

GERMINAL

DOCUMENTOS DE TRABAJO

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

**Condicionantes político-institucionales
del trabajo decente en Paraguay**

Marcello Lachi

N. 10 - Septiembre 2011

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



ÍNDICE

- 1. Introducción**
- 2. Marco legal de la protección del trabajo decente en Paraguay**
 - 2.1 El cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo**
 - 2.2 Condiciones de empleo e ingresos justas y dignas**
 - 2.3 Sistema de protección social eficaz y al alcance de todos los trabajadores**
 - 2.4 Sistema activo de diálogo social y tripartismo**
- 3. Los actores involucrados**
 - 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**
 - 3.2 Organizaciones de empleadores**
 - 3.2.1 El empresariado en la dictadura**
 - 3.2.2 Transición y democracia**
 - 3.3 El Estado**
 - 3.3.1 Antecedentes**
 - 3.3.2 Estructura**
- 4. La realidad del mercado laboral paraguayo**
- 5. Políticas públicas para el trabajo decente**
 - 5.1 El marco normativo para el trabajo decente**
 - 5.2 Las relaciones entre los actores laborales**
 - 5.3 Rol y límites del Viceministerio del Trabajo**
 - 5.4 Los actores políticos y parlamentarios frente al trabajo decente**
 - 5.5 Condiciones estructurales de la economía paraguaya**
- 6. Acciones gubernamentales a favor del trabajo decente**
 - 6.1 El Gobierno Duarte Frutos**
 - 6.2 El Gobierno Lugo**
- 7. Respuesta pública a la crisis financiera e incidencia sobre el trabajo decente**
 - 7.1 La crisis financiera de 2008**
 - 7.2 El Plan Anticrisis del Gobierno Lugo**
 - 7.3 Efectos del Plan anticrisis sobre la economía y el trabajo en Paraguay**
- 8. Conclusiones**
- 9. Recomendaciones**

1. Introducción

La construcción de las condiciones necesarias para la presencia difundida del trabajo decente en el Paraguay está estrechamente relacionada con las políticas públicas que el Estado paraguayo ha puesto en práctica en el pasado, aplica actualmente y desarrollará en un futuro próximo; tanto con respecto a la lucha contra la pobreza, como en lo que se refiere a la promoción del pleno empleo y a la implementación de un sistema de seguridad social para todos los trabajadores.

El estudio que presentamos se pone justamente como objetivo evaluar las políticas de Estado desarrolladas en los últimos años por el Gobierno del Paraguay (tanto por el anterior como por el actual) referentes a la construcción de las condiciones necesarias para la promoción del trabajo decente en Paraguay, de manera a verificar si estas condiciones en la actualidad están o no dadas y cuáles han sido los pasos impulsados (y aquellos omitidos) por el Gobierno en este sentido.

Si consideramos que la existencia del trabajo decente en un mercado laboral, según lo establecido por la OIT, se confirma frente a la presencia de ciertas condiciones como: normas legales que garanticen los derechos laborales y sindicales, trabajo estable con ingresos superiores al mínimo vital, protección social (seguro de desempleo, salud ocupacional y jubilación), y presencia de diálogo social Gobierno-empleadores-trabajadores y de la negociación colectiva; en nuestra evaluación nos ocupamos de verificar qué políticas ha llevado adelante el Estado paraguayo en estos años para concretar estas condiciones, y cuáles han sido los resultados de este esfuerzo.

En este sentido el trabajo que aquí presentamos apunta a evaluar el efectivo alcance de aquellas políticas gubernamentales desarrolladas en estos últimos años con el fin de impulsar las condiciones necesarias para la implementación del trabajo decente en el país, de manera a verificar los resultados concretamente obtenidos en este sentido tanto por el gobierno de Nicanor Duarte Frutos como por el gobierno de Fernando Lugo.

Por ello en primer lugar hemos verificado la existencia o no en el país de un marco legislativo que garantice las condiciones establecidas por los convenios internacionales para el trabajo decente, comprobando posteriormente su efectiva implementación. En segundo lugar hemos verificado la realidad de los actores laborales y gubernamentales involucrados en las relaciones laborales existentes y cómo éstos pueden estar influyendo, positivamente o negativamente, en la concreción de las condiciones necesarias para la afirmación del trabajo decente en el país.

Posteriormente hemos verificado la situación actual del mercado laboral paraguayo en la actualidad y la penetración de los trabajos cuyas condiciones estructurales permiten poder definirlos como “decentes”, a la vez de analizar cuáles han sido los principales cambios en las políticas laborales y de empleo impulsadas en estos últimos años por el gobierno paraguayo, tanto por parte del anterior como del actual. Finalmente hemos verificado eventuales cambios en las políticas y en la gestión administrativa del gobierno con respecto a la implementación de las condiciones necesarias para el trabajo decente, y también si se han desarrollado políticas a favor de la creación de nuevos empleos o para una mejor formación profesional de los trabajadores.

Además también hemos evaluado cuáles han sido las políticas llevadas adelante por el actual gobierno para hacer frente a la crisis financiera internacional que inició en 2008 (y que todavía continúa afectando la economía mundial), concentrándonos principalmente en las medidas adoptadas para sostener el nivel de empleo en el país.

De esta forma consideramos haber construido un cuadro suficientemente detallado de las políticas públicas impulsadas en los últimos años por parte del gobierno paraguayo (el anterior y el actual) en lo que concierne a la creación de empleo y acerca de la calidad del mismo, hecho que nos ha permitido no solamente evaluar cuáles han sido las tendencias de las políticas públicas en estos años, sino también identificar cuáles podrán ser estas políticas en los próximos años, y finalmente también cuáles son aquellas políticas públicas que quedan todavía pendientes a fin de lograr la concreción efectiva del trabajo decente en el Paraguay.

Gracias a esto, al finalizar el estudio, presentaremos una serie de recomendaciones que consideramos podrían ser de utilidad tanto para identificar aquellas políticas laborales no implementadas hasta el momento y que por sus características podrían ayudar a sostener de una mejor manera el empleo frente a nuevos brotes de la crisis económica mundial; como también para identificar aquellas políticas públicas todavía no implementadas por el gobierno en el ámbito laboral y que en cambio podrían no solamente dar mayor impulso a la creación y al mantenimiento sostenido del empleo, sino también permitir que el mismo pueda caracterizarse efectivamente como “trabajo decente”, es decir como un empleo que presente aquellas garantías en derechos humanos (estabilidad, salario digno, seguridad social, etc.) que establece la OIT.

2. Marco legal de la protección del trabajo decente en Paraguay

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el “trabajo decente” como un trabajo “justamente remunerado y desarrollado en condiciones de libertad, seguridad, equidad y dignidad humana”; más específicamente considera como elemento necesario para identificar la existencia de un “trabajo decente” la presencia simultánea de cuatro condiciones:

- a) El cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo.
- b) Condiciones de empleo e ingresos justas y dignas.
- c) Un sistema de protección social eficaz y al alcance de todos los trabajadores.
- d) La existencia de un sistema activo de diálogo social y tripartismo.

En la realidad paraguaya estas condicionantes debe ser leídas como:

- a) La existencia de un sistema normativo nacional que adopte y aplique correctamente la normativa internacional impulsada por los Convenios de la OIT y otros tratados internacionales.
- b) La existencia de niveles salariales iguales o superiores al mínimo legal, la disponibilidad de empleo, la calidad del empleo, la existencia de un sistema de calificación de la fuerza de trabajo, la existencia de sistemas de contratos individuales y colectivos.

- c) La existencia de garantías para la estabilidad del empleo, la protección al desempleado, la existencia de un sistema de seguro de salud y de jubilación para los trabajadores.
- d) La existencia de mecanismos formales de diálogo social, de diálogo tripartito, de acuerdos Gobierno-empleadores-trabajadores; y de la existencia de métodos de contratación colectiva y su efectividad.

A partir de esta definición consideramos oportuno, antes de cualquier otro análisis, verificar cómo, y hasta qué alcance, el sistema normativo nacional engloba los elementos recién descritos.

2.1 El cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo

Antes que nada es oportuno señalar que el artículo 137 de la Constitución Nacional de 1992 (la actualmente vigente) establece que "la ley Suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional, en el orden de prelación enunciado"; es decir que los tratados y convenios internacionales, una vez ratificados por el Congreso, no solamente se vuelven parte del sistema normativo nacional, sino que se colocan por encima de las leyes nacionales, siendo esas las normas a aplicar en caso de contradicciones con normas nacionales (anteriores o posteriores) en cuanto estas últimas deben adecuarse a la normativa internacional ratificada y no viceversa.

A partir de este postulado es fácilmente verificable que la primera condición que identifica la existencia del "trabajo decente" en el Paraguay resulta fehacientemente concretada considerando que Paraguay no solamente ha ratificado la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, que en sus Artículos 22 a 25 garantiza: seguridad social (22), trabajo, protección contra el desempleo, remuneración equitativa y satisfactoria, sindicalización (23), descansos y vacaciones (24) un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar (25); sino que también a lo largo de los últimos decenios Paraguay ha ratificado muchos de los Convenios Internacionales suscriptos en la OIT, reforzando de esa forma esas mismas garantías ya citadas.

En este sentido Paraguay ha ratificado Convenios de la OIT referentes a temáticas como por ejemplo: libertad sindical y negociación colectiva (Convenios OIT 11, 87 y 98); trabajo forzoso (Convenios OIT 29 y 105); trabajo infantil y protección de menores (Convenios OIT 59, 60, 77, 78, 79, 90, 123, 124, 138 y 182); igualdad de oportunidades y trato (Convenios OIT 100, 111 y 156); inspección del trabajo (Convenios OIT 81 y 122); promoción del empleo (Convenio OIT 159); salarios (Convenios OIT 26, 95 y 99); horarios laborales (Convenios OIT 1, 14, 30, 52, 89, 101 y 106) y seguridad, salud y políticas sociales (Convenios OIT 115, 117, 119 y 120).

Además, cabe señalar que en esta misma línea, Paraguay también ha ratificado y adoptado en 1992 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en mayo de 1997 el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), firmado el 26 de agosto de 1996, y que en su Artículo 6º señala que "toda persona tiene derecho al trabajo, el

cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.”

Finalmente es importante indicar que gran parte de las disposiciones previstas en los convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por el Paraguay, señalados más arriba, están incluidas en la misma Constitución Nacional sancionada en 1992; específicamente en su Capítulo VIII “Del Trabajo”, Sección I, De los Derechos Laborales – Arts. 86 al 100 – donde se establece una serie de garantías y derechos, tanto individuales como colectivos: el derecho al trabajo (86), al pleno empleo (87), a la no discriminación en el trabajo (88), a los límites en la jornada de trabajo y al descanso (91), a la retribución (92), a la estabilidad laboral (94), a la seguridad social (95), a la libertad sindical (96), a los convenios colectivos (97), a la huelga (98), al cumplimiento de las normas laborales (99). Asimismo, en la Sección II, De la Función Pública – Arts. 101 al 106 – estos mismos derechos son reconocidos también a los trabajadores del sector público.

2.2 Condiciones de empleo e ingresos justas y dignas

Como ya se ha señalado, la Constitución de 1992, a parte de incluir la normativa internacional ratificada por el Congreso en el sistema legal nacional, también incluye expresamente en su mismo articulado los principales derechos reconocidos internacionalmente referentes a la dignificación del trabajo; y no sólo en la Constitución sino que todo el sistema normativo paraguayo engloba de diferente manera aquellos elementos que identifican las condiciones necesarias para la existencia del trabajo decente en el país, tales como: el pleno empleo, el horario laboral, y el nivel de ingresos.

Con respecto a la concreción del pleno empleo y a las garantías para la dignidad del trabajo es oportuno señalar que el Congreso ha ratificado, entre otros, el Convenio OIT 29 sobre el trabajo forzoso, el Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, el Convenio 138 sobre la edad mínima, el Convenio 100 sobre la igualdad de remuneración, el Convenio 111 sobre la discriminación en el empleo, el Convenio 122 sobre la política del empleo y el Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo.

Además cabe señalar que en la Constitución Nacional, en el art. 86 se establece que “todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas”, en el art. 87 que “el Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo”, en el art. 88 que “no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales”, en el art. 89 que “los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales (...) la mujer no será despedida durante el embarazo, y tampoco mientras duren los descansos por maternidad” y finalmente en el art. 94 que “el derecho a la estabilidad del trabajador queda garantizado dentro de los límites que la ley establezca”.

Estos derechos, además, son ulteriormente confirmados y mayormente definidos en el Código laboral vigente (ley 213 de 1993) que en el art. 9 establece que “el trabajo es un derecho y un deber social y goza de la protección del Estado. No debe ser considerado como una mercancía. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta”, y en el art. 15 señala que “todo trabajador debe tener las posibilidades de una existencia digna y el derecho a

condiciones justas en el ejercicio de su trabajo, recibir educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes, obtener mayores ingresos y contribuir de modo eficiente al progreso de la Nación.” Finalmente el Código laboral en su art. 94 también consagra el derecho a la estabilidad del trabajador en su empleo previendo que “El trabajador que cumple diez años ininterrumpidos de servicios con el mismo empleador, adquiere estabilidad en el empleo”.

Con respecto al tema del horario de trabajo el Paraguay ha ratificado los Convenios OIT 1 sobre las horas de trabajo en la industria, el Convenio 14 sobre el descanso semanal en la industria, el Convenio 30 sobre las horas de trabajo en el comercio y la oficina, el Convenio 52 sobre las vacaciones pagadas, el Convenio 89 sobre el trabajo nocturno de las mujeres, el Convenio 101 sobre las vacaciones pagadas en la agricultura y el Convenio 106 sobre el descanso semanal en el comercio y la oficina.

Con respecto a la Constitución Nacional, el art. 91 establece que “la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales diurnas” estableciendo también que jornadas más favorables para tareas insalubres, peligrosas, penosas, nocturnas o desarrolladas en turnos continuos rotativos serán fijadas por la ley.

Y en efecto en el Código Laboral, en su Libro Segundo, de las Condiciones Generales del Trabajo, Título Primero, de la Duración Máxima de las Jornadas (Arts. 194 al 211), reglamenta lo relativo a las horas trabajadas. En el Art. 194 se condice con lo ya expresado en la Constitución, reglamentando la jornada de 7 horas al día y 42 horas semanales para el trabajo nocturno. En el Art. 198 se reglamenta lo correspondiente a trabajos peligrosos, penosos o de turno rotativo, fijando la carga horaria en 6 horas al día y 36 hs. semanales. En los arts. 212 a 217 se establecen las normas referentes a los descansos legales mientras que en los arts. 218 a 226 se establecen las normas referentes a las vacaciones anuales remuneradas.

Finalmente cabe subrayar que los límites de horario en la jornada de trabajo son establecidos también en lo que al empleo público se refiere, considerado que la ley 1626/2000 De la Función Pública establece en su Art. 59 que “La jornada ordinaria de trabajo efectivo (...) será de cuarenta horas semanales”.

Con respecto al tema del nivel de retribuciones o ingresos de los trabajadores el Paraguay ha ratificado el Convenio OIT 26, sobre los métodos de fijación de salarios mínimos, el Convenio 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura, y el Convenio 95 sobre la protección al salario. Cabe resaltar que el Convenio 26 en su art. 4 manifiesta que “todo miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar las medidas necesarias para aplicar un sistema de control y de sanciones, a fin de asegurar que los empleadores y trabajadores interesados conozcan las tasas mínimas de los salarios vigentes, y que los salarios pagados no sean inferiores a las tasas mínimas aplicables.”

Sobre este tema la Constitución Nacional en su art. 92 establece que “el trabajador tiene derecho a disfrutar de una remuneración que le asegure, a él y a su familia, una existencia libre y digna. La ley consagrará el salario vital mínimo, el aguinaldo anual, la bonificación familiar (...). Corresponde, básicamente, igual salario por igual trabajo”.

En cuanto al Código Laboral, éste consagra ulteriormente estas garantías y derechos en su Título Cuarto, Del Salario, Capítulo I, Del Salario en General (Arts. 227 al 260).

Específicamente en el Artículo 228 se establece que “el salario se estipulará libremente, pero no podrá ser inferior al que se establezca como mínimo de acuerdo con las prescripciones de la Ley.” Así también en el Art. 234 se reglamenta lo relativo a las remuneraciones por horas extra, trabajo nocturno, horas extraordinarias nocturnas y las trabajadas en días feriados. Los factores a ser tomados en cuenta para la fijación del Salario Vital, Mínimo y Móvil son establecidos en el Art. 250. El Art. 257 de este apartado, por su parte, establece que “el salario mínimo es debido a todo trabajador mayor de 18 años por día de trabajo dentro de la jornada legal.”

En lo que a la función pública respecta, la Ley 1626 (Art. 36) establece que “no se fijarán sueldos proporcionalmente inferiores al salario mínimo legal establecido por el Poder Ejecutivo para actividades diversas no especificadas del sector privado.”

2.3 Sistema de protección social eficaz y al alcance de todos los trabajadores

Aunque Paraguay no haya ratificado el Convenio 102 de la OIT sobre seguridad social, igualmente ha asumido compromisos internacionales a través de la firma de tratados y protocolos tales como la ya citada Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en los cuales el derecho a la seguridad social que proteja a las personas contra las consecuencias de la vejez y la incapacidad se encuentra claramente establecido, incluyéndose de esta forma esas disposiciones en el derecho positivo nacional, como vimos anteriormente.

Además la Constitución nacional de 1992 consagra la seguridad social en su artículo 95 “De la seguridad Social”, donde afirma que “el sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley, promoviéndose su extensión a todos los sectores de la población”.

En cuanto al Código Laboral, éste en su libro Cuarto (Arts. 382 y 383) se aboca al tema de la Seguridad Social, declarando que “el Estado con aportes y contribuciones propios y de empleadores y trabajadores amparará, por medio de un sistema de seguros sociales, a los trabajadores contra los riesgos de carácter general y los derivados del trabajo.”

En este sentido se han dictado diferentes normas para definir el marco legal que regula la seguridad social, definiendo y creando los organismos encargados de la prestación de los servicios del sistema regulado de jubilaciones y pensiones, tales como:

- a) Decreto Ley 1807/43 que crea el Instituto de Previsión Social
- b) Ley de Jubilaciones y Pensiones para empleados públicos de 1902 y reemplazada por la Ley N° 23485/2003 Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, administrada por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda (Caja Fiscal)
- c) Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal;
- d) Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios;

- e) Ley N° 71/68; Ley N° 1042/83; Ley N° 1300/87 que crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE);
- f) Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú Binacional;
- g) Ley N° 641/24; Decreto-Ley N° 1550/40 que crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios;
- h) Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo de la Nación.

También en lo que concierne a los trabajadores del sector público, la ley 1626 de la Función Pública establece normas relativas a la seguridad social, previendo en su art. 103 que leyes específicas establecerán “el régimen del seguro social de los funcionarios públicos con los beneficios y prestaciones que contemplarán, entre otros, los riesgos de maternidad, accidentes, enfermedades laborales y no laborales, invalidez, vejez y muerte; el de jubilaciones y el de pensiones”.

En este sentido es importante señalar que solamente en parte esta normativa ha sido implementada, dado que actualmente los funcionarios públicos tienen un sistema de jubilación pero no un seguro de salud igual para todos, ya que sólo una parte de los funcionarios públicos están inscriptos en IPS, otra parte cuenta con seguro privado contratado por su institución y otra parte recibe solamente un plus de Gs. 85.000 para gastos de salud.

Finalmente hay que señalar también la existencia de un hueco normativo en la seguridad social paraguaya; en lo que concierne al sistema de seguro de desempleo no existe ninguna norma al respecto, dejando sustancialmente sin protección social a aquellos trabajadores que pierden su empleo, a los cuales solamente se les reconoce una indemnización en caso de despido injustificado, pero ningún aporte social en caso de cierre de las actividades de las empresas en las cuales trabajan.

2.4 Sistema activo de diálogo social y tripartismo.

Paraguay ha ratificado el Convenio OIT 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización y el Convenio 98 sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva; en cambio no ha ratificado todavía el Convenio 144 que trata específicamente sobre la consulta tripartita.

En cuanto a la Constitución Nacional de 1992, ésta establece en su Artículo 97 que “[...] el Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación”, por lo que puede afirmarse que en la Carta Magna se hace clara referencia al diálogo social y se compromete expresamente al Estado a promover la concertación y el diálogo.

A pesar de esto ni en el Código laboral ni en la legislación posterior se establecen normas definitivas sobre las formas y métodos del diálogo social, exceptuándose el art. 252 del Código (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, designados por sus organismos pertinentes, que tiene la función de proponer la escala del salario mínimo y elevarla al Poder Ejecutivo para su 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 finalidad 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.

A pesar de este limitado compacto normativo hay que señalar que desde hace décadas se ha instalado como “uso y costumbre” 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.

También en varios momentos desde 1992 hasta hoy se han abierto Mesas de Diálogo nacionales tripartitas sobre diferentes temas. En 1996, con 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 con Decreto N° 20829 se creó el Consejo Nacional Tripartito de Política Laboral; en el mismo año con Decreto 21403 se instituyó también la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidad y Trato para promover la igualdad de participación de la mujer en el trabajo; 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 finalmente la Comisión Tripartita de Empleo encargada de elaborar y presentar políticas de empleo y formación profesional.

Finalmente, después de que durante el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos el diálogo social fuera dejado sustancialmente de lado y ninguna Mesa de diálogo nacional fuera abierta o mantenida activa desde el periodo anterior; con la llegada de Fernando Lugo a la presidencia el diálogo social fue reactivándose paulatinamente, tanto que a final de 2008 con Decreto N° 197 se instaló la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil y posteriormente fue creada la Junta Consultiva de Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad. En 2009 se firmó un Acuerdo Tripartito “Programa Nacional de Trabajo Decente” entre Gobierno, empleadores y sindicatos y se reactivaron también la Comisión Nacional del Trabajo Infantil, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y la Mesa de Derechos Fundamentales y Erradicación del Trabajo Forzoso.

Finalmente, en mayo de ese mismo año, 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.

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*,¹ 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

¹ El grupo de los 9 se conformó a finales de la década de 1970 y estaba compuesto por FETRABAN, SINATRAC, SINOMA, SEOC, SPP, entre otros.

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 tasa de afiliación sindical llegó al 82,6% entre 1988 y 1990, para volver a descender de manera notoria en los años siguientes (Rangel, 2005: 222)

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 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 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,²), 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.

² 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).

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 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.³ 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

³ Abog. Filemón Delvalle, Director del Trabajo. Entrevista realizada el 8 de febrero 2010

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 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 denominado 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.⁴

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 Antecedentes

La institución gubernamental cuya función primaria es velar para la correcta implementación de la legislación laboral y por ende garantizar las condiciones necesarias en el país para la difusión del trabajo decente es el Viceministerio del Trabajo (VMT), organismo que es parte orgánica 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 el 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.

Ya bajo el gobierno de Stroessner se establecen el Código del Trabajo y el Código Procesal del Trabajo, ambos en 1961. A partir de este 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

⁴ Véase CDE, Informativo Laboral N° 80, agosto de 1993

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 con 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).

3.3.2 Estructura del VMT

Como fue ya apuntado, el MJT está integrado por el Viceministerio de Justicia y el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (VMT), careciendo ambos de autonomía presupuestaria y siendo éste último el que menos porcentaje del presupuesto destinado al MJT recibe⁵.

A nivel de dirección superior, el área de trabajo se constituye por el MJT, el VMT y la Dirección General del Trabajo (DGT). La responsabilidad final recae en el MJT, quien en última instancia es el responsable del manejo de las relaciones administrativas del trabajo, pero debido a su ya mencionada dualidad de funciones, canaliza las que a trabajo se refieren en distintos órganos – que forman la estructura del VMT – que iremos enunciando a continuación.

Entre los órganos de asesoría y apoyo a la dirección superior, se encuentran:

- Asesoría Jurídica
- Secretaría General

Órganos sustantivos, conformados por Direcciones Generales y Direcciones Específicas

- Dirección General del Trabajo
 - Departamento de Inspección y Vigilancia
 - Relaciones Colectivas y Registro Sindical
 - Estadísticas e Informaciones Sociales
- Dirección de Higiene y Seguridad Ocupacional
- Servicio Nacional de Empleo
- Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora
- Centro de Documentación e Informaciones

Divisiones Generales

- Consejo Nacional de Salarios Mínimos
- Comisión Inter-Institucional del Transporte Público

⁵ El Viceministerio del Trabajo en el 2010 recibió un presupuesto de Gs. 13.144.604.900, siendo esto equivalente al 5% del presupuesto global del Ministerio de Justicia y Trabajo y al 0,08% del Presupuesto anual del conjunto del poder Ejecutivo.

- Comisión Nacional Tripartita de la Igualdad de Oportunidad para la Mujer

Órganos Autónomos

- Servicio Nacional de Promoción Profesional
- Judicatura Laboral

3.3.3 Funciones del VMT

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 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).

Las funciones del Viceministerio del Trabajo (o Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social) se reglamentan por el Decreto N° 8421 el 22 de enero de 1991, Artículo 7. Entre ellas se encuentran las siguientes: nombrar y remover a los directores generales y los jefes de delegaciones regionales; proponer programas y presupuestos; dictar resoluciones; conducir las relaciones del Ministerio con los organismos multinacionales, bilaterales y privados de cooperación técnica en el área del sector trabajo, entre otras.

Según apreciaciones y evaluaciones realizadas por la OIT a la estructura del VMT⁶, esta figura se superpuso a la Dirección del Trabajo prevista en la estructura inicial del MJT (Véase el Decreto N° 15519 del 27 de Octubre de 1955), sin producir modificaciones orgánicas a nivel central o regional para delimitar las competencias entre estos dos órganos. Esto resulta en una dualidad de funciones e inconsistencia en la coordinación interna, más aún considerando que las funciones en área de Seguridad Social no están claras y en la práctica se encuentran sin contenido.

Dirección General del Trabajo

La Dirección General del Trabajo fue organizada por el Decreto N° 3268 del 4 de marzo de 1964. Entre sus funciones se encuentran: proponer al Ministro (actualmente al Viceministro del Trabajo) todo lo relacionado con el funcionamiento del Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CONASAM); cumplir y hacer cumplir las resoluciones de la DGT y las disposiciones laborales vigentes en la Nación; imponer previa instrucción de sumario las sanciones por infracción a las leyes laborales; aprobar o rechazar los Estatutos Sociales de los Sindicatos de trabajadores y empleadores; homologar los contratos colectivos e individuales de trabajo; firmar las actas de sanciones del CONASAM con los demás miembros; fiscalizar el cumplimiento de las leyes laborales de las empresas del país; imprimir los trámites legales a toda comunicación de huelgas de trabajadores o paro de empleadores; autorizar la suspensión temporaria del trabajo o de la disminución de horas de trabajo; solicitar el allanamiento judicial de locales de trabajo en casos de oposición a ser inspeccionados, entre otras.

⁶ OIT, *Diagnóstico de la Administración del Trabajo de Paraguay*, Octubre 2003.

La **DGT** está conformada por las siguientes reparticiones:

- a. *Departamento de Inspección y Vigilancia*, que se divide nuevamente en dos áreas de trabajo, a saber: Inspección y Mediación

Área de Inspección

Las inspecciones pueden tener origen por denuncia a petición expresa de los sindicatos o pueden ser de oficio por el Director. En ambos casos, se realizan a partir de una orden del Viceministro del Trabajo y el Director del Trabajo, siempre firmada por el Viceministro.

La inspección expone los hechos comprobados y sus actas pasan a Asesoría Jurídica donde se instruye un Sumario Administrativo. Luego se investiga la denuncia y se sanciona si corresponde. 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.⁷

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 inspectores⁸ - 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 parece ser 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 a varios kilómetros del país pueden resultar casi anecdóticas, mereciendo inclusive espacios en prensa⁹. 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 a en contra de sus asistidos.

⁷ 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

⁸ Véase Diario Última Hora del 23 de abril de 2009

⁹ Sobre fiscalizaciones en Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero y Encarnación, véase Última Hora, 27 de abril de 2009

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 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.¹⁰

Aunque según declaraciones de las actuales autoridades de la institución la misma esté mejorando de a poco, entre los trabajadores se sigue manteniendo una percepción negativa sobre el tema de las inspecciones, debido a los ya citados casos de corrupción que continúan perpetrándose también durante el actual gobierno.

Esta situación es reconocida también por las autoridades del VMT.

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. (*directivo VMT*)

Área de Mediación

El procedimiento de mediación se inicia con la denuncia de un trabajador, 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 el trabajador tiene 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.

b. Departamento de Relaciones Colectivas y Registro Sindical

A partir de las disposiciones sobre registro sindical consignadas en el Código Laboral, los funcionarios comprueban que se aporten todos los documentos requeridos y trasladan el expediente a Asesoría Jurídica, donde se comprueba el cumplimiento de los requisitos y se recomienda la inscripción. Se emite una Resolución Provisoria de registro del sindicato seguida de una definitiva en el plazo de 30 días. Al parecer el registro no se encuentra informatizado – al menos no completamente – lo que dificulta y enlentece el trabajo, a la vez que prácticamente imposibilita cálculos estadísticos.

¹⁰ Véase Última Hora y ABC del 20 de enero 2010

El sistema de solución de conflictos colectivos no se encuentra en este departamento, aunque ello pareciera lógico. Éste se ha convertido de facto en un sistema de mediación conocido como reuniones tripartitas, reemplazando a la JPCA.

Tampoco administra el registro de contratos colectivos, que se efectúa en la Secretaría General.

c. Departamento de Estadística e Informaciones Sociales

Maneja un registro patronal donde deben inscribirse los empleadores. Las empresas deben llevar libros de registro de empleados y obreros, de sueldos y salarios, de vacaciones anuales y de menores trabajadores. Las planillas semestrales deben ser entregadas en enero y junio de cada año por los empleadores.

Hay problemas a nivel de direcciones regionales, ya que no están al día con la comunicación de inscripción en sus respectivas circunscripciones. Los informes departamentales se realizan a nivel central.

Dirección de Higiene y Seguridad Ocupacional

Creada por Decreto N° 20814 del 25 de marzo de 1987. Entre sus funciones se encuentran las de vigilar el cumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de Seguridad e Higiene Ocupacional, promover la acción preventiva de los accidentes y enfermedades profesionales y promover la mejora de las condiciones ambientales en los lugares de trabajo. Está organizada nuevamente en un Departamento de Fiscalización de Normas, un Departamento de Higiene, Departamento de Seguridad Ocupacional y un Departamento de Medicina del Trabajo.

Se trata de un órgano de ámbito nacional, pero que presenta falta de personal, medios técnicos y recursos. En estudios anteriores fue calificada como un área “muy deficitaria”, lo que concuerda con declaraciones del Director del Trabajo en la entrevista realizada en febrero de 2010: “la [Dirección] de Higiene y Seguridad Ocupacional, tiene un trabajo ínfimo todavía. En cuanto a fiscalización en esta dirección se ha reducido a su más ínfima expresión: de 10 fiscalizadores hoy quedan sólo 3”

Servicio Nacional de Empleo (SENADE)

Fue creado por Decreto en 1976, siendo sus funciones las de participar en políticas de empleo, migración laboral, trabajo infantil, planes de empleo para mujeres y en la estrategia de reducción de la pobreza. Tiene 3 actividades principales: información, bolsa de trabajo y orientación laboral.

Entre 2008 y 2009 este órgano adquirió relevancia, ya que anteriormente se encontraba operando también de manera deficitaria. Ha instalado una Red de Oficinas de Empleo en varios puntos y se encuentra trabajando en una ventanilla única de registros y el desarrollo de programas de fomento al empleo.

Se están empezando a coordinar acciones con otras instituciones, trabajando en este caso con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DCGEEC) para establecer un

Clasificador Ocupacional que servirá de matriz universal de las instituciones vinculadas al tema empleo en el país.

Dirección de Promoción de la Mujer Trabajadora

Actúa como secretaria ejecutiva de la Comisión Nacional Tripartita de Igualdad de oportunidades de la Mujer Trabajadora. Se dan cursos de capacitación y charlas formativas en los sindicatos. Organizan también capacitación a los inspectores en cuestiones de género.

Centro de Documentación e Informaciones

Creado en 1993 y fue adscrito al VMT en 1998. En el año 2000, a partir de una Resolución, este Centro pasó a depender del Instituto del Diálogo Social, prácticamente inexistente, lo que hace que no tenga capacidad de gestión.

A este centro debería entregarse un ejemplar de todos los materiales producidos en todas las reparticiones del Ministerio. Según estudios previos, no tiene capacidad de gestión y opera como mero depósito, sin realizar labores de análisis o de preparación de bases para propuestas.

Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CONASAM)

Fue creado por el Código Laboral, es de composición tripartita. Su procedimiento reglamentado se encuentra obsoleto, y en la práctica el Poder Ejecutivo fija el salario mínimo.

Según las críticas, en el seno del Consejo – que es convocado por el Presidente cuando se producen profundas alteraciones de las condiciones de zonas o sectores por motivos económico-financieros o el costo de vida varía en un 10% – 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.

Comisión Inter-institucional del Transporte Público

Su principal tarea es la de fiscalizar el transporte público de pasajeros y de carga, y está integrada por varias instancias públicas como el IPS, DINATRAM, SETAMA, etc. Las inspecciones se hacen por denuncia de trabajadores individuales, de sindicatos, centrales de trabajadores o empresas.

Recordemos que recientemente se ha instalado la Junta Consultiva de Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad Ocupacional a la que más arriba ya hicimos referencia.

Comisión Nacional Tripartita de Igualdad de Oportunidad para la Mujer

Opera como dependiente de la Secretaría Ejecutiva de la Mujer Trabajadora, y su misión es identificada como importante y necesaria por trabajadores y empleadores.

Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)

El 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.

En 2009 se habilitaron nuevos locales en diferentes puntos del país, contando actualmente con 9 centros y 16 regionales en todo el país. Los cursos se realizan de acuerdo a las demandas laborales en cada localidad. Los principales cursos impartidos por la institución son: informática, fontanería, electricidad, mecánica industrial, automotriz y agrícola, construcciones civiles, administración de Pymes, y otros.

Judicatura Laboral

La mínima cantidad de Juzgados de Trabajo, concentrados en la capital, hace que se encuentren colapsados. Según los jueces, el sistema de conciliaciones no funciona, es ineficaz. La documentación no es útil en sede judicial, se pierde la posibilidad de conciliación. Si el sistema de conciliación fuese efectivo un 20% de los conflictos quedarían resueltos, ya que la ley no impone conciliación obligatoria. Además hay que apuntar la excesiva duración de los procesos, lo que hace que muchos de ellos se abandonen por el camino.

Desde el punto de vista legal el problema radica en el que el MJT no tiene competencia para realizar tareas de conciliación pero igual las sigue realizando, por lo que habría que otorgarle al MJT las competencias necesarias para que realice conciliaciones.

Otro problema importante es que no existe jurisdicción respecto a la seguridad social.

3.3.4 Actuación del VMT

Como pudimos ver en el anterior análisis de sus distintas dependencias, en el VMT existe una gran debilidad institucional e importantes limitaciones administrativas que debilitan extremadamente su rol de organismo contralor del correcto cumplimiento de la normativa laboral y de árbitro activo para la resolución pacífica de los conflictos laborales.

Es cierto que desde el agosto de 2008 el VMT ha retomado un cierto protagonismo tanto como organismo de control que como elemento de impulso del diálogo social entre los actores

laborales, debido al ingreso de nuevas autoridades mucho más sensibles que las anteriores hacia la concreción de estos resultados, pero la buena voluntad no es suficiente si no es acompañada por medidas aptas para potenciar suficientemente esta institución de manera a poder realmente ponerla en condiciones para cumplir eficazmente con sus funciones.

Esto porque la falta de funcionarios capacitados, de infraestructuras adecuadas y de recursos económicos suficientes no solamente impedirá en el futuro (como lo hizo en el pasado) que el VMT pueda cumplir eficazmente con su rol institucional, sino que tampoco permitirá mejorar la visión general de poca confianza hacia la institución presente actualmente tanto en los actores laborales como en la ciudadanía en general.

Así que, aunque en el último año y medio se hayan iniciado campañas y programas que han contado con gran difusión y apoyo, a la vez que se han iniciado ciertas reformas y mejoras en algunos espacios del VMT, este esfuerzo no puede todavía considerarse suficiente para paliar las históricas deficiencias de la institución; ya que para corregirlas se necesitará un esfuerzo mucho mayor del que se ha realizado hasta el momento, si se quiere que el VMT asuma efectivamente aquel rol institucional de impulsor del cumplimiento de la normativa laboral y del diálogo social para el cual ha sido diseñado.

4. La realidad del mercado laboral paraguayo

Como pudimos ver anteriormente, el sistema normativo de protección del trabajo decente resulta sin duda muy avanzado en el país, con muy pocas excepciones negativas que no parecen afectar mucho el cuerpo central de la cuestión.

Según el sistema normativo nacional el trabajador paraguayo tiene derecho a un salario mínimo, a un horario de trabajo coherente y a una serie importante de protecciones sociales que hacen a la dignidad del trabajo tales como un seguro médico obligatorio y un sistema de jubilación universal.

Esto por lo menos en los “papeles” porque, desafortunadamente, la realidad del trabajo decente en el Paraguay difiere de manera sustancial de aquella establecida en la Constitución, en los Convenios de la OIT ratificados por el Congreso o en el Código del Trabajo vigente, como podemos constatar a través de los datos recabados anualmente por la gubernamental Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC) con su Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

En efecto, aunque a primera vista los datos de la EPH 2008 - que presentamos en el cuadro 1 - parecen proporcionar un panorama muy favorable de la situación del empleo en el país, con un nivel de desempleo de solamente el 5,7%; lo que nos indica realmente es que la situación del trabajo decente en Paraguay no es de las más favorables, dado que los trabajadores asalariados, es decir aquéllos que trabajan en la formalidad, resultan ser solamente el 43,4% del total de los empleados, mientras que hay un importante 33,4% de trabajadores que trabajan por cuenta propia: categoría laboral donde, además de profesionales, comerciantes y artesanos, se concentra una gran cantidad de trabajadores informales, que no tienen un salario fijo o que se han quedado afuera del sistema formal amparado por la ley.

Cuadro 1
Situación del Empleo en Paraguay (2008)

	Cantidad	%
PEA	2.996.853	-
Desempleo	170.934	5,7%
OCUPADOS	2.825.919	
Trabajadores públicos	259.245	9,2%
Trabajadores privados	967.250	34,2%
Cuentapropistas	944.067	33,4%
Empleadores	145.698	5,2%
Trabajadores familiares	297.595	10,5%
Trabajadores domésticos	208.711	7,4%
no disponible	3.355	0,1%
Subempleo	782.825	27,7%
Subempleo visible	206.557	7,3%
Subempleo invisible	576.268	20,4%

Fuente: EPH 2008, DGEEC.

Pero esta es sólo la punta del iceberg. En efecto, si consideramos que entre los trabajadores asalariados (es decir los trabajadores del sector público, del sector privado y los trabajadores domésticos) el 40,2%, son identificados por la EPH como afectados por la subocupación invisible - condición en la cual se encuentran aquellos asalariados que aunque trabajando 30 horas o más a la semana perciben un ingreso mensual inferior al mínimo legal establecido¹¹ - ya empezamos a comprender de manera más fehaciente la gravedad de la realidad en que se encuentran los trabajadores asalariados paraguayos.

Un dato, el del subempleo invisible, que se vuelve aún más dramático cuando lo desagregamos entre sus componentes, como hicimos en el cuadro 2.

En efecto, aunque parecería inconcebible, dado que es el Estado mismo el que fija el salario mínimo obligatorio y el que a través del Viceministerio del Trabajo vigila su implementación para todos los trabajadores asalariados del país, hay que señalar que entre los trabajadores del Estado la presencia de salarios inferiores al mínimo no es una excepción. Según lo señalado por la EPH 2008 son más de 25.000 (el 9,7% del total) los funcionarios públicos que ganan menos del salario mínimo.

Y todavía esta situación, aunque sorprendente, no es la más grave dado que la realidad de los trabajadores sin salario mínimo se vuelve mucho peor en el sector privado, donde los trabajadores sin salario mínimo son el 43,4% del total (casi la mitad) y entre los empleados domésticos, donde los trabajadores sin salario mínimo son el 63,0% del total (casi dos tercios del total).

¹¹ Santander, Horacio, *El Mercado Laboral en Paraguay Período 1999-2004*, OIT, 2006, p.6.

Cuadro 2 El Subempleo Invisible (2008)

	Cantidad	Subempleados	%
Trabajadores públicos	259.245	25.250	9,7%
Trabajadores privados	967.250	419.443	43,4%
Trabajadores domésticos	208.711	131.575	63,0%
Total trabajadores dependientes	1.435.206	576.268	40,2%

Fuente: EPH 2008, DGEEC.

Hasta aquí hemos hablado de los trabajadores asalariados reconocidos como tales por el EPH, es oportuno ahora abrir un paréntesis para analizar la realidad de aquellos trabajadores dependientes “invisibles” que se esconden dentro la categoría de os trabajadores por cuenta propia.

En la categoría de los trabajadores por cuenta propia las estadísticas incluyen tanto los trabajadores profesionales, artesanales, minifundistas, pequeños comerciante o técnicos, que negocian directamente el producto de su trabajo con los “clientes”, como también aquellos trabajadores que trabajan en condición de efectiva dependencia, pero no son reconocido como tales porque cambian frecuentemente de empleador (por ejemplo: empleados de pequeñas dispensa, jornaleros agrícola sin trabajo fijo, trabajadores estacionales, etc.) y aquellos trabajadores que trabajan en empresas totalmente ilegales o hasta que ejercen actividades delictivas.

Estos últimos dos grupos están conformados por decenas de miles de trabajadores que aunque trabajando en situación de dependencia se vuelven “invisibles” en cuanto no permaneciendo por tempo suficiente con el mismo empelador o trabajando por empleadores que quieren quedarse invisibles, no son reconcodos como trabajadores dependientes para las estadísticas pero que de hecho actuan como tales en cuanto viven viendiendo su fuerza de trabajo no especializada a cambiod e un salario. Esta categoría de dependientes “invisibles” se origina de un mercado del trabajo que no está en condición de absorber en el trabajo dependiente “visible” el despoblamiento del interior del país y la migraciones hacia las ciudades de las miles de familias campesinas que han perdido su empleo debido a la mecanización de la agricultura.

Esta gran masa de trabajadores se unen a la gran masa de trabajadores dependientes que aunque trabajando a tiempo indeterminado también no ven consagrados sus derechos laborales y junto se vuelven una presión permanente al mercado del trabajo, porque permiten a las empresas que los emplean competir de manera desigual con las empresas que emplean trabajadores ampardos en todos sus derechos laborales (salario minimo, salud, jubilación) gozando con respecto a estas últimas de indudables ventajas fiscales y de costo del trabajo, acabando por ser indirectamente una de las causas que impulsan a las empresas formales a buscar no garantizar todos los derechos laborales previstos por el código a sus trabajadores, por el costo económico que eso conlleva.

Por esto resulta importante establecer cuántos son entre los cuentapropistas los trabajadores asalariados “invisibles” de manera a ver su real incidencia sobre el total del trabajo asalariado.

Para calcular este dato hemos realizado una aproximación estadística a partir del concepto que el “verdadero” cuentapropista debería trabajar “solo”, mientras que si trabaja en una estructura más grande mucho más fácilmente se trata de un trabajador dependiente “invisible”. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en una de sus preguntas define la cantidad de empleados de la empresa donde los encuestados trabajan; entonces, a partir de este dato hemos establecido, como puede verse en el cuadro 3, cuántos son los cuentapropistas que trabajan efectivamente “solos” y aquellos que no son tales sino trabajan en empresas con 2 o más trabajadores, situación que los indica como trabajadores dependientes “invisibles”; siendo estos en el 2008 el 36,3% del total de los cuentapropistas.

Cuadro 3
Cuentapropistas según tamaño de la empresa (2008)

	2008	%
Solo	601.708	63,7%
Más de 2 trabajadores	342.258	36,3%
Total	944.066	

Fuente: EPH 2008, DGEEC.

Dado que el concepto de trabajador dependiente “invisible”, como hemos descrito anteriormente, individualiza a personas que trabajan como dependientes pero sin empleador fijo, rebuscándose día a día para conseguir un trabajo que les garantice ingresos suficientes para su supervivencia; está claro que a partir de esta misma definición es muy difícil que estos trabajadores tengan ingresos iguales o superiores al salario mínimo.

A partir de esta consideración, y teniendo en cuenta también los datos vistos anteriormente acerca de los trabajadores asalariados de los sectores público, privado y doméstico, así como aquéllos del nivel de subempleo existente entre éstos, podemos ahora reconstruir la realidad del trabajo dependiente en el Paraguay que, según cuanto vimos en el análisis del marco legal existente en el país, debería gozar por derecho constitucional de un salario igual o superior al mínimo legal, pero que en realidad, como es visible en el cuadro 4, finalmente no llegan a conseguir esta condición en el 51,7% de los casos, es decir uno de cada dos trabajadores.

Cuadro 4
Subempleo entre los trabajadores dependientes (2008)

	Cantidad	Subempleados	%
Trabaj. depend. públicos	259.245	25.250	9,7%
Trabaj. depend. privados	967.250	419.443	43,4%
Trabaj. domésticos	208.711	131.575	63,0%
Trabaj. depend. “invisibles”	342.258	342.258	100,0%
Total trabajadores dependientes	1.777.464	918.526	51,7%

Fuente: EPH 2008, DGEEC.

Pero esto no acaba nuestra verificación de la realidad del trabajo decente en Paraguay según las cifras recabadas por la EPH 2008, porque hasta ahora hablamos solamente de uno de los elementos que hacen al trabajo decente, es decir el salario superior al mínimo legal, mientras que hay también otros derechos fundamentales cuya presencia o ausencia definen si un trabajo

es o no decente, como son los instrumentos de protección social para los trabajadores, más específicamente: la presencia, por lo menos, de un seguro de salud y de un sistema de jubilación para los trabajadores.

En efecto aunque la normativa vigente garantiza a los trabajadores del sector privado un seguro de salud y de jubilación obligatorio en el IPS, a los trabajadores del sector doméstico un seguro de salud en el IPS, aunque no un seguro de jubilación, y a los trabajadores del Estado un sistema de jubilación en diferentes Cajas y el acceso a un seguro de salud¹², finalmente esto se queda en muchos casos solamente en la teoría siendo la realidad muy diferente.

Como resulta visible en el cuadro 5, más allá que todos los trabajadores del sector privado y domésticos deberían tener un seguro de salud del IPS, solo el 22,9% de los primeros y el 6,9% de los segundos lo tiene; mientras que otros 9,3% de trabajadores del sector privado y 2,7% del sector doméstico tienen por lo menos otro seguro de salud. Así que finalmente el seguro de salud queda como un lujo para los trabajadores más que un derecho garantizado, dado que hasta en el sector público el 22% de los trabajadores no lo posee, mientras que en el sector privado este dato asciende al 68% (dos trabajadores de tres) y entre los trabajadores domésticos hasta superan el 90% los trabajadores sin seguro de salud; siendo finalmente más del 70% los trabajadores asalariados sin seguro de salud.

Cuadro 5
Trabajadores con seguro médico (2008)

	Cantidad	IPS	%	Otro	%	No tiene	
Trabaj. depend. públicos	259.245	131.495	50,7%	70.541	27,2%	57.209	22,1%
Trabaj. depend. privados	967.250	220.517	22,8%	90.093	9,3%	656.640	67,9%
Trabaj. domésticos	208.711	14.459	6,9%	5.539	2,7%	188.713	90,4%
Trabaj. depend. "invisibles"	342.258	0	0,0%	0	0,0%	342.258	100,0%
Total trab. dependientes	1.777.464	366.471	20,6%	166.173	9,3%	1.244.820	70,0%

Fuente: EPH 2008, DGEEC.

Situación similar ocurre en lo que se refiere al tema del seguro de jubilación, más allá que éste esté previsto como obligatorio por la normativa vigente tanto para los trabajadores del sector público como para aquellos del sector privado (pero no para los trabajadores domésticos): finalmente resultan ser muy pocos los trabajadores pertenecientes a estos dos sectores que gozan de este derecho.

Como es visible del cuadro 6, si en el sector público 4 de cada 5 trabajadores tienen jubilación esta realidad, bastante aceptable, desaparece totalmente cuando nos ocupamos de los otros sectores; teniendo sólo el 23,1% de los trabajadores del sector privado un seguro de jubilación (1 de 4), y siendo menos del 1% de los trabajadores domésticos los que lo poseen. Así que

¹² En el caso del seguro de salud hay que señalar que los trabajadores públicos no tienen un sistema unívoco, y algunos tienen condiciones para la protección de la salud mejores que otros: una parte de los empleados públicos (principalmente maestros y trabajadores de empresas estatales) tienen seguro de salud del IPS, otros tienen contratos de la institución de pertenencia con empresas de salud privada de sistema prepago, mientras los que no adhieren a estos dos sistemas tienen un aporte en el salario de Gs. 85.000 para supuestamente poder financiar un seguro de salud privado.

finalmente sólo el 24.6% de los trabajadores en condición de dependencias en Paraguay pueden gozar de un seguro de jubilación, una cantidad bastante irrisoria.

Cuadro 6
Trabajadores con seguro de jubilación (2008)

	Total	Con Jubil.	%	Sin Jubil.	%
Trabaj. depend. públicos	259.245	210.917	81,4%	47.868	18,5%
Trabaj. depend. privados	967.250	223.715	23,1%	742.543	76,8%
Trabaj. domésticos	208.711	1.829	0,9%	206.883	99,1%
Trabaj. depend. “invisibles”	342.258	0	0,0%	342.258	100,0%
Total trab. dependientes	1.777.464	436.461	24,6%	1.339.552	75,4%

Fuente: EPH 2008, DGEEC.

Finalmente, cruzando los datos referentes a los trabajadores dependientes (públicos, privados, domésticos, invisibles) que consiguen por lo menos el salario mínimo, tienen un seguro de salud y tienen también un seguro de jubilación podemos identificar la realidad del trabajo decente en el Paraguay en el año 2008; siendo, como es visible en el cuadro 7, los trabajadores con trabajo decente en el sector público el 67,1%, en el sector privado el 19,2%, entre los trabajadores domésticos el 0,7% y entre los informales el 0%. Lo que resunta en un total de trabajadores dependientes con trabajo decente existentes en el país del 20,1%; es decir una proporción de un solo trabajador de cada cinco en condición de trabajo decente según la definición de la OIT; se trata sin duda un dato nada positivo.

Cuadro 7
Trabajo decente entre los trabajadores dependientes (2008)

	Total	Decentes	%
Trabaj. depend. públicos	247.325	167105	67,6%
Trabaj. depend. privados	961.193	184.557	19,2%
Trabaj. domésticos	208.711	1.506	0,7%
Trabaj. depend. “invisibles”	342.258	0	0,0%
Total trab. dependientes	1.759.487	353168	20,1%

Fuente: EPH 2008, DGEEC.

Esta la realidad registrada al 2008; pero, a este punto de nuestro trabajo, resulta oportuno verificar también cómo fue evolucionando esta situación en el tiempo, principalmente con referencia al periodo de gobierno del presidente Nicanor Duarte Frutos, que ejerció el cargo entre 2003 y 2008; de manera así a poder evaluar cómo las políticas de Estado impulsadas por ese gobierno han eventualmente influido en la evolución o involución del trabajo decente en el país.

En este sentido empezamos con los datos acerca de la evolución del empleo entre los años 2003 y el 2008, visibles en el cuadro 8.

Cuadro 8
Evolución del Empleo en Paraguay (2003-2008)

	2003	%	2008	%	Dif. 03/08	%
PEA	2.556.642		2.996.853	-	440.211	
Desempleo	206.048	8,1%	170.934	5,7%	-35.114	-8,0%
OCUPADOS	2.350.595		2.825.919		475.324	
Trabajadores públicos	194.034	8,3%	259.245	9,2%	65.211	13,7%
Trabajadores privados	659.590	28,1%	967.250	34,2%	307.660	64,7%
Cuentapropistas	921.090	39,2%	944.067	33,4%	22.977	4,8%
Empleadores	100.895	4,3%	145.698	5,2%	44.803	9,4%
Trabajadores familiares	290.934	12,4%	297.595	10,5%	6.661	1,4%
Trabajad. domésticos	184.052	7,8%	208.711	7,4%	24.659	5,2%
no disponible	0	0,0%	3.355	0,1%	3.355	0,7%
Subempleo	617.403	26,3%	782.825	27,7%	165.422	34,8%
Subempleo visible	194.466	8,3%	206.557	7,3%	12.091	2,5%
Subempleo invisible	422.937	18,0%	576.268	20,4%	153.331	32,3%

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

Los datos del cuadro son sumamente significativos. En primer lugar frente a un aumento de la Población Económicamente Activa (PEA) de 440.211 unidades, el desempleo se redujo tanto en porcentaje (de 8,1% a 5,7%) como en datos absolutos, con 35.114 desempleados menos en el 2008 de cuantos fueron registrados 5 años antes, y una reducción global del desempleo de -8,0%.

La ocupación creció, entre 2003 y 2008, en 475.324 unidades, es decir que se crearon alrededor de 95.000 puestos de trabajo por año durante este quinquenio; de éstos, más de 372.000 se tratan de trabajos asalariados (tanto en el sector público como en el privado) que pasó de representar el 36,4% del empleo total en el 2003 (8,3% de trabajadores públicos y 28,1% de trabajadores privados) a constituir el 43,4% del empleo total en el 2008 (9,2% de trabajadores públicos y 34,2% de trabajadores privados), con un incremento global del 7,0%; perteneciendo el 13,7% de los nuevos puestos de trabajos creados en el quinquenio al sector público, y el 64,7% al sector formal privado.

Por su parte, el trabajo por cuenta propia, en el periodo 2003-2008 se redujo sensiblemente pasando del 39,2% al 33,4% del total del empleo, con una reducción del -5,8%, siendo ocupados por trabajadores por cuenta propia solamente el 4,8% de los lugares de trabajo creados en el quinquenio indicado.

Finalmente, también hay que señalar un dato en contratendencia respecto a lo visto hasta ahora y referido al subempleo invisible: en el periodo 2003-2008 éste creció en 153.331 unidades y en un 2,4% global, perteneciendo al subempleo invisible el 32,3% de los nuevos puestos de trabajo creados en este quinquenio (uno de cada tres).

Como hicimos anteriormente al analizar los datos de 2008, es oportuno centrarse una vez más en el análisis del subempleo invisible, que resulta ser un indicador clave para comprender cómo fue evolucionando la realidad del trabajo decente durante el quinquenio que estamos evaluando.

A partir del cuadro 9 resulta evidente que el subempleo invisible entre los asalariados formales ha permanecido sustancialmente estable en el quinquenio analizado, bajando solamente un 1,6% en general, debido principalmente a un importante decremento del subempleo invisible entre los trabajadores públicos (-19,1%) y a una ligera reducción del mismo entre los trabajadores del sector privado (-2,7%). Dato éste que se refleja en las cifras de los nuevos empleos creados en el periodo 2003-2008, de las cuales resulta una importante reducción del 46,9% de los nuevos empleados públicos con ingreso inferior al salario mínimo, frente a un 37,5% de los nuevos empleos del sector privado que quedan en la misma condición.

Cuadro 9
Evolución del Subempleo Invisible (2003-2008)

	2003			2008			Diferencias 2003/2008		
	Cantidad	Subemp.	%	Cantidad	Subemp.	%	Cantidad	Subemp.	%
Trab. públicos	194.034	55.823	28,8%	259.245	25.250	9,7%	65.211	-30.573	-46,9%
Trab. privados	659.590	304.143	46,1%	967.250	419.443	43,4%	307.660	115.300	37,5%
Trab. dom.	184.052	99.506	54,1%	208.711	131.575	63,0%	24.659	32.069	130,0%
Total	1.037.676	422937	40,8%	1.435.206	576.268	40,2%	397.530	153.331	38,6%

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

En general, entonces, en el quinquenio 2003-2008 el nivel de subempleo invisible, (es decir aquellos trabajadores formales con salarios inferiores al mínimo legal) se ha mantenido bastante alto en el país, dado que finalmente por cada 10 nuevos empleos creados en este periodo, 4 (el 38,6%) son remunerados con un salario inferior al mínimo legal.

Otro dato interesante, como ya señalamos antes, corresponde a la situación de los trabajadores por cuenta propia, que tuvo una modificación importante y sustancial durante el quinquenio 2003-2008. En efecto gracias al trabajo de formalización de la economía y del sistema tributario llevado adelante por el Ministerio de Hacienda durante el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos, la cantidad de registros de contribuyentes físicos y jurídicos creció en 64,8%, condición que finalmente determinó en el quinquenio una reducción de la incidencia del trabajo dependiente invisible sobre el visible en el país de casi el 10%, principalmente por la reintegración a la formalidad de aquellas empresas que hasta el momento vivían en la ilegalidad (ver cuadro 10).

Cuadro 10
Evolución del trabajo por cuenta propia (2003-2008)

	2003		2008	
Trab. Por cuenta propia	659.590	64,5%	967.250	73,9%
Trab. Depednienets invisibles	362.794	35,5%	342.258	26,1%
Total	1.022.384		1.309.508	

Fuente: EPH 2003 y 2008,

Una reducción en términos absolutos de 20.000 unidades en el trabajo dependiente “invisible” y su traslado al trabajo depedniente visible, que nos da una nueva perspectiva de la realidad del subempleo invisible en el país.

Debido a esto, como es visible en el cuadro 11, la realidad del trabajo dependiente con salarios inferiores al mínimo legal cambia de manera importante con respecto a lo visto limitadamente al sector dependiente asalariado en el cuadro 9; en efecto los trabajadores dependientes con salario inferior al mínimo legal bajan del 58,7% registrado en 2003 al 51,7% en el 2008 (-7,0%), mientras que los nuevos empleos creados en el quinquenio suman finalmente 376.000 unidades (75.000 por año) debido al traslado de 20.000 trabajadores del sector invisible al visible, recibiendo solamente el 25,5% de estos un salario inferior al mínimo: un resultado siempre alto pero que de hecho es la mitad del dato global registrado para el 2008, situación que nos señala la existencia de un proceso consistente de “legalización” del trabajo asalariado en el país, que además, debido a los cambios estructurales que se han registrado en el sistema tributario paraguayo, podría mantenerse también en el futuro próximo.

Cuadro 11
Evolución del subempleo entre los trabajadores dependientes (2008)

	2003			2008			Diferencias 2003/2008		
	Cantidad	Subemp.	%	Cantidad	Subemp.	%	Cantidad	Subemp.	%
Trab. dep públicos	194.034	55.823	28,8%	259245	25.250	9,7%	65.211	-30.573	-46,9%
Trab. dep. privados	659.590	304.143	46,1%	967250	419.443	43,4%	307.660	115.300	37,5%
Trab. domesticos	184.052	99.506	54,1%	208711	131.575	63,0%	24.659	32.069	130,0%
Trab. dep. invisibles	362.794	362.794	100,0%	342.258	342.258	100,0%	-20.536	-20.536	100,0%
Tot. trab. Depend.	1.400.470	822.266	58,7%	1777464	918.526	51,7%	376.994	96.260	25,5%

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

Pero, como ya se ha señalado anteriormente, no es solamente el salario mínimo el que define la presencia o no del “trabajo decente”; también la existencia de instrumentos de protección social tales como seguro de salud y jubilación son elementos esenciales para identificar si un determinado puesto de trabajo puede o no ser incluido dentro del concepto de trabajo decente.

Con respecto a estos elementos, el análisis de los datos sobre trabajadores dependientes con acceso a seguros de salud y jubilación demuestran un importante incremento para el quinquenio 2003-2008.

Los trabajadores del sector público con seguro de salud (ver cuadro 12) crecieron otro 3,2% en el quinquenio, siendo que los nuevos empleados de este sector consiguieron un seguro de salud en un 87,4%. También entre los trabajadores del sector privado hubo un importante incremento de los poseedores de seguro de salud, que más que duplicaron en el quinquenio pasando del 22,0% del 2003 al 32,1% del 2008. En general hubo un incremento de los trabajadores dependientes con seguro de salud de un 8,3% desde 2003 hasta 2008, siendo casi el 61% los nuevos empleados durante este quinquenio los que consiguieron un trabajo con un seguro médico.

Cuadro 12
Trabajadores con seguro médico (2003-2008)

	2003			2008			Diferencias 2003/2008		
	Cantidad	Salud	%	Cantidad	Salud	%	Cantidad	Salud	%
Trab. dep públicos	194.034	145.037	74,7%	259.245	202.036	77,9%	65.211	56.999	87,4%
Trab. dep. privados	659.590	145.166	22,0%	967.250	310.610	32,1%	307.660	165.444	53,8%
Trab. domesticos	184.052	12.585	6,8%	208.711	19.998	9,6%	24.659	7.413	30,1%
Trab. dep. invisibles	362.794	0	0,0%	342.258	0	0,0%	-20.536	0	0,0%
Tot. trab. Depend.	1.400.470	302.788	21,6%	1.777.464	532.644	29,9%	376.994	229.856	61,0%

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

Situación similar encontramos con respecto al tema del seguro de jubilación, como resulta visible en el cuadro 13. En el sector público entre 2003 y 2008 tuvimos un crecimiento del 4,4% de los trabajadores con seguro de jubilación, siendo que el 94,2% de los nuevos empleos creados en esta categoría fueron asociados a un seguro de jubilación. También en el sector privado tuvimos un importante crecimiento dado que desde 2003 a 2008 se duplicaron los trabajadores de este estamento con seguro de jubilación, pasando del 11,6% al 23,1%, dado que entre los nuevos empleos creados en el quinquenio el 47,8% tenía asociado un seguro de jubilación.

En general, entonces, hubo un crecimiento del 8,2% de los trabajadores dependientes con seguro de salud en el quinquenio, siendo el 55%, más de la mitad, los nuevos empleados que consiguieron un trabajo con seguro de jubilación.

Cuadro 13
Trabajadores con seguro de jubilación (2003-2008)

	2003			2008			Diferencias 2003/2008		
	Cantidad	Jubilac.	%	Cantidad	Jubilac	%	Cantidad	Jubilac	%
Trab. dep públicos	194.034	149.467	77,0%	259.245	210.917	81,4%	65.211	61.450	94,2%
Trab. dep. privados	659.590	76.619	11,6%	967.250	223.715	23,1%	307.660	147.096	47,8%
Trab. domesticos	184.052	3.146	1,7%	208.711	1.829	0,9%	24.659	-1.317	-5,3%
Trab. dep. invisibles	362.794	0	0,0%	342.258	0	0,0%	-20.536	0	0,0%
Tot. trab. Depend.	1.400.470	229.233	16,4%	1.777.464	436.461	24,6%	376.994	207.228	55,0%

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

Así que, finalmente, el trabajo decente - que identificamos a partir de la presencia de salario mínimo, seguro de salud y seguro de jubilación - en el quinquenio 2003-2008 tuvo un crecimiento bastante relevante, como es visible del cuadro 14, aumentando los trabajadores del sector público con trabajo decente en casi el 20% y los trabajadores del sector privado en un 11,3%; mientras que los trabajadores dependientes “invisibles” bajaron en número absoluto y los trabajadores domésticos, aunque no tuvieron resultados apreciables en este campo, tampoco incidieron mucho en el crecimiento vegetativo de los trabajadores dependientes.

De esta manera el crecimiento de trabajadores con trabajo decente registrados en el quinquenio 2003-2008 - tanto entre los trabajadores del sector público como entre aquellos del sector privado - permitió un crecimiento generalizado de toda la categoría del trabajo

dependiente en el país, duplicándose en los 5 años analizados los empleados con trabajo decente (del 10,4% al 20,1%), y más importante todavía, llegando casi al 60% los nuevos empleos creados en el quinquenio analizado que presentan las características del trabajo decente.

Cuadro 14

Evolución del trabajo decente entre los trabajadores dependientes (2003-2008)

	2003			2008			Diferencias 2003/2008		
	Cantidad	Decentes	%	Cantidad	Decentes	%	Cantidad	Decentes	%
Trab. dep públicos	194.034	92.912	47,9%	247.325	167.105	67,6%	53.291	74.193	139,2%
Trab. dep. privados	659.590	52.019	7,9%	961.193	184.557	19,2%	301.603	132.538	43,9%
Trab. domesticos	184.052	968	0,5%	208.711	1.506	0,7%	24.659	538	2,2%
Trab. dep. invisibles	362.794	0	0,0%	342.258	0	0,0%	-20.536	0	0,0%
Tot. trab. Depend-	1.400.470	145.899	10,4%	1.759.487	353.168	20,1%	359.017	207.269	57,7%

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

En general, entonces, podemos afirmar que durante el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos hubo un importante incremento de la cantidad de puestos de trabajo que pueden ser considerados como “trabajo decente”, aunque el incremento registrado finalmente se mantuvo todavía limitado frente a la enormidad del problema, tanto que conservando esta misma tasa de crecimiento del 1,9% anual registrada en el periodo 2003-2008, se necesitarían por lo menos otros 40 años para llegar a conseguir que lo establecido en la normativa paraguaya, es decir que cada trabajador tiene derecho a un salario mínimo, a un seguro de salud y a la jubilación, se concrete efectivamente, y el trabajo decente se vuelva una opción concreta para todos los trabajadores paraguayos.

Llegado a este punto creemos interesante señalar también cuál ha sido en el quinquenio 2003-2008 la situación de la mujer con respecto al trabajo decente en el país. Desafortunadamente no disponemos de datos desagregados por género tanto en lo referente a disponibilidad de seguro de salud como de aporte jubilatorio, pero a través de los datos del subempleo invisible (que nos indica los trabajadores dependientes formales que no perciben sueldo mínimo legal) es igualmente posible identificar una cierta tendencia de cómo la mujer paraguaya estuvo insertándose durante este periodo en el trabajo decente.

Pero antes de esto es importante constatar la evolución de la participación de la mujer en la PEA durante el quinquenio 2003-2008.

Según se puede apreciar en el cuadro 15 la mujer aumentó sensiblemente su participación en el mercado del trabajo en el periodo evaluado, pasando del 38,7% en el 2003 al 39,3% en el 2008, un incremento pequeño pero significativo, sobre todo considerando que entre los nuevos puestos de trabajo creados en ese mismo periodo, el 42,6% ha sido ocupado por mujeres.

Cuadro 15

Evolución de la participación de la mujer en la PEA (2003-2008)

	2003	%	2008	%	Dif. 03/08	%
Hombres	1.566.647	61,3%	1.810.287	60,7%	243.640	57,4%
Mujeres	989.996	38,7%	1.170.839	39,3%	180.843	42,6%
Total	2.556.643		2.981.126		424.483	

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

A partir de este dato y confrontándolo con la evolución del mercado de trabajo en el quinquenio 2003-2008, podemos ver que la penetración de la mujer en el trabajo formal crece sensiblemente y, al mismo tiempo, que su participación en el subempleo invisible baja tremendamente durante este periodo.

Los datos del cuadro 16, desagregados por género, son absolutamente clarificadores en este sentido. El subempleo invisible entre las mujeres baja en un 3,9% entre el 2003 y el 2008, siendo los nuevos puestos de trabajo ocupados por mujeres con un salario inferior al mínimo solamente el 54,6%; es decir el 13,6% menos de lo que era este porcentaje en el 2003; en lo que concierne en cambio al subempleo invisible entre los hombres, éste crece en 1,6% entre el 2003 y el 2008, llegando al 54,6% entre los nuevos puestos de trabajo creados en el quinquenio evaluado, con un crecimiento del 6,1% con respecto a la realidad observada en el 2003.

Pero aún más impactante es como estos datos muestran las modificaciones sustanciales que se registran en la incidencia del subempleo invisible entre los géneros en el quinquenio evaluado, donde si en el 2003 entre los hombres absorbidos en el subempleo invisible (40,5% de los trabajadores varones del sector formal) y las mujeres en la misma condición (el 68,2% de las trabajadoras del sector formal) había 27,7 puntos porcentuales de diferencia; en el 2008 - solamente cinco años después - considerando los nuevos puestos de trabajo creados en este periodo, esta diferencia se redujo solamente en un 8,0%, con una reducción de casi 20 puntos porcentuales con la realidad anterior.

Cuadro 16

Evolución del Subempleo Invisible entre los géneros (2003-2008)

Mujeres

	2.003	2008	Dif. 03/08
OCUPADAS	889.552	1.084.143	194.591
Trabajo dependiente	242.848	340.421	97.573
Subempleo invisible	165.735	218.991	53.256
%	68,2%	64,3%	54,6%

Hombres

	2.003	2008	Dif. 03/08
OCUPADOS	1.461.043	1.726.363	265.320
Trabajo dependiente	635.554	866.634	231.081
Subempleo invisible	257.202	364.792	107.590
%	40,5%	42,1%	46,6%

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

Resumiendo, es como que en estos 5 años, el tipo de trato (o mejor dicho de maltrato) que sufren los trabajadores, con respecto a la no entrega de un salario mínimo por el trabajo que realizan, estuvo reequilibrándose entre los géneros, y ahora tanto hombres como mujeres empleadas en trabajos formales son explotados en condición de total igualdad.

Para completar el análisis de los datos de la evolución del mercado del trabajo durante el Gobierno del presidente Nicanor Duarte Frutos, queremos presentar dos datos más cuya importancia resultará esencial en el próximo capítulo para comprender cómo las políticas impulsadas por el Gobierno en este quinquenio han determinado la evolución del trabajo decente en el país; es decir: la distribución del empleo según el tamaño de las empresas y la situación de los ocupados según años de estudios escolares realizados.

En el caso de la distribución del empleo según el tamaño de las empresas los datos que presentamos en el cuadro 17 resultan muy interesantes. Durante el periodo 2003-2008, sobre todo en lo que se refiere a los nuevos puestos de trabajo creados en este quinquenio, hubo una importante redistribución de la fuerza trabajo entre los diferentes tamaños de empresas. Si en el 2003 el 67% de los trabajadores, es decir 2 de 3, se concentraban en micro empresas (hasta 5 trabajadores) o trabajaban solos, durante el quinquenio siguiente solamente el 36% de los nuevos puestos de trabajo creados, es decir 1 de 3, ha sido asociado a la micro empresa, y hasta los trabajadores solos se han reducido en términos absolutos. En cambio, los trabajadores que eran contratados en las medianas y grandes empresas (desde 20 trabajadores y más), y que en el 2003 sólo eran el 10,3% del total, durante el quinquenio siguiente crecieron sostenidamente llegando a ser empleados en medianas y grande empresas el 27,3% de los nuevos puestos de trabajo creados en este periodo, mientras que en números absolutos, los trabajadores que en el 2008 trabajaban en medianas y grandes empresas superiores a 20 empleados han aumentado en más del 50% con respecto al 2003.

Cuadro 17
Evolución de la distribución del empleo según el tamaño de la empresa
(2003-2008)

	2.003	%	2.008	%	Dif. 03/08	%	Crecim. 03/08
Total	2.350.595		2.810.506		459.911		
Solo	622.908	26,5%	609.880	21,7%	-13.028	-2,8%	-2,1%
2 a 5	977.848	41,6%	1.157.928	41,2%	180.081	39,2%	18,4%
6 a 10	185.697	7,9%	199.546	7,1%	13.849	3,0%	7,5%
11 a 19	124.582	5,3%	132.094	4,7%	7.512	1,6%	6,0%
21 a 50	91.673	3,9%	140.525	5,0%	48.852	10,6%	53,3%
más de 50	150.438	6,4%	227.651	8,1%	77.213	16,8%	51,3%
Domésticos	183.346	7,8%	210.788	7,5%	27.442	6,0%	15,0%
no sabe	14.104	0,6%	132.094	4,7%			

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

También es interesante señalar la evolución del empleo según los años de estudios escolares de los trabajadores, con referencia principalmente a los nuevos trabajadores que han entrado en el mercado del trabajo durante el quinquenio 2003-2008. De hecho como es visible en el cuadro 18, la realidad formativa de los trabajadores paraguayos está en clara y constante evolución y aunque todavía los trabajadores con menos de 6 años de estudios son la mayoría

en el país, entre los nuevos ocupados el promedio de años estudiados crece paulatinamente, tanto que si en el 2003 por cada ocupado con estudios de nivel universitario había 4 ocupados con estudios a nivel de primaria incompleta (6 años), 5 años después, en el 2008, entre los nuevos ocupados los trabajadores con estudios de nivel universitario y aquéllos con estudios de primaria incompleta se equiparan, creciendo en términos absolutos de casi el 40% los ocupados con estudios universitarios y solamente del 11% los ocupados con estudios de primaria incompleta.

Entre los nuevos ocupados se vuelven entonces mayoritarios aquéllos con estudios de primaria completa y de secundaria, mientras que los trabajadores sin estudios se reducen tanto en porcentaje como en valores absolutos.

Cuadro 18
Evolución de la distribución del empleo según años de estudios escolares (2003-2008)

Años estudio	2.003	%	2.008	%	Dif. 03/08	%	Crecim. 03/08
Ocupados	2.350.595		2.810.506		459.911		
Sin estudios	75.219	3,2%	70.263	2,5%	-4.956	-1,1%	-6,6%
1 a 6	1.156.493	49,2%	1.284.401	45,7%	127.909	27,8%	11,1%
7 a 12	818.007	34,8%	1.034.266	36,8%	216.259	47,0%	26,4%
13 a 18	298.526	12,7%	415.955	14,8%	117.429	25,5%	39,3%
no disponible	2.351	0,1%	2.811	0,1%			

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC.

A modo de conclusión de este capítulo creemos importante señalar también dos datos más que se refieren a otro elemento que define la existencia del trabajo decente en el país.

En efecto, como señalábamos en el capítulo anterior, no es solamente el salario mínimo, y la existencia de garantías sociales - como un sistema de seguro de salud y de jubilación - lo que nos permite verificar los niveles de trabajo decente existentes en el país; también otro elemento es fundamental para el efecto, es decir: la existencia de mecanismos formales de diálogo social y de diálogo tripartito entre gobierno-empleadores-trabajadores.

En este sentido es oportuno señalar que a diferencia de lo que se verificó en la década anterior, donde en diferentes ocasiones fueron instaladas Mesas de diálogo nacionales entre los actores: gobierno, sindicatos y organizaciones patronales; durante el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos nunca se instaló una Mesa de diálogo de este tipo, limitándose el diálogo social solamente a las actividades del Consejo Nacional de Salarios Mínimos que se reunía “burocráticamente” cada vez que la variación del costo de vida, después del último incremento del salario mínimo, llegaba al 10%, y con la única finalidad de confirmar ese aumento y de elaborar la nueva escala de salarios mínimos, para que el Poder Ejecutivo la aprobara e impusiera su aplicación por decreto.¹³

Además de esto, también las reuniones tripartitas, que desde décadas se realizan en el Viceministerio del Trabajo entre gobierno, empleadores y trabajadores, como instrumento de mediación y solución de los conflictos laborales, durante el periodo 2003-2008 tuvieron una

¹³ Según lo establecido por los arts.252 al 256 del Código del Trabajo (ley 213/93).

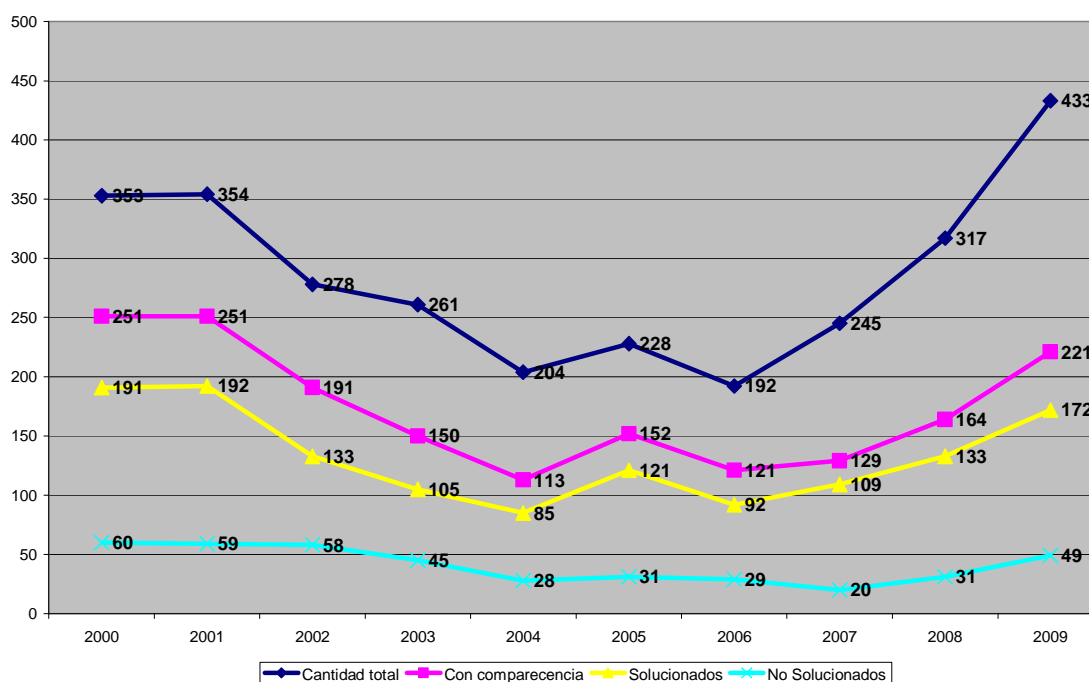
reducción sustancial, como es visible en el cuadro 19 y graficado en el cuadro 20, llegando a su nivel mínimo tanto con respecto al gobierno anterior que al posterior Gobierno del Presidente Fernando Lugo.

Cuadro 19
Evolución de las reuniones tripartitas en el VMT (2000-2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cantidad total	353	354	278	261	204	228	192	245	317	433
Con comparecencia	251	251	191	150	113	152	121	129	164	221
Solucionados	191	192	133	105	85	121	92	109	133	172
No Solucionados	60	59	58	45	28	31	29	20	31	49

Fuente: Datos Archivo Viceministerio del Trabajo (MJT).

Cuadro 20
Evolución gráfica de las reuniones tripartitas en el VMT (2000-2009)



Fuente: Datos Archivo Viceministerio del Trabajo (MJT).

De hecho si consideramos las tripartitas con comparecencia de los actores laborales (emperador y trabajadores) y los resultados obtenidos en éstas, tanto durante el periodo del Gobierno Duarte Frutos como durante el Gobierno Lugo notamos claramente (ver cuadro 21) que el promedio de tripartitas exitosas seha casi duplicado durante el gobierno actual con respecto al gobierno anterior (+75,3%).

Cuadro 21

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

Así que, aunque desde el punto de vista del salario mínimo y de las garantías sociales hubo un mejoramiento importante y visible a favor del trabajo decente durante el Gobierno del presidente Duarte Frutos (2003-2008), por otro lado es necesario señalar que en lo que concierne al diálogo social y al tripartismo, en este mismo periodo, hubo un retroceso bastante importante, que debe ser tenido en cuenta en la evaluación del nivel de éxito de las políticas gubernamentales llevadas adelante por el anterior gobierno (y por el actual) para la difusión del trabajo decente en el Paraguay.

5. Políticas públicas para el trabajo decente

En los capítulos anteriores de este trabajo hemos visualizado que frente a una estructura normativa bastante sólida y que garantizaría, de manera teórica, la existencia de las condiciones del trabajo decente para todos los trabajadores asalariados del país, en la realidad de la vida de los trabajadores esto no se concreta de manera efectiva, siendo, según los datos de la Encuesta permanente de Hogares, solamente alrededor del 20% del total los trabajadores dependientes que gozan concretamente de las condiciones establecidas para el trabajo decente.

También hemos visto que los dos principales actores laborales, sindicatos y empleadores, presentan un fuerte desequilibrio entre sí; elemento que consideramos esencial para comprender el porqué de la ausencia de un buen nivel del diálogo social en el país, en cuanto esta diferencia de fuerzas empuja a que las relaciones laborales, más que a través de negociaciones y el diálogo, se regulen mediante la instalación de conflictos y de un permanente enfrentamiento entre actores.

Finalmente hemos verificado que el Viceministerio del Trabajo, que es la estructura gubernamental que está destinada al manejo de las relaciones laborales y a vigilar la aplicación de la normativa laboral, más allá de estar estructurada para esto no está en las condiciones más favorables para resultar verdaderamente efectiva en esta actividad.

A continuación buscaremos individualizar, a través de la opinión de los actores laborales entrevistados, como estos tres elementos señalados - código laboral, relaciones entre actores laborales y actividades del Viceministerio del Trabajo - interactuando entre sí participan en la definición de la situación del trabajo decente en el país.

5.1 El marco normativo para el trabajo decente

El marco normativo de protección del trabajo decente, como pudimos verificar en el segundo capítulo de este informe, resulta ser bastante amplio y coherente en el mercado laboral paraguayo, garantizando ampliamente para el trabajo dependiente un salario adecuado y una protección social, en salud y jubilación, que resulta oportuna y efectiva; y eso más allá que la misma resulta seguramente mejorable en algunos aspectos, como por ejemplo, en el tema del seguro de desempleo u otros amortiguadores sociales en caso de despido, dado que actualmente el primero no existe y en el segundo caso se limitan exclusivamente al pago de una indemnización pero sin garantizar el mantenimiento de la cobertura de salud y la continuidad en los aportes jubilatorios.

Pero, como vimos en el cuarto capítulo, finalmente en la gran mayoría de los casos, expresamente en el 80% de éstos en el 2008, esta normativa muy avanzada no resulta esencialmente aplicada, al contrario, el trabajo decente - reducido solamente a un 20% de los trabajadores asalariados - se ha transformado en un excepción antes que en la regla en el Paraguay, y esto mas allá de lo que establece la legislación vigente.

Las causas de esta situación pueden ser múltiples: los sindicatos acusan directamente a la patronal de la situación, señalando que los empleadores actúan descaradamente para dejar inaplicadas las disposiciones del código del trabajo. Según los sindicalistas, para el empresario cualquier excusa es buena para no cumplir las disposiciones del código del trabajo, el cual, según ellos no está absolutamente a favor de los trabajadores sino que es una ley equilibrada; su único problema es que no se quiere aplicarla.

La cuestión sería cambiar de actitud; porque el Código del Trabajo dice claramente lo que se tiene que hacer, la cuestión es que los empresarios no cumplen, jamás cumplieron. Todos los empresarios, todas las empresas están a costa del trabajador. La patronal nunca aceptó que el trabajador esté en la medida, en la forma que debe estar. *(sindicalista)*

Solamente habría que hacer cumplir esta ley. El Código del Trabajo es el que equilibra la balanza entre el trabajador y el empleador, y todavía les da más atribuciones a los empresarios que a los propios trabajadores (...) si se va a modificar la ley se tendría que modificar para reglamentar que cuando los empresarios estén violando sistemáticamente leyes laborales puedan ir presos. *(sindicalista)*

Esta ley no es nada favorable al trabajador. Esta ley no aprieta ni ahoga, nada. Solamente debe ser cumplida. *(sindicalista)*

Los sindicalistas también señalan que el Viceministerio del Trabajo, sea por voluntad propia o por falta de condiciones técnicas y organizativas, no ha demostrado en estos años estar en las condiciones operativas adecuadas y necesarias para imponer la aplicación de la ley a los empleadores, que de esta forma se han visto indirectamente amparados en su actitud tendiente a dejar inaplicado el Código del Trabajo.

El Viceministerio del Trabajo debería ser el contralor, y en esta materia tiene un gran déficit. Hace falta que esta institución tome su trabajo de contralor. Particularmente en

el sindicato no he visto acciones concretas del VMT controlando lugares de trabajo, controlando planillas de sueldo, las horas extraordinarias. (*sindicalista*)

El VMT hace su trabajo, va inspecciona y encuentra miles de violaciones de leyes laborales, violaciones en tributos al estado, a la seguridad social, y qué pasa: el ministerio no tiene las armas necesarias para apuntar a ese empresario y exigir que solucione los problemas. Solamente va y le instruye un sumario, sale una resolución, una multa de 200 ó 300 millones, ellos apelan, van al poder judicial, y allí sabemos cómo se manejan. Se queda allí, se queda en el *opareí*. (*sindicalista*)

Los empresarios, en cambio, piensan de forma netamente diferente; no solamente indican que el código laboral es un instrumento que por su rigidez y su diseño más favorable al trabajador que al empleador dificulta la posibilidad de las empresas de crecer, sino que además coinciden en indicar que dificulta también la posibilidad de crear nuevos lugares de trabajo, siendo finalmente un estorbo más que un elemento de impulso para el desarrollo socioeconómico del Paraguay, dañando en este sentido a los mismos trabajadores porque impediría el crecimiento de la estructura empresarial en el país.

La legislación laboral le perjudica al empleado en general, porque es tan rígida, trataron de hacer tan a favor del empleado que termina siendo un perjuicio (...) Las multinacionales por eso probablemente no vengan al Paraguay entre otras cosas, porque nuestra ley laboral es más pesada que la de Brasil. (*empleador*)

Nuestro sector no es que puede entrar en la totalidad en la legalidad, porque a veces nos vamos a hacer una obra por ejemplo allá, en General Díaz, (...) una zona donde no hay ni factura. Vos te vas y alquilás una casa y no te quieren luego ni dar un recibo oficial (...) Te vas y comprás del almacén algo y no te dan factura, no tienen. O le contratás a un personal y te dice que no tiene cédula, (...) Entonces estamos en un conflicto y hay que manejar ese conflicto, y a veces eso significa evadir. (*empleador*)

La legislación laboral en general es muy rígida e injusta para con el empleador. Tenemos un ejemplo, una vez pillamos robando a un empleado, lo echamos, y luego consiguió demandarnos por despido injustificado. Pueden conseguir abogados que se salen con la suya fácilmente. (*empleador*)

Nosotros tenemos una legislación laboral muy exigente, donde prácticamente el patrón no tiene derechos. Entonces es muy difícil trabajar y convivir así. (*empleador*)

Además los empleadores señalan que la complejidad y rigidez de la normativa laboral no hace más que impedir a muchos empresarios su correcta implementación, algo que finalmente produce un desequilibrio en el mercado, con los empresarios que quieren aplicarla correctamente que se ven automáticamente en desventaja en la competencia con aquellos que deciden no aplicarla; tanto que llegan a sentirse injustamente víctimas de un sistema normativo que consideran inadecuado por el mercado laboral paraguayo.

El caso del IPS, por ejemplo, todos deberían aportar, pero nadie lo hace. La ley finalmente no se cumple. (*empleador*)

Cada vez competimos en forma más desleal porque hay mucha gente que no paga sus tributos. Y quienes de alguna manera pagamos tenemos ya una desventaja de entrada con el IVA y un montón de otras cosas. (*empleador*)

La informalidad hace que sea difícil para una empresa que va a trabajar en la formalidad. Hacer un despacho en la aduana cuesta más tiempo que hacer un contrabando. Entonces al que va a importar legalmente ellos les ponen 150 trabas, y el que pasa de contrabando pasa como por un tubo. (*empleador*)

Así que, resulta claro como los mismos empleadores asumen que la legislación laboral no resulta efectivamente aplicada en el país, y esto por un lado porque rechazan la utilidad de las normas que propone y por el otro lado porque, supuestamente, hay condiciones exógenas (competencia desleal, imposibilidades técnicas) que lo determinan.

De todos modos más allá de las opiniones vertidas por sindicalistas y empresarios al respecto, es indudable que estos dos actores políticos tienen una visión de la legislación laboral muy diferente y casi absolutamente divergente entre sí; y el hecho que no haya una aceptación común mínima entre los actores no ayuda absolutamente a que la normativa del trabajo sea aplicada correctamente en el país, al contrario, impulsa a una concreta y efectiva inaplicación de la misma, lo que justamente hemos visto claramente reflejado en los datos de la EPH.

5.2 Las relaciones entre los actores laborales

Esta divergencia entre trabajadores y empleadores no se limita solamente a la interpretación de la legislación laboral vigente, sino más bien es indicador de una situación más amplia de conflicto permanente existente entre los actores laborales.

Cuando describíamos los dos actores en el capítulo tres, ya señalamos que por un lado nos encontramos con un movimiento sindical que se ha debilitado notablemente después de 1995, disgregándose en 7 centrales y perdiendo, principalmente en el sector privado, una gran cantidad de afiliados; mientras que por el otro lado nos encontramos con un empresariado dividido entre empresarios bastante formales en la construcción de las relaciones laborales junto con otros que prefieren vivir en la informalidad, fuera de los controles legales y fiscales, y hasta rozando actitudes delictivas; pero absolutamente unidos en una actitud sustancialmente antisindical y que se basa en la imposición por la fuerza de las propias condiciones de trabajo a los trabajadores.

Este notable desequilibrio de fuerzas existente entre los dos actores, con un empresariado fuerte y firme en su actitud paternalista y antisindical hacia los trabajadores y un movimiento sindical fuertemente debilitado por sus divisiones internas, su bajo nivel de formación y la actitud patronal señalada, finalmente ha determinado el cierre de todo espacio de diálogo, reduciendo el relacionamiento de los actores exclusivamente a la explosión de los conflictos, con los trabajadores que limitan la confrontación a la amenaza o a la efectiva concreción de huelgas, y los empresarios que hasta que la huelga no se declara no tienen ninguna actitud de escucha hacia las problemáticas de los trabajadores.

Está la metalúrgica (...) donde hemos conformado una organización sindical y se les despidió a todos los trabajadores que participaban del sindicato y tiene una multa de

aproximadamente 458 millones de guaraníes. Prefieren pagar al MJT antes que pagar a sus trabajadores. (*sindicalista*)

Nosotros recibimos amenazas constantes por pertenecer al sindicato. Cuando compraron esta nueva planta, cuando todavía estábamos en Artigas los empresarios dijeron que ningún sindicalista pasaría aquí (...) cosa que finalmente no pudieron hacer. (*sindicalista*)

Los empresarios amenazan y dicen que si pagan lo que se les exige cierran la empresa, y no es así, ésta es la mezquindad de los empresarios que te dicen no, si sube el salario yo cierro mi empresa. O despido a la mayoría y me quedo con unos pocos, pero no es así, con pocos empleados tampoco va a poder seguir, pero esa es su mentalidad (*sindicalista*)

Tienen que sentarse, de hecho hemos intentado hablar, tuvimos un poco de acercamiento pero no, te digo, nos miran un poco como los malos de la película, pero no es así. (*empleador*)

El sindicalismo además prácticamente no existe en el país, (...) no tenemos interlocutores válidos. (*empleador*)

La ausencia de diálogo entre los actores acaba entonces por ser una de las principales causas de las deficiencias en la aplicación de la legislación laboral, más allá que sin duda las leyes deben acatarse. El hecho que no hay entre los actores la voluntad de comprender las necesidades del otro, ni siquiera de sentarse a una misma mesa para discutir, dificulta toda posibilidad de construir aquellas relaciones armónicas necesarias para que el marco normativo tenga efecto substancial.

Pero mientras que cada actor laboral vea al otro exclusivamente como un enemigo, entonces el no acatamiento de la ley, por un lado, y el impulso al conflicto laboral, por el otro, se vuelven las acciones propedéuticas necesarias para definir el campo de las relaciones laborales, imponiendo de hecho que el único instrumento de impulso a la aplicación concreta de las condiciones del trabajo decente en el país no pase de ninguna forma dentro de la concertación entre los actores laborales, sino recaiga exclusivamente sobre las espaldas de la autoridad pública que tiene competencia directa en la materia: es decir el Viceministerio del Trabajo.

5.3 Rol y límites del Viceministerio del Trabajo

La ausencia de diálogo entre los actores laborales, aunque, como vimos anteriormente, puede tener varias causas, como por ejemplo una profunda actitud antisindical de los empresarios, una escasa formación de la dirigencia sindical, o un notable desequilibrio organizativo entre los dos actores; donde frente a unas pocas organizaciones patronales bien estructuradas se contraponen un movimiento sindical disgregado en 7 centrales, finalmente tiene una sola y fundamental consecuencia: el dejar que la concreción de las condiciones necesarias para la vigencia del trabajo decente en el país se limite exclusivamente a la efectiva aplicación de la normativa laboral establecida en el código laboral, dejando de lado todo otro posible instrumento de negociación o concertación entre actores.

Esta situación, si de por sí aunque limitativa, no parecería particularmente grave, considerado el marco legal bastante favorable para el trabajo decente existente en el país, en realidad es una de las causas principales de la baja incidencia de las condiciones del trabajo decente en el país, así como pudimos ver en el capítulo anterior a partir de los datos de la EPH.

Y esto es así porque el organismo gubernamental que debería velar por la correcta implementación de la legislación laboral, es decir el Viceministerio del Trabajo, ha demostrado en todos estos años no estar absolutamente en condición para cumplir con este rol.

Y esta es opinión no solamente de los actores laborales sino que es asumida por los mismos directivos y técnicos que trabajan en el Viceministerio del Trabajo, que confirman la fuerte debilidad de la institución, relegada a “furgón de cola” del Ministerio de Justicia y Trabajo (donde el sector Justicia se lleva casi el 95% de la disponibilidad presupuestaria) y determina prácticamente la imposibilidad práctica de poder atender a la correcta aplicación de la legislación laboral en el país.

Falta de recursos económicos, de personal especializado, bajos salarios, infraestructuras inadecuadas, facultades sancionadoras limitadas, imposibilidad efectiva de imponer a los actores laborales la correcta implementación de la legislación vigente: éstas son las condiciones en las que actúa el VMT; condiciones que no son desconocidas por los que dirigen la institución, porque finalmente son las que determinan las notables limitaciones a las cuales el Viceministerio está sujeto y que le impiden cumplir correctamente con sus funciones de organismo contralor y regulador de la normativa laboral en el país, así como de impulsor del diálogo social y de responsable de la concreción de las condiciones necesarias para difundir el trabajo decente en el Paraguay.

El Viceministerio del Trabajo tiene un presupuesto mínimo (...). Tiene 30 fiscalizadores de los cuales la mitad solamente trabaja (*directivos - técnicos VMT*)

No existe un cuadro gerencial permanente dentro del VMT porque no ha habido promoción. Los directores normalmente ganan sumas miserables (...) Hay una asesoría jurídica donde la gente trabaja 1 ó 2 horas por día, porque después sale a trabajar en sus propias cosas. (*directivos - técnicos VMT*)

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. (*directivos - técnicos VMT*)

Las facultades legales del VMT son muy limitadas: la libertad sindical, por ejemplo, no está protegida; no tenemos facultades sancionadoras salvo cuando se despiden a un dirigente con estabilidad sindical. (*directivos - técnicos VMT*)

Tenemos 12 regionales pero con facultades muy limitadas. Sólo pueden mediar conflictos individuales y algunos que otros conflictos colectivos pero no tienen facultad de sancionar, inspeccionar. (*directivos - técnicos VMT*)

Así que finalmente empiezan a delinearse más claramente las causales de los datos referentes a la realidad del trabajo decente en el Paraguay que pudimos ver en el capítulo anterior, y que tanta distancia presentan de la situación teórica que el marco legislativo existente aparentemente consagra: actores laborales que tienen un fuerte desequilibrio de fuerzas entre sí y que por voluntad propia o por fuerza mayor no apuntan más que en casos raros - y limitados a empresas específicas - al diálogo social, siendo más comúnmente arrastrados, por la misma naturaleza de sus relaciones recíprocas, hacia el conflicto social; un Viceministerio del Trabajo que dejado como único árbitro de las relaciones laborales, en ausencia de diálogo entre los actores, demuestra ser absolutamente inadecuado para este rol debido a su debilidad estructural y a su limitada fuerza para imponer el respeto de la legislación laboral en el país: una legislación que por su parte aunque adecuada para garantizar las condiciones para el trabajo decente en Paraguay se queda como papel muerto, porque son los mismos actores laborales, y el gobierno por su parte, los que no pueden transformarla, a través de un diálogo que no se concreta, en el elemento dinamizador de relaciones laborales concertadas entre todos.

El resultado final es una condición de “trabajo decente” que resulta todavía muy lejos del concretarse efectivamente en el país.

5.4 Los actores políticos y parlamentarios frente al trabajo decente

El parlamento, uno de los principales actores del debate político nacional, ha estado casi completamente ausente en el debate de las condiciones necesarias para la implementación masiva del trabajo decente en el país. De hecho, el poder legislativo con sus componentes – parlamentarios y partidos políticos, cuyas posiciones e ideas los primeros deben representar – prácticamente no ha tratado estos temas en la última década.

Acabada la estación de las reformas con la aprobación del Código del trabajo en 1993 (ley 213/93) y de la ley de la función pública en el año 2000 (ley 1626/00), en el parlamento ha prácticamente dejado de existir todo debate acerca de los temas laborales, tanto que la presentación de propuestas de ley hasta polémicas sobre el tema, como por ejemplo el proyecto de supresión de la estabilidad laboral presentado en marzo de 2009 por el diputado del partido UNACE Oscar Tuma¹⁴, más allá de algunos títulos en los diarios nacionales no ha producido ningún efecto parlamentario, quedándose, a un año de su presentación, todavía en el primer trámite constitucional, es decir el ingreso a Comisión, en donde todavía ni siquiera se ha iniciado su análisis previo.

Esta realidad no es sorpresiva y deriva principalmente de la cultura, ni anti ni pro, sino extra relaciones laborales, que históricamente han tenido los dos partidos tradicionales, (ANR y PLRA) que hace un siglo, a fases alternas, dominan el debate político nacional.

¹⁴ Proyecto de Ley “Que modifica los Artículos 94 y 96 de la Ley N° 213/93, Código del Trabajo Paraguayo”, presentado el 2 de marzo de 2009 (expediente D-0912633).

En efecto el partido liberal, partido más agrario que urbano, en su larga historia nunca ha tenido relaciones estrechas con el movimiento de los trabajadores, y si lo ha tenido con las organizaciones empresariales ha sido más de manera orgánico-partidaria que en un sentido de diálogo entre organismos autónomos.

En cuanto al partido colorado, éste por su parte ha tenido en el pasado un cierto relacionamiento con el movimiento sindical: es suficiente remontarse a la ORO, Organización Republicana Obrera de los años cincuenta y a la misma CPT que antes de la intervención del Gobierno dictatorial en 1958 tenía una fuerte presencia colorada en su dirigencia, volviéndose después la central obrera oficial de la ANR. Relacionamiento que, siempre gracias a la dictadura stronista, se ha establecido también con las organizaciones patronales, repletas en sus órganos directivos de afiliados al partido colorado. Pero, justamente por lo señalado, también en esta organización toda relación con los actores laborales, sindicatos y empresarios, siempre se ha estructurado dentro del marco partidario y no a través de una dialéctica entre organizaciones diferentes.

La cosa no debe sorprender dado que la cultura misma de los partidos tradicionales apunta al partido-comunidad, tanto al gobierno como a la oposición, donde las organizaciones sociales no tienen cabida como organismos autónomos.

En este sentido, en la cultura radicada en los partidos tradicionales, el partido mismo debe ser el único referente con respecto a todas las temáticas sociales, sindicales y políticas para la ciudadanía; los movimientos sociales, o las organizaciones sectoriales no pueden tener cabida autónoma sino solamente desde el punto de vista formal, teniendo finalmente que actuar dentro del marco político-cultural de referencia de cada partido-comunidad y no de manera externa y autónoma de estos. (Lachi, 2004: web)

En función de esta realidad se explica que la confrontación hasta encendida entre sindicatos y patronal desarrollada en estas primeras dos décadas democráticas nunca haya tenido cabida en el ámbito parlamentario, exceptuando el periodo 1992-1993 durante el debate para la elaboración del nuevo Código del Trabajo, pero en una situación en donde el movimiento sindical actuaba directamente como actor político (en este periodo la CUT, principal central de ese entonces, fue impulsora de un proyecto político como Constitución Para Todos que llegó a obtener el 11% de los votos en las elecciones para la Convención constituyente) y que por esto tenía que ser tomado en cuenta como tal por parte de los otros partidos representados en el parlamento nacional.

Pero acabada esa fase histórica, entrando en la ya descrita crisis del movimiento sindical, desaparecida definitivamente su realidad como actor político, las problemáticas laborales han salido totalmente de la agenda política nacional, quedándose de manera marginal a ésta.

Debido a eso, y al hecho de que un marco legal aceptable para el impulso del trabajo decente ya existe hace casi dos décadas en el país, no parece sorprendente que el parlamento se haya vuelto un actor totalmente marginal en el debate sobre la difusión del trabajo decente en el Paraguay, considerando que los partidos allí representados (PLRA y ANR representan generalmente el 70% de las bancas parlamentarias) han demostrado por su misma condición cultural, un fundamental desinterés hacia el tema, siendo éste ajeno a sus lógicas internas.

Así que, el único actor político que por sus mismas características institucionales participa del debate acerca de la implementación de las condiciones necesarias para difundir el trabajo decente en el Paraguay, ha acabado por ser el Gobierno, pero no en su característica de partido político en el poder, sino solamente en su rol institucional de garante de la aplicación correcta de las leyes laborales y de impulsor del diálogo social entre los actores laborales en el país.

5.5 Condiciones estructurales de la economía paraguaya

Para concluir esta primera aproximación de las políticas públicas que apuntan a la concreción del trabajo decente en Paraguay, es oportuno centrarse en aquellas condiciones estructurales de la economía nacional que también consideramos inciden con cierta relevancia en la situación en la cual este se encuentra en el país.

La economía paraguaya en la segunda mitad del siglo XX se ha quedado sustancialmente rezagada con respecto a los otros países del continente latinoamericano, sin una concreta integración con los mercados mundiales y al mismo tiempo sin la construcción de un mercado interno suficiente para permitir un cierto desarrollo endógeno.

De hecho durante la dictadura del Gral. Stroessner la economía se basó casi esencialmente en la explotación agrícola-ganadera de grandes latifundios o de monocultivos como el algodón, en la triangulación de mercadería (legal y de contrabando) con Brasil y Argentina, y en la construcción de las dos grandes represas hidroeléctricas de Itaipu y Yacyreta, que sostuvieron por muchos años el crecimiento económico del país, pero que no fueron sustancialmente aprovechadas para transformarse en el catalizador del desarrollo industrial del mismo.

De hecho la industria paraguaya nunca pudo desarrollarse de manera sostenida en esas décadas; el reducido mercado interno no sostenido por políticas industriales oportunas por parte del gobierno, dirigidas a impulsar la exportación hacia los países vecinos, impidió a este sector crecer, limitándose finalmente a constituirse en un puñado de industrias de medias dimensiones y a una gran cantidad de pequeñas empresas.

El comercio, aunque empezara a legalizarse a partir de la vuelta a la democracia y el ingreso del Paraguay en el Mercosur, igualmente mantuvo rasgos de ilegalidad a través del contrabando y del comercio transfronterizo, principalmente desde Ciudad del Este; mientras que la agricultura vino reconvirtiéndose a la mecanización pero no a través la conformación de establecimientos productivos de unos centenares de hectáreas, sino a través la producción de monocultivos (soja, maíz) latifundistas que determinó una ulterior ampliación de la concentración de la tierra en pocas manos y barrió con el trabajo asalariado en el campo¹⁵ impulsando la migración hacia la ciudad de centenares de miles de familias paraguayas.

Esta reestructuración de la producción agrícola y el consecuente traslado masivo de trabajadores desde el campo hacia la ciudad, una vez más no ha sido acompañada por parte del Gobierno con la implementación de políticas para la creación de empleo urbano, en la industria y en el comercio, y el resultado ha sido el surgimiento de una gran cantidad de

¹⁵ Según datos preliminares del Censo Agropecuarios de 2008 los obreros campesinos se han reducido desde 1991 hasta 2008 de 946.040 a 238.674. 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.

trabajadores informales, que trabajan en empresas fuera de la ley o como jornaleros en trabajos de breve duración (“changas”), sin ninguna posibilidad de estar amparados por los derechos laborales y sociales garantizados por la constitución y el código laboral.

Además de esto la economía paraguaya, tanto durante la dictadura como durante los primeros gobiernos democráticos, ha tenido una casi total ausencia de una visión política de desarrollo por parte de las autoridades públicas, que han generado ulteriores problemas para que pudiera impulsarse un desarrollo sostenible de la misma, como por ejemplo:

- Inversiones públicas insuficientes
- Altas tasas de interés en créditos para inversiones privadas
- Ausencia de créditos a largo plazo
- Baja inversión en formación educativa
- Bajo nivel de presión fiscal
- Ausencia de impuestos directos progresivos sobre la renta
- Altos niveles de evasión fiscal del IVA
- Falta de estrategias para la diversificación productiva
- Falta de apoyo a la pequeña empresa
- Falta de apoyo a la producción agrícola familiar
- Ausencia de políticas para la conformación de cluster productivos para los productos agrícolas (agroindustria)

Estos elementos han hundido la economía paraguaya en una suerte de estancamiento permanente, interrumpido sólo por repentinas crisis económicas de fuerte impacto como las dos crisis financieras - aquella de los años noventa y aquella de los primeros años del nuevo siglo-, las secuelas de la crisis brasileña de final de los años noventa y la crisis argentina de inicio del nuevo siglo.

El 1,5% promedio de crecimiento anual del PIB entre 1993 y 2003 es un claro indicador de esta situación, donde la riqueza acumulada en esos años no permite ni siquiera compensar el crecimiento vegetativo de la población, tanto que el valor del PIB por cápita (a precio constante) bajó en la década de un -0,7%, claro indicador de la situación señalada.¹⁶

Pero además de esto hay que señalar que en esos mismos años los gobiernos que se sucedieron demostraron una absoluta falta de visión estratégica global para la formulación de políticas públicas, y no solamente esto, sino que el gobierno como conjunto nunca demostró tener una política general de desarrollo, dejando que cada ministerio “administrara lo suyo” sin tener ninguna política interministerial coordinada para enfrentar las diferentes problemáticas señaladas más arriba (Nickson, 2007: 31).

Con los ministerios y las otras instituciones del gobierno central transformados en feudos personales del ministro u otra autoridad de turno, sin una visión global de las políticas a llevar adelante, y el presidente de la República que mantiene un rol casi solamente de representación, sin tener un proyecto país propio a desarrollar mediante el conjunto de la acción administrativa estatal, el país en los primeros 15 años de la transición democrática se mantuvo sin rumbo, con resultados absolutamente negativos: un desarrollo económico

¹⁶ Datos extraídos desde *Sistema de cuentas nacionales del Paraguay, año base 1994, serie 1991-2004*, BCP, Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno, División de Cuentas Nacionales, (www.bcp.gov.py), Asunción, 2004.

permanentemente estancado (el ya citado crecimiento de 1,5% anual) y el trabajo decente que en el 2003 alcanzaba solamente al 10,4% de los trabajadores asalariados del país.

6. Acciones gubernamentales a favor del trabajo decente

Lo que vimos en el capítulo anterior creemos nos dibuja claramente el cuadro global de la situación económica y de las relaciones sociales existentes en las cuales estuvo estructurándose el mercado del trabajo en Paraguay durante los primeros quince años de la transición democrática; a continuación intentaremos verificar cómo a partir de esta situación tanto el Gobierno del presidente Nicanor Duarte Frutos como el Gobierno del presidente Fernando Lugo actuaron durante sus respectivos periodos de gobierno (en el caso del gobierno Lugo sus primeros 17 meses) para modificar esta situación, y cuáles resultados han podido concretar a favor de un más amplio desarrollo de las condiciones que determinan la existencia del trabajo decente en el país.

6.1 El Gobierno Duarte Frutos

Con la llegada a la presidencia del país de Nicanor Duarte Frutos en el 2003, la falta de rumbo gubernamental que señalamos en el capítulo anterior con respecto a los gobiernos que lo habían precedido, empezó a modificarse considerablemente.

La actitud mayormente “directiva” del Presidente Duarte Frutos, con respecto a sus antecesores, tuvo un concreto acompañamiento por la actividad del economista Dionisio Borda al mando del Ministerio de Hacienda, que en los dos años que estuvo a la cabeza de la citada cartera de Estado, quizás por primera vez desde el final de la dictadura, definió e implementó una clara política de Estado en los aspectos económicos y financieros, que apuntó decididamente hacia la formalización de la economía y el desarrollo sostenido.

Borda en pocos meses consiguió recuperar una situación del tesoro público en virtual cesación de pago, tanto de la deuda interna como externa, dando lugar a una serie de medidas dirigidas a poner en orden los indicadores macroeconómicos del país, como por ejemplo: el incremento progresivo y sostenido de los ingresos tributarios, la estabilización de las tasas de cambio, la reducción de la inflación, el aumento de las reservas internacionales, el control del gasto público y, por primera vez después de una década, un superávit fiscal en las cuentas nacionales.

Además, con el pleno apoyo del presidente Duarte Frutos pudo conseguir que el parlamento aprobara algunas importantes reformas como por ejemplo la ley de reordenamiento administrativo y de adecuación fiscal (ley 2421 de 2004), la ley de reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal y del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público (ley 2345 de 2003) y la ley de creación de la Agencia Financiera de Desarrollo (Ley 2640 de 2005), con las cuales se dio un paso firme hacia la formalización de la estructura empresarial paraguaya, la reducción del déficit estatal y la reactivación de la actividad económica después de casi una década de estancamiento.

El objetivo de la acción de gobierno apuntaba a poner el país “en orden” y en condición óptima para atraer el capital internacional y de esta manera impulsar el desarrollo productivo

del país apuntando principalmente a una política de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMES) mediante asistencia técnica y crediticia y la construcción de oportunas infraestructuras, principalmente en los sectores, tanto agrícolas como no agrícolas, que fueron identificados como aquéllos con mayores ventajas comparativas, tales como agroindustria, productos lácteos, productos cárnicos, cuero, textiles, productos farmacéuticos, etc. (Borda, 2007: 9)

Estas medidas, que por primera vez veían un gobierno de la transición democrática asumir claramente una posición propositiva en su política de gobierno, tuvieron además la suerte de caer en un momento económicamente muy favorable para el país, con el mercado de los commodities agrícola (soja, maíz) en fuerte ascenso que ayudaron notablemente el crecimiento sostenido de la economía paraguaya y de su Producto Interno Bruto que en el quinquenio 2003-2008 creció de manera sostenida alcanzando un promedio de 5,3% anual.¹⁷

El resultado en términos de crecimiento del mercado de trabajo vimos en los cuadros del capítulo 4, donde verificamos que se crearon en el quinquenio casi 475.000 puestos de trabajos (un promedio de 95.000 nuevos empleos por año), siendo 372.000 de éstos (el 78% del total) trabajos asalariados dependientes formales, pertenecientes el 17% al sector público y el 83% al sector privado. Un resultado que no tiene comparación con los obtenidos por otros gobiernos de la transición democrática en términos de creación de puestos de trabajo genuinos.

El dato recién señalado, si bien por un lado nos confirma que las políticas económicas llevadas adelante por el Gobierno Duarte Frutos se han demostrado eficaces y eficientes para crear empleo, no lo han sido así para que esos mismos empleos pudieran adscribirse a lo que se considera como trabajo decente.

En efecto ya pudimos señalar en el cuadro 8 que el subempleo, y principalmente el subempleo invisible, es decir al trabajo que se dedica 30 horas o más a la semana no produce al trabajador un ingreso mensual que llega al mínimo legal, tuvo un importante crecimiento del 2,5% entre 2003 y 2008, representando este dato a 165.000 de los nuevos empleos creados en este quinquenio (el 34,8% del total), cuando en el 2003 solamente el 18% de los trabajos estaba en estas condiciones.

Además el cuadro 11 nos señalaba que es principalmente entre los trabajadores asalariados formales del sector privado que durante el quinquenio 2003-2008 se ha concentrado el subempleo invisible, siendo casi 115.000, es decir el 37,5% del total, los nuevos puestos de trabajos creados con esas condiciones específicas, prácticamente el 70% del total de los nuevos puestos de trabajo en condición de subempleo invisible.

El importante trabajo de impulso al desarrollo del país por un lado y de formalización de la economía por el otro, llevado adelante por el Gobierno Duarte Frutos, permitió un crecimiento sostenido de la economía, un incremento importante en la creación de puestos de trabajo y el ingreso de muchas empresas a la economía formal¹⁸; pero eso no fue acompañado

¹⁷ Datos extraídos de los informes anuales del BCP (www.bcp.gov.py)

¹⁸ Desde 2005 a 2008 la cantidad de contribuyentes registrados en el Ministerio de Hacienda creció de 329.422 a 471.518, con un aumento del 43,1%; las personas físicas pasaron de 297.796 del 2005 a 424,555 en el 2008

por otras políticas que hubieran permitido incluir estos nuevos empleos creados en el conjunto del trabajo decente, principalmente con políticas relacionadas a las actividades de dos organismos esenciales para este objetivo: el Viceministerio del Trabajo, que como ya señalamos es el organismo de control de la aplicación de la legislación laboral en el país y el Instituto de Previsión social (IPS) que está a cargo de garantizar seguro de salud y jubilación a todos los trabajadores asalariados del sector privado del Paraguay.

Con respecto a la acción del Viceministerio del Trabajo, en el capítulo cuatro, a partir de los datos de los cuadros de 19 a 21, señalamos que durante el gobierno Duarte Frutos se redujo sustancialmente la acción del VMT de impulso a las prácticas tripartitas, tanto en cantidad absoluta como en cantidad de casos de conflictos patronal-sindicales solucionados; a parte de esto las entrevistas realizadas nos señalaron que la acción del VMT, con referencia a la efectiva defensa de los derechos laborales y sindicales, en esos años se demostró absolutamente reducida e inadecuada.

En el período de Nicanor se empezó un ataque frontal a los sindicatos, se barrió con todo el sindicalismo. *(técnico)*

Durante el periodo 2003-2008 se encajonaban los expedientes de denuncia contra la patronal, Nosotros encontramos alrededor de 800 expedientes que habían sido cajoneados, que hacían dos o tres años que estaban allí. Las fiscalizaciones se realizaban con fines extorsivos y los procesos sumariales también. *(directivos - técnicos VMT)*

La fiscalización de los conflictos, los arreglos que había entre los fiscalizadores y las empresas, eso era cosa común allí dentro del VMT. *(sindicalista)*

La total ausencia de una política del Gobierno Duarte Frutos tendiente a la concreta aplicación de la legislación laboral en el país fue ulteriormente acompañada por la falta de una verdadera política de universalización de la providencia social entre los trabajadores asalariados del sector privado, que aunque por ley deberían estar incluidos en el IPS por sus empleadores, en la realidad esto ocurre solamente en un limitado número de casos.

En el 2003 según, la EPH, sólo el 13,1% de los trabajadores del sector privado tenían cobertura de IPS, y aunque este dato creció hasta el 22,8% en el 2008, finalmente los nuevos asegurados durante el quinquenio del Gobierno Duarte Frutos, que pasaron de 189.004 en 2003 a 295.309 en 2008 (+ 106.305), ni siquiera pudieron incluir la totalidad de los nuevos empleos creados en este periodo (que fueron 307.660) sino solamente una tercera parte de éstos, precisamente el 34,5%.

De hecho la gestión del IPS durante el Gobierno Duarte Frutos estuvo concentrada principalmente en la mejora de los servicios internos, como el servicio de jubilación y el servicio de atención a la salud, que gracias a la informatización, se volvieron mucho más eficientes que en el pasado¹⁹, mientras que lo relacionado a los aportes patronales y la lucha contra la evasión en la registración de los trabajadores asalariados del sector privado fue

(+42,6%) y las personas jurídicas pasaron de 31.646 de 2005 a 46.963 de 2005 al 2008 (+48,4%). Fuente Ministerio de Hacienda (www.hacienda.gov.py)

¹⁹ Informe de Gestión 2003-2008, IPS.

dejada de lado, tanto que, en el total desinterés de las autoridades, en el 2005 fue descubierto un importante negociado de blanqueo del aporte obrero-patronal que involucraba a un técnico informático de esta dependencia del IPS.²⁰

Así que finalmente el IPS no solamente no concretó ninguna lucha contra la evasión patronal con respecto a la inscripción al IPS en estos 5 años de gobierno, que como hemos señalado ya era altísima, sumando casi el 85% de los lugares de trabajo en el sector privado; sino que ni siquiera pudo por lo menos impulsar una práctica eficiente de registración en IPS de los nuevos empleos creados en el quinquenio, cosa que, si se hubiera implementado hubiera permitido incrementar a casi 400.000 los trabajadores asalariados del sector privado con cobertura de salud y jubilación (ver cuadro 23), triplicando los datos de 2003, y dando un señal fuerte hacia la implementación del trabajo decente en el país.

Cuadro 23

Evolución del acceso a IPS de los trabajadores del sector privado (2003-2008)

	2003	2008	Dif. 03/08	Todos los nuevos empleos en IPS
Trabajadores privados	659.590	967.250	307.660	967.250
Trab. privados con IPS	86.355	220.517	134.162 ²¹	394.015
%	13.1%	22.8%	43.6%	40.7%

Fuente: EPH 2003 y 2008, DGEEC; datos IPS, informe de gestión 2003-2008

El problema de fondo es que el Gobierno Duarte Frutos durante su duración en ningún momento demostró tener interés hacia la implementación de una política pública que apuntara decididamente hacia la ampliación de las bases del trabajo decente en el país, y el hecho que, como vimos en el cuadro 14, pudo casi duplicar la cantidad de empleos con características de trabajo decente durante el periodo 2003-2008, se debe exclusivamente a la verificación de condiciones coyunturales no directamente relacionadas con al búsqueda de este resultado.

La política del Gobierno Duarte Frutos desde 2003 hasta 2008 se centró principalmente en la reactivación económica y en la formalización de la economía, y en ningún momento buscó también apuntar a una recalificación de la calidad de los puestos de trabajo en el sector asalariado. El hecho que hayan aumentado sobre todo los puestos de trabajo en el sector formal privado de la economía, depende exclusivamente de la actividad de cortante formalización de las empresas que el Ministerio de Hacienda impulsó en el quinquenio, y no de políticas tendientes a garantizar la aplicación de las leyes laborales en el país.

Gran parte de las nuevas inclusiones en el trabajo decente, de hecho, se deben seguramente al importante aumento de lugares de trabajo en las empresas medianas y grandes (más de 20 trabajadores) que se registró en el citado quinquenio, con un aumento de más del 50% de lo mismos (de 241.000 a 368.000 trabajadores), debido esencialmente a la reactivación

²⁰ Véase ABC Color del 15 de noviembre de 2005, p.19.

²¹ El dato del EPH de ingresos en cobertura de IPS entre 2003 y 2008 difiere en algunas miles de unidades con respecto al número declarado por IPS de nuevos aportantes para el mismo periodo de tiempo. Esta diferencia puede explicarse a través del hecho que la inscripción en IPS proporciona seguro también al cónyuge y a los hijos menores de 18 años que pueden ser trabajadores pero tener cobertura de IPS sólo de reflejo.

económica y al hecho que estas empresas por su visibilidad pública tienen una tendencia menor que las otras hacia la evasión de la providencia social.

Nada en cambio hace suponer que el aumento de los empleos en condición de trabajo decente se deba a políticas llevadas adelante expresamente en este sentido por el Gobierno, que como ya se ha señalado, durante estos cinco años ni siquiera pudo impulsar hacia el trabajo decente los nuevos puestos de trabajo creados por su política económica y fiscal.

Esta total ausencia de una política gubernamental de impulso a la concreción de las condiciones necesarias para difundir el trabajo decente en el país, junto con la absoluta falta de coordinación de las políticas hacia el sector empresarial llevadas adelante en este sentido por el Ministerio de Hacienda, el Viceministerio del Trabajo y el IPS, han tenido como resultado el desaprovechamiento de la situación económica favorable que se verificó en el quinquenio 2003-2008 y que, solamente por causas indirectas y sin una política expresa del gobierno, igualmente permitió duplicar en el país los empleos asalariados en condición de trabajo decente, que pasaron del 10,4% a 20,1% del total.

Un resultado que, frente a la implementación efectiva de políticas gubernamentales que apuntaran coherentemente hacia la difusión del trabajo decente en el país, sin duda hubieran podido ser mucho más importantes de lo que hemos señalado.

6.2 El Gobierno Lugo

Con la llegada al Gobierno del Presidente Fernando Lugo, esta tendencia hacia la ausencia de políticas gubernamentales en pro de la difusión del trabajo decente en el país tuvo sin duda un giro radical, y no solamente porque el nuevo Gobierno en febrero de 2009 firmara, junto a representantes de empleadores y centrales sindicales, bajo los auspicios de la OIT, el “Programa Nacional de Trabajo Decente”.

En primer lugar, con la vuelta de Dionisio Borda al Ministerio de Hacienda, fueron retomadas y fortalecidas las mismas políticas de formalización de la estructura económica del país, que como vimos durante el Gobierno Duarte Frutos permitieron un notable crecimiento de los empleos asalariados formales; pero esta vez las políticas del Gobierno no se limitaron exclusivamente a esto, como en el gobierno anterior, sino que se dirigieron también hacia el fortalecimiento de las actividades de Viceministerio del Trabajo y del IPS, en pos no solamente de crear empleo, sino más específicamente de crear trabajo decente, ampliando su incidencia en el país, algo que como vimos no hubo durante el anterior gobierno.

Esta nueva actitud tuvo un inmediato impacto positivo en las actividades desarrolladas por el Viceministerio del Trabajo, como instrumento de regulación y control de la aplicación de la legislación laboral en el país.

Durante el final de 2008 y todo el 2009 fueron implementados por el VMT diferentes operativos para impulsar el trabajo decente en el mercado del trabajo paraguayo: en la zona fronteriza del Alto Paraná (desde siempre tierra liberada por la informalidad empresarial) que permitió censar 2.109 Empresas y 12.097 trabajadores desconocidos hasta el momento por el VMT; en el servicio doméstico, donde se censaron 500 trabajadoras sólo en la ciudad de Asunción; en el campo, donde fueron fiscalizadas 54 empresas; en la construcción donde se

fiscalizaron 48 empresas; y en el transporte, sin duda el operativo más exitoso, donde se fiscalizaron 55 empresas, abriendo un sumario a 45 de éstas, y finalmente permitiendo que 2530 chóferes y cobradores, que hasta el momento trabajaban en condiciones de informalidad, pudieran ser incluidos como cotizantes en el IPS.

Además desde agosto 2008 hasta noviembre de 2009 el VMT realizó 1.327 inspecciones para controlar el cumplimiento de la legislación laboral vigente en diferentes empresas a lo largo de todo el territorio nacional, siendo 280 las inspecciones impulsadas en temas relacionadas a la Higiene y Seguridad Ocupacional; sin contar que, en el mismo periodo, se recibió y se dio seguimiento a 4.732 denuncias de ciudadanos sobre la comisión de delitos laborales.

Finalmente, además de los chóferes señalados más arriba, el trabajo de fiscalización realizado por el VMT ha permitido la inclusión en el IPS de otros 1.542 trabajadores.²²

Esto en cuanto a lo que concierne a la aplicación de la normativa laboral vigente. En lo que concierne la implementación del diálogo social, además de reactivar mesas de diálogo nacionales, que durante el Gobierno Duarte Frutos fueron totalmente inhibidas, también crecieron de manera sostenida las reuniones tripartitas organizadas por el VMT, como pudimos ver en el capítulo cuatro en los cuadros 19 y 21, creciendo además en un 75% con respecto al periodo anterior las tripartitas solucionadas positivamente gracias al trabajo de mediación del Viceministerio.

Esta nueva realidad de un VMT activo y presente en la defensa de los derechos laborales, en la construcción de diálogo entre los actores laborales, y en la implementación de las condiciones necesarias para la difusión del trabajo decente en el país, fue desarrollándose más allá de las dificultades estructurales existentes en esta institución, las cuales ya señalamos anteriormente, y que durante este primer año y medio del Gobierno Lugo no pudieron ser sustancialmente superadas aunque el presupuesto de la entidad se vio incrementado en casi el 100% con respecto a cuanto sumaba durante el Gobierno Duarte Frutos.²³

Esta nueva realidad del Viceministerio del Trabajo, mucho más abocado que en el pasado reciente hacia la defensa activa de la correcta aplicación de la normativa laboral en el país, resulta ulteriormente confirmada por técnicos y sindicalistas entrevistados para la realización de este informe.

Se puede notar, la diferencia es abismal. (...) en la época hasta fines de julio (2008) se formalizaban dos empresas por día. En el mes de agosto, ya en el gobierno del presidente Lugo, la formalización fue de 12 por día. Y ahora, hasta el año 2009 se han formalizado 15.000 empresas a través de pequeñas amnistías que se le ha dado a los empleadores. *(técnico)*

²² Datos publicados en el Informe de Gestión del Gobierno Nacional 2009 (www.presidencia.gov.py)

²³ 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; para el 2010 el presupuesto del VMT es de Gs. 13.144.604.900 (+ 116,1% con respecto al 2007), siendo el 5,1% del presupuesto total del MJT que suma para este año Gs. 257.189.847.020.

Prácticamente la filosofía del trabajo ha cambiado. (...) si se detectan irregularidades son sancionadas inmediatamente. Y si no se detectan, y persiste la denuncia, quiere decir que la fiscalización estuvo mal y hay que volver a fiscalizar. Si hay un acercamiento del empleador, si él reconoce que hay un problema y pretende reducirlo progresivamente, también encontrará apertura en nosotros en que se haga de esa forma. (*directivo - técnico VMT*)

Creo que hay al menos algunas cuestiones mediáticas más positivas en cuanto al funcionamiento del VMT, sobre todo en el control del horario, y otros tipos de control. (...) que hubo mayor cantidad de personas inscriptas en el seguro social. (*sindicalista*)

Situación similar a lo ocurrido en el Viceministerio del Trabajo, también podemos citar con respecto al trabajo llevado adelante por las nuevas autoridades del Instituto de Previsión Social (IPS) que, a diferencia de lo señalado anteriormente por el Gobierno Duarte Frutos, está teniendo un importante protagonismo en la actividad de lucha contra la evasión patronal con respecto a inscripción de los trabajadores asalariados en IPS durante el nuevo periodo de gobierno.

De hecho durante la segunda mitad del 2008 el IPS ha realizado 810 fiscalizaciones a empresas registradas para verificar si todos sus empelados estaban inscriptos a IPS y si estaban al día con sus aportaciones; una cantidad de fiscalizaciones que ha sido incrementada ulteriormente durante los primeros once meses del 2009 (enero-noviembre) cuando las mismas han llegado a cuota 2.473.

Gracias a esta actividad han sido individualizadas muchas irregularidades en las empresas y han sido incorporados de oficio al seguro social de IPS 6.519 nuevos trabadores que hasta el momento no gozaban de la cobertura de la institución.²⁴

En general la actividad de inclusión de trabajadores asalariados al seguro social de IPS ha tenido un fuerte crecimiento durante estos primeros 16 meses de la nueva gestión de la institución, (agosto 2008-noviembre 2009) dado que han sido 19.400 los trabajadores asalariados que han obtenido su inscripción a IPS en la última parte del 2008 (agosto-diciembre) y otro 43.987 los trabajadores los que han sido inscriptos al seguro de IPS durante el periodo enero-noviembre de 2009.²⁵

En total han sido 63.387 los trabajadores que han sido incluidos en el IPS en los primeros 16 meses de la nueva administración del Gobierno Lugo; una cantidad que supera por mucho el nivel de inscripción concretado por la administración anterior.

Si vemos los datos que publicamos en el cuadro 24 podemos fácilmente verificar el notable crecimiento de trabajadores asalariados inscriptos al IPS durante el actual gobierno con respecto a lo que se ha concretado durante el periodo anterior. Durante los 16 meses del Gobierno Lugo han sido incorporados al seguro de IPS un promedio mensual de casi cuatro mil trabajadores (precisamente 3.962) mientras que el promedio de inclusión mensual del

²⁴ Es interesante señalar que en el amplio Informe Final de Gestión 2003-2008 publicado por la anterior administración de IPS ningún dato es señalado con respecto a la lucha contra la evasión del aporte obrero patronal, sin duda por su muy limitada incidencia.

²⁵ Datos publicados en el Informe de Gestión del Gobierno Nacional 2009 (www.presidencia.gov.py)

anterior gobierno no llegaba a dos mil trabajadores (precisamente 1.772) registrándose de esta manera un incremento de las incorporaciones de trabajadores al seguro social del 123,6% durante este primer tramo del nuevo gobierno.

Cuadro 24

Nuevos cotizantes IPS durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo

Gobierno	Nuevos cotizantes	Periodo	Promedio
Gobierno Duarte Frutos	106.305	60 meses	1.772
Gobierno Lugo	63.387	16 meses	3.962
Porcentaje de crecimiento			+ 123,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe de Gestión del Gobierno Nacional 2009 y del Informe de Gestión 2003-2008 del IPS

Lo más interesante es que este resultado ha sido concretado durante el peor año de la economía paraguaya desde hace décadas, que ha visto el mayor retroceso del producto Interno Bruto desde el inicio de la transición democrática (-3,8%), algo que debería hacernos pensar más bien en una reducción de la cantidad de trabajadores cotizantes en el IPS, debido al aumento del desempleo, más que en un aumento de éstos.

Pero los datos nos demuestran fehacientemente que así no fue, y que más allá de las secuelas de la crisis económica mundial que hizo estragos en todo el planeta durante el 2009, en el Paraguay el cambio de actitud demostrada por el nuevo gobierno, con respecto a la lucha en contra de la evasión del aporte obrero patronal, pudo dar resultados muy importantes y consecuentes hasta en un periodo tan desfavorable para el empleo como ha sido el año recién concluido.

A pesar de esto también el trabajo llevado adelante por el nuevo gobierno en pos de difundir el trabajo decente en el país no está ausente de errores y limitaciones, sobre todo con respecto a la coordinación de las actividades desarrolladas en este sentido por parte de las tres instituciones públicas citadas hasta ahora: el Ministerio de Hacienda, el Viceministerio del Trabajo y el Instituto de Previsión Social

En efecto aunque algunas situaciones de colaboración interinstitucional para luchar contra la inaplicación de la normativa laboral entre instituciones públicas hubo en este año y medio de trabajo del nuevo Gobierno, como por ejemplo en el caso del Operativo a favor del trabajo decente desarrollado en el 2009 en las empresas del transporte público y que vio el trabajo coordinado del Viceministerio del Trabajo, del IPS, de la SETAMA y de la DINATRA, que como ya señalamos permitió la inclusión en el seguro social de IPS de más de dos mil trabajadores; en general la descoordinación entre las acciones llevadas adelante por las diferentes instituciones públicas ha sido la condición normal de la actividad de Gobierno.

De hecho lo que ya anteriormente nos señalaba Nickson sobre la falta de acciones políticas interministeriales coordinadas para enfrentar las diferentes problemáticas del país, ha sido hasta el momento una característica también del Gobierno Lugo; en el cual, a parte algunos casos muy aislados, cada institución ha trabajado con una propia agenda sin ninguna actitud

(o con muy poca actitud) hacia el trabajo coordinado para resolver de manera conjunta las problemáticas del país.

Un ejemplo claro en este sentido es la base de datos sobre empresas activas en el país existente en las tres instituciones citadas: Hacienda, VMT e IPS, que no sólo son compiladas separadamente en cada ámbito institucional sin ningún intercambio de informaciones, sino que finalmente presentan datos totalmente en contradicción entre sí, sin que esto, hasta el momento, haya impulsado en ninguno de estos tres organismos la necesidad de poner en común la información disponible a fin de encontrar el dato real y efectivo de la estructura empresarial del país.

Y lo mismo ocurre entre el IPS y el VMT con respecto a sus respectivas bases de datos de trabajadores asalariados activos en cada empresa registrada, que según lógica deberían ser absolutamente iguales entre sí, porque se refieren al mismo universo, pero que en la realidad no coinciden absolutamente, sin que este hecho haya impulsado a ninguna de las dos instituciones a buscar una solución técnica a partir de la puesta en común de las informaciones disponibles que permitiría concretar una base de datos coherente y correcta que representaría efectivamente la realidad del trabajo asalariado del país y permitiría un mejor control de la aplicación de la normativa laboral en las empresas.

Finalmente esta situación, más allá de los buenos resultados que pudo concretar en pocos meses el nuevo Gobierno Lugo en la lucha para la difusión del trabajo decente en el país, acaba por limitar fuertemente el efectivo potencial de la acción del gobierno en este sentido, la cual, si pudiera ser impulsada con una visión más unitaria dentro del mismo Gobierno y mediante una coordinación interinstitucional mucho más efectiva entre los diferentes organismos gubernamentales, podría arrojar resultados mucho más importantes y efectivos que aquéllos que hasta el momento pudimos registrar.

7. Respuesta pública a la crisis financiera e incidencia sobre el trabajo decente

7.1 La crisis financiera de 2008

En septiembre de 2008 explotaba mundialmente una crisis financiera destinada a traer recesión en todas las regiones del mundo. La pirámide de deudas que se sostenía sobre préstamos hipotecarios de alto riesgo en Estados Unidos se derrumbaba en el verano de 2007, produciendo un efecto avalancha que arrastraría un año después a todo el sistema financiero internacional hacia la crisis más grave desde la Gran Depresión de 1929.

La crisis puso de rodillas a centenares de bancos privados, muchos de los cuales tuvieron que ser liquidados, y produjo una caída generalizada de las bolsas de valores en todo el mundo de casi el 40%, determinando una pérdida general de casi 500 mil millones de dólares, y dejando a miles de ahorristas sin gran parte de sus ahorros.

Aunque la crisis se desató en el mercado financiero pronto se extendió al mercado real, afectando la producción industrial y el comercio de bienes, debido por un lado a un fuerte incremento del costo de los créditos, y por el otro a una pérdida sostenida del valor adquisitivo de la ciudadanía en los mercados de consumo.

Los efectos de la crisis para América Latina han sido múltiples; en primer lugar ha determinado un retiro paulatino de capitales extranjeros de la región, por la necesidad de ir a cubrir situaciones de graves contingencias en los países originarios; debido a esto la disponibilidad crediticia de los bancos se ha reducido sensiblemente, encareciéndose las tasas de interés y poniendo, por ende, en notable dificultad tanto el trabajo de la industria como del comercio. Esto ha determinado una reducción de las inversiones en la producción y también una reducción en los consumos, dando así inicio a un proceso recesivo que tuvo como primer resultado una reducción de la producción y, por ende, de la oferta de trabajo, con consecuente aumento de los despidos y del desempleo.

Además la crisis del consumo que la crisis ha determinado en el hemisferio norte ha reducido el potencial de compra de este territorio hacia el sur del mundo con consiguiente reducción del nivel de exportaciones de América Latina hacia los países europeos y de América del Norte.

Finalmente la crisis y la reducción de los consumos han determinado una reducción sensible de los precios de los bienes no procesados (agrícolas, mineros, etc.), afectando sobre todo a América Latina que todavía resulta ser uno de los principales exportadores mundiales de materias primas.

Por último también han sido afectados el turismo y la cantidad de remesas de los emigrantes latinoamericanos en el hemisferio norte.

No todos los países de América Latina han sido afectados de la misma manera por la crisis económica mundial. Mucho ha dependido del nivel de apertura de su economía hacia los mercados externos, del tamaño y dinamismo de su mercado interno, de la solidez de su sistema financiero, del monto de sus reservas internacionales, de la diversificación de su economía y de la importancia de las exportaciones en su Producto Interno Bruto.

De todos modos, de una forma o de otra, durante el 2009 toda la economía latinoamericana ha sido embestida por los efectos de la crisis financiera del 2008.

Para responder a estos efectos, tanto en América Latina como en el resto del mundo, los gobiernos han implementado una serie de medidas económicas de urgencia con el objetivo de reducir el impacto de la crisis y poner las bases para una pronta recuperación de la economía, que permitiera poner punto final a la ya desatada recesión y crear nuevas oportunidades para el crecimiento económico sostenido.

En América Latina este objetivo llevó a la implementación de una serie de medidas económicas de estilo “keynesiano” que se concentraron principalmente en estos ámbitos: sostén de la oferta crediticia (principalmente a las empresas nacionales), apoyo a los salarios (mediante aumentos o reducciones fiscales) fortalecimiento de los amortiguadores sociales financiados por el estado (para reducir el impacto del desempleo), y a través el impulso de las obras públicas, principalmente en aquellos campos que permitieran gran uso de fuerzas de trabajo (en Argentina y Brasil por ejemplo en la construcción o reparación de edificios públicos como escuelas o en la edilicia habitacional popular).

El objetivo de estas acciones era principalmente el de sostener los salarios y el empleo, de manera a poder sostener los consumos y el mercado interno, con el consiguiente mantenimiento de la fuerza productiva nacional. Gracias a esta política se buscaba evitar el cierre de empresas y el aumento del desempleo, de manera que, con la reapertura de los mercados internacionales, la economía nacional podía reactivarse rápidamente y volver enseguida a pleno régimen.

Sin embargo, hay que señalar que en Paraguay estas políticas fueron aplicadas sólo en parte, teniendo en este sentido la política anticrisis del Gobierno Lugo, a diferencia de lo que ocurrió en los países vecinos, una tendencia mucho más neoliberal y menos keynesiana que la que hemos señalado arriba.

7.2 El Plan Anticrisis del Gobierno Lugo

A principios de 2009 el Gobierno Lugo, a través su Ministro de Hacienda Dionisio Borda, presentó a la ciudadanía paraguaya su plan económico para enfrentar la crisis financiera mundial y sus efectos sobre la economía paraguaya,

El Plan, como ya se ha señalado, presentaba similitudes pero también importantes diferencias con respecto a las medidas generalmente impulsadas en gran parte de los países afectados por las secuelas de la crisis mundial, comprendidos entre ellos países vecinos como Brasil y Argentina.

Desde el lado monetario y crediticio las medidas tomadas por el Gobierno Lugo no representaron ninguna sorpresa, apuntando, como ya se había hecho en el resto del mundo, a ampliar la liquidez del mercado financiero abaratando al mismo tiempo el costo del dinero, de manera a poder así sostener la oferta crediticia tanto a las empresas como a las familias.

Esta medida se concretó a través de la reducción del encaje legal²⁶ sobre los depósitos, tanto en guaraníes como en dólares, que para los depósitos de plazos mayores a un año pasó del 7% al 0%, liberando de esta forma alrededor de 116.000 millones de guaraníes y de 16 millones de dólares. También se redujo la tasa de interés del Instrumento de Facilidad de Liquidez de Corto Plazo con Reporto de Instrumento de Regulación Monetaria (FLIR), que pasó de 8,5% a 7,5%, impulsando aún más la disponibilidad de liquidez del sistema financiero.

Del lado de la intervención directa del Estado en el mercado financiero, además, se fortalecieron las líneas de crédito para el 2009 del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), del Banco Nacional de Fomento (BNF) y de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) las cuales durante este año conseguirán otorgar créditos a la producción por más de 211 millones de dólares.

Una primera importante diferencia con respecto a las medidas adoptadas en otros países, en cambio, encontramos con respecto a la política de impulso a las obras públicas diseñada por el Gobierno Lugo, que en vez de dirigirse hacia inversiones en sectores de la construcción donde se pudiera utilizar alta cantidad de manos de obra (construcciones de vivienda populares y

²⁶ El encaje legal es un mecanismo de política monetaria mediante el cual los bancos centrales congelan parte de los depósitos del público para evitar un salto inflacionario.

edificios gubernamentales) prefirió dirigirse hacia las obras viales, principalmente la pavimentación de rutas, que es un proceso donde no se necesita gran cantidad de mano de obra ya que son las maquinarias y no los trabajadores las que cumplen gran parte del trabajo necesario.

En efecto el Gobierno decidió invertir unos 305 millones de dólares en infraestructura, pero concentrando el 88% de este monto, específicamente 270 millones de dólares, en obras viales y solamente el 12%, es decir 35 millones de dólares, en viviendas sociales; justificando esta medida con la necesidad de fortalecer las infraestructuras del país en lo que al transporte hacia el exterior de los productos de exportación se refiere.

Esta elección del Gobierno de no apuntar a sostener el empleo como medida para el fortalecimiento del consumo interno ha sido ulteriormente confirmada por la ausencia de medidas salariales en el plan anticrisis que de hecho resultan totalmente ausentes; de hecho los únicos aumentos salariales otorgados durante el año de aplicación del Plan se debieron a presiones sindicales que consiguieron en el sector público un aumento del 5% de los salarios hasta 3 millones de guaraníes - decidido por el parlamento nacional en el Presupuesto 2009 en contra de la voluntad del Ministro de Hacienda - y en el sector privado un incremento siempre del 5% de los salarios mínimos decidido a final de abril por parte del Gobierno frente a la amenaza de una huelga general impulsada por las centrales sindicales.

Ambos aumentos, de todos modos, por su entidad no han permitido a los trabajadores ni siquiera recuperar la inflación acumulada desde los aumentos anteriores, dejando de hecho a los trabajadores asalariados con un poder de adquisición inferior a aquél que poseían en el periodo pre-crisis.

Las únicas medidas impulsadas por el Gobierno Lugo referentes al sostén del consumo interno de la ciudadanía (acción que en la teoría económica, recordemos, debería permitir sostener la industria nacional y por ende el empleo) han sido por un lado la ampliación del número de familias pobres que recibieron transferencias monetarias condicionadas en el marco del programa Tekoporâ²⁷, las cuales durante el 2009 pasaron de 13.000 a 88.000, para llegar a 120.000 en enero de 2010; y por el otro la ayuda dispuesta para sostener la agricultura familiar, es decir a favor de aquellas familias campesinas que disponen de unas pocas hectáreas. En este sentido se entregó al Programa Nacional de Agricultura Familiar Gs. 25 mil millones (5 millones de dólares) para apoyo a proyectos productivos y se abrió en el MAG una línea de subsidio de 38 mil millones de guaraníes (7,6 millones de dólares) para reposiciones debido a la sequía y a las inclemencias climáticas.

El hecho de haber decidido no impulsar medidas que permitieran sostener los niveles de consumo ciudadano a través de políticas a favor del salario, no significa que el gobierno no previó medidas de sostén al consumo interno, sino solamente que decidió hacerlo a través de las compras estatales, que tuvieron un crecimiento absoluto del 3,9% del PIB y relativo del 15,9% con respecto al año anterior. Además para la compra se estableció un régimen de

²⁷ El programa Tekoporâ, impulsado por la Secretaría de Acción Social (SAS), prevé la entrega de un promedio mensual de 150.000 guaraníes (30 dólares) a familias en la extrema pobreza para ayudarlas a cubrir los gastos de una canasta básica de alimentos y brindarles así las condiciones necesarias para poder generar sus propios ingresos y salir definitivamente de su actual condición.

preferencia de productos nacionales en las contrataciones públicas de manera a privilegiar la industria nacional e indirectamente los niveles de empleo en ésta presentes.

Finalmente hay que señalar que las medidas anticrisis del gobierno fueron financiadas principalmente a través de préstamos externos y colocación de bonos del Estado; siendo 285 millones de dólares los préstamos externos obtenidos (principalmente desde el Banco Interamericano de Desarrollo, FONPLATA y el Banco Mundial) y 684 mil millones de guaraníes (137 millones de dólares) lo obtenido por la colocación de bonos.

Hay también que señalar que el plan anticrisis del gobierno no fue bien recibido por algunos sectores de la sociedad cuando fue presentada en febrero de 2009.

La voz más crítica fue sin duda la de las organizaciones sociales, tales como centrales obreras, organizaciones campesinas, organizaciones de educadores, partidos de izquierda; las cuales presentaron fuertes críticas al plan, considerando que el mismo no contenía medidas suficientes para garantizar el empleo a los trabajadores frente al riesgo de cierre masivo de las empresas debido a la crisis.²⁸

Pero también hubo críticas desde el sector industrial y el sector de los “farmer” o medianos empresarios agrícolas, que no encontraron en el plan anticrisis la presencia de medidas aptas para impulsar la producción nacional y el nivel del empleo, sino más bien para sostener el sistema financiero.²⁹

Finalmente un cierto nivel de crítica vino también por parte de diferentes bancadas parlamentarias después de que el gobierno les haya pedido su apoyo al plan anticrisis a través de la aprobación de diferentes préstamos de organismos internacionales. En este sentido han sido varios los parlamentarios que han criticado el exceso de endeudamiento que representaría el plan para el país,³⁰ aunque finalmente entre julio y agosto del 2009 fueron los mismos grupos políticos que levantaron las críticas los que permitieron la aprobación de los préstamos así como el gobierno requería.³¹

²⁸ Ver “*Organizaciones sociales critican plan anticrisis, porque no garantiza empleo*” ABC Color del 20 de febrero de 2009, (<http://archivo.abc.com.py/2009-02-20/articulos/497496/organizaciones-sociales-critican-plan-anticrisis-porque-no-garantiza-empleo>); “*Exigen proteger las fuentes de empleos*” ABC Color del 28 de febrero de 2009 (<http://archivo.abc.com.py/2009-02-28/articulos/499848/exigen-proteger-las-fuentes-de-empleos>); y “*Marcha campesina sobre Asunción*” ABC Color del 22 de marzo de 2009 (<http://archivo.abc.com.py/2009-03-22/articulos/506098/marcha-campesina-sobre-asuncion>).

²⁹ “*Industrial no cree que las medidas oficiales sean para combatir crisis*” ABC Color del 18 de febrero de 2009 (<http://archivo.abc.com.py/2009-02-18/articulos/496915/industrial-no-cree-que-las-medidas-oficiales-sean-para-combatir-crisis>); y “*Cómo encarar el desarrollo del país ante la crisis económica-financiera mundial*” Campo Agropecuario Edición de Marzo de 2009 (<http://www.campoagropecuario.com.py/0903/noticias.php?not=9554>).

³⁰ Ver “*En ANR rechazan plan anticrisis por ser –improvisado–*” Ultima Hora del 10 de febrero de 2009 (<http://www.ultimahora.com/notas/195339-en-anr--rechazan-plan-anticrisis--por-ser--improvisado->); y “*Lugo presentará hoy su plan anticrisis a líderes de bancadas del Congreso*” PPN.com.py del 24 de febrero de 2009 (<http://www.ppn.com.py/html/noticias/noticia-print.asp?id=49897>).

³¹ Ver “*Senadores aprobó el préstamo de US\$ 100 millones del plan anticrisis*” ABC 10 de Julio de 2009 (<http://archivo.abc.com.py/2009-07-10/articulos/538495/senadores-aprobo-el-prestamo-de-us-100-millones-del-plan-anticrisis>); “*Diputados da largas al crédito de US\$ 100 millones*” Ultima Hora del 30 de Julio de 2009 ([http://www.ultimahora.com/notas/242329-diputados-da-largas-al---crédito-de-us\\$-100-millones](http://www.ultimahora.com/notas/242329-diputados-da-largas-al---crédito-de-us$-100-millones)); y “*Lugo consigue aprobación de créditos con apoyo colorado*” Ultima Hora del 7 de Agosto de 2009 (<http://www.ultimahora.com/notas/244562-lugo-consigue-aprobación-de-créditos-con-apoyo-colorado>).

7.3 Efectos del Plan anticrisis sobre la economía y el trabajo en Paraguay

Más allá de las críticas que el plan anticrisis del gobierno tuvo que soportar, finalmente los resultados del mismo han ido más allá de las previsiones más optimistas.

En efecto aunque mucho énfasis la prensa paraguaya ha dado al hecho de que la caída del PIB durante el 2009 ha sido del 3,8%,³² la peor durante el periodo democrático, este dato resulta bastante distorsionado debido a la caída del 16,6% el PIB agrícola, consecuencia directa de la crisis de los mercados de los commodities agrícolas internacionales y de la sequía que afectó el Paraguay durante el 2009.

En efecto, aunque este mal resultado de la producción agrícola es sin duda un hecho económicamente relevante, en realidad no tuvo un particular efecto sobre el resto de la economía real paraguaya, y sobre todo sobre los niveles de empleo, tanto por la escasa cantidad de trabajadores empleados en la producción agrícola mecanizada, como por la escasa integración del sector de la producción de granos para la exportación con los restantes sectores productivos nacionales, que ha evitado a estos últimos ser afectados directamente por los efectos que la crisis ha producido en este sector.

En efecto, descomponiendo el PIB del 2009 vemos que frente a la caída del sector agrícola del ya citado 16,6% el sector industrial sólo bajó en un casi irrelevante 0,7%, mientras que el sector de los servicios, en plena crisis económica mundial, tuvo un crecimiento del 2,2%.

Desagregando aún más estos tres sectores podemos verificar que en el sector agrícola la ganadería durante el 2009 igualmente pudo crecer de un 4%; en el sector industrial, las ramas de la manufactura de la carne y de las bebidas tuvieron un crecimiento, respectivamente, del 4% y del 3,5%, mientras que el sector agua y electricidad creció en 4,2% y la construcción creció en 1%. Frente a esto, en cambio, el sector manufacturero de maquinarias y equipos bajo en un 10%, situación de todos modos más que normal, en primer lugar por su directo relacionamiento con la agricultura mecanizada y después porque en periodo de crisis las empresas reducen las inversiones en equipamientos para concentrarse principalmente en el mantenimiento de la fuerza productiva instalada.

En el sector de los servicios, finalmente, la única rama donde hubo una relevante disminución del PIB ha sido el comercio (-4%), de hecho algo previsible y sin duda menos amplio de lo previsto si consideramos que, como ya hemos señalado, la política anticrisis del gobierno no impulsó más que limitadas medidas a favor de los ingresos de los trabajadores, limitando por consiguiente su posibilidad de compras en el mercado interno. Frente a este dato de todos modos hay que señalar el incremento del 15,9% de los gastos estatales y del 5% del sector comunicación, que finalmente determinaron el crecimiento generalizado de este sector como ya señalamos anteriormente.³³

³² “Lugo registra la peor caída de la economía en casi 50 años” Última Hora del 30 de diciembre de 2009 (<http://www.ultimahora.com/notas/286464-Lugo-registra-la-peor-caida-de-la-economia-en-casi-50-aos>); y “La caída del crecimiento rompe el récord en 2009” ABC Color del 30 de diciembre de 2009 (<http://www.abc.com.py/2009/12/30/nota/61640-La-caída-del-crecimiento-rompe-el-récord-en-2009/>).

³³ Fuente: Informe económico preliminar 2009. Banco Central del Paraguay (www.bcp.gov.py).

Y no sólo los efectos de la crisis económica mundial se han demostrado muy limitados en el conjunto de la economía paraguaya, exceptuando la producción agrícola; sino que gracias a las medidas impulsadas por el Gobierno, según lo que nos señala el BCP, los resultados negativos señalados deberían cambiar decididamente de tendencia durante el año 2010.

En efecto, para el 2010 se prevé un crecimiento sostenido del PIB del 6%, con una fuerte recuperación del sector agrícola que debería crecer en 10,7%, un crecimiento del 3,6% del sector manufacturero y un crecimiento del 5,1% del los servicios; de manera que la economía paraguaya volvería más o menos a los niveles de crecimiento registrados en el 2008, cerrando de esta manera definitivamente el periodo de incidencia de la crisis económica mundial en la economía del Paraguay.

Como ya hemos señalado esta situación de limitada influencia de la crisis económica mundial en el Paraguay se debe principalmente a las medidas del plan anticrisis impulsadas por el Gobierno durante el 2009, que aunque varios sectores políticos y sociales no consideraban adecuadas, finalmente se han demostrado efectivas para evitar que las secuelas de la crisis económica mundial causaran estragos en la estructura empresarial y en el nivel del empleo en el país.

Sin duda la clave del éxito de las medidas anticrisis impulsadas por el gobierno ha sido la intuición que debido al reducido nivel del consumo interno de la población paraguaya, por el escaso nivel de sus ingresos (también del sector asalariado), trabajar exclusivamente para sostener el poder adquisitivo de los salarios por un lado y ampliar la oferta de empleo por el otro habría supuesto una inversión de recursos muy amplia sin ninguna garantía de éxito.

En este sentido ha resultado sin duda acertada la decisión de invertir los recursos económicos disponibles no hacia los salarios y el consumo, sino en la medida que permitiera el fortalecimiento de la estructura industrial-empresarial existente en el país frente al cierre de los mercados debido a la crisis; de manera así a poder sostener el nivel general del empleo, evitando una reducción repentina de éste debido al cierre de empresas.

Por esto, del lado de la producción agrícola, sobre todo de las empresas agro exportadoras, la acción del gobierno se ha centrado en garantizar una amplia disponibilidad de créditos a bajo interés, a través del CAH, BNF y AFD para refinanciar las pérdidas debidas a la reducción de las exportaciones y la sequía, y garantizar recursos suficientes para la nueva siembra post crisis de manera a poder recuperar inmediatamente los niveles productivos registrados antes de la explosión de la crisis mundial.

Del lado de la industria y del comercio, en cambio, la acción principal, a parte de la refinanciación de las deudas, se ha concentrado en el crecimiento sostenido de las compras del Estado, además con el vínculo de la preferencia para los productos de producción nacional, condición, que como arriba se ha señalado, tuvo como objetivo sostener la estructura productiva existente y los niveles de empleo de ésta, evitando que cierres masivos pudieran poner en riesgo el desarrollo futuro de la economía nacional.

También la concentración de las inversiones, principalmente en la construcción de infraestructuras viales, consiguió el doble objetivo de sostener las grandes empresas constructoras, evitando cierres repentinos, y al mismo tiempo fortalecer las líneas de

comunicación internas para que, finalizada la crisis, las empresas agrícola que utilizan principalmente el transporte terrestre, pudieran mejora la eficiencia de su actividad exportadora.

Claramente, frente a este conjunto de medidas, los trabajadores han sido dejados por el Gobierno como las víctimas sacrificadas de la crisis, dado que sin políticas de soporte a sus salarios han visto reducirse de manera importante su nivel de consumo durante el año 2009. De hecho solamente los sectores de la población agrícola minifundista y aquéllos que viven en extrema pobreza, los primeros a través de los subsidios a la agricultura familia y los segundos a través de las transferencias monetarias del plan Tekoporá, han podido conseguir algo de ayuda estatal para hacer frente a la reducción de sus ingresos debido a la crisis y así poder sostener su nivel de consumo; mientras que los trabajadores asalariados y los trabajadores dependientes en general no han visto proporcionarse ninguna ayuda directa por parte del Estado.

A pesar de esto, y más allá de que finalmente el peso de la crisis haya sido cargado totalmente sobre la espalda de los trabajadores dependientes, finalmente la acción gubernamental ha logrado el principal objetivo que se proponía, es decir mantener casi completamente activa la fuerza productiva y comercial instalada en el país consiguiendo al mismo no tener una sensible caída de los lugares de trabajos ni un incremento importante del desempleo; un resultado que muchos países afectados por la crisis se quedaron muy lejos de concretar.

Este resultado tuvo recaídas también en relación al trabajo decente, que frente a la crisis que estaba desatándose en el país podía se vio muy afectado en sus niveles de incidencia en el mercado laboral paraguayo que, como vimos en el cuarto capítulo de este informe, crecieron de manera sostenida en el periodo 2003-2008.

En efecto, en un país como Paraguay donde más allá de lo establecido en la normativa vigente la evasión de la providencia social obligatoria para los trabajadores dependientes asalariados resulta ser una práctica muy difundida entre los empresarios, la posibilidad de que frente a las urgencias de la crisis fueran muchas las empresas que para abaratar los costos de producción pudieran apuntar a retirar sus empelados de IPS o a bajar los salarios a niveles inferiores al mínimo legal, no resulta en absoluto sorprendente, siendo una posibilidad muy plausible entre aquellas a barajarse.

Pero finalmente este riesgo no se concretó, y la acción del Gobierno no solamente permitió mantener altos los niveles de las retenciones de los empleos, sino que gracias a la acción tanto del Viceministerio del Trabajo como del IPS, la posibilidad de reducción de la incidencia del trabajo decente en el mercado laboral fue sustancialmente evitada; al contrario, más allá de no tener todavía datos ciertos al respecto, a la espera de los resultados de la EPH 2009, igualmente a través de los datos puestos a disposición por el IPS³⁴ podemos comprobar que durante el 2009 en vez de reducirse la cantidad de cotizantes a la providencia social (como deberíamos esperarnos en tiempos de crisis) ésta se incrementó en 43.987 unidades, por una tasa de crecimiento de los trabajadores asalariados registrados en IPS que alcanzó el +14% con respecto a los datos del 2008.

³⁴ Datos publicados en el Informe de Gestión del Gobierno Nacional 2009 (www.presidencia.gov.py)

Resultado éste que nos confirma una vez más que el plan anticrisis llevado adelante por el Gobierno Lugo, más allá de que podamos concordar o no con las medidas específicas impulsadas, ha resultado absolutamente efectivo en la defensa de la estructura productiva nacional, en la salvaguardia de los niveles globales de empleo, y también en el mantenimiento de los niveles existentes de incidencia del trabajo decente en el conjunto del mercado laboral paraguayo.

Un resultado no fácilmente previsible a finales de 2008, cuando la crisis económica embistió la economía paraguaya, y que en este sentido no puede dejar de ser reconocido y apreciado.

8. Conclusiones

A lo largo de este estudio hemos podido comprobar que más allá de que la normativa vigente garantice a los trabajadores dependientes las condiciones necesarias para que se concrete el trabajo decente en el país (salario mínimo, providencia y diálogo social) en realidad solamente un trabajador de cada 5 consigue efectivamente encontrarse en las condiciones señaladas.

Las causas de esta situación, como ya señalamos son sin duda múltiples, y van desde la particular estructura económica del país, las relaciones existentes entre los actores laborales, hasta la acción del gobierno en la defensa de la aplicación de las leyes laborales en el país.

De hecho pudimos verificar que la economía paraguaya ha estado, desde la vuelta de la democracia, en una situación de estancamiento permanente que ha producido una situación absolutamente negativa para la concreción de las condiciones necesarias para el trabajo decente; dado que, frente a una reducida tasa de crecimiento de la economía limitada a un 1,5% anual, se registraban altas tasas de natalidad en el país, lo que llevaba anualmente a proponerse para el mercado del trabajo a más de 100.000 jóvenes, una cantidad que la estructura económica nacional no estaba en condición de recibir. El resultado de esta situación ha sido la existencia de un exceso de la demanda de trabajo que no podía ser absorbida por la estructura económica paraguaya y que producía una competencia exasperada para el empleo que determinaría una reducción generalizada de los salarios y la disponibilidad de muchos trabajadores de trabajar en situación de irregularidad y falta de garantías económicas y sociales, tales como el salario mínimo, el seguro de salud o el acceso a un seguro de jubilación.

Esta situación determinó una ausencia cada vez más difundida de puestos de trabajos en condiciones “decentes” en el país, tanto que, como vimos en el capítulo cuarto de este informe, en el 2003 solamente un puesto de trabajo de diez tenía las condiciones mínimas para ser considerado como “trabajo decente”.

Además de las condiciones estructurales de la economía paraguaya, otro elemento que influyó decididamente en el escaso desarrollo del trabajo decente en el país ha sido el general desinterés de la política acerca de este tema, desapareciendo el mismo casi totalmente de la agenda política nacional en la década sucesiva a la aprobación del Código del Trabajo por parte del parlamento.

Esta situación en parte se debió al escaso interés que desde siempre los partidos políticos tradicionales (principalmente ANR y PLRA) han demostrado tener con respecto a las problemáticas del trabajo, pero también se debió a la repentina crisis que atravesó el sector sindical en la segunda mitad de los años noventa (debido a casos de corrupción y a la pérdida de credibilidad de buena parte de la dirigencia sindical) y que vieron rápidamente decrecer su nivel de organización y su incidencia en el debate político nacional.

Así que si en los primeros años de la transición democrática el movimiento sindical, más allá de ser menos fuerte y organizado que el sector empresarial, tenía la determinación suficiente para actuar como actor político, participando directamente en la Convención Constituyente y consiguiendo un Código del Trabajo suficientemente favorable a los intereses de los trabajadores, después de 1994 su parábola descendente le hizo perder paulatinamente fuerza, quedándose sin la posibilidad de presionar al sector político ni de enfrentar al sector patronal.

El desequilibrio de fuerzas entre los actores laborales que se impuso desde ese año hasta hoy ha sido sin duda una de las causas principales de la dificultad de conseguir que se concretaran las condiciones que garantizan la existencia del trabajo decente en el país, ya que frente a la imposibilidad del sindicato de jugar un rol activo sobre este tema, el mismo ha desaparecido de la agenda política nacional por el profundo desinterés demostrado en este sentido tanto por el actor político-gubernamental como por el actor empresarial.

Y en efecto los empresarios más allá de no estar conformes con el Código laboral vigente se han desinteresado de las normas que mediante éste se pretendían aplicar, y apoyados en un generalizado desinterés de los gobiernos que se han sucedido hasta el 2008 con respecto a su concreta aplicación, sencillamente han elegido el camino de la inaplicación, considerándolas normas leoninas y que impiden el correcto desarrollo de la economía nacional.

El resultado de esta situación ha sido no solamente el hecho que las condiciones necesarias para la difusión del trabajo decente en el país se han vuelto casi imposibles de conseguir, sino que las relaciones laborales han dejado de basarse sobre el diálogo centrándose casi exclusivamente en el conflicto entre los actores; donde los sindicatos, sintiéndose débiles con respecto a la patronal y al gobierno, apuntan exclusivamente a la confrontación directa mediante paros y huelgas; la patronal que debido a esta actitud se vuelve cada vez más intolerante hacia el sindicato; y finalmente el gobierno que, un poco por incapacidad propia y un poco para falta de voluntad, no consigue mediar entre los actores laborales para instaurar un nivel aceptable de diálogo social en el país.

Y que fundamentalmente, hasta el 2008, el Gobierno haya demostrado claramente no estar concretamente interesado en trabajar para impulsar la efectiva aplicación de la normativa laboral en pos de concretar las condiciones necesarias para impulsar el trabajo decente en el país, se encuentra demostrado por diferentes situaciones, como por ejemplo: el escaso presupuesto proporcionado en los años anteriores al Viceministerio del Trabajo que hacía imposible que esta institución actuara eficazmente en la lucha contra de las violaciones de las leyes laborales; así como la falta de voluntad del gobierno de actuar como un efectivo mediador entre sindicatos y empresarios para instalar un verdadero diálogo social en el país a fin de establecer un desarrollo armónico de las relaciones laborales. Situación la señalada que durante el gobierno Duarte Frutos llegó a su apogeo reduciendo a los mínimos históricos los niveles de diálogo entre actores laborales en el país.

Así que ha sido fundamentalmente por el desinterés del Gobierno para actuar en pos de sentar las condiciones estructurales, culturales y políticas necesarias para impulsar la aplicación de la normativa laboral y el diálogo social por un lado, y el desequilibrio existente hace más de una década entre los dos actores laborales, sindicatos y organizaciones patronales, con los primeros extremadamente débiles y las segundas extremadamente fuertes, por el otro, que las condiciones necesarias para la difusión del trabajo decente en el Paraguay nunca se pudieron dar de la manera oportuna, y los trabajadores que podían gozar de los elementos que definen como decente el trabajo que ejercen se quedaron restringidos a un número muy limitado. Esto por lo menos hasta agosto de 2008, porque desde esa fecha algunas cosas empezaron a cambiar radicalmente.

En efecto como pudimos ver el Gobierno Lugo presentó desde su inicio una actitud diferente hacia la implementación del trabajo decente en el país, y no solamente porque el 23 de febrero de 2009 por recomendación de la OIT firmó con las centrales sindicales y las organizaciones patronales el Programa Nacional de Trabajo Decente; sino más bien porque realmente actuó para la aplicación concreta de las leyes laborales.

En este sentido tanto el Viceministerio del Trabajo como el IPS dieron un giro fundamental en la manera de cumplir con sus respectivos deberes, es decir: el primero, de velar por la aplicación de la legislación vigente (que prevé la concreción de muchas de las condiciones que se refieren al trabajo decente) y, el segundo, de luchar contra la evasión de la providencia social por parte del empresariado. Los resultados obtenidos en este sentido son más que contundentes, con un incremento del 21,5% de los cotizantes de IPS en 16 meses, en un periodo además caracterizado por las secuelas de la crisis económica mundial que deberían haber producido una reducción de los trabajadores con trabajo decente más que el aumento que se ha comprobado.

Sobre todo el VMT ha sido el que, más allá de mantener importantes límites estructurales y organizativos que todavía no pudo superar, ha llevado adelante una actividad particularmente determinante hacia la difusión del trabajo decente en el país; tanto mediante la fiscalización de las empresas a fin de garantizar la plena aplicación de la normativa laboral, como en el impulso del diálogo social a través de las tripartitas y la activación de diferentes mesas de diálogo con empresarios y sindicatos. Y aunque todavía no se puede considerar que los resultados hayan sido decisivos en este sentido, igualmente hay que reconocer el importante esfuerzo realizado.

Una situación entonces más que positiva con respecto al pasado reciente, pero que todavía puede mejorar sensiblemente, sobre todo si a diferencia de lo que ha ocurrido anteriormente, la política gubernamental instalada por el Gobierno Lugo hacia una cada vez mayor incidencia del trabajo decente en el mercado laboral paraguayo, es llevada adelante con una efectiva coordinación entre las tres principales instituciones públicas con competencia en materia, es decir: el Ministerio de Hacienda, el Viceministerio del Trabajo y el Instituto de Previsión Social. Esto porque sólo a través de un trabajo gubernamental conjunto y efectivo se podrá realmente derrotar las prácticas de la evasión providencial y de la violación de la normativa laboral vigente, que han sido la característica principal del mercado de trabajo paraguayo en estas últimas dos décadas; condición ésta necesaria y no renunciable si se quiere

implementar efectivamente en el país una nueva cultura de las relaciones laborales, basadas finalmente sobre el diálogo social y el respeto de la ley.

9. Recomendaciones

A continuación presentamos algunas recomendaciones que consideramos, en caso llegaran a ser efectivamente implementadas, podrían permitir mejorar las condiciones político-institucionales necesarias para la difusión cada vez más amplia del trabajo decente en el Paraguay.

1. Las dificultades del Viceministerio del Trabajo para garantizar la correcta implementación de la legislación laboral, y por ende las condiciones necesarias para la concreción del trabajo decente en el país, no son un misterio para nadie, como no es un misterio su imposibilidad infraestructural y técnica para cumplir con sus funciones institucionales. Más allá de la necesidad concreta de dotar a esta institución de los recursos económicos y humanos necesarios para permitirle cumplir efectivamente con su rol de regulador de las relaciones laborales en el país, consideramos necesario que el esfuerzo de los poderes ejecutivo y legislativo deba ir más allá de esta necesidad específica, para impulsar la estructuración de un instrumento institucional mucho más útil y efectivo para la regulación del mercado laboral; estamos hablando de un Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, organismo reclamado hace tiempo por los actores laborales, tanto sindical como patronal, y que sería el único que podría disponer de la credibilidad y de las facultades sancionadoras necesarias para velar eficazmente por la correcta implementación de la legislación laboral en el país.
2. Para poder impulsar una correcta implementación de las condiciones necesarias para concretar el trabajo decente en el país es necesario fortalecer el diálogo social entre los actores laborales; la escasa actitud dialogante entre sindicatos y empresarios que hemos podido verificar a lo largo de este estudio no ayuda en este sentido. Es oportuno que el Gobierno, en colaboración con la OIT, active un proceso serio de formación tanto en la actitud como en los instrumentos precisos de concertación con el actor sindical y el actor empresarial, de manera a poder impulsar un proceso que apunte a una regulación armónica de las relaciones laborales a través del diálogo entre los actores, de manera que esto se vuelva un 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 sindicato y patronal puedan comprender la importancia del diálogo entre los actores como instrumento para resolver las diferencias, ayudando así al país a avanzar hacia un desarrollo socioeconómico basado sobre el diálogo y no más sobre la búsqueda del conflicto como sea. Esta nueva condición sin duda se reflejará también en una mejora paulatina de los elementos que determinan la existencia del trabajo decente en el país.
3. Una de las principales problemáticas señaladas, tanto en la acción del Gobierno Duarte Frutos como en la del actual gobierno, ha sido aquella que se refiere a la ausencia de una política coordinada y eficiente entre las diferentes instituciones públicas en la implementación de las políticas de impulso al trabajo decente en el país. En efecto una de las características principales de los Gobiernos paraguayos que se han sucedido durante la

transición democrática, ha sido aquella de dejar que cada institución trabajara con una agenda propia, sin desarrollar espacios de coordinación interinstitucional que hubieran permitido, mediante el trabajo conjunto, encontrar soluciones rápidas y eficaces a los problemas existentes. Específicamente en lo que se refiere a la difusión del trabajo decente en el país, mediante la aplicación de la normativa laboral vigente y la lucha contra la evasión providencial, la acción conjunta del Ministerio de Hacienda del Viceministerio del Trabajo y del IPS resulta absolutamente indispensable si se quiere conseguir resultados concretos. Colaboración ésta, que debe empezar poniendo en común las bases de datos sobre empresas y trabajadores asalariados existentes en cada una de estas instituciones, de manera a consolidar los datos existentes y a tener una fotografía exacta de la realidad del trabajo asalariado en el Paraguay, para poder así intervenir de manera mucho más concreta y eficiente que en el pasado en la lucha contra la evasión providencial y a favor del trabajo decente. Además es indispensable que la acción administrativa de estas tres instituciones no siga más caminos paralelos, sino que se encuentre y se coordine constantemente, para poder llevar adelante de esta manera acciones fiscalizadoras del mercado de trabajo que busquen realizar una aplicación correcta de la normativa laboral vigente en las empresas; acciones que en este sentido, si se encuentran bien estructuradas y aplicadas, podrían permitir concretar una reducción sensible de aquellas violaciones a las leyes laborales que se han registrado de manera masiva en el país hasta hoy.

Bibliografía

Bertranou, F; Marinakis, A; Reinecke, G. 2003. “Mercado de trabajo, instituciones y pobreza: Interrelaciones y desafíos en Py”, en OIT, 2003. **Py. Empleo y protección social**

Borda, Dionisio. 2007 a. “La economía y el empleo en el Py (resumen del libro)”, en **Economía y empleo en el Py**, Asunción, CADEP.

Borda, Dionisio. 2007 c. “Políticas y reformas emprendidas: Resultados y desafíos para el desarrollo (incluye empleo)”, en **Economía y empleo en el Py**, Asunción, CADEP.

Céspedes, Roberto. 2009. “Negociación colectiva” y “Concertación social”, en: **Autoritarismo, sindicalismo y transición (1986-1992) en Py**. Asunción, Germinal-Arandura.

García-Huidobro, G. 2007. “Funcionamiento del mercado de trabajo paraguayo “, en **Economía y empleo en el Py**, Asunción, CADEP.

Lachi, Marcello, 2004 “Gobernabilidad democrática al -estilo- paraguayo”, en **Novapolis n.7 de abril de 2004**, (www.novapolis.pyglobal.com), Asunción, Germinal.

Nickson, R. Andrew. 2007. “La economía política del proceso de formulación de políticas públicas”, en **Economía y empleo en el Py**, Asunción, CADEP.

PNUD/Congreso Nacional (Rivarola, M y Lachi, M). 2009. **Indicadores de gobernabilidad democrática en el Paraguay**. Asunción.

PNUD (Paraguay)-ODH. 2009. *Los desafíos del Trabajo decente en Paraguay*, Serie: Notas de Desarrollo Humano, No. 4, en: **Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano**, No. 59, Agosto de 2009, <http://www.revistadesarrollohumano.org/temas166.asp>

Rangel, M. 2005. “Negociación colectiva e igualdad de género en PY”, en: **AL: Negociación colectiva y equidad de género** x L Abramo y M Rangel (Ed.), OIT.

Santander, Horacio. 2006. **El mercado laboral en Paraguay. Período 1999-2004**. Asunción: OITDGEEC, 63 p.

ANEXO

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.