

# El diálogo social tripartito en Paraguay:

## 25 años de intentos y escasos éxitos <sup>★</sup>

Fecha de recepción: 10 de junio de 2016

Fecha de aprobación: 16 de agosto de 2016

**Resumen:** El diálogo social tripartito, entendido como un modo de reducir la conflictividad social y laboral a partir de la negociación y el diálogo constante, puede asumir diferentes modalidades y niveles. En este artículo se analiza el diálogo a nivel nacional en Paraguay a partir de una reconstrucción histórica de su trayectoria en el periodo democrático (a partir de 1989). En el texto se presenta una caracterización de los actores involucrados – gobierno, organizaciones sindicales y patronales – y luego se analizan las diferentes experiencias de diálogo nacional, teniendo en cuenta sus temáticas, procesos y resultados concretos. Se prioriza en el análisis el rol del Estado como actor impulsor del diálogo, y se constata

\* Este trabajo es parte de un estudio más amplio sobre el diálogo social y el tripartismo en el Paraguay, realizado por el Centro de Estudios Germinal con el apoyo de la oficina OIT en Paraguay.

### Marcello Lachi

Cientista político con maestría en Historia política. Director del Centro de Estudios y Educación Popular Germinal. Fundador y actual director de la revista paraguaya de estudios políticos contemporáneos Novapolis. Docente investigador por la Universidad Nacional de Pilar. Ha sido consultor por BID, Banco Mundial, PNUD, OIT. Ha publicado como compilador «Insurgentes» (2004) y «Perspectivas Constitucionales» (2006), este último en colaboración con Daniel Mendonca. Italiano, reside en Paraguay desde 1997.

### Raquel Rojas Scheffer

Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Humboldt de Berlín, Especialista en Desarrollo Social por FLACSO-Paraguay y Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Asunción.

que más que experiencias de diálogo, en estos años de democracia se han abierto espacios de intercambio de opinión que no tienen una verdadera incidencia en la marcha del país.

**Palabras clave:** diálogo social tripartito – mundo laboral - tripartismo – sindicatos - democracia

**Abstract:** The tripartite social dialogue is an instrument for reducing social and labor unrest through constant negotiation and dialogue, and it can take different forms and levels. This article describes the tripartite dialogue at a national level in Paraguay, presenting a historical reconstruction of its development in the democratic period (since 1989). The text presents a characterization of the actors that take part in the dialogue - government, trade unions and employers' organizations - and then an analysis of the different national dialogue experiences, taking into account the subject of the dialogue, the process, and its concrete results. The role of the State as a driver actor is prioritized in the analysis, and one of the conclusions is that in all these years of democracy far from real dialogue experiences, the government only called for an exchange of opinion that have no real impact on the progress of the country.

**Keywords:** tripartite social dialogue - labor - tripartism – trade unions - democracy



## Introducción

El diálogo social tripartito –entre gobierno, organizaciones sindicales y patronal– es considerado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) un componente esencial para que mediante la negociación y el debate constante y permanente entre los actores se puedan evitar, o por lo menos reducir sensiblemente, los conflictos sociales y laborales, permitiendo encontrar soluciones compartidas a problemas existentes, en pos del interés colectivo y de la paz social.

Sin embargo no siempre el diálogo social, aunque se haya instalado, consigue dar los frutos esperados. Tal es el caso de Paraguay, donde el diálogo social, más allá de haberse iniciado formalmente ya a partir de la vuelta del régimen democrático, en casi 25 años de vigencia no obtuvo más que resultados insignificantes, y no a la altura de las esperanzas puestas en el mismo.

En este artículo se realiza una reconstrucción histórica del diálogo social a nivel nacional en el Paraguay durante el periodo democrático (a partir de 1989), identificando tanto las características de los actores que lo han impulsado en el país (la patronal, los sindicatos y el gobierno), como los

espacios concretos donde el mismo se ha desarrollado en este cuarto de siglo, así como los resultados concretos que finalmente esta experiencia produjo en este amplio lapso de tiempo.

## 1. Los actores del diálogo social

### 1.1. Los sindicatos

Después de que el régimen dictatorial del Gral. Stroessner (1954-1989) haya aniquilado casi totalmente el movimiento sindical paraguayo, que solo en la etapa final de éste (a partir de 1985) pudo en parte revitalizarse gracias a la conformación del Movimiento Intersindical de Trabajadores – MIT (Bozzolasco, 2014 y Coronel Prosman, 2014); con la vuelta de la democracia las organizaciones sindicales empezaron a reorganizarse rápidamente, volviéndose en breve tiempo un actor social relevante.

Además de la central «oficialista», la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), atada al Gobierno durante el régimen dictatorial, con la llegada de la democracia dos nuevas centrales empezarán a asumir una presencia relevante como actores sociales: la Coordinadora Nacional de Trabajadores (CNT) de inspiración católica, que se constituirá como Central a partir de ese mismo año, y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) que es fundada por los sectores laborales que se habían agrupado en el MIT (Céspedes, 2009).

A pesar de esta incipiente fragmentación, el movimiento de los trabajadores se demostró enseguida como un actor relevante del nuevo régimen democrático, jugando un importante rol en las elecciones municipales de Asunción de 1991, consiguiendo su candidato la victoria como intendente de la capital y logrando que representantes del movimiento de los trabajadores lograran convertirse en Convencionales Constituyentes<sup>1</sup> (Gómez Romero, 2013), lo que repercutió en una nueva Constitución con muchas más garantías de orden laboral, siendo resaltante el hecho de permitir la sindicalización, contratación colectiva y huelga en el sector público.<sup>2</sup>

Con la recuperación de las libertades públicas y los cambios introducidos por la nueva Constitución Nacional, se incrementó de manera exponencial el número de trabajadores sindicalizados, tanto que mientras en 1987

---

1 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.

2 Derechos previstos en la nueva Constitución Nacional de 1992, arts. 96 a 98.

se encontraban organizados solamente 20.815 asalariados del sector privado, estos crecieron hasta 120.000 en 1997, comprendiendo a asalariados del sector privado y público (Céspedes, 2000: 19).

En esos primeros años la particular situación política y coyuntural permitió a los sindicatos 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 (Paredes, 2002).

Aunque con la vuelta a la democracia el movimiento sindical se encontraba en su auge, la estructuración del mismo lo predestinaba a quedarse 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).

Esta realidad del sindicalismo, que ya de por sí limitaba de manera importante su organización y por ende su incidencia pública, fue ulteriormente debilitada por los conflictos internos y por graves pérdidas de credibilidad debido a sonados casos de corrupción<sup>3</sup> que vieron involucrados a sus principales dirigentes; lo que supuso una importante corrosión de las bases del incipiente sindicalismo independiente y democrático.

Con el tiempo esto determinó una importante caída del nivel de sindicalización entre los asalariados y, paradójicamente, un notable aumento de las centrales sindicales existentes que llegarán a ser en la actualidad 8 (CUT, CUT-A, CPT, CNT, CGT, CONAT, CCT, CESITP<sup>4</sup>); clara señal esta de la

---

3 Casos como el vaciamiento del Banco Nacional de Trabajadores (BNT) y desviación de fondos para un proyecto comunitario proveído por la Central Vasca ELA. Léase al respecto Paredes (2002: 144-145)

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

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<sup>5</sup>.

Al finalizar la primera década del siglo XXI se pudieron registrar 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 (MISP), 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, MAS<sup>6</sup>, entre otros), o la actual Plenaria de Centrales (CCT, CUT-A, CPT, CGT, CUT, CESITP) que durante en 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 se mantuvo débil y de alcance limitado en el mundo del trabajo, lo que nos sigue poniendo de cara a una organización sindical limitada, incapaz de poder erigirse como representante de todos los trabajadores y luchar por la instauración del trabajo decente en el país.

## 1.2 Las Organizaciones de empleadores

Son tres las principales entidades que nuclean a los empleadores en Paraguay: 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.

Aunque la economía paraguaya se haya caracterizado por su base agraria y de exportación hasta los años sesenta, a partir de la construcción de

---

5 Es el caso de los principales sindicatos docentes cuales la Federación de Educadores del Paraguay (22.000 afiliados), las Otep y Otep-Autentica (en conjunto 8.000 afiliados).

6 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).

la represa de Itaipú se inició una nueva etapa, marcada 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 desarrollo empresarial: las grandes empresas agrícolas que empiezan a expandirse por el territorio nacional.

Es en este período en el que nacen las históricas relaciones gobierno-empresarios-grupos de poder económico conformado por 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<sup>7</sup> – y los contratistas del Estado – monopolio de rentas importante a través de la construcción de Itaipú (Masi, 2006: 21). Al mismo tiempo, representantes de la élite gobernante son incluidos como «accionistas» de las empresas que se presentaban a licitación, de modo que las mismas tengan chance de ganar (Borda, 2015: 325); y de esta manera se va creando una élite político-empresarial-rentista que se maneja de forma discrecional, no a través de reglas o normas sino a partir de cánones informales derivados de favores al régimen (Masi, 2006: 21).

Los gobiernos democráticos siguieron sosteniendo, en gran medida, las heredadas relaciones con la mencionada élite político-empresarial-rentista, que siguió siendo fuertemente favorecida: se impulsaron políticas económicas favorables al empresariado y al mismo tiempo en el 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

---

<sup>7</sup> 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).

empresariales en el congreso vinculados siempre al partido gobernante u otros partidos históricos con las mismas características que el de gobierno.

Finalmente hay que subrayar que si bien es cierto que 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 –, podemos asumir que el mismo resulta claramente dominante (Barboza, 1995: 101-102) manteniendo prerrogativas que ya poseía durante el periodo del régimen stronista.<sup>8</sup>

### 1.3 El Estado

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.

En cuanto a este último punto, 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.

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 en lo que respecta a este último rol, se registran límites notables en la acción del Poder Ejecutivo en Paraguay, donde éste, aunque tenga a su cargo 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 (Ministerio a partir de 2013<sup>9</sup>) en el diálogo con los actores del sector privado y la Secretaría de la

<sup>8</sup> Véase CDE, Informativo Laboral N° 80, agosto de 1993

<sup>9</sup> El Viceministerio del Trabajo, que formaba parte del Ministerio de Justicia y Trabajo, a partir de 2013 con la ley 5.115 se transformó en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

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).

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 ésta que finalmente hacía perder rápidamente el interés de los actores sociales en su participación frente a la definitiva ausencia de cualquier tipo de resultado.

## **2. El desarrollo del Diálogo Social en Paraguay**

En lo que se refiere al diálogo social de alcance nacional en el período democrático iniciado en 1989, la primera mesa convocada específicamente para la instauración del diálogo social a nivel país, es la que se implementó a partir del 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

---

(MTESS), manteniendo las mismas funciones y prerrogativas, pero ahorra contando con un rango ministerial.



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. 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 agradar a los organismos internacionales que financiaban estos seminarios» (Bernis, 2003: 32).

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

El siguiente paso de este incipiente proceso fue la firma, en el mes de abril de 1995, de un acuerdo entre el gobierno, organizaciones de trabajadores y empleadores con el fin 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 acarreó la muerte de un joven, las centrales CNT y CUT convocaron nuevamente a una huelga general que se llevó a cabo el 25 de septiembre de 1995.

Ya al año siguiente, habiéndose agravado las condiciones del año anterior con la crisis financiera, las cuatro centrales sindicales 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 ámbito laboral, 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.

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 sobre la base del interés del Gobierno de Unidad Nacional encabezado por Luis Ángel González Macchi de fortalecer «el diálogo social con todos los actores sociales, a fin de buscar soluciones para enfrentar los urgentes problemas socioeconómicos del país»<sup>10</sup>. Al analizar la coyuntura de aquel entonces, no puede desvincularse la conformación de este Consejo de los sucesos del «marzo paraguayo»<sup>11</sup> en el cual los sectores sindicales tuvieron su propio protagonismo.

---

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 Se denomina «Marzo paraguayo» a la crisis política que se desarrolló en Paraguay en marzo de 1999 después del asesinato del entonces vicepresidente Luis María Argaña por un comando paramilitar. Los grupos de oposición acusaron como culpable del homicidio al militar retirado, líder del partido UNACE, Gral Lino Oviedo, quien - según la acusación - habría operado con la complicidad del entonces Presidente de la República y su aliado político, Raúl Cubas Grau. El magnicidio de Argaña produjo una semana de importantes manifestaciones que desembocaron en la masacre del viernes 26 de marzo, en la cual perdieron su vida 7 manifestantes. A partir de estos hechos, el día siguiente se da la renuncia del Presidente Cubas y la huida al exilio del Gral. Oviedo, hechos que pusieron fin al conflicto.

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 finalmente 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.<sup>12</sup>

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

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

Como fue señalado, el Consejo Tripartito de Diálogo Social (CTDS) instaurado finalizando la década de los 90 - el 11 de agosto de 1999 -, es generalmente considerado como una experiencia de fundamental importancia en el ámbito del diálogo social en el Paraguay y, en ese entonces, como la experiencia de diálogo más importante impulsada hasta el momento en

---

<sup>12</sup> Véase CDE, Informativo Laboral N° 85, enero de 1994 y Anuario Laboral 2006.

el país.<sup>13</sup> El mismo tuvo sus principales actuaciones durante la primera década de los años dos mil.

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.

Pero a diferencia de otras experiencias pudo también llegar a consensuar algunos temas, según menciona la Memoria del año 2001 presentada a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR<sup>14</sup>:

- Solicitar al Presidente de la República la suspensión de los efectos de la resolución del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) sobre la concesión al sector privado del sistema de telefonía inalámbrica, en sesión del 18 de agosto de 1999.
- La creación de un Instituto de Diálogo Social Tripartito, que debería apoyar al Consejo y tendría el objetivo de estudiar los temas laborales, erigiéndose como instancia de formación, investigación, análisis y banco de datos estadísticos socioeconómicos, en fecha 25 de agosto de 1999.
- La reforma de la Ley 200 del Funcionario Público, creando la carrera administrativa e implantando un sistema de capacitación permanente, en fecha 21 de octubre de 1999.

---

13 Según recita la Memoria del año 2001 presentada por el Gobierno de Paraguay a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.

14 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.

- 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), y asumir compromisos personales sobre otros dos temas. 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.

Al respecto es interesante señalar cómo sindicatos y empresarios evaluaban al tiempo el trabajo de la CTDS. Para el efecto nos ayudan los resultados de una Encuesta de opiniones y actitudes de dirigentes empresariales y sindicales hacia el diálogo social, elaborada en el marco de esta misma mesa.<sup>15</sup> En la encuesta, frente a un 80% de empresarios y sindicalistas que manifiestan que el diálogo social contribuye a la gobernabilidad democrática del país, a la modernización de la sociedad paraguaya y a la reducción

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*

de la conflictividad social; se pudo registrar que solamente un 31% de los empresarios y un 42% de los sindicalistas, consideraban que la CTDS había sido una experiencia válida teniendo en cuenta los objetivos para los que fue creada.

De hecho cabe señalar cómo el mismo 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 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). En cuanto al tema de la Ley de la Función Pública, «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).

Resulta claro entonces la falta de coherencia del actor gobierno que ya señalamos anteriormente: en las mesas de diálogo se compromete a llevar a cabo ciertas acciones, pero luego en otras instancias desconoce los compromisos previamente asumidos actuando de manera totalmente diferente; perdiendo así el diálogo social toda la confianza que podría haber tenido por parte de los demás actores.

Después de las elecciones generales de 2003 y la llegada a la presidencia de Nicanor Duarte Frutos, el diálogo social que estuvo ininterrumpidamente presente en el debate político nacional desde 1994, se cortó bruscamente. En efecto, 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.

Será recién bajo el gobierno de Fernando Lugo, en agosto de 2008, 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.

La Mesa llegaría a elaborar un proyecto de ley de empleo juvenil cuya finalidad sería 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 activi-



dad 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 del sector público; la Mesa se reunió con una cierta frecuencia hasta diciembre del mismo año, pero durante el 2009 no volvió a ser 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)<sup>16</sup>. 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.

---

16 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](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_178003.pdf)

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.

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 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 2013<sup>17</sup>, es decir, ya fuera del período de gobierno de Fernando Lugo.

La crisis política de 2012 con la remoción por juicio político de Fernando Lugo de la Presidencia y la asunción en su lugar de Federico Franco, determinó un cierre abrupto de todos los procesos de diálogo social que se habían abierto, dándose continuidad solamente al proceso de 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.

Será solamente en el 2014, en el período presidencial de Horacio Cartes, y tras la realización de la huelga general impulsada por las centrales sin-

---

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.

dicales en marzo de ese año, que el diálogo social retomó vigor con la firma de un acta de compromiso entre el sector público y las centrales de trabajadores en la cual se acordara el finiquito de la huelga y la apertura de 10 mesas temáticas de diálogo con sindicatos y gremios empresariales, 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.

Después de algunas reuniones previas para la redacción del reglamento, a partir del 27 de mayo de 2014, empezaron a instalarse las mesas y submesas 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.

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.

A pesar de todas estas reuniones hasta la fecha el diálogo social instalado por la administración Cartes no produjo resultado concreto alguno, determinando una vez más la desilusión de los actores involucrados.

### **3. Evaluación final**

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 casi 25 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.

En general, 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, 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, pero también en este caso los resultados fueron 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 participen con la clara y exclusiva misión de escuchar y referir lo debatido a la «más alta autoridad».

Por eso el diálogo social nacional, aunque tenga más de dos décadas 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](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](http://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](http://www.cde.org.py)
- 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
- Giuzio, Graziela (2005) «Los sujetos del diálogo social. Los sindicatos, los empleados 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
- Gómez Romero, Celeste (2013) «El movimiento sindical como actor político de la transición» en Novapolis n. 6 – Abr/Oct 2013 Pp. 73-93 Asunción, Germinal/Arandurã
- 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](http://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](http://www.cepes.org.pe/debate/debate13/19_articulo.pdf)
- Paredes, Roberto (2002) El sindicalismo después de Stroessner Asunción.
- Rosembaum, Jorge (2001) Tendencias y Contenidos de la Negociación Colectiva en el Cono Sur de América Latina. Lima, OIT.