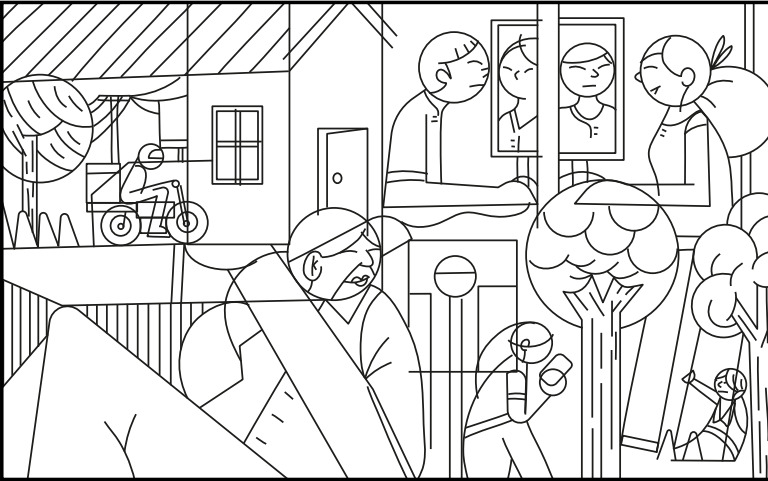


LIBERTAD SINDICAL

LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES EN PANDEMIA



La pandemia del COVID-19 continúa siendo el factor más relevante de impacto en nuestra sociedad, en general, y de la clase trabajadora, en particular. Entre sus múltiples efectos se destaca la vulneración de derechos laborales. Además de las dificultades propias del mercado de trabajo, sobresalen problemas relacionados con el desempeño de las instituciones públicas encargadas de resguardar derechos laborales, así como el respeto de los derechos y las garantías relacionados con la libertad sindical.

Palabras claves: *sindicatos, Estado, libertad sindical, pandemia, trabajo.*

Jorge Daniel Rojas Rotela

El presente informe ofrece un análisis general de la situación de los derechos de trabajadoras y trabajadores del país desde noviembre del año 2020 a octubre del año 2021. Este periodo tiene como característica principal el transcurso del segundo año de pandemia del COVID-19, con sus correspondientes impactos en los ámbitos políticos, económicos y laborales de nuestra sociedad. Se otorga especial atención a la situación del derecho de libertad sindical. A partir de información pública, publicaciones de la prensa local y entrevistas con informantes clave (especialmente, dirigentes sindicales de diferentes sectores gremiales), se presenta un análisis de casos específicos de vulneración de derechos a trabajadoras y trabajadores de nuestro país. Y, luego de unas reflexiones finales, se brindan recomendaciones para el mejoramiento de este derecho.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Aunque la situación económica de nuestro país a lo largo del año 2021 exhibió algunas muestras de recuperación en comparación con el año anterior, los indicadores sociales y económicos siguen siendo preocupantes. En este sentido, puede verse cómo 3.718.022 personas conforman actualmente la fuerza de trabajo de nuestro país, al mismo tiempo que 3.475.022 forman parte de la población ocupada. Lo que se observa a finales del año 2021 es el aumento de la ocupación (respecto del 2020), pero en trabajos informales, de menos de 30 horas a la semana e ingresos menores al salario mínimo¹. Ante esto, la organización de la fuerza laboral, en salvaguarda de sus derechos, cobra una relevancia central.

LEYES Y RESOLUCIONES PROMULGADAS Y SU IMPACTO EN EL MOVIMIENTO OBRERO

En el periodo estudiado, varias leyes y reglamentos tuvieron repercusiones directas en la libertad sindical. Se analizan brevemente aquí tres de las más relevantes normativas.

- **Ley N.º 6809/2021 «Que establece medidas transitorias de consolidación económica y de contención social para mitigar el impacto de la pandemia del COVID -19 o coronavirus»².** Entre otras medidas, se suspendió la «política de desprecarización» del funcionariado público contratado, así como el retiro voluntario y los aumentos salariales que podrían ser fruto de la negociación colectiva. Desde su promulgación, el 8 de septiembre, causó gran impacto entre los funcionarios públicos; tal es así, que varias centrales sindicales acompañaron las movilizaciones convocadas por el Frente Sindical de Funcionarios Públicos y realizaron profundas críticas a la nueva normativa, que tiene un carácter regresivo.

1 Para más datos, véase el análisis de coyuntura económica de este informe.

2 Ley N.º 6809/2021. «Ficha Técnica del Expediente», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 1 de noviembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123761>

- **Ley N.º 6738/2021 «Que establece la modalidad de teletrabajo en relación de dependencia»³.** Ante la inexistencia de una ley que regule el teletrabajo en los tiempos más duros del confinamiento, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) emitió una resolución⁴ por la cual conminaba a las empresas a acogerse a lo dispuesto en el artículo 141 del Código del Trabajo «Del trabajo a domicilio». Esta medida resultó ser insuficiente para las múltiples y complejas situaciones que se suscitaron en el mundo del trabajo, ya que fue una institución pensada para otras circunstancias y condiciones como, por ejemplo, talleres de familia y relaciones laborales similares. La nueva ley establece elementos interesantes como: la voluntariedad, la igualdad de trato, la reversalidad y el derecho a la desconexión. Por tanto, esta legislación del 1 de junio puede ser entendida, en líneas generales, como un avance en términos de legislación y reglas claras para la relación entre fuerza de trabajo y capital.
- **Resolución del Viceministerio de Trabajo N.º 866/2020.** Esta norma dispone medidas administrativas con respecto a los mandatos gremiales, en base a las medidas de estado de emergencia sanitaria declarada para el territorio de la República del Paraguay, a causa del COVID-19. Esta Resolución del 23 de abril disponía que las diferentes asociaciones colectivas de trabajadoras y trabajadores, que tenían agendado realizar sus asambleas en el periodo de cuarentena, debían solicitar al Viceministerio de Trabajo (VMT) la prórroga de los mandatos de sus respectivas comisiones directivas. En la práctica, una deficiente comunicación del VMT tuvo como consecuencia que el MTESS declarara acéfalas varias organizaciones sindicales por no haber solicitado la prórroga del mandato, por lo que las mismas tuvieron que realizar asambleas de reorganización⁵.

CASOS OCURRIDOS EN 2021

SITUACIÓN DE LA RELACIÓN CAPITAL-TRABAJO Y EL ROL DEL MTESS

En el contexto mundial de pandemia se observa un claro escenario de repliegue general de las organizaciones colectivas de trabajadoras y trabajadores, antes que uno de carácter propositivo. En ese sentido, el Estado jugó un rol preponderante a la hora de marcar las pautas en las que se llevarían a cabo las relaciones entre capital y trabajo, específicamente, el MTESS.

3 Ley N.º 6738/2021. «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 1 de noviembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/119713>

4 Resolución N.º 471/2020 «Por la cual se establecen mecanismos de trabajo a distancia (teletrabajo), a los efectos de prevenir el riesgo de expansión del coronavirus (COVID-19) al territorio nacional», MTESS, acceso el 1 de noviembre de 2021, https://mteess.gov.py/application/files/2115/8446/5064/Resolucion-MTESS_471-202020200317135418_001.pdf

5 Bernardo Rojas, presidente de la Central Unitaria de Trabajadores - Auténtica (CUT-A), entrevista con el autor, octubre de 2021.

Suspensiones de los contratos de trabajo

Solamente en el año 2021 hubo 8.686 solicitudes de suspensiones de contratos de trabajo por parte de 2.300 empresas. La cantidad de trabajadoras y trabajadores afectados fue de 21.213. Luego de la finalización de las medidas de distanciamiento social y cuarentena total en el país, el MTESS siguió aprobando los pedidos de las empresas. Se cree que existió cierta ligereza en la concesión⁶, ya que la normativa vigente es la establecida en el artículo 71 del Código del Trabajo y, específicamente, el inciso f: «El caso fortuito o fuerza mayor, cuando tenga como consecuencia necesaria, inmediata y directa la interrupción de las faenas».

Esta ligereza, a la hora de analizar cada caso particular y de producir suspensiones de contratos en serie, motivó todo tipo de situaciones denunciadas por las centrales sindicales e incluso por funcionarios gubernamentales. Se señaló que varias empresas realizaron fraudes a la hora de suspender a sus trabajadoras y trabajadores, ya que los mismos seguían cumpliendo funciones, pero cobraban la mitad del salario mínimo que el Instituto de Previsión Social (IPS) otorgaba como compensación económica por la suspensión de contrato⁷.

En ese orden de cosas, el hoy exgerente del IPS manifestó a fines de abril que «más de 6.000 empresas solicitaron el subsidio para sus trabajadoras y trabajadores, haciéndose el instituto cargo de la compensación y las empresas pagando las diferencias, obligando a estos a seguir con sus labores»⁸. Esta situación podría ser entendida como displicencia o irresponsabilidad por parte de la autoridad administrativa del trabajo para conceder, en serie y de forma acelerada, las suspensiones de miles de contratos sin realizar un análisis exhaustivo de cada caso particular, como dicta la ley.

Contratos colectivos de condiciones de trabajo

Al igual que el año anterior, en el 2021 fueron homologados cuatro contratos colectivos de condiciones de trabajo (CCCT). Al respecto, puede observarse una continuidad preocupante. Entre los años 2020 y 2021 fueron homologados

6 Se considera que fue a la ligera porque la totalidad de las suspensiones se dio sin tener en cuenta la participación de las trabajadoras y los trabajadores, reglada por el artículo 72 del Código del Trabajo y la Resolución N.º 500/2020 del MTESS, donde se establecía un mecanismo de mutuo control y fiscalización para las suspensiones. En la práctica, el MTESS recibía las solicitudes y producía las resoluciones en serie. En ese sentido, las suspensiones no se limitaron solamente al periodo de cuarentena total, sino que se siguen desarrollando hasta la fecha. En la práctica, esto se volvió un mecanismo de extorsión por parte de las empresas para aceptar acuerdos de terminación de contrato por montos muy inferiores a lo legalmente establecido. De hecho, el MTESS hizo caso omiso a las denuncias y a las oposiciones de los trabajadores y las trabajadoras a las suspensiones de los contratos y nunca estableció un mecanismo que permita la oposición a la suspensión de los contratos por parte de los mismos.

7 *Ibidem* 5.

8 «IPS denuncia que 6.000 empresas requieren subsidio, pero obligan a trabajar a suspendidos», *La Nación*, 27 de abril de 2021, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/04/27/ips-denuncia-que-6000-empresas-requieren-subsidio-pero-obligan-a-trabajar-a-suspendidos/>

únicamente ocho CCCT, a pesar de existir una obligatoriedad en la normativa laboral vigente.

En ese sentido, el artículo 334 del Código del Trabajo señala claramente que: «En toda empresa que emplea veinte o más trabajadores se establece la obligación de celebrar un contrato colectivo de condiciones de trabajo. Si existe sindicato organizado, las condiciones generales serán negociadas por el mismo». Queda claro que una de las grandes deudas estatales es la correcta reglamentación de esta normativa para poder hacerla efectiva. Las empresas cuentan con una declarada obligatoriedad de negociación con sus trabajadoras y trabajadores; sin embargo, no existen hasta la actualidad plazos ni sanciones previstas para los casos en que las mismas no sean realizadas o de que se extiendan infinitamente en el tiempo.

Registro de comisiones directivas

En el año 2021 fueron registradas 66 nuevas comisiones directivas del sector público y 61 del sector privado. Este dato evidencia un avance con relación al año 2020, cuando se realizaron solo 32 en el sector público y 56, en el privado.

Puede observarse, además, un relativo avance en la vida orgánica de los sindicatos existentes. Las cifras del 2021 representan una mejora significativa con relación a las condiciones del año anterior. De esta forma, el sector se recupera de las limitaciones impuestas por la cuarentena y la imposibilidad de realizar grandes asambleas.

Nuevos sindicatos

En lo que respecta a la formación y el reconocimiento de nuevos sindicatos, el proceso continúa desarrollándose de manera extremadamente lenta. Los escasos cinco sindicatos del sector público y los ocho del sector privado registrados en el 2021 dan una clara muestra de ello⁹.

Como muchas de las problemáticas suscitadas en el campo de los derechos laborales, la explicación no es unicausal, sino expresión y síntesis de múltiples determinaciones. Desde el propio MTESS existen prácticas obstruccionistas al reconocimiento de sindicatos, con moras excesivas e injustificables¹⁰. Por ejemplo, uno de los obstáculos es la solicitud de documentos no exigidos en la ley para registro de los sindicatos. Esta práctica debe ser suprimida.

9 «Solicitud #48271. Informe sobre la cantidad de convenios colectivos y sindicatos reconocidos», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/48271>

10 Julio López, secretario general de la Confederación de la Clase Trabajadora (CCT), entrevista con el autor, octubre de 2021.

También, desde un punto más superestructural, pueden considerarse el debilitamiento y decaimiento del movimiento obrero desde la perspectiva de una histórica conducta antisindical de la patronal, que desarticula a los sindicatos desde antes de su inscripción, a partir de los primeros rumores de organización colectiva.

PRECARIZACIÓN LABORAL DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DE LA COMUNICACIÓN Y LA PAUPERIZACIÓN INFORMATIVA

Uno de los sectores laborales más afectados por los despidos masivos en este periodo de pandemia del COVID-19 es el de trabajadoras y trabajadores de los medios de comunicación. En el año 2020 existieron alrededor de 250 despidos. La rápida acción del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) en las empresas de comunicación más importantes, con la respectiva negociación con las empresas empleadoras, hizo posible el cese de los despidos en julio de 2020. Pero los mismos volvieron a ser realizados en el año 2021, aunque de forma menos extendida, afectando a alrededor de 10 trabajadoras y trabajadores¹¹.

Una de las principales preocupaciones de los sindicatos radica en que muchos de los puestos de trabajo destruidos durante la pandemia no fueron repuestos hasta el momento. Esta situación genera una sobrecarga de trabajo para trabajadoras y trabajadores que sí conservaron sus puestos, con la respectiva incertidumbre y sumisión imperante a causa del temor a ser víctimas de posibles despidos. Al respecto, la sobrecarga de trabajo origina un perjuicio notable a la hora de generar contenido y calidad de la información para las trabajadoras y los trabajadores del sector¹². Esta afirmación es sostenida también por la investigadora brasilera Janara Nicoletti, premiada por desarrollar un modelo analítico que relaciona las condiciones laborales con la calidad del periodismo¹³. Ella construyó un modelo cualitativo de análisis que permite evidenciar una relación clara entre calidad de condiciones de trabajo y la calidad del producto percibido.

11 Santiago Ortiz, secretario general del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), entrevista con el autor, octubre de 2021.

12 *Ibidem*.

13 Júlio Lubianco, «Investigadora brasileña es premiada por modelo analítico que relaciona condiciones laborales con calidad de periodismo», *LatAm Journalism Review*, 14 de octubre de 2020, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://latamjournalismreview.org/es/articles/investigadora-brasilena-es-premiada-por-modelo-analitico-que-relaciona-condiciones-laborales-con-calidad-de-periodismo/>

SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES EN MOTO

Un caso de sindicalización de trabajadoras y trabajadores directamente afectados por la pandemia es el del Sindicato Nacional de Trabajadores en Moto (Sinactram). Como es sabido, este sector fue clave durante las medidas de restricción de circulación y aglomeración de personas tomadas por las autoridades durante parte del año pasado y del presente. Pero el rol que cumplieron no fue correspondido con la salvaguarda de sus derechos.

En primer lugar, trabajadoras y trabajadores de este ramo no recibieron soporte por parte de la patronal para el desarrollo de sus actividades con las protecciones básicas. Fueron insistentes los pedidos realizados y no respondidos para la provisión de insumos de seguridad, tales como alcohol y tapabocas, al igual que las solicitudes realizadas a las autoridades para acceder a las vacunaciones anticipadas como parte del personal esencial. En segundo lugar, en plena pandemia llevaron adelante el proceso de constitución y reconocimiento de su sindicato, que se extendió por un periodo de más de ocho meses. En ese lapso, varios de sus dirigentes fueron despedidos debido a sus vínculos con la actividad gremial¹⁴.

SINDICATO DE LA ASOCIACIÓN RURAL DEL PARAGUAY. CUANDO EL ESTADO SE CONVIERTE EN ACTOR

El caso del Sindicato de la Asociación Rural del Paraguay (SARP) puede ser considerado como paradigmático, a los efectos de entender a la persecución sindical en términos de un proceso que resulta recurrente. El sindicato solicitó su inscripción ante el MTESS y este fue rechazado por «cuestiones de forma», probablemente debido a las presiones ejercidas por parte de la Asociación Rural del Paraguay¹⁵.

Los abogados del sindicato apelaron la resolución y se dictó una medida cautelar ordenando la inscripción. Posterior a esta vía, fue corrido el traslado a la ARP, que fue contestada en los mismos términos de la negativa oficial del MTESS. En la resolución final fue denegada la inscripción definitiva, por lo que se apeló nuevamente. Se dictó otra resolución ordenando la inscripción

14 «Trabajadores en moto se organizaron y fundarán sindicato», *ABC Color*, 17 de septiembre de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/17/trabajadores-en-moto-se-organizaron-y-fundaran-sindicato/>. «Deliveries ya cuentan con sindicato», *El Independiente*, 8 de febrero de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://independiente.com.py/deliveries-ya-cuentan-con-sindicato/>. «Trabajadores de delivery solicitan vacunarse contra el COVID-19», *La Nación*, 4 de junio de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/06/04/trabajadores-de-delivery-solicitan-vacunarse-contra-el-covid-19/>. «Trabajadores de delivery piden al Gobierno ser vacunados y subsidio para combustible», *ADN*, 4 de junio de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://www.adndigital.com.py/trabajadores-de-delivery-piden-al-gobierno-ser-vacunados-y-subsidio-para-combustible/>. «Trabajadores de delivery lamentan que Salud no los tuvo en cuenta como esenciales», *La Nación*, 8 de julio de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/negocios/2021/07/08/trabajadores-de-delivery-lamentan-que-salud-no-los-tuvo-en-cuenta-como-esenciales/>

15 Jorge Alvarenga, presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), y Juan José Bernis, abogado representante legal del sindicato, entrevista con el autor, octubre de 2021.

definitiva del sindicato. Sin embargo, hasta el cierre del presente informe, el MTESS sigue en incumplimiento.

Otra de las situaciones que agravan el caso en cuestión radica en que, durante todo el periodo en el que imperó la negativa estatal de inscripción del sindicato, fueron despedidos dos miembros de su comisión directiva. Pese a que su reposición fue ordenada por orden judicial, la resolución de la Justicia laboral no fue acatada hasta ahora. Los referentes sindicales realizaron las denuncias de desacato ante el Ministerio Público, mediante lo cual consiguieron el reintegro de solo uno de los trabajadores despedidos. La incorporación del otro trabajador despedido injustamente es, hasta el presente, resistida por la ARP.

Todos los hechos laborales conculcados y aquí descritos constituyen una flagrante violación a los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ambos signados por nuestro país¹⁶. La intromisión de la patronal en los asuntos sindicales, la limitación a la libertad sindical e incluso el despido de dirigentes sindicales, como última ratio de la negativa patronal a la sindicalización, son algunos elementos prácticos que se pueden mencionar sobre el punto.

Algo que se debe tener en cuenta al momento de analizar las obstrucciones generadas a la organización de trabajadoras y trabajadores es la cuestionable y recurrente práctica de la autoridad administrativa del trabajo de involucrar a la patronal. A la hora de llevar adelante el procedimiento de inscripción de un sindicato, esta instancia siempre procede a «correr traslado» a la patronal para darle la opción de plantear sus objeciones antes de la inscripción definitiva de un nuevo sindicato. Este procedimiento regularmente implementado va de contramano a lo dispuesto por el Convenio 98 de la OIT, donde se destaca claramente que los Estados deben crear los mecanismos para evitar la injerencia patronal en los sindicatos de trabajadoras y trabajadores. Pese a esta indicación, en nuestro país, el MTESS no solo informa a la patronal, sino que —además— admite sus objeciones y les da trámite, aun cuando este tipo de injerencias está totalmente prohibido por la ley y por los convenios internacionales refrendados por el Paraguay.

Cuando se sostiene que este caso representa un episodio paradigmático de persecución sindical, se debe a que evidencia cómo las autoridades públicas actúan en consonancia con los intereses de uno de los grupos económicamente más poderosos del Paraguay.

16 Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87 y 98).

CONCLUSIONES

Con relación a la dimensión administrativa, puede afirmarse que el Estado paraguayo actuó de forma cuestionable desde una perspectiva de derechos y precautoria del trabajo decente. Resulta preocupante la producción en serie de suspensiones de contratos laborales, eludiendo la responsabilidad institucional de realizar un análisis exhaustivo y fáctico, caso por caso. Esto dio pie a un sinnúmero de hechos irregulares, como el mencionado fraude al IPS para el cobro de subsidios. Así, mientras que las trabajadoras y los trabajadores en situación de suspensión seguían realizando sus tareas de forma normal, percibían únicamente la mitad de sus respectivos salarios.

Se observa asimismo que la capacidad de negociación de los colectivos de trabajadoras y trabajadores también se vio sumamente disminuida en este periodo. Como fue destacado, los antecedentes de los dos últimos años en la homologación de contratos colectivos de condiciones de trabajo dan cuenta de un panorama sumamente desalentador. Además, no dejan de ser graves las violaciones a los convenios internacionales de la OIT refrendados por parte del Estado paraguayo, así como la nula predisposición a evitar la injerencia patronal en asuntos de índole sindical.

Igualmente, se observa con preocupación la promulgación de la Ley N.º 6809/2021 que posee un carácter regresivo. La misma tiene un impacto directo en los derechos laborales de trabajadoras y trabajadores del sector público, dado que representa una traba a la posibilidad de la negociación colectiva de mejores condiciones de trabajo del funcionariado público, así como también la suspensión de la política de desprecarización y la posibilidad del retiro voluntario.

Finalmente, alarma evidenciar que, una vez más, son las trabajadoras y los trabajadores quienes acusan los mayores golpes y efectos generados por la pandemia. En la mayoría de los casos, esto deviene en una mayor vulneración de sus derechos y garantías laborales. Es, por tanto, urgente replantear políticas y medidas de protección que salvaguarden al sector más débil y vulnerable en la desigual relación entre capital y trabajo.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

- activar mecanismos para una aplicación real de los Convenios 87 y 98 de la OIT y así evitar la injerencia patronal en asuntos sindicales.
- suprimir la injerencia patronal en las organizaciones sindicales, ejerciendo el Estado su rol proteccionista de trabajadoras y trabajadores.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debe:

- generar nuevos procedimientos administrativos para subsanar el vicio que representa la oposición patronal a la formación de sindicatos.
- abandonar una interpretación y aplicación formalista de las leyes vigentes. Las formas deben proteger al derecho y no anularlo.
- reducir la burocracia excesiva en la tramitación de la legalización y el registro de las organizaciones sindicales.
- designar una mayor cantidad de fiscalizadores, a fin de realizar análisis exhaustivos en los casos de suspensiones de contratos de trabajo y de violaciones a la ley laboral en los centros de trabajo a nivel estatal.

El Poder Judicial debe velar por el cumplimiento del artículo 320 del Código del Trabajo sobre la reincorporación de dirigentes sindicales despedidos en un plazo de 48 horas.