

Marcello Lachi Raquel Rojas Scheffer

RELACIONES LABORALES EN LA INDUSTRIA PARAGUAYA

GERMINAL

Cambios y continuidades en tiempos globalizados

GERMINAL PROCIENCIA

RELACIONES LABORALES EN LA INDUSTRIA PARAGUAYA

Cambios y continuidades en tiempos globalizados









Lachi, Marcello & Rojas Scheffer, Raquel

Relaciones Laborales en la Industria Paraguaya. Cambios y continuidades en tiempos globalizados - 1a edición - Asunción: Centro de Estudios Germinal y Arandurã Editorial, 2020.

160 p.; 15x21 cm - (Colección Germinal Prociencia)

ISBN: 978-99967-997-2-3

- 1- Fuerza de trabajo y mercado laboral Paraguay- Siglo XXI.
- 2. Condiciones y características del empleo. 3. Diálogo tripartito y conflictos.

CDD 331

- © CEEP Germinal
- © Arandurã Editorial

Colección Germinal-Prociencia

Este estudio realizado en el marco del Programa PROCIENCIA - Componente I «Fomento a la Investigación Científica» - Subcomponente I.1. «Fondos concursables de Proyectos de Investigación y Desarrollo» (Proyecto PINV15-1266), es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT con recursos del FEEI

Centro de Estudios y Educación Popular Germinal Cerro Corá 1818 - Asunción http://germinal.pyglobal.com germinal@pyglobal.com

Arandurã Editorial Tel. (595 21) 214.295 www.arandura.com arandura@hotmail.com

Diseño: Cecilia Rivarola Ilustración de tapa: Carmen López Impreso en Arandurã Editorial

Edición de 500 ejemplares Queda hecho el depósito que establece la ley

ISBN: 978-99967-997-2-3

"La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo del CONACYT. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión del CONACYT".

La política de la empresa fue siempre mirando hacia la familia. Nosotros que somos antiguos, al entrar a la empresa siempre nos dijeron que esta es una familia, y siempre relacionamos eso, y a cada empleado que entra se le dice que esto es una familia, aparte de tu familia. (Un trabajador)

Los autores agradecen al equipo que ha colaborado en la recolección de los datos utilizados para esta investigación:

María Eugenia Insaurralde Alice Ledesma Cristaldo Anahi Stella Maris Reuter Dalila Sosa Marín

Índice

| introdu | ccion | 9 |
|---------|---|---|
| | JLO UNO | |
| Cambi | os globales y relaciones laborales1 | 7 |
| 1.1 | | |
| 1.2 | Globalización y cadenas de valor mundiales2 | 1 |
| 1.3 | Deslocalización industrial. Concepto y causas del | |
| | fenómeno23 | 3 |
| 1.4 | , | |
| | entrelazamientos globales2 | |
| 1.5 | Relaciones laborales. Definición y actores partícipes26 | |
| 1.6 | Instituciones y leyes laborales | 1 |
| 1.7 | , | |
| | influencia en las relaciones laborales33 | |
| 1.8 | ,, | 5 |
| 1.9 | , | |
| | laborales33 | |
| 1.10 | El régimen de maquila y sus especificidades laborales39 | 9 |
| CAPÍTI | JLO DOS | |
| | o económico y contexto industrial paraguayo, una | |
| | retrospectiva4! | 5 |
| 2.1 | Régimen dictatorial (1954-1989)4 | 7 |
| 2.2 | Primeros años de la transición a la democracia | |
| | (1990-2003)50 | 0 |
| 2.3 | · · | |
| | y Lugo (2003-2012)52 | 2 |
| 2.4 | , 3 | |
| 2.5 | El escenario actual58 | 8 |
| | | |

CAPÍTULO TRES El empleo en la industria paraguaya actual63 3.1 La contratación de los trabajadores en la industria...........65 3.2 Característica del empleo en la industria paraguaya......72 3.3 ¿Ambiente profesional o gran familia? Sobre discursos y estrategias de relacionamiento......82 3.4 Cambios tecnológicos y formación de trabajadores industriales90 3.5 La oficina de Recursos Humanos y los conflictos laborales 98 CAPÍTULO CUATRO Los actores colectivos en las relaciones industriales......105 4.1 Los actores colectivos del diálogo social en Paraguay..... 107 4.3 Sindicato y patronal: entre posturas antagónicas y convivencia121 Anexo155

Introducción

El estudio de las relaciones laborales se enfoca en las interacciones entre empleadores y trabajadores, tanto a nivel individual como colectivo. En ellas el Estado juega un rol primordial en cuanto diseña, implementa y controla el cumplimiento de las normas que regulan los comportamientos entre estos actores. Además, se debe necesariamente tener en cuenta el contexto en el que estos están insertos, superando el nacionalismo metodológico y considerando la influencia de los entrelazamientos transnacionales en los sistemas de relaciones laborales. Al respecto, procesos de globalización de la economía suponen desafíos importantes para las prácticas laborales.

Como reconocen Katz, Kochan y Colvin (2015, 265), las leyes, los mercados, las instituciones y las prácticas laborales se han desarrollado históricamente con base en lo nacional, pero aun así influencias globales han estado siempre presentes, y con más claridad aún en el caso de los países emergentes. En este sentido, si bien es el Estado el que define el sistema de relaciones laborales a través de leyes y políticas públicas, ningún país opera en el vacío, y el nivel de integración transnacional es cada vez mayor. Fenómenos como la creación de cadenas de valor mundiales y procesos de deslocalización industrial son en la actualidad parte integrante de un mercado de bienes, servicios y fuerza de trabajo paraguaya cada vez más integrado en la economía global.

De hecho, el crecimiento de la inversión en manufactura en Paraguay está ligado a la inversión extranjera, es decir, está vinculado con procesos transnacionales. En este sentido, siendo Brasil el segundo mayor inversor extranjero en el país, sólo detrás de Estados Unidos (Rojas 2016, 27), no debería resultar extraño que cambios de orden legal en el vecino país puedan repercutir en Paraguay, ya que no se trata de dos sistemas cerrados y separados, en el sentido de Dunlop (1958), sino más bien, de economías estrechamente interrelacionadas que no siempre permiten una separación clara. Al respecto, luego de la *reforma trabalhista* llevada adelante a mitad del 2017, algunos analistas pronosticaron importantes repercusiones en el flujo de inversiones en Paraguay.¹

Dentro de estos procesos de conexiones transnacionales el régimen de maquila merece particular atención. Investigaciones en otros países de la región señalan que el mismo lleva a la conformación de un esquema unilateral de relaciones laborales, que brinda protección a las empresas en detrimento de los trabajadores, justificado bajo la lógica de que estas crean gran cantidad de puestos de trabajo (Quintero Ramírez 2016, 340). Además, las prácticas y estrategias empresariales de este modelo industrial van moldeando un nuevo sistema de relaciones laborales que pretenden invalidar el modelo sindical anterior, descartando al conflicto como parte integrante de las relaciones entre trabajadores y empresarios para la instalación de un modelo de «gran familia» (ibid., 332). Sin embargo, esto no significa que el modelo de maquila deba necesariamente ser visto como rígido y unívoco, ya que depende también del contexto socioeconómico del país donde se instala.

¹ Véase <u>Reforma trabalhista brasileira pode afetar estratégia maquiladora do Paraguai</u>, en http://neai-unesp.org/reforma-trabalhista-brasileira-pode-afetar-estrategia-maquiladora-doparaguai/

Estos cambios ponen de manifiesto la necesidad de analizar cómo han evolucionado, en este mundo cada vez más globalizado, las relaciones laborales en Paraguay, sobre todo en un campo tan integrado mundialmente como es el sector industrial.

Cabe señalar que, históricamente, el mercado laboral paraguayo se ha caracterizado por su precariedad e informalidad. Así, según datos del Banco Mundial (2019, 8), la proporción de trabajadores informales en el Paraguay es del orden del 71%. La seguridad social es sin duda una de las principales materias pendientes en Paraguay, y tema que debe ser tenido en cuenta a la hora de ofrecer ventajas comparativas para atraer capital extranjero, de modo a que los avances económicos vayan de la mano con las garantías sociales.

Este estudio se propone entonces identificar las dinámicas del mercado de trabajo, enfocándose en temáticas como la resolución de conflictos y los procesos que permiten el mejoramiento de la productividad. Se pregunta sobre las estrategias adoptadas por los actores laborales –gremio empresarial, movimiento sindical y Estado– y cómo estas han incidido en el desarrollo productivo del país. A través de entrevistas realizadas con gerentes y trabajadores de trece industrias activas en el país –algunas hace más de medio siglo y otras instaladas hace poco tiempo en territorio nacional– se discuten cambios y continuidades en las relaciones laborales de planta del sector secundario. Además, con datos de entrevistas con representantes de gremios empresariales, de centrales sindicales nacionales y autoridades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) se profundiza en las relaciones colectivas del mundo del trabajo.

El primer capítulo presenta un marco analítico para estudiar las relaciones laborales en un mundo cada vez más integrado, discutiendo conceptos clave como las cadenas de valor mundial y procesos de deslocalización, así como las repercusiones de estos fenómenos en las relaciones laborales. Se argumenta que, a pesar de que se trata de tendencias globales, el efecto que estas producen a nivel local depende del contexto particular. En este sentido, el modelo de desarrollo instalado en Paraguay apunta a ciertos resultados. Además, ejemplos y bibliografía de otros países de la región que han transitado ya hace tiempo la vía de la maquila informan sobre este modelo industrial y proporcionan un marco de análisis para el caso paraguayo.

El segundo capítulo brinda una mirada retrospectiva de la matriz económica paraguaya, desde el periodo de la dictadura stronista hasta nuestros días, haciendo hincapié en el sector industrial. Los cortes temporales se guían por los diferentes gobiernos que se sucedieron desde entonces, pasando por los primeros años de la transición democrática, cuando se registró un primer influjo de inversión extranjera directa y una importante inestabilidad política; luego por los gobiernos Duarte Frutos y Lugo, durante los cuales el *boom* de *commodities* ayudó a sostener el crecimiento económico y, finalmente, el «Nuevo Rumbo» de Horacio Cartes, para el cual la promoción de la inversión extranjera directa ha sido uno de los principales objetivos económicos.

Luego, en el tercer capítulo, se ahonda en las relaciones laborales en la industria paraguaya actual, a partir de datos de las entrevistas realizadas con gerentes y trabajadores de diferentes industrias. Se describen aquí los métodos de contratación utilizados, las características y los requerimientos para el trabajo industrial, el nivel y los programas de formación de los trabajadores, así como el tipo de vínculo que la empresa busca crear con estos.

El cuarto y último capítulo se enfoca en las relaciones laborales a nivel de actores colectivos (gremios empresariales, centrales sindicales y autoridad del trabajo). A través de datos de estudios anteriores y los obtenidos con las entrevistas llevadas a cabo específicamente para este estudio se profundiza en las estrategias para resolución de conflictos, los instrumentos tripartitos utilizados, y el rol que el Estado desempeña en las relaciones laborales.

Con esta investigación se busca iniciar una discusión sobre la configuración actual de las relaciones laborales en el país, de cara a los desafíos que un contexto globalizado supone. Se trata de una temática abordada ampliamente a nivel internacional, tanto que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha creado la «Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización», reconociendo la necesidad de lograr un proceso de globalización inclusivo, gobernado democráticamente y que ofrezca oportunidades y beneficios concretos para todas las personas y países. En este marco, en las siguientes páginas se describe y reflexiona sobre los procesos actuales en el mercado laboral paraguayo, sus desafíos y oportunidades, de cara a la expansión manufacturera. Con ello se busca aportar conocimientos para permitir la elaboración de políticas públicas del mundo del trabajo con base en la experiencia de sus protagonistas.

Nota metodológica

Para el desarrollo de esta investigación, además de recurrir a estadísticas y fuentes secundarias, ha sido clave la realización de una serie de entrevistas en profundidad con diferentes actores laborales, a saber: gerentes y trabajadores de industrias, dirigentes sindicales, directivos de organizaciones gremiales industriales y funcionarios públicos y autoridades encargadas de procesos productivos y laborales en el Paraguay. El plan de investigación pretendía llevar adelante un elevado número de

entrevistas, de manera a contar con información variada, pudiendo así reconstruir un panorama amplio de las relaciones laborales en la industria paraguaya.

El trabajo de campo se encontró sin embargo con varias trabas, principalmente en cuanto al consentimiento de muchos gerentes industriales de participar de la muestra. En casi dos años de tentativas, y luego de decenas de industrias contactadas, conseguimos entrevistar a solo 12 representantes de industrias (gerentes), así como a un trabajador de cada una. Además, se realizaron seis entrevistas más a representantes de organizaciones gremiales de la industria, centrales sindicales y autoridades gubernamentales, completando así 30 entrevistas en total.

Si bien la cantidad de entrevistas realizadas resultó más reducida de lo planificado inicialmente, creemos haber logrado una muestra –aunque pequeña– variada en términos de cantidad de empleados de la industria, tipología del capital (local o extranjero), presencia o no de sindicatos activos, y rama de producción. Y si bien los resultados aquí presentados no pueden considerarse representativos para toda la rama industrial, hacen visibles experiencias concretas y permiten conocer más a fondo las condiciones y dinámicas al interior de diferentes plantas industriales de una manera que los datos estadísticos no pueden hacerlo.

A lo largo de las siguientes páginas se citan textualmente muchas intervenciones de los entrevistados. Los nombres propios o referencias directas a las empresas de pertenencia, empero, han sido removidos. Esto responde a la necesidad de garantizar el anonimato de los entrevistados quienes, aunque accedieron voluntariamente a responder a las preguntas, podrían verse expuestos con algunas intervenciones. Así, en vez de dar referencias directas a individuos, las expresiones se clasifican

según estos sean gerentes de empresa, trabajadores, dirigentes sindicales, representantes gubernamentales o dirigentes de gremios empresariales. A cada categoría sigue un número que los diferencia entre ellos, de manera que se puedan seguir las expresiones de gerentes y trabajadores de la misma empresa, a la vez que se puedan diferenciar las frases de uno y otro actor dentro de la misma categoría.

Mayor detalle sobre las empresas que participaron de esta investigación se brinda en el Anexo al final del texto, junto con información sobre los representantes de gremios sindicales y empresariales, así como del gobierno. El orden utilizado en el listado es alfabético, y no se relaciona con el número indicador de los entrevistados, que ha sido otorgado de manera aleatoria. Cabe aclarar aquí que en el listado aparecen 13 industrias en tanto la representante de la Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay ha respondido preguntas en parte como representante gremial, y en parte como gerente de su empresa, haciendo necesario codificar sus intervenciones de manera diferente según el tipo de respuesta brindada.

Esta investigación se ha desarrollado entre los años 2017 y 2019 y ha sido posible gracias a la co-financiación del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología - CONACYT, en el marco del programa PROCIENCIA y del proyecto de investigación PINV15-1146 denominado «Industria Paraguaya: Evolución de las relaciones laborales en tiempos globalizados».

CAPÍTULO Cambios globales y relaciones laborales

1.1 La industria paraguaya, en expansión

Históricamente, Paraguay se ha caracterizado por ser un país eminentemente agrícola y ganadero, aunque la incidencia del sector primario haya ido reduciéndose en favor del comercio de reexportación desde el régimen de Stroessner (Masi, 2007). En este contexto, la industria ha ocupado tradicionalmente un lugar marginal en la economía paraguaya, tanto que inclusive en los años en que ha presentado mayor dinamismo, ello se explica por el crecimiento de la actividad agroindustrial, de bajo valor agregado, o de industrias ligadas a los *commodities* (Masi, 2016, 3).

El mismo Masi (2016), analizando la incidencia histórica de la industria en el país, señala que la evolución de este sector no ha sido lineal. Con el regreso de la democracia en la década de los 90 aparecieron nuevas industrias como la química-farmacéutica, la de plásticos, la metalmecánica y la electromecánica, al tiempo que se fortalecían rubros tradicionales como la industria alimentaria, de bebidas y tabaco, textiles y confecciones, y la del cuero y sus derivados. Considerando un período de alrededor de 20 años (1992-2014), el autor individualiza en la primera mitad de la década de los 90 y en los últimos años de la primera década de los 2000 el momento de mayor dinamismo de la industria. Pero a pesar de su crecimiento, dice Masi,

la industria no ha podido alcanzar un peso importante en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional debido al crecimiento superior de los sectores agropecuario y terciario.

Datos actuales ponen de manifiesto que, si bien la participación de la industria en la economía nacional ha aumentado en la última década, ésta sigue siendo superada ampliamente por el sector servicios. Como veremos con más detalle en el capítulo 2, la participación del sector secundario (conformado por manufactura, construcción, electricidad y agua) en el PIB es del orden del 36,5%, ante un 12,3% del sector primario y 51,1% del terciario (Arce y Rojas 2020, 380). A su vez, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EHP) 2019, el sector industrial emplea solamente al 19% de la población ocupada (y de este porcentaje, 8% corresponde a la construcción), frente a otro 19% que se desempeña en el sector primario y un mayoritario 62% en el sector terciario.

Para entender el mayor dinamismo del sector industrial en los últimos años, es necesario analizar el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector manufacturero. Es a partir de 2005 que los flujos de IED empiezan a incrementarse de manera sostenida, proceso que es profundizado durante la administración de Horacio Cartes. Al respecto, según datos del Ministerio de Industria y Comercio, entre 2013 y 2016 las nuevas inversiones en maquila alcanzaron alrededor de 143 millones de USD, habiéndose instalado en el país 71 nuevas industrias maquiladoras en el mismo período.² Además, de las nuevas inversiones amparadas en la Ley 60/90 «De incentivos fiscales a la inversión nacional y extranjera» en ese lapso, 58%

² Véase http://www.mic.gov.py/mic/site/comercio/pdf/resumen/ResultPromPais.pdf y http://www.mic.gov.py/mic/site/mic/pdf/destacados/INFORME_BCP_09_2016.pdf

correspondían a empresas extranjeras.³ La relación entre crecimiento manufacturero paraguayo, por un lado, y empresas y capitales transnacionales, por otro, se hace entonces evidente.

1.2 Globalización y cadenas de valor mundiales

Aunque el término *globalización* se use ampliamente para describir procesos de diversa índole, aquí lo utilizamos para referirnos al surgimiento de una economía globalizada, basada en nuevos sistemas de producción, finanzas y consumo (Sklair 1999, 146). Este sistema global se sustenta en prácticas transnacionales que atraviesan las fronteras de los estados-nación, pero que no necesariamente se originan en actores o agencias estatales (Sklair 1998, 296), ya que actores privados (empresariales) y organizaciones multilaterales juegan un rol preponderante en el mismo.

El proceso de globalización de la economía data de mitades del siglo XIX, cuando se empieza a registrar un crecimiento importante del comercio internacional y de flujos transfronterizos de capital financiero y laboral (OECD 2013, 15). Baldwin (2009) describe al respecto un proceso de «separación» (unbundling), es decir, una división creciente entre la localización geográfica de la producción y del consumo. Esto se hace posible gracias a la disminución de los costos de transporte, lo que permite el envío de bienes comerciales a diferentes partes del mundo. Posteriormente, con el desarrollo de las redes de comunicación modernas que permiten supervisar los varios niveles de producción a pesar de las grandes distancias geográficas, este proceso de separación se instala al interior del proceso de pro-

Ídem.

ducción mismo, dando así nacimiento a las llamadas «cadenas de valor mundiales» (*global value chains*).

El término cadena de valor hace referencia a todas las actividades llevadas adelante por las empresas, desde la concepción de un producto hasta su consumo final, e inclusive va más allá de este. Forman parte de la cadena de valor actividades tales como diseño, producción, marketing, distribución y atención al cliente. Estas tareas pueden ser desarrolladas por una única compañía, o bien, pueden ser divididas y repartidas entre diferentes compañías (subcontratadas o filiales). A su vez, estas compañías pueden encontrarse concentradas en un mismo territorio o estar diseminadas en diferentes regiones o países. Hoy día es cada vez más corriente que las compañías dividan sus procesos de producción y localicen actividades productivas en diferentes países, buscando mayores márgenes de ganancia. Es justamente de cara a este proceso que nace el término cadena de valor mundial, creado para reflejar esta fuerte tendencia hacia la dispersión de la cadena de valor alrededor del mundo (OECD 2013, 14).

Los principales procesos que integran la creación de cadenas de valor mundiales son la tercerización (*outsourcing*) y la deslocalización (*offshoring*). La tercerización se refiere a la compra de bienes o servicios intermedios, ofrecidos por proveedores externos 'especializados' en la producción y oferta de un bien o servicio particular. Deslocalización, por su parte, hace referencia tanto a procesos en los cuales actividades específicas recaen en expertos contratados en el exterior, o bien, cuando se transfieren tareas particulares de la firma a filiales en otros países (OECD 2013, 18). El aspecto transnacional o de cruce de fronteras es lo que caracteriza al proceso de deslocalización,

que a su vez determina el carácter crecientemente global de las cadenas de valor en la actualidad.

1.3 Deslocalización industrial. Concepto y causas del fenómeno

Como se ha señalado, en los últimos años han sido numerosas las industrias de capital extranjero que han decidido instalar una planta en Paraguay, amparándose en leyes de incentivos. Pero este proceso no es resultado únicamente de la mencionada Ley 60/90, ni del impulso dado por el gobierno paraguayo para atraer inversión al país. La *deslocalización industrial*, como parte del proceso de creación de cadenas de valor mundiales, es un fenómeno global que afecta –y vincula– a economías de países con distinto nivel de desarrollo.

Si bien la definición jurídica de *deslocalización industrial/empresarial* es acotada y estrecha, a saber «cualquier cierre total o parcial de la empresa seguido o acompañado de la ubicación de todo o parte de la misma en otro lugar» (Erminda Duarte 2007, 2), según este autor una definición sociológica necesariamente incluirá la relación entre los diferentes lugares, es decir, el de origen y de destino de la empresa que se traslada. Desde esta perspectiva, la deslocalización se entiende como «el traslado de actividades productivas desde países industrializados a países en desarrollo, caracterizados estos últimos por poseer niveles sensiblemente inferiores de renta per cápita, salario, condiciones de trabajo, etc.» (ibíd.).

Esta segunda definición pone de manifiesto además otros elementos de la deslocalización, específicamente, las características del país receptor. Los costos de producción son la primera razón por la que empresas, instaladas en un territorio particular, deciden mover su producción -o parte de ella- a otras latitudes. Las llamadas ventajas comparativas pueden expresarse en menores costos laborales (salarios, aportes a la seguridad social y tributos laborales), menor costo energético, mayores facilidades para exportar, menores impuestos, menos burocracia -traducida en tiempo- para la instalación y apertura de un negocio, o leyes ambientales más laxas. Cabe resaltar la importancia del aspecto relacional de estas ventajas comparativas. Es decir, si bien los costos en Brasil pueden ser más bajos en comparación a los de países noroccidentales, Paraguay presenta mayores ventajas con relación a Brasil, al menos en los términos recién apuntados. Además, pueden existir otros factores más allá de los mencionados que incentiven o desmotiven la inversión en un determinado país, como por ejemplo el nivel técnico y la calificación de la fuerza de trabajo, la calidad de la infraestructura, o el tamaño del mercado interno (Erminda Duarte 2007, 5).

Los procesos de deslocalización son considerados consecuencia directa de la globalización del mercado mundial, en cuanto ésta «ha acentuado la presión competitiva, llevando a las empresas a reducir sus costes de producción y fomentando la inversión extranjera en economías con ventajas de **costes laborales** y de otra índole» (Myro Sánchez, y otros 2008, 6)⁴. Los costes laborales, es decir, los salarios y las prestaciones a los trabajadores, son entonces uno de los principales elementos a ser tenidos en consideración por las empresas antes de instalarse en un territorio determinado. Por ello, de la mano de procesos de deslocalización y globalización del mercado, las relaciones laborales se encuentran en constante transformación.

⁴ Negritas agregadas.

1.4 América Latina y la importancia de un abordaje de entrelazamientos globales

La globalización ha originado profundas transformaciones en los sistemas económicos e industriales a diversos niveles (nacional/regional/transregional), repercutiendo a su vez en las relaciones laborales. Numerosos estudios se ocupan de los efectos de los cambios globales en el mercado de trabajo latino-americano, especialmente desde la década de 1980 en adelante, señalando procesos de flexibilización, precarización, desregulación de las relaciones laborales, así como disminución de la protección del trabajo (Antunes 2000, 2012, 2013; Castillo Fernández, Baca Tavira y Todaro Cavallero 2016; Sproll y Wehr 2014; Zapata 2013).

Si bien nos encontramos frente a un fenómeno global, sus efectos difieren dependiendo del contexto nacional. Según Antunes, aunque la organización del trabajo se enfrenta a tendencias y presiones globales, los efectos resultantes son *particularizados* y *singularizados* de acuerdo con la forma en la que los cambios económicos, sociales y políticos afectan más o menos directamente a los países que forman parte de la «mundialización del capital» (Antunes 2013, 186). El desafío es entonces articular analíticamente «las tendencias *universalizantes* del capital y del proceso de trabajo hoy, con aspectos de la *singularidad* de cada [país]» (ibíd.). Así, desde el enfoque de los entrelazamientos globales (*global entanglements*) (Braig, Costa y Göbel 2013) conviene integrar la dimensión de la globalización –y sus efectos en la organización y mercado de trabajo– vinculándola a la estructura nacional y a los actores del contexto particular.

Al respecto, cabe tener en cuenta que América Latina ha ocupado históricamente un determinado lugar en la división internacional del trabajo –como región exportadora de materias primas y proveedora de mano de obra barata– tratándose a la vez de una región marcadamente desigual, con bajos estándares de protección social y con un elevado nivel de vulnerabilidad a presiones globales. Este contexto regional más amplio tiene una importante influencia en las tendencias de los cambios en las relaciones laborales a nivel local, que debe ser considerada. En esta línea, la investigación pretende dar cabida a las convergencias entre procesos globales y sus manifestaciones locales, considerando los intercambios y las conexiones entre los distintos niveles. Se hace necesario entonces tener en cuenta en el análisis procesos globales que terminan repercutiendo en mercados de trabajo locales, así como en su forma de organizar el trabajo y el capital.

1.5 Relaciones laborales. Definición y actores partícipes

El estudio de las relaciones laborales en la actualidad es entendido como un campo interdisciplinario, cuyo interés principal se centra en la interacción de los trabajadores, ya sea a nivel individual o agremiados (en sindicatos u otras formas de representación) con los empleadores y sus organizaciones, así como con el contexto en el que actúan (Katz, Kochan y Colvin 2015, 3).

El campo de las relaciones laborales surgió como *relaciones industriales*. Entre sus principales estudiosos se encuentra John T. Dunlop, quien en la década de los 50s del siglo pasado se dedicó a su análisis, principalmente en los Estados Unidos. Este autor define a las relaciones industriales como «las complejas interrelaciones entre gerentes (*managers*), trabajadores y agen-

cias de gobierno»⁵ (Dunlop 1958, v). Las reglas que regulan las relaciones entre los actores ocupan parte central de su análisis, y si bien reconoce que las mismas pueden diferir ampliamente de un caso a otro, afirma que su carácter esencial se mantiene estable, es decir, siempre tienen como finalidad definir el estatus de los actores y gobernar su conducta en el lugar de trabajo (ibíd., viii).

Actualmente, el estudio de las relaciones laborales se enfoca en los participantes clave envueltos en relaciones de empleo -a nivel general, no sólo en el sector industrial-, el papel que juega el conflicto al interior de la empresa, así como las actuaciones de los sindicatos y otras formas de representación colectiva (Katz, Kochan y Colvin 2015, 4). Si bien autores contemporáneos reconocen a Dunlop como fundador del campo de estudios y se siguen basando en sus contribuciones, también introducen novedades en los conceptos y el abordaje, en consonancia con los cambios acaecidos en el mundo laboral desde la década de 1950 hasta la actualidad. La primera variación que conviene resaltar es la de los actores involucrados en las relaciones industriales/laborales. Así, mientras que Dunlop identifica tres grupos, a saber, a) una jerarquía de gerentes y sus representantes en la supervisión; b) una jerarquía de trabajadores (que no forman parte del plantel gerencial) y sus representantes; y c) agencias gubernamentales especializadas (Dunlop 1958, 7), Katz, Kochan y Colvin incluyen, además de estos tres actores, a las agencias internacionales y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). A continuación, se brinda una descripción más acabada de cada grupo de actores, así como las variaciones presentes en cada uno de ellos.

⁵ Original en inglés. Traducción propia de los autores para ésta y todas las demás fuentes en inglés utilizadas.

Los actores clave participantes de las relaciones laborales, según Katz, Kochan y Colvin (2015, 4-6), son:

- Los gerentes, término con el que se hace referencia a individuos o grupos que son responsables del logro de las metas de los empleadores y sus organizaciones. Ellos juegan un rol primordial en la negociación e implementación de las prácticas laborales de la empresa. A su vez, comprenden tres grupos:
 - propietarios y accionistas de una empresa;
 - gerentes generales y de línea; y
 - profesionales en el área de relaciones laborales y recursos humanos, especialistas en administrar las relaciones con los empleados, sindicatos, y otras formas de representación colectiva.
- Trabajadores, que influyen en la realización o no de los objetivos de la firma que los emplea. El término comprende tanto a empleados a nivel individual como al sindicato o cualquier otra forma de representación de los trabajadores.
- Gobierno, que determina la regulación de las relaciones laborales, por ejemplo, los requisitos para la creación de sindicatos, los derechos de los sindicatos y cómo se resuelven las disputas laborales. A su vez, comprende:
 - diferentes niveles (nacional, regional, local) y sus procesos políticos;
 - las agencias administrativas responsables de diseñar y ejecutar políticas públicas que atañen a las relaciones laborales; y

 actividades y posiciones a través de las cuales se representa el interés público.

Agencias Internacionales y ONGs, cuya importancia está ligada a la gran influencia de procesos de globalización de la economía. Los autores citan como ejemplo, para el primer caso, al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI) que, al exigir el cumplimiento de ciertas condiciones para otorgar préstamos, producen efectos directos en el funcionamiento económico y las relaciones laborales a nivel local. El rol de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también es mencionado, principalmente en lo referente a los Convenios que brindan un marco legal para la regulación de las actividades laborales a nivel local, aunque carezcan de capacidad coercitiva efectiva. En este sentido, dicen los autores, las agencias internacionales pueden constreñir o promover el desarrollo de los países -principalmente los 'emergentes'6- de acuerdo con el diseño e implementación de políticas públicas y las prácticas laborales que promueven. Las ONGs, por su parte, operan como organizaciones sociales o cuasi-políticas que buscan mejorar las condiciones laborales y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores, principalmente en países 'emergentes'.

De lo recientemente apuntado se desprende otra de las diferencias entre el abordaje de Dunlop y el de Katz y sus colegas, a saber, el enfoque transnacional. Dunlop (1958) centra su estudio en sistemas de relaciones industriales que, según indican sus análisis empíricos, se corresponden con estados-nación particulares, que son a su vez considerados como sistemas separados. Si bien reconoce que estos sistemas pueden entrar en

⁶ Término usado por los autores (emerging countries).

relación unos con otros, el enfoque transnacional no es central en su aproximación, enfocándose en relaciones, leyes y actores al interior de fronteras nacionales. La propuesta de Katz y sus colegas, como se puede observar ya en el título de su publicación (*Labor relations in a globalizing world - Relaciones laborales en un mundo globalizado*) brinda un enfoque distinto. En este sentido, la inclusión de las agencias internacionales como parte de los actores principales en las relaciones laborales deja ver la importancia otorgada al contexto transnacional.

La consideración del conflicto en relación con el sistema de relaciones laborales es otra diferencia no menor entre el abordaje de Katz y colegas y el de Dunlop. En este sentido, Dunlop presenta un abordaje funcionalista -basado en las teorías de Parson- sobre las relaciones laborales, en el cual el conflicto no es visto como parte integrante del sistema, sino más bien como algo problemático que hay que evitar. Es más, al final de su libro sobre Sistemas de relaciones industriales (1958) expresa que su finalidad es brindar un marco analítico que permita un abordaje de las relaciones laborales que libere de la «preocupación, si no obsesión, con la paz y guerra en el terreno laboral» (Dunlop 1958, 380). La lucha industrial, dice el autor, es un «síntoma» que se deriva de otros procesos más fundamentales como la creación de reglas y la administración de estas en un contexto industrial determinado (ibid.). Katz, Kochan y Colvin, por su parte, toman como línea de partida la existencia de un conflicto de intereses inherente entre empleados y empleadores. Éste se deriva del choque de los intereses económicos, en cuanto los trabajadores buscan aumentar sus salarios y su seguridad en el empleo, mientras que los empleadores buscan maximizar su margen de ganancia. Afirman que, desde su propuesta teórica, «este conflicto no es visto como algo patológico»

(Katz, Kochan y Colvin 2015, 11)⁷. De todas maneras, reconocen también que, aunque el conflicto se trate de un elemento natural en las relaciones laborales, la sociedad siempre busca limitar su intensidad. Para ello se establecen las normativas laborales, a las que se hará referencia a continuación.

1.6 Instituciones y leyes laborales

El rol de gobierno en las relaciones laborales merece particular atención, en cuanto es el actor que diseña, implementa y controla el cumplimiento de la normativa que media las relaciones entre empleadores y trabajadores. El gobierno regula, por ejemplo, las condiciones laborales, la manera en la que empleadores y trabajadores interactúan, así como los requisitos y el funcionamiento de los sindicatos y otros tipos de representación colectiva. Además, en algunas ocasiones, interviene directamente en huelgas u otras disputas laborales. Los gobiernos son también actores estratégicos en cuanto es a través de su influencia en la economía -utilizando para ello políticas públicas macroeconómicas- que determinan el grado de competencia existente en una cierta industria (Katz, Kochan y Colvin 2015, 17). Además, a través de las estrategias para el desarrollo que promueven, los gobiernos van moldeando el panorama económico de un país. Así, la decisión de aprobar leyes de inversión extranjera, por ejemplo, depende en última instancia de una decisión del gobierno, y afecta a la industria y al mercado laboral a nivel nacional. A su vez, políticas públicas de educación, inserción laboral, o seguro de desempleo influyen en el terreno laboral, siendo su enfoque, alcance y aplicación también definidos a nivel gubernamental. Es más, el gobierno institucionaliza las relaciones laborales. Es decir, crea

⁷ Cursivas en el original

instituciones y prácticas que regulan los conflictos de intereses entre capital y trabajo. Desde esta perspectiva «[l]as disposiciones legales, la representación colectiva de intereses y la negociación de contratos colectivos son los principales pilares de las relaciones laborales que sirven para aliviar la asimetría estructural existente entre dueños del capital y fuerza laboral, para investir de un *corsé* social institucional a los procesos del mercado de trabajo» (Dombois 1999, 17).

Cabe apuntar que, a pesar de la importancia del gobierno nacional respecto a las leyes e instituciones laborales, también en este terreno se puede notar la creciente influencia internacional. Así, si bien los procesos legislativos tienen base nacional –en cuanto las leyes son discutidas y votadas al interior de las fronteras nacionales, en los parlamentos de cada país– influencias transnacionales se hacen cada vez más presentes. La OIT ha cumplido un rol primordial en este sentido, diseminando los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y también brindando sugerencias a los estados miembros con los diferentes Convenios adoptados en su seno. Así también, acuerdos de comercio internacional e instituciones financieras internacionales –como el BM y el FMI, mencionados anteriormente– han ejercido una fuerte presión sobre los gobiernos nacionales para modificar leyes nacionales.

El gobierno, entonces, es el árbitro encargado de regular la relación conflictiva –y asimétrica– entre capital y trabajo. Ahora bien, de la mano de procesos de globalización ya señalados, algunos autores apuntan que no sólo cambian las reglas y condiciones económicas, sino también las relaciones de poder entre el Estado y los grupos dominantes (Dombois 1999, 15). Desde esta visión el Estado, dejando de lado su papel de árbitro que vela por un equilibrio en la relación entre trabajadores y empleado-

res, prioriza su inserción en la economía a nivel internacional, dando mayor importancia a la inversión extranjera en detrimento de la protección de actores nacionales (Bensusán 2016, 132).

1.7 El contexto económico, tecnológico y demográfico y su influencia en las relaciones laborales

Hasta el momento nos hemos detenido en los actores que participan de las relaciones laborales. Pero los mismos no actúan en el vacío, sino que se insertan en un determinado contexto, con el que están interrelacionados estrechamente. En este sentido, los actores se encuentran constreñidos o habilitados por el contexto para realizar ciertas acciones, a su vez que también éste se ve modificado por la capacidad de agencia de los actores laborales.

Según palabras de Dunlop (1958, 9), los actores laborales/industriales se ven enfrentados a un contexto determinado, comprendido por tres esferas interrelacionadas: las características tecnológicas del lugar de trabajo y de la comunidad, el mercado o las restricciones presupuestarias que constriñen a los actores, y el locus y la distribución de poder en la sociedad. Katz, Kochan y Colvin parten, una vez más, del modelo propuesto por Dunlop, pero introducen algunas modificaciones. En este sentido, a más de los factores económicos, tecnológicos y de poder identificados por el autor clásico, Katz y sus colegas toman en consideración las influencias que el contexto demográfico ejerce sobre la capacidad de negociación de trabajadores y empleadores. En todos los campos, resaltan, tanto trabajadores como empleadores pueden influir en el contexto, así como el contexto también influye en ellos. Desde esta perspectiva las características contextuales no se encuentran totalmente fuera del campo de control de los actores (Katz, Kochan y Colvin 2015, 80).

Como ejemplo se menciona, justamente, la creación de cadenas de valor mundiales, creadas por los empleadores y que suponen una creciente deslocalización de la producción y el uso de fuerza de trabajo en una variedad de países y regiones. Esta estrategia es adoptada, como ya se ha apuntado, para obtener ventajas en ambientes más favorables, tales como menor costo laboral o mayor disposición de recursos. Al emprender este camino las firmas afectan y moldean directamente el ambiente económico de determinados países, lo que repercute además en las relaciones laborales que les atañe. Por otro lado, a nivel de políticas públicas, tanto empleadores como trabajadores tienen capacidad de incidencia a través de procesos de lobby ante el gobierno. En resumen, al menos a largo plazo, el contexto se ve en cierta medida afectado por la acción de ambas partes, empleadores y trabajadores. Sólo en el corto plazo es visto como algo externo y relativamente fijo (ibíd.).

Como se ha mencionado, Katz y sus colegas parten del análisis de la influencia del contexto sobre la capacidad de negociación colectiva de ambos actores, trabajadores y empleadores, ya que es ésta la que determina la forma que tomarán las relaciones laborales en un determinado momento y lugar. En su propuesta, los factores económicos que influyen sobre la capacidad de negociación pueden dividirse en dos: 1) los que operan a nivel de cada compañía, llamados influencias microeconómicas, tales como el nivel de competencia al que la compañía se enfrenta o la capacidad efectiva de ir al paro o a la huelga que tienen empleadores y trabajadores de esa compañía, respectivamente; y 2) los relacionados con el mercado de trabajo en la economía en general, llamados influencias macroeconómicas, tales como el crecimiento de la productividad nacional y el estado general

de la economía de un determinado país, incluyendo también la tasa de desempleo y subempleo.

En cuanto a los factores demográficos, Katz y sus colegas consideran que los mismos tienen una relevancia particular. Al respecto, mencionan cómo el crecimiento de la población (y de la fuerza de trabajo) repercute en el contexto económico, de la misma manera que lo hace la relación entre población urbana y rural, la tasa de migración (interna y externa), e inclusive el nivel educativo de la población económicamente activa. La tecnología, a su vez, influye directamente en la forma de organizar el trabajo y de controlarlo, así como en las expectativas que se tiene de los empleados y empleadores. En última instancia, los actores que consigan adaptarse mejor a los variados cambios en los campos tecnológico, político y económico serán los que mayor capacidad de negociación mostrarán, moldeando el sistema de relaciones laborales a su favor.

1.8 Modelos de desarrollo y sistema de relaciones laborales

La historia demuestra que América Latina se ha insertado al mercado global siguiendo ciertos patrones. Ahora bien, esto no quiere decir que todos los países que conforman esta región compartan las mismas características políticas y económicas. En este sentido, si bien los países latinoamericanos podrían englobarse bajo la etiqueta de «emergentes», vemos que sus resultados en materia macro y microeconómica difieren ampliamente. El enfoque de las variedades del capitalismo atribuye esto a la existencia, precisamente, de diferentes tipos de capitalismo en la región. Éstos tendrían características propias, determinadas por las conformaciones sociopolíticas, es decir, por el resultado de una combinación de diferentes sistemas

políticos, nivel de inserción económica internacional, capacidad y autonomía del Estado y de los actores sociales, así como también diferentes políticas monetarias y económicas.

Teniendo en cuenta estos elementos, Bizberg y Théret (2015, 13-14) clasifican a los países latinoamericanos en tres grupos o tipos ideales. El primer grupo se caracterizaría por un capitalismo orientado por el Estado y dirigido hacia el mercado interno (por ejemplo, Brasil bajo Lula y Dilma); el segundo presenta un capitalismo regulado por el Estado, aunque de manera subsidiaria al capital privado, y dirigido hacia el mercado interno (ejemplo paradigmático, Chile). En el tercer caso la característica es un capitalismo desregulado, subordinado al mercado externo, lo que da lugar a un capitalismo de subcontratación internacional (caso de México). Paraguay podría agruparse junto a México.

Las relaciones laborales, como es evidente, varían también dependiendo del modelo de desarrollo o tipo de capitalismo que caracteriza a una economía nacional. Suscribiendo al abordaje de las variedades de capitalismo, Graciela Bensusán afirma que las interacciones entre las instituciones y los mercados de trabajo dependerán de las distintas estrategias de desarrollo, es decir, si se adopta una estrategia *estadocéntrica* o *mercadocéntrica* (Bensusán 2015, 545). La autora parte de la clasificación de Deakin (2011), según la cual el sistema de relaciones laborales y las políticas al respecto cumplen determinadas funciones en la promoción del desarrollo, a saber: coordinación económica, impulso a la demanda agregada, distribución de riesgos, protección a grupos vulnerables y democratización de las relaciones (Bensusán 2015, 547). Según su visión, estas funciones permitirían identificar las características particulares de los

sistemas de relaciones laborales nacionales, así como la dinámica que generan al operar en diferentes contextos.

Lo que Bensusán encuentra para el caso mexicano –el más cercano al paraguayo – es «una persistencia de políticas laborales conservadoras, defensoras principalmente de la libertad de los empleadores para fijar las condiciones de trabajo y eludir la interlocución de sindicatos fuertes» (ibíd., 605). Esto resulta afín al modelo económico del país, es decir, un modelo basado en la exportación de bienes de bajo valor agregado hacia el mercado exterior (Estados Unidos en el caso mexicano), en competencia con los países asiáticos. Además, los bajos salarios llevan a que numerosos trabajadores permanezcan en la pobreza, mientras que las funciones que deberían desempeñar las instituciones del mercado laboral para promover la eficiencia económica y la justicia social tienden a priorizar sólo a la primera función (ibíd. 605-606).

Dicho esto, convendría analizar hasta qué punto los resultados encontrados para el caso mexicano pueden extenderse al caso paraguayo. Por ejemplo, se podría tomar en consideración al régimen de maquila, de gran importancia en México, y que se ha ido aumentando su participación en la economía paraguaya en los últimos años. Al respecto, más adelante se profundiza en el análisis de este modelo industrial.

1.9 Cambios globales y sus consecuencias en las relaciones laborales

De la mano de cambios en el funcionamiento de empresas y corporaciones, que repercuten en la manera como el trabajo es organizado en el seno de estas, la propia naturaleza de las relaciones laborales se ve modificada. Y este proceso es aún más

marcado en zonas que han recibido a empresas deslocalizadas, como es el caso paraguayo. Entre las muchas consecuencias de la deslocalización, nos interesa detenernos en aquéllas que afectan directamente a las condiciones de trabajo y a las relaciones laborales. Los efectos de este proceso, a entender de Erminda Duarte (2010, 46-50), son:

- La presión a la baja en origen. Ante el riesgo de deslocalización, se experimenta una fuerte presión para que se disminuya la protección laboral, que puede manifestarse de manera expresa o tácita.
- La presión a la baja en el país de destino, que se da antes de la localización. Los países que quieren recibir a empresas extranjeras disminuyen sus niveles de protección laboral y otras reglamentaciones, de modo a lucir atractivos a la inversión.
- A largo plazo, presión al alta en país de destino. Este efecto es expresado más bien como una posibilidad, ante la falta de evidencia empírica en países de América Latina –como México– que hace más de 40 años están recibiendo empresas extranjeras en su territorio. Aquí se hace referencia más bien a lo ocurrido en experiencias como la española o surcoreana que, de ser países receptores de empresas deslocalizadas, pasaron a convertirse en expulsores de estas. Así, se descansa sobre el supuesto –no comprobado para América Latina– que la instalación de empresas 'importantes' subiría el nivel de las condiciones de trabajo en el país de destino, lo que llevaría, con el transcurso del tiempo, a una nueva deslocalización de allí hacia otro lado.
- El aumento del gasto social en el país de origen, ya que, ante la baja de empleos registrada, el Estado se ve en la obliga-

ción a atender al desempleo a través de seguros sociales. En teoría, el proceso contrario debería darse en los países receptores de las industrias, es decir, se debería registrar una reducción del gasto social. Ahora bien, debido a que los países de destino por lo general no cuentan con buenos sistemas de seguridad social o con un nivel de gasto social importante, en la práctica este efecto no se verifica.

Por último, el autor identifica efectos antisindicales en ambos lugares –de origen y de destino– en cuanto ante la amenaza de deslocalización, los sindicatos del país de origen tienden a «bajar los bríos» (ibíd., 50). Por otro lado, muchas veces la no existencia de sindicatos es un requisito exigido –o al menos deseado– para la instalación de empresas en otros países.

En definitiva, lo que se observa es una serie de cambios concretos en las relaciones laborales que, a su vez, contribuyen a una más profunda modificación de la economía. Los resultados finales de este proceso no resultan totalmente predecibles. Al respecto, Katz, Kochan y Colvin (2015, 273) se preguntan si es inevitable que la globalización resulte en una «competencia a la baja» o «carrera descendente» (*race to the bottom*), que determinaría una disminución de los estándares de vida en países de altos salarios, y mantendría salarios bajos y condiciones laborales precarias en países de menor desarrollo económico.

1.10 El régimen de maquila y sus especificidades laborales

Convendría ahora detenernos brevemente en el régimen de maquila, de marcada importancia respecto al crecimiento de la inversión manufacturera en el Paraguay en los últimos años. Si bien el gobierno paraguayo, como otros que han incentivado el régimen de maquila en su territorio, afirma que éste redundará en beneficios para la economía nacional a través de creación empleos y el aumento del nivel de inversión en el país,⁸ existen otros autores con opiniones más bien críticas al respecto. En este sentido, la experiencia mexicana, por tratarse de una de las pioneras en América Latina, merece ser tenida en cuenta.

Desde esta perspectiva crítica, Quintero Ramírez (2016, 313) inicia su análisis afirmando que las regulaciones laborales de la maquila no han sido aplicadas de manera neutral y equitativa, lo que ha llevado a la instalación de un modelo laboral que brinda un fuerte apoyo a las empresas, en detrimento de la protección que debería otorgar a los trabajadores. Es más, la autora define al modelo laboral de la maquila como «resultado de una serie de concesiones a las empresas y de control a los derechos laborales» (ibíd.). Entre los actores partícipes en la creación e instalación de este modelo identifica no sólo al gobierno y las juntas laborales, sino también a los sindicatos, que al menos en el caso mexicano, tendrían una importante cuota de responsabilidad. Según este abordaje, entonces, el crecimiento de la maquila parecería estar relacionado con un escaso respeto a las condiciones laborales de los trabajadores (Quintero Ramírez 2016, 321), ya que ante momentos de crisis

Al respecto, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) publicó en su página web lo siguiente: «Más allá de la importancia económica de las inversiones aprobadas, otro indicador sustenta la importancia del impulso dado a la industria por la administración gubernamental, y es la cantidad de mano de obra ocupada directamente. De acuerdo al informe de cierre del primer cuatrimestre del año [2017], durante el actual Gobierno, bajo este régimen se crearon un total de 13.602 nuevos empleos, es decir, 67% más que durante el mismo período del Gobierno anterior. Lo que significa que las empresas beneficiarias de esta ley han contratado una importante cantidad de mano de obra paraguaya nueva, con un promedio de 3.364 nuevos empleos por año durante el último quinquenio. Y algo más importante aún todos estos trabajadores están beneficiados por el seguro médico y jubilatorio del IPS». [negritas en el original] Véase http://www.mic.gov.py/mic/site/contenido.php?pagina=1&id=729

las instancias encargadas de velar por el equilibrio de las relaciones laborales –entre empleadores y trabajadores– terminan adoptando una actuación parcializada, a favor de los empresarios, justificada discursivamente como necesaria para proteger a las industrias que crean empleo (ibíd., 322).

Francisco Zapata comparte la opinión de Quintero. En un texto de 2009 en el que realiza un balance de cara a los 40 años de industria maquiladora en México, concluye que la misma «no ha logrado proporcionar empleos que permitan desarrollar una carrera ocupacional que pudiera contribuir a la formación de una fuerza de trabajo calificada y capaz de contribuir a una industrialización de alta complejidad» (Zapata 2009, 205). Según este autor lo único que puede confirmarse en el caso mexicano es la creación de empleos precarios y dirigidos a trabajadores de muy limitada calificación (ibíd., 206). Esto resulta en una alta rotación laboral, la cual se ha convertido en una de las principales características del empleo en las maquilas. Así, en el caso mexicano, la mayoría de los trabajadores no supera el año y medio en la misma empresa, lo que a su vez está ligado a la baja calidad del empleo y la escasa formación ofrecida a los trabajadores (ibíd., 200). De esta manera, las personas ocupadas en maquila están un movimiento constante, buscando mejores oportunidades en un sistema que no incentiva la calificación o la especialización profesional.

En cuanto a las relaciones entre actores a nivel de la planta, los estudios de Quintero Ramírez identifican nuevos esquemas de relación laboral, basados en lo que la autora denomina *pautas gerenciales*. Con este término se refiere a las estrategias delineadas por los gerentes en industrias maquiladoras –en particular del norte de México– a través de las cuales se busca convencer a los trabajadores que no existen problemáticas laborales, o bien,

que las mismas pueden ser resueltas sin necesidad de sindicatos. Evidentemente, lo que se pretende con esta estrategia es debilitar el poder de las organizaciones gremiales, convirtiéndolas en algo innecesario para el mejoramiento laboral ante los ojos de los trabajadores. A su vez, estas pautas gerenciales pueden ser diferenciadas en dos grupos. El primero comprende prácticas realizadas al interior de la planta industrial y que buscan estrechar la relación entre gerentes y trabajadores, «exaltando un ambiente de armonía y de 'gran familia', en el que no existen grandes diferencias entre gerentes y trabajadores, dado que trabajan para una misma empresa» (Quintero Ramírez 2016, 332). El segundo grupo de pautas gerenciales comprende aquellas actividades extra-fabriles, es decir, eventos organizados por los gerentes en los que participan la gran mayoría de los trabajadores de las maquiladoras, donde se estimula la pertenencia a una empresa o grupo corporativo.

El discurso gerencial es otro elemento considerado fundamental para comprender los cambios acaecidos en las relaciones laborales al interior de la planta industrial. Así, Mariscal y Pacheco (1988, citados por Quintero Ramírez 2016, 333) identifican la construcción de un «discurso triunfalista y benefactor», que se basa en la idea de haber logrado grandes avances para el país o comunidad donde están instaladas las empresas maquiladoras, y que erige a este modelo como «una industria preocupada por sus trabajadores y sus comunidades» (ibíd.).

Otro factor primordial, que se suma a este discurso triunfalista, es la introducción de una cultura de la productividad y eficiencia. El estudio de Quintero Ramírez hace referencia particularmente a prácticas como concursos de línea, y/o de empleado destacado. No es sólo que la competencia entre trabajadores se erige como un elemento central –socavando la solidaridad

que podría llevar a la organización y acción colectiva— sino que además enlaza los derechos laborales al cumplimiento de metas empresariales específicas, consiguiendo que la atención se centre en el cumplimiento de metas de producción antes que en el cumplimiento y la mejora de las condiciones laborales (Quintero Ramírez 2016, 333). Concomitantemente, salarios y prestaciones dejan de ser derechos previsibles y regulables, y pasan a depender casi exclusivamente del esfuerzo cotidiano y constante por parte de los trabajadores (ibíd., 334). El resultado final, dice la autora, es la conformación de un «esquema unilateral de relaciones laborales» (ibíd., 340).

Estos fenómenos, ¿son observables también al interior de la industria paraguaya? De ello nos ocuparemos más adelante, específicamente en el capítulo 3. Pero antes es necesario describir de manera más pormenorizada el contexto económico paraguayo.

Modelo
económico y
capítulo contexto industrial
paraguayo,
una mirada
retrospectiva

2.1 Régimen dictatorial (1954-1989)

Ya hemos mencionado que la industrialización es un fenómeno que aparece tardíamente en Paraguay. Mirando retrospectivamente, vemos que hasta la década de 1960 la economía nacional descansaba fuertemente en explotaciones forestales y ganaderas extensivas, con el predominio de un «crecimiento hacia afuera» en el cual los actores que marcaban el ritmo eran enclaves extranjeros dedicados a la exportación de materias primas para los mercados mundiales (Herken 2011). Las empresas comerciales e industriales nacionales que producían para el mercado doméstico eran pocas y más bien de reducida escala. Esto generó un retraso de las actividades agrícolas, a más de una infraestructura limitada y un mercado interno débil y fragmentado, con escasa industrialización. En este contexto, con la fundación de la Unión Industrial Paraguaya (UIP) en 1936, el reducido sector industrial de la época -compuesto por azucareras, yerbateras y tanineras- buscaba no sólo defender intereses gremiales, sino también fomentar la incipiente industria nacional (Borda 2015, 319).

Si bien este panorama empezó a cambiar hacia finales de la década de 1960, cuando las exportaciones de tanino, yerba y madera fueron perdiendo peso en la economía, esto no significó un cambio en la matriz económica, ya que estos productos

fueron sustituidos por otros de origen también agrícola, como el algodón y la soja. Es más, el régimen stronista sentó las bases para la aparición de nuevos empresarios agropecuarios afines al poder gubernamental, distribuyendo tierras fiscales y créditos de fomento obtenidos a través de donaciones y préstamos blandos del exterior (Borda 2015, 321). En este contexto el crecimiento se dio sobre la base de la agroexportación, en tanto el Estado se encargaba sólo mínimamente de dirigir el desarrollo económico del país, quedando muchas decisiones en manos de «agentes privados con sus propias agendas e intereses» (Arce y Rojas 2020, 376).

El mayor cambio en este período lo marcó sin duda la construcción de la represa de Itaipú que generó un dinamismo económico inusitado, permitiendo el ingreso de un gran caudal de divisas al país, al tiempo que surgía un nuevo empresariado ligado a la construcción. Los sectores bancario, financiero y de seguros también crecieron exponencialmente en este contexto, junto con empresas de contabilidad, consultoras de inversión y administración inmobiliaria (Borda 2015, 322-323).

A pesar del estrecho vínculo que se forjó con la economía brasileña, mucho más dinámica y con técnicas de gestión modernas, esto tuvo escasa repercusión en la economía paraguaya, aún anclada en prácticas tradicionales. Es más, el régimen de Stroessner no buscó incentivar procesos de industrialización de los productos agrícolas, lo que habría aumentado el valor agregado y diversificado las exportaciones, ni tampoco trabajó un plan de aprovechamiento de la energía eléctrica para el desarrollo industrial, inclinándose más bien al fortalecimiento de «un modelo informal de triangulación comercial» que no podía sustentarse en el tiempo (Masi 2007, 7).

En este contexto de gran dinamismo, y a la par que las empresas agroexportadoras, ganaderas, de la construcción y financieras vivían un período de auge, el sector industrial se veía relegado. Cabe además mencionar que, a diferencia de lo que ocurría en el resto de la región, Paraguay no implementó un modelo de industrialización por sustitución de importaciones, marcando un mayor rezago industrial en comparación con sus vecinos (Masi 2001, 209). Es más, Borda (2015, 324) relata cómo en 1970 la UIP se retiró de Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) debido al fracaso de las negociaciones con el gobierno para introducir cambios que ayudarían al desarrollo industrial. El sector industrial más tradicional, ligado al capital nacional y al mercado doméstico, se encontraba además molesto por la reducción de gravámenes a extranjeros, mientras que los insumos importados para la producción industrial no contaban con concesiones similares. Pese a la oposición de la UIP, la FEPRINCO -que aglutinaba principalmente a empresarios financieros, de la construcción y agroganaderos- se sentía cómoda con la estrategia de crecimiento hacia fuera presentada por el gobierno, convirtiéndose así en su aliada principal.

La obra de Itaipú concluyó en 1981, y con ella, la etapa de acelerado crecimiento de la economía paraguaya. El crecimiento negativo se vio además reforzado por factores externos como la caída de los precios internacionales de los principales productos agrícolas de exportación y el fin de la expansión de la frontera agrícola. En este contexto, el comercio no registrado «pasó a ser en la práctica una nueva actividad económica» (Borda, 2015: 329), convirtiéndose en un gran problema del empresariado nacional por la competencia masiva de productos extranjeros.

2.2 Primeros años de la transición a la democracia (1990-2003)

El advenimiento del cambio político no se tradujo en mayores variaciones del modelo económico. Es más, a decir de Arce y Rojas (2020: 377), este período se caracterizó por su inestabilidad de la economía y la ausencia de un patrón de desarrollo. Si bien un incipiente proceso de industrialización había tenido lugar hacia finales de la dictadura e inicios de la transición –a partir del acercamiento a la economía brasileña– este sector no contaba con protecciones de mercado y regulaciones al estilo de la sustitución de importaciones, impidiendo su despegue. El modelo de crecimiento ligado al sector agroexportador y a la economía informal, ambas con escasa demanda de fuerza de trabajo y limitada conexión con el resto de la estructura productiva, se mantendría por las siguientes décadas (Rojas 2016, 22).

El nuevo gobierno buscó paliar, en cierta medida, la histórica ausencia de ayuda estatal para mejorar la competitividad industrial, aprobando instrumentos de incentivo fiscal y créditos especiales para el sector. En concreto, con la Ley 60/90 se puso en marcha un plan de regulación para la promoción de inversiones industriales que instauraba importantes exoneraciones fiscales para la radicación de industrias –tanto extranjeras como nacionales– en el territorio nacional. Así también, la Ley 523/95 previó la instalación de un régimen de zonas francas, garantizando la exoneración de impuestos de importación, y la Ley 1064/97 creó el Consejo Nacional de Industrias Maquiladoras de Exportación, con un arancel aduanero de 0% a la importación de materias primas utilizadas en los procesos productivos.⁹

⁹ Véase http://www.rediex.gov.py/wp-content/uploads/2017/01/Resumen-Principales-leyes-de-incentivos-a-la-inversion.pdf

Se produce en este período una acumulación sin precedentes de la inversión extranjera directa, atraída por la estabilidad macroeconómica del país y por la escasa regulación y control sobre el uso de los flujos de inversión (Masi 2001, 249). Estos inversores, sin embargo, no se arriesgaron a apostar a nuevos núcleos, siguiendo más bien el modelo tradicional que ya presentaba signos de estancamiento (ibíd.: 250). En este marco, los efectos de las políticas de fomento productivo no tuvieron más que un reducido impacto en el desarrollo industrial del país. Es más, según Masi (2007, 8), tampoco los gobiernos que se sucedieron en este período mostraron voluntad de cambio del modelo económico. Si bien hicieron intentos para incentivar las exportaciones de productos genuinamente nacionales, no buscaron limitar el comercio de reexportación, que fue el modelo que finalmente se vio fortalecido.

Como era de esperarse, el estancamiento de la matriz productiva se reflejaba también a nivel de mercado de trabajo. Según indican Borda, González, Ramírez y Perera (2011, 46), entre 1997 y 2002 el sector agropecuario fue el más dinámico, aportando alrededor del 80% de los nuevos empleos y aumentando su participación desde un 28% en 1997 a un 33,6% en 2002. También el sector comercial y el de servicios crecieron en su participación, absorbiendo el 13% y 11% del empleo generado, respectivamente. En contraposición, la industria manufacturera vio una reducción en el número de ocupados en un orden del 9%, disminuyendo su participación en el empleo total del 12% al 10,4%. Si bien el sector agropecuario fue el que más fuerza de trabajo absorbió en este periodo de recesión, los autores llaman la atención sobre el hecho que en la mayoría de los casos se trataba de empleos no remunerados o

por cuenta propia (ibíd., 48), con escasa o nula capacidad de dinamizar la economía.

2.3 El *boom* de *commodities* y los gobiernos Duarte Frutos y Lugo (2003-2012)

A inicios de los años 2000 el comercio de reexportación seguía teniendo un peso mucho mayor que las otras actividades económicas. Ello representaba un modelo limitado de integración al mercado internacional, beneficiando principalmente a los países vecinos (Masi 2007, 8). Con la elección de Nicanor Duarte Frutos a la presidencia en 2003 se empezaron a registrar importantes cambios que tendrán repercusión en la economía paraguaya. Su elección ponía de alguna manera fin a un período de gran inestabilidad política, a la par que coincidió con un aumento de los términos de intercambio del comercio exterior (Rojas 2016, 22).

Hacia finales de los 2000 se registró una demanda internacional significativa de alimentos, aumentando en consecuencia el precio de los *commodities*, proceso que Herken, Arce y Ovando (2011) describen como un nuevo «shock exógeno» a la economía paraguaya. En este contexto se desencadenan importantes procesos, tales como la expansión de la frontera agrícola y la aparición de la agricultura mecanizada de mayor productividad, la consolidación de la economía paraguaya como exportadora de fuerza de trabajo, y la emergencia del Paraguay como exportador neto de energía hidroeléctrica, sin un proceso de industrialización acelerado.

En esta coyuntura favorable la instalación de un equipo económico técnico fue clave para la impulsión de reformas es-

¹⁰ El primero constituye la construcción de la represa de Itaipú en 1970.

tructurales del modelo económico a través de reajustes fiscales, tributarios y administrativos. Al mismo tiempo, se buscó mejorar el relacionamiento económico con el exterior a través de diferentes líneas de acción, tales como la creación en 2004 de la Red de Inversiones y Exportaciones (Rediex), la diversificación de las exportaciones mediante incentivos fiscales y la reducción de costos de importación de bienes de capital, insumos y materias primas para el sector productivo, a través de negociaciones que aseguraron excepciones al Arancel Externo Común del MERCOSUR. Con estos cambios fue surgiendo un modelo productivo que, aunque aún fuertemente dependiente del complejo agroindustrial y cárnico, finalmente superaría de manera sostenida al comercio de triangulación en términos de exportación (Rojas, 2016: 23).

Los *commodities*, principalmente la soja, explican el crecimiento económico registrado durante ese período, lo que según Richards (2011) terminó afectando negativamente la formación de capital y la tasa de crecimiento del PIB per cápita en el país. En definitiva, se trata de un cultivo de exportación y altamente dependiente del sector externo, que ofrece débiles conexiones con el resto de la economía y reducidos puestos de trabajo. Los datos de empleo del sector agropecuario resultan ilustrativos en este sentido ya que, a pesar de su crecimiento acelerado en este periodo, el sector agrario redujo su participación en el empleo total pasando del 33,6% en 2002 al 25,2% en 2008. Como Borda et al. (2011, 48) mencionan, la disminución de su participación en el empleo no puede explicarse por una reducción en su actividad, sino que denota los efectos de la ampliación de la agricultura empresarial mecanizada, con introducción de tecnologías menos intensivas en mano de obra.

Además, como señalan Arce y Rojas (2020, 378), el principal motor del crecimiento económico en este período fue la iniciativa privada, mientras que el Estado jugó un rol menor. Esto ha obviamente repercutido en el tipo de crecimiento económico registrado, en cuanto indicadores de largo plazo como la sostenibilidad social y ambiental de las inversiones eran dejados de lado en favor del interés privado. En la misma línea, este crecimiento no se ha traducido en una mayor captación fiscal. Si bien una reforma tributaria tuvo lugar en 2004, ésta sólo elevó la presión impositiva en un orden del 2% del PIB entre 2004 y 2016 (ibíd.). Este panorama se demostrará problemático a la hora de incentivar la inversión extranjera, en cuanto la reducida fiscalidad afecta la oferta de servicios públicos como educación y salud de la población, así como la inversión en infraestructuras.

2.4 El «Nuevo Rumbo» de Horacio Cartes (2013-2018)

Las leyes de incentivo a la inversión en Paraguay, como las mencionadas Ley 60/90 y Ley de Maquilas, vieron resurgir su importancia con el gobierno de Horacio Cartes. La intensa campaña diplomática del gobierno de Cartes para promocionar las inversiones extranjeras y el régimen de maquila (Lachi y Rojas Scheffer 2015; Rojas 2019), junto con el aumento de costos de producción en Brasil y Argentina, motivó a un número importante de industrias que operaban en esos países a transferir su producción o parte de ella a Paraguay, haciendo uso de aquellas leyes que fueran sancionadas veinte años antes.

Así, la inversión bajo el régimen de maquila empieza a crecer sostenidamente desde 2013. En este contexto, las maquilas contribuyeron mayoritariamente (55%) a las exportaciones de

manufacturas industriales, que por primera vez superaron la marca de mil millones de dólares en 2018 (Rojas 2019, 16). Pese a este crecimiento las exportaciones manufactureras (12%) aún se encuentran muy por debajo de los productos agrícolas, que siguen dominando claramente las exportaciones. Además, a pesar del aumento de la exportación de productos genuinamente paraguayos –mayormente ligados al complejo sojero y cárnico– el comercio de reexportación continúa teniendo un importante peso en la balanza comercial paraguaya, lo cual desnuda la gran dificultad para una verdadera y profunda transformación del modelo económico paraguayo.

Esto también se refleja en la participación de los distintos sectores en el PIB. Como señalan Arce y Rojas (2020, 380), a pesar de que el sector secundario ha experimentado un crecimiento en términos brutos, su incidencia en el PIB total ha ido disminuyendo, pasando del 41% en el período 2000-2004 a 36,5% en 2015-2019. Por el contrario, la participación de los sectores primario y terciario ha ido aumentando sostenidamente. En términos de empleo, se observa que entre 2000 y 2019 la cantidad de los puestos de trabajo en términos absolutos casi se duplicaron en el sector servicios. También el empleo industrial ha crecido en términos similares, pero su incidencia sigue siendo marcadamente menor al comparar con el sector servicios. Así, al desagregar la participación del empleo total por sectores económicos según datos de la DGEEC, se observa que la incidencia de la industria ha variado mínimamente entre 2003 y 2019 (pasando del 10,7% al 11,1%, porcentajes que se elevan a 15% y 19,1% si se incluye a la construcción), mientras que el peso del sector agroganadero ha disminuido fuertemente (de 31,9% a 19%) y los sectores comercio y servicios han crecido sostenidamente hasta convertirse en los principales generadores de empleo de la economía paraguaya, con una participación en 2019 del 26,7% y 25,4% respectivamente. Cabe además apuntar que, a pesar del crecimiento en los niveles de empleo, la mayoría de los puestos de trabajo aún se encuentran en el sector informal, de baja productividad y bajo nivel de cualificación (Banco Mundial 2017). Esto pone en entredicho la sostenibilidad del crecimiento futuro del país, haciendo aún más necesaria una planificación estatal que guíe las transformaciones en el carácter del empleo y ayude a aliviar efectos negativos.

En cuanto a las maquilas, entre 2013 y 2018 las empresas maquiladoras establecidas en Paraguay pasaron de 42 a 173, empleando formalmente a 17.300 personas (Arce y Rojas, 2020: 406). Pero pese a su crecimiento en los últimos años, éste representa solamente el 0,5% de los empleos de la PEA en 2018 (Rojas 2019, 27). Y si bien se trata de puestos de trabajo formalmente registrados y que otorgan seguridad social (registro de los trabajadores en IPS), existen diversas y persistentes acusaciones de violaciones de otros derechos laborales como largas jornadas con escaso tiempo para pausas, despidos por embarazos, dificultades para asistir a citas médicas o, incluso, para ejercer el derecho a la organización sindical (ibíd., 35). Además, conviene señalar que las maquilas se basan en un modelo sustentado en tecnologías intensivas, trabajo no calificado e insumos importados, por lo que su repercusión en la economía es más bien limitada. Al no generar cadenas de producción incluyendo a empresas locales, no se fomen-

¹¹ El sector normalmente denominado como «otros», que incluye electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento, comunicaciones, finanzas y seguros e inmuebles, normalmente agregado al sector terciario, absorbe el 9,8 de la fuerza de trabajo al 4to. trimestre de 2019. Véase Boletín Trimestral de Empleo EPHC, DGEEC 2019.

ta la diversificación geográfica ni se eleva el nivel del valor agregado.

Así también, aunque el aumento de las inversiones de empresas maquiladoras ha contribuido en gran medida al aumento de las exportaciones de manufacturas industriales, su participación económica viene con un precio en cuanto las exenciones impositivas generan un costo tributario. En un país como Paraguay, con uno de los ingresos tributarios más bajos de la región (OECD 2020),12 esto repercute a su vez en otros sectores económicos y sociales y, particularmente, en las capacidades del Estado de contar con los fondos para mejorar la productividad. En este sentido, como apunta Rojas (2019), si el plan para atraer inversión extranjera se basa sólo en mecanismos indirectos como las rebajas de impuestos, éste tiene problemas desde el momento de partida. Las exoneraciones arancelarias no pueden suplir las mejoras necesarias en capital humano e infraestructura, elementos esenciales para que las industrias decidan invertir en un país. Particularmente en el caso de Paraguay, país que se encuentra al final del ranking de competitividad global en términos de infraestructura, salud y educación, capacitación tecnológica, e innovación de negocios (Schwab 2017), se hace evidente la necesidad de que el Estado invierta en la oferta de bienes públicos que permitirían mejorar estos indicadores.

La estructura productiva paraguaya sigue entonces descansando fuertemente en sus productos de exportación, particularmente la soja y la carne, que no tienen mucho potencial de

¹² Según el último informe de la OCDE (2020, en conjunto con la CEPAL, el BID y otras instituciones), al considerar al conjunto de países de América Latina y el Caribe, Paraguay ocupa el penúltimo lugar –por arriba solo de Guatemala– en términos de relación entre la recaudación tributaria y el PIB, con un valor del 13,8%. A nivel regional el promedio es de 22,8%, de por sí marcadamente inferior al promedio de los países de la OCDE (34,2%).

encadenamiento y ramificación productiva. Como Arce y Rojas (2020, 393) resaltan, mientras la tasa de crecimiento del valor agregado manufacturero ha aumentado de 1,27% en el período 2005-2010 a 4,68% en 2010-2018, la caída de la productividad ha sido del orden del 1,8% anual en el período 2004-2014. Es más, inclusive en el dinámico sector servicios la productividad se ha reducido en 0,2% cada año. Sólo el sector agrícola ha visto un aumento de 4,7% anual. Ahora bien, debido al reducido tamaño del mercado interno paraguayo, éste no podrá crecer mucho más sin que se diversifiquen los productos de exportación. Las industrias maquiladoras tienen un importante potencial a futuro, pero problemáticas como la baja instrucción de los recursos humanos y la falta de infraestructura en el país pueden truncar un desarrollo más dinámico.

2.5 El escenario actual

Desde el régimen dictatorial de Alfredo Stroessner (1954-1989) la economía paraguaya se ha basado principalmente en tres pilares: la exportación de *commodities* agrícolas, la venta de energía eléctrica a Brasil y Argentina, y en el comercio de reexportación (triangulación). También desde entonces el modelo económico paraguayo se ha establecido más bien por omisión, en tanto los gobiernos que se han sucedido han ido reaccionado a oportunidades y condiciones externas, sin marcar pautas para un desarrollo programado, estableciéndose así un modelo de corte *mercadocéntrico* en términos de Bensusán (2015).

Paraguay ha crecido rápidamente en los últimos quince años, incluso a un ritmo mayor que muchos de los demás países de la región. El sector industrial ha experimentado un importante dinamismo de 2013 en adelante, viendo además la apari-

ción de nuevos rubros industriales, tales como los productos químicos y plásticos, así como la industria metalmecánica, electromecánica y de autopartes (Masi 2016). Estos podrían impulsar a la industria nacional a posicionarse de mejor manera en el mercado internacional, aportando al crecimiento económico del país. Pero esto no se ha traducido en un cambio de su matriz productiva, que sigue estando fuertemente apoyada en la extracción y exportación de recursos naturales. Si bien se trata de una economía abierta y estable a nivel macroeconómico, presenta una escasa productividad y deficiente desarrollo en sus infraestructuras, lo que se relaciona con una limitada intervención del Estado. En este contexto, los agentes del mercado han sido los que han impulsado la especialización del país en productos agropecuarios, con los consabidos efectos negativos que esto acarrea para la sostenibilidad social y ambiental.

Ante este panorama, nos interesa discutir los cambios del mercado laboral en las últimas décadas, poniendo especial énfasis en el sector industrial y su expansión. Hemos visto que la política de promoción a la inversión extranjera ha dado resultados relevantes, con una progresiva llegada al país de inversores, ya sea a través del proceso de deslocalización de plantas industriales o en el campo de la maquila. En este marco, las resonadas frases del entonces presidente Cartes para promocionar el país, afirmando que «el Paraguay es fácil, es como esa mujer bonita» en una reunión en Uruguay con empresarios de ese país, ¹³ y luego invitando a industriales brasileños a que «usen

¹³ Véase: Diario ABC Color del 25 de Octubre de 2013, «*Paraguay es fácil, es una mujer bonita*», dice Cartes, disponible en: https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/paraguay-es-facil-es-una-mujer-bonita-dice-cartes-632556.html

y abusen del Paraguay»¹⁴ son expresiones del tipo de desarrollo promovido por el gobierno, enfocado en incrementar los flujos de inversión sin prestar demasiada atención a factores sociales.

Ahora bien, ¿cómo ha impactado esto en las relaciones laborales del sector industrial? ¿Se registran algunos de los cambios propuestos por la literatura y mencionados en el capítulo anterior, como la invalidación del modelo sindical a favor de un nuevo modelo de «gran familia»? De hecho, uno de los discursos que ya a partir de la breve Presidencia Franco (2012-2013), y sobre todo durante la presidencia Cartes (2013-2018), ha acompañado la promoción del sistema industrial paraguayo dirigido a posibles inversores extranjeros, ha sido justamente que, además de bajos impuestos, en Paraguay es posible encontrar fuerza de trabajo abundante, a bajo costo, y además, de-sindicalizada, es decir, escasamente conflictiva para los empresarios que se decidían a invertir en el país (Rojas, 2019: 35). Con ello, Paraguay reafirmaba su intención de participar en la «carrera descendente» en términos de salarios y condiciones laborales (Katz et al. 2015).

Como era de esperarse, esta política no ha sido del agrado del movimiento sindical. Sin embargo, no ha encontrado mayor oposición debido a la debilidad de este sector, dividido en 10 centrales sindicales en constante conflicto entre sí y con una penetración ínfima en el sector privado de la economía (véase capítulo 4). De hecho, los sindicatos actualmente activos en este sector están presentes solamente en un puñado de indus-

¹⁴ Véase: Diario Última Hora del 18 de Febrero de 2014, *Cartes a empresarios brasileños: «usen y abusen de Paraguay»*, disponible en: https://www.ultimahora.com/cartes-empresarios-brasilenos-usen-y-abusen-paraguay-n767800.html; y Diario ABC Color del 18 de Febrero de 2014, Cartes: *«Abusen del Paraguay»*, disponible en: https://www.abc.com.py/nacionales/cartes-abusen-de-paraguay-1216246.html.

trias, particularmente en aquellas de más larga trayectoria y de tamaño mediano o grande, donde la organización empezó en la década de los 90 del siglo pasado, durante el inicio del periodo democrático (Lachi y Rojas Scheffer, 2017).

En los próximos dos capítulos ahondaremos justamente en cómo este escenario incide en las características actuales de las relaciones laborales en la industria paraguaya, y cómo las mismas se desenvuelven en el marco de un sistema productivo cada vez más abierto y globalizado.

CAPÍTULO El empleo en la industria paraguaya actual

3.1 La contratación de los trabajadores en la industria

En las últimas décadas la industria nacional se ha expandido no sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos, agregando a los rubros tradicionales (agroalimentos, bebidas, tabaco, textiles y cuero) otros nuevos como productos químicos, plásticos, equipos y maquinarias. El estudio de Masi (2016) analiza este desarrollo de manera detallada, señalando que los rubros más dinámicos en la industria nacional en la última década, aparte del sector agroalimentario, han sido el de bebidas y tabaco, químicos, plásticos y maquinarias. Además, utilizando datos del Censo Económico Nacional, señala que son estos los que mejor remuneración ofrecen a sus empleados. Ahora bien, al considerar la participación de estos rubros en el empleo industrial, su importancia decrece en favor de las industrias textiles y de alimentos. Aquí conviene también tener en cuenta el tamaño de las empresas. En este sentido, las industrias de químicos y plásticos tienden a ser unidades económicas grandes (con más de 100 empleados), las que tienen una incidencia de sólo 3,4% en el total de industrias del país. Por el contrario, las micro y pequeñas empresas –es decir, aquéllas con menos de 20 empleados- constituyen el 89% de las unidades económicas industriales en el país. Las industrias textiles y de alimentos se concentran justamente en este sector. Si bien estos datos brindan información pormenorizada sobre el contexto industrial paraguayo, en este capítulo nos interesa profundizar en las experiencias de los empresarios y trabajadores, y particularmente en procesos que serían difíciles de analizar a través de datos estadísticos. En esta línea, y teniendo en cuenta que también el contexto nacional ha cambiado aceleradamente con el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la multiplicación de empresas tercerizadoras de servicios o agencias de reclutamiento, nos preguntamos si los procesos de contratación se han visto modificados. Al consultar al respecto a los gerentes de las industrias que participaron de este estudio, encontramos que a pesar del auge de agencias de reclutamiento de recursos humanos tales como Jobs, Talento Humano y Capital Humano, no es a través de ellas que se realizan la mayor parte de las contrataciones. En efecto, y aunque parezca algo anecdótico en pleno siglo XXI, en Paraguay el método de contratación más difundido continúa siendo la comunicación «de boca en boca». Principalmente cuando se trata de puestos de trabajo de planta, es decir, para obreros sin mucha especialización, la práctica más común es poner un anuncio en el diario o en las redes sociales, o sencillamente avisar a los otros obreros de la empresa sobre la vacancia, ya que estos se encargarán de difundir la voz entre amigos y vecinos. En palabras de los entrevistados:

[Para la fábrica] de boca en boca prácticamente, y para la contratación de la línea de retail, de tiendas, se hace publicaciones en Facebook esencialmente, y de ahí recibimos los currículos, seleccionamos, hacemos las entrevistas y así. (Gerente – 10)

Y se usa por los diarios y el de boca en boca, porque cuesta conseguir. (Gerente – 07)

Generalmente hacemos búsquedas internas o por referencias de nuestros propios empleados. [...] En casos puntuales hacemos ofertas en medios de comunicación. (Gerente - 11)

Publicamos en los periódicos, en la página web o en algunos casos avisamos a los empleados para que puedan avisar a gente conocida de ellos. (Gerente - 01)

Principalmente se contrata a través de referencias de otras personas, pero cuando no se encuentran especialistas, se hace una publicación en las redes sociales o, de última, en los diarios. (Gerente - 09)

Normalmente para planta se saca una publicación y realmente los muchachos en la fábrica plantean sus conocidos. (Gerente - 02)

Otra práctica mencionada varias veces es no buscar trabajadores activamente, sino esperar que sean estos quienes se acerquen a las empresas pidiendo empleo. La práctica de recibir los currículos y armar bases de datos para futuras contrataciones es común en varias industrias, las cuales prefieren cubrir sus necesidades de mano de obra con las personas que han tenido la iniciativa de acercarse, viendo esto como un rasgo positivo que demostraría el interés del potencial empleado en esa empresa en particular.

Si vos querés trabajar, nosotros queremos que a nosotros nos contacten personas a las que les interesa nuestra empresa, me gustaría trabajar en [nombre de empresa], entonces entro a su página web, acá dice exactamente lo que hay que hacer, y acá tenemos una encuesta que hay que completar. (Gerente - 05)

Vienen ellos, tenemos mayor oferta de la que podemos consumir en cargos operarios [...] La gran cantidad de gente está en los operarios, vienen aquí y hay un excedente de oferta de mano de obra. (Gerente - 03) Tenemos un banco de datos [...] porque la verdad de las cosas es que tenemos bastante bien definido qué es lo que queremos específicamente. (Gerente - 08)

Las agencias de recursos humanos o de tercerización de contrataciones son utilizadas solo cuando los cargos en cuestión son para profesionales altamente especializados (como administrativos, consultores, etc.) o cuando se necesitan trabajadores por un tiempo breve para actividades específicas, por ejemplo, promotores para eventos o ferias; o bien, cuando determinadas situaciones generan una mayor carga de trabajo por un corto tiempo. En líneas generales, sin embargo, el uso de agencias no aparece como una de las herramientas de contratación más utilizadas.

Terciaríamos la parte de consultores porque duran dos o tres meses nada más, y también aproximadamente quince personas, para promotor de supermercado. (Gerente - 12)

Para búsquedas específicas utilizamos consultoras externas, la mayor parte de nuestras búsquedas son a nivel de búsquedas internas, por referencias de amistades de nuestros colaboradores. (Gerente - 11)

Para posiciones más administrativas lo hacemos por consultoras: de repente no tenemos una base de datos tan amplia, técnicamente a veces no podemos hacer nosotros, no tenemos test proyectivo o alguna evaluación más puntillosa. Pero lo que es planta lo hacemos nosotros. (Gerente - 02)

Los trabajadores confirman lo expresado por los gerentes, señalando en muchos casos que accedieron a sus puestos gracias a amigos, conocidos o parientes que les informaron de la vacancia en esa empresa. En algunos casos, estos conocidos habían accedido a la información a través de terceros o medios de comunicación, pero la mayoría se encontraba trabajando en

el lugar en cuestión, habiéndose enterado de la vacancia directamente a través de los dueños o gerentes de la empresa.

Por conocidos. Había una vacancia en ese entonces [...] yo vine y me presenté para ese cargo, era muy jovencita y me agarraron, como se dice, y luego de póngale cinco, seis meses después ya me trasladaron a la oficina [...]. Había un departamento de Telex, se enviaba telex y fax [...], luego de ahí pasé al área de recursos humanos como auxiliar, y luego fui así escalando. (Trabajador - 10)

Y tenía un hermano que trabajaba acá, y anteriormente la política de la empresa era que te decían si tenías algún pariente que quiera trabajar tráele, y así fue como entré a trabajar acá. (Trabajador - 07)

Mi hermano estaba anteriormente aquí, en el que era mi cargo en la sección carpintería, y a través de él había ingresado. (Trabajador - 11)

Yo estaba sin trabajo y un primo mío me comentó que se estaba agarrando currículum y traje mi currículum y ese mismo día ya me llamaron y vine para la entrevista. (Trabajador - 03)

Tampoco faltan trabajadores que señalan que aplicaron a puestos de trabajo luego de haber leído publicaciones en el diario, enviando sus documentos a una agencia de empleo, o que sencillamente contactaron directamente a la empresa, ya que ésta estaba ubicada cerca de su vivienda. De todos modos, queda claro que el método más utilizado para acceder a un puesto de planta en la industria paraguaya es aún el «de boca en boca». En este contexto, casos de contratación a miembros de una misma familia aparecieron repetidas veces en las entrevistas. Al ser consultados sobre la eficiencia de esta práctica, las opiniones de los gerentes varían ampliamente de una empresa a otra. Algunos declaran haber tenido malas experiencias en casos de parientes trabajando en la empresa, mientras que otros

ven los lazos familiares como una potencial ventaja en términos de valores y fidelidad.

No contratamos parientes, tuvimos mala experiencia. Cuando se casan entre ellos, solo uno de ellos se puede quedar. Tuvimos malas experiencias entonces parientes no tenemos. (Gerente - 12)

No permitimos parientes en la empresa, pero contratamos a personas de la zona para que puedan llegar a tiempo, y muchas veces trabajar hasta tarde. (Gerente - 01)

No parentescos directos, pero sí primos [...] Se aceptan parientes pero desde la segunda generación en adelante (Gerente - 09)

Hay de todo, hay parientes. (Gerente - 03)

Creemos que si un funcionario ha sido fiel a esta empresa durante 30 años, su hijo ha de tener algún tipo de valor. A diferencia de otras empresas donde no aceptan lazos familiares, nosotros los promovemos. (Gerente - 08)

La línea adoptada por cada empresa en cuanto a la contratación de miembros de una misma familia descansa entonces en experiencias previas, con algunos grados de variabilidad. Por el contrario, al considerar los años de estudio y el nivel de formación de los trabajadores, se nota una tendencia similar en las diferentes empresas consultadas. Al respecto, si décadas atrás aquellas personas que no terminaron los estudios secundarios podían fácilmente encontrar trabajo de planta, ya no es ésta la situación en el sector industrial de hoy. En efecto, la gran mayoría de los gerentes entrevistados han hecho hincapié en que haber completado el bachillerato (es decir, contar con 12 años de estudios) es un requisito mínimo para acceder a la empresa. Además, mencionan que ser portador de un título no siempre es suficiente, en cuanto existen muchos bachilleres que, si bien saben leer, no entienden lo que leen y/o no pueden efectuar operaciones aritméticas simples.

Los operarios tienen que tener el colegio concluido, nada más. (Gerente - 03)

Por lo menos colegio terminado para ciertos puestos. (Gerente - 05)

En general preferimos que terminen el colegio, pero no es tampoco una causa de no selección, con que sepan leer y escribir y tengan matemática bien ya está, porque a veces terminan el colegio y no entienden lo que leen. (Gerente - 12)

Nosotros por políticas de calidad misma no podemos contratar a una persona que no tenga mínimamente un bachillerato concluido [...]. Para ir escalando dentro de la empresa se requiere una formación mínima, entonces nosotros podemos formarle, capacitarle afuera. (Gerente - 02)

Este elemento puede ser de gran utilidad para entender cómo ha cambiado la industria en general, y la paraguaya en particular, en las últimas décadas. Así, de la mano de procesos cada vez más mecanizados y con tecnología penetrando los distintos sectores de producción, contar con un cierto nivel de educación se vuelve una condición necesaria para todos los niveles del trabajo en planta industrial.

Aunque esta mayor exigencia de niveles de estudio parecería entrar en contradicción con lo señalado cuando describíamos las prácticas de contratación, que siguen descansando fuertemente en técnicas poco selectivas y de escasa penetración como el «de boca en boca», esto se explica en la misma estructura del mercado de trabajo paraguayo. Al respecto, es de amplio conocimiento que el trabajo informal —es decir, sin contratos de trabajo o acceso al salario mínimo, a jubilación y a protecciones sociales— es la regla antes que la excepción en el mercado de trabajo paraguayo, afectando al 71% del empleo total en el país (Banco Mundial 2019). En este contexto de baja oferta de trabajos formales —como los promocionados por la industria

local— y de alta demanda de estos, las empresas cuentan con un gran poder en términos de selección del personal. Uno de los dirigentes sindicales entrevistados explica esta situación de la siguiente manera:

El mercado laboral tiene un limitado cupo de absorción de la demanda. No existe una política de Estado orientada a superar el déficit de empleos [...] esto favorece a la clase empresarial para que estos puedan sacar ventaja con la precarización de las condiciones laborales. (Dirigente sindical - 02)

En la misma línea, un actor del sector empresarial afirma que esta situación permite a los empleadores establecer métodos de selección del personal simples ya que, al ser la oferta de trabajadores disponibles tan alta, las industrias pueden estar seguras de que encontrarán sin mucha pérdida de tiempo a una persona suficientemente calificada para el cargo vacante.

Tenemos muchísima gente que están necesitadas o que quiere trabajar. [...] Al tener mucho, mucha demanda, entonces uno puede también tener una selección de gente. (Dirigente de gremio empresarial - 01)

3.2 Característica del empleo en la industria paraguaya

A pesar de contar con una legislación laboral de avanzada tanto en los contenidos de la Constitución Nacional vigente (Capítulo VIII, Arts. de 86 a 106) como en el articulado del Código del Trabajo (Ley 213 de 1993), en Paraguay existe una alta precarización del trabajo y escasa estabilidad de los empleos. ¹⁵

¹⁵ Aunque la legislación laboral vigente establece la estabilidad laboral para los trabajadores que cumplen diez años de trabajo ininterrumpido con el mismo empleador (Art. 94, Ley 213/93), en la práctica, los empleadores recurren a distintas estrategias para evitar que el trabajador acceda a este derecho, ya que a partir de entonces la desvinculación puede darse solamente por causa probada judicialmente. Una de estas estrategias consiste en desvincular al trabajador antes de que cumpla los diez años, para luego reiniciar la relación laboral desde cero. La desvinculación puede ocurrir a través de la figura de despido

Según Aguayo (2020), la violación de derechos fundamentales de los trabajadores es la constante. Es más, el actuar arbitrario de los empleadores, dice el autor, encuentra cobijo en las instituciones del estado que deberían mediar las relaciones laborales, tales como el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) que obstruye la formación de nuevos sindicatos, y los tribunales del trabajo que dilatan los juicios por años, a sabiendas de que el trabajador no tendrá capacidad de llevar adelante un proceso tan largo y costoso.

Ahora bien, los datos recabados a través de las entrevistas – tanto con empleadores como con trabajadores– han mostrado un panorama marcadamente diferente al recientemente descrito. Casi la totalidad de los gerentes entrevistados han señalado que es muy común que los obreros de planta laboren en la empresa hasta llegada la edad de su jubilación, es decir, sobrepasando los 10 años que establecen la estabilidad laboral y llegando incluso a 20 o 30 años de trabajo en el mismo establecimiento.

Todos trabajan por un tiempo prolongado, muy pocos recambios, es así que tenemos alrededor de treinta, treinta y cinco, cuarenta jubilados por año. (Gerente - 10)

La experiencia [...] es muy valorada, nosotros tenemos una rotación menor al dos por ciento, es una rotación muy baja, no despedimos teniendo en cuenta la antigüedad. (Gerente - 03)

La verdad que los empleados trabajan en la mayoría por largo tiempo, tenemos empleados que se jubilan en la empresa, de hecho, tene-

injustificado, intimando al trabajador a que renuncie, o mediante la utilización de documentos firmados en blanco –exigidos al inicio de la relación laboral– y luego utilizados como nota de renuncia. Al respecto, véase: Diario ABC Color del 5 de Abril de 2013, *La inestable estabilidad laboral*, disponible en: https://www.abc.com.py/especiales/fin-desemana/la-inestable-estabilidad-laboral-556944.html

mos aproximadamente entre 10 a 15 personas que se jubilan cada año. (Gerente - 11)

Hay una mezcla de personas antiguas y personas nuevas [...] hay personas antiguas que tienen más de diez años, que fueron los que comenzaron el negocio. (Gerente - 09)

Hay muchos que están hace 20, 23, 10 años; muy pocos son los que están hace dos años, mucha gente antigua. (Trabajador - 02)

Los gerentes entrevistados dejan claro que intentan evitar procesos de alta rotación, prefiriendo apostar a trabajadores que conocen a su vez el funcionamiento de la empresa. Como veremos más adelante al analizar los procesos formativos internos a las industrias, es importante para los empleadores retener a sus empleados, de modo a que ganen experiencia en el trabajo y, con el tiempo, puedan mejorar su productividad. En palabras de uno de ellos:

Creo que el desafío es retener a los talentos de tu empresa, el capital humano es decisivo en este tipo de empresas. Se puede comprar el mejor equipo del mundo, la mejor tecnología del mundo, pero a fin de cuentas lo operan las personas. Si no inviertes en esa persona, si no tienes el amor de esa persona, la pasión de esa persona, tal vez el negocio se vuelve mucho más costoso de lo que tú crees y de lo que mides porque muchas veces la alta rotación, el tener que estar transmitiendo esos conocimientos, cuesta mucho dinero y no siempre se mide, y no siempre el impacto es directo, muchas veces aparece mucho después (Gerente - 08)

Ahora bien, es importante aclarar que lo recientemente apuntado dista mucho de ser una situación idílica para los trabajadores industriales del Paraguay. Es decir, a pesar de la voluntad de los empleadores de retener a los trabajadores en cuya formación han invertido, esto no significa que su permanencia en la empresa hasta su jubilación se dé a través de un cumplimiento total de la legislación laboral vigente. Nos referimos

aquí en concreto al derecho a la estabilidad laboral que se adquiere luego de diez años de trabajo ininterrumpido con el mismo empleador, al que hicimos referencia antes. En efecto, uno de los gerentes entrevistados se refiere a la práctica, ampliamente difundida, de despedir a los trabajadores antes de que cumplan 10 años en la empresa, sólo para volver a contratarlo pocos meses después. Es más, esta persona justifica este accionar, escudándose en que la legislación es en realidad dañina para todo el sector.

Acá hay una ley en Paraguay que es muy mala, que es una vez que cumplen 10 años, no le podés echar al trabajador, [pero] pasando los diez años no quieren hacer más nada. Nosotros ahora tenemos una política que a los nueve años le cerramos todo, le pagamos todo como si fuera que le despedimos y se van, pero si son buenos vuelven a los seis meses y le tomamos otra vez. Es como unas vacaciones y llevan su platita, algunos ya no vienen, pero es una ley que le perjudica mucho a la gente. (Gerente - 12)

Otros entrevistados también hacen referencia a esta práctica, pero contrariamente a la opinión recién compartida, estos dicen respetar el derecho a la estabilidad laboral. Llama la atención también que, a diferencia del discurso patronal que asegura que esta garantía es dañina en tanto los trabajadores reducen su eficiencia y productividad al alcanzar la estabilidad, ninguno de ellos refieren haber encontrado situaciones como esta.

Nosotros no tenemos la política de, cuando va a cumplir la persona diez años, negociar para que se vaya y comenzar de cero, eso no tenemos. Y tenemos un porcentaje de 30%, 25% que son personas con más de diez años. (Gerente - 05)

El inicio se contrataba por día, dependía de la cantidad de trabajo que había. Cuando fuimos creciendo fuimos tomando ya personal más estable [...]. Tenemos personal que se está por jubilar, respetamos los diez años de antigüedad. (Gerente - 01)

Para la gerencia es importante reducir la rotación del personal, maximizando el retorno de lo invertido en la formación de sus recursos humanos. Para asegurar la permanencia de los trabajadores, las industrias utilizan incentivos y otorgan reconocimientos a sus empleados, buscando ganarse su fidelidad y garantizando así un plantel fijo, con formación y experiencia. En cuanto a los incentivos económicos, éstos pueden dividirse en dos grupos: incentivos colectivos, dependientes de los resultados de la empresa a nivel general, y otorgados a todo el plantel de trabajadores, e incentivos individuales, ligados a la productividad y calidad del trabajo de cada empleado.

Los incentivos económicos colectivos se determinan a través de la obtención de ciertas metas en términos de producción o de facturación, fijadas al inicio de cada año. La obtención o, aún mejor, la superación de los resultados esperados se traduce en un premio económico para el conjunto de los empleados de la empresa, que generalmente se efectiviza a través de un «decimocuarto» sueldo o la entrega de gratificaciones de fin de año.

Si la empresa tiene una utilidad a fin de año, la utilidad se reparte entre todos los empleados. (Gerente - 05)

Tenemos un programa de reconocimiento por proyecto, por tarea y por cumplimiento, y un sistema de metas grupales. Se establecen las metas entre enero y diciembre y siempre van enfocados a los resultados de la compañía para ese año. (Gerente - 02)

Tenemos un decimocuarto aguinaldo y un decimoquinto aguinaldo, aparte de una bonificación por producción. (Gerente - 13)

Premiamos el presentismo. La gente que más cumple en conjunto, en equipo; no en forma individual, hay todo un plan bastante extenso. (Gerente - 03)

De todos modos, cualquiera sea el método «redistributivo» que la industria decida adoptar, el propósito es siempre el mismo: promover la fidelidad del trabajador para con la empresa, haciéndolo sentir parte de ésta y reforzando la importancia del esfuerzo colectivo para poder lograr las metas previstas. Este no es un tema menor, por el contrario, al identificar y cuantificar económicamente un objetivo común, se promueve una actitud disciplinar entre los trabajadores, en tanto aquéllos que no cumplan con su parte y no demuestren un compromiso con la obtención de la meta, terminarán afectando la posibilidad de los demás de obtener el incentivo. En este contexto, serán los propios trabajadores –sin necesidad de intervenciones de la Gerencia o la oficina de Recursos Humanos– quienes tomarán medidas para que todo el grupo colabore de modo a lograr el cumplimiento de la meta.

Al mismo tiempo, las industrias también impulsan incentivos económicos dirigidos a los trabajadores de manera individual, en función de la calidad de su trabajo y de su productividad en la empresa. Es decir, casi en contradicción con el proceso anterior, la empresa busca también instalar una suerte de competencia permanente entre sus empleados, de manera que cada uno busque esmerarse al máximo para así obtener mejores beneficios económicos. Esto significa que, a pesar de impulsar una visión de la planta industrial como lugar de acción conjunta y solidaria, donde gracias al esfuerzo colectivo se pueden lograr resultados favorables que se traducirán en gratificaciones económicas para todos, la gerencia también promueve un enfoque más individualista que premia al trabajador por al-

canzar metas y logros personales que le otorgan un destaque con respecto a los demás.

Nosotros tenemos un pago diferencial a nuestros operarios donde agradecemos y reconocemos ese esfuerzo en producción. (Gerente - 13)

Cada año se hace una valoración de cada puesto y, de acuerdo a eso, se va dando como un reajuste salarial. (Gerente - 10)

Tenemos un sistema en donde se premia por destajos [...], por los resultados de las metas. (Gerente - 08)

Tenemos muchas cosas de incentivo [...] tenemos evaluaciones, ellos tienen bonos por producción, por venta. (Gerente - 12)

Esta aparente contradicción, donde por un lado se premia el logro colectivo, pero al mismo tiempo se promueve una competencia interpersonal, podría explicarse en la necesidad de contrarrestar los posibles procesos de sindicalización de los obreros. De hecho, y como veremos en el próximo capítulo, el sistemático rechazo de las organizaciones sindicales es una actitud generalizada entre los empresarios paraguayos, y los industriales no son una excepción. Así, entre las empresas que entrevistamos en el marco de esta investigación, existe un sindicato activo solamente en un puñado de ellas, y en todos los casos se trata de organizaciones con años de trayectoria, conformadas en los primeros años de la transición democrática (entre 1989 y 1992), es decir, en la época de apogeo del sindicalismo paraguayo. Por el contrario, en las industrias de más reciente creación, la posibilidad de encontrar una organización sindical activa en su seno es virtualmente nula. También estudios anteriores, en particular del caso mexicano, han encontrado que las prácticas de concursos ente obreros a nivel de sus logros personales puede interpretarse como una estrategia para socavar la solidaridad que podría llevar a la organización

y acción colectiva (Quintero Ramírez 2016, 33). En este marco, los premios a nivel personal refuerzan el individualismo y producen un desplazamiento de actitudes con foco colectivo a prácticas centradas en el bienestar individual.

Al tener en cuenta el contexto actual del movimiento sindical paraguayo, vemos que su penetración es reducida, si no ínfima. Según datos de la EPH 2019, sólo 6,3% del total de asalariados del país está afiliado a un sindicato, y de ellos, la gran mayoría pertenecen al sector público. No se puede asumir que es la técnica de incentivos la responsable de esta situación en el sector industrial, ya que como veremos en el siguiente capítulo, hay muchos elementos que han llevado a esta situación. De todas maneras, es evidente que estas prácticas colaboran en la falta de interés de los trabajadores hacia organizaciones de acción colectiva, mientras que los concursos –individuales y colectivos– sí atraen su atención. A su vez, este interés hacia los premios es comprensible, teniendo en cuenta que los incentivos permiten elevar en un importante porcentaje sus ingresos.

Para el área comercial hay comisión por venta, cuando yo estuve trabajando en el punto de venta, aparte de mi fijo, tenía una comisión de hasta 20% de lo que vos podés crecer hasta la facturación del mes. Desde que cambié de puesto tenemos un premio trimestral para todos los funcionarios del área administrativa, un plus cuando la empresa llega a la meta, premio operacional, nosotros le decimos. (Trabajador - 02)

¹⁶ Siempre considerando los datos de la EPH 2019, al desagregar a los trabajadores por sector, se observa que mientras el porcentaje de sindicalizados en el sector público es del orden del 28%, al considerar sólo al sector privado la incidencia de los sindicalizados disminuye a menos del 1%. Es más, la cantidad de encuestados que declararon trabajar en el sector privado y pertenecer a un sindicato fue en 2019 tan reducida, que no puede considerarse representativa de la población.

De acuerdo a la producción mensual que realizamos nos dan el premio específico, que es en guaraníes. (Trabajador - 11)

Se hace premiación de las líneas con mejor porcentaje; en ausentismo se premia también a los operadores que hicieron un buen trabajo, también se le premia a las líneas que tuvieron menor porcentaje de defectos, y también las líneas que lograron cien por ciento de las auditorias. (Trabajador - 03)

Suelen dar premios y suelo acceder a los premios también. (Trabajador - 12)

Además de los premios e incentivos económicos, también hay otros instrumentos para ganarse la fidelidad de los trabajadores, tales como las ayudas que la empresa proporciona al trabajador en situaciones especiales. Si bien estas asistencias no siempre se materializan en beneficios económicos, igual son ampliamente valoradas por los trabajadores, en cuanto les permite ahorrarse importantes gastos. Entre estas medidas se pueden citar la entrega de útiles escolares a inicios de año a los trabajadores con hijos en edad escolar, así como permisos especiales para eventos familiares y aportes en caso de accidentes, nacimientos o muerte de familiares cercanos. También se menciona la asistencia médica en campos que no son cubiertos -o los son sólo de manera deficiente- por el seguro social (IPS), como odontología o nutrición. Estos beneficios son proporcionados voluntariamente por la empresa, es decir, como un beneficio extrasalarial decidido internamente y en función de las necesidades más comunes de sus trabajadores. En algunos casos, estas ayudas se institucionalizan a través de contratos colectivos de trabajo, aunque esta práctica es cada vez menos común. Cabe además resaltar que algunos beneficios están previstos por la legislación nacional, pero ante su escaso cumplimiento, son vistos como aportes «extra» que la empresa realiza como premio a sus trabajadores. Tal es el caso de la asignación familiar (Ley 213/93, Arts. 261-271), y licencias especiales (Ley 213/93, Art. 62).

Contamos con ayuda escolar para los hijos de nuestros colaboradores, en caso de accidentes, fallecimiento de padres y muchos otros beneficios más. Médico, odontología y nutricionista. Curso de capacitación en todos sentidos. (Gerente - 11)

Al inicio de año se les compra útiles escolares para todos los hijos, después se les renueva a mitad de año. Después contamos en la empresa con enfermería, ambulancia y todos los empleados tienen IPS, así como también ayuda social. (Gerente - 01)

Ayudas familiares, ayudas escolares, también en caso de accidentes, en caso de muerte, las licencias especiales por eventos familiares. (Gerente - 10)

Nosotros damos el beneficio del kit escolar todos los años según lo que pasa el MEC o tomamos como base instituciones educativas privadas, para todos los funcionarios desde el operador hasta el gerente, no tenemos distinción. Ayuda para nacimientos: vales, obsequios. Para defunciones las personas eligen el efectivo o una presencia. En caso de accidentes, si es dentro de la empresa, asumimos el 50% del reposo y si el reposo es más de 3 días pagamos el 50% igual. Si hay problemas con IPS le pagamos completo el salario y luego arreglamos. (Gerente - 02)

Al personal fijo sí tenemos ciertos [beneficios], de repente hay préstamos que se les otorga sin ningún tipo de interés, con facilidad de pago, buscando ayudar a esa necesidad del personal. (Gerente - 06)

La alta y permanente rotación de trabajadores es una práctica evitada en las industrias consultadas en esta investigación. Por el contrario, existe una serie de medidas que éstas toman para intentar retener a sus trabajadores, asegurando así un plantel con experiencia. La formación de los empleados es un elemento muy importante para el crecimiento empresarial, lo que va

de la mano con el escaso nivel de formación de la mayoría de las personas en búsqueda de trabajo de planta. En este contexto, la construcción de la profesionalidad del obrero (como veremos más detalladamente en el subcapítulo 3.4) es un eje fundamental del quehacer industrial, y este obviamente solo genera retornos si el personal formado permanece en la empresa.

3.3 ¿Ambiente profesional o gran familia? Sobre discursos y estrategias de relacionamiento

Señala Quintero Ramírez (2016) que, en las últimas décadas, una de las prácticas más utilizadas en la gestión de recursos humanos dentro de las plantas industriales es la construcción de un sistema de relaciones personales estrechas entre gerentes y trabajadores. Con ello se pretende instalar un ambiente de armonía interna en la empresa, donde las diferencias jerárquicas son minimizadas bajo la alegoría de «gran familia» ya que, al fin y al cabo, todos trabajan juntos para conseguir el mismo objetivo: el crecimiento de la empresa, y con él, su crecimiento personal.

La fábrica, más allá de ser el lugar de trabajo que permite a sus empleados obtener un salario, se convierte entonces en un espacio de interés común donde cada trabajador forma parte de un proceso productivo cuyos logros –en términos de producción y facturación– lo benefician no solo en términos de las gratificaciones económicas señaladas más arriba, sino también de una manera más personal. El éxito de la empresa ya no es entendido como un logro para sus dueños o sus gerentes solamente, sino que lo es para cada trabajador, en tanto este se siente parte del proceso productivo en que se desenvuelve,

protagonista activo de sus éxitos y de sus fracasos, mucho más que un simple prestador de servicios a cambio de un salario.

Esta búsqueda del involucramiento del trabajador con la empresa a un nivel afectivo es un rasgo que también apareció recurrentemente en las entrevistas, tanto las realizadas con gerentes como con trabajadores. Es más, expresiones al respecto han podido ser identificadas tanto en empresas con antigüedad y amplia trayectoria en el sector industrial nacional, como en otras surgidas en los últimos años por la llegada de capitales extranjeros. Aunque este discurso familiar y hasta paternalista no resulta sorprendente en las empresas paraguayas, dado que la gran mayoría de ellas han nacido y continúan operando bajo propiedad de una sola familia, sí resulta llamativo que la misma lógica se repita en las nuevas industrias instaladas en el país en las últimas dos décadas. Estas últimas, generalmente procedentes de otros países del Mercosur -y principalmente del Brasil- son normalmente propiedad de accionistas de distintos grupos, raramente estructurados alrededor de núcleos familiares. En este marco, sería de esperarse que estén más bien guiadas por una gestión impersonal y racional de las relaciones laborales.

Sin embargo, la dinámica de las relaciones laborales al interior de las industrias que fueron consultadas para esta investigación se muestra bastante homogénea. La actitud «familiar» en las relaciones laborales es una tendencia presente de manera transversal en gran parte de ellas, independientemente de su antigüedad, su propiedad (familia o accionistas), el origen de su capital, y hasta el tamaño en términos de cantidad de obreros que emplea. Por supuesto, no se trata de absolutamente todas, pero sí de una gran mayoría.

Impulsando un ambiente familiar, o al menos armónico y cooperativo, las industrias buscan promover un sentimiento de identificación y pertenencia del trabajador. La ampliamente difundida expresión de «ponerse la camiseta» [de la empresa] puede ser entendida en este contexto. Con ello se pretende no solo retener a los trabajadores que ya han adquirido cierta experiencia y destreza en sus tareas, sino también obtener el máximo de compromiso y entrega de su parte, con la convicción de que los éxitos de sus empleadores son también éxito suyo.

Los gerentes entrevistados subrayan entonces cómo, a pesar de la existencia de jerarquías en los roles dentro de la planta, los trabajadores siguen relacionándose con los jefes y gerentes de manera directa y hasta familiar. Se insta entonces a que los empleados puedan dialogar y relacionarse con sus superiores sin intermediarios, porque todos son parte de una misma familia, y los miembros de una familia siempre están para ayudarse en casos de necesidad.

Se trata de crear un ambiente sobre todo de diálogo permanente siempre, más cercano a lo familiar. (Gerente - 10)

Desde el comienzo, es familia, familia, familia, y se maneja como familia [...] Cualquier inconveniente o comentario es puertas abiertas al gerente y no hace falta que me pregunte a mí el personal si puede hablar con el gerente, no es que porque el jefe no quiere que hable con el gerente ya no va a hablar; no, ellos tienen la libertad, inclusive de hablarle en el pasillo, ellos se suben por la misma escalera que nosotros, el mismo pasillo. (Gerente - 07)

El ambiente es más bien familiar y, como indicaba anteriormente, se trata de asistir a nuestros colaboradores en todos los aspectos. (Gerente - 11)

De por sí se trata de tener armonía lo más que se pueda [...] se lo podría llamar familiar, tratamos siempre de tener armonía entre los empleados. (Gerente - 06)

Ahora bien, en otros casos, la empresa decide encarar las relaciones de manera distinta, es decir, sin buscar un trato familiar con los operarios. Esto responde a la necesidad de evitar que un exceso de confianza que podría volverse contraproducente, derivando en una serie de comportamientos que podrían terminar afectando negativamente los procesos productivos. De todas maneras, al comparar las expresiones de los gerentes de ambos grupos de empresas, no se registran grandes contrastes. En ambos casos el fin último es construir un ambiente armónico, que haga el trabajo más fácil y agradable. También aquí se resalta entonces la necesidad de que los trabajadores se sientan a gusto en la empresa, buscando instalar una relación colaborativa permanente entre todos los miembros del plantel. En la misma línea, se aspira a que el ambiente productivo se encuentre libre de tensiones o malentendidos que pueden afectar la calidad del trabajo y la productividad de los empleados.

Queremos un lugar donde la gente se siente a gusto, siempre en el marco del respeto. [...] queremos que se sientan bien, yo creo que esta empresa va a subsistir en el tiempo solamente si las personas que trabajan acá se sienten bien, son felices, y les gusta venir. Otro modelo no va a funcionar. (Gerente - 05)

Nosotros trabajamos mucho con la gente para que se siente cercana, que se identifique. Ahora el tema de familia; primero que pienso que el trabajo no es familia, y tu papá es tu papá. Mirar a tu familia como el trabajo, estás confundiendo los roles. (Gerente - 03)

Depende mucho. Anteriormente éramos un poco más paternalistas, pero nos generaba conflictos porque tenemos muchas familias acá [...] Creo que eso nos hizo sacar lo familiar de la relación laboral.

Hoy podemos decir que es un ambiente ameno, pero la política es la de empresa profesional. (Gerente - 02)

Muchos empleados confirman que existe un ambiente familiar en las empresas industriales donde trabajan, y que propietarios, gerentes y jefes buscan efectivamente construir relaciones directas con los trabajadores. No se trata entonces solamente de una expectativa de la gerencia; sino que los trabajadores reconocen estas prácticas, subrayando que el espacio de trabajo donde se desenvuelven es para ellos realmente un lugar de relacionamiento solidario, donde pueden realizar sus labores en un buen ambiente.

[Un ambiente] más bien familiar como verás, los directores se cruzan aquí entre nosotros, ellos son muy abiertos también, en el sentido de que se puede dialogar con ellos, de repente yo me voy y me puedo cruzar con ellos y sin problemas me puedo acercar a dialogar con ellos [...] hay mucha confianza entre los directores y los empleados y de repente se confunden, si son personas nuevas por ejemplo se va a confundir entre los directores, no les va a reconocer, porque siempre ellos tratan de ser uno más de nosotros. (Trabajador - 10)

Se trata como un nivel familiar. Acá hay padre, madre, entonces es una familia, yo considero así. [...] Es importante porque es un modo de ver que ellos muestran interés por los empleados, y la empresa, porque nosotros los empleados queremos ver la cara de los directivos y una vez que ellos están ahí nos sentimos más seguros y confiados. (Trabajador - 09)

Nos llevamos bien, no somos amigos, pero sí nos respetamos [...] Siempre hubo ese ambiente familiar, yo siento así. (Trabajador - 12)

La política de la empresa fue siempre mirando hacia la familia, nosotros que somos antiguos, al entrar a la empresa siempre nos dijeron que esta es una familia, y siempre relacionamos eso, y a cada empleado que entra se le dice que esto es una familia, aparte de tu familia. (Trabajador - 07) Pero no todos coinciden con estas expresiones. Algunos afirman que el mencionado ambiente familiar muchas veces, más que un hecho concreto, es una expresión de deseo de la gerencia. En este sentido, apuntan que el trabajo industrial, al necesitar ciertos comportamientos técnico-profesionales, no siempre coincide con la permisividad y confianza inherente a una familia. Así, cuando se debe garantizar que la producción siga su curso de manera eficiente, son las relaciones jerárquicas patrón-obrero las que realmente dictan los tiempos del trabajo en la fábrica. De todas maneras, sí coinciden en que la intención es siempre contar con un ambiente armónico, sin tensiones ni conflictos.

En algún caso existe como un ambiente familiar, como la empresa es familiar. Pero en cuanto es referente a trabajo, el objetivo que se traza se toma en cuenta lo laboral, y lo más estricto posible. (Trabajador - 11)

Hay veces que se llega a eso de o se busca llegar a un ambiente familiar, y luego las circunstancias o la realidad del caso lleva o fuerza a que se tenga que separar realmente lo familiar de lo laboral, lo personal de lo laboral, entonces es algo un poco difícil muchas veces. (Trabajador - 06)

Al llegar te das cuenta de que no hay cara larga, yo desde el momento que entré aquí me sentí súper cómoda con los compañeros. Un ambiente agradable para trabajar. (Trabajador - 02)

Otro elemento que aporta a la construcción de un ambiente armónico o familiar, como vimos en el capítulo 1, es la implementación de actividades extra-fabriles (Quintero Ramírez 2016), tales como fiestas, eventos deportivos y celebraciones organizadas por la empresa y que apuntan a estimular el sentido de pertenencia y satisfacción de los trabajadores, de modo así a mejorar su producción. Esto ha sido referido por los en-

trevistados, tanto trabajadores como gerentes. Es más, estas actividades forman ya parte de la tradición de cada empresa. De la misma manera en que se realiza el mantenimiento periódico de las maquinarias o el inventario semestral del depósito de materiales, estas actividades son vistas como necesarias e incluso creadoras de tradición.

Solemos hacer festejos así por el día de la amistad, hacemos una pancheada con entrega de regalitos, participan todos, los empleados, los directores, los gerentes. También solemos hacer brindis por el día de la primavera, también encuentro por el día de la madre. Por ejemplo, tuvimos una serenata a todas las madres, también hacemos torneos, torneos así por secciones, todo con desfiles, con reinas. Toda esa onda, y por supuesto los que son tradicionales: el día del trabajador y la famosa cena de fin de año que ahora están entusiasmadísimos. (Gerente - 10)

Primero de mayo, día del amigo y fin de año, y así también a través de la mutual se hacen eventos. Los fines de semana, los viernes se juega futbol, hay asadito, choricito, todo eso fomenta la empresa, hace que casi siempre estemos reunidos, tratando de unirnos más y que no nos vayamos de ellos. (Gerente - 07)

Contamos con varias actividades, la más importante de todas es nuestro San Juan Solidario, así lo llamamos, todo lo recaudado es utilizado para dar asistencia tanto a nuestros enfermos, así como a los hijos de nuestros colaboradores que cuentan con capacidades especiales. También se hacen torneos de futbol y de vóley. Hay un coro de la empresa y hacemos 2 misas anuales en las que participamos todos. Además de festejar el cumpleaños de nuestro fundador. (Gerente - 11)

Realizamos actividades donde involucramos a la familia, como por ejemplo el día de la familia, colonia de vacaciones. Un día de trabajo con los hijos, día del trabajador, tenemos una cancha para jugar fútbol, cada tres meses se hacen torneos. (Gerente - 01)

Día del Trabajador, fin de año, aniversario de la empresa, día del padre, día de la madre, intercopa que se hace entre todos los funcionarios (Gerente - 02)

Estos momentos de diversión y esparcimiento colectivo, que en un primer momento pareciera no tener relación directa con el trabajo y los objetivos productivos de la fábrica son sin embargo considerados, tanto por los gerentes como por los trabajadores, como esenciales para el buen proceder de la empresa. Son oportunidades que permiten compactar los niveles jerárquicos de la estructura laboral, reunidos por similares sentimientos de pertenencia y colaboración. Permiten así reducir las diferencias y acercar a los distintos miembros del plantel, facilitando la búsqueda de objetivos comunes que finalmente beneficiarán a todos.

Los trabajadores entrevistados manifiestan su valoración hacia este tipo de actividades, ya que permiten que su núcleo familiar se involucre en el ambiente construido en la empresa, les ayuda a conocer a sus compañeros de manera más profunda, y los lleva a reconocerse como parte integrante de la empresa en que trabajan; comprometidos, protagonistas de sus vivencias y no solamente un prestador de servicios para su funcionamiento.

Día del trabajador por ejemplo es tradicional de la empresa, se suele realizar actividades para los niños en el día de los niños, o si no se realizan obsequios a fin de año, por ejemplo, para la gente y eso. Ayuda bastante a que la gente se sienta comprometida y se sienta parte de la empresa, ayuda bastante. [...] Y ese tipo de actividades ayudan también a que se limen cualquier tipo de asperezas, conocerse más, entender más por qué uno está de mal humor generalmente, o por qué está siempre feliz, qué sé yo... A veces uno en el día a día no percibe esas cosas, y mucha más que finalmente están

en esas situaciones, así más cuando se comparte en algún evento. (Trabajador - 08)

Tenemos la fiesta de fin de año que sí o sí se organiza, y se organiza con toda la familia del personal, no solamente con el personal sino también con toda su familia, porque al fin y al cabo siempre hay muchas personas detrás de ellos. El día del trabajador también se festeja. (Trabajador - 04)

Participamos todos los empleados y algunas veces inclusive hay eventos que podemos traerle a la familia. (Trabajador - 12)

Invertir en el sentido de pertenencia del trabajador hacia la empresa se demuestra entonces como un elemento primordial, tanto que ciertos eventos y jornadas de convivencia y celebración parecen haberse erigido ya como tradición en estas unidades de producción. Según lo apuntado por los trabajadores estas prácticas cumplen su cometido, ayudando a la construcción de un vínculo con el lugar de trabajo que va más allá de la obtención del sustento. Al sentirse parte fundamental de la industria en que trabajan, ya sea como miembro de una familia o como colaborador que cumple un rol de importancia, se crea un compromiso que a la larga permite lograr no sólo la fidelidad esperada por la gerencia en términos de permanencia, sino que también asegura su empeño y esfuerzo para lograr las metas definidas.

3.4 Cambios tecnológicos y formación de trabajadores industriales

Los procesos de mecanización, cada vez más presentes en el sector industrial paraguayo, han ido generando un cambio en el perfil de los operarios de planta. Como habíamos señalado en la sección 3.1, tener la educación media concluida –es decir, 12 años de estudio– es la condición mínima para acceder a un

puesto de trabajo en la fábrica, y un buen nivel de lectura comprensiva es fundamental.

Pero el aumento en el nivel de exigencia en términos de formación no se limita sólo a los operarios. Los cambios en el proceso productivo, con una integración cada vez más global y procesos de encadenamiento que traspasan fronteras también exigen que los mandos medios y niveles gerenciales posean nuevas habilidades. Estos cambios, sumados al crecimiento del sector industrial en las últimas décadas, resultan en una exigencia mayor para la fuerza de trabajo disponible, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Aquí cabe además hacer una aclaración: si bien estas modificaciones en la estructura industrial paraguaya llegan de la mano de inversores extranjeros que transfieren su producción -o parte de esta- al territorio nacional, los cambios no se constriñen solo a este sector. Es más, también las empresas de capital nacional, de larga trayectoria y tradición en el mercado del trabajo paraguayo, han ido ajustándose a este nuevo ambiente, estimuladas por sus pares extranjeros. Tal es así que gran parte de la producción se encuentra hoy día mecanizada en la mayoría de las industrias con cuyos representantes conversamos.

[Los nuevos inversores] han traído nuevas tecnologías dentro de la producción industrial, antes era una industria arcaica con maquinarias obsoletas, no había mucha visión de futuro. [...] Sin embargo, cuando empezaron a llegar las IED [Inversiones Extranjeras Directas] empezaron a traer nuevas tecnologías. (Representante gubernamental - 01)

Toda la producción está mecanizada totalmente. (Gerente - 10)

Prácticamente un 70% está mecanizado [...] tenemos toda la tecnología [...] que nos permite hacer un stock importante y optimizar la producción. (Gerente - 07)

Yo digo que estará mecanizada al 70%. (Gerente - 05)

Un 80, casi 90% de la producción local es mecanizada, 10% de productos muy puntuales se hacen todavía a mano. (Gerente - 02)

Este incremento progresivo y decisivo de la mecanización en las plantas industriales ha llevado consigo la ya señalada necesidad de contar con trabajadores, mandos medios y gerentes con una formación profesional y una capacitación técnica adecuada a las nuevas necesidades de manejo del aparato productivo. Ante este panorama, una de las quejas más comunes del gremio empresarial es el bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo disponible. Esto se condice con lo que ya habíamos visto en el capítulo 2, cuando señalábamos que Paraguay está ubicado en los últimos puestos de los rankings de competitividad global en términos de educación, tanto primaria como universitaria (Schwab 2017). También en las entrevistas que realizamos a representantes de organizaciones de empleadores un elemento que ha aparecido repetidas veces es la deficiente formación de los aspirantes a puestos de trabajo. En esta línea, se identifica la baja calidad del sistema educativo paraguayo como una de las principales limitantes para el desarrollo industrial, crítica que se dirige principalmente a la educación obligatoria (básica y media), pero no de manera exclusiva, ya que también señalan la incapacidad del sistema universitario para formar profesionales de calidad.

[Necesitamos] capacitación, enseñanza, educación. Paraguay está en un nivel de educación muy, muy pobre a nivel primario y secundario. A nivel universitario ni qué decir. (Dirigente de gremio empresarial - 02)

El principal problema que encontramos es también gente que no ha terminado sus estudios; entonces no tienen muchas veces forma de, no saben leer o escribir. (Dirigente de gremio empresarial - 01) En cantidad hay, en calidad no, porque hay que formar. La ventaja que se tiene es que el paraguayo aprende rápido, tiene la habilidad de aprender, pero no hay la cantidad de gente preparada. Hay que formar únicamente. (Dirigente de gremio empresarial - 02).

Los entrevistados manifiestan además que no se trata solo de un problema de baja formación de los operarios, sino también de los mandos medios y del nivel gerencial. Subrayan que actualmente un gran porcentaje –casi el 40%– de los puestos de nivel profesional están ocupados por técnicos de origen extranjero, debido a la ausencia de personal paraguayo con formación de ese nivel. Los gremios empresariales hacen hincapié en la necesidad de exigir al Estado mayor énfasis en formación de recursos humanos, tanto en instituciones del Ministerio de Educación, como en programas dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: el SNPP (Servicio Nacional de Promoción Profesional) y el SINAFOCAL (Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral).

El otro tema es la formación de mandos medios y mandos gerenciales. Necesitamos muchos ingenieros especializados. Tenemos casi el 40 por ciento de las industrias con técnicos extranjeros en mandos medios y gerenciales, porque no hay. (Dirigente de gremio empresarial - 02).

Está el SNPP, que es un instrumento fantástico que tienen todos los países, que es adiestramiento y de profesionalización de personas, así como SINFOCAL. [...] En nuestras Industrias ya tenemos la producción armada, [...] hay que tener por lo menos un conocimiento básico. Ese apoyo estamos ahora reclamando y pidiendo. (Dirigente de gremio empresarial - 01)

Los representantes estatales están al tanto de este descontento, señalando que mejorar la educación y fortalecer las instituciones públicas dedicadas a la formación y capacitación son no solo los principales desafíos que enfrentan, sino también, prio-

ridades en su gestión. Ahora bien, al tiempo que manifiestan el compromiso del gobierno en contribuir a mejorar la formación de los ciudadanos, señalan que los propios empleadores deben poner de su parte, motivando a sus trabajadores a seguir formándose. En este sentido, señalan que mientras existan empresas que no cumplen con sus obligaciones de pagar salario mínimo ni otorgar seguridad social, tampoco podrán exigir mayor compromiso e inversión en formación a la fuerza de trabajo.

El sector [industrial] necesita mano de obra calificada, Paraguay requiere de prestar atención a eso. Actualmente la mano de obra calificada es escasa, entonces la capacitación para el trabajo es el eje principal al cual debemos apuntar a través de nuestras instituciones de capacitación [...] llámese SNPP o SINAFOCAL. [...] Apostar a la educación, apostar a la capacitación para el trabajo [con el] fin que realmente las empresas puedan no solamente aumentar su inversión, su productividad, sino que además más empresas puedan confiar en el país. (Representante gubernamental - 02)

Es cuestión de incentivarla a esa mano de obra, porque también siendo sinceros afuera hay muchas empresas que pagan menos del salario mínimo a sus personales y no los meten dentro de la seguridad social, entonces también la gente no busca esa parte (Representante gubernamental - 01)

Más allá de la formación otorgada por instituciones gubernamentales, cada proceso productivo tiene sus propias especificidades, por lo que las empresas se ven en la necesidad de crear programas internos de capacitación. Estos están dirigidos a distintos grupos de trabajadores, de modo a asegurar que cada nivel –operarios, técnicos, mandos medios– adquiera las destrezas y los conocimientos necesarios para desempeñarse en sus puestos de manera adecuada. Dos han sido los principales cursos de formación mencionados por los gerentes: las

capacitaciones relacionadas con la introducción de nuevas maquinarias y capacitaciones más generales acerca de los nuevos estándares productivos. El primer proceso de capacitación se realiza normalmente a través de entrenadores extranjeros, generalmente personal de las empresas productoras de las maquinarias adquiridas.

Cada vez que se incorpora una maquinaria nueva se hace un entrenamiento que otorga el mismo proveedor de la máquina. [...] Cada proveedor de máquina tiene su cuadrilla de entrenadores y dependiendo de la complejidad de la máquina pueden estar ocho días o un mes entrenando. (Gerente - 10)

El concepto de hacer negocio comprando tecnología incluye los equipos, obviamente el soporte de mantenimiento de los mismos, y la implementación y la capacitación. Es todo un paquete. (Gerente - 08)

Hay instructores externos que vienen de otros países, de donde se trae la maquinaria. También se manda a funcionarios a capacitarse, y luego ellos vienen a enseñarles a los demás. (Gerente - 01.)

Si es una máquina nueva, nosotros necesitamos que los dueños o representante de la marca vengan y hagan una capacitación tanto a los operadores, supervisores y personal de mantenimiento. Sí o sí. Porque hoy en día las máquinas son 70% electrónicas; para un sensor y se frena toda la línea. Con el representante se instala y se hace toda la capacitación. (Gerente - 02)

El segundo tipo de capacitación es brindado ya sea por un equipo de capacitadores internos a la empresa, o a través de personal contratado según necesidad. El objetivo es ampliar constantemente los conocimientos técnicos de los trabajadores a fin de mejorar su productividad y eficiencia. Según señalan los gerentes entrevistados, este tipo de capacitación permanente es fundamental para garantizar el buen funcionamiento de los equipos y para conseguir una mejora permanentemente de la calidad de la producción.

Tenemos un programa de capacitación donde están todas las formas en que se tiene que operar, los instructivos, los procedimientos. Porque aparte de manejar las máquinas le acompaña un procedimiento de higiene y limpieza. (Gerente - 07)

Tenemos un centro de capacitaciones. La gente pasa por procesos, hay muchas certificaciones internas, entonces todas las capacitaciones tienen que ser certificadas. (Gerente - 03)

Tenemos varias personas que hacen capacitación en inducción para el uso de estas máquinas. Cuando es gente nueva todo un protocolo de inducción tanto de seguridad, como de uso de máquina. (Gerente - 02)

Bastantes cursos, especialmente en el área comercial, y en el área administrativa también, tenemos cursos de por ejemplo en el área de informática, porque como verás, constantemente se están actualizando. (Gerente - 10)

En algunos casos existe la posibilidad de formarse en el exterior, principalmente para aquellos que se desempeñan en puestos estratégicos dentro del proceso productivo. Esta modalidad es particularmente importante en empresas que cuentan con una casa matriz en otro país, ya que es necesario que los trabajadores conozcan el proceso central para así comprender el rol de la planta en Paraguay de manera más pormenorizada. Pero también cuando este no es el caso, los viajes al exterior son la manera de formar adecuadamente al personal, poniendo de manifiesto la necesidad de mejorar los procesos formativos disponibles en el país.

Realmente nosotros tenemos los técnicos, son capacitados en el exterior, o sea la mayoría de los que están a cargo de departamentos importantes reciben capacitación afuera. (Gerente - 11)

Una persona va 3 meses o va 6 meses a la matriz, al origen, para aprender realmente cómo es el proceso, y eso es un conocimiento que la persona trae y nunca más nadie lo saca. (Gerente - 13) Para ir escalando dentro de la empresa se requiere una formación mínima, entonces nosotros podemos formarle, capacitarle afuera. (Gerente - 02)

Además de los cursos para mejorar el trabajo en planta, relacionados a las maquinarias y procesos de gestión fabril, los entrevistados citan también talleres de capacitación sobre diferentes aspectos de la gestión del trabajo, tales como cuestiones administrativas, de manejo de personal o leyes laborales. Pero los temas de formación no se terminan allí. En línea con lo apuntado en la sección 3.3, y con el afán de construir un ambiente de trabajo agradable y ameno para todos, muchas industrias brindan también talleres de formación que van más allá de lo relacionado con la producción o administración. Se trata más bien de cursos dirigidos a mejorar la calidad de vida de los trabajadores, pensados para motivarlos y ayudarlos a desarrollarse de manera individual, asumiendo que esto también tendrá una repercusión positiva en su productividad.

Todo lo que sea relacionado al desarrollo del personal, ya sea finanzas personales, cursos de finanzas personales, autoestima, trabajos en equipo, violencia contra la mujer, todo eso. (Gerente - 10)

Trabajamos mucho en el tema de bienestar, la cultura y el conocimiento, esos son los pilares en cuanto a las personas. El tema del bienestar y todo tema de la cultura que tiene que ver con los valores, el buen trato. (Gerente - 05)

Todo esto pone de manifiesto que la capacitación es un tema de gran relevancia a los ojos de todos los actores involucrados en las relaciones industriales: gerentes, trabajadores y representantes gubernamentales. A pesar de ello, el nivel de formación de la fuerza de trabajo sigue siendo identificado como un elemento deficiente que debe ser abordado por el Estado y, en este contexto, las empresas intentan paliar las brechas de la

educación formal a través de capacitaciones internas. Además, ante la falta de ofertas en el territorio nacional, deciden enviar a sus trabajadores a formarse fuera o contratan capacitadores extranjeros.

3.5 La oficina de Recursos Humanos y los conflictos laborales

Hasta aquí hemos hecho un repaso de las continuidades y los cambios de las relaciones laborales al interior del sector industrial paraguayo, empezando por los procesos de selección y contratación de los trabajadores, pasando por incentivos y beneficios extrasalariales, el ambiente de trabajo y trato entre los distintos actores, y finalmente, los cambios tecnológicos y la necesidad de formación de los empleados de cara a nuevos procesos de mecanización. La oficina de Recursos Humanos juega un rol central en todos estos procesos, y por ello, resulta necesario profundizar en su rol en las relaciones entre capital y trabajo, es decir, entre los empleadores (propietarios/gerentes) y los empleados.

En efecto, las labores de esta dependencia se han vuelto determinantes en la calidad de los procesos productivos, ya que la eficiencia y eficacia de la producción descansan fuertemente en la actitud y compromiso del trabajador. En este marco, la oficina de recursos humanos asume un rol estratégico para el buen desenvolvimiento de la empresa, en cuanto las tareas que realiza acaban por tener una incidencia directa en sus objetivos productivos. Sus tareas son múltiples y variadas, ocupándose de la contracción, formación y acompañamiento del personal en la fábrica. A la vez, coordina otras actividades colaterales al proceso productivo, como entrega de beneficios, ayudas y premios, e inclusive interviene para promocionar la salud

de sus empleados. Es entonces un departamento que realiza una gama de actividades que cubren un largo espectro de funciones.

Ocuparse de los trabajadores, en todo lo que es oficial: su salario, evaluaciones. Pero también en el acompañamiento de personal, la selección de personal, la formación para cuando entran a trabajar y el seguimiento de todos. (Gerente - 12)

En general tratamos de dar una asistencia integral a nuestros colaboradores, para lo cual ponemos mucho hincapié en realizar actividades a lo largo del año. Contamos con una sicóloga, también con una nutricionista, un médico y odontóloga que velan un poco por la salud de nuestros colaboradores. (Gerente - 11)

Lo más difícil es encontrar las cualidades humanas [...] nos orientamos mucho a eso porque es lo que nos interesa, nosotros somos una empresa que tenemos un know how, sabemos lo que queremos, sabemos cómo hacerlo. (Gerente - 08)

Son los encargados de absorber todos los problemas personales que hay, tanto positivos como negativos y deslindar las responsabilidades cuando hay diferencias. (Gerente - 07)

Pero existe además otro aspecto de gestión fundamental que, históricamente, ha recaído en la oficina de recursos humanos: la mediación de los conflictos que puedan surgir entre el personal y la administración. Sin embargo, y como hemos visto en las entrevistas, el término conflicto no aparece en la descripción de las relaciones entre los distintos actores laborales, haciéndose más bien hincapié en el ambiente armonioso y colaborativo o de 'gran familia' de la empresa. Es más, según la interpretación más generalizada, la empresa es presentada como un grupo de personas que tienen un mismo objetivo: mejorar la productividad en tanto esto redundará en beneficios para todos. Se desdibuja así el conflicto capital/trabajo, mientras que las diferencias que puedan surgir entre administración y plan-

tel de trabajadores se enmarcan en la categoría de «problemas de relacionamiento», ligados más bien al carácter de los involucrados. La estructura jerárquica y los intereses económicos opuestos de trabajadores –que buscan aumentar sus salarios y seguridad en el empleo– y empleadores –que buscan maximizar su margen de ganancia– desaparecen entonces del análisis.

Al reducir estos problemas a roces personales, éstos intentan solucionarse a ese nivel, sin mayor involucramiento de la oficina de recursos humanos. En efecto, los gerentes entrevistados señalan que, de surgir dificultades entre miembros de la empresa, la primera acción es siempre instalar un diálogo entre las partes afectadas, independientemente de la relevancia de su cargo en la cadena productiva, con el fin de encontrar rápidamente una solución armónica y compartida entre todos. No existen menciones de sindicatos u órganos de representación de los trabajadores; es el propio trabajador individual quien negocia para buscar una solución.

Sólo en los casos en los que el conflicto no puede resolverse a través del diálogo entre los afectados se recurre a la intervención de la oficina de recursos humanos, que adopta el rol de mediador. Es decir, no se espera que ésta actúe en favor de la empresa, sino que se la considera como un organismo imparcial que buscará una solución negociada entre los afectados. La oficina de recursos humanos, entonces, más que reconocer su papel como representantes de los empleadores –según la clasificación de Katz, Kochan y Colvin (2015) señalada en el primer capítulo– busca comportarse casi como un buen padre de familia, capaz de encontrar la mejor solución para todos los afectados. Esta postura, que podría catalogarse de paternalista, tiene un gran interés en mantener la armonía dentro de

la industria, buscando minimizar la incidencia del conflicto y enfocándose en causas personales antes que sistémicas.

Normalmente hacemos la mini cumbre, le decimos nosotros. Me voy yo como responsable de producción, y si es venta, viene la cabeza de ventas y se hace la reunión entre las dos partes. Si hubo una discusión entre la gente, los dos sectores que discutían, más nosotros y el juez que es recursos humanos, que escucha las partes y ahí sale hasta esas discusiones, pero se trata de negociar. (Gerente - 07)

Generalmente es así con cada supervisor o encargado, y cuando el supervisor o encargado no puede dar solución ya deriva a recursos humanos, entonces nosotros nos vamos y conversamos, pero casi no hay [conflictos]. Más es por llegadas tardías reiterativas, no hay problemas así. (Gerente - 10)

Lo tratamos desde el líder directo, ya sea desde recursos humanos se trata con la gente, de frente se tratan los problemas. [...] Se habla directo con el empleado afectado o si es un problema de la planta con el supervisor. Siempre se llega a un acuerdo. (Gerente - 02)

Tratamos mucho de hablar, de conversar. Aprendimos que el entorno es lo que define a la persona, que esta es una empresa familiar [...] si las cosas no funcionan hay un entorno que tal vez hace que la persona no funcione. (Gerente - 05)

También los trabajadores identifican a la oficina de recursos humanos como el lugar donde resolver los problemas, reconociendo además su actitud abierta al diálogo, lo que es apreciado y valorado. Esta dependencia es vista también por los empleados como un juez imparcial, en tanto que las relaciones laborales son entendidas y mantenidas a nivel individual —el trabajador como individuo ante el resto de la empresa. Cuando no hay casos de conflicto colectivo —trabajadores agremiados o sus representantes exigiendo mayor remuneración, por ejemplo— no se ve como problemático que sea una instancia gerencial la que dirime los problemas. La oficina de recursos

humanos, entonces, es considerada un instrumento oportuno para la resolución de problemas, una herramienta que garantiza a cada trabajador el desenvolvimiento de sus tareas en la empresa de manera armónica.

De hecho que todo se conversa, se trata y se conversa, se ve de mejorar, se ve de hacer cambios, pero siempre se conversa. (Trabajador - 04)

Prácticamente cuando alguien tiene un problema, ya sea laboral o personal, yo voy conversando con ellos, y si hace falta subir para talento humano lo hago, prácticamente así estamos resolviendo los problemas. Hay mucha comunicación, sabemos, hablamos y nos contamos. (Trabajador - 05)

Problemas en sí nunca tuve y nunca pasé por ninguna situación. Escuché por ahí casos de algún compañero con dificultades y se acerca directamente Recursos Humanos o a coordinadores de áreas. (Trabajador - 02)

Nos acercamos a Recursos Humanos, tenemos una encargada de recursos humanos, comentamos con ella el problema que hay, después ella ve si puede solucionar o deriva a la persona que pueda solucionar, tenemos accesibilidad tanto a los jefes como a recursos humanos. (Trabajador - 12)

Cerrando este capítulo sobre el empleo en la industria paraguaya actual, se observa que las relaciones laborales dentro de la fábrica se han estructurado en un marco de reglas y prácticas coherentes, que apuntan hacia una estrategia determinada. Se trata de una dinámica que, centrándose en elementos de armonía, fidelidad, afectividad y trato familiar en el espacio laboral, ha impulsado la instalación de una cultura de corte paternalista, aceptada por todo el plantel. Estas prácticas y discursos terminan desestimando los conflictos de clase entre patrones y obreros, afectando la interpretación de todos los actores y

difundiendo la idea, inclusive entre los propios trabajadores, de que los sindicatos y sus luchas son innecesarios.

Estas dinámicas acaban entonces rediseñando el rol de los actores laborales –como vimos en el caso de la oficina de Recursos Humanos– llevando a la vez a una interpretación de las relaciones laborales marcadamente diferente a la imperante en el siglo pasado. Queda la pregunta sobre el rol del tripartismo, es decir, el diálogo y las negociaciones entre empleadores, trabajadores y el Estado. Justamente de esto se encargará el próximo capítulo.

CAPÍTULO Los actores colectivos en las relaciones industriales

4.1 Los actores colectivos del diálogo social en Paraguay

Uno de los elementos esenciales que se ha instalado en las relaciones laborales desde la segunda mitad del siglo XX ha sido el diálogo social entre los actores colectivos. Éste se desarrolla en diferentes niveles, por ejemplo, dentro de una empresa específica, a nivel de rama económica, o bien, a escala nacional. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el diálogo social comprende «todo tipo de negociaciones y consultas –e incluso el mero intercambio de información– entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales.» En esta línea, se trata de una herramienta que permite la participación de los distintos grupos de interlocutores en las decisiones que los afectan directamente, contribuyendo de esta manera a perfeccionar la estructura democrática del país (Denis 2005, 122).

El diálogo social no sólo se encuentra legalmente reconocido en Paraguay, sino que tiene rango constitucional: La Constitución Nacional (1992) declara en su Artículo 97 que «[...] el Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos

¹ Véase sitio de la OIT, https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang-es/index.htm

de trabajo y la concertación», comprometiendo de esta manera la acción pública a la promoción del diálogo y la búsqueda de soluciones compartidas entre actores laborales. Así también, en el Artículo 13 de la Declaración Socio-laboral del Mercosur (1998), firmada por Paraguay, se señala que «los Estados Partes se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región...».

Como señalamos en el subcapítulo 1.5, los principales actores en las relaciones laborales son los trabajadores (ya sea a nivel personal o agremiados en sindicatos), los empleadores (de manera individual u organizados en gremios patronales), y las agencias gubernamentales especializadas en el tema del trabajo, recayendo sobre estas últimas la función de regular y administrar de manera imparcial las relaciones entre los otros dos actores (Dunlop 1958; Katz, Kochan y Colvin 2015). Aunque la legislación paraguaya reconoce a estos tres actores como los protagonistas del diálogo nacional, ello no garantiza que este tenga efectivamente lugar. Al respecto, Lachi y Rojas Scheffer (2017) señalan que, a pesar de las muchas mesas de diálogo nacional instaladas después del fin de la dictadura stronista (1989),² ninguno de los gobiernos que se sucedieron en estas tres décadas demostró una verdadera voluntad para resolver

La primera mesa de diálogo realizada en Paraguay en el período democrático post 1989 fue el Seminario sobre Diálogo Social y Tripartismo, que tuvo lugar en octubre de 1994 en la ciudad de San Bernardino. Su declaración final fue suscrita por representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo, MJT (hoy Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTESS), de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), de la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT) y de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO).

los problemas sociales y económicos del país a través del diálogo y la búsqueda de acuerdos compartidos entre diferentes actores políticos y sociales (Lachi y Rojas Scheffer 2017, 211). Es más, la cultura política dominante en Paraguay, inclusive luego de tantos años de democracia, continúa embebida de autoritarismo –herencia de las décadas de dictadura– en tanto la autoridad gubernamental se considera «por encima» de todos los actores sociales y toda situación política, económica y social. En este contexto las mesas de diálogo instaladas han tenido, históricamente, la función de espacios de socialización de las propuestas e ideas de cada actor, limitándose las autoridades a escucharlas, para después tomar las decisiones que a su criterio son las más convenientes para el país. (ibíd., 212)

Esta práctica del gobierno ha resultado en la ampliación del desequilibrio de fuerzas entre los otros dos actores laborales, trabajadores y empleadores. Es decir, al no asumir su rol de mediador entre estos actores, los distintos gobiernos que se han sucedido desde la mitad del siglo XX han terminado favoreciendo al sector empleador en gran parte de las políticas laborales impulsadas tanto en dictadura como en democracia. Esto se evidencia a través de un rápido recorrido histórico, señalando las principales características de los protagonistas de las relaciones laborales colectivas.

4.1.1 El movimiento sindical

Aunque los inicios del movimiento sindical paraguayo se remonten hasta las últimas décadas del siglo XIX, será principalmente a partir de los años cincuenta del siglo XX, con la instauración de la dictadura del Gral. Stroessner, que empezó a definirse claramente el rol que el sindicalismo asumiría en las relaciones laborales del país. Durante el periodo dictatorial

(1954-1989) el movimiento sindical será primero reprimido – con los arrestos y expulsiones de dirigentes sindicales durante la huelga de 1958– y posteriormente cooptado, a través de la intervención de la única central sindical activa en esa época, la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), que fue transformada en el brazo corporativo del régimen (Barboza 1995). Fue solamente en 1985 que el sindicalismo libre pudo resurgir con la instalación de la Mesa Intersindical de Trabajadores (MIT), organización sindical independiente y no reconocida por el régimen, que actuó como instrumento obrero contra la dictadura hasta su caída en 1989 (González Bozzolasco 2013).

Con la vuelta a la democracia el sindicalismo paraguayo gozó unos años de auge que permitieron la reactivación de la CPT y la fundación de 2 nuevas centrales: la Central Nacional de Trabajadores (CNT), de inspiración cristiana, y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), fundada por grupos que se habían aglutinado al interior del MIT a finales de la dictadura (Lachi y Rojas Scheffer, 2017, 40). Fue en estos primeros años de democracia que el movimiento sindical tuvo su momento de mayor protagonismo, con un crecimiento exponencial en las afiliaciones, pasando de 20.815 afiliados en 1987 a casi 120.000 diez años después (Céspedes 2000, 19). Además, en este período se obtuvieron importantes protecciones legales, como la inclusión de derechos laborales en la nueva Constitución Nacional de 1992 (Arts. de 86 a 102) y la aprobación de un nuevo Código Laboral (Ley 213/1993).

Fue esta una etapa de grandes e importantes cambios, pero también de breve duración, a la cual siguió un inmediato declive después de que salieran a la luz sonados casos de corrupción que involucraban a algunos de los principales dirigentes sindicales, como el caso del Banco Nacional de Trabajadores

(BNT) y desviación de fondos para un proyecto comunitario proveído por la Central Vasca ELA. Estos sucesos contribuyeron en gran medida a que el sindicalismo paraguayo perdiera de credibilidad e incidencia (Lachi y Rojas Scheffer 2017, 43).

Así, desde finales de la década de los noventa del siglo XX el nivel de sindicalización fue bajando de manera precipitada mientras que, paradójicamente, la cantidad de centrales sindicales se incrementaba exponencialmente. Mientras que la tasa de sindicalización actual es de alrededor del 6,3% (según datos de la EPH 2019³), existen ya diez centrales sindicales en el país. A las tres ya señaladas se unieron: la Central Sindical de Trabajadores del Paraguay (CESITP), la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A), la Confederación General de Trabajadores (CGT), la Confederación de la Clase Trabajadora (CCT), la Confederación Nacional de Trabajadores (CONAT), la Central Nacional de Trabajadores Legítima (CNT-L), y la Central Obrera y de Transporte del Paraguay (COTP). Si se considera que además existen sindicatos de gran tamaño que no están afiliados a ninguna de esas centrales -principalmente en el sector públicose evidencia aún más la debilidad y la limitada incidencia de las centrales sindicales en el mundo del trabajo, lo que finalmente repercute de manera importante en el diálogo social con el gobierno y los empleadores. (ibíd., 43-44).

4.1.2 Los empleadores

Mientras que el movimiento sindical fue duramente reprimido durante la dictadura stronista, las organizaciones empresariales, muy por el contrario, se trasformaron rápidamente en aliadas del gobierno autoritario.

³ Cálculo hecho sobre el total de asalariados del sector público y privado, excluyendo a trabajadoras domésticas.

Los principales gremios empresariales de hoy ya estaban activos durante la dictadura. Nos referimos a la Asociación Rural del Paraguay (ARP), fundada en 1885 como Sociedad Ganadera Paraguaya y que adquirió su denominación actual en 1938; la Unión Industrial Paraguaya (UIP), fundada en 1936, y que como su nombre señala reúne a los industriales nacionales y extranjeros radicados en el país; y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), fundada en 1951. Si bien esta última abarca todos los sectores económicos, el sector comerciante ha sido históricamente el que mayor peso ha tenido en su interior (Lachi y Rojas Scheffer 2017, 46).

Empresarios reunidos en esos espacios se convirtieron rápidamente en uno de los principales estamentos en actuar como sostén del gobierno del Gral. Stroessner. Según Masi (2006), los grandes productores y acopiadores agropecuarios fueron grandes aliados del régimen, el que a su vez les premió con concesiones graciosas de grandes extensiones de tierra y medidas de facilitación de créditos y exoneraciones impositivas. También dieron su apoyo al gobierno dictatorial los importadores, que recibieron una apertura comercial sui generis y tasas de cambio favorables, así como los contratistas del Estado, que pudieron acumular notables riquezas a través de la construcción de Itaipú (Masi 2006, 21). Este proceso de integración empresariadopoder político se configura desde ambos lados, en cuanto las relaciones gobierno-empresarios-grupos de poder económico se construyó a través del copamiento de las organizaciones empresariales por parte de los miembros del partido de gobierno (Asociación Nacional Republicana, ANR), así como a través de la inclusión de algún representante de la élite gobernante como «accionista» de las empresas que se presentaban a licitación, elevando así sus chances de ganar (Borda, 2015: 325).

Aunque el sistema prebendarlo stronista reforzó el poder de la UIP, la FEPRINCO y la ARP, terminó debilitando su gestión organizacional, en tanto que las ventajas empresariales eran obtenidas a través del «compadrazgo político» y sin la mediación de la gestión gremial (Borda 2015, 320). La caída del stronismo y la llegada de la democracia obligó a los gremios empresariales a transformarse, pasando de ser «meramente un club social» (ibíd., 337), a convertirse en actores autónomos en las relaciones laborales. Pero no fue éste un proceso sencillo, ya que luego de un largo periodo de dominación, no resultó fácil aceptar reglas de juego más justas e imparciales (ibíd., 342).

Es más, la condición privilegiada de las organizaciones empresariales en sus relaciones con el gobierno no se modificó completamente con la llegada de la democracia. Los nuevos gobiernos democráticos mantuvieron ciertas relaciones heredadas del régimen anterior con la élite político-empresarial-rentista, que siguió siendo fuertemente favorecida en sus relaciones con el Estado. En esta línea, se mantuvieron concesiones económicas al empresariado e ingresaron en el gabinete del Ejecutivo conocidos empresarios locales (Barboza 1995, 110). De esta manera, el estado se volvió aún más permeable a las demandas de este sector (Céspedes 2009, 87).

Esta dinámica ha continuado con intensidad más o menos variable hasta la actualidad, según la tendencia política del gobierno de turno, garantizando al empresariado un rol dominante en las relaciones laborales.

4.1.3 El Estado

Como señala Rosembaum (2001, 76), el rol del Estado en el sistema de relaciones colectivas de trabajo tiene varias aristas:

por un lado, es la instancia reguladora de los derechos colectivos; por otro, tiene la competencia de vigilar y controlar que se cumplan las normas laborales; y, por último, ejerce la función de juez o mediador entre el empresariado y los trabajadores.

Así, a fin de implementar la función de mediador de intereses opuestos y potencialmente conflictivos (trabajo/capital), el Estado elabora y promulga leyes que garantizan la igualdad de derechos y condiciones para los actores en las relaciones laborales, actúa para garantizar la aplicación de esas normas mediante organismos administrativos y jurisdiccionales públicos, y también se encarga de convocar y llevar adelante mesas de diálogo y comisiones o reuniones tripartitas de variado alcance (nacional, sectorial o particular). Además, impulsa propuestas de concertación social con los actores laborales para que, a través del diálogo, se pueda llegar a acuerdos sobre temas de importancia estratégica para el desarrollo socioeconómico del país (Lachi y Rojas Scheffer 2017, 55).

Dicho esto, ha sido particularmente en su función mediadora que el Estado paraguayo ha tenido importantes fallas desde el inicio del periodo democrático. Al respecto, hemos señalado que los gobiernos post 1989 continuaron incluyendo a conocidos empresarios en varias carteras del gabinete presidencial, principalmente en lo que se refiere a los ministerios relacionados con la conducción económica del gobierno. A la vez, en ningún momento fue aplicada una práctica similar con los dirigentes sindicales, ⁴ ni se tomaron en cuenta propuestas proce-

⁴ Quizás la única excepción se dio con el Gobierno de Fernando Lugo (2008-2012), teniendo en cuenta que durante su gestión el Viceministerio del Trabajo fue ocupado por figuras técnicas y políticas más cercanas al movimiento sindical que a la patronal. Tal fue, por ejemplo, el caso del Director del Trabajo (el cargo más importante después de Viceministro) que estuvo ocupado por Filemón Delvalle, abogado laborista muy cercano a la CNT. A pesar de ello, en las mesas de diálogo tripartito el Gobierno Lugo mantuvo la misma actitud de los gobiernos que lo antecedieron y sucedieron, es decir, no se mostró

dentes de esos sectores para definir las políticas económicas o laborales del Gobierno.

De hecho, el rol de intermediación en el diálogo nacional fue constantemente rehuido por parte del Poder Ejecutivo que nunca participó de manera directa en las mesas de diálogo instaladas, enviando en su lugar a representantes del Viceministerio del Trabajo⁵ o de la Secretaría de la Función Pública, quienes carecían de poder para asumir compromisos en nombre del gabinete o de la presidencia. Esto ocasionó varias veces que, mientras se debatía un tema en una instancia de diálogo, el Ejecutivo y el Parlamento se encontraban sancionando y promulgando leyes sobre esa misma problemática, totalmente a contramano de lo que se estaba discutiendo con los actores laborales (Lachi y Rojas Scheffer 2017, 56).

4.2 Relaciones tripartitas y sus instrumentos

En el marco del diálogo social consagrado en la Constitución Nacional de 1992 y en la Declaración Sociolaboral del Mercosur, señalados en la sección anterior, la contratación colectiva y las mesas tripartitas de resolución de conflictos son herramientas reconocidas y garantizadas en el sistema legal paraguayo.

El artículo 97 de la Constitución Nacional reconoce explícitamente la posibilidad de concertar Convenios Colectivos de Trabajo, derecho posteriormente reforzado con los artículos 326 al 349 del Código Laboral (Ley 213/93), que además impone como obligatoria la contratación colectiva en empresas con más de

realmente abierto al diálogo o un compromiso para buscar la concertación entre los actores sociales. Sobre este último punto, véase Lachi y Rojas Scheffer (2017, 211-213).

⁵ Hasta la creación del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en 2013 (Ley 5115), los temas laborales estaban a cargo del Viceministerio del Trabajo, institución dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo.

20 empleados (Art. 334). El mencionado artículo constitucional también establece el compromiso del Estado con la solución conciliatoria de los conflictos, aunque aclarando que ésta será optativa. Al respecto, conviene señalar que solamente en 2013, con la sanción de la Ley 5115 «Que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social» este derecho ha sido codificado. De todas maneras, durante décadas, las mesas tripartitas entre trabajadores, empleadores y el gobierno habían estado funcionando en el Viceministerio del Trabajo (dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo hasta 2013), precisamente con la finalidad de resolver los conflictos laborales o promover la negociación colectiva (Lachi y Rojas Scheffer 2017, 27-29).

Ahora bien, aunque la normativa vigente prevé la obligatoriedad de la negociación colectiva en empresas con más de 20 empleados, ésta ha sido más bien la excepción antes que la regla. Así, en la década comprendida entre 2001 y 2010, solamente el 4,3% del total de las empresas privadas con más de 20 empleados⁶ –quienes empleaban al 8,3% del total de trabajadores en empresas de este tamaño— habían firmado al menos un contrato colectivo, y a su vez, menos de la mitad de este conjunto había renovado su contrato al menos una vez en la década (Lachi y Rojas Scheffer 2017, 99-104).

En cuanto a las reuniones de mesas tripartitas, estas son generalmente instaladas a partir de denuncias de un trabajador o de un sindicato ante violaciones de las normas laborales. La Dirección del Trabajo convoca entonces la instancia de conciliación con el empleador, buscando una solución concertada. En caso no haya acuerdo entre las partes, el único camino que queda es acudir a los tribunales del trabajo, dado que estas mesas no generan

⁶ Según la base de datos del Instituto de Previsión Social, que registra a los trabajadores formales del país.

obligación para los involucrados. Al respecto, durante la década 2001-2010 Lachi y Rojas Scheffer (2017) han registrado 2.176 tripartitas que involucraron al 4,2% de trabajadores del sector privado (ya sea de manera directa o a través de su organización sindical). A su vez, este porcentaje demuestra una gran variabilidad dependiendo del tamaño de la empresa. Así, mientras sólo 0,12% de aquellos que trabajan en establecimientos con menos de 20 trabajadores accedieron a reuniones tripartitas, este porcentaje se eleva a 19% para aquellos que se desempeñan en empresas con 20 y más empleados (ibíd., 154, 200). Tanto el dato sobre los contratos colectivos firmados, así como el de las mesas de resolución de conflictos, señalan un diálogo tripartito de escasa incidencia en el mundo del trabajo, situación que encuentra explicación en buena medida en las relaciones de fuerzas asimétricas entre los actores laborales.

Lo hasta aquí señalado se refleja también en las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo. Así como Lachi y Rojas Scheffer (2017, 113-114) señalaban que durante la década 2001-2010 casi la mitad de los contratos colectivos en el sector privado (el 47,3%) se firmaba en empresas con una cierta tradición en este respecto, es decir, con sindicatos antiguos que habían surgido al inicio del proceso democrático, también en los datos recabados en este estudio sólo en tres de las trece empresas contactadas cuentan con un sindicato con el que han firmado contrato colectivo, cuyo origen se remonta a los primeros años de la transición democrática o inclusive más atrás en el tiempo. 7 Todas las otras empresas, por el contrario, no tienen sindi-

⁷ Las empresas con sindicatos son Tiendas Pilar, Granja Avícola La Blanca y CIE (Consorcio de Ingeniería Electromecánica). Mientras que los sindicatos en las dos últimas surgieron en los primeros años del proceso democrático iniciado en 1989, el caso de Tiendas Pilar se remonta a los años sesenta del siglo XX. Las tres empresas cuentan con contratos colectivos activos que son constantemente renovados.

cato activo ni tampoco un contrato colectivo de trabajo vigente. Es más, las empresas fundadas en las últimas dos décadas nunca han tenido representación gremial de los trabajadores, algo que, como pudo rescatarse de las entrevistas a gerentes y sindicalistas, está muy lejos de sus intereses o intenciones.

Hay un contrato personal, de persona a persona en nuestra industria. Y se firma uno cada uno. (Gerente - 13)

[Los contratos] los delimitamos por cargo, funciones, horarios; esa es la manera más práctica para tratar de evitar los contratos colectivos. (Gerente - 2)

También a las mesas tripartitas de resolución de conflictos las industrias que han participado de este estudio recurren de manera limitada. Solo la mitad confirma haber utilizado esta instancia en algún momento, y por lo general, en contadas situaciones. A su vez, los gerentes entrevistados declararon su conformidad con los resultados de las tripartitas, ya que estas habrían resultado favorables a sus intereses o, en su defecto, habrían permitido lograr rápidamente un acuerdo satisfactorio para ambas partes.

Tuvimos ya casos que nos fuimos al Ministerio de Trabajo [...] Dos veces asistimos. (Gerente - 03)

Hemos participado unas cuantas veces en negociaciones tripartitas ante el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Por lo general hemos llegado a un acuerdo. (Gerente - 11)

Cuando no llegamos al acuerdo con el empleado [...] llegamos a negociaciones tripartitas en el Ministerio de Trabajo donde llegamos a un acuerdo con el empleado. Unas 7 veces. (Gerente - 01)

Creo que una sola vez. Y realmente ya fue una solución final donde el Ministerio lo que hizo fue mediar [...] Ambas partes expusimos nuestra situación para evitar una demanda. El ministerio medió y fue rápido, no tomó ni 15 minutos esa decisión. (Gerente - 02)

Sí, fuimos, y se quedó en la nada. Nosotros hemos asistido a mediaciones que nos han citado y el empleado no pudo justificar su denuncia, y entonces queda así en la nada, pero sí hemos tenido en dos oportunidades. (Gerente - 06)

Por el contrario, las centrales sindicales no relatan experiencias positivas al ser consultadas sobre las reuniones tripartitas para la resolución de conflictos. Es más, uno de los dirigentes sindicales entrevistados no solamente acusa a las empresas de evitar las tripartitas, prefiriendo llevar los casos a los tribunales del trabajo –a sabiendas de la dificultad que esto genera para el trabajador debido a los costos y tiempos del proceso—; sino que además señala a la propia autoridad del trabajo como cómplice de esta situación, acusándola a su vez de no cumplir con su rol de mediador/árbitro en las relaciones laborales.

Cuando denunciamos a esta empresa al ministerio, estos se hacen el chancho rengo y ni intervienen ni hacen nada por los trabajadores. Llamamos a una tripartita y el patrón no viene nomás, y no pasa nada porque este es un ministerio que no sirve para nada. La patronal no viene y si tiene un abogado le dice que vaya nomás a los tribunales, que ahí vamos a lidiar. Y en los tribunales pierde el trabajador porque el juicio es largo y cuando el trabajador se cansa, la patronal le ofrece algo y se termina ahí. (Dirigente sindical - 01)

Al ser consultadas al respecto, las autoridades del MTESS no encuentran mayores fallas en sus procedimientos ni en los de la institución predecesora (el Viceministerio del Trabajo que dependía del MJT). Es más, al contrario de lo señalado por el dirigente sindical, el representante del MTESS asegura que este ministerio cumple con su función de mediar entre los actores laborales, desempeñando un papel completamente imparcial.

[En la Tripartita] hay un acompañamiento en el sentido de cuidar todos los términos y de cuidar que ambas partes encuentren justicia [...] Todas las personas que acuden al Ministerio son atendidas y

se busca darle un seguimiento al caso. Actualmente una persona que tuvo una desvinculación por A o B motivo y cree injusta la desvinculación, la dirección de trabajo tiene departamentos los cuales asesoran, llámese para hacer el cálculo de desvinculación, llámese para mediación. [...] Por lo general, las denuncias son individuales, son particulares y no se descuidan ninguna de esas, sino se presta atención como debe de ser. (Representante gubernamental - 02)

Cabe señalar que el estudio de Lachi y Rojas Scheffer (2017, 194) había encontrado que, a más de la muy reducida utilización de tripartitas en el sector privado en el período 2001-2010, llamaba la atención el hecho que en el 52% de los casos las reuniones de mediación convocadas por la autoridad del trabajo no llegaban a realizarse debido justamente a la incomparecencia de los empleadores, que parecían poco interesados en utilizar este mecanismo para resolver conflictos.

Aunque sean escasos los estudios al respecto y, lastimosamente, no se cuente con datos más actualizados sobre los procesos de negociación colectiva en el país –particularmente reuniones tripartitas y contratos colectivos activos– queda claro que estos procesos aún tienen una incidencia limitada en el sistema de relaciones laborales paraguayo. Y si bien es imposible verificar las declaraciones del dirigente sindical, el desequilibrio de fuerzas entre trabajadoras y empleadores y la costumbre del gobierno de trabajar más de cerca con empresarios, que a su vez se involucran directamente en el gabinete, probablemente termine influenciando la situación de escaso diálogo entre estos actores, ya que la parte más fuerte no ve la necesidad de negociar para alcanzar resultados deseados.

Ahora bien, esta situación no sólo tiene un efecto negativo para los trabajadores, el actor más débil, sino que termina repercutiendo en el propio sistema de relaciones laborales. Esto ocurre debido a que la falta de espacios de búsqueda de soluciones compartidas deviene en un contexto de conflicto permanente, generando un ambiente de desconfianza en el otro, y afectando finalmente a la economía en su conjunto.

4.3 Sindicato y patronal: entre posturas antagónicas y convivencia

Ahora bien, ¿cómo se manifiesta este ambiente de desconfianza recién mencionado? En este apartado nos enfocamos en las relaciones colectivas entre empresas y sindicatos de manera directa, es decir, sin la intermediación presencial del Estado como en los casos de reuniones tripartitas y contratos colectivos de trabajo. Para ello recurrimos a datos recabados a través de entrevistas realizadas con representantes gremiales de los trabajadores y empleadores. En ellas se puede observar que existe a nivel de gremios una postura antagónica y de rivalidad permanente entre empresarios y trabajadores, que dificulta el diálogo y la negociación.

Así, desde el punto de vista de los empleadores, los sindicatos son innecesarios dado que las leyes laborales ya establecen todos los derechos que corresponden a los trabajadores. Lo hacen además de una manera clara y directa, dicen los gerentes, por lo que no se necesita la intermediación de ninguna organización que los represente. Si en el pasado existieron sindicatos fue más bien por 'moda', ya que esa era la tendencia de momento. Desde esta perspectiva, las asociaciones de empleados y obreros resultan iguales –si no mejores– que sindicatos. Es más, los sindicalistas son vistos como haraganes y estorbos para la producción; y los sindicatos, como un elemento que hace al país menos atractivo para inversores extranjeros.

Existía [un sindicato], lo que pasa es que aquí nosotros tenemos una asociación de empleados y obreros, [y] la misma gente era la que estaba en ambos. Lo otro fue una cuestión coyuntural de aquella época en la cual había caído la dictadura y todo ese tipo de cosas; digamos que se había disparado todo eso de los derechos del sindicato y todo ese tipo de organización social en ese ínterin [...] Es decir, la mayoría de la gente que estuvo en ese sindicato continúa hasta ahora aquí. De hecho, la asociación estuvo primero que el sindicato. (Gerente - 08)

No hay sindicato, gracias a Dios, nos entendemos bien con los empleados [...] cumplimos con todas las leyes, vamos más allá de las leyes, tienen préstamos que pagan un interés mínimo solo para mantener el capital, tienen hora extra, se les paga todo lo que hay que pagar, nunca tuvimos un movimiento de sindicato. No queremos luego, nos gusta relacionarnos con la gente; y si algo quieren, se logra un acuerdo. (Gerente - 12)

Con los sindicatos no se trabaja luego de hecho, no hay una relación. Creo que Paraguay tiene todavía ese beneficio o esa oportunidad de que tiene las leyes claras y que lidia directamente con el empleado, que no necesita un montón, un cúmulo de gente que le represente, cuando es todo tan sencillo: solo 8 horas laborales, tenés tu ingreso, está IPS, como manda la Ley. Entonces Paraguay no tiene todavía—y espero que siga no teniendo— esa moda de sindicalizarse, ni reclamar un derecho cuando las leyes son tan claras. Creo que por ese lado también les atrae [a los inversores extranjeros] que esto sea así, que no tienen que lidiar con un cúmulo de gente que realmente no quiere trabajar, que está para estorbar, no está para producir. (Gerente - 13)

Al ser consultados al respecto, los dirigentes sindicales señalan motivos muy distintos como causa de la escasa existencia de sindicatos en el sector privado, y en el sector industrial en particular. Esta situación, lejos de encontrar explicación en la falta de interés de los trabajadores se debe en realidad a la actitud persecutoria de los empleadores, dicen los entrevistados. Relatos de incumplimiento de derechos colectivos, necesidad de organizarse en la clandestinidad y despidos injustificados por querer formar un sindicato aparecen repetidamente en sus intervenciones.

La dificultad que encuentran [los trabajadores que quieren sindicalizarse] es su patrón inmediato, que no permite sindicato dentro de la empresa [...] El simple deseo de sindicalización ya se persigue. Hoy tenemos en formación un sindicato en una empresa frigorífica y los compañeros tienen que formar en la clandestinidad el sindicato por temor a ser despedidos si son descubiertos. En la industria es muy difícil, prácticamente imposible formar sindicato. (Dirigente sindical - 01)

Nosotros hemos hecho varios intentos para lograr acercarnos a trabajadores del sector industrial y consideramos que es uno de los sectores en los que más se puede verificar la política antisindical vigente en nuestro país. En realidad, las empresas del sector industrial no toleran la existencia de organizaciones sindicales en sus empresas. Creemos que son los lugares en donde menos condiciones existen y en donde más se ven violados los derechos a la organización que tienen los trabajadores. (Dirigente sindical - 02)

El sector industrias y el sector comercio son sectores que no admiten prácticamente sindicatos. No es que no se forman sindicatos porque no se quiere, sino porque no se puede. Es muy delicado porque persiguen mucho. (Dirigente sindical - 01)

Hasta aquí hemos presentado las expresiones de representantes a nivel nacional —como en el caso de los dirigentes de centrales sindicales y gremios empresariales— y de empresas cuyos trabajadores no se encuentran organizados colectivamente. Ahora bien, ¿cuál es la experiencia de aquellos trabajadores y gerentes de empresas donde sí existe un sindicato activo? Aunque sean la minoría, habíamos ya señalado que 3 de las 13 empresas que

accedieron a formar parte de este estudio cuentan con un sindicato. Estos comparten además ciertas características, en cuanto en todos casos se trata de organizaciones históricas, con más de 30 años de funcionamiento. Llama la atención que en estos casos no solamente no se registró esa animadversión entre patronal y sindicatos que recién señalamos, sino que pudo constatarse una alta disponibilidad al diálogo. Trabajadores y empleadores mencionan relaciones en el marco del respeto, donde prima la intención de buscar soluciones compartidas.

Sí, tenemos un sindicato en la empresa [...] hace aproximadamente 29 años. Mantenemos buenas relaciones con el sindicato. (Gerente - 11)

Se fundó solo con los empleados de planta en 1989, hoy en día [tie-ne] 141 socios. La relación con la empresa es buena; siempre se llega a un acuerdo. (Trabajador - 01.)

El sindicato tiene sesenta años [...] tiene el ochenta por ciento de afiliados, quiere decir que, sobre seiscientos, son quinientos más o menos los afiliados [...] Muy profesional porque es un sindicato maduro, podés fijarte que tiene historia, seis décadas encima, no es un sindicato improvisado. (Gerente - 10)

Nos encontramos entonces ante dos modelos de relacionamiento entre sindicatos y patronal totalmente opuestos: uno basado en la hostilidad y posturas antagónicas; y un modelo de reconocimiento de la importancia del otro y postura abierta al diálogo. La pregunta que surge entonces es, ¿hay un modelo predominante? Y si es así, ¿cuál es?

Dado que los sindicalistas mencionan la imposibilidad de creación de nuevos sindicatos, una manera de responder a esta pregunta podría ser analizar la incidencia de organizaciones de trabajadores en el sector industrial. Al respecto, un representante del gremio empresarial presenta un panorama dia-

metralmente opuesto a lo mencionado por los dirigentes sindicales. Según esta persona, el 80% de las industrias paraguayas tendrían sindicatos activos, y los casos de no sindicalización responderían más bien al reducido tamaño de la empresa,⁸ en combinación con la falta de interés de los trabajadores en esta forma organizativa.

El 80% de las industrias tiene sus trabajadores sindicalizados [...] hay industrias que tienen pocos empleados y no pueden tener sindicatos. Además, al empleado ahora no le interesa sindicalizarse porque tiene que contribuir con el sindicato y una serie de cosas. Yo creo que esa es la realidad. Pero donde hay más de 40 o 50 obreros, casi todos están sindicalizados. (Dirigente de gremio empresarial - 02)

Teniendo en cuenta el dato sobre densidad sindical presentado más arriba –del orden del 6,3%, porcentaje que además se debe en gran medida a la sindicalización del sector público– resulta poco probable que el panorama presentado por el dirigente del gremio industrial sea acertado, inclusive teniendo en consideración la gran incidencia de micro y pequeñas industrias en el sector secundario. Otra manera de cotejar este dato es a partir de los contratos colectivos en industrias con más de 50 empleados, asumiendo que, en caso de tener un sindicato, éste habría presionado para la firma de un instrumento de estas características. Según la base de datos utilizada para el estudio de Lachi y Rojas Scheffer (2017), entre 2001 y 2010 existían 181 industrias con más de 50 trabajadores, y de éstas, sólo 21

⁸ Conviene recordar que según la legislación laboral actual se necesita un mínimo de 20 trabajadores para la creación de un sindicato por empresa (Ley 213/93, Art, 292) y que, según datos del Censo Económico (CEN) 2010 de la DGEEC, el 89% de las industrias activas corresponden a micro y pequeñas empresas, es decir, cuentan con menos de 20 empleados.

⁹ Según el Art. 334 del Código Laboral Vigente (Ley 213/93) toda empresa que emplea a 20 o más trabajadores está obligada a establecer un contrato colectivo, a ser firmado con el sindicato en caso exista uno activo en el establecimiento.

(el 11,6%) tenía un contrato colectivo de trabajo, cubriendo al 24,2% del total de trabajadores del sector.

Es mucho más probable que los sindicatos existentes en industrias hoy día sean aquellos de larga trayectoria, conformados en el periodo de mayor auge del movimiento sindical, la década de los 90 del siglo pasado. Su conformación en un contexto de mayor apertura les permitió fortalecerse hasta alcanzar madurez y experiencia, y a la par, ir construyendo una relación de larga data con los empleadores, que no parecen verlos con malos ojos, sino respetar su trabajo.

Por el contrario, parecería que las nuevas industrias –muchas de las cuales han llegado a través de procesos de relocalización de plantas brasileñas y argentinas– demuestran una actitud de desconfianza y rechazo hacia la organización de los trabajadores. Al respecto, y antes de cerrar esta sección, queremos compartir una anécdota proporcionada por uno de los dirigentes sindicales entrevistados. Si bien no tenemos forma de comprobar su veracidad, el hecho que relatos similares aparezcan constantemente parece indicar que no se trata de casos aislados, registrándose situaciones similares en los distintos sectores económicos.

Una anécdota: Estamos trabajando con un grupo de compañeros que trabajan en una empresa de autopartes. Una de las trabajadoras dijo que ya no podía seguir trabajando en esa empresa porque le iba a dar un infarto en cualquier momento. Por las condiciones de trabajo, por el trato y por varias otras cosas quería salir. Nosotros le decíamos que aguante hasta formar el sindicato, pero no quería. Estaba decidida a renunciar. Entonces le dijimos que vaya y le diga a la gente para formar un sindicato y que escuche el patrón de tal manera a que le eche y cobre su indemnización. Ella comenzó a hacer un trabajo abierto para formar el sindicato. El patrón auto-

máticamente le llamó y le dijo: «tomá tu plata y andate». Le echó. (Dirigente sindical - 01)

4.4 El rol del Estado en las relaciones laborales

El tercer actor en las relaciones laborales es el Estado que, como vimos en la sección 4.1.3, cumple variadas funciones. El Estado regula las relaciones laborales –a través de leyes y reglamentaciones– y también cumple un rol de contralor para asegurar el cumplimiento de estas normativas. Además, se desempeña como mediador en los conflictos que puedan surgir entre trabajadores y empleadores –y sus organizaciones– buscando equilibrar esta relación asimétrica. Esta tarea se concreta, por ejemplo, cuando el estado registra nuevas organizaciones sindicales, cuando participa de negociaciones entre trabajadores y empleadores, y cuando inscribe contratos colectivos entre estos actores. Todos estos son instrumentos que buscan «aliviar la asimetría estructural entre dueños del capital y fuerza laboral, [invistiendo] de un *corsé* social institucional a los procesos del mercado de trabajo» (Dombois 1999, 17).

Pero su actuar no termina allí. Como fuera señalado en el subcapítulo 1.6, el Estado también ejerce una gran influencia en la matriz económica, estimulando el desarrollo de una u otra área a través de sus políticas públicas, moldeando así el panorama económico del país. En este sentido, la promoción de la inversión extranjera directa a través de leyes de incentivo y la reglamentación del régimen de maquila fue una decisión política llevada adelante con mucho ímpetu desde el gobierno de Horacio Cartes, repercutiendo no sólo en la composición del sector industrial, sino también en el mercado laboral y en las relaciones entre los actores que lo componen. Pero ¿cómo hace el Estado para cumplir todas estas funciones, algunas de las cuales parecen encontrarse en contradicción con otras? En esta sección nos detenemos en el papel que este actor desempeña y las características que ha tenido su accionar desde 2013 en adelante. ¿Se erige como un árbitro imparcial entre trabajadores y empleadores? ¿O más bien, de cara a procesos de globalización –y con la intención prioritaria de atraer inversión extranjera– va cambiando su manera de relacionarse con los otros actores?

De hecho, y como ya ha sido señalado, el Estado paraguayo ha sido históricamente más permeable a los intereses del sector empresarial, situación que fue profundizada durante el régimen stronista y que vio poca o ninguna modificación con la vuelta de la democracia al país. Esta postura más inclinada hacia el sector empresarial se ha manifestado a través de la inclusión de empresarios en puestos clave del gabinete en los distintos gobiernos de la transición democrática, y se ha visto profundizada durante la presidencia de Horacio Cartes, quien fijó como una de las principales metas de su gobierno la atracción de capital extranjero al país (Lachi y Rojas Scheffer 2015, Palau 2014, 49-50). Esta actitud pro-empresarial es justamente una de las principales críticas que el movimiento sindical paraguayo hace al Estado y, concretamente, a su principal brazo institucional en este tema: el Ministerio del Trabajo.

En este contexto, los dirigentes sindicales no escatiman críticas, acusando a este Ministerio de actuar de manera antisindical y en clara violación al rol de árbitro imparcial que debería guiar su función. Según relatan, el gobierno actúa abiertamente a favor del empresariado, debilitando así la acción sindical tanto de manera directa –impidiendo la formación de nuevas organizaciones– como indirecta, al no investigar a fondo denuncias

hechas por los trabajadores. En este marco, acusan al Ministerio de actuar como cómplice del sector empresarial ante graves incumplimientos de derechos laborales, como se observa en los siguientes extractos de entrevistas:

Lejos de cumplir el rol de contralor del cumplimiento de las leyes, [el MTESS] se convirtió en un instrumento represivo, por un lado, al coartar las posibilidades u obstruir el proceso de legalización de los sindicatos, causando un enorme daño al movimiento sindical; y, por otro lado, porque desde el momento en que los trabajadores organizados en sindicatos recurren al Ministerio, éste actúa como cómplice de la patronal o del Estado. (Dirigente sindical - 02)

En el IPS a veces no les inscriben los patrones a los trabajadores. Como es por ley eso, tienen que inscribirle legalmente, el patrón está obligado, pero no inscriben nomás. Y el Ministerio no interviene, no hace absolutamente nada, y entonces el trabajador está desprotegido en ese terreno. Las empresas sacan ventajas en todo lo que sea favorable para ellos. (Dirigente sindical - 01)

Como resulta evidente, las autoridades del Ministerio del Trabajo rechazan estas acusaciones, argumentando por su parte que su trabajo se enfoca en coadyuvar al desarrollo de la industria paraguaya y el progreso del país, sin por ello dar prioridad a un actor u otro. Señalan que el MTESS trabaja activamente en proyectos que benefician a ambos sectores, impulsando el crecimiento productivo, por un lado, y brindando capacitación para la fuerza de trabajo, por el otro. Reafirman además su compromiso con la mediación y el diálogo social para reducir el conflicto y fortalecer el entendimiento entre los actores laborales, buscando solucionar de manera armónica cualquier diferencia que pudiera surgir entre las partes.

Aquí todos los días asisten las centrales, tienen las puertas abiertas lo mismo que los gremios empresariales, hay una cantidad inmensa de proyectos con ambos gremios. Desde el sector industrial todo lo que respecta al crecimiento en sí del sector y todo lo que nosotros podamos dar para que haya tierra fértil para las inversiones; y desde el sector gremial [sindical] todo lo que signifique capacitación, todo lo que signifique las denuncias que hacen, hacer un seguimiento, la presentación de sindicatos que se vayan formando. Que no digan de que desde el Ministerio se insta o se ataja. (Representante gubernamental - 02)

Hay que perder el miedo de que el Ministerio de Trabajo es una entidad que te persigue o que busca solamente darle los beneficios al empleador o darle beneficios al empleado, o sea, el Ministerio de Trabajo es una entidad de acompañamiento para el desarrollo de las políticas públicas en cuanto a fomentar la mediación, fomentar el diálogo social, fomentar la tolerancia. Porque es claro de que sí coincidimos de que la responsabilidad es mutua compartida, quizás las denuncias puedan disminuir. (Representante gubernamental - 02)

Aún asumiendo que cuando media los conflictos el Ministerio se comporta de manera imparcial, al consultar sobre las principales líneas de trabajo y prioridades de la institución se evidencia un enfoque más alineado con el sector empresarial. En este marco, los puntos mencionados como prioritarios se centran fuertemente en ayudar a los empleadores a conseguir fuerza de trabajo capacitada y en garantizar un entorno productivo favorable y una seguridad jurídica que atraiga más inversiones hacia el país. Las acciones dirigidas hacia los trabajadores se limitan a ofrecer puestos de trabajo, sin mayores acciones que permitan de velar por el cumplimiento de los derechos laborales en los lugares de trabajo. En cierta medida, asegurar un mejor ambiente para las inversiones productivas se vuelve mucho más relevante que garantizar el cumplimiento de la normativa laboral vigente.

Actualmente la mano de obra calificada es escasa, entonces la capacitación para el trabajo es el eje principal al cual debemos apuntar a través de nuestras instituciones de capacitación. Llámese SNPP o SINAFOCAL [...] ¿Por qué? Porque el principal problema que encuentran las empresas que quieren apostar en Paraguay es la mano de obra calificada y entendemos eso, los números nos indican eso, entonces debemos trabajar en dar mano de obra calificada en aumentar la mano que actualmente existe, nosotros vamos a apuntar eso. [...] Toda la mano de obra que necesite una inversión privada tiene que generarse a través del Ministerio de Trabajo. Entiéndase a través de la Dirección General de Empleo y entiéndase capacitación para esa mano de obra a través de los institutos que dan capacitación para el trabajo. (Representante gubernamental - 02)

El sector industrial fue creciendo y tiene perspectiva de continuar así, todo lo que respecta a la seguridad jurídica que se pueda dar en torno a las inversiones de dicho sector son un poco más claras, se vienen realizando trabajos en torno a eso, y de un tiempo a esta parte en este gobierno lo que se busca es obviamente darle claridad al sector industrial a fin de que los que ya están puedan seguir invirtiendo, y los que ven al país como una oportunidad de negocios puedan entenderlo propiamente así. (Representante gubernamental - 02)

Este tipo de desarrollo se ve con aún más claridad en el caso de la maquila, presentada como un sector que no sólo ofrece numerosos puestos de trabajo, sino también grandes beneficios, aportando como ningún otro al avance del país o comunidad donde sus plantas se instalan. Con este discurso «triunfalista y benefactor», dicen Mariscal y Pacheco (1988, citados por Quintero Ramírez 2016, 333), la industria maquiladora se presenta como un actor preocupado por sus trabajadores y sus comunidades, logrando así mayor apoyo gubernamental.

Hay 182 industrias que han sido aprobadas por el régimen de maquila [...] 18.000 empleos directos que hacen una diferencia importante especialmente en las cadenas de valor en el barrio, en la comunidad. En mi comunidad no había servicio eléctrico, ni servicio de agua potable. ¿Qué hice yo? Fui y hablé con el Intendente y le dije: Che, yo necesito que mis obreros, a las 6 de la tarde cuando es invierno, puedan esperar ómnibus en una parada que tenga iluminación eléctrica. Entonces todas esas mejoras, de que mis vecinos tengan ahora agua potable, tengan instalación eléctrica, que tengan una parada de ómnibus con lo básico, ni siquiera le estas pidiendo... nada. (Dirigente de gremio empresarial - 01)

Y que las rutas, el camino verdad, mi fábrica estaba en camino de arena y ahora está asfaltado, eso es bueno para todos. No es solamente para el traslado de mis productos, sino que es para la comunidad y para el país porque el sector privado, nosotros como industrias, vamos exigiéndole al Gobierno que se cumpla y que se utilice ese impuesto que yo pago, millonadas mes a mes en la implementación, en cosas útiles para toda la comunidad. (Dirigente de gremio empresarial - 01)

Los representantes sindicales, por su parte, manifiestan un gran escepticismo ante este tipo de declaraciones. Según ellos, las condiciones en las empresas maquiladoras son aún peor que el resto del sector industrial, principalmente en lo que al derecho de organización respecta.

No vemos [en la maquila] posibilidad de, por lo menos en corto tiempo, que se den las condiciones para que se impulse la construcción o el desarrollo de la conciencia para organizar sindicatos de manera masiva. Por un lado, porque no podríamos nosotros de manera irresponsable arriesgar a los compañeros, porque la sola mención de la sindicalización significa el despido de esos trabajadores. (Dirigente sindical - 02)

No existe [en la maquila] negociación colectiva. Lo que existe son acuerdos individuales, en donde, como es lógico suponer, las condiciones son de imposición para los trabajadores. (Dirigente sindical - 02)

Llama la atención que los representantes gremiales del sector empleador declaran no conocer este tipo de críticas de parte de las organizaciones de trabajadores. Es más, aseguran que todos los derechos laborales son cumplidos cabalmente en la industria maquiladora.

No hay problemas, que yo sepa, de parte de los sindicatos. Lo que ellos no aceptan es bajar los estándares estipulados en las convenciones internacionales: ni menos salario, ni más horas de trabajo, que tengan el descanso semanal, etc. Pero eso se cumple en la maquila. Hay control del Ministerio de Trabajo. (Dirigente de gremio empresarial - 02).

Los representantes de los trabajadores no sólo rechazan categóricamente esta afirmación, sino que señalan que también los derechos laborales individuales son violados en las empresas maquiladoras. En concreto, mencionan casos de firma de documentos en blanco para luego poder desvincular a trabajadores sin pagar las indemnizaciones correspondientes, o bien, de manipulación para extender la jornada laboral más allá de lo estipulado por la ley.

Uno es que la empresa maquiladora tiene muchos privilegios que le da la Ley de la Maquila. La empresa, en primer lugar, no está expresamente prohibida la sindicalización, pero se aplica la prohibición de hecho. No se permite sindicatos. Ellos utilizan la estrategia de decir que pagan salario mínimo, pero pagan jornal, por hora, y para llegar a un jornal mínimo diario hay que completar 10 a 12 horas de trabajo. Y para llegar al salario mínimo hay que trabajar mucho más de lo que corresponde. Dicen que pagan el salario mínimo, pero para lograrlo tienen que trabajar 60 o 70 horas semanales. (Dirigente sindical - 01)

Ellos arman un contrato mau y le hacen firmar a los trabajadores. Si no querés firmar, te vas afuera. Inclusive, todavía existe el recibo en blanco que les hacen firmar a los trabajadores y después utilizan eso en contra cuando hay cualquier cosa. (Dirigente sindical - 01)

Una vez más, la posición antagónica entre gremio empresarial y sindical se hace evidente. El Estado, aunque afirma mantener una postura de mediación y conciliación entre estos dos actores, termina beneficiando al sector empresarial en cuanto garantizar que la inversión en el país crezca se vuelve la principal finalidad de la autoridad del trabajo, mucho más relevante que mantener un ambiente de diálogo entre los actores. Como señala Bensusán (2016, 132), el Estado deja de lado su papel de árbitro encargado de velar por un equilibrio en la relación entre trabajadores y empleadores, priorizando la inserción de la economía a nivel internacional en detrimento de los demás actores. Así, mientras los representantes de los empleadores aprueban con gran entusiasmo el actuar del Ministerio, en cuanto las líneas de acción impulsadas por él ayudan a que la empresa mejore su gestión productiva, los representantes sindicales se sienten agraviados, en tanto consideran que sus derechos son sacrificados en nombre de un supuesto progreso económico.

Trabajamos cerca con el Director de empleos, él me facilita según un software que ellos tienen, la [...] disponibilidad de gente que él tiene, para que yo pueda elegir de esa lista el operario que yo necesito; según edad, según formación, según disposición, mañana, tarde o noche que pueda trabajar la persona; entonces con ambos ministerios súper bien. (Dirigente de gremio empresarial - 01)

Hasta donde yo sé las maquiladoras cumplen con los salarios mínimos con la seguridad social y con los trabajadores, por supuesto existirán desacuerdos en algunos puntos. Yo le comento que existen empresas maquiladoras que han tenido más de mil empleados y, de repente, se le baja la producción y la demanda de su matriz, [entonces] ellos tienen que reducir personal indefectiblemente. Hasta donde yo sé cumplen con todos sus trabajadores, inclusive les dice

que cuando haya nueva demanda, hay casos que volvieron a contratarle a esa gente y los trabajadores están en su derecho a reclamar como todos. (Representante gubernamental - 01)

Las relaciones colectivas entre actores laborales aparecen entonces atravesadas por una profunda disconformidad. Cada actor encuentra más elementos negativos que positivos en el actuar de los demás, generando de esta forma una suerte de insatisfacción permanente que se transforma en un conflicto de baja intensidad que es arrastrado de manera endémica. Eso limita de manera importante toda posibilidad de un diálogo social abierto y perdurable en el campo laboral.

El resultado de este tipo de relacionamiento es un sistema de relaciones laborales permanentemente tensas, que con el pasar del tiempo termina jugando en contra del objetivo que todos los actores laborales pregonan: el desarrollo económico y social del Paraguay. En efecto, no puede esperarse un desarrollo socioeconómico amplio mientras no haya acercamiento o, cuanto menos, voluntad de diálogo entre el sector gremial empresarial y los representantes sindicales, y mientras que el Estado no se reafirme en su rol de mediador imparcial. Así, mientras el contexto actual se mantenga, no se divisan soluciones que ayuden a impulsar un relacionamiento más equilibrado y que permita llevar adelante la búsqueda de soluciones compartidas.

Reflexiones finales

En la actualidad países con altas tasas de industrialización enfrentan procesos de deslocalización de sus empresas, dando cabida a nuevas formas de relacionamiento entre los actores laborales y acarreando consigo nuevas oportunidades y retos. Si bien en Paraguay el sector industrial sigue estando rezagado, la industrialización está en expansión de cara a procesos transnacionales. Al respecto, leyes de incentivos a la inversión en el país están atrayendo capitales extranjeros, y ya numerosas empresas han trasladado su producción –o parte de ella—al territorio nacional debido a ventajas comparativas ofrecidas por Paraguay. Esto acarrea cambios en la economía del país, y a su vez, en las relaciones laborales que, a pesar de estar reguladas por legislaciones nacionales, son el resultado de articulaciones de estructuras nacionales y globales.

El modelo económico paraguayo ha descansado históricamente en la exportación de *commodities* agrícolas, el comercio de triangulación y la venta de energía eléctrica. El desarrollo industrial no ha sido una prioridad para el Estado que, aunque impulsó algunas medidas en la década de 1990, no previó una mejor distribución de la energía eléctrica para actividades manufactureras ni impulsó un verdadero cambio en la matriz económica. Es más, han sido principalmente las fuerzas del mercado las que han ido marcando las pautas del desarrollo económico nacional, con un Estado que ha intervenido solo de manera limitada. La economía paraguaya, entonces, presenta

un modelo *mercadocéntrico* (Bensusán 2015, 545) apoyado sobre un sistema capitalista altamente similar a lo señalado por Bizberg y Théret (2015) cuando describen al caso mexicano: desregulado y subordinado al mercado externo.

No resulta entonces sorprendente que la estrategia de los últimos gobiernos –y en particular, del de Horacio Cartes– se haya orientado a la atracción de inversiones extranjeras directas. Contando con una economía abierta hace décadas, leyes de incentivos instaladas y reguladas desde la década de los 90 e inicios de los 2000 y, además, un mercado interno limitado, este camino ha sido visto como el que más rápidamente llevaría al despegue económico del Paraguay.

Pero para hacer al país atractivo para inversores extranjeros, se deben ofrecer ventajas comparativas. Las expresiones del entonces presidente Cartes, invitando a los empresarios brasileños a *usar y abusar* del Paraguay, o describiendo al país como *una mujer bonita y fácil* exponen de manera cruda y directa la estrategia de atraer empresas a toda costa. Pero ¿qué se sacrifica en nombre de asegurar ventajas comparativas para los inversores?

Los costes laborales, es decir, los salarios y prestaciones garantizados a los trabajadores son unos de los principales elementos de atracción del capital extranjero a Paraguay. Al respecto, según un estudio de Ortiz Trepowski y colegas de 2014, el salario por hora promedio de un trabajador calificado en Paraguay era menor en un 53% al de uno en Brasil; el de un operador de máquina, en un 29% y el de un trabajador no calificado, en un 35% (Ortiz Trepowski, Riquelme Martínez y Bordón Romero 2014, 33). Mantener los costes laborales bajos es entonces primordial para mantener al país atractivo a los ojos de los inversores.

Pero esto tiene repercusiones que van más allá de las fronteras nacionales. Como señalan Katz, Kochan y Colvin (2015, 273), esta dinámica obliga a los países de origen de las empresas a bajar, a su vez, sus costes laborales, siendo por ello calificado como una «carrera descendente» o «competencia a la baja». En este sentido, esto determinaría una disminución de los estándares de vida en países de altos salarios, y mantendría salarios bajos y condiciones laborales precarias en países de menor desarrollo económico.

Si bien los nuevos puestos creados en las industrias manufactureras en Paraguay se enmarcan en la economía formal -previendo salarios mínimos y prestaciones de seguridad socialno han faltado otros tipos de denuncias de incumplimiento de leyes laborales, principalmente en lo que respecta a largas jornadas de trabajo, despidos injustificados y derecho a la agremiación (Rojas 2019, 35). Este último punto, además, es muchas veces incentivado desde el gobierno, en cuanto la presencia de sindicatos es interpretada -desde la perspectiva de los empresarios extranjeros y nacionales- como un elemento negativo que opera en detrimento de la producción y del interés de los inversores. También las expresiones de los representantes sindicales entrevistados han apuntado en esta dirección, afirmando que la industria sigue siendo uno de los lugares más difíciles para la formación de nuevos sindicatos debido a la gran oposición de los empleadores y los procesos de inscripción extremadamente lentos del Ministerio de Trabajo.

De todas maneras, más allá de las dificultades de agremiación, las expresiones de trabajadores y empleadores de las industrias que formaron parte de la muestra ponen de manifiesto no sólo la inexistencia de sindicatos en la mayoría de las industrias –particularmente, en aquéllas de más reciente conforma-

ción— sino también la falta de interés en esta forma organizativa. El conflicto en el terreno laboral es visto no como algo natural, que necesita de la negociación para limitar su intensidad y permitir el crecimiento económico, sino más bien como algo patológico y ligado a rasgos personales de determinados trabajadores o gerentes. La contradicción entre capital y trabajo—donde los empresarios buscan maximizar ganancias, mientas los empleados presionan por mejores salarios y condiciones laborales— no aparece en el análisis. Por el contrario, se difunden prácticas y actitudes que apuntan a resignificar a la industria como una «gran familia», o al menos, como un lugar en el que todos comparten el mismo objetivo: mejorar la productividad, en tanto su incremento redundaría en beneficios para todos.

En línea con ello, el tercer capítulo ha profundizado en los premios e incentivos como estrategia de gestión industrial ampliamente difundida y que cumple, a su vez, distintas funciones. La primera tiene que ver con la necesidad de la industria de retener a trabajadores con experiencia y con conocimientos adquiridos en la planta industrial. Como numerosos gerentes dejaron en claro, las industrias destinan importantes recursos a capacitar a su personal, por lo que no están interesadas en procesos de alta rotación. De modo a no perder la inversión hecha en sus trabajadores, es importante que estos sigan en la empresa por un tiempo prolongado. Los premios e incentivos sirven este propósito y, además, cuando se trata de premios colectivos -otorgados a todos los trabajadores al obtener metas a nivel de la empresa en general-ayudan a instalar una idea de igualdad entre los distintos actores: ya no son sólo los propietarios o accionistas los que se benefician con las ganancias, sino que también los trabajadores reciben su parte. Por otro lado, esto también asegura que los mismos empleados sean quienes impulsen –y controlen– a sus compañeros para que cumplan con su parte, de modo a que la meta sea obtenida.

Volviendo a los elementos utilizados para atraer la inversión extranjera al Paraguay, las exoneraciones fiscales son otro factor de gran importancia. Aquí, al comparar la carga impositiva paraguaya con la brasileña se observa también una gran diferencia -del orden del 60%- considerando el IVA y el Impuesto a la Renta en ambos países (Ortiz Trepowski y otros 2014, 60). Si bien un contexto en el cual se pagan reducidos impuestos resulta ciertamente atractivo para una importante cantidad de inversores, esto tiene a su vez una repercusión negativa en el desarrollo nacional en otras áreas críticas tales como salud y educación de la fuerza de trabajo, así como en la calidad de las infraestructuras. En un país con una carga fiscal reducida como Paraguay, apuntar al desarrollo de estas líneas será difícil. Esta carga impositiva mínima, que podría parecer atractiva, pasa a convertirse en un obstáculo en tanto el Estado no cuenta con los medios para promover mejores servicios públicos o una política industrial que prevé encadenamientos industriales de mayor valor agregado.

Al respecto, también los actores entrevistados –particularmente gerentes empresariales, representantes gremiales de los empleadores y autoridades gubernamentales– han indicado que una de las principales dificultades para el desarrollo industrial es la escasa formación de la fuerza de trabajo, y esto a todos los niveles. Tal es así que los puestos gerenciales de las industrias, particularmente las maquiladoras, suelen ser ejercidos por profesionales extranjeros, lo que al final poco contribuyen a dinamizar el mercado laboral interno. La formación de los operarios, técnicos y niveles de mando superior es entonces uno de los elementos más problemáticos para todas las indus-

trias, elemento cuya relevancia ha incluso aumentado en las últimas décadas con el acelerado proceso de mecanización por el que las empresas paraguayas han atravesado.

Se identifican así cambios y continuidades en las industrias nacionales. Por un lado, los procesos de contratación permanecen con escasos cambios, siendo aún muy utilizadas técnicas simples como «de boca en boca» o esperar a que personas interesadas se acerquen a la empresa a pedir trabajo. Por otro lado, los niveles de formación son cada vez más exigentes, tanto que la educación ofrecida por el Estado queda cada día más obsoleta y deficitaria en términos de las necesidades de los empresarios.

En cuanto a las relaciones colectivas, estas son también de gran importancia para comprender las dinámicas del mercado de trabajo, prever conflictos y mejorar la productividad. Las estrategias adoptadas por los actores laborales no están exentas de influencias globales, por lo que también cambian en la necesidad de adaptarse a contextos globalizados y flexibles. Por ello, es importante comprender cuáles son las alternativas adoptadas tanto por empleadores como por trabajadores, y cuáles son los efectos probables que éstas tendrán en la estructura económica nacional, recordando que el desarrollo económico no será tal si no contempla aspectos sociales.

El capítulo cuarto se centró justamente en los procesos tripartitos y las posturas asumidas por los actores colectivos –sindicatos, gremios empresariales y gobierno. También aquí se identificaron elementos de continuidad y de cambio. Por un lado, la falta de interés del Estado en propiciar un diálogo social comprometido, en el que las discusiones llevadas a cabo en este ámbito tengan una verdadera repercusión en políticas públicas, es algo que se ha observado sin muchas variaciones

desde la vuelta de la democracia al país. Por otro, la acelerada disminución de la densidad sindical en el país y la concomitante atomización del movimiento sindical –dividido actualmente en 10 centrales– pone de manifiesto la pérdida de fortaleza de este actor.

El rol del Estado ha sido abordado con mayor detenimiento, en tanto ejerce distintas funciones, las que a veces parecen entrar en contradicción unas con otras. En este sentido, aunque debería erigirse como árbitro para mediar la relación asimétrica entre trabajo y capital, esta situación no se verifica en cuanto ya desde la dictadura el gremio empresarial ha estado estrechamente ligado al poder político. Además, teniendo en cuenta que en la última década aumentar la inversión extranjera directa se convirtió en el principal objetivo del gobierno para incentivar el desarrollo económico, esto ha superado en importancia a todas sus demás funciones. En este marco, el Estado se concentra en sentar las bases para atraer a los inversores en detrimento de su papel de árbitro y de búsqueda de equilibrio entre empleadores y trabajadores. Como fuera identificado por Bensusán (2015, 545), este modelo se caracteriza por promocionar políticas laborales de corte más bien conservador, otorgando a los empleadores libertad para fijar las condiciones de trabajo en detrimento de la búsqueda de justicia social.

En esta línea, y como vimos a través de expresiones de autoridades gubernamentales y dirigentes de gremios empresariales, las industrias que invierten en el país son vistas como grandes benefactores que no sólo crean puestos de trabajo, sino que también aportan al desarrollo de la infraestructura de la comunidad donde se instalan. Aun cuando su rol se limite a exigir al Estado lo que este debería hacer—mejorar rutas, iluminación, transporte, etc.— estos actores son vistos como los que

rescatan a la población del atraso, razón por la cual debería facilitarse su accionar y otorgar ventajas.

Ante este panorama se constata un ambiente de gran desconfianza entre los diferentes actores laborales colectivos, en cuanto los sindicatos no confían en el accionar del gobierno, los empresarios culpan al movimiento sindical de estorbar en el desarrollo económico del país, y el gobierno intenta relacionarse con ambos sin cumplir cabalmente con sus expectativas. Todo esto deviene en un sistema de relaciones laborales tensas, que dificulta el diálogo y, por ende, el desarrollo productivo.

Pero esto no tiene por qué ser siempre así. La industria manufacturera paraguaya ha crecido exponencialmente y tiene aún potencial de seguir desarrollándose en el corto y mediano plazo. El desarrollo tecnológico de los últimos años ha sido importante y, aunque no ha permitido aumentar la productividad en los términos esperados, es un primer paso que puede llevar a mejorar procesos productivos. Ahora bien, para que estos cambios puedan redundar en beneficios, es importante diseñar y ejecutar políticas públicas que aborden los principales problemas de las industrias: la baja instrucción de los recursos humanos, así como la pobre infraestructura disponible y las dificultades logísticas que de estas se derivan.

En lo que a recursos humanos respecta, es de imperiosa necesidad invertir en salud y educación, y esta última a todos los niveles. Si bien ha habido algunos desarrollos positivos en las últimas décadas, estos se demuestran aún insuficientes, más aún si el Paraguay quiere competir con otros países de la región y el mundo. Aplicar estos cambios será difícil mientras no se logre una mayor presión impositiva, lo que a su vez aparece en directa contradicción con una de las principales herramientas utilizadas para atraer capital al país.

La necesidad de cambiar la estrategia de inserción, entonces, aparece como un tema que debe ser discutido. Pero esta discusión sólo será útil si se realiza en el ámbito de un diálogo abierto, donde todos los actores participantes se sientan escuchados, y en el cual el gobierno asuma su rol de mediador, sin mostrar inclinaciones hacia uno u otro. De hecho, no hay que buscar demasiado para encontrar experiencias positivas en este ámbito. Como las pocas empresas que cuentan con un sindicato activo han señalado, la relación puede ser enriquecedora. No se trata de azuzar el conflicto, sino de reconocerlo y trabajar para mantenerlo controlado, negociando soluciones que sean convenientes para todos los involucrados. Mientras exista una oposición a la formación de sindicatos, negando el derecho de los trabajadores a organizarse, no será posible la instalación de un diálogo productivo.

Bibliografía

- Aguayo, Eduardo. «Reformas laborales regresivas. Una política estatal antisindical de ajuste y austeridad.» En *Yvypóra Derécho Paraguáipe Derechos Humanos en Paraguay* 2019, 261-274. Asunción: Codehupy, 2019.
- Antunes, Ricardo. «La centralidad del trabajo hoy.» *Papeles de Población N1* 6, 2000: 84-97.
- _____. Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo. Buenos Aires: Herramienta, 2013.
- Arce, Lucas y Gustavo Rojas. «Paraguay» En Los desafíos de la transformación productiva en América Latina. Perfiles nacionales y tendencias regionales. Tomo 2: Cono Sur, de Álvaro Cálix y Mariana Blanco, 369-425. Ciudad de México: FES, 2020.
- Baldwin, Richard. «Integration of the North American Economy and Newparadigm Globalization.» *CEPR Discussion Paper Series*, *N.7523*, 2009: 43-76.
- Banco Mundial. *Diagnóstico del empleo en Paraguay. La transformación dinámica del empleo en Paraguay.* Washington DC: Banco Mundial, 2017.
- _____. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2019. La naturaleza cambiante del trabajo. Washington DC: Banco Mundial, 2019.
- Barboza, Ramiro. «Las relaciones laborales en Paraguay.» *Colección Informes OIT n.46*. Madrid: Relasur, 1995.
- Bensusán, Graciela. «Los sistemas de relaciones laborales y las políticas públicas en cuatro países de América Latina: Rupturas, continuidades, contradicciones.» En *Variedades de capitalismo en América Latina: Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, de Ilán Bizberg, 545-620. México D.F.: El Colegio de México, 2015.

- Bizberg, Ilán, y Bruno Théret. «Introducción.» En *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile,* de Ilán Bizbeg, 11-40. México D.F.: El Colegio de México, 2015.
- Borda, Dionisio, Cynthia González, Julio Ramírez y Marcelo Perera. Comportamiento del Empleo e Ingresos en el Paraguay. Análisis de una década (1997-2008). Asunción, CADEP, 2011.
- ______. «Empresariado y transición a la democracia en Paraguay» En Antología del pensamiento crítico paraguayo contemporáneo, de Lorena Soler, Charles Quevedo, Rodolfo Elías Acosta y Dalila Sosa Marín, 317-354. Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- Braig, Marianne, Sérgio Costa, y Barbara Göbel. *«Soziale Ungleicheiten und globale Interdependenzen in Lateinamerika. Eine Zwischenbilzanz»*, Working Paper Series N° 4. Berlin: desiguALdades.net, 2013.
- Castillo Fernández, Dídimo, Norma Baca Tavira, y Rosalba Todaro Cavallero. *Trabajo global y desigualdades en el mercado global*. México: UNAEM/CLACSO, 2016.
- Céspedes, Roberto. *Negociación colectiva, diálogo social, participación y formación, profesional en Paraguay*. Montevideo: CINTERFOR, 2000.
- _____. Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992). Asunción: GERMINAL/ARANDURA., 2009
- Denis Otero C, Rodolfo (2005) «El diálogo social: fundamentos y alternativas» en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional Nº* 156, 2005: 105-124.
- Dombois, Rainer. «Tendencias y transformaciones de las relaciones laborales en América Latina. Los casos de Brasil, Colombia y México.» En *Globalización y cambios en las relaciones industriales*, de Ludger Pries y Enrique de la Garza Toledo, 15-52. México DF: Rayuela Editores S.A., 1999.
- Dunlop, John T. *Industrial Relations Systems*. Carbondale/Edwardsville: Southern Illinois University Press, 1958.
- Erminda Duarte, Óscar. «Deslocalización, globalización y derecho del trabajo.» *IUSLabor Nº 1*, 2007: 1-17.
- _____. «Deslocalización, Globalización y Relaciones Laborales.» *Relaciones Laborales Nº 21*, 2010: 39-59.
- González Bozzolasco, Ignacio. *El nuevo despertar. Breve historia del Movimiento Intersindical de Trabajadores del Paraguay (1985-1989)*. Asunción: Germinal/Arandurã, 2013.

- Herken, Juan Carlos. «Crecimiento económico en el Paraguay. La Herencia de las Dos Guerras.» En *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*, de Fernando Masi y Dionisio Borda, 22-54. Asunción: CADEP, 2011.
- Herken, Juan Carlos, Lucas Arce y Fernando Ovando. «La Economía del Paraguay entre 1940-2008. Crecimiento, Convergencia Regional e Incertidumbres» En *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*, de Fernando Masi y Dionisio Borda, 55-113. Asunción: CADEP, 2011.
- Katz, Harry C., Thomas A. Kochan, y Alexander J.S. Colvin. *Labor Relations in a Globalizing World*. Ithaca New York: Cornell University Press, 2015.
- Lachi, Marcello y Raquel Rojas Scheffer. «Interpretando el «Nuevo Rumbo». Elementos para evaluar el proceso de reestructuración del modelo socioeconómico paraguayo impulsado por el Gobieno de Horacio Cartes» en *Revista Novapolis* Nº 9, 2015: 77-107.
- _____. Diálogo social, contratación colectiva y tripartismo en Paraguay. Asunción: Germinal / Arandurã, 2017.
- Masi, Fernando. «El caso Paraguayo» En *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, de Daniel Chudnosvsky, 209-253. Madrid: Red Mercosur-Siglo XXI, 2001.
- _____. Paraguay: Los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta. Asunción:CADEP, 2006.
- _____. «Inserción económica de Paraguay en el mundo». En CADEP (Ed.) Paraguay Debate 2008-2013. Asunción: CADEP, 2007.
- _____. Ser industrial en el Paraguay. 15 historias recientes. Asunción: CADEP, 2016.
- Myro Sánchez, Rafael, Carlos Manuel Fernández-Otheo, Lorena Labrador Salas, Ana Belén Baides Tudela, María Elisa Álvarez López, y Josefa Vega Crespo. *Globalización y deslocalización. Importancia y efectos para la industria española.* Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España, 2008.
- OECD. *Interconnected Economies. Benefiting from Global Value Chains.* Paris: OECD Publishing, 2013.
- OECD et al. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean* 2020. Paris: OECD Publishing, 2020.
- Ortiz Trepowski, Emilio, Carolina Riquelme Martínez y José Bordón Romero. *Cadenas Productivas Brasileñas Invirtiendo en Paraguay*. Asunción: IPIE, 2014.
- Palau, Marielle. Movimiento popular y democracia. Asunción: BASE-IS, 2014.
- Quintero Ramírez, Cirila. «Cuarenta años de relciones laborales en la maquila: Una historia de permisos y restricciones desiguales.» En *Trabajo global y desigualdades en el mercado laboral*, de Dídimo Castillo

- Fernández, Norma Baca Tavira y Rosalba Todaro Cavallero, 313-344. México: CLACSO/UNAEM, 2016.
- Richards, Donald G. «Estancamiento Económico y Modelo Exportador en Paraguay. Un Análisis de Series de Tiempo» En *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*, de Fernando Masi y Dionisio Borda, 114-145. Asunción: CADEP, 2011.
- Rojas, Gustavo César de Cequeira. «Integração produtiva Paraguai-Brasil: Novos passos no relacionamento bilateral.» *Boletim de Economia e Política Internacional BEPI Nº* 22, 2016: 19-32.
- _____. «Los Incentivos a la Inversión en Parguay: una mirada a la maquila» En *Incentivos Fiscales en la América Latina*, de Grabiel Casni,16-38. PSI, Friedrich Ebert Stiftung, 2019.
- Rosembaum, Jorge. Tendencias y contenidos de la negociación colectiva en el Cono Sur de América Latina. Lima: OIT, 2001.
- Schwab, Klaus. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Ginebra: World Economic Forum, 2017.
- Sklair, Leslie. «Social Movements and Global Capitalism». En *The culture of globalization*, de Fredric Jameson y Masao Miyoshi, 291-311. Durham/London: Duke University Press, 1998.
- Srpoll, Martina, y Ingrid Wehr. «Capitalist Pheripheries: Perspectives on Precarisation.» *Journal für Entwicklungspolitik Vol. XXX-4*, 2014: 4-13.
- Zapata, Francisco. «La maquila cuple 40 años. Paradojas e interrogantes sobre el empleo y el sindicalismo.» En *Cuatro décadas del modelo maquilador en el norte de México*, de María del Rosio Barajas, Blanca Lara Grijalva, Lorena Vázquez, Liz Ilieana Rodríguez y Mercedes Zúñiga, 193-218. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2009.

Anexo

Entrevistas realizadas

Gerentes y trabajadores de las siguientes empresas:

Nombre: Manufactura Pilar

Rubro: Producción y venta de textiles Rama: Textiles y prenda de vestir

Antigüedad: Desde 1928 Capital: paraguayo

Nombre: Tigre Paraguay S.A. (Tubopar hasta 2014)

Rubro: Tuberías y conexiones de TBC

Rama: Productos plásticos Antigüedad: Desde 1977

Capital: mixto brasileño-paraguayo

Nombre: AGZ - Artes Gráficas Zamphirópolos Rubro: Elaboración de materiales impresos

Rama: Otros productos Antigüedad: Desde 1954

Capital: paraguayo

Nombre: Alberdín

Rubro: Gastronomía industrial

Rama: Elaboración productos alimenticios

Antigüedad: Desde 1955

Capital: paraguayo

Nombre: Blue Design - America Rubro: Elaboración de jeans denim

Rama: Maquila - textiles y prenda de vestir

Antigüedad: Desde 2006

Capital: paraguayo

Nombre: Consorcio de Ingeniería Electromecánica (CIE) Rubro: Estructuras metálicas para energía eléctrica, barcazas

Rama: Maquinarias y equipos Antigüedad: Desde 1978

Capital: paraguayo

Nombre: Granja Avícola La Blanca Rubro: Alimentos a base de pollo

Rama: Elaboración productos alimenticios

Antigüedad: Desde 1967

Capital: paraguayo

Nombre: Iris SAIC

Rubro: Producción de Insecticidas

Rama: Productos químicos Antigüedad: Desde 1928

Capital: mixto chileno-paraguayo

Nombre: Pegasus S.A Rubro: Construcciones

Rama: Industria de la construcción

Antigüedad: Desde 2011 Capital: paraguayo

Nombre: Rodríguez Hnos. S.A. Rubro: señalizaciones y carteles

Rama: Otros productos Antigüedad: Desde 1992

Capital: paraguayo

Nombre: Trafopar S.A.

Rubro: transformadores eléctricos Rama: Maquinarias y equipos Antigüedad: Desde 1982

Capital: paraguayo

Nombre: Yazaki Paraguay S.R.L Rubro: Cableados para automóviles

Rama: Maquila - autopartes Antigüedad: Desde 2013

Capital: japonés

Nombre: Sancay S.R.L.

Rubro: Masticables para perros

Rama: Maquila - elaboración productos alimenticios

Antigüedad: Desde 1996 Capital: estadounidense

Representantes de actores colectivos

Organizaciones gremiales empresariales

Carina Daher - Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay (CEMAP)

Luis González Arias - Unión Industrial Paraguaya (UIP)

Centrales sindicales

Bernardo Rojas - Central Unitaria de Trabajadores - Auténtica (CUT-A)

Julio López - Confederación de la Clase Trabajadora (CCT)

Representantes gubernamentales

Daniel Sánchez - Ministerio de Justicia y Trabajo Pablo Brítez - Secretaría Técnica de Planificación

Se terminó de imprimir en agosto de 2020. Arandurã Editorial Tte. Fariña 1028 Asunción - Paraguay Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com www.arandura.com Las condiciones cambiantes de la producción industrial en un mundo cada vez más globalizado invitan a reflexionar sobre el desarrollo manufacturero paraguayo. Mediante entrevistas realizadas con gerentes y trabajadores de industrias, dirigentes de gremios empresariales y del movimiento sindical, así como representantes gubernamentales, esta investigación describe las dinámicas laborales del sector industrial paraguayo enfocándose en sus características, en las relaciones que se establecen entre los actores a nivel de empresa y a nivel nacional, en el abordaje y la resolución de conflictos y en los procesos que permiten el mejoramiento de la productividad.

A través de la identificación de cambios y continuidades en el sistema de relaciones industriales este estudio brinda un punto de partida para una mejor comprensión de dinámicas actuales en el mercado laboral, sus desafíos y oportunidades; condición necesaria para la elaboración de políticas públicas que garanticen un desarrollo industrial socialmente sostenible.







