

a p o r t e s p a r a e l
diálogo social
y la formación

5

Negociación colectiva,
diálogo social y participación
en la formación profesional
en Paraguay

Roberto L. Céspedes R.

Oficina Internacional del Trabajo



CINTERFOR

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2000

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo están protegidas por el copyright de conformidad con las disposiciones del protocolo núm. 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, podrán reproducirse breves extractos de las mismas sin necesidad de autorización previa, siempre que se indique la fuente. En todo lo referente a la reproducción o traducción, de dichas publicaciones, deberá dirigirse la correspondiente solicitud a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, Montevideo, Uruguay. Cinterfor/OIT acoge con beneplácito tales solicitudes.

Primera edición: Montevideo, 2000

ISBN 92-9088-113-5

CÉSPEDES RL

Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional en Paraguay. Montevideo : CINTERFOR, 2000.

61 p. (Aportes para el Diálogo Social y la Formación, 5)

Bibliografía: p.57-61

ISBN: 92-9088-113-5

/NEGOCIACIÓN COLECTIVA/ /CONCERTACIÓN SOCIAL/
/FORMACIÓN PROFESIONAL/ /PROGRAMA DE FORMACIÓN/
/PARAGUAY/ /PUB CINTERFOR/

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas, incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Cinterfor/OIT las apruebe. Las denominaciones empleadas en publicaciones de la OIT, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: dirmvd@cinterfor.org.uy, Fax: 902 13 05, Montevideo, Uruguay, página *web*: <http://www.cinterfor.org.uy>. Puede solicitarse un catálogo y lista de nuevas publicaciones a la dirección anteriormente mencionada.

E-mail: dirmvd@cinterfor.org.uy

Página *web*: <http://www.cinterfor.org.uy>

Hecho el depósito legal núm. 320.058/2000

Impreso en los talleres gráficos de Cinterfor/OIT

ÍNDICE

| | | |
|------|---|----|
| I. | INTRODUCCIÓN | 5 |
| 1.1. | El desarrollo paraguayo | 5 |
| 1.2. | Las particularidades del desarrollo paraguayo | 7 |
| 1.3. | Valorización de la FP por los actores sociales relevantes | 9 |
| 1.4. | El paradigma productivo: el taylorismo primitivo | 12 |
| II. | NEGOCIACIÓN COLECTIVA SOBRE FORMACION PROFESIONAL | 17 |
| 2.1. | El contexto | 17 |
| 2.2. | La sindicación | 18 |
| 2.3. | La huelga | 19 |
| 2.4. | La negociación y el contrato colectivo | 20 |
| 2.5. | La formación profesional en la contratación colectiva | 23 |
| III. | OTRAS FORMAS DE DIÁLOGO SOCIAL SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL | 29 |
| 3.1. | Diálogo, última antes que primera instancia | 29 |
| 3.2. | Diálogo social macro y tripartito | 31 |
| 3.3. | Diálogo social macro y bipartito | 35 |
| 3.4. | Diálogo social meso o sectorial y tripartito | 37 |
| 3.5. | Diálogo social meso o sectorial y bipartito | 37 |
| 3.6. | Nuevas experiencias de capacitación sin diálogo | 39 |
| 3.7. | El campesinado sin diálogo | 40 |
| IV. | PARTICIPACIÓN | 41 |
| 4.1. | Participación, menor que el diálogo y la negociación | 41 |
| 4.2. | Participación tripartita a nivel macro: el SNPP | 42 |
| 4.3. | Participación bipartita a nivel meso-regional y puntual | 49 |
| 4.4. | Conclusiones | 52 |
| V. | CONCLUSIONES | 53 |

| | |
|-----------------------------------|----|
| VI. BIBLIOGRAFIA | 57 |
| 1. Nacional | 57 |
| 2. Publicaciones periódicas | 59 |
| 3. Internacional | 60 |
| 4. Entrevistas | 60 |

INTRODUCCIÓN

El proceso de revalorización de la formación profesional (FP, de ahora en adelante) en el sistema de relaciones laborales (SRL), así como la asunción del tema por los interlocutores sociales deben contextualizarse en el desarrollo paraguayo, el SRL y los actores sociales relevantes, y el modelo del sistema productivo; estos serán los aspectos centrales de esta introducción. Asimismo se presentan brevemente, no se demuestran, como se hará en las secciones correspondientes, consideraciones generales sobre el diálogo social, la participación y la negociación colectiva en el Paraguay, formas de relacionamiento social y laboral, influyentes en la FP.

1.1. El desarrollo paraguayo

Paraguay es un país pequeño¹ con una economía abierta². Cuenta con 5.405.474 habitantes (1997/8), Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, en USD constantes de 1982, de 1.634 (1997)³, y PIB de 8.594 millones de USD⁴; siendo el Gasto Público Social (GPS) 11.4% del PIB de 1997, y 23.1% del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN) pero con una corrupción, potencial o efectiva, aproximada al GPS de la Administración central, según estimaciones de la Contraloría General de la República de 1996. Como condicionamientos estructurales de la FP debe puntualizarse el agotamiento del modelo de desarrollo, la falta de visión de competitividad en el Mercosur, el nuevo SRL y las particularidades del desarrollo paraguayo.

1 En el Mercosur, Paraguay representa el 3% de la superficie, 2% de la población y 1% del PIB.

2 La apertura se mide por la exportación más la importación dividida por el PIB, resulta de aproximadamente 30% a lo cual debe agregarse el contrabando, lo cual eleva muchísimo más el índice (BORDA, 1994).

3 Según el Banco Central del Paraguay (BCP), o, según CEPAL, en USD de 1990, 1.248, o, según Price Waterhouse Coopers, USD 1.647 en 1999; lo cual ya indica la disparidad de fuentes y estimaciones que dificultan los análisis, conclusiones y recomendaciones.

4 A noviembre de 1999, 3.330 gs. por dólar americano, según Price Waterhouse Coopers (1999).

El modelo de desarrollo paraguayo, basado, por una parte, en la agroexportación de productos primarios (soja y algodón con 2/3 de las exportaciones registradas) y la especulación financiera, y, por otra, en triangulación comercial o importación y exportación de productos de fuera y del Mercosur para su reexportación hacia ellos, principalmente a través de mecanismos irregulares, como el contrabando (economía abierta hacia adentro), se halla agotado o en vías de agotarse en el corto plazo (BORDA y MASI, 1998). A lo cual debe sumarse el creciente déficit fiscal, de los últimos cinco años, de 0.5% del PIB en 1995 a 3.0% en 1999. Lo peor no es la recesión sino la falta de un horizonte común, inclusive dado el decrecimiento en el actual "Gobierno de unidad nacional", inédito en los últimos cincuenta años y que contó con la colaboración inicial de los dos principales partidos de oposición (MORÍNIGO, J. N., 1999) durante su primer año. En otras palabras, Gobierno, actores políticos y sociales relevantes carecen de un modelo de desarrollo y de los consensos y la voluntad política que permitan su implementación. Actualmente, a partir del gobierno surgido a finales de marzo de 1999, se ha diseñado un Plan de reformas, fundamentalmente entre los actores políticos, pero el gobierno y los partidos se limitan a discutirlos y retrasarlos, no llevándolos a cabo debido a intereses clientelísticos de aquél y el partido oficialista, por una parte, y porque los partidos de oposición repiten las prácticas que ayer criticaban, por otra.

La visión y estrategias de desarrollo hoy ausentes deben insertarse en el Mercado Común del Sur (Mercosur). Estado y sociedad carecen de una visión competitiva de país, o, para ponerlo más precisamente, no le otorgan la ponderación suficiente. La falta de respuestas consistentes y sostenibles con relación al Mercosur ha sido reiteradamente señalada, tanto en el Estado como en el sector privado y en otros sectores sociales (BORDA y MASI, 1998). Inclusive, dentro del nuevo gobierno de unidad nacional en los intentos de control de la corrupción se llevan a cabo prácticas que pueden calificarse de proteccionistas, propias de un ausente período de sustitución de importaciones⁵.

También el SRL condiciona la FP. A partir de las libertades propias de la transición y consolidación democráticas se produce la "refundación" del SRL que obedece a razones políticas y jurídico-institucionales antes que económico-tecnológicas. Las libertades permitieron la organización y protesta sindical urbana, del sector formal antes que el informal, limitadas por las viejas prácticas de despido y los condicionantes del desempleo y el subempleo. La limitada representatividad de las organizaciones gremiales así como la debilidad institucional y capacidad de gestión del Estado también inciden en esta "refundación" del SRL.

5 El gobierno, en el segundo semestre de 1999, llevó a cabo el operativo "Jejoko" (atajar, control en idioma guaraní) con el que pretendió controlar el contrabando, recibiendo el apoyo de los industriales dada la crisis del sector, precisamente por la producción más competitiva del parque industrial, principalmente, brasileño. Lo singular estuvo en el énfasis, implícito, en el "industrialismo" paraguayo, y, la falta de visión de mediano plazo con la integración en el Mercosur y el libre tránsito de productos.

Pero, además de estas inercias, a partir de junio de 1992 se tiene una nueva Constitución que permitió fundamentalmente la laboralización de las relaciones de trabajo en el sector público y, desde agosto de 1995 se cuenta con un nuevo Código del Trabajo basado en las modificaciones a la ley de octubre de 1993, que sustituye al anterior de 1962 —aunque continúa vigente el Código Procesal del Trabajo de ese mismo año. Asimismo, la lucha distributiva constituye una central y constante característica como se podrá visualizar en la sección correspondiente sobre FP, negociación colectiva y sindicación y huelgas.

1.2. Las particularidades del desarrollo paraguayo

El desarrollo paraguayo posee particularidades que escapan a la mayoría de los países del Mercosur: prolongado autoritarismo y simbiosis Estado-partido, reciente urbanización, tránsito de una economía agraria a otra de servicios, escasa industrialización e irregular asalarización, bajos niveles educativo y sociales e inequidad de género aunque creciente gasto público social, alta informalidad y niveles de subempleo, y fuerte tradicionalismo. El Paraguay posee una larga historia autoritaria que es casi toda su historia. La prolongada dictadura de Alfredo Stroessner de 34 años (1954-1989) condiciona una mentalidad y cultura favorables a consensos pasivos y carencia de asociacionismo, dada la represión preventiva y ejemplarizadora contra toda organización autónoma. La simbiosis Estado-Partido incide en la admisión exclusiva en la Administración Pública, las FFAA y la policía. Dada la incidencia clave del partido oficialista en la burocracia pública, la FP ha carecido, y hasta hoy carece, de importancia en la admisión y promoción del funcionariado, porque se accede al empleo mediante el favor político y se obtiene la promoción mediante la acción o el padrino partidario.

La población urbana alcanzaba 42.8% en 1982, 50.3% en 1992, y 53.7% en 1997/8, con toda su significación económica, política y cultural. Paraguay está pasando de una economía agraria a una economía de servicios sin haber pasado por una significativa industrialización. De la población económicamente activa (PEA), el sector primario representaba 46.8% en 1982, 35.4% en 1992, y 27.5% en 1997/8; mientras que, el terciario, 32.7%, 40.0%, y 53.6%, respectivamente; y el secundario sólo 20.5%, 19.7% y 17.7%, respectivamente. Por otra parte, el PIB de 1998 alcanzó 23.436.984 millones de guaraníes corrientes o 8.594 millones de USD; se compone de 27.4 agropecuario (agricultura 16.7%), 14.1% de industria y 5.4 de construcción, 23.9% de comercio y finanzas, 5.7% de gobierno, 5.2% de electricidad, y 5.0% de transporte y comunicaciones.

La estructura productiva dominante, históricamente y hoy, es artesanal y semiartesanal. De la PEA ocupada en 1997/8 de 2.150.605 personas, 36.6% comprende a las categorías de cuentapropistas, domésticas y no disponible, 38.8% a unidades de 2 a 5 personas, 7.6% de 6 a 10, 5.0% de 11 a 20, y, sólo 5.8% a las de 100 y más personas -9.4% en el país urbano y 1.0% en el rural. Según el Censo

Industrial 1997, basado en datos del año anterior, las industrias de 7 y más personas, estaban compuestas por 2.815 empresas con 3.029 plantas, que ocupaban 84.110 trabajadores (3.9% de la PEA ocupada comparada a 17.7% del sector secundario), siendo 66% de 7 a 19 trabajadores, 28% de 20 a 99, y sólo 6% de 100 y más. Del total de estas industrias, 80.1% contaba con teléfono, 42.0% con fax, y sólo 4.0% con correo electrónico⁶. La asalarización ha ido creciendo aunque luego ha retrocedido; representaba 37.7% entre empleados y obreros-jornaleros en 1982, 46.1% en 1992, y, 38.8% en 1997/8, a contramano de las tendencias del Mercosur de una sostenida retracción.

El promedio de años de escolaridad de la población de 5 y más años de edad fue 4.9 para ambos sexos, 5.0 para hombres y 4.8 para mujeres en 1992, y, 5.4, 5.5 y 5.3, respectivamente, en 1997/8; promedio que actualmente debe insertarse en los 9 años de enseñanza escolar básica a partir de la Reforma educativa. Teniendo este mismo indicador en la última fecha apuntada, para la población de 25 y más años de edad, se cuenta con 6.2 para ambos sexos, 6.5 para hombres y 6.0 para mujeres⁷. En 1997/8, 55.3% de la PEA ocupada cuenta con el nivel primario de instrucción, 31.4% con el secundario, 9.1% con el terciario, y 4.1% sin instrucción. Sobre la calidad de la enseñanza primaria, el **Mapa Educativo Nacional** (1995) registra 54.7% de locales escolares con luz eléctrica y 25.4% de agua potable adecuadas, y sólo 10.1% con biblioteca. En este mismo sentido, de bajos resultados de los servicios sociales, se anota que, 43.6% de la población tiene acceso a agua potable pero 12.6% carece de acceso a agua potable y segura, y, sólo 7.1% cuenta con servicio de alcantarillado. La inequidad de género se percibe en todos los indicadores y particularmente cuando sólo 15.8% de los cargos de decisión del Estado se encuentran en manos de mujeres; y 11.1% se ubican en puestos profesionales y técnicos y 5.3% cuenta con enseñanza terciaria, del total de mujeres. Por otra parte, el gasto público social ha ido creciendo; alcanzando 11.4% del PIB en 1997. Lo más significativo es la tendencia favorable, de un promedio de 3.0% del PIB en 1990-1991 pasó a 7.9% en 1996-1997⁸.

La elevada informalidad urbana⁹ se combina con elevadas tasas de subempleo y desempleo oculto antes que desempleo abierto. El Sector Informal Urbano (SIU)

6 De las empresas, 51.6% eran unipersonales, 19.7 % sociedades de responsabilidad limitada y 16.4% sociedades anónimas; 65.6% era mano de obra no calificada, 24.5% técnicos de mando medio, 3.2% técnicos de nivel superior, y 6.6% directivos y gerentes. Si hoy hipotéticamente todas las que tenían teléfono podrían acceder a fax, sigue un segmento del 20% excluido; asimismo, se mantendrían restricciones de infraestructura y culturales para el acceso al correo electrónico y a Internet.

7 Esto es la mitad del promedio mínimo requerido de 12 años en la región latinoamericana urbana, para tener acceso al bienestar, según el **Panorama Social** de 1997 de la CEPAL.

8 Paraguay se mantiene entre los países de la región con GPS bajo con un promedio de 5.3 y 7.7, respectivamente —cuando el promedio de aquellos con GPS medio fue de 7.9 y 10.5, en los periodos mencionados; se pasaría del último peldaño de GPS bajo sin alcanzar el piso del GPS medio.

9 Comprende al conjunto de trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y patrones o empleadores, empleados y obreros en empresas de tamaño de cinco o menos personas.

alcanzaba 45.6% (564.828 personas) de la PEA ocupada urbana en 1997/8; sin mayores variaciones que la de 1996 con 46.4% o la de 1995 con 44.2%. A nivel nacional, el desempleo total fue de 14.3% (5.4% abierto y 9.5% oculto) y el subempleo fue de 19.1% (6.5% visible y 12.7% invisible) alcanzando 33.4% de la PEA de 1997/8; un significativo aumento en relación a 1995 cuando las cantidades fueron 13.7% (3.4% y 10.3%) y 16.7% (6.1% y 10.6%), respectivamente. Estos factores restringen fuertemente la sindicación, y consiguiente negociación colectiva y la huelga en el sector formal. Finalmente, el tradicionalismo se percibe en un sentido de aislacionismo. Aquello condujo a calificar a Paraguay como una “isla rodeada de tierra”, por Augusto Roa Bastos. El marcado uso de la lengua indígena¹⁰, como lengua de intimidación sumada a la deficiente educación formal en cantidad de años y en calidad de la enseñanza, implica un fuerte apego a una cultura que hoy se adapta produciendo una (tercera) lengua híbrida, el “jopará” (mezcla de guaraní y castellano).

1.3. Valorización de la FP por los actores sociales relevantes

Analizados los condicionamientos estructurales cabe ahora una presentación de la valorización de la FP por los distintos actores sociales relevantes. La FP no es ponderada suficientemente a nivel general; ocupa un lugar menor dentro del debate y la estrategia de Gobierno¹¹ y actores sociales más relevantes. Entendemos a éstos como actores de mayor capacidad de incidencia en la definición y ejecución de las políticas públicas; se trata del gobierno, en sus diversas manifestaciones y niveles (Central, departamental y local), el empresariado y los trabajadores organizados urbanos. Independientemente de las vulnerabilidades e indecisiones, el gobierno sigue siendo el mayor decisor y ejecutor de las acciones que orientan al Estado-nación. En el sector formal, el empresariado y los trabajadores organizados constituyen los ejes de la producción, en cuanto a volumen y a valores, tanto en la industria como en el comercio y los servicios. Si bien es cierto que el SIU es significativamente importante en términos cuantitativos poblacionales, sus acciones se desarrollan paralela y subordinadamente, de una manera u otra, a la economía dominante. Lo mismo puede señalarse sobre el campesinado que puede alcanzar a tener impacto en una manifestación, pero no capacidad de presión continua.

Dada la carencia histórica de organización social, tanto el empresariado como los trabajadores tienen limitaciones en sus representaciones corporativas. Si bien

10 Según el Censo de 1992, de los jefe/as de familias, 4 de 10 hablan sólo guaraní y 5 de 10 guaraní y castellano en la casa, y el resto castellano y otros idiomas.

11 En el **Programa de Gobierno 1999-2003**, en III. Políticas sociales y lucha contra la pobreza, en el 12.2 (Políticas de) Empleo cita en primer lugar a la FP, pero posteriormente no es mencionada, inclusive en el capítulo sobre el Sector Industrial del IV. Reactivación económica, productividad y competitividad.

usualmente existen referencias a una estimación del décimo de trabajadores organizados, lo mismo podría decirse de las cámaras empresariales y de sus cúpulas. En ambos casos, se excluye al SIU o carecen de peso proporcional a su volumen, las numerosas pequeñas y medianas empresas (véanse los datos de la estructura productiva señalados anteriormente); para nuestro análisis, interesan las cúpulas corporativas, que se estudiarán en la siguiente sección. Cabe adelantar que el empresariado y los industriales, en particular, reconocen la importancia de contar con mandos medios y con recursos humanos calificados. Pero estas opiniones no son consistentes con las demandas generales que usualmente hacen al Gobierno, ni en los diálogos a nivel macro ni micro (contratos colectivos) con los sindicatos. Por otra parte, los sindicatos se centran en las reivindicaciones clásicas de vigencia de la ley, empleo, salarios y condiciones de trabajo y en las flexibilidades vigentes, de hecho o reivindicadas por el empresariado. Usualmente, no se llega a la FP y cuando se llega está atada a la productividad, anudada a los salarios por productividad, y éstos son entendidos como una forma de flexibilidad a la que se oponen los sindicatos, o tienen una visión distinta.

Mientras que se carece de una encuesta de opiniones del sindicalismo sobre la FP, se dispone de una que ayuda en el caso de los empresarios. El Banco Mundial (1997) en su análisis sobre los principales obstáculos para el desarrollo del sector privado, llevó a cabo una encuesta con los directivos de las empresas registradas en 1996 en el Ministerio de Hacienda; esto es, el sector formal y legal. Entre las principales restricciones para el crecimiento se citan (5 indica mayores obstáculos y 1 indica ausencia de restricciones): 1) Falta de mano de obra calificada: 3.08; 2) Problemas de financiamiento: 2.91; 3) Incertidumbre política: 2.85; Funcionamiento del sistema judicial: 2.82; 4) Falta de personal técnico/administrativo: 2.72; y 5) Impuestos altos: 2.65. Igual apreciación se encuentra entre los obstáculos del mercado laboral (1 indica lo más importante y 7 lo menos): 1) Falta de mano de obra calificada: 2.56; 2) Falta de personal técnico: 3.02; 3) Falta de personal gerencial: 4.24; 4) Restricciones para el empleo o despido del personal: 4.68; 5) Regulaciones sobre el horario laboral: 4.74; 6) Salario mínimo legal: 5.08; y 7) Huelgas u otras acciones de los sindicatos laborales: 6.11. Sorprende la importancia que le otorgan a los conflictos laborales como que, a la hora de negociar, el diálogo apunte a salarios y condiciones de trabajo antes que a la FP. Cuando ésta se introduce, existen perspectivas diferentes que son las prevalecientes en el debate.

El gobierno otorga una importancia marginal a la FP. Las instituciones principales, aunque no únicas, encargadas son el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el de Justicia y Trabajo (MJT), a través de la Enseñanza media diversificada y técnicoprofesional y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP); esto es, formación y capacitación profesional, respectivamente. Sin embargo, la institución mayormente visualizada por la sociedad como la encargada de la FP es el SNPP debido a que se vincula al tripartismo, a una capacitación terminal y vinculada directamente al mercado de trabajo. La formación profesional (MEC)

depende casi exclusivamente del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN) mientras que la capacitación (SNPP) se financia casi exclusivamente del aporte compulsivo a empleadores. El MEC decide sobre la formación aunque tiene acuerdos con el empresariado, mientras que en el SNPP se tiene un Consejo directivo tripartito. Otras instituciones públicas, como el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), a través del Centro de Apoyo a la Empresa (CEPAE), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través de cursos de técnico agropecuario y mecánico agrícola, y la Universidad Nacional de Asunción (UNA) a través del Centro de Adiestramiento en Servicio (CAES) también ofrecen cursos de formación y capacitación profesional. Del sector privado, sólo se tienen referencias marginales, dado que no existe un ente regulador de sus actividades, y tampoco se encuentran vinculadas a actores sociales. En consideración a esta característica, se las excluye de este análisis¹².

La negociación colectiva es incipiente en el país, como lo es la sindicación; como parte del proceso de refundación del SRL, centrado en consolidarse y en cuestiones clásicas como salarios y conflictos por éstos (puja distributiva). Si bien la contratación colectiva es reducida, la FP, si se la toma solamente en un sentido amplio, es significativa dentro de los contratos. Se aclara que este análisis se centra en el sector privado, aunque marginalmente se refiera también al sector público; de la PEA ocupada, obreros y empleados de aquél significan 31.2% y de éste 7.6% (un cuarto de aquella). Las cláusulas vinculadas a la FP se encuentran más en las empresas, fundamentalmente, industriales. Sin embargo, las cláusulas expresan compromisos que, en muchos casos, no se ejecutan, como tampoco se cumplen aspectos centrales de los contratos (salarios y condiciones de trabajo) lo que origina conflictos; con mayor razón, no se cumplen, las tareas vinculadas a la FP y si se llevan a cabo, están casi exclusivamente en manos de los empleadores.

La FP en el diálogo social, a nivel macro, históricamente no aparece por dos razones. Usualmente, los diálogos sociales son respuestas del gobierno a crisis sociales (generalmente amenazas de huelga general) que tratan problemas gruesos (vgr. aumentos salariales, reforma agraria, empleo, etc.) y de urgencia (vgr. asentamientos campesinos precarios) que no llegan a la FP. En segundo término, tanto el gobierno como los actores sociales, luego de la crisis, van reduciendo la importancia asignada al diálogo, y no existe tiempo para tratar la FP. Sin embargo, o hasta el presente, la excepción se encuentra en el Diálogo social iniciado en agosto del pasado año que continúa, y ha incluido el tema muy recientemente en la Comisión de Empleo y Salarios; cuya negociación no se puede prever aunque podría estancarse en el caso de anudarse a salarios por productividad, entendido

12 Las estimaciones de BORDA (1996) que cuenta con datos marginales del sector privado señala que éste sólo representa 31 % del total que registró (59.365 en 1995), y, estas instituciones citadas representan 10.2 % de esa misma totalidad.

en forma diferente por empresarios y trabajadores, y que podría tener un resultado similar a los contratos colectivos.

1.4. El paradigma productivo: el taylorismo primitivo

Finalmente, se presenta el marco explicativo en el que se inscribe la FP en el Paraguay actual. Se analiza el modelo productivo y sus efectos sobre la FP. Asimismo, debe particularizarse el paradigma históricamente, porque a partir de 1989 se inicia en Paraguay lo que denominamos la “refundación” del SRL. Siguiendo a LIPIETZ (1995) y el análisis de CASACCIA (1996), se afirma que, el sistema productivo paraguayo es el “taylorismo primitivo”¹³. De acuerdo a LIPIETZ, la crisis del Fordismo condujo a salidas que oscilaban entre el eje externo (mercado de trabajo y su flexibilización) y el eje interno (organización interna del trabajo y compromiso de los trabajadores). Estas salidas conforman modelos; el neo-taylorismo (EEUU, Gran Bretaña, Francia) o kalmarismo¹⁴ (Escandinavia) o un dualismo de ambos modelos (Japón) en el mundo desarrollado, mientras que en el mundo subdesarrollado se encuentra el taylorismo primitivo (Brasil) o el fordismo periférico (Corea). Los modelos centrales o guías constituyen el neo-taylorismo caracterizado por el control interno (directo y jerárquico) y la flexibilidad externa, y el kalmariano configurado por la rigidez externa y el compromiso negociado interno.

Del taylorismo, el sistema productivo paraguayo tiene: a) la organización del trabajo caracterizada por la estricta división entre quienes conciben y organizan el proceso de producción, y quienes ejecutan tareas empadronables y formalmente descriptas; b) la estructura macroeconómica caracterizada por una tasa de ganancia inestable por el “hiperconsumo” y la depresión, la no elevada inversión de los beneficios particularmente en actividades productivas-industriales, ni la ampliación del poder de compra de los asalariados; y c) el modelo de regulación caracterizado por contratos de corto plazo y facilidad del despido, sin crecimiento del salario, ni de la productividad que incida en la socialización de la renta.

Al sistema productivo de Paraguay se lo puede considerar como taylorismo primitivo en cuanto: 1) se tiene una baja mecanización y un uso intensivo de la mano de obra, 2) la modernización industrial es extremadamente segmentada, 3) la legislación no ha llegado al “Estado del bienestar” y de hecho las flexibilizaciones rigen el mercado externo de trabajo, 4) se produce fundamentalmente para el mercado externo (dado el modelo agroexportador) antes que para el mercado

13 LIPIETZ acuña la categoría, CASACCIA la señala sin identificarla explícitamente con Paraguay. Este análisis la considera pertinente y la usa provisionalmente hasta tanto se la invalide empíricamente o se encuentre otra mejor, teórica y prácticamente.

14 “... paradigma *kalmariano*, en homenaje a la primera fábrica automovilística (Volvo) reorganizada según el principio del compromiso en un país socialdemócrata, Suecia” (LIPIETZ, 1995: 17)

doméstico (empresas industriales), 5) la carencia de un saber social industrial¹⁵ expresado en el bajo nivel educativo de la mano de obra y el limitado saber y actuar gerencial, y 6) la puja distributiva es central en el relacionamiento entre capital y trabajo.

Empíricamente, las características mencionadas, se verifican con ejemplos ya anotados, como el tamaño de las unidades productivas en general y de las industriales en particular, mayormente artesanales, y el peso de la mano de obra no calificada (65.6%). También se anota que el Paraguay se ubica en el taylorismo primitivo al considerar el nivel educativo, el presupuesto de la educación técnica para los recursos humanos, y la actitud y mentalidad gerencial. El gobierno forma, a nivel general, expandiendo la cobertura de la educación formal, aunque muy lentamente; dado que, por ejemplo, entre el censo de 1982 y 1992 se elevó en un año en el decenio, el promedio de años de escolaridad de la fuerza de trabajo, y, en 1997/8 era de 6,2 años para la población de 25 y más años de edad. El monto destinado a la formación profesional (técnica), a través del Sistema Nacional de Promoción Profesional es ínfimo; en 1998 alcanza 0.42% de la Administración Central (poderes, entes descentralizados, empresas públicas y gobernaciones). Una autoevaluación empresarial de 1996 señalaba “el rechazo de una actitud de cambio, la predominancia de empresas de capital cerrado en el mercado, la dependencia de un buen número de empresas de las contrataciones con el Estado, la falta de control de calidad y carencia de capacitación de recursos humanos, y la falta de mentalidad exportadora o de una escasa preparación para competir regional e internacionalmente” (CEPPRO, 1996). Finalmente, este informe reitera la conflictividad por la distribución sin que se hayan dado mecanismos entre los actores o intervenciones del gobierno lo suficientemente claras e incisivas, como para llegar a acuerdos —el ejemplo del diálogo social lo demostrará—.

El taylorismo primitivo influye sustantivamente en la actitud hacia la FP tanto del gobierno como de empresarios y trabajadores organizados. Como punto de partida, debe recordarse el modelo de desarrollo agroexportador en crisis. A lo cual debe agregarse la política pública resultante en el limitado crecimiento del nivel educativo de la mano de obra y de recursos asignados a la FP, por una parte, y, de la actitud empresarial, por otra, descriptos precedentemente. Como el proceso de producción no requiere que la mano de obra se “integre” ni “piense”, es fácil contratar a recursos humanos no calificados, dado que la fuerza de trabajo tampoco está calificada. A esto se suma la capacidad de rotatividad mediante la flexibilización que se da de hecho, dado el elevado subempleo antes

15 LIPIETZ puntualiza que “El taylorismo presupone la preexistencia de un saber social industrial, al nivel de la administración y una cultura de disciplina industrial al nivel de los operadores. De la misma forma, la implantación del taylorismo en la Unión Soviética se mostró tan decepcionante como en los países en desarrollo. Todo proceso de industrialización requiere otro de acumulación primitiva del saber social industrial. Todavía el taylorismo puede aparecer como una forma acelerada de sistematización de ese proceso.” (1995: 20).

que desempleo. Como la empresa no necesita “formar” a su personal, lo contrata ya formado y si el personal decide capacitarse, lo hará fundamentalmente por cuenta propia porque no existe una política de incentivos. En efecto, la lógica de la gerencia es que quien está cumpliendo su trabajo acabadamente debe conservarlo dado el sub y desempleo, resultando en carencia de incentivos para quien mejora su calificación profesional. Por el lado del personal, no se incentiva su formación o capacitación y si alguien lo hace por cuenta propia no le pagarán más porque lo pueden reemplazar.

Consiguientemente, dado el modelo productivo y la refundación del SRL ni el gobierno, ni el empresariado, ni los sindicatos tendrán como un aspecto central de su agenda la FP, a pesar de que todos la reconozcan como central para la productividad y la competitividad.

Cuadro Anexo al Capítulo I: Introducción
Modelos productivos y su efecto en la formación profesional

| Indicadores | Modelos | | | | | | |
|--|---------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|---------------------------------------|------------------------------------|------------------------|
| | Taylorismo | Fordismo | Neo-taylorismo | Kalmariano | Taylorismo primitivo | Fordismo periférico | Dualismo (neot-kalm) |
| Mercado de trabajo (externo) | Flexible | Rígido | Flexible | Rígido | Flexible | Semi-rígido | Segmentada |
| Organizac. producción (interna) | Rígido | Rigidez menor | Rígido | Flexible | Rígido | Semi-flexible | Segmentada |
| Nivel tecnológico (áreas, personal y maquinaria) | Áreas Mano de obra intensiva | Totalidad Capital intensiva | Totalidad Capital intensiva | Totalidad Cap-Conoc intensiva | Segmentos Manodeobra intensiva | Mayoría Capital y mano de obra | Segmentada |
| Estado | Gendarme | Benefactor clásico | Gendarme | Benefactor renovado | Gendarme | Semi-benefactor | Segmentada |
| Régimen político | Autoritario | Democrático | Democrático | Democrático | Autoritario-Democrático | Autoritario-Democrático | Democrático |
| Inversión de beneficios | Reinversión productiva | Reinversión productiva | Reinversión productiva | Reinversión productiva | ReinvProduct mínima | Reinversión productiva | Reinversión productiva |
| Mercado (priorización) | Nacional-internacional | Nacional-internacional | Nacional-Internacional | Nacional-Internacional | Externo- | Externo-Clasemedio | Segmentada |
| Distribución de la renta y acceso a salud, educ, etc. | No | Sí | No | Sí | No | Muy limitada | Segmentada |
| Ejemplos (países) | GB antes 2 GM | EEUU después 2 GM | EEUU, GB, Francia | Escandinavia AlemaniaOcc | Brasil, Paraguay | Corea | Japón |
| Efectos sobre la formación profesional | No importa; personal sin calificación | Importa; personal con calificación | Importa; personal con calificación | Clave; pers. calificado y comprometido | No importa; personal sin calificación | Importa; personal con calificación | Segmentación |
| Formación profesional proporcionada por el Estado y la empresa | Estado, empresa | Fundamentalmente en empresa | Estado y empresa | Fundamentalmente en empresa | Fuera de la empresa | Empresa para subsanar Estado | Segmentación |

Fuentes: Elaboración basada en Casaccia (1996) y Lipietz (1995).



II

NEGOCIACIÓN COLECTIVA SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL

2.1. El contexto de la negociación colectiva

La FP en la negociación colectiva (NC) y el contrato colectivo (CC) debe contextualizarse. Por esta razón, además de los factores anotados en la sección introductoria, se analizan las formas colectivas típicas de relacionamiento laboral: sindicación, negociación colectiva y huelga, factores clave en la refundación del SRL. La sindicación está limitada por el desempleo y subempleo urbano, expresado parcialmente en el sector informal urbano; la herencia cultural autoritaria aunque con una nueva Constitución que permitió la laboralización de las relaciones en el sector público y un nuevo Código del Trabajo para el sector privado con flexibilizaciones y marcados avances en relación a la situación anterior; y sin mayores cambios en la institucionalidad y capacidad de gestión del organismo estatal encargado, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).

El mayor cambio institucional en el MJT, de alcance limitado en términos reales, ha sido la creación de la Subsecretaría de Estado del Trabajo y Seguridad Social (SSETSS), o Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (VMTSS), según Decreto N° 8.421 del 22 de enero de 1991, que es la Autoridad Administrativa del Trabajo reemplazando a la anterior Dirección General del Trabajo (DGT)¹⁶, como la máxima instancia político-administrativa sobre cuestiones laborales y no de la seguridad social¹⁷. Sin embargo, el MJT tiene un peso limitado en cuanto a recur-

16 La Subsecretaría comprende a las Direcciones General del Trabajo, de Higiene y Seguridad Ocupacional, General de Recursos Humanos, para la Promoción de la Juventud, de Promoción Social de la Mujer Trabajadora, los Institutos Paraguayo de Estudios del Trabajo (IPET) y el de Desarrollo Social, y el Servicio Nacional de Empleos (SENADE).

17 La seguridad social sigue monopólica, a pesar de la opción a la desmonopolización según la Constitución de 1992. Ello obedece a que continúa como fuente prebendaria y de corrupción para sus directivos y el partido de gobierno. El Instituto de Previsión Social (IPS) se ocupa de servicios médicos y jubilaciones y pensiones; de hecho, es financiada por los empleadores y los trabajadores y debería también hacerlo el Estado que no cumple, pero que lo administra. La seguridad social del IPS cubre aproximadamente al 19 % de la PEA de 1994; sin que se encuentren evidencias de cambio. En un estudio clásico de 1994 (BID), sólo 22 % de los asalariados cotizaba en el IPS.

sos y personal de la Administración Pública. La proporción que corresponde al MJT en el presupuesto del Poder Ejecutivo, que representa el 95%¹⁸ del presupuesto y del personal de la Administración Central, nunca ha sido significativa. En efecto, el presupuesto ejecutado del MJT representaba el 0.9% del Poder Ejecutivo en 1989, y había llegado hasta el 1.9% en 1997; un cambio considerable pero que lo seguía ubicando dentro de los ministerios con menores presupuestos, con un promedio de 1.4% en 1989-1997. Asimismo, los cargos del MJT significaban 1.2% del total del Poder Ejecutivo en 1989 y 1.9% en 1998, con un promedio de 1.6% en ese lapso de diez años, y con la misma calificación. Un sector estratégico del personal laboral, como son los inspectores del trabajo, refleja las limitaciones institucionales y de los recursos humanos. La cantidad es insuficiente, su capacitación es limitada, sus salarios son bajos, ejercerían ocupaciones incompatibles con sus tareas y llevarían a cabo supuestos actos de corrupción¹⁹ (SAEZ, en MJT, 1999).

2.2. La sindicación

La sindicación de los trabajadores es casi exclusivamente por empresa (con un mínimo de 20 trabajadores) aunque también existen federaciones (sindicatos gremiales) que cumplen un muy limitado papel de intermediación, a pesar de que la ley permite la organización por empresa, por gremio (con un mínimo de 30 trabajadores) y, con el nuevo Código, por industria (con un mínimo de 300). Sin embargo, históricamente el Estado reconocía a las organizaciones por empresa²⁰ y dada la heterogeneidad económica, el nivel de conciencia de los asalariados, el riesgo de despido antisindical, y la estructura del fuero sindical, la actual organización está conformada por un archipiélago de islas-sindicatos-microorganizaciones con centrales sindicales a quienes aquellas piden su intervención directamente en cada uno de los conflictos y/o negociaciones. Para la sindicación se tiene la limitación estructural de la asalarización que alcanzaba sólo 38.8% de la PEA y para la organización mayoritaria, por empresa, sólo 12% de la PEA ocupada, en ambos casos en 1997/8. Asimismo, la legislación protege a mayor

18 El Poder Ejecutivo representa el 94.4 % del presupuesto ejecutado en 1997, y el 95.4 % de los cargos públicos en 1998, en ambos casos, de la Administración Central.

19 No se ha podido obtener la cantidad de inspectores aunque se señala a 37 en octubre de 1997 que trabajan en duplas y parte de ellos desconocerían la normativa y funciones que les corresponde, y en 1996 visitaron 743 unidades. Si en 1997, según el Censo Industrial citado, existían 3.029 plantas, al ritmo del año anterior, se necesitarían 4,1 años para visitar una única vez a todas las unidades fabriles.

20 El anterior gobierno desde sus comienzos reconocía a sindicatos por empresa que condujeron a negociaciones por empresa; lo anterior se repite. Entonces, el régimen autoritario aplicó una política de fragmentación de la organización y reivindicación sindical mediante la sostenida y acelerada reducción de las organizaciones y los convenios por gremio, adelantándose a los regímenes del Cono Sur de la década de 1970, aunque sin realizar cambios socioeconómicos, particularidad del desarrollo paraguayo hoy en crisis.

cantidad de personas de las directivas de sindicatos por empresa que por gremio o industria, y, los empleadores despedirían a los organizadores sindicales²¹, según denuncian los sindicatos. Las directivas de estas centrales carecerían de una política efectiva de fortalecimiento de las organizaciones intermedias.

Mediante las libertades políticas antes que los cambios socioeconómicos, el sindicalismo ha ganado peso organizativo y político-corporativo; de un actor casi inexistente se ha transformado en un actor menor. Los avances organizativos son significativos; constituyen una explosión demográfica de organizaciones y de personas. En 1987 se encontraban organizados 20.815 asalariados del sector privado (BARBOZA, 1987); esto es aproximadamente 3.2% de la PEA urbana. En 1997 se tendrían aproximadamente organizados 120.000 trabajadores, mayoritariamente asalariados del sector privado y público; esto es, aproximadamente 9.0% de la PEA urbana. En ambos casos, se trata de sindicación en unidades medianas y grandes. Mientras que en 1987, 9 de 10 organizados se encontraba en la oficialista Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), actualmente se cuenta con cinco centrales sindicales. Estas son: 1) Central Unitaria de Trabajadores (CUT), de orientación socialdemócrata y variada composición ideológica, afiliada a la ORIT-CIOSL, con obreros y empleados del sector privado y público, y trabajadores del sector informal urbano; 2) Central Nacional de Trabajadores (CNT), de orientación socialcristiana, afiliada a la CLAT-CMT, con obreros y empleados del sector privado y público, trabajadores del sector informal urbano y campesinos; 3) Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), históricamente la central paraestatal, que ha mostrado cambios hacia la autonomía, afiliada muy recientemente a la CLAT-CMT, con obreros y empleados del sector privado; 4) Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo (CESITEP), de orientación paraestatal, exclusivamente con empleados y obreros del sector público; y 5) Confederación General de Trabajadores (CGT), formada por disidentes de la CUT y de la CNT, la más reciente. Resulta imposible establecer el peso de cada una de las centrales, siendo la CUT y la CNT, las de mayor relevancia.

2.3. La huelga

Las huelgas se han desarrollado principalmente al inicio de la transición y hoy continúan, aunque con un ritmo irregular. Comparando los promedios de las huelgas de los últimos tres años del régimen autoritario (1986-1988) con las de los tres primeros de la transición (1989-1992), las cifras no dejan dudas. El número de eventos se multiplicó por ocho, la cantidad de huelguistas por siete, y, de días de huelga por diez. En ese lapso ya se percibían tendencias que hoy conti-

21 Durante el período 1989-1990, el movimiento sindical denunció un promedio de mil dirigentes despedidos anualmente. En 1996, se registraron 700 despidos por causas sindicales en los primeros nueve meses (VILLALBA, 1996: 255). En 1998, de enero a octubre, 1.542 trabajadores también fueron despedidos por la misma razón, correspondiendo el 76 % de los casos al sector terciario y el resto al secundario (VILLALBA y CASTRO, 1998: 152).

núan: a) la fuerza de las huelgas ha ido decreciendo, aunque se percibe un movimiento muy irregular, y, b) se bifurca entre el sector privado industrial-construcción-servicios que va perdiendo fuerza y el sector público de servicios, que va ganando poder (CÉSPEDES, 1994). La información disponible sobre los conflictos permite comparar el inicio de la transición y las tendencias vigentes, tratándose de metodologías diferentes aunque tengan una fuente común²².

Los conflictos actuales, o protesta sindical, en el lapso 1996-1999, presentan un comportamiento muy irregular que asimismo puede obedecer a diferente conceptualización, registro y análisis²³. La tendencia pareciera ir hacia una cierta estabilización del conflicto con el crecimiento del de los servicios del sector público y privado, en relación a la industria-servicios del sector privado. La cantidad de los conflictos fue de 126 en 1996, saltó a 179 en 1997 para luego estabilizarse con 153 en 1998 y 159 en 1999. Según las categorías utilizadas en la fuente disponible, la huelga constituye el conflicto típico, con un promedio de 2 de cada 3 conflictos —siendo las otras categorías los despidos, las manifestaciones y la represión²⁴. Se llevan a cabo en el sector terciario y el secundario, correspondiendo 70% y 23%, respectivamente, resultando clave el sostenido crecimiento del conflicto en el sector de servicios, explicable parcialmente por el sector público²⁵. Geográficamente, los conflictos se concentran en los espacios más dinámicos; en promedio Asunción absorbe 54% y el Dpto. Central al 19%, esto es, 3 de cada 4 conflictos. Como puente hacia la NC y el CC cabe rescatar las causas de los conflictos: solidaridad (con los despidos y como disparador de otras reivindicaciones) en el 44% de los casos, el salario en 18%, el contrato colectivo (no cumplido) en 17% y la seguridad social (descontada de la paga de los trabajadores por el empleador al ente, sin efectivizarlo en el IPS). Esto es, partes del CC no se cumplen, como aumentos salariales, condiciones de trabajo, bonificaciones sociales, atrasos en el pago del seguro social al ente, etc.; ante estas demandas básicas, la FP carece de prioridad.

2.4. La negociación y el contrato colectivo

El cambio político significó el aumento del número de convenios: en la primera década se registraron más CC que en el último cuarto de siglo, aunque la

22 En ambos casos, los datos se extraen del **Informativo Laboral**, publicación mensual de una ONG, el Centro de Documentación y Estudios (CDE), basada en recortes de periódicos. La limitación de las fuentes oficiales, además de su difícil o no disponibilidad, es que sólo registra a las huelgas comunicadas al MJT; mientras que, la restricción de la información periodística es que no todas ellas aparecen en los medios ni se tiene un seguimiento de ellas.

23 Se trata de autores diferentes con diferencias metodológicas aunque con idéntica fuente. Sin embargo, los datos presentan cierta consistencia; CÉSPEDES en 1992 registra 43 huelgas y VILLALBA en 1997, 51.

24 Nos atenemos a las categorías utilizadas en las que se solapan causas con expresiones de conflicto; pero tienen la ventaja de la continuidad y disponibilidad, según la fuente utilizada.

25 Nos parece inconsistente el registro de sólo 6 conflictos en el Estado en 1997, categoría ausente en los otros años.

proporción de contratos gremiales sigue disminuyendo²⁶. Entre 1989-1998 se homologaron 412²⁷, 6 con organizaciones gremiales y 406 con sindicatos de empresa mientras que, entre 1980-1988 fueron 154, 9, 145; entre 1970-1979 fueron 151, 39 y 112; y, entre 1960-1969 fueron 168, 57 y 111, respectivamente. Los contratos colectivos tuvieron una inicial alza significativa (1989-1992) para una posterior reducción y relativa estabilización (1993-1998). Fueron 20 en 1989, 63 en 1990, 35 en 1991, 61 en 1992 (primer período con promedio de 44.8 anual); y, 37 en 1993, 32 en 1994, 44 en 1995, 44 en 1996, 33 en 1997 y 43 en 1998 (segundo período con un promedio de 38.8 anual). Debido a sus restricciones legales, la contratación colectiva en el sector público no se encuentra al inicio del período, y recién tiene un significativo avance a partir de 1997, cinco años después de la nueva Constitución. En cualquiera de los casos, en la totalidad de los contratos del período 1989-1998 sólo representan 10.4% aunque en 1998 significaron 34.9%. Otra característica es la reducida protección a las mujeres, a pesar de su incremento en la composición sindical y en la proporción de personas protegidas por convenios. En 1987, las mujeres representaban el 7% del total sindicalizado y pasaron al 17% en 1994, por una parte, y, en 1989, las mujeres representaban sólo 5.8% de la población protegida y en 1994 pasaron al 11.2% (BARBOZA, 1988: 146, 1995: 211-212), avance considerable pero muy lejano a la igualdad. En resumen, en 1994, las mujeres conformaban 41.0% de la PEA, 18.2% de las personas organizadas incluyendo a una pequeña cantidad de cuentapropistas, y 11.2% de las personas cubiertas por convenios colectivos. Esto es, la sindicalización y la protección del CC seguía siendo fundamentalmente “cosa de varones”.

Dadas las libertades y el aumento de la sindicación, también se incrementó la cobertura de la contratación colectiva, aunque también existen claras continuidades. Los cambios se refieren a la mayor cantidad de sindicatos con CC, a la mayor proporción de protegidos en relación a la PEA urbana, y a la inclusión de los trabajadores del sector público. La continuidad apunta a la minoritaria proporción de sindicatos cubiertos por CC y a su característica de proteger a sectores de punta y/o de gran cantidad de trabajadores —medida a través de la cantidad promedio de sindicatos por contrato, conduciendo a la interrogante de la “elitización” del CC. Si en 1997 sólo 2.3% de la PEA urbana contaba con CC, su importancia económica es mayor que su cantidad dado que pertenecen a sectores estratégicos; sin embargo, su proporción es significativamente marginal.

En 1987, se contaba con 50 convenios que amparaban a 7.602 trabajadores, exclusivamente del sector privado. Sin embargo, se estimaba que, precisamente carecían de plena vigencia y renovación los CC de los sindicatos gremiales (BARBOZA, 1987: 313); asimismo, cabe recordar el entorno autoritario como lí-

26 Véase el comentario anterior sobre la política de fragmentación de la organización y reivindicación sindical.

27 No significa organizaciones distintas dadas las renovaciones.

| Año | Sindicados | | Sindicados con Contrato colectivo | | | |
|------|-----------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------|---------------------|-------------------------------|
| | Cantidad (N.A.) | % de la PEA Urbana | Cantidad (N.A.) | % de la PEA Urbana | % de los sindicatos | Promedio sindicatos x CC (NA) |
| 1987 | 20.815 | 3.2 | 7.602 | 1.2 | 36.5 | 152.0 |
| 1990 | 63.958 | 4.4 | 22.714 | 1.6 | 35.5 | 231.8 |
| 1997 | 120.000 | 9.0 | 30.000 | 2.3 | 25.0 | 217.2 |

Observaciones: 1) En 1987 y 1997 se consideran solamente los CC vigentes mientras que, 1991 se consideran los CC vigentes y en negociación; 2) En 1990 solo se consideran los asalariados; 3) PEA Urbana es de 1992, según censo del mismo año; las otras son estimaciones; 4) el promedio de sindicatos por empresa solo considera al sector privado en los primeros años; y 5) 1987 y 1997 basados en datos oficiales, 1991 en encuesta a sindicatos.

mite estructural para las reivindicaciones y su efectivo cumplimiento. Los trabajadores cubiertos representaban 1.2% de la PEA urbana y 36.5% de los sindicatos, con un promedio de 152.0 personas por contrato. Un año después del golpe, según una encuesta a los sindicatos —en la que existirían sobreestimaciones— se encontraban 98 sindicatos con CC, vigente y en negociación, que amparaban a 22.714 personas. Esto es, 1.6% de la PEA urbana y 35.5% de los sindicatos con un promedio de 231.8 personas por CC —un aumento en relación a tres años antes (CÉSPEDES, 1991). Diez años después del registro inicial²⁸, la única estimación disponible registra aproximadamente 30.000 trabajadores protegidos; 25.000 del sector privado y 5.000 del sector público. Lo cual significa 9.0% de la PEA urbana e idéntica proporción de los sindicalizados de 1987. Los sindicatos del sector privado son 93 y 20.202 trabajadores, con 217.2 trabajadores promedio por CC; correspondiendo 53.8% de los CC y 44.3% de los trabajadores al sector terciario, y, el resto al sector secundario. El promedio de trabajadores por CC es 217.2 que probablemente sea mucho menor que el de los convenios en el sector público. El descenso en el promedio en el sector privado se explicaría por el límite estructural al que significa llegar a cubrir las “grandes” empresas.

Dada la estructura sindical, la legislación y la inercia histórica, la negociación y el contrato colectivo es por empresa. A la carencia de organizaciones gremiales se suma la “restricción” legal de que, un convenio se eleva a contrato-ley (o convenio por gremio) solo cuando ha sido pactado por dos tercios de los empleadores y trabajadores sindicalizados de determinada rama de la industria,

28 Según el único artículo sobre el tema (RUBIO M. y MARÍN A., en MJT, 1999: 188-190). El estudio se centra en el sector privado, 20.202 personas, del periodo enero de 1995 a octubre de 1997, de las mismas fuentes del MJT, Dpto. de Estadística, sin que se verifiquen la exactitud de los datos proporcionados por las empresas al ministerio.

o región indicada, o profesión, previo estudio y resolución fundamentada de la Autoridad Administrativa del Trabajo (Art. 343 del Código del Trabajo). De hecho, dada la estructura organizativa de empleadores y trabajadores resulta muy dificultoso alcanzar el contrato-ley. En la actual NC y CC suelen intervenir dirigentes de las centrales como asesores, y excepcionalmente de las federaciones. Recientemente, solo el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) ha obtenido un contrato-ley, a nivel nacional; este caso es significativo dado que existen otros del mismo nivel que actualmente son irrelevantes estratégicamente. Estos son, sindicatos de la Liga de Obreros Marítimos del Paraguay (LOMP) y Sindicato de Obreros Gráficos del Paraguay (SOGP); ambos de decreciente cobertura y fuerza, hoy constituyen un sindicato más entre los existentes en el sector, no representan a sectores de punta, y “renuevan” sin innovar un viejo contrato de hace más de un cuarto de siglo. También debe agregarse, precisamente como parte de la LOMP, al contrato-ley del Sindicato de Apuntadores Portuarios y Anexos de la capital, del 10 de noviembre de 1994.

2.5. La formación profesional en la contratación colectiva

Como ya se apuntó en la sección introductoria, la carencia de conciencia de competitividad en el Mercosur a nivel global se anuda a la propuesta, implícita y hasta inconsciente en algunos sectores, de reestructuración productiva con un SRL basado en la flexibilidad laboral y orientado por un “taylorismo primitivo” caracterizado por una baja mecanización y mínima interacción de relaciones entre capital y trabajo, en donde la FP es mínima, por lo menos en la empresa. Todo lo cual resulta consistente con la casi inexistencia de contratos por gremio o sector industrial, y menos aún por industria; la no vigencia efectiva de los CC por empresa conduce a conflictos por su incumplimiento; como resultado, la FP no constituye un elemento de preocupación significativa para los sindicatos ni para la empresa, dada la centralidad del conflicto distributivo en el modelo, y, con mayor razón, en el proceso de refundación del SRL de la experiencia paraguaya. El limitado papel del Sistema Nacional de Formación Profesional (SNPP), al cual el empresariado debe aportar por ley, indica nuevamente que la FP no es central en el proceso de trabajo en y de la empresa, aunque el empresariado de mayor envergadura demande cursos *ad hoc* al SEP. Aclarado esto, se analizan los textos de los CC mediante un muestreo sistemático de los disponibles de 1996 a 1999. No se estudia a los sectores de punta porque precisamente constituyen la excepción, mientras que aquí se pretende reflejar el promedio existente de los sindicatos con CC los que, a su vez, constituyen un segmento pequeño y privilegiado.

Los resultados son consistentes con el modelo: muy limitados en la ponderación y acción favorables a la formación y capacitación de la mano de obra. Por una parte, tres de cada cuatro sindicatos cuenta con cláusulas de FP, entendida ésta en su amplio sentido. Por otra, las cláusulas se refieren fundamentalmente a licencias pagadas para rendir exámenes de la educación formal o de carreras o

cursos vinculados –en un sentido amplio– a la empresa; y, en menor medida, a licencias no pagadas para lo mismo y estímulos salariales a quienes han culminado una carrera universitaria o una capacitación profesional. En otras palabras, la capacitación de la mano de obra es fundamentalmente materia de los propios trabajadores, la empresa estimula a quienes han culminado su formación fuera de ella, e incentiva mínimamente a quienes están en dicho proceso. La muestra de 41 unidades, o contratos colectivos, en el período 1996-1999 comprende a 5 (12.2%) del sector público y 36 (87.8%) del privado, y a 15 (36.6%) de la industria y 26 (63.4%) de los servicios (comercio y servicios).

Los convenios colectivos con cláusulas de FP (CC-FP) de los sindicatos del sector público tienen mayores reivindicaciones que las cláusulas correspondientes al sector privado, tal vez debido al clientelismo político partidario. Asimismo, los CC-FP de los servicios cuentan con ligeras mayores ventajas que los del sector industrial, pero en éstos existe mayor proporción de CC-FP. Las mejores cláusulas de FP en los contratos del sector servicios antes que en los del sector industrial, con diferencias pequeñas, resulta consistente con los resultados de la encuesta a la empresa privada, del Banco Mundial (1997: 1, 10), en cuanto a la importancia asignada a los recursos humanos. Primero, la falta de mano de obra calificada y la falta de personal técnico-administrativo, entre las principales restricciones para el crecimiento económico, se encuentran en primer y segundo término para las empresas de servicios, y en segundo y tercero para las industriales. Segundo, la falta de mano de obra calificada y la falta de personal técnico, entre los obstáculos del mercado laboral para el crecimiento económico, aparecen en primero y segundo lugar, tanto para las empresas de servicios como para las industriales; pero la falta de personal gerencial figura como tercer factor de importancia para las empresas de servicios y quinto para las industriales. A esto se debe agregar que los tres factores mencionados aparecen como los principales en este orden, independientemente del tamaño de la empresa. Sin embargo, este discurso “modernizante” en cuanto a la demanda de mano de obra calificada no se plasma en los CC debido a la centralidad de la lucha distributiva, propia del modelo, y de la refundación del SRL, en el caso paraguayo. Es más, el empresariado puede demandar mano de obra calificada a muy bajo precio por la sobreoferta de mano de obra, pero tal vez no gastaría en formarla ni en capacitarla en la empresa porque, por ley, debe apostar al Sistema Nacional de Formación Profesional (SNPP).

De un muestreo sistemático de los 41 CC disponibles de 1996 a 1999, se encuentran 31 (75.6%) que tienen cláusulas de FP. En este caso, se las entiende en un sentido muy amplio como puede ser educación formal en general, formación y capacitación profesional, dado que los textos utilizan esta amplia conceptualización. En el caso de una definición restringida, se estaría ante una proporción mínima pero que tampoco puede discriminarse. Los sindicatos del Sector Público cuentan con contratos con cláusulas de FP (CC-FP) en mayor proporción (80.0%) que los del sector privado (65.9%); pero aquellos sólo son cuatro unidades (12.2%)

de la muestra total. Asimismo, son los sindicatos industriales quienes cuentan con mayor porcentaje (86.7%) de CC-FP que los de servicios (69.2%). La mayor proporción de sindicatos del sector público con CC-FP se explica por la lucha de estos y, sobre todo, por procesos electorales e interacción política con los directores; inclusive son los CC-FP más favorables²⁹. La alta proporción de los CC-FP en el sector privado (65.9%) se explica por la naturaleza de las cláusulas que son muy limitadas y no onerosas. La preeminencia de la proporción de CC-FP de los sindicatos industriales (86.7%) sobre los de servicios (69.2%) se entiende por el tipo de producción del sector más moderno que conforman a las unidades con CC-FP. Se aclara que los CC-FP no indican la cobertura geográfica (solo el lugar de la firma) ni la cantidad de personas amparadas, por lo que estos aspectos importantes no pudieron ser estudiados.

Se ha encontrado significativa incidencia de los sindicatos para la obtención de contratos colectivos con cláusulas de FP, pero irrelevancia en su duración. En efecto, del total de 37 contratos colectivos con sindicatos obtienen cláusulas de FP 29 (78.4%) de ellos mientras que, del total de 4 contratos colectivos sin sindicatos obtienen cláusulas de FP solo 2 (50.0%). Esto es, el sindicato en sus demandas comprende aspectos de la FP, así como se la ha definido, muy ampliamente. Son los sindicatos industriales (86.7%) de mayor relevancia que los de servicios (72.7%), y sin mayor diferencia entre los del sector público y privado. Asimismo, será el sindicato quien exija el cumplimiento de las cláusulas del CC, lo cual no se daría en el caso de ausencia sindical. Si la presencia sindical significa mayor demanda de FP, podría esperarse nuevamente que el sindicato permitiera una mayor estabilidad en las relaciones entre capital y trabajo medido por el promedio de meses de duración de los CC. Sin embargo, se encontró que, en la mayoría de los casos, la duración promedio de los CC con cláusulas de FP originados en sindicatos (22.5 meses) eran ligeramente menores que los originados sin presencia sindical (24.0 meses). Debe aclararse que un número significativo (26.8%) de CC carecía de tiempo de duración, exclusivamente entre los CC obtenidos con sindicatos.

Las cláusulas vinculadas a la FP, en un sentido amplio, se han agrupado en tres categorías: a) avances hacia la FP, b) articulación empresa-sindicato para la FP, y c) estímulos para la FP. Cabe apuntar que solo en dos ocasiones (6.5%) los CC se refieren a organismos del Estado para utilizar sus servicios; estos son: el Servicio Nacional de Formación Profesional (SNPP), en el caso de una empresa privada tercerizando servicios estatales, y el Instituto de Telecomunicaciones del Paraguay (IPT), de la misma institución pública, en el otro. Los avances se vinculan a licencias pagadas y no pagadas; la articulación empresa-sindicato refleja la imposición de la empresa en la FP; y los estímulos son limitados para la culmina-

29 Esta evaluación ha llevado a J. D. CRISTALDO M. (1999) a calificarlos de ilegales o hasta inconstitucionales por sus cláusulas o porque, por ejemplo, existen tres convenios en una institución donde sólo puede existir uno.

ción de formación/capacitación llevada a cabo fuera de la empresa. Esto es, la capacitación no pasa por la empresa; ésta invertiría en maquinaria, no en recursos humanos aunque los necesitara; y en el caso de contratarlos no pagará su FP tal vez porque ya paga por ésta en el SNPP. Inclusive, dado el sistema de contratación colectiva de archipiélago, la formación y capacitación profesional se reduce a las “islas-empresas” sin vinculación por sector industrial ni dentro de un marco estratégico global.

De los 31 contratos con cláusulas de FP, se registra como avance a 16 (51.6%) que otorgan licencias pagadas (41.9% con tiempo limitado en el año y 51.6% sin límite anual), y 8 (25.8%) que otorgan licencias no pagadas; 2 (6.5%) que destinan recursos para materiales como libros y revistas profesionales; y, solo 1 (3.2%) considera que todo trabajador tiene derecho a la capacitación, y/o derecho a la alfabetización gratuita. Además de las licencias, la mayoría de las otras opciones pertenece a empresas públicas de servicios en donde declaraciones ambiciosas pueden ser compatibles con una no práctica, o incluir como avance lo ya vigente (recursos para materiales profesionales). Por esta razón, se anota como único factor relevante a las licencias pagadas para exámenes o a las licencias no pagadas para cursos, que tampoco se encuentran dentro de plan alguno.

| | Avances | | | | | |
|--------------|--|---|---|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| | Todo trabajador tiene derecho a capacitac. | Sin costo el derecho a capacitac. (alfabetiz) | Recursos p/ materiales: libros, revistas, etc | Licencias pagadas: Sin límite por año | Licencias pagadas: Con límite por año | Licencias no pagadas: Límites (meses) |
| Industria | 0 | 1 | 0 | 5 | 5 | 3 |
| Servicios | 1 | 0 | 2 | 5 | 11 | 5 |
| Público | 1 | 0 | 2 | 4 | 2 | 0 |
| Privado | 0 | 1 | 0 | 9 | 14 | 8 |
| Total | 1 | 1 | 2 | 13 | 16 | 8 |
| % muestra | 3,2 | 3,2 | 6.5 | 41.9 | 51.6 | 25.8 |

La articulación empresa-sindicato evidencia la imposición de la empresa en la FP antes que acuerdos entre ésta y los trabajadores organizados. Este fenómeno se da en mucho menor medida que las licencias (6 y 15 son los casos de mayor frecuencia, en estas dos categorías, respectivamente), y es coherente con el mode-

lo señalado de “taylorismo primitivo”, sin la participación de los trabajadores organizados. De los 31 contratos con cláusulas de FP, se registra a 6 (19.4%) casos en los que la empresa señala la importancia de y reconoce a cursos de FP sin el concurso de los sindicatos; y una única versión estrictamente impositiva (3.2%) señalando la obligatoriedad de los cursos que imparte la empresa. También se dispone de una cláusula de “buenos deseos” con 3 (9.7%) casos en que ambas partes señalan su interés en la FP por lo que “podrán ...” llevar a cabo jornadas o cursos, etc.; y otra con una participación pasiva de los trabajadores organizados, cuando la empresa informa y el sindicato promociona la FP en igual número de ocasiones, 3 (9.7%). Finalmente, en un único caso (3.2%) en una industria pública, el Comité de relaciones laborales empresa-sindicato, redacta el reglamento de becas de capacitación laboral.

| | Articulación empresa-sindicato | | | | |
|-----------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---|
| | Interés de ambas partes (podrán ...) | Cursos de la empresa son obligatorios | Empresa: FP por sí y reconoc FP | Empresa informa, sindicato promociona | Comité RRLL redacta Reglamento de becas |
| Industria | 3 | 1 | 2 | 1 | 0 |
| Servicios | 0 | 0 | 4 | 2 | 1 |
| Público | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| Privado | 3 | 0 | 4 | 1 | 0 |
| Total | 3 | 1 | 6 | 3 | 1 |
| % muestra | 9.7 | 3.2 | 19.4 | 9.7 | 3.2 |

Por último, se anotan los estímulos para la capacitación, indicativos del financiamiento —y la importancia otorgada— a la FP. Esta se lleva a cabo marginalmente en y con el financiamiento de la empresa, y, fundamentalmente fuera de ella y los estímulos son para los trabajadores que culminan su formación-capacitación con su propio financiamiento. Las empresas otorgan estímulos salariales más frecuentemente (8) que el reconocimiento a la FP (6) pero definitivamente menos que las licencias pagadas (16). De los 31 contratos colectivos con cláusulas de FP, 8 (25.8%) cuentan con estímulos salariales al finalizar una carrera; se trata de un sobresueldo mensual que va de 30.000 gs. a 120.000 gs. (entre 18 y 72 US\$, aproximadamente, según el cambio de la época) aunque también se tiene un premio único de 300.000 gs. (130 US\$, según el cambio en ese momento) y otras dos referencias sin especificaciones (industrias privadas). En la mayoría

de los casos se trata de instituciones privadas de servicios (bancos, 6 de 8 casos). Además de estos estímulos salariales se encuentran 2 (6.5%) casos de “becas, media becas, adelantos y préstamos para el estudio o la FP”, y para la dispensión de horas de trabajo para el “estudio o la capacitación”. En ambos casos, se trata de una empresa pública y otra privada.

| | Estímulos | | |
|-----------|--|--|-------------------------|
| | Empresa: promociona c/becas, ° becas, adelantos, préstamos | Empresa: dispensa horas trabajadas para estudio o capacitación | Estímulos salariales |
| Industria | 2 | 0 | 2 |
| Servicios | 0 | 2 | 6 |
| Público | 1 | 1 | 0 |
| Privado | 1 | 1 | 8 |
| Total | 2 | 2 | 8 |
| % muestra | 6.5 | 6.5 | 25.8 |

En resumen, a nivel micro, vía contratación colectiva, no existe formación y capacitación profesional (FyCP) como factor relevante, los sindicatos no participan en la problemática, ni se destinan recursos significativos para ella. La FyCP se lleva a cabo fuera de la empresa y con el financiamiento de los propios trabajadores –o de los empleadores vía el SNPP, a estudiarse en otra sección–. Dada la estructura sindical de archipiélago, el CC sigue pautas similares al igual que los CC con cláusulas de FP. Consiguientemente, la capacitación no se estructura por sector industrial y menos aún de acuerdo a un marco estratégico sectorial o nacional del que se carece. El discurso empresarial sobre la necesidad de mano de obra calificada, técnica y gerencial sería compatible con la flexibilización de la mano de obra que se contrata ya formada y/o capacitada. Pero, tampoco en el diálogo social o en los otros mecanismos –más institucionalizados– de participación, la FyCP cobra mayor relevancia. Sin embargo, en los limitados emprendimientos sobre FP, se encuentra mayor afinidad entre empresarios y gobierno antes que entre aquellos y trabajadores organizados, o entre gobierno y sindicatos.

III

OTRAS FORMAS DE DIÁLOGO SOCIAL SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL

3.1. Diálogo, última antes que primera instancia

Esta sección comprende el diálogo social macro y meso o sectorial o regional, tri o bipartito, según el nivel o la cantidad de interlocutores, en las experiencias sobre FP, desde 1995 hasta 1999. El proceso global del diálogo social es necesario para contextualizar y entender los que abarcan la FP. La exposición sobre el diálogo social (DS) es, inicialmente, macro, tri y bipartito; posteriormente, el DS meso o sectorial, bipartito; y, finalmente, una nota sobre el campesinado. De partida se apunta que el tema de la FP rara vez aparece en el DS a nivel macro y meso con los tres interlocutores clásicos aunque puede encontrarse en el nivel macro en el caso bipartito. El proceso se desarrolla de esta manera a nivel macro entre los tres actores porque, en todos los casos, se discuten cuestiones más generales como el cumplimiento de las leyes laborales y la problemática salarial, en forma permanente, o la Reforma del Estado, recientemente. La problemática salarial y el empleo constituyen los canales para llegar al tema de la FP. Pero, en un caso, la negociación se diluye antes de llegar a este punto o, en el otro, empresarios y trabajadores tienen perspectivas diferentes sobre los vínculos entre salarios y FP que impiden consensuar o pasar a otro nivel de discusión y decisión. En el mismo nivel macro con dos interlocutores, gobierno y empresariado, industrial particularmente, se encuentran puntos de acuerdo expresados en convenios. Por otra parte, en el nivel meso o sectorial o regional, se repite la importancia del tema salarial y sólo se ha encontrado una experiencia tripartita que evidencia la fragilidad de la FP en este ámbito intermedio. Sin embargo, se han encontrado ejemplos de acuerdos bipartitos a nivel sectorial, nuevamente entre empresariado industrial y gobierno.

Sobre el diálogo a nivel macro, meso y micro –este último ya analizado en la sección precedente– se presenta el siguiente cuadro que pretende ubicar niveles y número de interlocutores:

| Diálogo social | | Nivel | | |
|--------------------------|------------|--|---------------------------|------------------------------------|
| | | Macro | Meso | Micro |
| Número de Interlocutores | Tripartito | Diálogo Social (sucesivas experiencias) | | |
| | Bipartito | Convenios: MEC - UIP, 1993 y 1999 UIP-MJT | Convenio: MEC - UIP - GDC | Negociación y contratos colectivos |

La debilidad de la FP a niveles macro y meso, y, según número de interlocutores, tri y bipartito, se explica, nuevamente, por el modelo de productividad: el taylorismo primitivo. Modelo en donde la relación en la empresa entre trabajadores y empresarios es mínima y la mano de obra no requiere mayor calificación, y tampoco es formada por el Estado. Los empresarios apuntan a la flexibilización externa a la que se agrega un importante subempleo, y resulta central la puja distributiva en el DS, especialmente con la refundación del SRL. Sin embargo, los empresarios de punta, en sus declaraciones (BM, 1997) señalan su necesidad de mano de obra calificada pero, como se demostró antes en el análisis de la contratación colectiva, no están dispuestos a invertir en programas de FP en la empresa, ni tampoco la incentivan. “Compran” mano de obra calificada y si ésta se presenta onerosa o rebelde tienen excedente des o subempleado, o despido, al cual recurrir.

Con una larga tradición autoritaria, el diálogo es, usualmente, la última instancia antes que la primera; esto es, imponer el mayor peso de un sector dadas las correlaciones de fuerza, independientemente de sus efectos posteriores. Si durante el autoritarismo, de alguna manera, el diálogo era sinónimo de debilidad, los cambios recientes no han alterado sustantivamente esta percepción. En el ámbito político es más fácil negociar, dado el oficio, pero no así en el ámbito laboral; especialmente, cuando negociar significa para el empresariado reconocer a quien anteriormente no existía: el trabajador organizado expresado en el sindicato y en “su” espacio: la empresa. Por estas razones, los empleadores se muestran reticentes³⁰ en negociar. Sin embargo, usualmente los trabajadores piden la intervención del gobierno para la negociación y se tienen resultados favo-

30 Desde enero a noviembre de 1999, se realizaron 223 reuniones tripartitas y se tuvieron 101 (45.3%) incomparecencias de partes, correspondiendo 75.3 % a empleadores, 17.8 % a ambas partes y 6.9% a sindicalistas (MJT, 1999 b: 8). En 1996, de 2.829 denuncias para el Dpto. de Inspección y Vigilancia, 67.0 % se abandonaron por incomparecencias de las partes, conjunta o separadamente; sin especificación alguna.

rables. Sin embargo, estas “nuevas” tendencias³¹ no deben sobredimensionarse considerando que, en muchos casos, se trata de que el empleador cumpla con la ley. Dado este contexto, recientemente se ha diagnosticado la necesidad de programas favorables a la mediación y negociación³².

3.2. Diálogo social macro y tripartito

El diálogo social tripartito a nivel macro se ha llevado a cabo mediante la iniciativa del gobierno, sin la presencia del campesinado y del sector informal como interlocutores, aunque los organizados y afiliados a centrales sindicales están representados, indirectamente, por las centrales, que plantean la problemática de los asalariados urbanos, más que la del campesinado y del sector informal urbano (SIU). Para el diálogo y la concertación debe señalarse el apoyo permanente de la OIT, en las sucesivas experiencias que se inician en 1994 hasta la última que comienza en 1999. El gobierno, históricamente, no ha incorporado al campesinado en sus negociaciones tripartitas dada la mayor conflictividad en el área rural y la diversidad de organizaciones del sector, por una parte, y, debido a la debilidad del SIU, por la otra. En el caso más reciente, actualmente en desarrollo, el gobierno y los empresarios negocian con los representantes de las centrales “establecidas” mientras que, paralelamente, un sector sindical más “duro” y con apoyo campesino desarrolla su propia lucha.

El gobierno ha convocado a negociaciones tripartitas a las centrales sindicales y cúpulas empresariales ante inminentes conflictos mayores, como han sido las huelgas generales (1995, 1996, y 1998), o después de ellas dada la envergadura de éstas (1994³³ y 1996); la excepcionalidad se encuentra en 1999. La intención permanente del gobierno ha sido desactivar el conflicto aunque sea momentáneamente; posteriormente, las partes negocian y hacen sus demandas al gobierno. Después que las partes manifiesten públicamente su opción por el —o el inicio del— diálogo, o firmen algún tipo de acuerdo, el curso probable de las alternativas suelen ser: a) paulatina disminución de la importancia y legitimidad otorgada al diálogo por el gobierno, dado que sus negociadores dejan de tener nivel jerárquico o representatividad; b) retiro de una de las partes por represiones, por ejemplo, a campesinos, en el caso de los sindicalistas, o de la continuidad de las invasiones de tierras rurales, por el lado del empresariado; lo cual conduce, fundamentalmente, a la deslegitimación de los acuerdos a los que pudiera llegarse, y

31 En 1996, de 202 negociaciones tripartitas se solucionaron 67.8% de los conflictos; en 1998, de 204 se acordaron 48.0%; y, en 1999, de 223 se llegó a acuerdos en 65.5% de los casos. Lo cual significa una tendencia irregular con 60.6% de los conflictos solucionados de las negociaciones tripartitas; una elevada proporción.

32 Por ejemplo, el Proyecto “Desarrollo de formas de cooperación de las relaciones laborales en los países del Cono Sur” de la OEA (MJT, 1999b: 87-106).

33 El 10 de octubre de 1994 se acuerda una primera concertación tripartita en respuesta tardía a la importante huelga general del 2 de mayo de ese mismo año, la primera después de la de 1958. Sin embargo, nuestro análisis empieza en el año 1995.

a la disolución del proceso de negociación; o c) la negociación entre empresarios y sindicalistas continúa con demandas al gobierno, que no responde, y termina por diluir el proceso. Por lo anotado, un acuerdo firmado, con impacto mediático, significa el inicio del diálogo y no la continuidad de la negociación ni la ejecución de lo acordado. A nivel macro, se repite parcialmente lo de los contratos colectivos; éstos no se cumplen y las “treguas” pronto acaban. El ciclo de vida de los acuerdos de negociación tripartita a nivel macro oscilan entre dos y cuatro meses. Tampoco todos los sectores de los actores están plenamente de acuerdo sobre el diálogo social; siempre existen disidencias dentro del gobierno, del empresariado y del sindicalismo.

En efecto, en 1995, ante una huelga general programada para el 2 de mayo, el gobierno inició tripartitas el 11 de abril y se firmó un acuerdo tripartito el 19, en el cual se acordaba no llevar a cabo la huelga del 2 de mayo, y el establecimiento de seis mesas de diálogo. No se avanzó en los debates ni por lado del gobierno ni por el de los empresarios; a inicios de setiembre, los representantes sindicales se retiraron de las mesas de diálogo, y, el 25 de setiembre se llevó a cabo la huelga general. En 1996, luego de la huelga general del 2 y 3 de mayo, se inició una mesa negociadora tripartita el 30 de mayo, que discutiría cinco temas. A mediados de junio se retiraron los empresarios; en julio se reiniciaron discusiones bipartitas, sin respuesta gubernamental al pedido sindical. Finalmente, el 28 de agosto se lleva a cabo otra huelga general, sin el sector transporte. Luego de ésta, el 25 de noviembre de 1998, el gobierno intentó una nueva mesa tripartita que no se llevó a cabo por la no participación de las centrales sindicales más importantes; nuevamente, el DS es antes o después de un conflicto mayor. Finalmente, en 1999, luego de los sucesos de marzo, con la tónica de un “gobierno de unidad nacional” resulta más fácil el planteamiento del DS y el 11 de agosto se inicia el Consejo tripartito de diálogo social que continúa hasta el presente, pero con la particularidad de que el sector más conflictivo —de sindicalistas de entes públicos a privatizarse y campesinos, organizados en el Frente Sindical y Social (FSS) y la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC)— se encuentra fuera del diálogo tripartito, y la participación del número de representantes tripartitos es equitativa, según su Reglamento Interno. Ambos factores podrían explicar parcialmente la “larga” duración de este diálogo que terminó en esta fase el 29 de noviembre de 1999, y se reinició en marzo del 2000. Esa suspensión pudo indicar ya una pérdida de cierta legitimidad, especialmente desde la perspectiva de los sindicalistas³⁴.

Los temas de las negociaciones tripartitas a nivel macro son, fundamentalmente, el cumplimiento de la ley para los asalariados, salarios, empleo, reactivación productiva, política agraria o reforma agraria, reforma del Estado (más re-

34 Las opiniones de los máximos dirigentes de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y de la Central General de Trabajadores (CGT) apunta en este sentido (*Última hora*, 29-XII-99, p. 27).

cientemente), y, en términos generales, política económica. La FP no es un tema de la agenda, o cuando aparece como punto específico se encuentra bastante relegada. Con los temas de empleo y salarios, casi siempre como centro, también emerge la FP. Esta es factor importante para obtener empleo y mejores salarios, desde la perspectiva sindical; o es requisito para obtener empleo y está asociada a la productividad para el mejoramiento del salario, desde la óptica de los empresarios; mientras que el gobierno percibe a la FP como factor facilitador del empleo y contribuyente al mejoramiento de la productividad. En efecto, las seis mesas instaladas en 1995 fueron: salarios, empleo, privatización, conflicto, seguridad social y reforma del Estado. En 1996, los cinco temas fueron: salarios, propiedad privada (tierras rurales), cumplimiento de las leyes laborales, seguridad social y formación profesional. En 1999, las cuatro comisiones fueron reforma del Estado, empleo y salarios, inversión y política financiera, y política social.

Se desprende de las entrevistas que el sector empresarial percibe la FP más ampliamente, mientras que el sindical la visualiza más restringida al SNPP. Si no aparece la FP como tema de la agenda se la menciona tangencialmente y vinculada al empleo y los salarios, aunque en realidad se trata de salarios y también empleo. En el caso de que se encuentre en la agenda, en un lugar bastante rezagado, no tiene oportunidad de ser estudiada a fondo porque el diálogo acaba antes de que se llegue al tema. En la primera opción, tratamiento muy ligero, la FP aparece como parte de la discusión sobre la puja distributiva. El proceso es el siguiente: se discute sobre salarios, se menciona la necesidad de una política de empleo vinculada a, y como resultado de, una política de reactivación productiva, y la FP es parte de la política para el empleo y se la asocia a la productividad con percepciones diferentes entre sindicalistas y empresarios. Esto es lo que ha pasado en 1999, en la Comisión N° 2 sobre empleo y salarios, que acordó el orden de prioridades así: salarios, empleo, formación profesional, seguridad social, y situación del empleo rural. En las cuatro reuniones se discutió, como siempre, sobre salarios. Con respecto a la segunda opción, rezago en la agenda, cabe anotar que, en 1996, la FP figuraba última entre los cinco temas y acabó el diálogo tripartito en el primero, el tema salarial; cuando se reanudó la negociación entre gobierno y sindicalistas no se llegó a profundizar el tema de FP, pero se especificó al referirla al SNPP del MJT.

En el último caso de DS, el más desarrollado hasta el presente, de las entrevistas, cabe anotar los temas de salario mínimo y salario por productividad. En la Comisión No. 2, al 21 de octubre de 1999, tanto trabajadores organizados como empleadores habían acordado preliminarmente que el salario mínimo dejara de tener el carácter referencial actual para cuotas, multas, honorarios, etc.; la conveniencia de un solo salario mínimo general; y de buscar consensuadamente la eliminación gradual de la reglamentación de salarios superiores al mínimo. Este último punto ya fue quebrado unilateralmente por los empleadores que, ante la suba del 15% del salario mínimo legal y de los reglamentados superiores al mínimo, a mediados de febrero del 2000, apelaron a la inconstitucionalidad del decre-

to y obtuvieron temporalmente la suspensión de su aplicación en las instituciones que lo solicitaron. En el resumen de referencia al 21 de octubre de 1999, los actores propusieron: “c) que los salarios superiores al mínimo general sean negociados mediante convenios colectivos, en lo posible, por ramo de actividad”; y “d) que la política de salarios esté estrechamente vinculada con la política de empleo y de formación profesional”; hasta aquí los acuerdos que no fueron cumplidos en su totalidad.

La discusión y el desacuerdo que presenta el nudo clave, se da cuando ambas partes tienen perspectivas diferentes acerca del “salario por productividad” que se combina con el salario mínimo. Los empresarios consideran que el salario debe fijarse por productividad y que el salario mínimo debería desaparecer, o ser una referencia realmente mínima –no como ahora que el denominado salario mínimo legal es el “techo” salarial para muchos trabajadores dado el incumplimiento de la ley–. Los sindicalistas consideran que el salario por productividad debería considerarse después (“arriba del piso”) del salario mínimo; éste no debe desaparecer bajo ninguna circunstancia. Pero esta perspectiva sindical contrasta con criterios no claros sobre la fijación de índices de productividad, según la perspectiva sindical. Se alude indirectamente a lo primero en el mencionado informe cuando se anota “la necesidad de transparencia [de las empresas, RLC] y confianza del mercado de trabajo (sic) para la fijación de salarios por negociación colectiva”.

La valoración de esta práctica de DS, macro y tripartita, es limitada para la FP porque no se la discute específicamente, o siempre está subordinada al problema de los salarios, y cuando debería tratarse la FP, el diálogo se corta o se diluye. Lo más grave es la ausencia de un consenso acerca del país-meta o visión de país al cual encaminarse, que favorecería acuerdos sobre, y potenciaría el papel de la FP, la cual está pensada más globalmente por los empresarios y fundamentalmente en el SNPP por los sindicalistas. También debe recordarse que con discusiones centradas en el salario del sector formal se tiene tiempo marginal o se carece de espacio para el sector campesino y el sector informal urbano. Aunque no sobre la FP particularmente, el DS de 1999 fue caracterizado positivamente por los actores involucrados en él aunque señalando que el tiempo de espera de respuestas es limitado³⁵.

3.3. Diálogo social macro y bipartito

Los diálogos bipartitos a nivel macro se reducen a gobierno-empresariado dado que uno y otro solo piensan y actúan con los trabajadores organizados en el

35 Es el caso del presidente de la CUT, como “uno de los principales logros de las centrales obreras en este año (1999), aunque los avances del mismo no sean los esperados” y la presidenta de la Central General de Trabajadores (CGT) señaló que no se lograron avances importantes y señaló la “tan poca seriedad” en la convocatoria del gobierno. Ambos coinciden en que el tiempo de espera de respuestas urgentes se fija en enero del 2000, en *Ultima hora*, 29-XII-99, p. 27.

caso de tripartitas. Es importante señalar que, a partir de la transición, los empresarios han sido miembros del gabinete presidencial. Los sucesivos ministros de Industria y Comercio (MIC) –con alguna excepción– así como los viceministros de esas ramas son empresarios; inclusive, expresidentes de la Unión Industrial Paraguaya (UIP). Para la burocracia pública es “natural” identificar al sector productivo exclusivamente con el empresarial y éstos no conciben un trabajo con el sindicato que solo es fuente de problemas y que crearía más conflictos en el caso de darle participación. Si se trata de una empresa de punta, la gerencia lleva a cabo capacitación profesional con los asalariados individualmente, sin intermediación alguna. Lo usual es, se reitera, la carencia de importancia tanto del empresariado como del mismo Estado frente a la FP³⁶. Estas actitudes y comportamientos resultan compatibles con el “taylorismo primitivo” y la refundación del SRL.

El diálogo y vínculo gobierno-empresariado industrial-FP se expresa a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), e indirectamente, con el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). La UIP no tiene convenios sobre FP con el MJT o con el SNPP. De hecho, el diálogo se realiza a través de sus gremios los que demandan capacitación al SNPP o acceden a la existente; aspectos que se anotan más adelante. El diálogo y vínculo UIP-MEC, se inicia con las innovaciones educativas de 1973 a través de la introducción de la educación técnica y profesional en el currículum del sistema educativo formal, y continúa mediante diálogos informales con el “sector productivo laboral” que culmina con el Convenio de Cooperación entre el MEC y la Unión Industrial Paraguaya (UIP) el 6 de agosto de 1993. Tiene como objetivo la “cooperación en actividades científicas, tecnológicas, formación de recursos humanos y prestación de servicios”, traducido fundamentalmente en pasantías curriculares supervisadas en empresas, de estudiantes de carreras técnicas a partir de marzo de 1995, que se establece en 240 horas-reloj en junio de 1995 para la obtención del título de bachiller técnico. Esta “aproximación al mundo del trabajo” se consolida con el acuerdo para la creación de consejos empresariales en la educación técnica entre el MEC y la UIP el 20 de febrero de 1996, que se estudia en el capítulo siguiente sobre Participación. Por último, el 7 de mayo de 1999 se firma un Convenio entre el MEC, la UIP y la Gobernación del Dpto. Central con los mismos objetivos del acuerdo de 1993 ya a nivel departamental. Aunque todavía no

36 Las palabras de un técnico extranjero sobre la experiencia del Centro de Capacitación de Artes Gráficas son muy elocuentes y esclarecedoras: “Sufrimos la falta de educación básica de la gente que entra a la escuela. Sufrimos de la falta de conciencia a largo plazo de la gente que ya trabaja en empresas por mejorar su educación técnica ... También de esta carencia de mentalidad para el progreso sufren los empresarios que no reconocen la importancia de la capacitación profesional de sus obreros y las consecuencias positivas que esto puede tener para el progreso de su empresa. Esa carencia de mentalidad para el progreso a largo plazo se observa en la ayuda que ofrece el Estado, que muchas veces no renuevan sus proyectos ni asumen las novedades que vienen de la industria.” (FGL/CINTERFOR/SNPP/FETRAGRAP/AIGP, 1998: 28).

se ha ejecutado, se han iniciado los pasos hacia la descentralización del programa, un rasgo usualmente ausente de las políticas públicas.

Estos acuerdos deben ser ponderados. En 1998, las horas de pasantía significan aproximadamente el 10% del currículum total, y se ejecutaba aproximadamente en 1.200 unidades productivas con 8.000 estudiantes, según una entrevista. Esto es, 39.6% del total de plantas industriales y 37.2% del total de bachilleres técnicos matriculados en 1998. Al respecto, debe registrarse el ínfimo peso de la educación técnica en la educación media y en el sistema educativo en general. En 1998, la educación técnica en la educación media comprendió 22.512 personas, de los cuales 21.478 eran bachilleres técnicos y 1.034 del básico técnico. El total representaba 6.3% de la educación media y 1.6% del sistema educativo formal de educación inicial, escolar básica, media y terciaria no universitaria (formación docente). La educación técnica media se concentraba en Asunción (39.8%), y los Dptos. Central (24.2%), Alto Paraná (7.5%) e Itapúa (7.2%); esto es, 78.7%. Según datos desagregados disponibles de 1997, la formación técnica total (18.849 personas) compuesta por básico (4.7%), bachillerato (82.6%), formación profesional (de la escolar básica, 7.4%) y la superior (del nivel terciario, 5.3%) representaba 1.4% del sistema educativo formal total anotado precedentemente. Según fuente de 1994, la educación técnica significaba 7.668,6 millones de guaraníes corrientes, y cada alumno costaba 1,927 millones de guaraníes; equivalentes a 0,5 veces el costo/alumno de la universidad nacional pero a 2,8 veces la formación docente, o 4,6 veces la media, o 7,2 veces la primaria. Finalmente, dentro de la FP y el diálogo social bipartito informal debería anotarse que, en las escuelas técnicas de enseñanza media colaboran, antes que participan, las cooperadoras escolares (padres, madres o encargados) en apoyar a las instituciones de enseñanza, de distinta forma, y particularmente en la infraestructura.

Con el MIC la UIP cuenta con dos experiencias, una formal con el Centro de capacitación empresarial para pequeñas y medianas industrias, y, otra, con diálogos informales a través de sus gremios de colaboración, con el Centro de apoyo a la Empresa. La experiencia con el Centro de capacitación empresarial para pequeñas y medianas industrias (CCEPyMI) tiene un componente participativo a nivel de Consejo, razón por la cual se la incluye en la sección siguiente sobre Participación.

En el caso del Centro de Apoyo a la Empresa (CEPAE), institución creada en 1995, se tiene capacitación en gestión empresarial, marketing, producción y administración y finanzas a micro, pequeños y medianos empresarios que están vinculados a, o pertenecientes, a la UIP, o independientes, a nivel individual o como organizaciones. Como este programa incluye entre sus objetivos la asociatividad, ha apoyado a organizaciones de microempresarios como los confeccionistas. Asimismo, miembros de gremios de la UIP reciben asistencia, por ejemplo a través de los bonos del proyecto Sistema de Formación y Capacitación Laboral (SFCL) del BID, como el Centro de Industriales Metalúrgicos (CIME), la Asocia-

ción de Industriales Gráficos del Paraguay (AIGP) o la Asociación de Propietarios de Panaderías y Fideerías (APPF).

Por otra parte, la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) tampoco tiene convenios aunque sí diálogos informales con los distintos organismos del Estado. Este es el caso de las Conclusiones de la Asamblea Nacional de Empresarios, llevada a cabo el 4 de setiembre de 1999 sobre el Plan de Gobierno 1999/2003 sobre la Reforma del Estado y el Programa de reactivación económica (Feprinco,1999) presentadas al Poder Ejecutivo. Sus “Consideraciones y propuestas de carácter general”, porque luego vienen las específicas de los distintos gremios, contienen 12 puntos; el 10 dice que el SFCL debe implementarse a la brevedad posible, con la participación de todos los institutos habilitados en igualdad de competencia con el SNPP; expresa el desacuerdo con la “pretendida duplicación” del aporte del sector estatal a esta institución”, y demanda implícitamente la administración del SNPP por el sector privado por financiarlo. Estas son, también las demandas de la UIP.

3.4. El diálogo meso o sectorial y tripartito

La única experiencia registrada es la excepcional jornada tripartita de discusión aunque sin mayores efectos posteriores, del sector gráfico, el 5 de diciembre de 1997, en Asunción y con los auspicios de Cinterfor (FGL/CINTERFOR/SNPP/FETRAGRAFP/AIGP, 1998). Este caso excepcional está demostrando la ausencia de diálogo en este nivel. En aquella ocasión participaron la federación más importante de los trabajadores gráficos, la única asociación de empleadores, el SNPP, y un representante de la experiencia de aprendizaje dual con apoyo de la cooperación alemana (GTZ). Precisamente, el representante sindical expresó la necesidad que en la experiencia de aprendizaje dual entonces vigente, participara su Federación tanto en lo académico como en lo administrativo, demanda que se repite en las propuestas, lo cual no llegó a implementarse.

3.5. El diálogo meso o sectorial y bipartito

El diálogo meso o sectorial y bipartito tiene tres vertientes. Primera, cuando la FP es incluida en un paquete de demandas de una organización sin que se llegue a ella, al igual que en el caso del diálogo tripartito a nivel macro. Esto es, con un resultado muy pobre, efímero o nulo. Segunda, cuando en un sentido amplio de la FP existe una cooperación entre organizaciones sociales e instituciones estatales que no necesariamente implican convenios. Esto puede resultar más cooperación unilateral que diálogo y éste menos que participación. La afiliación o no a una central sindical o de empleadores condiciona los medios para la cooperación. Tercera, una experiencia de aprendizaje dual que ha carecido de sostenibilidad, una vez terminado el apoyo internacional; nuevamente entre go-

bierno e instituciones de formación de los empleadores. Lo cual revela que, la sostenibilidad no puede ser asumida ni por Estado ni por los empleadores, por la limitada importancia que unos y otros otorgan a la FP. En un sentido amplio de diálogo bipartito (gobierno-empresariado) a nivel regional se podría incluir los acuerdos entre el gobierno central, el gobierno regional o departamental, y los industriales nacionales o regionales. Estos son los casos del MEC-UIP-GDCentral, por una parte, y, del MEC-UIP/Guairá-GDGuairá —esta última la veremos en la sección de Participación—.

En la primera tipología se ha registrado un único caso de demanda de las distintas confederaciones de trabajadores del transporte terrestre al titular del Poder Ejecutivo, el 2 de setiembre de 1997. Entre varios puntos, como el cumplimiento de la ley laboral en el pago del salario mínimo y la jornada de 8 horas, los trabajadores demandaron ayuda para su capacitación. Sin embargo, hasta la fecha los conflictos en el sector siguen alrededor de aquellos otros dos temas.

El segundo tipo de experiencia es mayor en volumen y continuidad; son cooperaciones informales y con interrupciones aunque no se excluyen convenios. La naturaleza de la organización social y su pertenencia o no a una central condiciona las vías de diálogo y cooperación recibida del Estado. Esta puede darse a través de los bonos del SFCL del MJT distribuidos directamente o a través del CEPAE del MIC, o entre las organizaciones y el SNPP del MJT. Históricamente la organización cooperadora fue, siempre y exclusivamente, el SNPP del MJT. No se han detectado diálogos o acuerdos entre organizaciones sociales para obtener o brindarse FP. Primero, un sindicato del SIU afiliado a una central como la CUT, por ejemplo, demanda cursos a través de la CUT o lo hace directamente al SNPP. Asimismo, en la experiencia más reciente de los bonos de capacitación del SFCL del MJT, esta organización recibiría los bonos a través de la central sindical; no a través del CEPAE del MIC. Segundo, una organización gremial del SIU no afiliada a central alguna como, por ejemplo, la Federación Paraguaya de Microempresarios (FEPAME) tiene un convenio con el SNPP y recibe bonos de capacitación que distribuirá a sus miembros a través del CEPAE del MIC. Tercero, una organización gremial de empleadores afiliada a la central de industriales, como el Centro de Industriales Metalúrgicos (CIME) de la UIP, directamente convendría con el SNPP sobre cursos y recibe bonos de capacitación a través de la UIP. Finalmente, una organización gremial de empleadores no afiliada a central alguna, como la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas (APYME), acordaba con el SNPP los cursos que demandaban sus afiliados y recibiría bonos directamente del MJT. Los bonos en el caso de organizaciones con miembros de pocos recursos tecnológicos sirven para cursos en servicios, principalmente en el gerenciamiento de la empresa o marketing; no en cursos industriales. Asimismo, el impacto de los bonos es mayor considerando los costos de la capacitación a la que asisten, de servicios y el monto de los cursos. Debe anotarse el paulatino y sostenido incremento de los cursos sobre gerencia y servicios del SNPP, a lo que debe agregarse la oferta privada que no está contabilizada. Finalmente, para las organizaciones y miem-

bros muy dependientes del crédito como los micro, pequeños y medianos empresarios, el interés por la capacitación es muy efímero en cuanto que sólo tiene sentido ante la alta probabilidad de obtener crédito.

En tercera instancia, a mediados de la pasada década se desarrolla entre la cooperación alemana (GTZ), conjuntamente con el SNPP del MJT, y las cuatro instituciones de capacitación de empleadores, la experiencia del aprendizaje dual, teórico en la escuela y práctico en la empresa. Se trataba de los institutos de capacitación de la Asociación de Industriales Gráficos del Paraguay (AIGP), del Centro de Industriales Metalúrgicos (CIME), del Centro de Capacitación de Panaderos y Fideeros (CECAPAFI) y de la Hotelería, Gastronomía y Turismo. Las experiencias duraron el tiempo del emprendimiento con la cooperación alemana. Posteriormente se fueron diluyendo; y hoy no continúa la capacitación en todos los casos, ni necesariamente con esa metodología y ya no con el apoyo del SNPP. Esto es, se revela nuevamente la vulnerabilidad y la limitada importancia de la FP tanto para los empleadores como para el gobierno, como la exclusión del sector sindical en este emprendimiento; temas reiterados pero consistentes con el modelo productivo y la lógica de los actores sociales relevantes.

3.6. Nuevas experiencias de capacitación que no surgen del diálogo

Se constatan proyectos o programas entre instituciones ejecutoras de programas de capacitación y actores sociales. Se trata de información o capacitación para empresas individuales u organizaciones sociales más que diálogo o participación, aunque existan variaciones entre uno y otro proyecto. Usualmente son Organizaciones no gubernamentales (ONG) que han sido seleccionadas como agentes ejecutores de programas de bancos multilaterales, en los dos casos tipo, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque se podría extender a otras agencias de cooperación para el desarrollo. En el primer tipo, dos ONG como el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) ofrecen capacitación de mandos medios (técnicos) a empresas, a un costo subsidiado. En el segundo tipo, la Red Rural, red de ONG del área, ofrece cursos de capacitación para jóvenes rurales que buscan empleo o ejecutarán proyectos productivos probablemente en la finca familiar, y tienen algún diálogo informal con las demandas de las comunidades, cooperativas u otras ONG. En el primer caso, se tiene un Consejo consultivo en el que se cuenta a la UIP, la FEPRINCO, la Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC), la APYME, la Asociación Paraguaya para la Calidad (APC), y la Asociación de (mujeres) profesionales y empresarias. En el caso del CADEP también se cuenta con el Programa de inserción de jóvenes en su primer empleo ofreciéndoles capacitación en conceptos empresariales. Este programa es auspiciado por la agencia de cooperación española (AECI) e implica un ejemplo de nuevas formas de cooperación internacional que pueden ser de gobierno a gobierno o de una ONG española con una ONG paraguaya aunque financiada

por la AECI. En otras palabras, existe una red de organizaciones sociales como las ONG, que ofrecen capacitación y que pueden entrar en diálogo con comunidades y de instituciones corporativas como la UIP o la APYME que forman parte del consejo consultivo de un Programa de capacitación financiado internacionalmente.

3.7. El campesinado sin diálogo

El campesinado carece de diálogo a nivel meso o macro dada su debilidad, aunque a nivel micro puedan acceder a capacitación técnica-profesional de programas o proyectos, que probablemente sean vulnerables en su sostenibilidad. En el caso de una organización campesina como la Organización Nacional Campesina (OCN), u otra organización campesina regional, o una cooperativa rural, puede acceder al proyecto de capacitación de jóvenes rurales a nivel micro, o excepcionalmente a nivel regional. En otros casos, se tratará de capacitación sin diálogo, vía las escuelas agrícolas que ofrecen cursos agropecuarios, o de asistencia técnica y crediticia a través de la Dirección de Extensión Agrícola Ganadera (DEAG) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), siempre dentro de la institucionalidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

IV

PARTICIPACIÓN

4.1. Participación, menor que el diálogo y la negociación

La participación constituye un fenómeno reciente y débil, y, con mayor razón aún, la participación institucionalizada y vinculada a aspectos socioeconómicos relacionados a la distribución de poderes y recursos. En términos generales, se ha dado mayormente una participación política electoral como indicador de acciones puntuales y como parte de un lento y sinuoso proceso de crecimiento de la sociedad civil, que incluye a la organización social, como se analizó en la sección sobre sindicación, huelga y negociación colectiva. Sin embargo, en el ámbito laboral, la participación está más limitada que el diálogo y la negociación que, como ya se analizó, posee reducida cobertura e impacto. Solamente se registran tres instancias de participación de los actores sociales en la FP. Ellas son: a) en el ámbito tripartito, y a nivel macro se encuentra la participación de los tres actores en el Sistema Nacional de Formación Profesional (SNNP); b) en el ámbito bipartito a nivel meso-regional se tiene (una) experiencia realizada de gestión compartida para la FP en la enseñanza media entre el MEC y el empresariado industrial regional; y c) nuevamente en el ámbito bipartito a nivel puntual aunque podría calificarse nacional se encuentra la experiencia de participación entre el MEC y el empresariado industrial nacional. Pero estas experiencias tienen mucho de carácter simbólico, debido al limitado espacio que tienen los Consejos tripartitos y a la falta de claridad en la función y en los objetivos de los representantes de los estamentos.

Debe apuntarse que en el ámbito bipartito a nivel micro (en la fábrica o empresa) no se tienen experiencias como Consejos de fábrica de una industria inexistente o *Management* participativo en vistas a una calidad total. Nuevamente resulta necesario recordar el punto de partida o condicionamiento estructural productivo para las relaciones laborales y la FP definido como taylorista primitivo. Aun las unidades de mayor calificación, en el caso de utilizar técnicas avanzadas hacia la calidad total o con la incorporación de tecnología de punta plantean la

incorporación de los trabajadores vía recursos humanos (RRHH) de la empresa, no del sindicato³⁷.

| Participación | | Nivel | | |
|--------------------------|------------|--|--|---------------------------|
| | | Macro | Meso | Micro |
| Número de interlocutores | Tripartito | Servicio Nacional de Promoción Profesional | | |
| | Bipartito | | Gestión compartida: MEC-UIP (VR) y MIC-UIP (San Lorenzo) | No existe en las fábricas |

Esta sección se divide en dos partes. La primera analiza el SNNP y la segunda la experiencia de gestión compartida MEC-UIP regional y MIC-UIP. El SNNP constituye la experiencia típica de participación tripartita en la FP. A medida que se desarrolla el aparato burocrático estatal, la participación de los actores sociales, empleadores y trabajadores, se vuelve más lejana a la cotidianeidad. Es más, por la estructura del Consejo Directivo del ente, ambos actores no podían haber impuesto su punto de vista. Actualmente se plantea la próxima creación de un sistema nacional de formación y capacitación laboral. Por otra parte, se estudia un único caso de gestión compartida entre MEC y UIP, porque si bien existen otros proyectos, siguen vigentes sólo en la documentación correspondiente. Posteriormente, se estudia el emprendimiento MIC-UIP que de hecho gerencia la entidad de empleadores industriales. Nuevamente aquí, al igual que en la sección sobre Diálogo social en el ámbito bipartito, sólo negocian y acuerdan gobierno y empresariado, y nuevamente en el sector industrial.

4.2. Participación tripartita a nivel macro: el SNPP

El Servicio Nacional de Formación Profesional (SNPP) se crea por ley 253 del 2 de julio de 1971, reformada posteriormente por ley 666 del 9 de diciembre

37 El caso excepcional –por el nivel de logros obtenidos– del sindicato de los trabajadores públicos de la empresa nacional de energía eléctrica es ilustrativo porque, en los Arts. 39 y 40 de su Contrato colectivo señala que la empresa hará una evaluación del Programa de Cargos, Carreras y Salarios (PCC) y que el sindicato tendrá participación en la definición de las políticas inherentes a dicho programa. Sin embargo una prolongada (36 días) huelga de estos trabajadores reclamaba entre varios puntos, precisamente, el cumplimiento del mencionado Programa.

de 1977 que modifica solamente los artículos de objetivos y miembros del Consejo del Servicio. Finalmente, hasta hoy sigue vigente la ley 1265 del 4 de noviembre de 1987. El SNPP se fundamenta en el aporte obligatorio del 1% de los empleadores privados sobre la nómina de los trabajadores, que significa, por ejemplo, el 84.7% del presupuesto ejecutado³⁸ de 1996. El SNPP como institución del Estado tiene las características de las instituciones de este tipo; usualmente con diseño desactualizado y sesgos clientelísticos. Los actuales directivos manifiestan que deben enfrentar a una pesada herencia que no se puede revertir inmediatamente³⁹. Diversos informes de consultoría (CARRILLO B., FALCONI V., 1994; RAMÍREZ G., 1999) apuntan al necesario y urgente cambio del sistema mientras que, actualmente, por ejemplo, se mantiene un elevado número de personal administrativo y mínimo docente⁴⁰, alcanzando al 58.0% del presupuesto de 1996 el dedicado al personal⁴¹. El SNPP ha expandido su cobertura y evolucionando de un énfasis en el sector primario al terciario, mientras que el secundario ha tenido variaciones menores. De 20.338 capacitados entre 1972 y 1979 se pasa a 189.200 en el lapso 1990-1995; esto es, 930.3%, incrementándose sustantivamente la cantidad de participantes en la década de 1990. Asimismo, en el período 1972-1979 el sector primario representa 49.2% de los egresados y en el 1990-1995 apenas 27.8% mientras que el terciario pasa de 20.6% a 61.9%, y, en 1999, 4.5% y 75.0%, respectivamente.

La participación tripartita se institucionaliza en el Consejo Directivo en donde, en teoría, se daría la planificación, normalización y coordinación. Sin embargo, la amplia mayoría de los representantes estatales y su dependencia política hacen imposible dicha tarea; de ocho personas se tienen dos representantes de los trabajadores, uno de los empleadores y cinco del Estado, incluyendo al representante del Ministerio de Justicia y Trabajo que es presidente del Consejo⁴². Dos sesgos históricos de dicho Consejo merecen puntualizarse: por una parte, su carácter centralista, dado que solamente se tienen sesiones en Asunción, y los re-

38 En el Paraguay existe un monto presupuestado, por ejemplo de ingresos, y otro ejecutado, de los ingresos efectivamente obtenidos; lo mismo para gastos, etc.

39 Un entrevistado anotó las siguientes fases del SNPP: i) 1972-1982/84, de auge técnico cuando los empresarios esperaban a sus egresados, ii) 1984-1989, de predominio de los políticos cuando éstos suplantaban a los técnicos (y percibían mejores remuneraciones), iii) 1989-1992, del regreso de los técnicos pero sin llegar al nivel de la primera fase, iv) 1992/94-1999, del reemplazo de los técnicos por los administrativos, y v) hoy, en la búsqueda de revertir esta situación que se evidencia con la abrumadora proporción de administrativos sobre técnicos, como se indica a continuación.

40 En una entrevista se anotó que, a mediados de 1999, se contaba con 85 % de personal administrativo y 15 % de docente, coincidente con RAMÍREZ G. (1999: 13).

41 De este 58.0 % sólo 13.7 % corresponde al personal administrativo mientras que, 44.3 % al profesional, técnicos e instructores, pero ciertos rubros podrían adularse incidiendo en las cantidades.

42 Actualmente se trata de representantes de los ministerios de Justicia y Trabajo (MJT), Educación y Cultura (MEC), Industria y Comercio (MIC), Agricultura y Ganadería (MAG), y la Secretaría Técnica de Planificación. Según la ley 666/77 y la original 253/71, los trabajadores sólo tenían un representante.

presentantes viven en la capital aunque sus resoluciones tienen alcance nacional, y, por otra, su carácter sexista porque en casi todos los casos se trata de hombres, en los tres estamentos, tanto actual⁴³ como históricamente. En efecto, por ejemplo, desde la fundación hasta el presente está la misma persona, varón, por los empleadores, por una parte, mientras que, en el mismo lapso, ninguna mujer ha estado como representante de los trabajadores, por otra. La mujer que usualmente ha estado presente representa al Ministerio de Educación y Cultura.

Debido a la concentración poblacional y demanda de capacitación se encuentra una significativa concentración de cursos y egresados. En el período 1972-1995, 56.3% de los egresados son del Departamento Central, 5.8% del de San Pedro, 7.9% del de Alto Paraná, 5.2% del de Caaguazú, y 4.6% del de Itapúa, en donde se encuentran centros de las regionales Central y Regional Oeste, Norte, Este, Centro y Sur, respectivamente. A juzgar por las **Memorias** y otras observaciones, la problemática de género no parece constituir una significativa preocupación institucional⁴⁴ por lo que se carece de datos históricos o recientes sobre sexo, a excepción de 1999. Entonces, se tiene mayoría masculina (11.593 o 54.5%), a excepción del sector terciario con 42.6% en comparación con 83.7% en el sector primario y 90.4% en el secundario.

El Consejo Directivo actualmente se reúne una vez por semana. El mecanismo participativo de la sociedad civil está dado por la demanda que los sectores sociales llevan a cabo a través de sus representantes⁴⁵. Sin embargo, en términos reales, la mayoría de las organizaciones hacen sus solicitudes de cursos directamente al Director General, mientras que los representantes la apoyan. La cooperación inicial usualmente culmina con convenios entre el SNPP y las organizaciones gremiales o empresariales o, recientemente, de la sociedad civil como algunas ONGs. Esta cooperación significa, en la mayoría de los casos, instructores, materiales didácticos y de práctica de parte del SNPP y asistentes de parte de la organización. En muchos casos se incluye la misma infraestructura del SNPP. Asimismo, en la administración cotidiana, tres personas como representantes de la sociedad civil poco inciden en la orientación de los aproximadamente, hoy, cuatrocientos funcionarios del Sistema. Sin embargo, la mayor limitación se encuentra en la carencia de orientaciones de políticas, de parte de los representantes de la sociedad civil y/o de gobierno. A lo cual debe agregarse la limitada preparación de algunos representantes institucionales y que tampoco reciben ins-

43 Actualmente se tiene a una mujer, representante del MEC, como miembro (9.9 %). Sin embargo, en el caso de considerar al Consejo desde su inicio, la participación femenina no supera dicha proporción.

44 En el texto **25 años 1971-1996 del SNPP**, por ejemplo, no aparece la distribución por sexos de los participantes.

45 Las distintas entrevistas permitieron obtener esta perspectiva, a pesar de dificultades en algunas de ellas.

trucciones u orientaciones precisas de sus respectivas instituciones⁴⁶. Esto último resulta bastante reiterado, lo cual refleja a su vez la escasa importancia asignada a la FP por parte de los distintos actores. En resumen y a nivel general, los representantes de la sociedad civil son escasos en número, sus sectores no canalizan la mayoría de sus demandas, ni tampoco cuentan con una visión estratégica de su misión, ni orientaciones precisas de las instituciones que representan, estando, en última instancia, con una incidencia reducida en la administración cotidiana del ente.

Ante el cambio que significa el nuevo Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SNFCL o SFCL, simplemente), la mayoría de los entrevistados, de distintos estamentos de la sociedad civil y del Estado⁴⁷, a excepción de los directivos del SNPP, manifestó, o desconocer el proceso o saber muy poco acerca de él⁴⁸. Lo probable es que realmente conozcan sólo algunas líneas generales y/o que lo perciban como un proceso lejano y que se ha estancado, o dilatado, reiteradamente por razones político partidarias⁴⁹; el retraso de la discusión y aprobación de la ley es un indicador elocuente de lo anotado, y sobre lo que se volverá más adelante.

Ante el futuro SNFCL⁵⁰ se presentan, polarizando, dos propuestas (disponibles) que deben ser comparadas con la actual estructura y que reflejan las tendencias vigentes, aunque una de ellas se bifurca, lo cual también se analiza. En cualquiera de ellas, la participación tripartita en el órgano rector no incidiría mucho en el caso de que la representación de la sociedad civil y el Estado continúe, como actualmente se está dando, y si la administración, de hecho, define la política, los planes y proyectos porque los miembros de los representantes carece de poder o de capacidad para formularlos o de orientaciones de sus representados. Con el objetivo de percibir los intereses de los involucrados se presenta una breve comparación entre el sistema vigente y los otros dos proyectos, uno que se adjudica a la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) del SFCL del contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y otro que denominamos

46 Se tienen casos curiosos como un representante del MIC que realmente es empresario pero que no recibe orientaciones del sector, situación en la que se encuentran otros representantes. Mientras que, para los representantes sindicales, el SNPP constituye una fuente de ingresos (mínimos pero suficientes) para una mayor militancia gremial y de disputas entre las centrales, pero sin mayor formación e información acerca de su papel en ese espacio.

47 Esta percepción abarca desde gente del sector informal, pasa por los sindicatos, los empleadores, y distintas personas del sector público.

48 También debe tenerse presente la astucia, o picardía, de dirigencias que prefieren puntualizar su desconocimiento del proceso para buscar un eventual tiempo de maniobra para reaccionar, o para justificar su inacción ante resoluciones tomadas, o por relativa desidia.

49 El SNPP es parte del proceso de reforma del Estado, y, ésta, como se anotó inicialmente, se encuentra atrasada por intereses partidarios y sectoriales.

50 No se desarrolla la propuesta de cambio porque está suficientemente explicada tanto en el contrato de préstamo como en los informes de CARRILLO B. y FALCONI V. (1994) como RAMÍREZ G. (1999).

continuidad del SNPP (C-SNPP) por las razones que seguidamente se anotan. Sin embargo, ésta podría bifurcarse, a partir de entrevistas y documentos, entre una administración estatal y otra privada. En otras palabras, se estudia al sistema actual y a tres propuestas. Los ejes a considerar son: i) el Consejo (o dirección) del ente, ii) la administración, y iii) su financiamiento.

En principio, el nuevo SFCL es ya es una política de Estado y el gobierno discutirá su organización y financiamiento y el SNPP quedará como un organismo público, según entrevistas e informes (RAMÍREZ, 1999: 14). Algunos actores tienen demandas sobre sólo algunos aspectos de las propuestas, como es el caso del empresariado que pretende administrar al SNPP ya dentro del nuevo SFCL. El cuadro siguiente presenta los aspectos más resaltantes:

| | Consejo-SNPP Órgano Rector-SFCL | Administración (Dirección) | Financiamiento principal |
|---------------|--|---|--|
| SNPP, actual | MJT+MEC+MIC+ MAG+STP (5) + 2 Trabajadores + 1 Empleador (3) | Director General, nombrado por el Poder Ejecutivo | 1% de empleadores privados, como car- ga social + otros como PGGN* |
| UEP-BID | 3 Trabajadores + 3 Empleadores + 3 Gobierno (Central, Gobern, Municipios) | STE (OR) y SNPP: sin especificaciones | 2% de empleadores privados: 1%: OR y 1% SNPP + otros como PGGN |
| C-SNPP | MJT+MEC+STP+ Gobernaciones+ 2 empleadores + 2 trabajadores | Director general del CONAFOR por PE, y SNPP sin especificaciones | Empleadores pri- vados: 1%: SNPP + 0.25%: OR, y, asala- riados privados: 0.25% |
| C-SNPP-Estado | | SNPP administra- do por el Estado | |
| UIP | [Apoyo a UEP] | SNPP en manos del Empresariado (privado) | [Apoyo a UEP] |

* PGGN: Presupuesto General de Gastos de la Nación.

El SNPP actual tiene un Consejo integrado por ocho personas; por un representante de los siguientes ministerios Justicia y Trabajo (MJT), Educación y Cultura (MEC), y Agricultura y Ganadería (MAG), y un representante de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), y, finalmente, un representante de los emplea-

dores y dos de los trabajadores (Art. 5). Esto es, seis (75%) del Estado y dos (25%) de la sociedad civil. Los miembros son propuestos por sus respectivas entidades al MJT y nombrados por el Poder Ejecutivo (PE) (Art. 6). Los miembros del Consejo tienen una dieta fijada en el presupuesto de la institución (Art. 9). La administración, real y cotidiana, está en manos del Director General nombrado por el PE a propuesta del MJT (Art. 13). Se financia, fundamentalmente, como ya se apuntó anteriormente, con el aporte mensual obligatorio a cargo de los empleadores privados equivalente al 1% (uno por ciento) del total de sueldos y salarios pagados, considerado como carga social (Art. 29), equivalentes, por ejemplo al 85% del presupuesto ejecutado de 1996. Para los fines de este trabajo, la posibilidad de intervención (participación) significativa (en las orientaciones globales de políticas y programas) de empleadores y trabajadores es reducida tanto en el Consejo como principalmente, en la administración cotidiana del ente. Además de la limitación estructural que significa el sistema productivo basado en un taylorismo primitivo se encuentra la falta de modelo de país hacia el cual dirigirse, aspecto que se retomará en la siguiente y última sección.

Las propuestas, o anteproyectos de ley, sobre el SNFCL son, fundamentalmente, dos. Según la atribuida a la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), el sistema cuenta con un órgano rector (OR) de nueve miembros: tres de los empleadores, tres de los trabajadores y tres del gobierno (municipal, departamental y central) (Art. 13). Solo en este caso se presenta una mayoría (66.7%) de las organizaciones de la sociedad civil en el OR, mientras que en el sistema se tiene la significativa presencia y colaboración de las entidades privadas capacitadoras. Asimismo, los miembros del OR no cobran dietas (Art. 13). La propuesta no hace referencia a la administración de la Secretaría Técnica Ejecutiva del OR ni del SNPP, dejando abierta la cuestión. Además de los recursos del Presupuesto general de gastos de la Nación y otros, el sistema se financia nuevamente con el aporte patronal del 2% sobre las remuneraciones pagadas a los empleados y obreros de las empresas privadas que se desglosa en 1% para el sistema y 1% para el SNNP (Art. 24).

Por otra parte, se encuentra la propuesta de relativa continuidad del SNPP con nuevos matices como se registrará posteriormente. Esta fue estructurada y apoyada por los representantes de los trabajadores y el representante de los empleadores⁵¹ y, coincide, significativamente, con la administración actual del SNNP. Esta propuesta crea el sistema o SINAFOR y al Consejo nacional o CONAFOR u órgano rector. Está compuesto por ocho personas: su Presidente que pertenece al MJT, un representante del MEC, un representante de la STP, un representante de las Gobernaciones, y dos representantes de los empleadores y dos de los trabajadores (Art. 17). Esto es, los representantes de la sociedad civil

* Nota del editor: a la fecha de entrada en prensa de este documento, este proyecto era el que estaba a consideración del Congreso.

⁵¹ En la entrevista, el mismo reconoció que colaboró en su redacción.

poseen la mitad de los miembros del Consejo; un considerable avance en relación a la actualidad con sólo 25% pero menor al de la UEP (66.7%). El director general del CONAFOR tendrá a su cargo la ejecución de las funciones del Consejo (Art. 25) y, al igual que en la actualidad, el PE lo designará pero de una terna propuesta por el Consejo. El mismo Ejecutivo nombra a cada uno de los miembros que son presentados por sus respectivos estamentos ante el Ministerio de Justicia y Trabajo. Los representantes no estatales (de la sociedad civil) tienen una dieta por sus labores. La dirección del ente pasaría a manos de los empleadores o del sector estatal a juzgar por las alianzas vigentes, de hecho. Sin embargo, no se encuentra una definición clara acerca del ente administrado por el Sector Público o el privado. El OR del Sistema se financia con 0.25% del aporte de los empleadores privados, 0.25% del aporte de los asalariados privados (Art. 29), y 1% de los empleadores privados que se destina al SNNP (Art. 10); igualmente con aportes del Presupuesto general de gastos de la Nación. Esto es, menos oneroso que el de la UEP (2%), sin tocar los recursos del SNPP, reduciendo el aporte de los empleadores privados en 0.50% e incluyendo a los asalariados privados con 0.25% de sus ingresos. Los recursos se utilizan en licitación de cursos para instituciones habilitadas (40%), bonos de capacitación para MIPYMES (40%) y gastos administrativos (20%) (Art. 30).

Con relación a la administración del SNPP, además de la continuidad del 1% del financiamiento independientemente de cuánto corresponda al OR, se tiene, por una parte, la postura de los actuales administradores y del mismo gobierno que pretende sea una entidad pública, con los cambios necesarios, y, por otra, la del empresariado (privado) que pretende administrarlo. El SNPP seguiría en manos del Sector Público dada su experiencia, infraestructura, y principalmente la necesidad de programas de interés social no cubiertos por el sector privado⁵² y de prestar servicios a otros entes oferentes de capacitación en el nuevo SFCL. La demanda del sector privado no es nueva. Recientemente, como bloque ha demandado la implementación del sistema en la brevedad posible, con la participación de los distintos institutos para competir *en las mismas condiciones que el SNPP* (destacado nuestro), por una parte, y, la oposición a la duplicación del aporte empresarial así como la *administración del SNPP dado que es su principal aportante* (destacado nuestro), en las Consideraciones y propuestas de carácter general de la Asamblea Nacional de empresarios del 4 de septiembre de 1999.

Específicamente la UIP presentó una ponencia al seminario-taller organizado por la UEP del SNFCL, del 5 al 7 de septiembre de 1996, sobre "Desarrollo de los recursos humanos y su incidencia sobre la productividad y la competitividad", señalando la necesidad de establecer un órgano rector encargado de fijar la política nacional de capacitación para el empleo con productividad y equidad de-

52 En sucesivas entrevistas se ha insistido en el adiestramiento rural básico (ARB) como un paradigma de la labor social del SNPP; sin embargo, esta modalidad apenas representaban 0.5 % de los cursos y 0.6 % de los egresados, en 1996 (*Memoria*, p. 21).

pendiente directamente del VMT. En este órgano rector deberían estar representados los empresarios, trabajadores y los centros de formación. Asimismo, propuso que se reestructure el SNPP y que pase a ser administrado éste por el sector empresarial, como una condición determinante para una eficiente operación dado el financiamiento del sector privado, cultura de la empresa, pertinencia de la educación, cultura de aprendizaje dentro de las mismas empresas, y flexibilidad de la organización para la variación de la demanda; según la revista de la UIP, **Investigación y desarrollo**, No. 0, de diciembre de 1996 (p. 29), y, con propuestas similares en el Documento de marzo de 1997, con diagnóstico y propuestas para la reactivación del sector industrial presentado al presidente de la República y en la **Memoria y balance de la UIP de 1997** (p. 26-27, 33). En igual sentido se pronuncia la UIP, en las Conclusiones sobre educación y formación de recursos humanos, del 4to. Congreso Industrial “Hacia una industria competitiva”, del 26-28 de noviembre de 1998 (**Memorias**, 1998: 19). Nuevamente en la **Memoria de 1999** se reitera la demanda (p. 18).

A esta demanda del sector privado industrial, quienes abogan por la continuidad administrativa del sector público argumentan la limitada capacidad de la UIP en administrar su Centro de capacitación para la pequeña y mediana industria (CCPyMI), ubicado en San Lorenzo, ciudad del Área Metropolitana de Asunción, que se analiza en el siguiente apartado sobre emprendimientos bipartitos gobierno empresariado (industrial).

El contexto político y la correlación de fuerzas de los involucrados determinará la propuesta final de Ley que nuevamente será discutida en el Parlamento. En cualquiera de los casos, se tendría una mayor incidencia (cuantitativa) de la sociedad civil en el Consejo pero que no tendría mayor impacto en el caso de que la representación careciera de mayor claridad de objetivos y según el sector que administre el SNPP y otros recursos del nuevo SNFCL.*

4.3. Gestión bipartita (gobierno-industriales) a nivel meso regional y puntual

Como se anotó en la sección anterior, sobre diálogo social bipartito a nivel macro, se tuvieron acuerdos (convenios) entre el MEC y la UIP y entre el MIC y la UIP. Entre el MEC y la UIP se inició la “aproximación al mundo del trabajo” con la introducción de la educación técnica y profesional en el currículum del sistema educativo formal con el Convenio de cooperación entre ambos, realizado el 6 de agosto de 1993, y se consolida con el acuerdo de marzo de 1995, por el cual los estudiantes tienen pasantías curriculares supervisadas en empresas. Finalmente, se afianza la relación mediante el Acuerdo para la creación de Consejos empresariales en la educación técnica entre el MEC y la UIP el 20 de febrero de 1996, con gente de ambas instituciones, y que serviría para que el sector industrial asesore

* Véase la nota del editor en la página anterior.

a la institución, actualice el currículum, y colabore con el mantenimiento de la infraestructura. Se establecieron cinco unidades, hoy se cuenta con sólo dos experiencias. Ellas son, por una parte, Centro Vocacional Carlos Antonio López de Asunción, Colegio Técnico Nacional de Asunción, y Centro de Capacitación Técnica de Luque, ciudad del Área Metropolitana de Asunción, y, por otra, Centro de Entrenamiento Vocacional de Villarrica (capital del Departamento del Guairá de la región central) y Colegio Técnico Nacional de Encarnación (capital del Departamento de Itapúa, de la región sureste), respectivamente. Cada Consejo cuenta con seis-ocho personas con el objetivo de: a) establecer una mayor vinculación entre la ET y su entorno (económico y empresarial) a fin de complementar los aspectos teóricos con los derivados de la práctica, b) utilizar los conocimientos de los empresarios como elementos para la identificación de las demandas del mercado laboral, c) transferir su experiencia gerencial en las gestiones administrativas y capacidad de apoyo para la actualización de conocimientos técnicos del personal docente de las instituciones técnicas. Los miembros del Consejo no perciben salario por sus tareas.

La experiencia de Villarrica, ciudad en el centro de la Región Oriental, es la de mayor desarrollo. En efecto, el 15 de noviembre de 1996 se establece el “Convenio de **gestión compartida** para la implementación, ejecución y sostenimiento del bachillerato técnico en distintas especialidades” (énfasis nuestro) acordado entre el MEC, la UIP, el Gobierno Departamental del Guairá y el Gobierno Municipal de Villarrica, en el Colegio Técnico y Centro de Entrenamiento Vocacional de Villarrica (**Investigación y desarrollo**, 1996, p. 27). Esto es, la UIP con el gerenciamiento del emprendimiento y el MEC con el apoyo académico. Por otra parte, el 22 de agosto de 1997 se instala en forma oficial el Consejo Empresarial en el Colegio Técnico de Encarnación. La **Memoria y balance** de la UIP de 1997 (p. 20), indica que, en Villarrica se matricularon 154 alumnos en ocho cursos; sin menciones en las sucesivas de 1998 y 1999. Sin embargo, algunas referencias de entrevistas, apuntan a, por una parte, una mínima tensión entre docentes y empresarios, especialmente en la actualización del currículum porque aquellos no aceptan la intervención de éstos, y, por otra y en el caso de Villarrica, un ligero desorden —no corrupción— en la administración de la experiencia por parte del director de la UIP. Actualmente, la administración estará a cargo de la Gobernación departamental del Guairá. Del lapso 1997-1999, no se tienen estudios que ofrezcan los resultados de la experiencia aunque parecería que no se alcanzaron las metas previstas en la mayoría de los casos. Pero, conviene recordar que, la UIP contribuyó con personal técnico, materiales y el ofrecimiento de pasantías en las unidades productivas de la zona; el MEC con el apoyo a la actividad educativa y pago a profesores; y con el importe de los cursos se mantuvo y hasta expandió mínimamente la infraestructura. Finalmente, la experiencia tiene, como lo señala el acuerdo, la calidad de plan piloto, que cabe ahora evaluarla.

En el análisis del diálogo y la participación MEC-UIP, debe anotarse que, en las escuelas técnicas de enseñanza media colaboran, antes que participan, las

cooperadoras escolares (padres, madres o encargados). Estas apoyan a las instituciones de enseñanza, de distinta forma, y particularmente, en la infraestructura (mantenimiento, sanitarios, cantinas, etc). Se define como participación, según la Ley General de Educación de 1998⁵³, pero podría decirse que es una participación subordinada, de hecho.

Otra experiencia que inicialmente aparece como participativa, bipartita MIC-UIP y puntual, es el Centro de Capacitación para la Pequeña y Mediana Industria (CCPyMI). Esta es señalada reiteradamente como un “fracaso” por quienes se oponen a la “privatización” del SNPP, ejemplo significativo de las limitaciones del sector privado, industrial en este caso, en el gerenciamiento de una entidad capacitadora. El 16 de agosto de 1995, se firmó el Convenio entre el MIC y la UIP para la creación de un Centro de capacitación empresarial para pequeñas y medianas industrias (CCPYMI), por diez años, donde el MIC es el canal de la cooperación de la República China (Taiwan). La UIP puso un predio en San Lorenzo, distrito del Área Metropolitana de Asunción (AMA) y el costo de mantenimiento y de instructores mientras que, la cooperación técnica china ofreció tanto la infraestructura edilicia, las maquinarias, como instructores iniciales del proyecto. El Centro está integrado por un Consejo integrado por representantes de la UIP y el MIC (**Memoria y balance de 1995**). Nuevamente se tiene el constreñimiento de la carencia de orientaciones claras, de modelo de país, y otros factores que anotan seguidamente.

La cantidad de egresados es relativamente exigua y la inasistencia a los cursos matutinos y diurnos ha sido significativa. En 1997 egresaron 259 personas y en 1999 llegaron a 295; mientras que la de 1998 no ofrece datos. Sin embargo, lo preocupante es lo puntualizado en 1996 (**Memoria y balance de la UIP de 1996**), sobre 181 matriculados, sólo 47.5% aprueba, 6.6% participa sin aprobar, y 45.9% carece de calificación⁵⁴; desagregado que ya no aparece posteriormente. A pesar del nivel del centro capacitador, con tecnología de punta según diversas fuentes, una entrevista revela que, los empresarios no darán horas de trabajo pagadas a sus asalariados, ni pagarían cursos de capacitación por la (doble) pérdida que eso significa y por el “temor” de que una vez capacitados se retiren de la empre-

53 La **Ley General de educación**, No. 1.264 de 1998, en el Título IX: Los establecimientos educativos, Capítulo II: La comunidad educativa de los establecimientos de educación inicial, educación escolar básica y media, en sus dos artículos señala: Art. 143: La dirección del establecimiento o institución educativa promoverá la organización de la asociación de padres y la de alumnos, y ... con criterios y prácticas educativas democráticas; Art. 144: Las asociaciones citadas en el artículo anterior, integradas participativamente en la institución como comunidad educativa, podrán contribuir al mantenimiento y desarrollo de la institución y a mejorar la calidad de la educación.

54 *Aprobado* recibe quien participó en más del 75 % de las clases y aprobó las evaluaciones realizadas, *Participado* quien participó en más del 75 % o menos hasta el 50 % de las clases pero no aprobó las evaluaciones, y, *Sin calificación* quien participó en menos del 50 % de las clases, su participación fue discontinua, demostró poco interés y no participó de las evaluaciones.

sa aunque esto último en mucho menor medida⁵⁵. Nuevamente se expresa el desinterés y desaprovechamiento de oportunidades de capacitación⁵⁶.

4.4. Conclusiones

Deben apuntarse dos dificultades importantes en el análisis de estas experiencias; por una parte, son incipientes y se carece en ellas, al igual que en la mayoría de los casos, de evaluaciones, y, por otra, la imposibilidad en el acceso a la información calificada interna de las experiencias, si se consideran los obstáculos que tuvieron.

En resumen, se tienen experiencias de participación tripartitas y principalmente bipartitas a nivel macro y meso, pero con relativo valor simbólico dada la escasa incidencia de los Consejos, las limitaciones de sus gerentes, y/o la falta de claridad de funciones de los representantes de los involucrados. En estos años inmediatos se tendría un punto de inflexión con el nuevo Sistema de formación y capacitación laboral y la consolidación, o mayor crisis, de las experiencias en ejecución.

55 Véase el 3.3. Diálogo social macro y bipartito, en la referencia sobre este mismo tema, el CCPYMI).

56 Véase la larga cita de un técnico extranjero sobre su experiencia del Centro de capacitación de artes gráficas –una de las más avanzadas- (FGL/CINTERFOR/SNPP/FETRAGRAP/AIPG, 1998: 28), ya expuesta en la sección anterior sobre 3.3. Diálogo social macro y bipartito.

V

CONCLUSIONES

El modelo productivo paraguayo es el “taylorismo primitivo” (basado en la flexibilidad laboral externa a la empresa, y caracterizado por una baja mecanización y mínima interacción de relaciones entre capital y trabajo en la empresa) que no privilegia la formación profesional (FP). A esto se debe sumar la refundación del sistema de relaciones laborales, con lo cual ni el gobierno ni los sindicatos, centrados en la distribución de recursos e ingresos, hacen hincapié en la FP. La escasa valorización de la FP por los actores sociales más relevantes constituye la limitación fundamental, a lo que se suma la ausencia de una visión, y menos aún consenso, de país al que se desea llegar; ante lo cual cabe recordar la sentencia de Séneca: *Cuando se desconoce el puerto de destino, todos los vientos son desfavorables*. Debe recordarse que este informe se centra en los datos disponibles de FP del sector público y fundamentalmente del Servicio Nacional de Formación Profesional (SNPP), mientras que se carece de estadística sobre los institutos privados más orientados a la gerencia y los servicios, antes que a la producción industrial; aunque la evolución del mismo SNPP evidencia el peso creciente de la demanda por formación y capacitación en servicios y comercio. En la visión global de este Informe se apunta que sectores más débiles como el Sector informal urbano (SIU) o el campesinado o abordajes como género, medio ambiente, y descentralización, se encuentran con limitada o marginal influencia en este proceso de FP. Cabría, entonces, una sostenida labor de apoyo a la “concientización” en actores sociales relevantes acerca de la FP, de manera de valorizarla como un elemento fundamental en la estrategia de desarrollo nacional, y punto de coincidencia en la agenda de diversos actores en sus distintas formas de diálogo y participación. A partir del nuevo Sistema de Formación y Capacitación Laboral (SFCL) se podría disponer de un punto facilitador de las comunicaciones y difusión del tema y para tratar de incidir, como se anotó previamente.

En diálogo social a nivel micro, en los contratos colectivos (CC), se encuentra una organización sindical y de contratación colectiva por empresa, en “archipiélago”, en donde se reducen sustantivamente las posibilidades de emprendimientos significativos por rama industrial para la FP. Un número significativo de los CC

contienen cláusulas de FP, pero éstas se limitan a licencias pagadas para rendir exámenes de educación formal y, en menor medida, a licencias no pagadas con el mismo objetivo y estímulos salariales para quienes han culminado estudios universitarios o de capacitación profesional, fuera de la empresa y por cuenta propia. Asimismo, los sindicatos no cumplen un papel importante en la FP en los CC con cláusulas sobre el tema aunque la organización de los trabajadores es requisito para la obtención de CC. En otras palabras, la formación es cosa de los mismos trabajadores, tanto en el sector privado como en el público. Los CC tienen limitada efectividad dado que muchas cláusulas no se cumplen, y el conflicto gira alrededor de salarios y condiciones de trabajo sin que sea fundamental la FP. Si bien sectores de punta empresariales reconocen la importancia y la carencia de mano de obra calificada, a la hora de las negociaciones colectivas se imponen otros temas como salarios y condiciones de trabajo. En consideración a lo anotado, cabría buscar los mecanismos para demostrar a las distintas partes la rentabilidad de la FP y del cumplimiento de las cláusulas sobre el tema en los CC. Asimismo, cabe ofrecer evidencias sobre las posibilidades y competitividad de la asociación de empresas y/o sectores con FP como forma de superar el insularismo presente.

A nivel mayor, macro y tripartito en el Diálogo social, la FP es el tema al que nunca se llega. Debe apoyarse a los actores sociales en aspectos técnicos vinculados a la FP con relación a los salarios, aspecto que debe desarrollarse para plantear el tema en la agenda y para superar el *impasse* al que se llega usualmente⁵⁷. Asimismo, en las experiencias de diálogo social debe nuevamente informarse sobre el Sistema nacional de formación y capacitación laboral. En el diálogo social deberían considerarse a los ausentes institucionales como son el SIU y el campesinado. En el diálogo social bipartito se encuentran mayores coincidencias entre gobierno y empresariado industrial antes que entre gobierno y trabajadores organizados o empresariado y trabajadores. El reciente inicio de la vinculación de la educación media técnica al mundo del trabajo (industrial) resulta promisorio como en el caso de las pasantías, etc.. Sin embargo, resulta imprescindible, además de apoyar estas líneas de políticas de Estado, el seguimiento y análisis de las experiencias. Lo mismo ocurre con los emprendimientos de otras instituciones como el Ministerio de Industria y Comercio a través del Centro de Apoyo a la Empresa (CEPAE) o del Ministerio de Justicia y Trabajo con los bonos para la capacitación. No se disponen de estudios de impacto de dichas políticas; pero cabe señalar su acción orientada a sectores usualmente descuidados como el SIU y las micro, pequeñas y medianas industrias (MIPYMES).

Una ausencia significativa es el diálogo tripartito a nivel meso, sectorial o regional, especialmente, dados los reiterados fracasos del macro tripartito. Este

57 Por ejemplo, en el caso de la propuesta de Guillermo García-Huidobro sobre Política de salarios y la creación de un Consejo Nacional Tripartito de Salarios, Empleo y Capacitación, debería articularse al tema de la formación profesional.

nivel meso podría obtener resultados acotados, pero resultados al fin. La única experiencia relevante registrada refleja precisamente a un sector de punta, el industrial gráfico, que no volvió a repetirse. Sin embargo, a nivel meso bipartito se tiene la novel pero promisoría experiencia de acuerdos entre gobierno central, departamental y empresariado industrial en el Dpto. Central, el más desarrollado. Una vez con mayor ejecución, cabría estudiar y ver las posibilidades de replicabilidad de esta experiencia, dado que implica un significativo avance en la descentralización, aspecto que carece de la relevancia que debería tener. Dentro de este mismo ámbito y cantidad de interlocutores también se tienen otras experiencias informales, siempre entre gobierno y actores no asalariados como son los del SIU o microempresarios o MIPYMES. También se cuenta con el aprendizaje dual que, luego del apoyo inicial de la cooperación alemana (GTZ), redujo su impulso inicial y que no ha sido suficientemente estudiado, ni cuenta con el seguimiento correspondiente. Esta veta podría tener resultados acotados; pero serviría para demostrar resultados. Finalmente, se han identificado experiencias de capacitación fuera de los canales usuales, particularmente a través de la cooperación internacional con organizaciones de la sociedad civil como las ONGs a través de proyectos antes que de programas. La identificación y promoción de estas nuevas oportunidades deberían apoyarse a través de diversas instancias como el SFCL.

Las experiencias de participación son aún más reducidas que las anteriores y con un menor índice exitoso. A nivel macro tripartito, el Sistema Nacional de Formación Profesional (SNPP), próximo a ser integrado al futuro SFCL, tiene restricciones diversas, algunas de contexto global que ya se han señalado. La representatividad y capacitación de los actores involucrados podría mejorarse, especialmente lo último. Asimismo, corresponde una mayor información de los cambios a instaurarse con motivo del nuevo SFCL. Al respecto, se apunta que el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENAI) del Brasil es citado como modelo por empleadores y alguna gente del SNPP aunque con perspectivas diferentes; los primeros como ejemplo de pertinencia de la capacitación y de la eficiente gerencia privada, y los segundos solo en relación a lo primero. Mientras que, por otra parte, los trabajadores asalariados no tienen un modelo de referencia. En el otro extremo, a nivel micro, de empresa, no se tiene participación de los trabajadores o cogestión dado el dominio del taylorismo primitivo, el cual se combina excepcionalmente con políticas de calidad en algunas empresas de punta, sin la intervención del sindicato. Las experiencias participativas a nivel meso y bipartitas son las de gestión compartida vía Consejos empresariales para el bachillerato técnico entre el MEC y la UIP en Villarrica, y, de administración por la UIP del Centro de capacitación de la pequeña y mediana industria en San Lorenzo entre el MIC y la UIP, que tienen resultados no precisamente exitosos, según distintos interlocutores. Nuevamente se repite la ausencia de evaluaciones de estas incipientes experiencias para los ajustes correspondientes, así como sus potencialidades de replicabilidad.

A nivel global debe incluirse en la agenda la intervención de la cooperación internacional a través de bancos de desarrollo multilaterales, programas de cooperación de gobiernos con ONGs u otros organismos del sector privado, como consultoras en la ejecución de programas de capacitación profesional incluyendo a las ONGs financiadas por sus gobiernos.

VI

BIBLIOGRAFÍA

1. Nacional

- BARBOZA, Ramiro. 1999 . Las relaciones laborales en Paraguay. Montevideo: RELASUR. 325 p. (Informe RELASUR).
- . 1987. Los sindicatos en el Paraguay. Asunción: CIDSEP. 587 p.
- BORDA, Dionisio. 1999. Situación del empleo y competitividad en Paraguay. Asunción: CADEP. 11p.
- . 1996 Oferta de capacitación de la mano de obra en Paraguay. Asunción: CADEP. 27 p.
- BORDA, Dionisio; MASI, F. 1998. Los límites de la transición: economía y Estado en el Paraguay en los años 90. Asunción: CIDSEP. 263 p.
- CAMPOS, Angel R . 1998 Diálogo socio-laboral En: Congreso Industrial UIP, 4º. Memorias. Asunción. p. 73-75.
- CASACCIA, Gladys. 1996. Análisis de formulación de políticas de capacitación laboral (Paraguay). México: FLACSO. 132p. Tesis de maestría en ciencias sociales.
- CASTRO, Roberto. 1998. Derechos humanos en Paraguay. Asunción.
- CENTRO PARAGUAYO PARA LA PROMOCION DE LA LIBERTAD ECONOMICA Y DE LA JUSTICIA SOCIAL (CEPPRO). 1996. Visión estratégica de empresarios sobre la realidad económica-social y empresarial. Asunción. (Informes y documentos, 5).
- CESPEDES R, Roberto L. 1991. El contrato colectivo en el Paraguay de la transición. Revista Paraguaya de Sociología, Asunción, CPES, n.81, may.-ago. p. 123-149.
- .1992. Reproducido en: Abramo, L; Cuevas, A (Eds). Negociación colectiva y sindicatos. Santiago de Chile: Iscos-Cisl/Clacso. p.185-220.

-
- 1994. Las huelgas de la transición paraguaya. *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, CPES, n.91, set.-dic. p. 281-291.
- CRISTALDO M., Jorge D. 1995. *Legislación laboral paraguaya*. Asunción. 554 p.
- . 1999. *La negociación colectiva en el sector público*. *Derecho Social*, Asunción, Instituto Paraguayo de Derecho del Trabajo, n.15, set. p. 35-41.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS 1999. *Encuesta integrada de hogares 1997/1998: principales resultados*. Asunción. 16 p.
- . *Sector Informal EIH 1997/8*. Asunción. 47 p.
- DGEEC/MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO/UNION INDUSTRIAL PARAGUAYA/UNION EUROPEA. 1998. *Compendio del Censo Industrial Nacional 1997*. Asunción. 40 p.
- FEDERACION DE LA PRODUCCION, LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO (FEPRINCO). 1999. *Conclusiones de la Asamblea Nacional de Empresarios sobre el Plan de Gobierno 1999/2003: Reforma del Estado, Programa de Reactivación Económica*. Asunción. 113 p.
- FEDERACION GRAFICA LATINOAMERICANA; CINTERFOR/OIT; SERVICIO NACIONAL DE PROMOCION PROFESIONAL; FEDERACION DE TRABAJADORES GRAFICOS DEL PARAGUAY; ASOCIACION DE INDUSTRIALES GRAFICOS DEL PARAGUAY 1998. *Jornada Nacional Tripartita sobre Formación Profesional en el Sector Gráfico*. Asunción.
- GOBIERNO DE UNIDAD NACIONAL. 1999. *Programa de Gobierno 1999-2003 Consolidado y complementado*. (12.1.2 y 12.2.1.; y, 2.12.2. 3 y 4). p. 38 y 41.
- GONZALEZ, Alejandro. 1998. *Diálogo socio-laboral*. En: *Congreso Industrial UIP, 4º. Memorias*. Asunción. p. 76-78.
- Anteproyecto de Ley de creación del Sistema nacional de formación y capacitación laboral*. 1996. Versión de la Unidad Ejecutora del Proyecto BID;
- . *Versión del SNPP (gobierno-sindicatos-empleadores)*.
- JANSON, Nils; SAPELLI, Claudio. 1997. *Paraguay: principales obstáculos para el desarrollo del sector privado*. Asunción: Banco Mundial. 50 p. *Encuesta a empresarios*.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA; UNION INDUSTRIAL PARAGUAYA. 1996. *Acuerdo para la creación de Consejos empresariales en la educación técnica*. 3 p.
- . 1993. *Convenio de cooperación entre el MEC y la UIP*. 3 p.
- . 1995. *Convenio entre el MIC y la UIP para la creación de un Centro de capacitación empresarial para pequeñas y medianas empresas*. Asunción. 2 p.

-
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA;UNION INDUSTRIAL PARAGUAYA;GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CENTRAL. 1999. Convenio de cooperación entre el MIC, el GDC y la UIP. 4 p.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO. 1999 Gobierno de Unidad Nacional. Asunción. 336 p.
- MORINIGO, José N (Comp). 1999. Marzo de 1999: huellas, olvido y urgencias. Asunción: UC/CIRD. 264 p.
- OEА. Proyecto desarrollo de formas de cooperación de las relaciones laborales en los países del Cono Sur. 1999. Diagnóstico de necesidades. En: MJT. Gobierno de Unidad Nacional. p. 87-106.
- PRICE WATERHOUSE COOPERS. 1999. Paraguay Economic Overview. 6 p.
- RAMIREZ GUERRERO, Jaime. 1999. Reestructuración del SNNP en el marco de un SFCL. Propuesta de estrategia y líneas de acción. Asunción. 30 p.
- RUBIO R., Angel; MARIN A, Juan I. 1999. Propuestas para la mejora del marco de las relaciones laborales en el Paraguay. Cooperación sobre negociación colectiva y administración eficiente de conflictos laborales. En: MJT. Gobierno de Unidad Nacional. p. 141-207.
- SAEZ DE VITERI LETE, Amaia. 1997. Informe para la reestructuración de la inspección y vigilancia del trabajo y de la seguridad social de Paraguay. En: MJT. Gobierno de Unidad Nacional. 1999. p. 63-85.
- SNPP. 1996. 25 años del SNPP: 1972-1996. Asunción. 190 p.
- UNION INDUSTRIAL PARAGUAYA . 1998. Congreso Industrial UIP, 4°. Memorias: Hacia una industria competitiva. Asunción;
- . 1996. Industria y desarrollo, Asunción, n. 0, dic.
- VILLALBA, Roberto. Movimiento sindical. En: VVAA. 1996, 1997, 1998 y 1999. WURGAFT BARR, José. 1998. Paraguay: mercado de trabajo y política de empleo. STP/PLANDES. 32 p.

2. Publicaciones periódicas

- BASE-ECTA. 1995-1998. Análisis del mes. Asunción.
- CENTRO DE DOCUMENTACION Y ESTUDIOS (CDE). 1995-1999. Informativo laboral (mensual). Asunción.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO. Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1999. Informe anual de Departamentos y Secciones. Asunción
- . Subsecretaría de Estado de Trabajo y Seguridad Social. 1996. Informe estadístico. Asunción.

SNPP. 1998, 1999. Fichas sobre acciones y egresados. Asunción.

—. 1996. Memoria 1996. Asunción.

UNION INDUSTRIAL PARAGUAYA. 1999, 1998, 1997, 1996, 1995. Memoria y Balance. Asunción.

—.1996. Industria & desarrollo, Asunción, v.1, n. 0, dic.

3. Internacional/Regional

CINTERFOR/OIT. 1998. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Los sindicatos y la formación, Montevideo, n. 144, set.-dic.

ERMIDA U., Oscar; ROSENBAUM R., Jorge. 1998. Formación profesional en la negociación colectiva. Montevideo: Cinterfor/OIT. 235 p.

LIPIETZ, Alain. 1995. Las relaciones capital-trabajo en los comienzos del siglo XXI. Buenos Aires: ATE

4. Entrevistas

ACUÑA, Diosnel. Director técnico de la Unidad Ejecutora de proyecto para la conformación del Sistema de Formación y Capacitación Laboral (SFCL).

ALCARAZ, Cirila Vda. de. Presidenta y fundadora de la Federación Paraguaya de Microempresarios (FEPAME).

ALCARAZ, Jaime. Secretario Ejecutivo de la Federación Paraguaya de Microempresarios (FEPAME).

BAEZ M., Víctor. Expresidente de la Central Unitaria de Trabajadores y actual representante de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores en el Cono Sur (ORIT-SUR).

BORIS, Bernardo. Director del Dpto. de Enseñanza Técnica y Formación Profesional del Ministerio de Educación y Cultura.

CASACCIA, Gladis. Investigadora del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) (ONG).

CACERES, Celso. Representante de los trabajadores en el Consejo del Servicio Nacional de Formación Profesional (SNPP).

CAMERON GENES, Juan. Representante de los empleadores en el Consejo del Servicio Nacional de Formación Profesional (SNPP).

CAPURRO, Martiniano. Representante de la Federación de la Producción, Industria y Comercio (FEPRINCO), miembro de la Unión Industrial Paraguaya (UIP), en el Consejo Tripartito de Diálogo Social.

-
- FONTCLARA, Carlos. Representante del Ministerio de Industria y Comercio ante el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), industrial panadero.
- JIMÉNEZ-MARTINEZ, María Esther. Exdirectora del Departamento de Educación Técnica del Ministerio de Educación y Cultura.
- MARTINEZ, Anibal. Exrepresentante del sector sindical, miembro de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), ante el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).
- MARTINEZ, Lourdes. Directora del Departamento de Capacitación Empresarial de la Unión Industrial Paraguaya (UIP).
- PEYRAT, Gerardo. Director Ejecutivo del Centro de Apoyo a la Empresa (CEPAE) del Ministerio de Industria y Comercio (MIC).
- PREDA LLAMOSAS, Ulpiano. Gerente de la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa (APYME).
- SIRI COLO, Leonel. Director de cursos del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).
- TORALES, Juan. Dirigente de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), participante del Diálogo Nacional.
- URBIETA, Juan Carlos. Gerente de Asuntos Gremiales de la Unión Industrial Paraguaya (UIP).
- YEGROS, José. Secretario General del Servicio Nacional de Formación Profesional (SNPP).



Este documento
se terminó de imprimir en el
Departamento de Publicaciones de Cinterfor
en Montevideo, diciembre de 2000

