

# GERMINAL

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

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

**Las tripartitas del Viceministerio del  
Trabajo. Un instrumento exitoso del  
diálogo social (Período 2000-2009)**

*Marcello Lachi*

**N. 17 - Junio 2013**

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



## **1. Introducción**

El diálogo social en el Paraguay se desarrolla a través de diferentes artistas: la contratación colectiva, las mesas de dialogo nacional, y las relaciones directas entre empresas/instituciones y sindicatos de trabajadores.

Con respecto a este último punto un método de dialogo social muy utilizado en el país y que con el tiempo se ha demostrado especialmente exitoso para resolver los conflictos laborales y sindicales, es aquello de las mesas tripartitas; es decir de las reuniones organizadas por el Viceministerio del Trabajo en las cuales participan, frente a los técnicos de este mismo Viceministerio que actúa como mediador, por un lado el empresario/autoridad pública y por el otro los representantes de los trabajadores de la empresa privada o institución pública involucrada, a fin de resolver a través del dialogo diferentes problemáticas cuales: las declaraciones de huelga, el incumplimiento de contratos colectivos, el despido injustificado de trabajadores, el incumplimiento de los derechos laborales y sindicales.

Este instrumento de diálogo social, más allá de su generalizado utilizzo, y como ya señalamos, de los importantes éxitos que estuvo cosechando a lo largo de los últimos años, resulta sorpresivamente escasamente estudiando por las ciencias sociales nacionales; debido a esto hemos considerado oportuno realizar el estudio que presentamos a continuación a fin de poder llenar esa grave carencia e impulsar una mayor atención por parte de la investigación política y social académica con respecto a este importante instrumento de negociación y resolución de la conflictividad laboral.

El trabajo que presentamos en su primera parte propone una evaluación histórica del instrumento de las mesas tripartitas; seguidamente pasa a analizar la realidad de los actores sociales que las realizan: la patronal, los sindicatos y el estado; y finalmente se centra en el análisis de la realidad de las mesas tripartitas, de sus desarrollo y de los resultados obtenidos durante la primera década del Siglo XXI (años desde 2000 a 2009). De esta manera el estudio realizado nos permitirá por primera vez proponer una representación suficientemente amplia y elaborada de lo que ha representado y continúa representando el instrumento de la mesa tripartita en el desarrollo del dialogo social en el Paraguay,

## **2. Antecedentes históricos**

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

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

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

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

De todos modos, igualmente, se mantuvo como “uso y costumbre” la práctica, por parte del Viceministerio del Trabajo, en caso de conflicto laboral colectivo, de llamar a conferencia

tripartita gobierno-sindicato-patronal, fundamentalmente a nivel de empresa o institución pública, para que mediante la mediación gubernamental los actores pudieran resolver el conflicto instalado o promover la negociación colectiva.

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

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

En este sentido las mesas tripartitas han asumido en Paraguay un rol importante en el ámbito del desarrollo del diálogo social entre gobierno, empleadores y sindicatos, volviéndose uno de los instrumentos más aceptados y más efectivos para la búsqueda de acuerdos y la resolución de los conflictos entre los actores laborales.

Y aunque por la misma naturaleza de este instrumento, que tiene un alcance limitado exclusivamente al nivel básico del diálogo, es decir al nivel de las empresas o instituciones públicas específicas, no ha permitido a las mesas tripartitas volverse un elemento efectivo de impulso del diálogo social a nivel nacional, igualmente su constante utilización ha permitido conservar y desarrollar aquellos elementos de confianza entre actores laborales que son el sustento necesario e imprescindible para impulsar este tipo de diálogo.

### **3. Los actores de las mesas tripartitas**

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

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

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

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

A partir de la huelga de 1958 el gobierno interviene la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT) – que desde entonces se transformará en el brazo corporativo del régimen – inmovilizando al movimiento sindical y convirtiéndolo en un actor subalterno. Formar sindicatos fuera del control de esta central oficialista era prácticamente imposible, tanto que desde su creación en 1951 hasta 1979, a parte esporádicas experiencias inmediatamente reprimidas por el gobierno (como la Confederación Cristiana de los Trabajadores CCT en los años sesenta) prácticamente la totalidad de los sindicatos existentes se encontraban

agremiados en la CPT, al ser la única central de trabajadores del país reconocida legalmente (Barboza, 1995: 71).

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

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

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

Así, con la recuperación de las libertades públicas y los cambios introducidos por la nueva Constitución Nacional, se incrementa de manera exponencial el número de trabajadores sindicalizados: en 1987 se encontraban organizados 20.815 asalariados del sector privado, número que se eleva hasta 120.000 en 1997, comprendiendo mayoritariamente a asalariados

---

<sup>1</sup> El grupo de los 9 se conformó a finales de la década de 1970 y estaba compuesto por la Federación de Trabajadores Bancarios (FETRABAN), el Sindicato de Trabajadores de la Construcción (SINATRAC), el Sindicato Nacional de Obreros Metalurgicos (SINOMA) el Sindicato de Empleados y Obreros del Comercio (SEOC) el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP). El sindicato de Trabajadores de Paresa (SINTRAPARESA), la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP), entre otros.

del sector privado y público (Céspedes, 2000: 19). Pero el salto más importante en cuanto a sindicalización se dio, sin lugar a dudas, en los primeros años de la transición: la afiliación sindical se incrementó en 82,6% entre 1988 y 1990, para volver a descender de manera notoria en los años siguientes (Rangel, 2005: 222).<sup>2</sup>

A pesar de que las organizaciones sindicales seguían siendo bastante débiles, principalmente debido a luchas internas y prácticas antisindicales aún existentes, la particular situación política y coyuntural les permitió alcanzar importantes logros. La promulgación del nuevo Código Laboral en octubre de 1993 es un indicador importante, pero más aún lo es la huelga general del 2 de mayo de 1994, 36 años después de la última huelga general declarada en 1958.

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

Tras un año del éxito de la huelga de 1994, las centrales sindicales llamaron a repetir la experiencia. Pero a diferencia del año anterior, esta vez la carencia de preparación para la huelga fue notoria, contando además con una cobertura de prensa muy inferior en comparación con lo que había sido exactamente un año atrás, lo que no ayudó para nada. Todo ello fue desestimulando al movimiento sindical, que ante el anuncio del gobierno de un

---

<sup>2</sup> Hay que señalar que más allá que el incremento resultó notable, en el 1988 en el Paraguay existía un movimiento sindical relativamente reducido por lo que se refiere al número de afiliados; en efecto nunca la incidencia de los trabajadores sindicalizados sobre la totalidad de los trabajadores urbanos fue muy alta en el país, tanto que una estimación posterior, de 1997, se señalaba una sindicación de solo el 9% de la PEA urbano (Céspedes, 2000: 19).

reajuste salarial del 15% (todavía muy inferior a lo reclamado por los trabajadores) decidió levantar la medida de fuerza. Esta fue ya una señal de debilidad del movimiento sindical, que además fue sumando descontentos ciudadanos, ya que luego del aumento salarial se dio un aumento mucho mayor en las tarifas de los servicios básicos, que llevó a que la ciudadanía vea como principales responsables de esta situación a los trabajadores organizados. De todas maneras la huelga general terminó realizándose en el mes de septiembre, contando también con un acatamiento elevado, pero ya sin el mismo entusiasmo y apoyo que había tenido la huelga de 1994.

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

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

En cuanto a la participación de la mujer en este proceso, debe apuntarse que si bien la historia sindical paraguaya registra participación femenina desde comienzos del siglo XX, el acceso a puestos de dirección sindical, hasta hoy, es mucho más difícil para mujeres que para hombres. De igual manera, en 1990, el índice de participación femenina (sólo el 19% de las mujeres trabajadoras se encuentran sindicalizadas) sigue siendo bastante inferior al de los hombres (34% de trabajadores hombres forman parte de un sindicato), identificándose entre las causas

de esta situación el difundido estereotipo cultural de que las acciones organizativas y políticas corresponden a los hombres, además de la sobrecarga de tareas que implica para las mujeres combinar tareas productivas y reproductivas (Rangel, 2005: 223)

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

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

A partir de esta realidad, el nivel de sindicalización entre los asalariados fue bajando mientras que, paradójicamente, la cantidad de centrales sindicales se mantiene alta hasta hoy (CUT, CUT-A, CPT, CNT, CGT, CONAT, CESITP<sup>3</sup>), clara señal de la debilidad y disgregación actual del movimiento sindical, más aún considerando la existencia de algunos sindicatos de gran tamaño (sobre todo en el sector público) que no están afiliados a ninguna de ellas.

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

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

---

<sup>3</sup> Siglas para: Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Central Unitaria de Trabajadores – Auténtica (CUT-A), Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), Central Nacional de Trabajadores (CNT), Central General de Trabajadores (CGT), Confederación Nacional de Trabajadores (CONAT), Central Sindical de Trabajadores del Paraguay (CESITP, ex Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo, CESITEP).

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

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

Otro problema que obviamente repercute en el logro de consensos con otros actores y dentro del mismo sector sindical es el de la multiplicidad de centrales sindicales. Esto es identificado por diferentes actores entrevistados, principalmente por el actor gobierno pero también por los mismos trabajadores. Así por ejemplo, desde el gobierno se afirma que se hace muy difícil que para reuniones tripartitas a nivel nacional estén presentes representantes de las 7 centrales sindicales, y si están, que primeramente lleguen a un acuerdo entre ellas, por lo que muchas veces no pueden ser consideradas como interlocutores válidos.<sup>4</sup> Además conviene agregar el descreimiento actual de las centrales sindicales entre los trabajadores, lo que dificulta aún más que las mismas puedan llegar a un acuerdo que satisfaga a los trabajadores a quienes dicen representar, como hemos podido observar en entrevistas realizadas a trabajadores del sector privado industrial y empresas del Estado.

## **3.2 Organizaciones de empleadores**

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

En los inicios del período dictatorial el empresariado estaba conformado por tres grupos distintos no precisamente articulados entre sí. Por un lado, estaban las sociedades de capital extranjero dedicadas a las explotaciones extensivas de bosques y a la ganadería; por el otro,

---

<sup>4</sup> Abog. Filemón Delvalle, Director del Trabajo. Entrevista realizada el 8 de febrero 2010

estaban las empresas unipersonales vinculadas a la oligarquía terratenientes y ocupadas principalmente en las explotaciones forestal-ganaderas; y por último, las empresas comerciales e industriales asociadas a la pequeña burguesía nacional y vinculadas al mercado doméstico (Barboza, 1995: 106).

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

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

Pero, este auge de empresas financieras, constructoras, agroexportadoras y ganaderas contrasta notablemente con el sector industrial, más tradicional, relegado por el régimen Stronista (Barboza, 1995: 108). Los principales aliados del régimen autoritario fueron los grandes productores y acopiadores agropecuarios – beneficiados a través de concesiones gratuitas de grandes extensiones de tierra y medidas de facilitación de créditos y exoneraciones impositivas –, los importadores – a través de una apertura comercial *sui generis* y tasas de cambio favorables – y los contratistas del Estado – monopolio de rentas importante a través de la construcción de Itaipú. Es en este período en el que nacen las históricas relaciones gobierno-empresarios-grupos de poder económico (Masi, 2006: 21).

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

### **3.2.2 Transición y democracia**

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

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

La gran influencia ejercida por el sector empresarial pudo notarse a inicios de la década de 1990, específicamente en el marco de la aprobación del largamente debatido Código Laboral. Así por ejemplo, cuando éste contaba ya con media sanción obtenida en la Cámara de Diputados, fue retirado por el entonces presidente Andrés Rodríguez, quien lo sustituyó por otro alineado a las exigencias empresariales (eliminación del salario mínimo, privatización de la seguridad social, eliminación de la estabilidad laboral a los diez años, entre otras). Si bien

el congreso finalmente rechazó el nuevo proyecto, el presidente hizo un último intento dando su veto total y absoluto al código antes de concluir su mandato, aunque no consiguió su objetivo ya que bajo la presidencia de Juan Carlos Wasmosy el Código Laboral fue finalmente aprobado.

Si bien es cierto que también este sector se encuentra estructurado de manera inorgánica y que su característica principal es la individualidad – tanto a nivel de empresas de una misma rama como a niveles superiores – puede asegurarse que se trata de un sector claramente dominante (Barboza, 1995: 101-102) que aún mantiene ciertas prerrogativas que poseía durante el stonismo.<sup>5</sup>

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

### **3.3 El Estado**

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

El Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) fue creado en 1948 (por Decreto N° 15.519 que reglamenta la Ley n° 15, del 13.08.48), eliminando así al Departamento Nacional del Trabajo que dependía del Ministerio del Interior. Desde entonces, la Dirección del Trabajo pasa a depender del MJT, que presenta una dualidad de funciones: por un lado se ocupa de la Justicia

---

<sup>5</sup> Véase CDE, Informativo Laboral N° 80, agosto de 1993

– centros penitenciarios – y de los registros del Estado Civil de las personas; y por el otro, se ocupa de las relaciones de trabajo y la seguridad social, careciendo ambas Subsecretarías de autonomía presupuestaria y siendo la última citada la que menos porcentaje del presupuesto destinado al MJT recibe<sup>6</sup>.

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

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

Si bien ya hace algunos años, debido a la ola flexibilizadora de las relaciones de trabajo imperante, se ha puesto en tela de juicio la tradicional función asignada al derecho administrativo del trabajo de controlar el cumplimiento de las normas mínimas establecidas por las leyes vigentes y de ejercer el rol de árbitro en los conflictos colectivos, la Constitución Nacional y el Código Laboral (Ley 213/93) mantienen esta función de *policía laboral* asignada a la autoridad administrativa del trabajo (Barboza, 1995: 115-116).

---

<sup>6</sup> El Viceministerio del Trabajo en el 2010 recibió un presupuesto de Gs. 13.144.604.900, siendo esto equivalente al 5,1% del presupuesto global del Ministerio de Justicia y Trabajo y al 0,08% del Presupuesto anual del conjunto del poder Ejecutivo. En el 2007 el presupuesto del VMT era de Gs. 6.081.478.422, es decir el 4% del presupuesto total del MJT que sumaba en ese entonces Gs.153.700.922.872.

Así por ejemplo dentro de la Dirección General del Trabajo se encuentra el Área de Inspección, encargada de exponer los hechos comprobados ante una denuncia o petición empresa de trabajadores de realización de la inspección. Los encargados de evaluar los casos son únicamente los inspectores, y el hecho de haberse comprobado numerosos casos de corrupción entre ellos deja en relieve el grave problema de este departamento.<sup>7</sup>

Según declaraciones de autoridades del VMT a la prensa, considerando que teóricamente debería existir un inspector por cada 35 mil trabajadores – relación según la cual el VMT debería contar actualmente con 237 inspectores<sup>8</sup> - el número de inspectores es insuficiente para realizar los trabajos de inspección – en 2009 se señalaba la existencia de alrededor de 40 inspectores para todo el país, funcionando el servicio exclusivamente en Asunción, y a través de la entrevista realizada al Director del Trabajo en febrero de 2010 pudimos constatar que actualmente sólo hay 30 – y el nivel de formación de los mismos tampoco es el adecuado. Como inspectores se encuentran sólo en la capital del país, deben trasladarse hasta otras localidades para realizar las inspecciones, por lo que fiscalizaciones en ciudades distantes de la capital pueden resultar casi anecdóticas, mereciendo inclusive espacios en prensa<sup>9</sup>. En este marco, el 15 de octubre de 2008 se instaló la Junta Consultiva de la Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad Ocupacional, constituyéndose como instrumento coadyuvante en la actividad de inspección del trabajo. Se previó además una constante capacitación de los inspectores a través de un convenio con el Gobierno de España.

También se ha indicado que la actividad de inspección es muy reducida y que produce escasos resultados, ya que las infracciones a la normativa laboral aunque tengan sanciones pecuniarias relevantes, muy raramente son pagadas por los empresarios, que recurren inmediatamente al tribunal de apelación del foro laboral y sucesivamente hasta la Corte

---

<sup>7</sup> En 2009, 6 inspectores fueron puestos a disposición de la Dirección de Recursos Humanos del MJT luego de haber sido filmados recibiendo coimas para no denunciar irregularidades en empresas inspeccionadas. Véase diario Última Hora del 4 de marzo de 2009 y diario La Nación del 30 de marzo de 2009. Para más casos: Última Hora y ABC, 27 de agosto 2009

<sup>8</sup> Véase Diario Última Hora del 23 de abril de 2009

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

Suprema dando el vía a un proceso que puede durar 2-3 años y que muy raramente llega a concluirse, porque a través diferentes “chicanerías” los abogados de los empresarios consiguen las extinciones de las causas sin ninguna resolución en contra de sus asistidos.

Según declaraciones de autoridades del Viceministerio, si el empleador pretende impedir una inspección lo puede hacer y no recibe ninguna sanción por eso, lo que los obliga a recurrir a trámites judiciales que son lentos. No existe programación de la visita de los inspectores, sólo visitan empresas sobre las que hay denuncias. Una gran limitación señalada en estudios previos y confirmada por las autoridades es la falta de viáticos para realizar inspecciones, cuestión que recién se planteó en el presupuesto del año 2010. En cuanto a vehículos, históricamente el Área de Inspección nunca había contado con uno, por lo que la adquisición de una camioneta en enero de 2010 para fiscalizaciones en todo el territorio nacional fue considerada como un importante – aunque obviamente limitado – avance en este departamento.<sup>10</sup>

Aunque según declaraciones de las actuales autoridades de la institución la misma esté mejorando de a poco, algunos dirigentes sindicales siguen sintiendo un cierto recelo o inclusive mantienen una percepción negativa sobre el tema de las inspecciones. Algunos siguen relacionándolas mucho con actos de corrupción, como puede verse en una declaración hecha por un trabajador industrial: “Cuando venían a hacer inspecciones la patronal se oponía a que los dirigentes sindicales participen como veedores, y finalmente los inspectores aceptaban asentar en las actas que todo estaba bien, que no había ningún problema.” Misma opinión, aunque más anclada al pasado y con esperanzas de que haya cambiado presentó un profesional que investigaba sobre estos temas: “La fiscalización de los conflictos, los arreglos que había entre los fiscalizadores y las empresas, eso era cosa común allí dentro del VMT. Yo espero que eso haya cambiado.”<sup>11</sup> Por su parte, un representante de una de las centrales sindicales apuntó más bien al problema estructural del VMT: “El VMT no tiene las armas necesarias para apretar fuerte al empresariado, no son policías de cumplimiento de leyes.”<sup>12</sup> Esta situación es reconocida por las autoridades del VMT, como nos señalaron directamente

---

<sup>10</sup> Véase Última Hora y ABC del 20 de enero 2010

<sup>11</sup> Entrevista realizadas en el marco de esta investigación, en febrero de 2010.

<sup>12</sup> Entrevista realizadas en el marco de esta investigación, en febrero de 2010.

durante una entrevista “Nosotros entendemos que estructuralmente está mal diseñado el VMT, hay superposición de funciones, alto índice de corrupción, existen funcionarios sin capacitación, existe una autoestima muy baja en los funcionarios que hace que sean fácilmente corrompibles, los salarios son muy bajos, y además existe una desorganización administrativa que de a poco estamos reorientando.”

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

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

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

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

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

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

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

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

Abundan ejemplos de resultados de procesos de diálogo liderados por el VMT que quedan en “solicitar al Poder Ejecutivo...”, sin que los representantes del mismo Poder Ejecutivo presentes puedan asumir esa tarea. Además, se dan otros casos en los que mientras se discutía de algo en las mesas de diálogo, el poder legislativo o el ejecutivo ya se encontraban

sancionando y promulgando leyes, desconociendo el proceso que a otras instancias se estaba dando (Bernis, 2003: 30).

También en el caso de la SFP se puede citar el caso del dialogo 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 decisional, ha limitado fuertemente en estos años la posibilidad de concertar grandes acuerdos nacionales tripartitos en el país; en cuanto la mesas de dialogo instaladas se trasformaban indefectiblemente no en mesas de negociación donde encontrar soluciones compartidas, sino en espacios de “debate abierto” donde discutir sin concretar, situación esta que finalmente hacía perder rápidamente el interés de los actores sociales en su participación frente a la definitiva ausencia de algún tipo de resultados que podía concretarse en estas.

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

#### **4. Las mesas tripartitas del VMT en la primera década del Siglo XXI (2000-2009)**

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

El primer dato que vamos a presentar en el cuadro 1 se refiere a la cantidad de tripartitas realizadas anualmente a partir del año 2000 hasta el año 2009, de manera a verificar su incidencia y evolución en el diálogo entre los actores laborales.

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

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

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

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

**Cuadro 1**  
**Evolución de las reuniones tripartitas (Desde 2000 hasta 2009)**

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

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

Los datos del cuadro 1, además de señalarnos cómo ha evolucionado en estos últimos diez años la utilización de las mesas tripartitas como instrumento de resolución de los conflictos laborales y su incidencia sobre el conjunto de la estructura empresarial activa en el país; también nos han permitido verificar su importancia como instrumento de diálogo social frente a los CCCT, en cuanto mientras estos últimos han demostrado tener una incidencia en las empresas con más de 20 trabajadores de solamente el 2,7%, las tripartitas han demostrado tener por su parte una incidencia por lo menos 6 veces superior que la de los CCCT.

## **5. Resolución de conflictos mediante las mesas tripartitas del VMT**

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

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

En el cuadro 2 analizamos el dato de la comparecencia de los actores, su porcentaje sobre el total de los llamados realizados y finalmente el nivel de resolución de los conflictos que se da cuando las mesas tripartitas se desarrollan gracias a la presencia de los actores laborales citados.

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

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

## Cuadro 2

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

Año	Comparecencia	%	Solucionado	%	No solucionado	%
2000	251	71,1%	191	76,1%	60	23,9%
2001	251	70,9%	192	76,5%	59	23,5%
2002	191	68,7%	133	69,6%	58	30,4%
2003	150	57,5%	105	70,0%	45	30,0%
2004	113	55,4%	85	75,2%	28	24,8%
2005	152	66,7%	121	79,6%	31	20,4%
2006	121	63,0%	92	76,0%	29	24,0%
2007	129	52,7%	109	84,5%	20	15,5%
2008	164	51,7%	133	81,1%	31	18,9%
2009	221	51,0%	172	77,8%	49	22,2%
<b>Promedio década</b>	174	60,9%	133	76,6%	41	23,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

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

Otro dato que consideramos interesante analizar se refiere a cuál ha sido el actor laboral que más ha determinado el creciente nivel de llamados a mesas tripartitas dejados sin efecto por su incomparecencia. En el cuadro 3 podemos verificar la cantidad de tripartitas que cada año no tuvieron lugar debido a la ausencia de uno de los actores laborales y quién ha sido el actor laboral mayormente responsable de esta situación.

En este sentido del cuadro se evidencia claramente que ha sido siempre el actor empleador el que más responsabilidad ha tenido en que los llamados a mesas tripartitas realizadas por el VMT no se concretaran por incomparecencia; pero más aún se puede visualizar cómo en los últimos tres años esta responsabilidad ha crecido notablemente, dado que coincidentemente con el incremento de los llamados a tripartitas realizados por el gobierno, la responsabilidad

de la patronal en la no concreción de éstas por incomparecencia creció hasta superar el 94% del total, tanto en el 2008 como en el 2009.

**Cuadro 3**  
**Evolución de la incomparecencia por actores en las reuniones tripartitas**  
**(Desde 2000 hasta 2009)**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

## 6. Impacto de las Mesas tripartitas en los conflictos laborales

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

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

En el cuadro 4 podemos ver el dato porcentual, desagregado con respecto al total anual, de los llamados a tripartitas realizados por el VMT según la rama económica de referencia. En el cuadro, a parte las tres ramas clásicas del sector privado (comercio, servicios e industria), se ha incluido una cuarta rama, los transportes, que de hecho son parte de los servicios, pero que por su incidencia notable entre las tripartitas realizadas, el mismo VMT considera importante evaluar de manera separada.<sup>13</sup>

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

Después del transporte la otra rama que presenta un porcentaje de incidencia muy importante dentro del total de tripartitas realizadas en el año es el Estado, que representa alrededor del

---

<sup>13</sup> Hay que señalar que la rama transporte identifica casi exclusivamente el transporte terrestre, y generalmente se refiere a las empresas de transporte colectivo urbano y extraurbano de personas.

30% del total y que aumentó su participación sobre el total de las tripartitas en los últimos años. También la industria aparece con un importante incidencia sobre el total anual, quedándose siempre alrededor del 20%, un dato que demuestra que el diálogo social en esta rama se mantuvo siempre activo y vivaz.

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

**Cuadro 4**  
**Evolución de las reuniones tripartitas por rama económica**  
**(Desde 2000 hasta 2009)**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

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

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

Los datos del cuadro 5 confirman fehacientemente lo que ya hemos señalado en el cuadro anterior; la incidencia de llamados a tripartitas en la rama del comercio resulta absolutamente ínfima con respecto a la cantidad de empresas existentes en esta rama, con un porcentaje de incidencia que va del 1% al 3%; también en los servicios el nivel de incidencia es muy bajo con datos bastante similares a aquéllos registrados en el comercio. En la industria, en cambio, el porcentaje de incidencia es bastante mayor y sobre todo resulta estar en claro crecimiento desde el 2006 hasta el 2009, casi triplicándose; resulta en una demostración de que entre las tres ramas económicas clásicas del sector privado, es en la industria donde el diálogo social entre actores laborales resulta ser más activo y efectivo.

Como ya se ha apuntado anteriormente, la rama del transporte es aquélla donde las mesas tripartitas tienen una utilización masiva para la resolución de los conflictos laborales, dado que su nivel de incidencia con respecto a la cantidad total de empresas del sector siempre estuvo alrededor del 50% y en el 2009 hasta subió al 67%. Mismo discurso para el sector público, donde además desde el 2004 hasta el 2009 el nivel de llamados a mesas tripartitas con respecto al número de empresas/instituciones públicas existentes estuvo creciendo de manera exponencial, triplicando sus valores.

**Cuadro 5**  
**Incidencia de las reuniones tripartitas por rama económica según cantidad de empresas (Desde 2003 hasta 2009)**

<b>Año</b>	<b>Comercio</b>	<b>Servicios</b>	<b>Industria</b>	<b>Transporte</b>	<b>Estado</b>
<b>Empresas</b>	<b>816</b>	<b>886</b>	<b>499</b>	<b>173</b>	<b>195</b>
<b>2003</b>	1,3%	5,8%	9,8%	50,3%	32,3%
<b>2004</b>	1,1%	3,7%	8,4%	43,4%	24,6%

<b>2005</b>	0,7%	3,7%	7,6%	55,5%	26,7%
<b>2006</b>	0,2%	2,4%	7,8%	43,4%	28,2%
<b>2007</b>	1,1%	3,2%	12,0%	56,6%	41,0%
<b>2008</b>	3,2%	3,3%	14,2%	57,8%	46,7%
<b>2009</b>	2,2%	6,7%	19,6%	67,1%	72,8%
<b>Promedio</b>	<b>1,4%</b>	<b>4,1%</b>	<b>11,3%</b>	<b>53,4%</b>	<b>38,9%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

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

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

Igualmente los datos del cuadro 6 nos permiten verificar como, más allá del importante incremento de llamados a tripartitas que se ha registrado desde 2007 hasta 2009, la incidencia de las causas de esos llamados no se ha modificado sustancialmente, quedándose los relacionados con huelgas alrededor de un 12-15% y las otras causas alrededor de un 85-88%.

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

**Cuadro 6**  
**Causales de las reuniones tripartitas**  
**(Desde 2000 hasta 2009)**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

## 7. Los tripartitas durante el Gobierno Duarte Frutos y durante el Gobierno Lugo

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

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

Si miramos el cuadro 7, que compara la cantidad de llamados a mesas tripartitas hechos durante los dos últimos periodos de gobierno, en función de la duración (en meses) de los mismos, se nota con mucha claridad que durante el actual gobierno hubo un crecimiento sostenido de los llamados a mesas tripartitas, con un promedio mensual que ha pasado desde 18,5 llamados que se hacían durante el Gobierno Duarte Frutos a las 37,5 llamados que se están haciendo durante el actual periodo de gobierno; es decir, poco más del doble con respecto al periodo de gobierno anterior.

**Cuadro 7**  
**Llamados a mesa tripartitas durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo**

<b>Gobierno</b>	<b>Duración</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Promedio mensual</b>
Gobierno Duarte Frutos	60 meses	1.111	18,5
Gobierno Lugo	17 meses	638	37,5
Porcentaje de crecimiento			+ 102,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

El notable incremento en los llamados a tripartitas, en verdad, ha sido en parte determinado por una reducción sensible en el nivel de comparecencia de los actores a las mismas, como es

visible en el cuadro 8; en efecto si durante el Gobierno Duarte Frutos los actores respondían positivamente a casi el 60% de los llamados realizados por el Viceministerio del Trabajo, durante el Gobierno Lugo, el nivel de comparecencia de los actores a las tripartitas ha bajado sensiblemente, reduciéndose al 50% de los llamados realizados, en gran medida y como vimos anteriormente en el cuadro 3, por un mayor ausentismo del actor patronal a las mismas.

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

**Cuadro 8**  
**Comparecencia y nivel de resolución positiva de las mesas tripartitas durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo**

<b>Gobierno</b>	<b>Compa- recencia</b>	<b>%</b>	<b>Solucio- nado</b>	<b>%</b>	<b>No solu- cionado</b>	<b>%</b>
Gobierno Duarte Frutos	654	58,9%	511	78,1%	143	21,9%
Gobierno Lugo	321	50,3%	254	79,1%	67	20,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

Aunque haya bajado el nivel de comparecencia de los actores laborales en las mesas tripartitas llamadas por el VMT durante el nuevo periodo de gobierno, esto no ha influido más que reducidamente sobre el incremento importante registrado desde agosto 2008 en la utilización de esta herramienta de resolución de los conflictos laborales; en efecto, como podemos verificar en el cuadro 9, aunque considerando solamente las mesas tripartitas efectivamente realizadas (con comparecencia), durante el actual periodo de gobierno éstas tuvieron un crecimiento del 73% con respecto al periodo anterior.

**Cuadro 9**  
**Tripartitas efectivamente realizadas durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

Igualmente, como es visible en el cuadro 10, durante el actual periodo de Gobierno creció de manera exponencial también el nivel de solución positiva de los conflictos a través de las mesas tripartitas. Efectivamente, frente al promedio mensual de 8,5 tripartitas con éxito concretadas durante el Gobierno Duarte Frutos, se pasó al promedio mensual de 15 tripartitas exitosas durante el gobierno Lugo; es decir un crecimiento en la cantidad de las tripartitas con solución positiva superior al 75% entre los dos periodos de gobierno.

**Cuadro 10**  
**Tripartidas solucionada positivamente**  
**durante los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del VMT

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

## **Bibliografía**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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