

GERMINAL

DOCUMENTOS DE TRABAJO

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

El Dialogo Social en Paraguay

Marcello Lachi

N. 26 - Mayo 2016

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



Introducción

El diálogo social y el tripartismo son considerados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) componentes esenciales del trabajo decente, en cuanto ellos permiten la negociación y el debate constante y permanente entre los actores laborales - empleadores y trabajadores - con el Gobierno, a fin de evitar, o por lo menos reducir, los conflictos sociales y laborales, encontrando soluciones compartidas para cualquier problema y/o situación que competa a los actores involucrados, y en general, buscando el beneficio de la comunidad nacional.

En este trabajo nos hemos concentrado en realizar una reconstrucción histórica del diálogo social a nivel nacional en el Paraguay durante el periodo democrático (a partir de 1989), identificando las características de los actores que lo han impulsado en el país (la patronal, los sindicatos y el gobierno) y los espacios concretos donde el mismo se ha desarrollado en este cuarto de siglo.

Para llevar a cabo este trabajo se han analizado documentos, informes y la bibliografía disponible (aunque ésta es muy limitada); también hemos realizado entrevistas con protagonistas de los procesos.

El trabajo que presentamos a continuación está constituido de tres capítulos. En el primero se describen los actores que protagonizan el diálogo social y la negociación tripartita en el ámbito laboral, es decir: gobierno, sindicatos y empleadores (o patronal), de manera a identificar el marco de referencia en el cual el diálogo social se implementa, las características de representatividad e incidencia de los actores laborales, así como las condiciones operativas y políticas (en el sentido de la voluntad de actuar) en las cuales se encontraba el Gobierno para impulsar el diálogo social, evidenciando en este sentido tanto las debilidades como las fortalezas del proceso de diálogo.

En el segundo capítulo nos hemos concentrado en analizar la realidad del diálogo social en su aspecto nacional, específicamente, cómo éste ha sido implementado durante los diferentes gobiernos que se han sucedido desde la década de 1990; las diferentes mesas de diálogo que se han instalado desde la vuelta de la democracia y los resultados obtenidos por cada una de ellas, hasta la actualidad.

Finalmente en el tercer y último capítulo hemos realizado una evaluación general del impacto del diálogo social en el Paraguay. A partir de esto hemos individualizado algunos de los principales factores que han incidido en su desarrollo hasta el momento, condición que nos ha proporcionado algunos elementos que nos han permitido formular hipótesis plausibles acerca de las direcciones que el diálogo social y el tripartismo podrían tomar en el futuro próximo. Dato que consideramos será de gran utilidad para ayudar a un mejor desarrollo de estos instrumentos de negociación en el país, en pos de impulsar una cada vez más profunda y oportuna implementación del “trabajo decente” y de los procesos democráticos en el Paraguay.

1. Los actores del diálogo social

1.1 Organizaciones de trabajadores

1.1.1 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 – tales como el carácter predominantemente agrícola de la economía y la 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.

Pero más que recurrir sola y exclusivamente a la represión como estrategia para lograr controlar al movimiento obrero, el régimen autoritario del Gral. Stroessner echó mano a diferentes métodos, que fueron variando según la coyuntura a lo largo de sus 35 años de hegemonía. Analistas coinciden en que se pueden diferenciar tres etapas por las que atravesó el movimiento obrero bajo el stronismo. Aunque los límites de cada una de ellas varíen según el autor en cuestión, las similitudes de la apreciación temporal y la caracterización de las fases son mayores que las diferencias. En este sentido, según González Bozzolasco (2014: 68), la primera etapa sería la *represiva*, vigente entre 1954 y 1958 y caracterizada por la limitación del sindicalismo, que fue contenido utilizando todos los recursos disponibles del aparato estatal. Cabe recordar que 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, lo que permitió la represión contra el movimiento obrero.

La segunda etapa, la de *cooptación*, inicia luego de la represión a la huelga general de 1958. A partir de este suceso, 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, aparte 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).

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 en 1961 se hayan establecido los Códigos Laboral y Procesal Laboral (Ley 729/61); de que el país haya ratificado 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. Esta *democracia de papel* puede ser justamente interpretada como un elemento más de la cooptación del movimiento obrero, ya que las garantías existían sólo en las leyes, para dar una fachada democrática al régimen, tratándose meramente de "concesiones de la dictadura para un sector que se venía portando bien" (Coronel Prossman 2014: 49), aunque se trataba de derechos prácticamente nulos, "pues

el Código del Trabajo, la Dirección Nacional del Trabajo y la CPT se encargaban de desvirtuar cualquier derecho, por más rango constitucional que poseyera" (ibíd.).

En este sentido, la negociación colectiva no desapareció bajo el stronismo, sino que fue *domesticada*. Durante la dictadura, los principales gremios como los frigoríficos, gráficos, tanineros, textiles, locutores, gastronómicos, bancarios, tranviarios, panaderos y marítimos contaban con contratos colectivos o documentos de iguales características. Pero el verdadero alcance de estos contratos distaba mucho de su verdadero fin, el de mediar el conflicto entre dos partes - trabajadores y empleadores -, en evidente disputa. En el Paraguay de Stroessner el conflicto no era aceptado, sino que era disimulado o aplacado a como daba lugar. Y en este caso, lejos de tratarse de una negociación libre, estaban siempre presentes en las discusiones órganos represivos de la dictadura, como la Dirección del Trabajo, la Policía, la seccional colorada y la CPT, manejada por el régimen (ibíd: 57).

La tercera y última etapa identificada por González Bozzolasco es la de *resistencia*, que inicia en 1985, coincidiendo con la fase final del stronismo y en la cual el modelo de cooptación impulsado por el régimen empieza a mostrar sus fisuras, hasta el derrumbe total del régimen en 1989.

Por su parte, Coronel Prosman (2014:17) coincide también en una periodización del movimiento sindical bajo la dictadura en tres etapas, estando la primera marcada por la represión y la violencia, y extendiéndose de 1954 a 1960, siendo el hito que cierra esta fase la clausura del Parlamento. Es en este período en el cual se consolida el régimen stronista, a la par que desaparece todo tipo de oposición política. La segunda etapa va de 1960 a 1980, y está marcada por la *domesticación* del movimiento obrero y la escasez de conflictos a la luz de la opinión pública. Pero, como bien apunta el autor, los conflictos existían, como bien es sabido hoy día. La tercera etapa va de 1980 a 1989, y está marcada por el resquebrajamiento del edificio de la "unidad granítica", cuando ya los otros dictadores de la región van cayendo y Stroessner va perdiendo el apoyo de los Estados Unidos. A nivel nacional, divergencias internas salen a la luz, se reinician las manifestaciones y se avizora un cambio posible.

La emergencia de la resistencia fue posible gracias al influjo de la construcción de la represa de Itaipú y el boom económico que ésta causó, principalmente entre los años 1972 y 1981. Según José Carlos Rodríguez (1989: 8, citado por González Bozzolasco 2013: 50) esta nueva clase obrera "renovó al sindicalismo en la década de los '80 aún bajo la dictadura [...] Antes de que ello ocurriera, sólo los gremios de empleados bancarios habían sido capaces de conquistar autonomía, todavía dentro de la CPT".

Es finalizando la década de 1970 que 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.

¹ El grupo de los 9 se conformó a finales de la década de 1970 y estaba compuesto por la Federación de Trabajadores Bancarios (FETRABAN), el Sindicato de Trabajadores de la Construcción (SINATRAC), el Sindicato Nacional de Obreros Metalúrgicos y Afines (SINOMA), el Sindicato de Empleados y Obreros del Comercio (SEOC), el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), el sindicato de Trabajadores de Paresa (SINTRAPARESA), el Sindicato de Obreros Gráficos del Paraguay (SEOGP), la Federación de Trabajadores del Transporte Colectivo del Paraguay (FETRATRAC) y el sindicato de la Compañía Algodonera del Paraguay S.A. (Arditi y Rodríguez 1987:45, citado por González Bozzolasco 2014: 83)

Las huelgas de los trabajadores de Paraguay Refrescos (empresa más conocida como Coca-Cola) en julio de 1982 y de la Fábrica Paraguaya de Vidrios en enero de 1983 son un claro ejemplo de los cambios que se estaban viviendo a nivel país, y de organizaciones que supieron utilizar las brechas abiertas en el nuevo contexto para demostrar su descontento y el conflicto subyacente en el Paraguay del "orden y progreso". De todas maneras, estos episodios no estuvieron libres de represión, lo que no hizo fácil el camino de la "salida a la luz" de lo que posteriormente sería conocido como el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT). Al respecto, dicen Ardití y Rodríguez (citados por González Bozzolasco 2013:52) que "hubo un momento de luchas y vacilaciones debido a las represiones de 1983, un tiempo de reflexiones y deliberación en 1984 hasta que, en mayo de 1985, se fundó el MIT".

Fue en la mañana del 1 de mayo de 1985 cuando fue lanzado este movimiento en un acto público realizado en la parroquia San Cristóbal de la ciudad de Asunción, participando como organizaciones fundadoras y firmando el comunicado que daba inicio al movimiento el Sindicato Nacional de Obreros Metalúrgicos y Afines (SINOMA), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Construcción (SINATRAC), la Coordinadora Nacional de Trabajadores (CNT), el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), el Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE), la Federación Nacional de Trabajadores Bancarios del Paraguay (FETRABAN), la Agrupación de Gráficos y la Agrupación Sindicato de Empleados de Empleados y Obreros del Comercio (SEOC) (González Bozzolasco 2014: 93).

Más allá de los reclamos de orden laboral, esta nueva agrupación se proponía luchar por el establecimiento de condiciones políticas y sociales que permitieran su real consecución. En este sentido, "puede concebirse al MIT-P como resultado de un contexto autoritario en el cual las organizaciones sindicales se ven empujadas a generar replanteamientos del sistema político en su conjunto, más allá de las puntuales reivindicaciones sectoriales" (González Bozzolasco 2013: 59).

1.1.2 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. Pero, si bien existieron esfuerzos de crear una central obrera única, esto no fue posible.

Por un lado, el grupo de la CNT, que ya se había distanciado del MIT en los últimos años de la dictadura, prefirió fundar su propia central sindical con gran celeridad, luego de discusiones internas pero sin incluir a nuevos sectores. En lo que a la CPT se refiere, si bien algunos sectores dentro del MIT contemplaron la posibilidad de iniciar una disputa para recuperar esta central e independizarla de los partidos políticos y del gobierno, esto finalmente no prosperó, principalmente debido al estigma que dicha organización tenía para los sindicatos y agrupaciones que habían jugado un rol crítico a la dictadura en el período anterior. De esta manera, al inicio de la transición democrática, ya existían tres centrales sindicales diferentes en el país: la CPT, la CNT y la CUT, fundada por los grupos contenidos dentro del MIT al final de la dictadura.

De todas formas, y pese a esta fragmentación, 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 Constituyentes², lo que repercute en una nueva Constitución con muchas más garantías de orden laboral, siendo resaltante el hecho de permitir la sindicación, contratación colectiva y huelga en el sector público.

Así, con la recuperación de las libertades públicas y los cambios introducidos por la nueva Constitución Nacional, se incrementa de manera exponencial el número de trabajadores sindicalizados: en 1987 se encontraban organizados 20.815 asalariados del sector privado, número que se eleva hasta 120.000 en 1997, comprendiendo a asalariados del sector privado y público (Céspedes 2000: 19). Pero el salto más importante en cuanto a sindicalización se dio, sin lugar a dudas, en los primeros años de la transición: la afiliación sindical se incrementó en 82,6% entre 1988 y 1990, para volver a descender de manera notoria en los años siguientes (Rangel 2005: 222).³

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 al 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. 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. 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

² Esta participación electoral se dio en el marco del movimiento “Constitución Para Todos”, conformado por sindicalistas, sectores progresistas, independientes y cooperativistas, y que logró el 11% de los votos y 19 Convencionales Constituyentes electos en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1991.

³ Hay que señalar que más allá de que el incremento resulte notable, en 1988 existía en el Paraguay un movimiento sindical relativamente reducido en lo que respecta al número de afiliados. En efecto, nunca la incidencia de los trabajadores sindicalizados sobre la totalidad de los trabajadores urbanos fue muy alta en el país, tanto que en una estimación de un período posterior, específicamente de 1997, se señala una sindicación que llegaba solamente al 9% de la PEA urbana (Céspedes 2000: 19).

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.

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 se sigue dando hasta hoy – prácticamente de manera exclusiva a nivel de empresa, con un mínimo requerido por la Ley de 20 trabajadores; mientras que para formar sindicatos de una determinada rama industrial se exige un mínimo de 300 trabajadores. Esta reglamentación, como es evidente, favorece la creación de pequeños sindicatos en las empresas, mientras que dificulta en extremo la fundación de sindicatos de industria. 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 deben apuntarse 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, determinando 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, cabe señalar 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. Pero también hay una gran brecha en lo que a participación se refiere: según publicación de mediados de la década de 2000, sólo el 19% de las mujeres trabajadoras se encuentran sindicalizadas, porcentaje que sigue siendo bastante inferior al de los hombres, del orden del 34% (Rangel 2005: 223). Entre las causas de esta situación se identifican 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 (ibíd.).

1.1.3 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, CCT, CESITP⁴), 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.

De todas maneras, cabe señalar que, debido a la mayor apertura del Gobierno hacia los sindicatos durante el período Lugo, existieron diferentes experiencias que intentaron mancomunar esfuerzos, que si bien no derivaron en menos centrales, al menos crearon algunos organismos coordinadores que agruparon actores colectivos. Es el caso de la Mesa Intersindical del Sector Público, que como se describe más adelante, llegó a aglutinar al 70% de los trabajadores públicos sindicalizados en torno al reclamo de modificación de la Ley de la Función Pública; el Comando Sindical - agrupando a la CPT, CESITEP y CGT -; el Comando de Unidad Sindical de Trabajadores de la Educación (CUSTE), que reúne en diferentes momentos y coaliciones a la mayor parte de los sindicatos de educadores (FEP, UNE-SN, OTEP-A, SIFUMEC, MAS⁵, entre otros), o la actual Plenaria de Centrales (CCT, CUT-A, CPT, CGT, CUT, CESITP) que durante el gobierno de Cartes (marzo 2014) llevó a cabo la primera huelga general en 20 años.

Pero, a pesar de estos esfuerzos de aglutinamiento de algunos actores sindicales, la incidencia de las organizaciones de los trabajadores sigue siendo débil y de alcance limitado en el mundo del trabajo, lo que nos sigue poniendo de cara 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.

1.1.4 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).

⁴ 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 de la Clase Trabajadora (CCT), Central Sindical de Trabajadores del Paraguay (CESITP, ex Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo, CESITEP).

⁵ Siglas para: Federación Nacional de Educadores (FEP), Unión Nacional de Educadores - Sindicato Nacional (UNE-SN), Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay-Auténtica (OTEP-A) Sindicato de funcionarios del MEC (SIFUMEC), Movimiento de Acción Sindical (MAS).

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, 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 8 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.⁶ 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.

1.2 Organizaciones de empleadores

1.2.1 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 terrateniente 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 principales 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), fundada en 1885 como "Sociedad Ganadera Paraguaya", adquiriendo su denominación actual en 1938, y que nuclea principalmente al sector ganadero y cuenta con más de 2000 asociados; la Unión Industrial Paraguaya (UIP), fundada en 1936 por industriales nacionales y extranjeros radicados en el país, orientada desde un principio a la exportación de productos primarios no elaborados; y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), fundada en 1951. Ésta última, si bien abarca todos los sectores económicos, se encuentra controlada por el sector comerciante.

En los años sesenta, la economía paraguaya seguía caracterizada por su base agraria y de exportación. El nivel tecnológico de las empresas era en general escaso, debido a la naturaleza extensiva de la explotación agro-ganadero-forestal y también "por la mentalidad tradicional de la oligarquía criolla" (Borda 2015: 319), no existiendo para ella ni para la burguesía local separación entre la función gerencial de la empresarial, y descansando la figura del propietario, gerente y administrador en la misma persona.

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, las finanzas 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, a finales de los años 60 comienza un nuevo tipo de

⁶ Abog. Filemón Delvalle. Director del Trabajo al momento de la realización de la entrevista (8 de febrero 2010)

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 favorables⁷ – 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), se da el *copamiento* del partido de gobierno de las organizaciones gremiales y se extiende la inclusión de algún representante de la élite gobernante como "accionista" de las empresas que se presentaban a licitación, de modo que las mismas tengan chance de ganar (Borda 2015: 325).

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

A la par, el afianzamiento del régimen stronista con sus prebendas fue debilitando la gestión empresarial de las centrales gremiales como la UIP, FEPRINCO y ARP, mientras que las concesiones de los nuevos servicios del Estado, tales como crédito, tierra, infraestructura, etc. se daban principalmente a través del "compadrazgo político" y sin la mediación de la gestión gremial (Borda 2015: 320). Pero esta situación cambiaría hacia el final del stronismo, cuando a partir de la década de los 80, coincidiendo con la terminación de la obra de Itaipú, se agudiza la crisis económica. Entonces, estas centrales dejaron de ser "meramente un club social" (ibíd: 337), empezando a cobrar visibilidad.

De todas maneras, desterrar esta cultura del compadrazgo no será fácil, ya que las desigualdades generadas y la falta de competencia honesta y capacidad de negociación estaban instaladas. El empresariado que iniciaba el proceso de transición a la democracia tenía en realidad poca disposición de aceptar reglas de juego más justas.

1.2.2 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

⁷ Al respecto, en su historia de *Empresas & Empresarios del Paraguay*, Bernardo Neri Farina describe el negocio de los "dólares preferenciales", fuente de una enorme corrupción que tenía por foco el Banco Central del Paraguay en la época de Stroessner, que había creado varios multimillonarios de la noche a la mañana (Farina 2013: 207).

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, 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 – debido a la fuerte presión sindical mencionada en la sección 2.1.2 – 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.⁸

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* convocados 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.

⁸ Véase CDE, Informativo Laboral N° 80, agosto de 1993

1.3 El Estado

1.3.2 El Estado como actor en el Diálogo Social

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

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

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

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

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

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

También en el caso de la SFP se puede citar el caso del diálogo empezado y suspendido con el movimiento sindical del sector público sobre la implementación de una nueva legislación de la función pública (septiembre-diciembre 2008), en el cual la mesa instalada, según

declaraciones de la misma SFP no podía “decidir nada” sino trasladar las resoluciones tomadas a la atención del Consejo de los ministros.

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

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

2. El Diálogo Social nacional

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

A continuación presentaremos las diferentes experiencias tripartitas a nivel nacional: mesas, comisiones y consejos que fueron instituidos y llevados a cabo en las décadas de 1990 y 2000 y hasta la actualidad, con el fin de acordar líneas de acción nacionales, para determinar el rumbo que debía darse al país en cuestiones de política laboral, de empleo, seguridad social, economía, e inclusive temas más amplios y que pertenecen a otras esferas.

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

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

También el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), creado por Ley 253/71, se constituye a través de un Consejo tripartito, integrado por representantes de los trabajadores,

empleadores y el estado; siendo el responsable un Director General nombrado por el Poder Ejecutivo. Entre las principales atribuciones de la institución se encuentran las de organizar y coordinar un sistema nacional de promoción profesional, autorizar la creación y el funcionamiento de instituciones privadas para formación profesional de los trabajadores, proyectar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional y desarrollo gerencial.

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

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

2.1. Experiencias de diálogo social nacional en la década de 1990

Ya yendo al análisis de Mesas convocadas específicamente para la instauración del diálogo social a nivel país, la experiencia que puede considerarse como un hito en lo que a Diálogo Social se refiere es el Seminario Nacional sobre Diálogo Social y Tripartismo en el Paraguay llevado a cabo los días 12 y 13 de octubre de 1994, con el apoyo del PNUD y de la oficina de la OIT para Argentina, Paraguay y Uruguay.

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

Es entonces en este escenario que fue llevado a cabo el Seminario sobre Diálogo Social y Tripartismo, cuyo resultado fue la Declaración de San Bernardino suscrita por los

participantes, entre los cuales se puede citar a representantes del MJT, de la CUT, de la CNT, de la CPT y de la FEPRINCO. En la declaración se acordó crear un marco de diálogo social tripartito para el estudio de temas que interesaban al país, además de la creación de una instancia tripartita de conciliación, mediación y arbitraje voluntario. Aquí cabe recordar que la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje había sido suprimida, al menos en la práctica, luego de que la nueva Constitución Nacional de 1992 y el Código Laboral de 1993 hayan eliminado el arbitraje obligatorio, sin crear nuevas instancias para dirimir conflictos colectivos e implementándose, de hecho, reuniones tripartitas en el VMT sin sustento legal, como se verá más adelante. En la Declaración se acordó además reemplazar al MJT por un Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cosa que recién a finales de 2013, prácticamente 20 años después, pudo concretarse. En cuanto a valoraciones de la Declaración de San Bernardino, vemos que el Abog. Jorge Luis Bernis, en una publicación en el año 2003 califica a ésta tan sólo como “una manifestación de buena voluntad y un poco para agradecer a los organismos internacionales que financiaban estos seminarios” (Bernis 2003: 32).

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

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

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

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

En respuesta a estos pedidos, a través del decreto N° 13.033 del 16 de abril de 1996, se creó la Comisión Intersectorial para el estudio y consideración de los reglamentos planteados por las centrales nacionales de trabajadores; integrada por representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empleadores. La metodología de trabajo a ser utilizada era la de conformación de grupos de trabajo con temas específicos, entre ellos algunos de los reclamos de los trabajadores, tales como Normas Laborales y Salario, Empleado Público, Trabajador Autónomo, Reforma del Estado, Integración en el MERCOSUR. Además, cabe recordar, el gobierno concedió también en abril un reajuste salarial del 10%, monto que no fue aceptado por las centrales, quienes decidieron llevar adelante otra huelga el 2 de mayo.

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

Pero fueron sobre todo los últimos años de la década del 90 los que se demostraron marcadamente ricos en la creación de Consejos, Comisiones y Mesas de diálogo de carácter tripartito. Es así que se creó el Consejo Nacional Tripartito de Política Laboral por Decreto N° 20.829 del 28 de abril de 1998, un organismo que se constituye en asesor permanente con carácter consultivo y de participación tripartita del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Con el Decreto 21.403 del 11 de julio del mismo año se instituye la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Trabajo, que tiene a su cargo promover la igualdad de participación de la mujer en el trabajo, al tiempo de velar por su respeto y protección promoviendo la equidad con respecto al varón. Dicha comisión fue conformada un par de años más tarde, según Resolución N° 342 de fecha 25 de mayo de 2000. Funciona en el VMT, con representantes del sector empleador y sindical. Según estudios previos, su misión es identificada como importante y necesaria por trabajadores y empleadores, y puede interpretarse que también es así por parte del mismo gobierno, considerando que en el programa de Trabajo Decente instituido por el Gobierno Nacional en 2009 se menciona la importancia de fomentar el diálogo social a través del fortalecimiento de diversas instancias, entre ellas, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades.

Llevando este análisis a nivel regional debemos mencionar la Declaración Socio-laboral del MERCOSUR de 1998, cuyo artículo número 13 recita “los Estados Partes se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región...”. Se instalan a nivel regional diversos organismos de carácter tripartito y promotores del diálogo social, tales como el Foro Consultivo Económico y Social – único órgano de competencia laboral previsto en los tratados fundacionales, integrado por centrales sindicales, cámaras empresariales, consumidores, profesionales, medios de comunicación social y otros –, el Subgrupo de Trabajo SGT N° 10 – órgano tripartito encargado de considerar asuntos laborales de integración y formular propuestas, integrado por representantes de los Ministerios de Trabajo,

centrales sindicales y cámaras empresariales –, así como la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, también de composición tripartita, compuesta por doce miembros titulares, correspondiendo tres a cada Estado Parte del MERCOSUR, los que deben pertenecer respectivamente a los sectores gubernamental, empleador y trabajador⁹, siendo su finalidad la de promover la aplicación de los derechos fundamentales establecidos en la citada Declaración (Giuzio 2005: 42)

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

También en 1999 se instauró el Consejo Tripartito de Diálogo Social, considerado por muchos como la experiencia de diálogo social más importante del país en la década de 1990, llevada a cabo en base al interés del Gobierno de Unidad Nacional encabezado por Luis Ángel González Macchi de fortalecer “el diálogo social con todos los actores sociales, a fin de buscar soluciones para enfrentar los urgentes problemas socioeconómicos del país”¹⁰. Al analizar la coyuntura de aquel entonces, no puede desvincularse la conformación de este Consejo de los sucesos del “marzo paraguayo” en el cual los sectores sindicales tuvieron su propio protagonismo.

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

Con respecto a este periodo muy rico de actividades relacionadas al diálogo social, cabe señalar que los citados Consejos, Comisiones y Mesas de Diálogo de carácter tripartito que fueron conformándose contaron con diversos grados de aceptación – según la coyuntura – pero, en resumidas cuentas, carecieron de continuidad. Esto se debió, en primer lugar, a la primacía de los intereses contrapuestos sobre la disponibilidad efectiva a encontrar soluciones comunes, y en segundo lugar porque muy raramente en éstas se conseguía concretar algún resultado efectivo. Según publicaciones de la época, las centrales sindicales que en un primer momento siempre acudieron a la convocatoria, se retiraban al poco tiempo esgrimiendo el argumento de “escasos o casi nulos resultados” del proceso de diálogo, a la vez que criticaban la carencia de capacidad de decisión de los representantes gubernamentales, una situación que ya señalamos anteriormente.¹¹

De hecho la poca duración y la falta de continuidad de estas experiencias se debieron en buena parte al hecho que el gobierno convocaba a negociaciones tripartitas básicamente sólo ante inminentes conflictos mayores, tales como huelgas generales, o después de las mismas, según su alcance. En relación a ello, vemos que para algunos autores esto es natural, debido a

⁹ Véase <http://www.observatorio.net/estudios/memorias.asp?tab=2>

¹⁰ Véase Memoria N° 1, año 2001 Presentada por el Gobierno de Paraguay a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, disponible en <http://www.observatorio.net/pdfroot/dsl/memorias/dialogoPar.pdf>

¹¹ Véase CDE, Informativo Laboral N° 85, enero de 1994 y Anuario Laboral 2006.

que el diálogo social se da principalmente para intentar encontrar soluciones ante determinadas coyunturas, lo que nos lleva a vincularlo con situaciones de crisis sociales, económicas y hasta políticas (Denis 2005: 112).

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

2.2. El diálogo social en la década 2001-2010

2.2.1. La experiencia del Consejo Tripartito de Diálogo Social

Aunque el Consejo Tripartito de Diálogo Social (CTDS) fue instaurado finalizando la década de los 90 - el 11 de agosto de 1999 - el mismo tuvo sus principales actuaciones durante la primera década de los años dos mil, siendo considerado en ese entonces como la experiencia de diálogo más importante impulsada en el país, según recita la Memoria del año 2001 presentada por el Gobierno de Paraguay a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.

Entre las funciones de este organismo, definidas en su reglamento interno, pueden citarse las siguientes: debatir el Plan de Desarrollo Económico y Social presentado por el Gobierno Nacional, actuar como árbitro de consulta tripartita sobre temas relacionados con la política laboral, económica y social, presentar propuestas de proyectos, anteproyectos de Ley y decretos que afecten a la política laboral, económica y social, presentar propuestas al Gobierno Nacional sobre temas socioeconómicos y laborales sometidos a su consideración, a la vez que formular propuestas sobre el Plan de Anual de Actividades del MJT, específicamente en el área del VMT.

El consejo estaba conformado por representantes del gobierno – principalmente del MJT, y según temas tratados, representantes del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Secretaría Técnica de Planificación (STP), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), Banco Central del Paraguay (BCP), etc. – representantes de los principales gremios empresariales – FEPRINCO, UIP, Cámara y Bolsa del Comercio, ARP, Asociación de Microempresarios y Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC) – y representantes las centrales sindicales – CUT, CNT, CGT, CPT, CESITEP. Se mantuvieron numerosas reuniones tripartitas durante los años 1999 y los primeros de la década del 2000, suspendiendo definitivamente sus actividades en el 2003 con la asunción del Gobierno del nuevo Presidente Nicanor Duarte Frutos.

Entre los temas tratados vemos repetirse otros ya mencionados en experiencias anteriores: privatizaciones, política de empleo y salarios, seguro médico para funcionarios públicos, propuestas para una nueva ley de funcionarios públicos, política financiera y política social.

Los principales acuerdos consensuados a través del Consejo, según la mencionada Memoria del año 2001 presentada a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR fueron los siguientes¹²:

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

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

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

Opiniones sobre los efectos del diálogo social en esos años podemos conocer a través de la Encuesta de opiniones y actitudes de dirigentes empresariales y sindicales hacia el diálogo social elaborada en 1999 el marco de las actividades del Consejo Tripartito de Diálogo Social (CTDS).¹³ En esta encuesta resalta que en ese entonces 80% de los empresarios y

¹² Para mayor precisión se recurrió a un Informe elaborado por la Secretaría del Consejo Tripartito de Diálogo social, a cargo de Jorge Luis Bernis como director del Proyecto. El mismo no ha sido publicado, pero fue facilitado por el Abog. Jorge Luis Bernis, Viceministro del Trabajo en el período 1999-2002.

¹³ *Ibíd.*

sindicalistas encuestados manifestaron que el diálogo social contribuye mucho a la gobernabilidad democrática del país, a la modernización de la sociedad paraguaya y a la reducción de la conflictividad social. Pero el porcentaje bajaba abruptamente cuando la pregunta se dirigía directamente hacia la experiencia concreta del CTDS: sólo 31% de los empresarios y 42% de los sindicalistas consideraron que ésta había sido una experiencia válida teniendo en cuenta los objetivos para los que fue creada.

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

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

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

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

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

2.2.2. El diálogo social en el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos

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

En efecto, durante su presidencia, Nicanor Duarte Frutos se mostró absolutamente contrario a esta herramienta de reducción del conflicto social y apuntó exclusivamente al diálogo

interpartidario como instrumento de concertación social; buscando que los actores sociales dirimiesen sus conflictos dentro de su propia estructura partidaria de referencia, renunciando en este sentido a cualquier tipo de autonomía o independencia. Actitud ésta que podríamos hasta calificar de antihistórica si consideramos que a nivel mundial hace ya muchas décadas que los actores sociales se desempeñan fuera de los condicionantes partidarios (Lachi 2004: web).

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

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

2.2.3. El diálogo social en el Gobierno de Fernando Lugo

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

Según el Director del Trabajo de ese entonces¹⁴, esta Mesa de Empleo Juvenil tenía ya un producto concreto en 2010: el proyecto de ley de empleo juvenil que ayudaría a fomentar la inserción en el mercado laboral de los jóvenes, ya que estimularía al sector empresarial para que absorba la fuerza de trabajo de este sector, sin atentar contra los derechos laborales de los jóvenes. La Ley 4951, de Inserción al Empleo Juvenil, fue finalmente promulgada en junio de 2013, ya bajo el gobierno de Federico Franco, quien completó el mandato constitucional de Fernando Lugo luego de que éste haya sido removido de su cargo en junio de 2012.

Pero no será este el único instrumento de diálogo social activado por el Gobierno Lugo. En octubre de 2008 fue creada la Junta Consultiva de Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad Ocupacional, un órgano consultivo tripartito instalado con el fin de coadyuvar en la actividad de inspección del trabajo, apuntando a la capacitación de los inspectores. A través de esta Junta se pretendía dar participación a los sectores empresarial y sindical en el control de las instituciones y el cumplimiento de las normas laborales.

En Octubre de 2008 la Secretaría de la Función Pública también instaló un *Mesa de diálogo y concertación para el nuevo marco legislativo de la Función Pública*, a la cual fueron invitados a participar las centrales sindicales y las federaciones y coordinadoras de sindicatos

¹⁴ Entrevista realizada en febrero de 2010 al Abog. Filemón Delvalle, entonces Director del Trabajo.

del sector público; la Mesa se reunió con una cierta frecuencia hasta diciembre del mismo año, pero durante el 2009 no fue más convocada por la SFP agotándose de esta forma su existencia sin haber podido concretar ningún resultado tangible.

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

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

La Comisión Nacional de Trabajo Infantil, retomaba las actividades del Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil creado en el 1999 mientras que la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidad y Trato había sido creada por el Decreto 21.403 de 1998; ambas comisiones desactivadas durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos fueron reactivadas durante la Presidencia Lugo.

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

Con otro decreto Presidencial firmado en 2009 - el N° 1968 del 6 de mayo - y ante el recrudecimiento de la crisis financiera, se conformaban diferentes mesas de diálogo social interinstitucional entre centrales sindicales, el sector empresarial y el Gobierno: una Mesa de Diálogo Social Interinstitucional entre centrales sindicales y el Gobierno a fin de estudiar y revisar la Ley N° 1626/2000 de la Función Pública; una Mesa de Diálogo Social Interinstitucional entre centrales sindicales, sector empresarial y el Gobierno para el estudio y revisión del marco normativo del Sistema de Transporte del Servicio Público; y una Mesa Permanente Tripartita ad-honorem para la solución de problemas y conflictos laborales.

En este marco, la Mesa de Diálogo Social Interinstitucional se propuso como objetivo el análisis de una nueva política salarial y realizar un nuevo estudio del IPC de cara al nuevo contexto de la crisis económica mundial. Este espacio estaba conformado por gremios

empresariales, sindicatos, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Paraguay (BCP). Así, el 30 de julio de 2009, por resolución del Ministerio de Justicia y Trabajo, se convocó a los actores laborales y empresariales de Paraguay a conformar una Mesa de Diálogo Social sobre Salario Mínimo, de modo a establecer una política salarial adecuada para la realidad nacional. Las reuniones de la Mesa fueron numerosas durante este primer año (cinco reuniones realizadas entre julio y octubre de 2009), decayendo la cantidad y periodicidad de las mismas al año siguiente (tres reuniones entre febrero y diciembre de 2010)¹⁵. Ya en 2011, con el fin de sistematizar y discutir sobre los avances del diálogo a lo largo de dos años, se llevó a cabo el Seminario Internacional sobre Salario Mínimo, que contó además con el apoyo de la OIT. Pero finalmente el proceso no logró el cambio esperado en la política del Salario Mínimo, manteniéndose hasta la actualidad el mismo mecanismo de fijación y variación del salario mínimo en el país.

En octubre de 2011 y según decreto del Poder Ejecutivo N° 7460, se creó la Dirección de Seguridad Social y se instaló una Mesa de Diálogo Social Permanente interinstitucional y tripartita, que debería ayudar a la construcción de un Sistema de Seguridad Integral en Paraguay.

También en 2011, como resultado del proceso de diálogo abierto sobre diversos temas laborales desde la asunción del nuevo gobierno en 2008, se publicó el *Plan Nacional de Empleo 2011*¹⁶. Este documento buscó ser una sistematización de diversos temas puestos a consulta con actores sociales del mundo del trabajo, a través de talleres, reuniones de trabajo y mesas de diálogo en las cuales participaron representantes de sindicatos, empleadores y el gobierno. A más de presentar propuestas sobre temas específicos, resultados del diálogo tripartito, este documento hacía un fuerte hincapié en la necesidad de ahondar en el diálogo social como estrategia de resolución de conflictos y búsqueda consensuada de soluciones, proponiendo inclusive como una de sus "Estrategias de Desarrollo" un "Programa de desarrollo del diálogo social", cuyas acciones serían "el seguimiento y la evaluación del Acuerdo Nacional Tripartito de Trabajo Decente"; la elaboración de un "Programa de formación para la participación laboral"; y la instalación de un "Fondo concursable para el desarrollo de actores laborales y diálogo social", entre otros.

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

En efecto después de cuatro años de diálogo gobierno-empleadores-sindicatos durante el Gobierno Lugo y hasta su repentina conclusión con el juicio político del 22 de junio de 2012, muy pocos son los resultados concretos conseguidos en este ámbito, pudiendo citarse prácticamente solo la propuesta y posterior promulgación de ley de empleo juvenil elaborada por la Mesa de Empleo Juvenil; la firma del Acuerdo Tripartito "Programa Nacional de

¹⁵ Véase Bernis, Jorge Luis (2010): "Mesa de diálogo social sobre salario mínimo en Paraguay. Trayectoria de un debate y propuestas" en *OIT Notas* disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_178003.pdf

¹⁶ CIRI (2011): *Plan Nacional de Empleo 2011. Informe Final*. Elaborado en el marco del Proyecto "Programa de Preinversión BID 1143/OC-PR", PPN 29/2010, Contrato de Servicio N° 7496/2010 - CIRI

Trabajo Decente”; y la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que tras numerosos años de esfuerzos y reuniones conjuntas al fin vio la luz a finales de 2013¹⁷, es decir, ya fuera del período de gobierno de Fernando Lugo.

2.3. El diálogo social en la actualidad

Si bien durante el gobierno de Fernando Lugo se intentó dar un impulso sin precedentes al diálogo social en diferentes ámbitos sociales, vemos que en términos prácticos no se lograron muchos resultados tangibles con estas experiencias. De hecho, en el país existen pocos antecedentes de un diálogo exitoso, tanto en ese período como en el pasado. Los actores sociales no están acostumbrados a los ámbitos de debate y búsqueda de acuerdos, la fragmentación de los mismos en diversos grupos con intereses muchas veces hasta contradictorios dificulta el consenso, y la falta de institucionalización de mecanismos para aplicar soluciones consensuadas - si acaso se llegara a encontrarlas - se suma a todo lo anterior para hacer el panorama todavía más difícil. Además, la crisis política de 2012 dificultó aún más el diálogo social, cerrando abruptamente procesos que se habían abierto y estaban acumulando experiencia con no pocas dificultades, quedando en muchos casos el proceso virtualmente estancado.

Así, durante el Gobierno de Federico Franco, instalado luego del juicio político realizado a Fernando Lugo en junio de 2012, la única continuidad se dio en la discusión para la promulgación de la Ley que daría creación al Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social (MTESS), realizándose en mayo de 2013 reuniones tripartitas para discutir el proyecto de Ley, de la cual participaron representantes de las centrales sindicales, del sector empresarial y el gobierno, a más de técnicos de la OIT.

Como ya fue apuntado con anterioridad, en el período presidencial de Horacio Cartes (iniciado el 15 de agosto de 2013), y tras la realización de la huelga general impulsada por las centrales sindicales en marzo de 2014, se firmó un acta de compromiso entre el sector público y las centrales de trabajadores en la cual se acuerda el finiquito de la huelga y la apertura de 10 mesas temáticas de diálogo, a saber: 1) Política salarial y política de seguridad social; 2) Desarrollo social; 3) Creación de empleo y APP; 4) Salud; 5) Educación; 6) Transporte; 7) Pueblos originarios; 8) Vivienda; 9) Función pública; 10) Libertad sindical, contratación colectiva y derechos humanos. El carácter tripartito de las mesas será alcanzado una vez que el gobierno convoque a los gremios empresariales, lo que estaba previsto en el documento firmado.

En mayo de 2014, luego de algunas reuniones para la instalación oficial de instancias de diálogo social con el nuevo gobierno, el Ministro del Trabajo presentó el borrador del

¹⁷ El proceso que finalmente permitió la promulgación de Ley que crea el MTESS fue sin dudas largo y accidentado: La necesidad de contar con un Ministerio que se encargue de temas laborales era bandera del movimiento sindical desde la década de 1990, como se ha señalado anteriormente. Pero no será hasta 2009 - bajo gobierno Lugo - cuando a la Asociación de Abogados Laboralistas (AAL), con el auspicio y apoyo de la OIT, le es encomendada la elaboración de un anteproyecto de ley. Este documento base fue luego puesto a consideración de expertos de la OIT y actores tripartitos - gobierno, sindicatos, empleadores - y el texto final entregado al entonces presidente Fernando Lugo, quien lo remitió al congreso. Antes de su promulgación, bajo el gobierno de Franco, fueron llamadas nuevas mesas tripartitas de diálogo, como se apunta más adelante.

reglamento de la *Plenaria de Diálogo Social*, donde se definían, entre otros temas, el método de representación y la metodología de trabajo; elaborado según lo abordado en las discusiones previas y a partir de los consensos alcanzados. En esta plenaria tripartita, además del gobierno, empleadores y trabajadores, también estuvieron presentes organismos de cooperación y representantes de la OIT, dando lugar a un diálogo social laboral de carácter ampliado.

De esta manera, a partir del 27 de mayo de 2014, empezaron a instalarse las mesas y sub-mesas de diálogo de manera escalonada, siendo las primeras la de Seguridad Social, Desarrollo Rural. Les siguieron las de Creación de Empleo, Transporte y Conflictos, creada esta última con la finalidad de tratar temas urgentes, no tan estructurales o de políticas públicas, ya que estos serían tratados en las otras mesas.

En diciembre de 2014, en un informe elaborado por el MTESS, se detallaban las mesas y sub-mesas abiertas en el período comprendido entre mayo y diciembre de ese año, y la cantidad de reuniones llevadas a cabo por cada una de ellas, que detallamos a continuación.

Cuadro 1
Mesas y sub-mesas de diálogo abiertas entre mayo y diciembre de 2014

	Nombre de la Mesa	Primera Reunión	Cantidad de Reuniones
1	Conflictos	16.07.14	15
2	Transporte	19.06.14	15
3	Creación de Empleo Sub-mesas: a) Ley APP; b) Capacitación Laboral; c) Empleo Juvenil; d) Cualificación Profesional*; e) Desarrollo MIPYMES*	18.06.14	10
4	Política Salarial	10.07.14	5
5	Seguridad Social	27.05.14	15
6	Libertad Sindical, DD.HH, Convenios Colectivos	14.08.14	3
7	Desarrollo Rural	27.05.14	8
8	Función Pública	19.08.14	3
9	Salud	26.09.14	1
10	Vivienda	08.10.14	1
11	Educación	3.11.14	1
	* Sub-Mesas aún no instaladas a diciembre 2014		

Fuente: MTESS Paraguay. Diálogo Social Tripartito. Informe Diciembre 2014

Cabe mencionar que la administración Cartes tomó como uno de sus principales ejes de trabajo la reactivación del diálogo, realizando en marzo de 2015, por ejemplo, una capacitación sobre "Nuevas tendencias de diálogo Social" para todos los integrantes de las Mesas de Diálogo abiertas en el MTESS. Además, según un informe del MTESS de abril de 2015, en el período de un año se habían realizado 77 reuniones de mesas de diálogo, de las que participaron 22 instituciones del Gobierno con 40 representantes, 29 sectores empresariales con 53 representantes y 8 centrales sindicales con 48 representantes.

Posteriormente, en mayo de 2015, se reunió la Mesa de diálogo multisectorial para tratar el Proyecto de Ley de Lactancia Materna, con representantes de diferentes instituciones del Estado (MTESS, MEC, Secretaría de la Mujer, Secretaría de la Niñez y Adolescencia, Comisión de Género de la Cámara de Diputados, Comisión de Igualdad de Oportunidades), a más de representantes sindicales y de los empleadores. Así también, la Mesa de Diálogo sobre APP continuó reuniéndose durante 2015, llevándose a cabo las últimas reuniones registradas en junio y septiembre.

Si bien este nuevo impulso dado al diálogo es sin duda importante, llama la atención el desconocimiento total a toda experiencia de diálogo previa en el país, tanto que el Ministro del Trabajo había señalado en un medio de prensa, en marzo de 2015, que este gobierno había "instaurado un mecanismo *que no existía* en Paraguay, las mesas de Diálogo Social, que apunta a la solución de controversias y apunta al potenciamiento de una agenda temática que tenga un consenso entre empleadores, empleados y el Gobierno para el bien del país".¹⁸

Haciendo un repaso general de las mesas de diálogo abiertas desde la década de los 90 hasta la actualidad, es decir, en un período de más de 20 años, vemos que los temas de las mismas se han repetido una y otra vez, habiendo logrado - en la gran mayoría de los casos - escasos o ningún resultado. Así, si bien la política salarial fue objeto de discusión en mesas de diálogo ya en 1996, retomándose el tema entre 2009 y 2011 luego de nuevo en 2014, hasta ahora no hubo un cambio al respecto de esta temática. Mismo es el caso de la seguridad social, políticas de empleo y legislación laboral. A la vez, las declaraciones del actual Ministro de Trabajo (2015) sobre la "novedad" de la instalación de mesas de diálogo de la mano del gobierno de Cartes denota algo muy arraigado en la cultura política paraguaya: la falta total de conocimiento del trabajo de administraciones anteriores, el "borrón y cuenta nueva" que es puesto en marcha cada cinco años, dificultando aún más la acumulación de experiencias, conocimientos y capacidades que permitirían ir creciendo y avanzando como sociedad.

3. El diálogo social en Paraguay, una evaluación final

El diálogo social nacional ha tenido varios intentos de desarrollo durante estos últimos 25 años. A lo largo de este trabajo pudimos apreciar las muchas mesas que tuvieron lugar durante más de dos décadas, empezando por el Seminario Nacional sobre Diálogo Social y Tripartismo en el Paraguay llevado a cabo en 1994. Esta experiencia, a pesar de algunos que otros éxitos parciales, resultó ser sustancialmente un fracaso, no consiguiendo una concertación entre los actores involucrados, ni la efectiva identificación de soluciones

¹⁸ Véase <http://www.mtess.gov.py/index.php/noticias/queremos-un-ministerio-con-reglas-claras-y-transparentes>

compartidas y aceptadas sobre las varias problemáticas que afectaban y continúan afectando la sociedad, la economía y el mercado del trabajo en el Paraguay.

A partir de la citada mesa de diálogo instalada en San Bernardino en octubre de 1994 durante el Gobierno Wasmosy, continuando con el Consejo Tripartito de Diálogo instalado durante el Gobierno de Unidad Nacional del presidente González Macchi, con la expresa voluntad de “buscar soluciones para enfrentar los urgentes problemas socioeconómicos del país”; hasta llegar a las múltiples mesas de diálogo activadas durante el Gobierno Lugo, tales como la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil, la Comisión Nacional del Trabajo Infantil, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades, la Mesa de Diálogo Social Interinstitucional entre centrales sindicales y el Gobierno, entre otras; el diálogo social a nivel nacional fue por buena parte del periodo democrático uno de los temas principales de la agenda política nacional, pero sin llegar a concretar resultado alguno. Hasta en la actualidad, el Gobierno Cartes dio su aporte al proceso con la conformación en 2014 de la Plenaria de Diálogo Social, estructurada en 10 mesas temáticas de diálogo, pero también en este caso los resultados fueron escasos o nulos.

En este sentido hasta se podría valorar la coherencia del Gobierno Duarte Frutos (2003-2008) durante el cual no hubo ninguna experiencia de diálogo social nacional, en cuanto el mismo no creía en el diálogo con actores sociales sino en la gestión de los problemas sociales a través del debate parlamentario y el diálogo intra- e inter- partidario. Al respecto, por lo menos en este periodo no se dieron falsas esperanzas a los actores laborales (patronal y sindicatos) acerca de la voluntad del Gobierno de encontrar soluciones compartidas a través del diálogo y la concertación; una voluntad que muchas veces ha sido expresada en discursos altisonantes por parte de las autoridades públicas, pero que en la realidad nunca estuvo acompañada por comportamientos concretos y efectivos en este sentido.

De hecho, ninguno de los Gobiernos que se sucedieron en estas últimas dos décadas ha demostrado en los hechos concretos una actitud verdadera de buscar resolver los problemas sociales y económicos del país a través del diálogo, la concertación y la búsqueda de acuerdos compartidos entre diferentes actores políticos y sociales; y esto independientemente de las características y especificidad ideológica, política o de color de cada uno de estos gobiernos, que finalmente a la hora de la verdad han siempre actuado de la misma forma; es decir, sin reconocer a esos espacios de diálogo un poder efectivo para transformar en políticas de estado concretas los temas allí debatidos.

En este sentido, las mesas de diálogo que a lo largo de los años han sido instaladas en Paraguay nunca han respondido a una voluntad efectiva y real de los gobiernos de turno de impulsar una concertación nacional para la definición de decisiones compartidas entre los diferentes actores que sociales, y mucho menos ha demostrado la intención de debatir los problemas relacionados con el desarrollo económico y la realidad del trabajo y de la producción. En realidad las mesas de diálogo nacionales se han conformado debido exclusivamente a causas coyunturales, es decir: ya sea por pedidos expresos procedentes de diferentes ámbitos internacionales, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o los organismos sindicales transnacionales; o más sencillamente, como señala Céspedes (2000), con el objetivo de “desactivar” conflictos que estaban desenvolviéndose en el país, de manera así a evitar que los mismos pasaran a mayores, pero con la clara intención

que cuando estos finalmente fueran reabsorbidos las mesas de diálogo serían desactivadas antes de que pudieran producir cualquier tipo de resultado concreto.

Tanto es así que, como señala el Abog. Bernis (2003), mientras esas mismas mesas de diálogo se reunían supuestamente para definir y concertar decisiones fundamentales para el desarrollo económico y social del país, por fuera de ellas la “vida política” continuaba sin percatarse de su existencia, y temas que eran parte de la agenda de esas mesas eran debatidos y aprobados en el Parlamento o en otros ámbitos institucionales de manera totalmente independiente y muchas veces hasta en total contraste y oposición a lo que se estaba “consensuando” en estos espacios.

Eso ocurría porque de hecho en estos veinticinco años ningún gobierno se ha sentado en esas mesas de diálogo con la efectiva voluntad de dialogar, demostrando que la misma idea de “diálogo” y de “concertación” escapan a la comprensión de las autoridades de gobierno. La cultura política del Paraguay, inclusive luego de tantos años de democracia, sigue estando embebida de cultura autoritaria, herencia de las décadas de dictadura que ha vivido el país durante el siglo XX, donde se impuso la visión de una autoridad pública que está siempre “por encima” de todos los actores sociales y toda situación política, económica y social; y hasta en algunos casos, por encima de la misma ley.

Entonces, aunque el gobierno se encuentre obligado a participar de mesas de diálogo, mantuvo siempre – sin importar su color o posición ideológica – la misma postura de no encontrar acuerdos con los actores involucrados en las mesas, sino más bien de “escuchar” sus propuestas e ideas, para después retirarse a sus “oficinas” donde finalmente tomaría las decisiones que creyera más convenientes para el país.

Por eso es normal que participen de las mesas de diálogo autoridades sin efectivo poder decisorio, ministros o técnicos elegidos *ad hoc*, sin posibilidad concreta de definir acuerdos acerca de los temas en debate, y que participan con la clara y exclusiva misión de escuchar y referir lo debatido a la “más alta autoridad”.

Pero eso no es diálogo social. Es, como señalábamos en el título de esta sección, una suerte de “conversatorio” de alto nivel, un espacio de “catarsis” político-social sin ningún poder efectivo de tomar decisiones sobre los temas en debate. Su función es entonces exclusivamente poner en la mesa los temas de interés para que posteriormente la autoridad, específicamente la Presidencia de la República con sus asesores, tomen las decisiones que consideran más adecuadas de manera unilateral.

Por eso el diálogo social nacional, aunque tenga más de veinte años de vigencia en el país, nunca produjo resultado alguno, sencillamente porque de hecho nunca hubo realmente diálogo. Las autoridades de gobierno nunca participaron de una mesa de diálogo para consensuar acuerdos con los actores involucrados, sino que solamente van para escuchar quejas y propuestas, a tomar eventualmente en consideración, para impulsar luego ciertas políticas compatiblemente con su propia visión política y social; pero nunca para tomar decisiones concertadas y acordadas con los actores invitados a esa mesa.

De allí el fracaso constante y permanente de cada mesa de diálogo nacional instalada en el país desde 1994 hasta hoy; porque cuando los actores invitados se dan cuenta de que no hay

voluntad alguna de encontrar acuerdos compartidos y negociados empiezan lentamente a abandonar las mesas, primero participando esporádicamente y finalmente dejando de participar de manera definitiva. De esta manera estos espacios llegan a su fin sin resultado alguno y sin construir esa paz social y entendimiento global que estaban entre sus objetivos, sin aportar a la reducción de la conflictividad social en el país; conflictividad que debido a esto continúa manteniéndose siempre alta y permanente en el Paraguay.

Bibliografía

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

Bernis, Jorge Luis (2001) "Mesa de diálogo social sobre salario mínimo en Paraguay. Trayectoria de un debate y propuestas" en **OIT Notas**, en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_178003.pdf

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

Borda, Dionisio (2015) "Empresariado y transición a la democracia en el Paraguay" en Lorena Soler et al. **Antología del pensamiento crítico paraguayo contemporáneo**. Buenos Aires, CLACSO. Pp. 317-354

Céspedes, Roberto (2000) **Negociación colectiva, diálogo social, participación y formación profesional en Paraguay**. Montevideo, Cinterfor, en www.cinterfor.org.uy.

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

CDE (2009) **Anuario Laboral 2006**. Asunción, en www.cde.org.py

CIRD (2011) **Plan Nacional de Empleo 2011. Informe Final**. Elaborado en el marco del Proyecto "Programa de Preinversión BID 1143/OC-PR", PPN 29/2010, Contrato de Servicio N° 7496/2010 - CIRD

Coronel Prosman, Jorge (2014) **El movimiento Obrero**. Colección 60 años del Stronismo, N° 11. Asunción, El Lector/ABC Color

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

Farina, Bernardo Neri (2013) **Empresas & Empresarios. Paraguay 1870-2013**. Asunción, Álvaro Ayala Producciones

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

González Bozzolasco, Ignacio (2013) **El nuevo despertar. Breve historia del Movimiento Intersindical de Trabajadores del Paraguay (1985-1989)**. Asunción, Germinal/Arandurã

González Bozzolasco, Ignacio (2014) "Represión, cooptación y resistencia. El movimiento sindical paraguayo" en Carbone, Rocco/ Soler, Lorena (eds.) **Stronismo asediado: 2014-1954. Orden político/ sexualidades/ cuestión obrera/ ritualidades**. Asunción, Germinal/Arandurã Pp. 65-106

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

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

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

MTESS - Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social del Paraguay (2014) **Paraguay. Diálogo Social Tripartito**. Informe a diciembre de 2014

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

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

Rangel, Marta (2005) “Paraguay: Negociación colectiva e igualdad de género”, en Abramo, Laís y Marta Ragel (eds) **América Latina: Negociación colectiva y equidad de género**. Santiago, OIT. Pp. 221-254

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