulta débil desde el inicio. Sin un gobierno que asuma con credibilidad y solvencia su rol de actor tripartito, el tripartismo se disuelve, y frente al desequilibrio existente entre los otros dos actores laborales; trabajadores y empresariado, sólo en aquellos lugares de trabajo donde esta relación puede de alguna forma reequilibrarse, el diálogo entre las partes se establece y produce acuerdos compartidos, mientras que en todas las otras situaciones ni siquiera puede comenzar.

Por esto, al momento de evaluar las tendencias futuras del diálogo social en el Paraguay no podemos más que establecer como término de referencia esencial cuál va a ser la actitud del Gobierno al respecto; en cuanto que si este continúa evitando asumir el rol de contraparte frente a los otros dos actores en las diferentes mesas de diálogo, aceptando que las decisiones se concierten y se tomen entre los tres sin imponer su exclusiva voluntad, entonces difícilmente el diálogo social del futuro podrá ser diferente del que existe en la actualidad.

Y el resultado de esta situación continuará siendo lo que ya vimos en estos primeros 17 meses del nuevo gobierno: un diálogo social nacional que no concreta ningún acuerdo concertado y se agota sin producir efecto alguno, una negociación colectiva limitada a los lugares de trabajo donde ya existe un historial de negociación entre las partes y donde los actores laborales (sindicato y empleador) mantienen fuerzas y estructuras organizativas equivalentes, y finalmente unas mesas tripartitas que continúan reuniéndose y buscando acuerdos entre las partes, también concretándolos a veces, pero sin determinar cambios sustanciales y efectivos en la regulación de los conflictos laborales a nivel nacional.

Todo esto por lo menos hasta el 2013, es decir hasta que continúe actuando el gobierno actual que, de todos modos, ha demostrado una actitud positiva hacia el diálogo social; porque después del agosto de ese año todo dependerá del nuevo gobierno que asumirá la guía del país, en cuanto si este tiene la misma actitud detentada por el anterior Gobierno Duarte Frutos, entonces también este mínimo nivel de diálogo social que estamos actualmente registrando en el país podrá reducirse de manera sustancial hasta casi desaparecer, como de hecho ocurrió entre el 2003 y el 2008.

Esto ocurre porque si no se definen previamente una serie de reglas y relaciones de manera compartida entre los actores laborales, que permitan institucionalizar el diálogo social y transformar los ámbitos donde se realiza en los únicos donde pueden concretarse los acuerdos tripartitos, entonces su desarrollo e implementación en el país siempre dependerá de la buena voluntad o de la actitud del gobierno de turno, sin poder nunca afianzarse y volverse una condición natural de regulación de las relaciones laborales independientemente de cual sea el gobierno que en ese entonces guíe el país.

## 9. Recomendaciones

A continuación presentamos algunas recomendaciones que consideramos, si llegaran a ser efectivamente implementadas, podrían impulsar con mayor fuerza el diálogo social y el tripartismo en el Paraguay.

1. Como estuvimos señalando unas páginas atrás, una de las causas principales del escaso desarrollo del diálogo social en el país se debe a la actitud del gobierno de reducir las mesas de diálogo a lugares donde se discute y se opina, pero donde no se concierta ni se establecen acuerdos. Es importante que esta actitud del Gobierno de definir en un ámbito puramente interno las decisiones a tomar referentes a temas tripartitos sea superada y que los representantes del Gobierno que participan de las mesas de diálogo tengan el poder suficiente para tomar decisiones y que estas decisiones sean posteriormente asumidas de manera integral por el Gobierno mismo. De esta manera las mesas de diálogo asumirán finalmente su rol efectivo, y el diálogo social en su conjunto saldrá fortalecido, en este como en otros ámbitos (negociación colectiva y mesas tripartitas del VMT) donde el Gobierno no tiene poder de decisión, pero que sin duda responderán positivamente a la nueva actitud negociadora del gobierno.
2. Es importante para que el diálogo social produzca efectos entre todos los ámbitos donde se concreta, que los actores que participan de éste puedan tener un mismo nivel organizativo y estructural, de manera a que los otros actores no se aprovechen de su posición privilegiada para distorsionar el diálogo o hacerlo fracasar. En este sentido, como pudimos ver a lo largo de este trabajo, el actor sindical ha demostrado en esta última década ser el actor laboral más débil, presentando grandes falencias en términos de formación de su grupo dirigente, de incidencia de sus estructuras y de movilización de sus organizaciones, condiciones que lo hacen muy débil con respecto al sector patronal, mucho más organizado y con mayor competencia al momento de establecer negociaciones o enfrentar medidas de fuerza. Hasta que estas diferencias no serán sorteadas difícilmente el diálogo social podrá progresar y volverse realmente efectivo en el país. Por esto sería oportuno que el mismo Gobierno a través del VMT, con el apoyo de la OIT, apoye e impulse un proceso de formación y de desarrollo organizacional del movimiento sindical, de manera a poder fortalecerlo como actor laboral y a permitirles dotarse de los instrumentos cognitivos y estructurales necesarios para que pueda en futuro participar del diálogo social proponiéndose al mismo nivel de los otros actores.
3. Otro elemento que ha demostrado debilitar el desarrollo del diálogo social en el país ha sido la escasa actitud dialogante del sector empresarial, que históricamente en el Paraguay no ha demostrado nunca una real actitud concertadora, participando de los diferentes espacios del diálogo social, nacional, sectorial o local, exclusivamente cuando se ha visto obligado, a pedido del gobierno o porque su contraparte sindical se había demostrado suficiente fuerte para conseguirlo. Desafortunadamente durante toda la transición democrática la patronal ha tenido constantemente una cierta intolerancia con respecto al actor sindical, y exceptuado pocas empresas donde la negociación colectiva demuestra ser apreciada como instrumento efectivo de manejo de las relaciones laborales, en la gran parte de las empresas paraguayas rige todavía una actitud de no reconocer a los sindicatos en su rol de contraparte efectiva de la patronal en la regulación de las relaciones laborales, sino que más bien son identificados como un real estorbo al buen desarrollo de

las actividades económicas de la empresa. Esta actitud, bastante superadas por los tiempos, debería ser removida si se quiere que el diálogo social se desarrolle efectivamente en el país, porque, caso contrario, siempre será visto por muchos empresarios como algo impuesto, por lo cual no podrá volverse una oportunidad efectiva de resolver las problemáticas del trabajo a través del diálogo y sin tener que recurrir a conflictos y huelgas. Por esto es oportuno que el Gobierno, en colaboración con al OIT, active un proceso serio de concienciación del actor empresarial, acerca de la importancia del rol del sindicato para la regulación armónica de las relaciones laborales y del diálogo social como instrumento concreto de reducción de la conflictividad en el mundo del trabajo: un proceso que se estructure a través de charlas, cursos de formación, seminarios, y prácticas concretas de concertación, para que también a través de contenidos y de ejemplos prácticos se pueda demostrar a la patronal la importancia y efectividad el diálogo social entre los actores laborales para la resolución de los problemas del trabajo.

4. La contratación colectiva es un instrumento esencial del diálogo social para encontrar solución compartida a las problemáticas del trabajo, evitando conflictos y huelgas. Pero en Paraguay su incidencia en las relaciones laborales se ha visto enormemente reducida por el hecho de estar limitada exclusivamente al nivel local, es decir, a la firma de CCCT exclusivamente a nivel de empresa o de institución pública. La ausencia de una contratación colectiva a nivel nacional, de rama económica o de sector empresarial, ha reducido mucho el alcance de este instrumento en el diálogo social paraguayo, por ello resulta absolutamente necesario actuar para dar un giro a esta situación e instalar decididamente la negociación colectiva a nivel país. El Gobierno, en este sentido, puede hacer mucho, no solamente impulsando a través del VMT la negociación colectiva a nivel de rama o sector productivo en el sector privado, sino también mediante el ejemplo con su propia acción, abriendo y concretando negociaciones colectivas en el sector público a nivel nacional (contrato nacional de la función pública) o a nivel sectorial (energía, ministerios, educación, salud, etc.). Hecho éste que además de resolver conflictos de larga duración con los trabajadores del estado, permitirá al instrumento del contrato colectivo dar un notable salto de calidad en el país demostrando su utilidad en la regulación del conflicto laboral e induciendo seguramente a los estamentos más avanzados del sector privado a seguir este mismo camino con el resultado de fortalecer decididamente la negociación colectiva e instalarla a nivel país.
5. Como pudimos evidenciar durante el trabajo de investigación aquí realizado, el instrumento de las mesas tripartitas impulsadas por el VMT, entre altibajos, se ha quedado como el instrumento más efectivo de diálogo social en esta última década, permitiendo que muchos conflictos laborales a nivel de empresa o instituciones públicas pudieran solucionarse de manera negociada y compartida gracias a las mismas. Pero a pesar de ello, las mesas tripartitas no han llegado a conseguir los resultados que podrían efectivamente lograr, por el simple hecho que su conformación no está regulada normativamente y encuentra su sustento exclusivamente sobre la base de una norma constitucional general y de un “uso y costumbre” que se ha instalado en las relaciones patronal-sindicatos reguladas por el VMT a lo largo de muchos años. Por ello es que finalmente de todas las mesas tripartitas impulsadas por el VMT se realizan efectivamente sólo el 50%, debido a la constante incomparecencia del actor empresarial, en cuanto en ausencia de normas, y por ende de sanciones, todo queda a merced de la buena voluntad de las partes, que como hemos visto anteriormente, no siempre se encuentra presente en la patronal. Así que

resultaría oportuno, para que las mesas tripartitas puedan explotar todo su potencial de instrumentos de concertación y diálogo social para la resolución de los conflictos laborales, que se impulsara, a partir del Gobierno u otros actores interesados, una normativa que regule la utilización de este espacio de manera que las mesas tripartitas se vuelvan un instrumento de diálogo con presencia obligatoria por lo menos para conseguir que los actores se sienten a una misma mesa para discutir sobre los conflictos, más allá que quieran o no encontrar una solución negociada a éstos. De esta forma, aunque imponiéndolo con la fuerza de la ley, las tripartitas se transformarían en un instrumento esencial del diálogo social entre los actores laborales, que se quedarán libres de utilizarlas concretamente o no para resolver sus conflictos, pero que de todos modos tendrán igualmente que acostumbrarse a dialogar entre sí de sus problemas, sin poder más evitar, como ocurre todavía hasta hoy, de reconocerse recíprocamente el uno al otro.

## **Bibliografía**

Barboza, Ramiro (1995) **Las relaciones laborales en Paraguay**. Colección Informes OIT n.46, Relasur, Madrid, Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Bernis, Jorge Luis (2003) **Accidentes de Trabajo. Indemnización por daños en el fuero laboral. Diálogo Social**. Asunción, Silvio Gabaglio editor.

Céspedes, Roberto (2000) **Negociación colectiva, diálogo social, participación y formación profesional en Paraguay**. Montevideo, CINTERFOR, en [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy).

Céspedes, Roberto (2009) **Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)** Asunción, Germinal y Arandurâ.

CDE (2009) **Anuario Laboral 2006**. Asunción, en [www.cde.org.py](http://www.cde.org.py)

Denis Otero C, Rodolfo (2005) “El diálogo social: fundamentos y alternativas” en **Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Diálogo Social**. Montevideo, Cinterfor. N° 156, p. 105-124

Giuzio, Graziela (2005) “Los sujetos del diálogo social. Los sindicatos, los empleadores y el Estado. Experiencias concretas en América Latina y Europa” en **Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Diálogo Social**. Montevideo, Cinterfor. N° 156, p. 33-49

Lachi, Marcello (2004) “Gobernabilidad democrática al estilo paraguayo” en Novapolis, primera serie, N°7, Asunción, en [www.novapolis.pyglobal.com](http://www.novapolis.pyglobal.com)

Masi, Fernando (2006) **Paraguay: Los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta**. CADEP

Morgado, Emilio (2002) **América: el diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos**. Lima, OIT

Palau, Tomás (1992) “Tendencias recientes y nuevos escenarios en la sociedad campesina paraguaya” en **Debate Agrario: Análisis y Alternativas**. CEPES, N° 13, disponible en [http://www.cepes.org.pe/debate/debate13/19\\_articulo.pdf](http://www.cepes.org.pe/debate/debate13/19_articulo.pdf)

Paredes, Roberto (2002) **El sindicalismo después de Stroessner** Asunción.

Rangel, Marta (2005) “Paraguay: Negociación colectiva e igualdad de género”, en Abramo, Laís y Marta Ragel (eds) **América Latina: Negociación colectiva y equidad de género**, OIT.

Rosembaum, Jorge (2001) **Tendencias y Contenidos de la Negociación Colectiva en el Cono Sur de América Latina**. Lima, OIT.

## ANEXO

### 1. CCCT firmados y homologados en el periodo 15 Agosto 2003 – 31 Diciembre 2009.

Año	Fecha	Sector	Rama <sup>36</sup>	Empresa	Cantidad <sup>37</sup> Trabaj.	Sindicato
2003	21.08.03	Pub.	Empresa pub.	Itaipú Binacional	1.796	STEIBI, STICCAP, SICHAP, SICA Y SISE
	10.10.03	Priv.	Industria	Vernon ICSA	282	Sindicato de Trabajadores de Vernon ICSA
2004	15.01.04	Priv.	Comercio	Gas Corona S.A.	73	Sindicato de Trabajadores de Gas Corona S.A. (SITRAGASA)
	23.02.04	Priv.	Servicios	Financiera El Comercio SAECA	457	Trabajadores de Financiera El Comercio SAECA
	10.03.04	Priv.	Servicios	Paraguay Refrescos SA (PARESA)	505	Sindicato Auténtico de Trabajadores de PARESA, Planta Barcequillo y filiales (SIATPAR) y Sindicato de Trabajadores de Paresa (SITRAPA)
	28.04.04	Priv.	Comercio	Tabacalera Cordillerana SA	77	Sindicato de Trabajadores de la Tabacalera Cordillerana SA
	5.05.04	Priv.	Servicios	Fundación Tesai	491	Sindicato de Trabajadores del Hospital Área 2 (SITRAHA2)
	20.05.04	Priv.	Servicios	Banco do Brasil SA	83	Sindicato de Empleados del Banco do Brasil SA
	2.07.04	Priv.	Servicios	Club Centenario	225	Sindicato de Trabajadores del Club Centenario

<sup>36</sup> Para el sector privado, rama según datos de Aporte Obrero-Patronal de IPS

<sup>37</sup> Cantidad de trabajadores: para el sector privado según datos de Aporte Obrero-Patronal de IPS (2008) y datos Caja Jubilación bancaria (2009); para el sector público según datos SFP (2008).



	16.07.04	Priv.	Servicios	Televisión por Cable	22	Sindicato Único de Empleados, Trabajadores, Obreros y Conexos de Televisión por Cable (SUETO TVC)
	23.08.04	Priv.	Servicios	Cablevisión Comunicaciones	103	Sindicato de Trabajadores Técnicos de Cablevisión Comunicaciones (SINTRATEC CVC)
	7.09.04	Priv.	Servicios	Cooperativa Multiactiva Yvapovo Ltda.	100*	Asociación de Trabajadores de la Cooperativa Multiactiva Yvapovo Ltda (SINTRACOY)
	16.09.04	Pub.	Empresa pub.	Itaipú Binacional	1.796	STEIBI, STICCAP, SICHAP, SICAE y SISE
	23.09.04	Priv.	Servicios	Shell Gas SRL	82	Sindicato de Trabajadores de Shell Gas S.R.L.
	27.09.04	Priv.	Servicios	Tabacalera Textil Toro Blanco SA	144	Sindicato de Trabajadores de la Empresa Tabacalera Textil Toro blanco SA
	10.11.04	Priv.	Servicios	Emprendimientos Prestigio de Eugenio Cajé Fretes	100*	Trabajadores de Emprendimientos Prestigio de Eugenio Cajé Fretes
	10.11.04	Priv.	Servicios	Banco de la Nación Argentina	65	Asociación de Empleados del Banco de la Nación Argentina
	22.11.04	Priv.	Servicios	Banco Regional SA de Inversión y Fomento (sucesivamente absorberá ABN AMRO BANK NV)	584**	Sindicato de Empleados del Banco Regional SA de Inversión y Fomento
	7.12.04	Priv.	Industria	Ingenio Azucarero La Felsina AICSA	111	Sindicato de Obreros del Ingenio Azucarero La Felsina AICSA
	15.12.04	Priv.	Industria	Empresa Corrugadora Paraguaya SA	98	Sindicato de Trabajadores de la Empresa Corrugadora Paraguaya SA
2005	13.01.05	Priv.	Comercio	Veneto SA	176	Trabajadores de Veneto SA
	9.02.05	Priv.	Industria	Plastimar ICESA	221	Sindicato de Trabajadores de Plastimar ICESA (SITRAPLAS)

18.02.05	Priv.	Servicios	PARESA	505	Sindicato de Empleados de Paraguay Refrescos Planta 3 Barcequillo (SINEMPAR)
25.04.05	Priv.	Industria	Acepar	1.019	Sindicato de Trabajadores Asociados de Acepar (SITRASA)
4.05.05	Priv.	Servicios	Fundación Tesai	491	Sindicato de Trabajadores del Hospital área 2 (SITRAHA 2)
18.05.05	Priv.	Industria	Astillero Chaco	236	Sindicato de Trabajadores de Astillero Chaco (SITRACHA)
18.05.05	Priv.	Industria	Consortio de Inteniería Electromecánica S.A.(CIE)	220	Sindicato de Trabajadores del CIE (SITRACIE)
15.06.05	Priv.	Industria	Casa Rojas SACI	150	Comité Sindical de Trabajadores de Casa Rojas SACI
15.06.05	Priv.	Servicios	Empresa de Transporte Julio Correa Línea 51	60	Sindicato de Trabajadores de la Empr. De Transporte Julio Correa SLR Línea 51
13.07.05	Priv.	Industria	Cadeltec Ingeniería SRL	166	Sindicato de Trab. De la Industria de la Construcción Civil e Hidroeléctrica del Alto Paraná (STICCAP)
21.07.05	Priv.	Servicios	Banco Sudameris SAECA	250	Sindicato de Empleados del Banco Sudameris SAECA
3.08.05	Priv.	Servicios	BBVA Paraguay	254	Sindicato de Empleados del BBVA Paraguay
29.08.09	Priv.	Servicios	ADM Paraguay SAECA	517	Trabajadores de ADM Paraguay SAECA
15.09.05		Empresa pub.	Itaipú Binacional	1.796	STEIBI, STICCAP, SICHAP, SICAE Y SISE
19.09.05	Priv.	Industria	Farmacéutica Paraguaya SA	499	Sindicato de Trabajadores de Farmacéutica Paraguaya SA
19.10.05	Priv.	Servicios	PARESA	505	Sindicato Auténtico de Trabajadores de Paraguay Refrescos SA Planta Barcequillo y Filiales (SIATPAR) y Sindicato de Trabajadores de Paraguay Refrescos (SITRAPA)

	7.11.05	Priv.	Industria	INPET SAECA	172	Sindicato de Trabajadores de la Empresa INPET SAECA
	21.11.05	Priv.	Servicios	Shell Gas SRL	82	Sindicato de Trabajadores de Shell Gas SRL
	22.12.05	Priv.	Industria	Vernon ICSA	282	Sindicato de Trabajadores de Vernon ICSA
	03.05	Pub.	Admin. Central	INDERT	529	INDERT SINTRA, SINTIBIR y SINFINDERT
2006	10.01.06	Pub.	Admin. Local	Municipalidad de Asunción	5.203***	Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Asunción (SITRAMA) y Sindicato de Obreros y Empleados de la Municipalidad de Asunción (SINOEMA)
	19.01.06	Priv.	Agricultura	Grana Avícola La Blanca SA	541	Sindicato de Trabajadores de Granja Avícola La Blanca SA (STGALB)
	6.02.06	Priv.	Servicios	Interbanco SA	517	Sindicato de Empleados de Interbanco SA
	14.03.06	Priv.	Servicios	Fundación Tesai	491	Sindicato de Trabajadores del Hospital Área 2 (SITRAHA 2)
	31.03.06	Priv.	Industria	Hansa Plastic SACI	61	Asociación de Empleados y Obreros de la Empresa Hansa Plastic SACI
	18.07.06	Priv.	Comercio	Tabacalera Cordillerana SA	77	Sindicato de Trabajadores de Cordillerana Tabacalera Paraguaya SA
	21.07.06	Pub.	Admin. Local	Municipalidad de Villa Hayes	136	Sindicato de Empleados y Obreros de la Municipalidad de Villa Hayes (SEOMUVIH), Sind. De Trab. De la Municipalidad de V. Hayes (SITRAMUVIH) y Sindicato de Empleados y Trab. Auténticos de la Mun. De V.Hayes (SETAMUVIH)
	25.08.06	Priv.	Servicios	Banco Regional SA de Inversión y Fomento (sucesivamente absorberá ABN AMRO BANK NV)	584**	Sindicato de Empleados del Banco Regional SA

	31.08.06	Priv.	Industria	Manufactura Pilar SA	952	Sindicato de obreros y empleados de manufactura Pilar SA
	1.09.06	Priv.	Industria	Ingenio Azucarero La Felsina AICSA	111	Sindicato de obreros del ingenio azucarero La Felsina AICSA
	22.09.06	Priv.	Admin. Central	Instituto Nacional Tecnología, Normalización y Meteorología	307	Sindicato De Funcionarios del Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Meteorología (SIFUINTN)
	9.10.06	Priv.	Instituto Nacional	Banco de la Nación Argentina	65	Asociación de Empleados del Banco de la Nación Argentina
	9.10.06	Pub.	Admin. Local	Municipalidad de Pedro Juan Caballero	174	Sindicato de Trabajadores Municipales de Pedro Juan Caballero (SITRAM)
	31.10.06	Pub.	Empresa pub.	Itaipú Binacional	1.796	STEIBI, STICCAP, SICHAP, SICAE Y SISE
	10.11.06	Pub.	Admin. Local	Municipalidad de San Ignacio Guazu	70	Sindicato de Funcionarios y Empleados de La Municipalidad de San Ignacio Guazu (SIFEMISIG)
	21.11.06	Pub.	Admin. Local	Municipalidad de Tomás Romero Pereira	32	Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Tomás Romero Pereira (SITRAMUTRP)
	21.11.06	Pub.	Empresa pub.	COPACO	5.841	Sindicato Nacional de Trabajadores de Telecomunicaciones (SINATTEL)
	30.11.06	Priv.	Servicios	Club Centenario	225	Sindicato de Trabajadores del Club Centenario
	1.12.06	Pub.	Admin. Central	Justicia Electoral	8.340	Sindicato de Funcionarios de la Justicia Electoral (SIFUNJE)
2007	4.01.07	Pub.	Admin. Local	Municipalidad de Fernando de la Mora	329	Sindicato de Funcionarios y Obreros de la Municipalidad de Fernando de la Mora
	22.01.07	Pub.	Admin. Central	ANNP	1.836	SIGRAPORT, SITRAPORTE, SOMAP, SEANNP, SITRANNP, SIFEPORPA y SINAOF

24.01.07	Pub.	Admin. Local	Municipalidad de Natalio	19	Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Natalio (SITRAMUNA)
30.01.07	Priv.	Servicios	Cablevisión Comunicaciones	103	Sindicato de Trabajadores Técnicos de Cablevisión Comunicaciones (SITRATEC CVC)
22.02.07	Priv.	Servicios	Petrobras Paraguay Gas SRL (ex Shell Gas SRL)	82	Sindicato de Trabajadores de Petrobras Paraguay Gas SRL (SITRAPETROBRAS GAS)
13.04.07	Priv.	Industria	Astillero Chaco	236	Sindicato de Trabajadores del Astillero Chaco (SITRACHA)
13.04.07	Pub.	Admin. Local	Municipalidad de Cambyreta	44	Sindicato de Obreros y Empleados de la Municipalidad de Cambyreta (SOEMCA)
8.06.07	Priv.	Servicios	Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción	891	Sindicato de Empleados de la Univ. Católica Nstra. Sra. De la Asunción y el Sindicato de Trabajadores de la Univ. Católica Nstra. Sra. De la Asunción, Sede Regional Asunción y Rectorado
29.06.07	Priv.	Comercio	Gas Corona S.A.	73	Sindicato de Trabajadores de Gas Corona SA (SITRAGACSA)
27.08.07	Priv.	Servicios	Sudameris Bank SAECA	250	Sindicato de Empleados del Sudameris Bank SAECA
31.08.07	Pub.	Admin. Central	Gabinete Civil de la Presidencia de la República	323	Sindicato de Funcionarios de la Presidencia de la República
31.08.07	Priv.	Servicios	Banco de la Nación Argentina	65	Asociación de Empleados del Banco de la Nación Argentina
27.09.07	Pub.	Empresa pub.	Itaipú Binacional	1.796	STEIBI, STICCAP, SICHAP, SICAE y SISE
27.09.07	Priv.	Servicios	Televisión por Cable	22	Sindicato Único de Empleados, Trabajadores, Obreros y Conexos de Televisión Dirigida por Cable (SUETO TVD y CVC)

	18.10.07	Priv.	Servicios	PARESA	505	Sindicato Auténtico de Trabajadores de Paraguay Refrescos S.A. Planta Barcequillo y Filiales y el Sindicato de Trabajadores de Paraguay Refrescos S.A.
	23.10.07	Priv.	Servicios	ABN AMRO BANK NV	584	Sindicato de Empleados del ABN AMRO BANK N.V. Sucursal Paraguay
	2.11.07	Priv.	Servicios	Touring y Automóvil Club Paraguayo	172	Asociación de Empleados y Obreros del TACPy (15/09/09 Adhesión del Sindicato de Trabajadores del TAC Py)
	5.11.07	Priv.	Industria	Casa Rojas SACI	150	Comité Sindical de Trabajadores de Casa Rojas SACI
	22.11.07	Priv.	Industria	Plastimar ICESA	221	Sindicato de Trabajadores de Plastimar ICESA
	24.12.07	Priv.	Industria	Inpet SAECA	172	Sindicato de Trabajadores de Inpet SAECA
2008	14.02.08	Priv.	Comercio	Fify Herramientas SA	40	Trabajadores de Fify herramientas S.A.
	26.02.08	Priv.	Agricultura	Seda y Fibras de Hernandarias	46	Sindicato de Trabajadores de la Empresa Seda y Fibras de Hernandarias (SITRASEFIH)
	5.05.08	Pub.	Admin. Central	Ministerio de Industria y Comercio	465	Sindicato de Trabajadores Públicos del Ministerio de Ind. Y Com (SITRAPUMIC)
	23.05.08	Priv.	Industria	Vernon ICESA	282	Sindicato de Trabajadores de Vernon ICESA
	23.05.08	Priv.	Servicios	Fundación Tesai	491	Sindicato de Trabajadores del Hospital Área 2 (Sitraha 2) y el Sindicato de Conductores y Servicios del Alto Paraná (SICONAP/S)
	14.07.08	Pub.	Admin. Central	Ministerio de Hacienda	2.530	PRISIFUMIH, SIFUPROMH
	14.07.08	Pub.	Admin. Central	Ministerio de Agricultura y Ganadería	2.979	SIPROMAG, SIFEMAG, AFUNMAG, SIFUDEAG, SIFUDIPA, SITRIAN, SITRASEFONA, STFP
	23.07.08	Pub.	Admin. Central	Ministerio del Interior	414	Sindicato de Trabajadores del Ministerio del Interior

						(SITRAMINT)
	8.08.08	Pub.	Admin. Central	Ministerio de Justicia y Trabajo (penitenciarias)	1.500	Sind. de Trab. de Seguridad Penitenciaria del Paraguay (SINTRASEPP), Sindicato de Trab. Del Centro Educativo Itaugua (SINTRACEI) y el Sind. Nac. De Unidades Penales del Py (SINUPEP)
	13.08.08	Pub.	Admin. Central	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	3.588	Sindicato Auténtico de Trabajadores del MOPC (SIATRAMOPC), Sind. De Profesionales Universitarios del MOPC (SIPRUMOPC), Sind. De Trab. Del MOPC (SINTRAMOPC), Sind. Nacional de Carteros y Funcionarios Postales (SNC&FP) y Asociación de Mujeres del MOPC (AM-MOPC)
	13.08.08	Pub.	Admin. Central	Dirección Nacional de Transporte	242	Sind. Auténtico de Func. De la Dinatrán (SAFUDINT) y Sind. De Func. De la Dinatrán (SIDNATRAN)
	5.09.08	Priv.	Servicios	Sudameris Bank SAECA	250	Sindicato de Empleados del Sudameris Bank SAECA
	5.09.08	Priv.	Servicios	HSBC Paraguay SA	200	Sindicato de Empleados del HSBC Bank Paraguay S.A.
	16.09.08	Priv.	Servicios	Banco de la Nación Argentina	65	Asociación de Empleados del Banco de la Nación Argentina
	16.10.08	Priv.	Comercio	Tabacalera Cordillerana SA	77	Sindicato de Trabajadores de Cordillerana Tabacalera S.A.
	27.10.08	Priv.	Industria	Parmalat Paraguay SA	155	Sindicato de Trabajadores de Parmalat Paraguay S.A. (Sitraparpasa)
	29.12.08	Priv.	Servicios	BBVA Paraguay	254	Sindicato de Empleados del Banco Bilbao Viscaya Argentaria Paraguay S.A.
2009	12.02.09	Priv.	Servicios	Interbanco SA	517	Sindicato de Empleados de interbanco S.A. (SEISA)
	5.03.09	Pub.	Admin. Central	Crédito Agrícola de Habilitación	591	El Sindicato de Trabajadores y Funcionarios del CAH

						(SINDICAH)
11.03.09	Priv.	Servicios	Banco do Brasil SA	83		Sindicato de Empleados del Banco do Brasil
6.04.09	Priv.	Agricultura	Grana Avícola La Blanca SA	541		Sindicato de Trabajadores de Granja Avícola La Blanca S.A.
14.04.09	Priv.	Industria	Astillero Chaco	236		Sindicato de Trabajadores de Astillero Chaco Paraguayo SITRACHA
15.04.09	Priv.	Industria	Friasa SA	498		Sindicato de Trabajadores de Friasa S.A. (SITRAFRIASA) y el Sindicato de Obreros y Empleados de Friasa S.A. (SOEF)
15.04.09	Priv.	Servicios	Cooperativa de Producción, agroindustrial y de servicios "San Juan Bautista Ltda."	100*		Sindicato de Trabajadores de la Cooperativa de Producción, agroindustrial y de servicios "San Juan Bautista Ltda."
28.04.09	Priv.	Industria	CIE	220		Sindicato de Trabajadores del (CIE)
28.04.09	Priv.	Servicios	Club Centenario	225		Sindicato de Trabajadores del Club Centenario
30.04.09	Pub.	Admin. Central	Instituto Nacional de Coopeativismo	121		Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Cooperativismo (SITRAINCOOP)
27.05.09	Priv.	Servicios	Transmodal SA	40		Empleados de Transmodal S.A.
29.05.09	Priv.	Servicios	ABN AMRO BANK NV	584		Sindicato de Empleados del ABN AMRO BANK N.V. - Sucursal Paraguay
11.06.09	Priv.	Servicios	Cablevisión Comunicaciones	103		Sindicato de Trabajadores Técnicos de Cable Visión Comunicaciones SAECA (SINTRATEC CVC)
24.06.09	Priv.	Servicios	Televisión por Cable	22		Sindicato único de Empleados, trabajadores, obreros y conexos de Televisión por cable (Sueto TVD-CVC)
8.07.09	Pub.	Empresa pub.	Itaipú Binacional	1.796		STEIBI, STICCAP, SICHAP, SICAE, SISE



16.07.09	Priv.	Comercio	Paraná Funcional SA	194	Trabajadores de Parana Funcional S.A. de comercio y transporte internacional (anterior 8.03.04 )
28.07.09	Priv.	Servicios	PARESA	505	Sindicato de Empleados de Paraguay Refrescos, Planta 3, Barcequillo SINEMPAR (anterior 18.02.05)
11.08.09	Pub.	Admin. Central	Ministerio de Agricultura y Ganadería	2.979	Sindicatos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (SIPROMAG, SIFEMAG, SITRIAN, SIFUDEAG)
18.08.09	Priv.	Servicios	Petrobras Paraguay Gas SRL (ex Shell Gas SRL)	82	Sindicato de Trabajadores de Petrobras Paraguay Gas S.R.L.
31.08.09	Priv.	Servicios	Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción	891	Sindicato de Trabajadores de la Universidad Católica NSA (Sede Regional Guairá)
4.09.09	Priv.	Industria	Aceites y Derivados SA	150	Sindicato de Trabajadores de la Empresa Aceites y Derivados S.A. (SITRADESA)
23.09.09	Pub.	Admin Local	Terminal de Ómnibus de Asunción	5.203***	Municipalidad de Asunción y el Sindicato de Trabajadores de la Terminal de Ómnibus de Asunción
2.10.09	Pub.	Empresa pub.	Petroppar	746	SINTRAPP, SITRAPAL Y SITRATUR
16.11.09	Pub.	Empresa pub.	COPACO	5.841	SINATTEL
15.12.09	Pub.	Admin. Central	Ministerio de Relaciones Exteriores	982	Sindicato de Funcionarios y Empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores (SINFUEMIRE)
21.12.09	Priv.	Industria	Farmacéutica Paraguaya SA	499	Sindicato de Trabajadores de Farmacéutica Paraguaya S.A.

\* Datos solamente indicativos

\*\* No se pudo distinguir entre los funcionarios que fueron antes de Banco Regional y aquellos del absorbido ABN Amro Bank

\*\*\* No se pudo desagregar los trabajadores de la Terminal de Ómnibus de aquellos de la Municipalidad de Asunción

## 2. Entrevistas realizadas para la realización del Informe

Fecha de entrevista	Nombre	Institución/Organización	Cargo
Febrero 2010	Abog. Filemón Delvalle	Viceministerio del Trabajo	Director del Trabajo
Febrero 2010	Abog. Jorge Luis Bernis	Viceministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y Trabajo	Viceministro de Trabajo y Seguridad Social 1999-2002; Asesor Jurídico del MJT 2008-2009
Febrero 2010	Gustavo Benítez Manchini	-	Abogado Laboral
Febrero 2010	Roberto Villalba	Centro de Documentación y Estudios, CDE	Encargado de investigaciones del mundo laboral, tales como el Informativo Laboral
Febrero 2010	José Pineda	Sindicato de Trabajadores de la ANDE, SITRANDE	Secretario General
Febrero 2010	Miguel Zayas	Central Nacional de Trabajadores, CNT y Federación de Trabajadores del Transporte, FETRAT	Secretario General
Febrero 2010	Ramón Corvalán	Sindicato de Trabajadores de Gas Corona	Secretario General
Febrero 2010	Roberto Villalba	Centro de Documentación y Estudios, CDE	Encargado de investigaciones del mundo laboral, tales como el Informativo Laboral
Febrero 2010	Julio Caballero	Sindicato Auténtico de Trabajadores de PARESA, SIATPAR	Secretario General
Agosto 2009*	Elzear Salemma	Supermercado Salemma	Propietario
Agosto 2009*	Juan Ramírez,	Mahasa	Director RR.HH.
Agosto 2009*	Francisco Griñó	Topografía y Caminos empresa constructora	Propietario

\* Para la realización del informe se ha intentado contactar para entrevistarlos con varios empresarios y los actuales presidentes de UIP y Feprinco. Frente a la ausencia de respuestas positivas se ha decidido utilizar entrevistas realizadas con empresarios sobre actualidad y aplicación del Código Laboral e incidencia del trabajo del VMT realizadas en agosto de 2009.