



Secretaría de Asuntos Políticos – SAP
Departamento para la Gestión Pública Efectiva - DGPE

INFORME SOBRE PARAGUAY:

“RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO Y POLÍTICAS
SALARIALES”

2014



Países colaboradores:
Argentina y Chile

MECANISMO DE COOPERACIÓN INTERAMERICANO
PARA LA GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA - MECIGEP



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada

Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada

**Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y
Políticas Salariales”**

Dr. José Miguel Insulza
Secretario General de la Organización de los Estados Americanos

Dr. Kevin Casas-Zamora
Secretario de Asuntos Políticos

Sra. María Fernanda Trigo
Directora del Departamento para la Gestión Pública Efectiva

Expertos participantes:

Sr. Eduardo Salas
Director de la Oficina Nacional de Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la República de Argentina.

Sra. Gloria Uribe
Funcionaria Experta del Departamento Institucional Laboral de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile

Secretaría Técnica:

Sr. Franz Chevarria
Experto en Administración Pública de la OEA

Sr. Hugo Inga
Especialista del DGPE

Srta. Enrica De Pasquale
Consultora del DGPE

Washington DC, Diciembre 2014

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

I. Antecedentes

Sobre el MECIGEP

1. El Mecanismo de Cooperación Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva (MECIGEP) es un mecanismo institucional cuyo propósito es facilitar el diálogo inter pares, intercambio de experiencias y de estrategias de cooperación técnica que apoyen el logro de objetivos y prioridades nacionales fijadas por cada uno de los Estados Miembros de la OEA.

2. Ha sido establecido por medio de las Resoluciones AG/RES. 2788 (XLIII-O/13) y AG/RES. 2838 (XLIV-O/14) ”Apoyo a los Estados Miembros: Iniciativa para el Fortalecimiento e Innovación d la Gestión Pública Efectiva en las Américas”, aprobadas el 5 de junio de 2013 en la ciudad de Antigua – Guatemala; y el 4 de junio de 2014 en la ciudad de Asunción – Paraguay, respectivamente.

3. Entre sus principales características se encuentran su carácter formal, permanente, de adhesión voluntaria, que está abierto a todos los países miembros de la OEA, y que tiene un carácter único debido a que no existe un mecanismo similar a nivel hemisférico que permita el diálogo inter pares en temas de gestión pública.

4. El MECIGEP tiene por base la realización de “Rondas” de carácter temático en el que se pudieran tratar distintos temas de gestión pública, tales como: Gobierno Abierto, Planificación, Presupuesto Público, Servicio Civil, Mecanismos de Coordinación, Evaluación de Políticas y Programas, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tecnologías de la Información y Comunicación, Descentralización, Calidad de los Servicios Públicos, Participación de la Sociedad en la Gestión Pública, entre otros. Los temas a ser tratados serán decididos por los países participantes.

5. En su desarrollo, se utilizan marcos analíticos consensuados por los participantes que permiten identificar elementos positivos que toda gestión pública debe de considerar para lograr efectividad. Así por ejemplo, contar con una visión de largo plazo con elementos

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

de planificación participativa, un servicio civil profesionalizado, o un sistema que fomente la calidad de los servicios públicos son elementos positivos que cualquier administración pública podría tener.

6. Cómo proceso de carácter estrictamente técnico, sólo participan especialistas y expertos de máximo nivel de distintos países de la región los que - con el apoyo del Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE/OEA) que actúa como Secretaría Técnica - pueden llevar a cabo un proceso de diálogo entre los Estados miembros. Este diálogo se realiza a través de diversas formas como por ejemplo visitas de expertos a países, videoconferencias, intercambio de documentos.

7. Finalizado el proceso, el DGPE/OEA elabora informes que contienen -en líneas generales- la descripción de los hallazgos encontrados en el proceso de diálogo inter pares; identificación de necesidades de cooperación y; desafíos de reforma, innovación y modernización en de la gestión pública.

8. Con base en estos informes, el DGPE/OEA - así como la comunidad de donantes y otros organismos multilaterales – puede orientar sus acciones de cooperación hacia proyectos concretos que implementen dichas recomendaciones.

Sobre la Ronda

9. El día 16 de mayo de 2014, el Ministro Secretario Ejecutivo de la Secretaría de la Función Pública del Paraguay – el Sr. Humberto R. Peralta Beaufort - solicita al Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) de la OEA la realización de una ronda de trabajo sobre el tema “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”, requiriendo que el equipo de trabajo se encuentre conformado por expertos de Argentina y Chile, tomando en consideración sus experiencias y avances en el tema de análisis.

Atendiendo la solicitud, el DGPE organizó un Grupo de Expertos que estuvo conformado por el Sr. Eduardo Salas, Director de la Oficina Nacional de Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la República de Argentina; la Sra.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

Gloria Uribe, Profesional del Departamento Institucional Laboral de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile; y el Sr. Franz Chevarria, Especialista del Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) de la OEA.

10. Entre los meses de julio a septiembre, la Secretaría de la Función Pública (SFP) envió documentación necesaria al DGPE respecto del tema objeto de análisis para la elaboración de los instrumentos preliminares necesarios para las reuniones de trabajo que se llevarían a cabo en Paraguay. Estos documentos fueron puestos bajo conocimiento del Grupo de Expertos y han sido los siguientes:

- Normas que regulan el funcionamiento de las Entidades Rectoras,
- Normas que regulan las Relaciones Colectivas de Trabajo,
- Normas relacionadas con Remuneraciones y Grupos Ocupacionales,
- Normativas de referencia sobre Servicio Civil,
- Referencias Constitucionales al Servicio Civil

11. De manera consensuada y con aportes importantes por parte del Grupo de Expertos - tomando en consideración los documentos enviados por el SFP y los Criterios Procedimentales del MECIGEP - se procedió a la elaboración del Cuestionario de Autoanálisis para Paraguay correspondiente a la Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales.

12. Este Cuestionario fue enviado a las autoridades de la SFP para su absolución y ha sido un elemento fundamental para la elaboración de un Informe Preliminar sobre el tema; además de servir como base para la visita técnica *in situ* que se realizó entre los días 29, 30, y 31 de octubre en la ciudad de Asunción, Paraguay. El Cuestionario absuelto fue remitido por el cuerpo de funcionarios¹ de la Secretaría de la Función Pública del Paraguay.

¹ Debe advertirse que para efectos de este informe el término funcionario ha sido utilizado de forma general considerando a cualquier persona que trabaja o forma parte de cualquier entidad pública del Estado.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

13. Con la visita técnica *in situ*, se obtuvieron los insumos necesarios para la elaboración del presente Informe Final.

Sobre la visita

14. De acuerdo al cronograma de actividades, se realizó la visita técnica *in situ* por parte del Grupo de Expertos a la ciudad de Asunción, los días 29, 30, y 31 de octubre.

15. La finalidad de la visita técnica *in situ* fue recabar información e intercambiar ideas y experiencias entre los expertos gubernamentales visitantes y los funcionarios del Paraguay, a efectos de enriquecer las respuestas al Cuestionario de Autoanálisis y obtener mayores conocimientos e insumos sobre los temas analizados, para la elaboración del Informe Final.

16. En el primer día de trabajo, el titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP) de Paraguay, Sr. Humberto R. Peralta Beaufort, recibió al Grupo de Expertos e inició una mesa de diálogo social con la participación de organizaciones sindicales, empresariales, Ministros de Estados, y funcionarios representantes de entidades gubernamentales. Seguidamente, se llevaron a cabo reuniones de trabajo durante los tres días correspondientes a la visita técnica *in situ* en la sede de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y en el Salón Ejecutivo del Hotel Granados Park una reunión general con presencia de varios gremios sindicales.

Hallazgos

17. Considerando la amplitud de los temas analizados, y a fin de sistematizar el presente informe, los hallazgos han sido organizados en dos (2) ejes: 1. *Gestión de Relaciones Colectivas de Trabajo* y, 2. *Gestión de Remuneraciones*. El primer eje tiene cuatro secciones específicas: a. Diseño Normativo; b. Actores; c. Procedimiento Negocial; y d. Contenido de Convenios. El segundo eje se desarrolla en una única sección.

Gestión de Relaciones Colectivas de Trabajo

A. Diseño Normativo

18. Son diversas las normas que regulan las relaciones colectivas de trabajo en Paraguay. La más importante de todas es la Constitución Nacional que en su artículo 97 – *De los convenios colectivos* - señala:

“Los sindicatos tienen el derecho a promover acciones colectivas y a concertar convenios sobre las condiciones de trabajo. El Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación social. El arbitraje será optativo”.

Adicionalmente, son diversos los convenios internacionales que han sido ratificados por Paraguay, resaltándose entre ellos los siguientes:

- C87 Convenio sobre Libertad Sindical y Protección de Derecho Sindicación.
- C98 Convenio sobre de Sindicación y de Negociación Colectiva

De acuerdo a la información obtenida por medio del Cuestionario de Autoanálisis enviado y completado por el Paraguay, el Convenio C87 sirvió de base para los fundamentos principales que se encuentran plasmados en el Código Laboral, a través de la cual están garantizados los derechos y las obligaciones que poseen tanto los sectores privados como públicos para la sindicalización. Asimismo, el Convenio C98 ha servido como instrumento normativo necesario para la elaboración de la Ley N° 508/94 *“De Negociación Colectiva en el Sector Público”*.

Cabe mencionar que en cuanto al Convenio 151 sobre Relacionamiento del Trabajo en la Administración Pública y; el Convenio 154 sobre la Negociación Colectiva, Paraguay aún no los ha ratificado, por lo que resulta necesario que se promueva una mayor incidencia y concientización entre los parlamentarios para entender la importancia de estos instrumentos internacionales y proceder con sus respectivas ratificaciones.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

19. A nivel de la legislación interna, las principales normas que regulan las relaciones colectivas de trabajo son:

- Ley N° 213/1993. Código Laboral Libro Tercero De las Relaciones colectivas de trabajo. Títulos II, III y IV. Artículos 283 a 411. (no se transcribe por su extensión)
- Ley N° 508/1994 de la Negociación Colectiva en el Sector Público.
- Ley N° 1626/2000 de la Función Pública. Capítulo XVI.
- Ley N° 1.542/2000 que establece el procedimiento para la calificación de huelga.

Además, existen diversas normas legales y presupuestarias que tienen un mayor impacto en los convenios colectivos, entre ellas, las más importantes son:

- Ley N° 1.535/99 de administración financiera del Estado
- Ley N° 5142/14 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal y su decreto reglamentario correspondiente

20. Del análisis de los Contratos Colectivos de Trabajo y de las conversaciones con los funcionarios y sindicales paraguayos, fue posible advertir que no existe una precisión clara ni criterio uniforme sobre la naturaleza jurídica de los *Contratos Colectivos de Condiciones Laborales* y su vigencia en relación con las leyes especiales, sobretudo en las de carácter presupuestal y del Estatuto Laboral. Así, como un criterio a mencionar es que no existe una ley que pueda limitar el objeto de las negociaciones colectivas, pudiendo celebrarse acuerdos que vayan más allá de las prescripciones normativas; otro criterio es el de la circunscripción de los acuerdos a las normas legales, no pudiéndose en ningún caso pactarse más allá de lo reconocido en la ley; y un tercer criterio - de mayor generalidad doctrinaria- es que el objeto de las negociaciones colectivas es abierto pero en ningún caso limitar o menoscabar los derechos ya reconocidos en las normas o en anteriores convenios colectivos. **En ese sentido, un espacio de mejora importante es la definición de este aspecto adoptando criterios doctrinarios y de legislación internacional** lo cual sin duda coadyuvaría a acotar el objeto de los procesos de negociación colectiva y prevenir potenciales conflictos entre las entidades públicas y los sindicatos.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

21. Es importante indicar que en Paraguay, de acuerdo a información obtenida del Cuestionario de Autoanálisis, no existen normas específicas que regulan las relaciones colectivas en determinados sectores específicos de la administración pública existiendo sólo una norma de carácter general aplicable a cualquier tipo de entidad.

22. Es importante mencionar que, de acuerdo a lo observado en la visita *in situ*, se pudo constatar una amplia diversidad institucional en la administración pública paraguaya cada cual con diferentes regímenes laborales, propósitos y ámbitos de competencia. Esta situación - similar en cualquier otra administración pública - puede generar inconvenientes al momento de realizar los procesos de negociación colectiva, si es que se cuenta con una norma general que - como se señaló anteriormente - requiere ser complementada y reforzada; y mucho más aún, teniendo en cuenta que a la fecha no existe un convenio colectivo de carácter general aplicable a todas las entidades públicas. En ese sentido, un paso adelante para la mejora de la institucionalidad y legislación sobre negociación colectiva en el Paraguay podría ser el diseño de convenios marco considerando las diferentes realidades institucionales como por ejemplo: entidades públicas de ámbito nacional, municipalidades, empresas, organismos reguladores, etc.

23. Otro aspecto importante a considerar es que los vacíos de la ley, la existencia de diversas normas, así como la débil capacidad de cumplimiento de la ley - mencionada expresamente por los entrevistados- genera muchos espacios de interpretación que pretenden ser subsanados vía convenios colectivos como por ejemplo regímenes laborales, jornada de trabajo, regímenes de permisos, escalas salariales, entre otros; cuando lo recomendable sería que estos aspectos ya cuenten con mínimos legales reconocidos en leyes y por tanto estar ajenas a los procesos de negociación colectiva.

24. Del análisis de las distintas normas y en especial de la Ley N° 508/1994 de la Negociación Colectiva en el Sector Público, se advierte la necesidad de una mayor precisión sobre la perspectiva y alcances de un convenio general y un convenio sectorial. Esta ausencia genera falta de certeza durante el procedimiento negocial y sobretodo en el contenido de los convenios siendo que en la práctica los convenios contienen diversidad

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

de temas que ya se encuentran regulados en otras normas, involucran aspectos que exceden al ámbito negocial o muchas veces contienen aspectos que no corresponden a negociaciones sectoriales específicas sino a convenios de mayor envergadura.

25. Un aspecto no menor en el cual hay un margen de mejora es el riguroso cumplimiento de la norma por parte de los operadores. Así por ejemplo, durante la visita in situ, se pudo verificar inconsistencias en la aplicación de la norma. Un caso concreto (Ministerio de Hacienda), el artículo 6 de la Ley N° 508/1994 de la Negociación Colectiva en el Sector Público, dispone que la representación del Estado será ejercida por una comisión designada, según corresponda, por el Poder Ejecutivo, por el Poder Legislativo, por el Poder Judicial o por los órganos pertinentes de las entidades descentralizadas, empresas públicas, bancos oficiales, gobernaciones o municipalidades; sin embargo en algunos casos esta representación estuvo ejercida tan sólo por un Ministro de Estado que incluso fue designado por un Decreto o una resolución gubernamental.

26. Un vacío importante en el texto de la ley es el referido al acto administrativo que da vigencia al Convenio Colectivo. De acuerdo al Art. 10 de la Ley N° 508/1994 de la Negociación Colectiva en el Sector Público² se menciona que el Convenio Colectivo será “instrumentado” mediante el acto administrativo pertinente³. Sin embargo, no se precisa claramente cuál sería el acto que da vigencia al Convenio en sí mismo sea éste el registro, la aprobación, la homologación, etc. Al respecto cabe considerar lo dispuesto en el artículo 96 inciso m) de la Ley 1626/00 "De la Función Pública" que establece como atribución de la Secretaría de la Función Pública: homologar y registrar los reglamentos internos y los contratos colectivos de condiciones de trabajo, dentro de los organismos y entidades del Estado cuando ellos reúnan los requisitos de fondo y de forma para su validez.

² Artículo 10.- El acuerdo celebrado en el ámbito de la Administración Pública será instrumentado mediante el acto administrativo pertinente.

Instrumentado el acuerdo, el texto completo será remitido dentro de los cinco días al Ministerio de Justicia y Trabajo, para su registro y publicación dentro de los diez días de recibido.

³ Debe notarse que el término instrumentar no necesariamente puede ser interpretado como homologado.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

27. En suma, la legislación sobre relaciones colectivas de trabajo tiene aún un amplio margen de mejora pudiendo incorporarse otras figuras administrativas que la complementen, como por ejemplo el contenido de los convenios generales y sectoriales, la armonización de los convenios colectivos con las leyes nacionales, la consideración de la mediación como etapa del procedimiento negocial, la regulación de los sindicatos y su representación en el proceso negocial, entre otros.

B. Actores

28 En el Paraguay son varias las instituciones responsables de la gestión de las relaciones colectivas de trabajo. Una de ellas es el Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS) que desde Enero del 2014 es responsable del reconocimiento de los sindicatos en cumplimiento de la Ley N° 5.115/13. que crea el citado Ministerio. En ese sentido, y a efectos de este informe tiene entre uno de sus objetivos cumplir y hacer cumplir la legislación nacional, los contratos colectivos, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por nuestro país en materia de trabajo, empleo y seguridad social y vigilar su aplicación y cumplimiento; y fomentar relaciones laborales basadas en el diálogo y la cooperación entre los actores y en sus distintos niveles⁴.

⁴ Ley N° 5.115/13. que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Artículo 3°.- OBJETIVOS. Son objetivos principales del Ministerio, en el ámbito de su competencia entre otros, los siguientes:

1. Velar por la protección de los trabajadores y las trabajadoras en sus distintas dimensiones, garantizando el respeto de sus derechos, especialmente de quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.
2. Cumplir y hacer cumplir la legislación nacional, los contratos colectivos, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por nuestro país en materia de trabajo, empleo y seguridad social y vigilar su aplicación y cumplimiento.
3. Fomentar relaciones laborales basadas en el diálogo y la cooperación entre los actores y en sus distintos niveles.
4. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materias socio-laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral y del mercado de trabajo, diálogo social, en los conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

29. Otra entidad importante es la Secretaría de la Función Pública la misma que, a fines de este informe, tiene entre sus atribuciones homologar y registrar los reglamentos internos y los contratos colectivos de condiciones de trabajo, dentro de los organismos y entidades del Estado cuando ellos reúnan los requisitos de fondo y de forma para su validez.⁵ Para cumplir con esta atribución la Secretaría de la Función Pública en los últimos años ha venido prestando asistencia técnica a las entidades públicas, gremios, entre otros que han solicitado su participación para la redacción, elaboración, y verificación de los Convenios Colectivos de Trabajo para su posterior homologación.

30. El proceso de análisis, revisión y homologación del Instrumento (Contrato Colectivo) lo realiza la Secretaría de la Función Pública en todos los casos de las Instituciones de Estado, conforme a las normativas vigentes (art. 96 inc h) Ley N° 1626/2000 De la Función Pública)⁶. Adicionalmente, la Secretaría de la Función Pública cuenta con un mandato expreso emanado del Decreto N° 1100/14 Reglamentario de la Ley de Presupuesto 2014 que dispone la elaboración de un Modelo de Contrato Marco de Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo⁷.

31. Cabe señalar que para el ejercicio de estas competencias la Secretaría de la Función Pública ejerce su mandato en todas las entidades de la Administración Pública central, entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado. No obstante, existen algunos casos de entidades descentralizadas como la Municipalidad de Asunción, que han demandado la

⁵ Ley N° 1.626/00 de la Función Pública

Artículo 96.- Serán atribuciones de la Secretaría de la Función Pública: m) homologar y registrar los reglamentos internos y los contratos colectivos de condiciones de trabajo, dentro de los organismos y entidades del Estado cuando ellos reúnan los requisitos de fondo y de forma para su validez;

⁶ Artículo 96.- Serán atribuciones de la Secretaría de la Función Pública:

h) Proponer el sistema de clasificación y descripción de funciones de los cargos de los organismos y entidades del Estado y mantenerlos actualizados, así como el escalafón para funcionarios públicos;

⁷ Ley N° 1.626/00 de la Función Pública

Art. 73.- La Secretaría de la Función Pública en el presente ejercicio fiscal establecerá un modelo de Contrato Marco de Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo (CCCT) que servirá de guía para los pedidos de homologación que propongan los Organismos y Entidades del Estado.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

inconstitucionalidad de la ley 1626/2000 argumentando la inaplicabilidad de la norma, logrando sentencias de la Corte Suprema de Justicia que se encuentran en ejecución.

32. En relación a los sindicatos la Ley 1626/2000 “*De la Función Pública*” cuenta con un capítulo especial sobre el tema - Capítulo XVI “*De la Sindicalización*”- en cuyo artículo 111 establece un conjunto de procedimientos para la creación y registro de las organizaciones sindicales⁸. Por otro lado, las entidades públicas cuentan con la posibilidad de contar con la figura de representantes de los funcionarios (serían no sindicalizados) que de acuerdo al Código Laboral (art. 336 a 350), son funcionarios intermediarios para cualquier tipo de negociación entre ellos los Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo.

33. La creación de los sindicatos es libre y voluntaria y no requiere de ninguna autorización previa. Esta situación se verifica en cumplimiento del Art. 108 de la Ley 1626/00 y del Art. 283 del Código del Trabajo⁹. Las excepciones al derecho de sindicalización, están expresamente consideradas en la Constitución Nacional, y son los casos de las Fuerzas Armadas y Policiales¹⁰.

⁸ Artículo 111 de la Ley N° 1626/00.- A los fines de su inscripción, los sindicatos deberán presentar a la autoridad administrativa competente, en original o copia autenticada por escribano público, los siguientes recaudos:

- a) Acta constitutiva, original y copia autenticada;
- b) Ejemplar de los estatutos aprobados por la Asamblea;
- c) Nómina de los miembros fundadores y sus respectivas firmas; y,
- d) Nómina de los miembros de la Comisión Directiva, del organismo electoral y de fiscalización.

⁹ Artículo 108 de la Ley N° 1626/00.- Los funcionarios públicos tienen derecho a organizarse en sindicatos, sin necesidad de autorización previa.

Art. 283 del Código Laboral. La ley reconoce a los trabajadores y empleadores sin distinción de sexo o nacionalidad y sin necesidad de autorización previa el derecho de constituir libremente organizaciones que tengan por objeto el estudio, la defensa, el fomento y la protección de los intereses profesionales, así como el mejoramiento social, económico, cultural y moral de los asociados.

El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los funcionarios y trabajadores del sector público, conforme a lo dispuesto por el artículo 2 de este Código.

¹⁰ Artículo 96 - DE LA LIBERTAD SINDICAL

“...Todos los trabajadores públicos y privados tienen derecho a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa. Quedan exceptuados de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Policiales. Los empleadores gozan de igual libertad de organización. Nadie puede ser obligado a pertenecer a un sindicato.

Para el reconocimiento de un sindicato, bastará con la inscripción del mismo en el órgano administrativo competente.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

34. Es importante mencionar que en el Paraguay no existe una central sindical que agrupe a todos los sindicatos¹¹. Asimismo, en cada institución las entidades tienen uno o varios sindicatos aunque hay instituciones que no lo tienen. Así por ejemplo, en la Industria Nacional de Cemento existen 14 sindicatos. Asimismo, existen agrupaciones sindicales por ramo de actividad (Sindicato de Ingenieros, Sindicato de Estudiantes Universitarios, Sindicatos de Periodistas del Paraguay, etc.). En ese sentido, cabe considerar en una eventual modificación normativa el concepto jurídico de “parte” que refiere a la representación unificada de la variedad sindical existente en el país.

35. De acuerdo al cuestionario de autoevaluación, los sindicatos en el Paraguay, centran sus actividades principalmente en los procesos de negociación colectiva aunque no se descarta que algunos de ellos cuenten con otras labores de proyección social para sus afiliados.

36. En relación a la forma de afiliación, en el Paraguay se realiza de forma libre y voluntaria. El porcentaje de afiliados en los sindicatos normalmente oscilan entre el 70% a 80 % del total de funcionarios de cada entidad y las cotizaciones están fijadas expresamente en los Estatutos de cada gremio, de hecho el mayor número de sindicatos en Paraguay se encuentran en el sector público. En el mismo sentido, la desafiliación de un sindicato está solamente sujeta a los Estatutos de cada sindicato y una vez desafiliado el trabajador puede volver a inscribirse en otro sindicato. De acuerdo al Cuestionario de Autoevaluación podrían también encontrarse casos de funcionarios afiliados a más de un sindicato, puesto que históricamente ha existido mucho descontrol por parte del Ministerio de Justicia y Trabajo.

37. Es importante mencionar que de acuerdo a las normas los beneficios obtenidos en los Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo también son participes los funcionarios

En la elección de las autoridades y en el funcionamiento de los sindicatos se observarán las prácticas democráticas establecidas en la ley, la cual garantizará también la estabilidad del dirigente sindical...”

¹¹ La Confederación Nacional de Funcionarios y Empleados Estatales (CONFEE) pretendió ser aglutinador de los gremios en el sector público pero carece de tal fuerza y liderazgo.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

no afiliados al sindicato. A modo de referencia, se menciona la Ley N° 508/94 en su Artículo 11.: “...El contenido de un Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo beneficia igualmente a los funcionarios y empleados de la institución afectada no asociadas al sindicato negociador...”

38. De la revisión normativa, de los contratos colectivos de condiciones laborales, así como de las conversaciones sostenidas con los funcionarios del gobierno paraguayo, durante la visita in situ al país, se pudo constatar que existen imprecisiones al momento de ejecutarse las competencias entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) principalmente en las referidas a analizar, revisar y homologar los Convenios Colectivos de Trabajo. En ese sentido, se pudo verificar que los operadores de las normas no necesariamente cumplen con las prescripciones normativas existiendo cierta imprecisión jurídica sobre el rol de ambas entidades. En ese sentido queda un amplio margen de difusión y capacitación sobre los alcances de la Ley 1626/2000 que claramente entrega la competencia de análisis, revisión y homologación de los Contratos Colectivos de Condiciones Laborales de las entidades públicas a la Secretaría de la Función Pública.

39. En ese mismo sentido, y en aras de cumplir con el mandato normativo y elaborar un Convenio Marco aplicable a todas las entidades debe especificarse claramente cuál será el rol de ambas entidades tanto a nivel general como sectorial a fin de evitar confusiones que ponen en riesgo la vigencia y aplicación de los Contratos Colectivos de Condiciones Laborales.

40. Un aspecto importante que fue verificado durante la visita in situ es la ausencia de involucramiento del Ministerio de Hacienda en los procesos de negociación y homologación de los Contratos Colectivos de Condiciones Laborales. Sucede que en estos Contratos Colectivos se negocian diversos aspectos que están relacionados con la modificación de condiciones de trabajo (horas extras, salarios, permisos, bonificaciones, etc), las que por su propia naturaleza se traducen en modificaciones o impactos

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

presupuestales siendo necesario que el ente rector en materia presupuestal participe activamente.

Además de ello, la participación del Ministerio de Hacienda permitiría a la Secretaría de la Función Pública contar con mayores elementos de evaluación al momento de revisar, analizar y homologar los Contratos Colectivos de Condiciones Laborales lo cual sin duda redundaría en su mejor aplicación y beneficio para los trabajadores dentro de los marcos presupuestales del Estado Paraguayo.

41. Evidentemente una mayor delimitación de competencias entre la Secretaría de la Función Pública y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como la participación del Ministerio de Hacienda se conseguiría con un fortalecimiento de los canales de coordinación institucional entre entidades, para lo cual se necesitaría potenciar el rol de la Secretaría de la Función Pública como entidad rectora y líder del sector público, así como unas modificaciones normativas que aseguren la participación de estas entidades, así como de otras en el caso que así se amerite.

42. Otro elemento verificado durante la visita in situ es que solo se encuentran debidamente registrados cuarenta y cuatro (44) Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo del sector público en la Secretaría de la Función Pública existiendo más de una centena de entidades en todo el sector bajo competencia de la SFP. Esta situación permite inferir que hay un gran número de Contratos Colectivos de Condiciones Laborales que no se encuentran registrados o que simplemente se han celebrado dentro de las entidades públicas sin la revisión, asesoramiento ni homologación de la Secretaría de la Función Pública. En ese marco, se hace evidente la necesidad de fortalecer a la entidad para el mejor ejercicio de sus competencias en relación a los procesos de negociación colectiva en el sector público. Esto necesariamente implica garantizar las condiciones de trabajo del personal, asegurar su permanente capacitación, recursos, difusión y capacitación de las normas, entre otros.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

43. Concluyendo, sobre este eje analítico, existe un espacio de acción orientada al fortalecimiento de los conocimientos sobre normas, estrategias de negociación y otros de todos los actores -principalmente estatales y sindicales- en aras a generar contratos colectivos de condiciones laborales que satisfagan a todas las partes y se desarrollen con fluidez y clima cooperativo. Esta situación se verificó luego que los expertos participaran en una reunión promovida por la Secretaría de la Función Pública, con los representantes de diversos sindicatos paraguayos, en los que era evidente la existencia de diversos puntos de vista y pareceres sobre el papel de las autoridades en los procesos de negociación colectiva, alcances de la ley, representatividad de los sindicatos, entre otros.

44. Finalmente, haciendo una apreciación general de los actores es posible señalar que existe una disposición, de la Secretaría de la Función Pública, para mantener relaciones armónicas y constructivas con los sectores sindicales tal como se apreció en la Mesa de Trabajo realizada durante la visita in situ. Esto ayuda a resolver situaciones conflictivas que siempre se originan en cualquier proceso de negociación colectiva sobre todo en un escenario en el que hay naturales desconfianzas de los representantes sindicales, producto de la desconfianza e incumplimiento de anteriores Contratos Colectivos de Condiciones Laborales por anteriores administraciones, injerencia política, entre otras razones.

C. Procedimiento Negocial

45. De acuerdo al cuestionario de autoevaluación y la revisión normativa el proceso de negociación colectiva, se origina luego de una solicitud expresa planteada por un sindicato pudiendo argüir una consulta, vulnerabilidad de algún derecho, mejoramiento de la calidad del servicio, consolidación de beneficios sociales sean estos económicos o no, o de decisiones tomadas por las entidades públicas, entre otros.

A partir de ahí el Estado se organiza a través de una comisión designada por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo o Poder Judicial según corresponda o por los órganos pertinentes de las entidades descentralizadas, empresas públicas, bancos oficiales,

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

gobiernos o municipalidades. Por su parte la representación de los servidores es ejercida por las organizaciones gremiales o federaciones con personería para tal fin.¹²

De arribarse a un acuerdo las partes deben sentar sus detalles en un acta que será instrumentada mediante un acto administrativo y remitido al Ministerio de Justicia y Trabajo para su registro y homologación dentro de los diez días de recibido. Como se vio anteriormente, en los procesos de negociación colectiva en el sector público la Secretaría de la Función Pública juega un rol importante al ser responsable de revisar, analizar y homologar los Contratos Colectivos de Condiciones Laborales. Cabe mencionar que de acuerdo a la ley 1626/00 es posible optar por un árbitro que dirima los posibles desacuerdos que existan en el procedimiento negocial.

46. Para la solución de posibles conflictos en el ámbito jurisdiccional el Tribunal de Cuentas es la instancia decisoria. No obstante, de forma extralegal, se han dado casos de mediaciones con funcionarios externos de otras entidades o del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Para tal fin, la Secretaría de la Función Pública ha impartido capacitaciones específicas dirigidas exclusivamente a funcionarios públicos, por medio del INAPP, en Mediación Alternativa de Conflictos. Sobre el particular debe advertirse que normativamente la mediación no está reconocida legalmente por lo que existe una ventana de oportunidad para mejorar las normas a fin de dar al sistema de negociación colectiva en Paraguay mayores oportunidades de solución de los conflictos en general sin necesidad de llegar al arbitraje o a soluciones de naturaleza judicial.

47. Una característica específica de las relaciones colectivas de trabajo en Paraguay es la negociación individual a nivel de cada entidad no existiendo procesos que hayan involucrado a sectores generales o a toda la administración pública. No obstante, tal como se afirmó en los párrafos anteriores, recientemente se emitió un mandato presidencial que ha dado lugar al análisis de Convenio Marco para todas las entidades públicas que estaría a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

¹² Artículo 6 ley 1626/00

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

48. A raíz del Decreto N° 1100/14 la Secretaría de la Función Pública posee la atribución de homologar un Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo Marco, a fin de que sea aplicable de manera equitativa a todas las Institución Públicas, y reducir inequidades o tratos diferenciados entre las entidades públicas. Si bien la actual administración no ha homologado ningún contrato colectivo en el pasado se realizaron 44 homologaciones, siendo en algunos casos sólo de carácter parcial.

49. Es importante mencionar que las homologaciones parciales no cuentan con una base legal explícita que las reconozca; no obstante, de acuerdo a las autoridades paraguayas esta es una práctica de los últimos años que adoptaron administraciones anteriores justificándose en la necesidad de dar viabilidad a los acuerdos de los Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo que principalmente no estaban al inicio condicionados presupuestalmente.

50. Una característica importante del procedimiento negocial es que cualquier tratativa salarial o económica debe necesariamente estar sujeta a la Ley de Presupuesto¹³. En la práctica la mayor parte de los Contratos Colectivos de Condiciones Laborales están centrados en cuestiones de esta naturaleza, sin embargo, el Ministerio de Hacienda no se involucra en el procedimiento generándose muchas veces pedidos o acuerdos que no se implementan o tiene dificultad de implementarse por falta de presupuesto. En ese sentido, y considerando la información obtenida en la visita in situ, se pudo constatar que la concreción de los convenios en muchos casos depende de la capacidad e influencia política de las instituciones y de sus directivos lo cual genera en la mayoría de los casos inequidades salariales entre Organismos y Entidades del Estado que no necesariamente se ajustan al Presupuesto General de la nación.

D. Contenido de Convenios.

¹³ Ley N° 1626/00 Art. 5. ...Las tratativas salariales o económicas deberán sujetarse a la Ley de Presupuesto.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

51. Como se mencionó en las primeras secciones de este informe la Ley 508/94 estableció taxativamente las materias que no son posibles de ser discutidas en una negociación colectiva en su artículo 4:

Artículo 4°.- No serán objeto de negociación colectiva las cuestiones relativas a:

- a) Estructura y organización de los organismos que componen la Administración Pública;*
- b) Las facultades de dirección, administración y fiscalización del Estado;*
- c) El principio de idoneidad como requisito para el ingreso y la promoción en la carrera administrativa; y,*
- d) Los rubros no previstos en el Presupuesto General de la Nación.*

52. Esta redacción abre las posibilidades de negociación a amplios ámbitos siendo los más frecuentes los relacionados con la Gestión de Recursos Humanos, Presupuestarios, Seguridad, Capacitación, Derechos y Obligaciones de los funcionarios, mecanismos de utilización de recursos o herramientas, entre otras materias.

53. Además de ello, y dada la disparidad de sindicatos que existen en las diferentes entidades se ha establecido el principio de que los beneficios obtenidos en los procesos de negociación de los Contratos Colectivos de Condiciones Laborales son extensibles a todo el personal de la entidad se encuentren estos afiliados o no a un sindicato, pudiendo ser funcionarios permanentes, contratados y comisionados inclusive en aplicación de principio jurídico del “erga omnes”¹⁴.

54. De acuerdo a lo advertido en la visita in situ, no existen criterios unificados para precisar la vigencia de los Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo, existiendo disparidad en este aspecto, advirtiéndose Contratos Colectivos con plazo determinado, otros con cláusulas de renovación específicas y otros sin plazo. Esta situación, además de traer problemas de aplicación de los convenios, ha generado numerosas controversias e

¹⁴ Ley N° 508/94 en su Artículo 11 establece: El contenido de un Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo beneficia igualmente a los funcionarios y empleados de la institución afectada no asociadas al sindicato negociador.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

interpretaciones en torno a los “derechos adquiridos” a través de los Contratos Colectivos de Condiciones Laborales y su vigencia, no existiendo aún un criterio para resolverlos.

55. Del análisis realizado de varios de los diferentes Contratos Colectivos de Condiciones Laborales, es posible advertir que existe imprecisión sobre los contenidos generales aplicables para todos los Contratos Colectivos de Condiciones laborales, aplicables a los diferentes sectores o ramos y el contenido para los Contratos Colectivos de Condiciones Laborales aplicables a cada una de las entidades en particular.

56. Esta situación ha generado una amplia disparidad de formas, redacciones y contenidos - sobre todo en aspectos que están relacionados a salarios y de beneficios laborales- que en muchos casos rebasan los aspectos considerados como negociables en la ley o que duplican prescripciones de las leyes laborales especiales. El resultado es un proceso de negociación desordenado y una disparidad en las condiciones laborales de los funcionarios públicos que es urgente ordenar, a fin de dar coherencia a todo el sistema de recursos humanos en el sector público paraguayo.

57. Además de ello, la indefinición y ausencia de precisión de estos contenidos mínimos trae consigo problemas al momento de realizar las homologaciones, que es una tarea de la Secretaría de la Función Pública, en la medida que se encuentra con Contratos Colectivos de Condiciones Laborales diferentes en cada entidad, que otorgan beneficios distintos a trabajadores que realizan el mismo trabajo, situación que se agrava aún más si existen instituciones que tienen un mayor margen de manejo presupuestal que otras, esto sucede en aquellas generadoras de sus propios recursos (Fuente de Financiamiento 30: Recursos Institucionales).

58. Esta disparidad ha generado – de acuerdo a información obtenida de la Secretaría de la Función Pública- disparidad de criterios con relación al concepto de “Derecho Adquirido” y su aplicación generándose inequidades en relación a las políticas salariales y beneficios de los trabajadores.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

59. Asimismo, ha sido posible advertir imprecisiones en relación a las obligaciones y el objeto del Contrato Colectivo de Condiciones Laborales. Así por ejemplo, en el Convenio Colectivo de la Industria Nacional del Cemento (INC) se menciona claramente que el objeto es mejorar la productividad de la empresa y a partir de ahí se enumeran una serie de acuerdos de mejora remunerativa y de condiciones laborales, no existiendo una clara relación entre ambos elementos. Sin embargo, es importante mencionar que el objetivo por si mismo resulta positivo en la medida que genera relaciones de reciprocidad entre los trabajadores y las entidades públicas que a través de la negociación colectiva, pueden asegurar una mejora en la prestación de los servicios públicos y a la vez mejores condiciones para los trabajadores, principalmente en materia de bienestar económico.

60. Otro aspecto verificable en los textos de los Contratos Colectivos de Condiciones Laborales es que se confunden materias negociables con materias no negociables como por ejemplo la organización estatal, la organización sindical, entre otros, lo cual genera problemas al momento de la implementación de los acuerdos. Así, y considerando estos dos ejemplos, no es posible modificar la organización estatal a través de un proceso de negociación colectiva en la medida que esto se realiza a través de decisiones políticas que se materializan en normas positivas que son de entera responsabilidad de las autoridades políticas; del mismo modo, por principio, las organizaciones sindicales tienen autonomía en relación a las autoridades públicas, en esa medida no queda claro cómo la forma de organización de un sindicato ni sus reglas de funcionamiento pueda ser objeto de un acuerdo o negociación en el que sean parte las autoridades estatales.

61. Por último, es posible advertir una mezcla en los contenidos con acuerdos remunerativos y no remunerativos que por lo general no tienen un análisis económico o presupuestal que asegure su implementación. Esta situación refuerza la necesidad de la participación de expertos presupuestales de otras entidades como el Ministerio de Hacienda que permitan una mejor orientación de los procesos de negociación colectiva.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

Breve descripción del régimen de negociación colectiva del personal civil dependiente del Poder Ejecutivo Nacional de Argentina

El régimen de negociación colectiva para el personal civil de la Administración Pública Nacional (A.P.N.) dependiente del P.E.N) fue establecido por la Ley N° 24.185 de 1992 y reglamentado por el Decreto N° 447/1993 en cumplimiento pleno de lo prescripto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (1994). Se satisface con ello las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) formalizadas por los Convenios Nros. 87, 98, 151 y 154 y ratificados por la Argentina mediante las respectivas Leyes.

Cabe citar que los docentes nacionales cuentan con su propia Ley de Negociación Colectiva (N° 23.929/1991), al igual que el personal de las Universidades Nacionales (N° 24.447/1994) y el personal del Congreso Nacional (N° 24.600/1995).

El régimen de la citada Ley N° 24.185 se aplica a todo el personal civil dependiente laboralmente de la Administración Pública Nacional (artículo 1°), quedando vedada, desde 1992, la aplicación del régimen de negociación colectiva del ámbito privado establecido desde 1953 por la Ley N° 14.250.

Parte de los empleados públicos nacionales se rige por la Ley de Contrato de Trabajo (N° 20.744) y parte por la Ley de Regulación del Empleo Público Nacional (N° 25.164), ambas leyes actúan como mínimo de derechos y obligaciones no negociables (a guisa de orden público laboral).

Entre las principales características del mencionado régimen de la Ley N° 24.185 pueden mencionarse las siguientes:

- a) Se negocia solo entre DOS (2) partes: el Estado en su carácter de empleador, y, la parte gremial en su carácter de representante de los trabajadores organizados.
- b) La parte estatal se integra, en las negociaciones generales, por el titular del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS y de la SECRETARÍA DE GESTIÓN Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA (ex Función/Gestión Pública) de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. En el supuesto que se negociara sectorialmente se integra el titular del Ministerio o de la Entidad Descentralizada cuyo personal quedara alcanzado.
- c) La parte gremial compone UNA (1) única voluntad por el libre acuerdo de la o las entidades gremiales con ámbito de afiliación respectiva. En caso de desacuerdo entre ellas, prima la voluntad de la(s) entidad(es) que cuente(n) con la mayor cantidad de afiliados que pagan su cuota sindical. Las entidades sindicales con facultad de firmar convenios colectivos son aquellas que además de inscriptas en el registro a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, cuentan con personería gremial conforme a una Ley específica N° 23.551. En las negociaciones generales solo participan la UNIÓN DEL PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN (U.P.C.N.) y la ASOCIACIÓN TRABAJADORES DEL ESTADO (A.T.E) por ser las dos únicas con ámbito de representación nacional.
- d) Las negociaciones pueden abarcar a todo el ámbito personal e institucional de la Administración Pública Nacional (negociación general) o de un colectivo de trabajadores (negociación sectorial). En cada caso se constituye una Comisión Negociadora.
- e) Se puede negociar todas las materias que integran las condiciones de trabajo, incluso las que contiene efectos económico-financieros, en este caso sujeto a las previsiones de las Ley Aprobatoria del Presupuesto Nacional del Ejercicio Anual correspondiente. No se puede negociar, en cambio, las facultades de organización y dirección del Estado ni el principio de idoneidad para el ingreso y promoción en la carrera funcionaria (el cual tiene raigambre constitucional);
- f) El Convenio Colectivo de Trabajo General o Convenio Marco tiene preeminencia sobre cualquier Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial. Este último es válido y sólo es aprobado en tanto no se oponga o contradiga al referido Convenio General.
- g) El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL actúa como órgano de aplicación de la ley comentada pero no es parte de la negociación. Preside y convoca a las reuniones, facilita el diálogo, puede en caso de severo bloqueo proponer alternativas y vela por la aplicación del principio de buena fe en toda negociación. Este principio comporta deberes y obligaciones precisadas en el artículo 9° bajo penalidades que el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL puede aplicar a las partes.
- h) Cada parte es libre de invitar a la otra a negociar proponiendo el temario o asuntos a tratar. Aceptada la invitación, el Ministerio de Trabajo constituye formalmente la Comisión Negociadora la que funciona dictando sus propias reglas de diálogo e intercambio.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

- i) Se aplica el principio de ultra actividad por el cual subsiste lo pactado más allá de la vigencia de un Convenio y hasta tanto se dicte uno nuevo.
- j) Las cláusulas de un Convenio son “erga omnes”, es decir de aplicación a todos los trabajadores del sector, estén o no afiliados sindicalmente.
- k) Acordado un texto, el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL lo remite al PODER EJECUTIVO NACIONAL para que lo instrumente y de estar conforme, lo efectúa por Decreto en un plazo de TREINTA (30) días hábiles de recibido. El acuerdo rige a partir del día siguiente a su publicación en el BOLETIN OFICIAL.
- l) En caso de conflicto o falta de acuerdo entre las partes, se puede instar a la conciliación obligatoria, la autorregulación o la mediación.

A la fecha se han firmado DOS (2) Convenio Colectivos de Trabajo General para la Administración Publica Nacional: el primero en 1998 (Decreto N° 66/99) y el actualmente vigente en el 2005 (Decreto N° 214/2006). Comprende a 116.038 trabajadores de la Planta Permanente, de la Planta Transitoria o Contratado laboralmente a término fijo de todos los Ministerios (incluida la PRESIDENCIA DE LA NACION) y de buena parte de las entidades descentralizadas. Se han acordado y están vigentes OCHO (8) Convenios Colectivos de Trabajo Sectoriales que alcanzan a 73.223 empleados y se encuentra en avanzado estado de negociación otros TRES (3) para más de 25.000 trabajadores.

En el Convenio Colectivo de Trabajo General se define el ámbito personal, institucional y geográfico de aplicación, su vigencia, las materias que se pueden negociar sectorialmente, las condiciones o impedimentos para el ingreso a la función pública, los principios y valores éticos que lo ordenan, las condiciones para adquirir la estabilidad en el empleo, las obligaciones, derechos, deberes y prohibiciones de las partes signatarias, las causales de egreso o cese de la relación de empleo, la asignación de funciones y movilidad del personal, la jornada laboral y demás modalidades operativas del trabajo, el régimen de licencias, justificaciones y franquicias, los principios de la carrera del personal permanente (ingreso, concursos, calificación del desempeño, capacitación), los mecanismos para la solución de conflictos colectivos laborales, condiciones y medio ambiente de trabajo y del aseguramiento del principio de igualdad de oportunidades y trato.

Finalmente se constituye y regula el funcionamiento de CUATRO (4) Comisiones Paritarias para la interpretación y monitoreo de la aplicación del Convenio, de la Capacitación y su financiamiento, y del monitoreo de las referidas condiciones de Medio Ambiente Laboral y de la Igualdad de Oportunidades y de Trato.

Los Convenios Colectivos Sectoriales contienen las Categorías y Agrupamientos Escalafonarios del personal, los requisitos mínimos para ingresar y/o promover a ellas, la regulación de los concursos, de la carrera administrativa, y su progreso horizontal y vertical (ascensos) y el acceso a las jefaturas, el régimen específico de capacitación y desarrollo, del de la evaluación del desempeño anual y el régimen retributivo y salarial así como cláusulas del Convenio Colectivo de Trabajo General adaptadas a la prestación específica de los servicios del colectivo laboral sectorial. También se establece una Comisión Paritaria para la interpretación y seguimiento del Convenio.

Gestión de Remuneraciones en el Sector Público Paraguayo¹⁵

62. La gestión de las remuneraciones en Paraguay no cuenta con una regulación expresa que la abarque en su integridad (Como una Ley de Salarios Públicos). No obstante, es posible encontrar diversas disposiciones que establecen determinados parámetros de gestión.

Entre estos tenemos a la Constitución Nacional que en su artículo 105 establece la prohibición de percibir doble remuneración en el sector público¹⁶ reglamentada por la Ley No. 700/96, la Ley 1626/00 (Art.61) las leyes de presupuesto que establecen diversas disposiciones remuneratorias, diversos decretos como el N° 1100/2014 que reglamenta la ley N° 5142/14 que dispone el Presupuesto General de la Nación donde es posible encontrar disposiciones para el reingreso excepcional de jubilados y a ocupar distintos cargos en distintas instituciones; el Decreto N° 1560/14 por el cual se establecen lineamientos generales y montos globales para los procesos de programación, formulación y presentación de los anteproyectos de presupuestos institucionales como marco de referencia para la elaboración del proyecto de Presupuesto General de la Nación correspondiente al ejercicio fiscal 2015 y para la programación del presupuesto plurianual 2015-2017. Otras normas que facultan a la Secretaría de la Función Pública a realizar excepciones a la doble remuneración como por ejemplo el Decreto N° 223/08 por el cual se establecen las condiciones procedimientos y competencia para la excepción de la doble remuneración a los funcionarios contratados del sector público; la Resolución SFP N° 13/14 por la cual se establecen los requerimientos y procedimientos internos en la

¹⁵ Durante la visita in situ, se contó con la presentación del Ministro Secretario de la Función Pública Humberto Peralta sobre la nueva matriz salarial aplicable para el año 2015 que resuelve varias de las observaciones y hallazgos contenidos en este informe. Asimismo, por razones de agenda no fue posible sostener reuniones con otros funcionarios responsables del tema por lo que las recomendaciones se circunscriben a las respuestas del Cuestionario de Autoanálisis entregado para la elaboración de este informe.

¹⁶ Constitución Nacional Artículo 105. De la prohibición de doble remuneración: “...Ninguna persona podrá percibir como funcionario o empleado público, más de un sueldo o remuneración simultáneamente, con excepción de los que provengan del ejercicio de la docencia...”

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

Secretaría de la Función Pública para la Inclusión en la tabla de excepciones de la doble remuneración a los funcionarios permanentes y contratados del sector público.

63. Asimismo, es importante mencionar que en el proyecto de Ley de Presupuesto 2015 se han incluido lineamientos para establecer una nueva matriz salarial para el sector público aplicable para las instituciones de la administración central del Poder Ejecutivo. Cabe mencionarse que durante los días de la visita in situ esta nueva matriz salarial se encontraba en discusión entre los funcionarios de la Secretaría de la Función Pública y los parlamentarios.

64. Institucionalmente el Ministerio de Hacienda (MH) es el responsable de todo lo relacionado con el manejo de los recursos estatales incluidas las remuneraciones, para tal fin es el responsable de elaborar el proyecto de Ley de Presupuesto Anual y de su Decreto Reglamentario en el que se incluyen diversas normas que están relacionadas con el manejo de las remuneraciones en la administración pública. No obstante, en relación a la administración pública la Secretaría de la Función Pública es la responsable de proponer el sistema de clasificación y descripción de funciones de los cargos de los organismos y entidades del Estado y mantenerlos actualizados, así como el escalafón para funcionarios públicos en cumplimiento del artículo 96 de la ley 1626/00, así como por mandato del artículo 36 debe emitir dictamen previo sobre la propuesta elaborada por el MH.

65. En relación a las fuentes de financiamiento, en el Poder Ejecutivo, existen presupuestos de Instituciones que dependen de la Presidencia de la República (son llamadas Sub Unidad de Administración y Finanzas); otras Instituciones que cuyo financiamiento depende de las transferencias del Estado; y otras entidades que generan sus propios recursos como son las Entidades Autónomas y Autárquicas, que igualmente deben rendir cuentas de la ejecución del mismo a través de un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) administrado por el Ministerio de Hacienda.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

66. Operativamente el Sistema Remunerativo paraguayo se organiza a nivel de cada entidad en relación al presupuesto que posee abarcando además de otros ámbitos, a los funcionarios públicos nombrados y contratados en 7 niveles jerárquicos desde superiores hasta inferiores con los prefijos desde la A hasta la G el cual es ajustado conforme a la Estructura Orgánica de cada Institución, con bastante inequidades internas y externas de acuerdo a lo sostenido en el cuestionario de autoevaluación. Todo esto constituye el denominado “Anexo de Personal de la Ley de Presupuesto general de la Nación”.

67. A fines de precisar las remuneraciones en el sector público del Paraguay se toma en cuenta el Anexo de Personal del Presupuesto, en base a las funciones que cumplen y se encuentran establecidas en la estructura orgánica de la Institución. En ese sentido, todos los funcionarios poseen un salario base de la cual se desprenden otras remuneraciones accesorias que son abonadas conforme a un criterio ya sea del ejercicio de la función, de horas de trabajo, de capacitación, de esfuerzo, como son las remuneraciones adicionales, extraordinarias, complementarias, entre otras. Estos adicionales están regulados a través del Decreto 1100/14 que reglamenta el Presupuesto General de la Nación, y que establece expresamente el tope de porcentaje de las bonificaciones, en donde el salario sirve de base para establecer estos porcentajes y remuneraciones que complementan el salario.

No obstante, y de acuerdo a lo expresado en el Cuestionario de Autoevaluación, por lo menos dos tercios del total están conformados por complementos salariales y sólo un tercio por el salario base y existe una gran inequidad salarial en términos comparativos entre instituciones. Además de ello, existe una alta ingerencia del Legislativo en la discusión de las modificatorias escalafonarias y de distribución salarial, lo cual genera amplios márgenes de discreción que se reflejan en desórdenes e inequidades en la administración pública paraguaya

68. Es importante mencionar que en el Paraguay no existe indexación o incremento salarial por el alza del costo de vida. No obstante, como una práctica informal de los últimos años, se toma como referencia el incremento al salario mínimo del sector privado

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

para confeccionar los presupuestos salariales del sector público en el siguiente ejercicio fiscal.

69. Debe mencionarse que actualmente, la tabla de remuneraciones y asignaciones confeccionada por el Ministerio de Hacienda y el anexo de personal, contempla distintas categorías presupuestarias con montos variables para puestos que cumplen la misma función. Esta situación demuestra inequidades que se pudieron evidenciar luego de un sinceramiento de las planillas públicas y de una publicación de las mismas gracias a un esfuerzo de la Secretaría de la Función Pública por ordenar este aspecto de la gestión de recursos humanos conforme al mandato de la Ley N° 5189/14 "Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay.

70. Un aspecto importante es la relación entre el desempeño laboral con la remuneración que se aplica a través de la Evaluación del Desempeño conforme a la Ley N° 1626/00 que permite detectar desempeño en las funciones y en consecuencia, otorgar aumento en mejoras salariales adicionales (Bonificaciones) o capacitaciones para el mejor desempeño de la Institución. Sobre el particular debe mencionarse que durante a visita in situ no se recabó mayor información respecto a la aplicación de esta norma y de su operabilidad práctica.

71. Adicionalmente el artículo 25 del Decreto N° 1100/14 establece la posibilidad de otorgar bonificaciones por responsabilidad en el cargo bonificaciones por gestión administrativa, bonificaciones por gestión presupuestaria y bonificaciones o gratificaciones ocasionales; todas ellas otorgadas de acuerdo a un criterio discrecional y de disponibilidad presupuestal. Es importante mencionar que de acuerdo a la información recabada durante la visita in situ -ante la falta de disponibilidad presupuestal para premiar a sus funcionarios- han optado por otro tipo de incentivos o compensaciones como por ejemplo reconocimientos públicos, compensación de días libres por trabajo en días inhábiles, capacitaciones específicas, entre otros.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

72. Finalmente, debe mencionarse que de acuerdo a la información obtenida en la visita in situ, no existen sistemas remunerativos diferenciados para la alta gerencia estatal en la que se reflejen el desempeño, cumplimiento de metas, entre otros aspectos. Sin embargo, si es posible identificar remuneraciones diferenciadas para labores de alta especialización dirigidas a áreas propias de la gestión financiera y administrativa a través de las Bonificaciones por Gestión Administrativa, Bonificaciones por Gestión Presupuestaria reconocidas en el artículo 25 del Decreto N° 1100/14.

Informe sobre Paraguay: "Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales"

Breve descripción del Sistema de Remuneraciones chileno

El Sistema de Remuneraciones de Chile, más representativo del ámbito público, corresponde al de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa, y regulado por el Art. 94 del Decreto con Fuerza de Ley N°29, de 2005, que "Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°18.834 sobre Estatuto Administrativo" y en sus normas complementarias. El citado Decreto con Fuerza de Ley N°29, señala que es derecho de los funcionarios percibir las remuneraciones y demás asignaciones adicionales que establezca la ley, en forma regular y completa.

En ese sentido, a través del Decreto Ley N°249, de 1974, que "Fija Escala Única de Sueldos para el Personal que señala", se crearon 32 grados aplicables a las entidades del sector público chileno, cada uno con su respectivo sueldo base. Dicha norma establece, además, que se podrán recibir remuneraciones adicionales por conceptos como antigüedad, zona, gastos de movilización, gastos por pérdida de caja, viático, colación, cambio de residencia, asignación familiar, asignación por trabajos nocturnos o en días festivos y asignación de movilización establecida.

Por otra parte, el Decreto Ley N° 1.770, de 1977, concede una asignación de responsabilidad superior, para los funcionarios, que ocupen cargos de Autoridades de Gobierno, Jefes Superiores de Servicios y Directivos Superiores, equivalente a un 40% del sueldo base. En tanto, la Ley N°19.185, publicada en el diario oficial el 12 de diciembre de 1992, reemplaza la asignación profesional, dispuesta por el Decreto Ley N°479, de 1974, y otorga, además, una asignación denominada sustitutiva, siendo ambas de montos fijos, cuya cantidad depende del grado de la escala única de sueldos asignado al funcionario.

A su vez, el Decreto Ley N°3.501, de 1980, y las Leyes N°s 18.566 y 18.675, publicadas el 30 de octubre de 1986 y el 07 de diciembre de 1987, respectivamente, otorgan incrementos y bonificaciones destinadas a mantener las remuneraciones líquidas.

A fines de la década de los noventa, con la dictación de la Ley N°19.553, publicada el 4 de febrero de 1998, se introduce una "Asignación de Modernización", que instaura un nuevo esquema de remuneraciones asociadas al desempeño, normas que han sido modificadas e incrementadas por las leyes N°s 19.882 y 20.212. Esta asignación se paga trimestralmente y está integrada por los siguientes componentes:

- a) Componente Base: De un 15% del sueldo base; de la asignación sustitutiva, de la asignación de responsabilidad superior y de la asignación profesional, cuando corresponda
- b) Incremento por Desempeño Institucional: se concede por la ejecución eficiente y eficaz por parte de los Servicios, de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) Este concepto da derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento del 7.6% de las remuneraciones señaladas en la letra anterior, siempre que la institución haya alcanzado un cumplimiento igual o superior al 90%. Si dicho grado de cumplimiento fuere igual o superior a un 75% e inferior al 90%, el porcentaje será de un 3.8%.
- c) Incremento por Desempeño Colectivo: es concedido a los funcionarios que se desempeñen en equipos, unidades o áreas de trabajo, en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas para cada uno de ellos, dando derecho a los funcionarios a percibir un incremento del 8% de las remuneraciones antes citadas, cuando el nivel de cumplimiento de las metas de gestión prefijadas, sea igual o superior al 90%, y de un 4%, si dicho nivel fuere inferior al 90%, pero igual o superior al 75%.

Durante el año 2003, se publica la Ley N°19.863, que incorpora una Asignación de Dirección Superior, destinada al Presidente de la República, los Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes y Jefes Superiores de los Servicios Públicos, a que se refiere el Título II del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2001, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Dicha asignación es de hasta un 150% de las remuneraciones de carácter permanente, dependiendo del desempeño de los cargos antes señalados.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

Otro punto interesante de destacar, es la dictación de la Ley N°19.882, publicada el 23 de junio de 2003, que "Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que Indica", y crea la Dirección Nacional del Servicio Civil, la cual tiene por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado, y conjuntamente con ello se incorpora el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), cuyo objetivo es dotar a las instituciones del gobierno central –a través de concursos públicos y transparentes– de directivos, de primer y segundo nivel jerárquico.

La citada ley, otorga una Asignación de Alta Dirección Pública, destinada a los altos directivos públicos que desempeñan cargos que forman parte SADP antes citado, siendo incompatible con la asignación de dirección superior. Se establece, además, una asignación por funciones críticas, con un cupo máximo de beneficiarios, destinada al personal que desempeña funciones calificadas como críticas por ser relevantes o estratégicas para la gestión del respectivo ministerio o institución por la responsabilidad que implica su desempeño y por la incidencia en los productos o servicios.

Ambas asignaciones, tanto la de alta dirección pública como la de funciones críticas, son de carácter permanente, de porcentaje variable y no puede significar en cada año calendario una cantidad superior al 100 % de la suma de las remuneraciones brutas de carácter permanente que corresponde percibir al funcionario, así como no puede significar en cada año calendario, una cantidad promedio superior a las que correspondan al Subsecretario del ramo.

En síntesis, se podría concluir que, en general, el sistema de remuneraciones en Chile, considera remuneraciones, bonificaciones y asignaciones de carácter permanente, de montos fijos y asociadas a un grado de la escala única de sueldos, asignaciones sujetas al cumplimiento de metas o resultado exigido, tanto de carácter institucional como por unidades o equipos de trabajo, y otras asignaciones de responsabilidad superior o por el desempeño de funciones críticas o estratégica.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

Recomendaciones

En forma general, avanzar en la aclaración, definición, contenido y alcance de los Convenios Marco y Convenios Sectoriales; la armonización de los convenios colectivos con las leyes nacionales; el fortalecimiento de los diferentes actores especialmente de la Secretaría de la Función Pública, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda, entre otros; la incorporación de mecanismos alternativos de solución de potenciales conflictos como la mediación dentro del procedimiento negocial; el mejoramiento de la regulación de los sindicatos y su representación en el proceso negocial; y el fortalecimiento de la política salarial, entre otros, son procesos complejos y concatenados que se pueden esquematizar en el siguiente flujograma:



Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

En ese sentido se tiene a bien formular las siguientes recomendaciones:

Mejoramiento de la normativa que regula la negociación colectiva en el sector público

1. En términos generales se recomienda propiciar una reforma de la legislación relacionada con las relaciones colectivas de trabajo, en especial con los de negociación colectiva en el sector público. Este proceso debería ser el resultado de un esfuerzo de análisis y discusión entre diferentes sectores que ayude a superar dificultades estructurales y normativas de la negociación colectiva en el sector público en el Paraguay y además procure un mejor entendimiento de los gremios sindicales y las entidades públicas en beneficio de la administración pública del país en su conjunto.

Bajo ese mismo espíritu, por otro lado, se recomienda estudiar la posibilidad de considerar una revisión del Estatuto de los Funcionarios públicos a fin de lograr una uniformidad de criterios sobre los derechos, obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y beneficios de los funcionarios públicos a fin de garantizar su goce y cumplimiento convirtiéndose, cuando corresponda, en mínimos legales que ya no se encuentran en condición de ser rediscutidos en los procesos de negociación colectiva.

2. En la posible reforma de las normas sobre relaciones colectivas de trabajo se recomienda incluir aspectos como por ejemplo la armonización de los convenios colectivos con las leyes nacionales; rol de los diferentes actores especialmente de la Secretaría de la Función Pública, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda, entre otros; contenido de los Convenios Marco y Convenios Sectoriales; mecanismos alternativos de solución de potenciales conflictos como la mediación dentro del procedimiento negocial; la regulación de los sindicatos y su representación en el proceso negocial; entre otros.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

3. Dentro de la revisión normativa sobre negociación colectiva se recomienda precisar de mejor forma de integración de las comisiones negociadoras por parte de los representantes estatales y gremiales. En relación a los representantes estatales, como se ha evidenciado en la parte expositiva de este informe es recomendable potenciar la participación de la Secretaría de la Función Pública como ente rector de las políticas de gestión administrativa de todas las entidades del Estado. Asimismo, es recomendable considerar la participación de representantes del Ministerio de Hacienda a fin de darle sostenibilidad y coherencia presupuestal a los Convenios Colectivos y analizar la conveniencia de la participación de representantes de otros Poderes del Estado.

4. Respecto de la representación gremial se recomienda establecer criterios o incentivos para lograr una mayor y mejor congregación de los sindicatos evitando una dispersión de los mismos lo cual genera dificultades en el procedimiento negocial. En ese sentido, experiencias como la de Argentina son de utilidad pues se ha dispuesto la negociación sólo con los sindicatos mayoritarios, que estén legalmente reconocidos, aunque los resultados del proceso negocial son aplicables para el conjunto de los trabajadores.

En consonancia con lo anterior, y en relación a la organización de los sindicatos, se recomienda generar incentivos para la agrupación de los mismos en centrales y sindicatos que logren la representación de más de una entidad para facilitar los procesos de negociación colectiva. Como se señaló en la parte expositiva de este informe actualmente las negociaciones colectivas se realizan a nivel de cada entidad en las que incluso hay más de un sindicato e incluso es posible que un funcionario esté afiliado a más de un sindicato. A la par deben de fomentarse negociaciones por escalafón, estatuto o grupo ocupacional que abarquen a más de una entidad y cuyos resultados o acuerdos sean aplicables en forma general. Esto sin duda ayudaría a reducir los procesos de negociación colectiva haciéndolos más armónicos para más entidades lo que redundaría en una mejor administración e implementación de los acuerdos.

5. Considerar la posibilidad de introducir en la ley mecanismos alternativos de solución de conflictos como la mediación. Esto ayudaría a solucionar posibles conflictos sin tener

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

que llegar a instancias como el arbitraje o el fallo judicial. Al respecto, se recomienda considerar la posibilidad que esta labor sea realizada por la Secretaría de la Función Pública u otra entidad considerando además los distintos niveles administrativos en los que son posibles realizar procesos de negociación colectiva del sector público.

6. Precisar el marco regulatorio de los “Convenio Colectivo”, con la finalidad de definir su objetivo, los parámetros y ámbitos generales de aplicación, fortalecer el proceso de homologación y definir los aspectos administrativos que le dan validez a dicha instancia de negociación.

Así por ejemplo, y tal como se evidenció en la parte expositiva de este informe, las homologaciones parciales no se encuentran expresamente reguladas en las normas. Al respecto, se recomienda la posibilidad de considerar, en una posible reforma normativa, este aspecto atendiendo a experiencias como la Argentina en la que sí es posible optar por esta figura administrativa como una manera de ir avanzando en la implementación de los acuerdos colectivos dejando para un posterior momento aquellos en los que haya mayor desacuerdo o conflictividad.

7. Otro aspecto a considerar, en una posible reforma normativa de negociación colectiva en el sector público, es la precisión del acto administrativo que da vigencia al Convenio Colectivo aspecto impreciso tal como se evidenció en la parte expositiva de este informe. En ese sentido, se recomienda establecer un único acto administrativo para todos los procesos de negociación colectiva en el sector público lo cual da certidumbre sobre su vigencia y además garantiza su adecuada implementación. Además de ello también se recomienda esclarecer el acto administrativo de renovación de los Convenios Colectivos para tener claramente establecido su temporalidad y vigencia, sin perjuicio de la aplicación del principio de ultractividad de los acuerdos abordados.

Respecto de los Convenios Marco y Sectoriales

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

8. Tal como se ha señalado en los numerales anteriores, este instrumento, que es el acto mediante el cual se consignan los acuerdos y alcances de la negociación general, tiene un rol preponderante al momento de su aplicación.

En ese sentido, se recomienda avanzar a un modelo consensuado de Convenio Marco que pueda contener cláusulas comunes para todo los convenios y que sirvan de marco para todos los demás posibles convenios. A través de esta figura administrativa se aborda temas generales aplicables a todos los convenios colectivos dejando ya a cuestiones muy particulares a posteriores procesos de negociación colectiva ya sea a nivel de rama, escalafón o de entidad.

9. Se recomienda considerar la posibilidad de celebrar Convenios Marco atendiendo a las diferencias de los sectores de aplicación y a la naturaleza de las entidades. Estos Convenios Sectoriales estarían dentro del Convenio Marco General y considerarían aspectos específicos. Así por ejemplo, las condiciones laborales del sector minero o energético no son las mismas que las del sector agrícola o de servicios y en relación a la naturaleza de entidades deben considerarse aspectos como la jurisdicción, tamaño y naturaleza del servicio prestado. En relación a la jurisdicción se recomienda considerar Convenios Sectoriales para entidades nacionales y subnacionales de gobierno; en relación al tamaño se recomienda considerar aspectos como el número de funcionarios de la entidad, así como el monto presupuestal sujeto a su administración; y en relación al servicio prestado se recomienda diferencias entre entidades rectoras y reguladoras, entidades prestadoras de servicios públicos y empresas públicas.

Atendiendo, a esta tipología sugerida, se recomienda establecer homogeneidades entre entidades públicas lo cual facilitaría la adopción de Convenios Marco específicos que atiendan las diferencias de los funcionarios públicos y las reales posibilidades de negociación colectiva entre las partes involucradas.

10. A fin de determinar cuáles serían las materias contenidas en el Convenio Marco se recomienda considerar los mínimos legales establecidos en otras leyes como por ejemplo,

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

los estatutos de funcionarios cuyas regulaciones no podrían estar sujetas a renegociación salvo para mejora, además debe tomarse en cuenta los vacíos normativos existentes y las materias sujetas a negociación que deberían estar expresadas en una norma general, así como diferencias las materias negociables de carácter remunerativo y no remunerativo. Sin entrar en un análisis de fondo sobre la legislación actual del Paraguay se recomienda que un futuro Convenio Marco podría contener aspectos tales como: escalafones de la carrera administrativa, aspectos salariales, criterios de evaluación, comisiones de interpretación bipartitas (Hacienda, SFP, institución y sindicatos) y de áreas temáticas (entorno laboral, clima, etc) , algunos temas de organización del trabajo en áreas factibles (jornada laboral, permisos, licencias, vacaciones, bonificaciones, etc), procedimientos de solución de conflictos, capacitación, procedimientos de promoción en aquello que no esté regulado por ley, mecanismos de bienestar como sepelio, seguros de vida, hostelería, etc; condiciones exigibles a los trabajadores para mejorar la calidad de los servicios públicos prestados por las entidades públicas, entre otros

Otras acciones que favorecen el proceso de negociación colectiva en el sector público

11. Se recomienda fortalecer a la Secretaría de la Función Pública como ente rector de las políticas de gestión pública siendo además, a la fecha, responsable de homologar los Convenios Colectivos en el Sector Público: Para tal fin, debe procurarse -dentro de lo posible- mejorar sus competencias en relación a los procesos de negociación colectiva en el sector público, garantizar las condiciones de trabajo del personal asegurando su permanente capacitación, recursos, difusión y capacitación de las normas, entre otros.

12. Se recomienda fortalecer los roles de coordinación institucional entre entidades participantes en el procedimiento negocial a fin de armonizar los roles y procedimientos. Esta coordinación tendría que estar necesariamente amparada en las normas legales en la que se reconozca el papel de rectoría del Poder Ejecutivo en el proceso que para ello cuenta con la participación y liderazgo de la Secretaría de la Función Pública en los procesos de negociación colectiva en el sector público, así como la participación del Ministerio de Hacienda y de las autoridades del Ministerio de Trabajo.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

13. Con la finalidad de potenciar y mejorar la participación de los actores en el proceso de negociación colectiva en el sector público se recomienda desarrollar programas de capacitación en negociación colectiva para todas las partes. En este aspecto, la Secretaría de la Función Pública podría jugar un importante papel que fortalecería su liderazgo y rectoría, pero además coadyuvaría a generar un mejor clima de relaciones entre las entidades públicas y los gremios sindicales, así como mejores procesos de negociación de los Convenios colectivos.

14. Se recomienda continuar con la práctica de reuniones abiertas entre los funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, y otras entidades, y representantes gremiales como un elemento para discutir políticas y ayudar a resolver situaciones conflictivas que se pueden originar en los procesos de negociación colectiva.

15. Con fines de desarrollar una estrategia de reforma del sistema de negociación colectiva del sector público, se recomienda priorizar los sectores de intervención, en aquellos en los que exista menor conflictividad y una mayor claridad en aspectos como vigencia de convenios anteriores, derechos adquiridos, regulaciones laborales específicas más ordenadas, entre otros. En la medida en que se vayan mostrando resultados concretos, en el tiempo, esto generaría una suerte de efecto “bola de nieve” que sumaría a la reforma a aquellos otros sectores o entidades donde se encuentran mayores dificultades.

En materia salarial en el sector público del Paraguay

16. Reconocer y alentar los esfuerzos del gobierno paraguayo y de la Secretaría de la Función Pública demostrados en la elaboración de la nueva matriz salarial del sector público que reordena las remuneraciones del sector público dándole coherencia general a todo el sistema y solucionando problemas de inequidades y desigualdades existentes en la administración pública paraguaya como por ejemplo la preponderancia de complementos sobre el salario base, entre otros aspectos.

18. Se recomienda establecer parámetros predecibles y de público conocimiento, para la asignación de bonificaciones por responsabilidad en el cargo, bonificaciones por gestión

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

administrativa, bonificaciones por gestión presupuestaria y bonificaciones o gratificaciones ocasionales, asegurando la disponibilidad presupuestal para su efectiva asignación y restando discrecionalidad para su otorgamiento, estos aspectos fueron considerados como iniciativa para la nueva Matriz Salarial del Anexo del Personal 2015.

19. Se recomienda procurar una mayor relación entre los procesos de evaluación del personal y las remuneraciones, a fin de generar incentivos positivos al cumplimiento de metas institucionales y estatales de la administración pública paraguaya. Para ello se sugiere tomar en consideración experiencias de otros países como Chile en donde se han hecho avances notables sobre el tema procurando mejorar la prestación de los servicios públicos.

20. Se recomienda, considerar la posibilidad de establecer sistemas remunerativos diferenciados para la alta gerencia estatal en la que se reflejen el desempeño, cumplimiento de metas, entre otros aspectos y que además procure una igual competencia con el personal del sector privado.

21. Se recomienda fortalecer los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Hacienda, responsable del ciclo presupuestal estatal, y de la Secretaría de la Función Pública responsable de las políticas de gestión pública a nivel nacional. Para tal efecto, se recomienda establecer canales permanentes de coordinación en el proceso de elaboración presupuestal, así como su negociación en el Congreso de la República. Sobre este último aspecto cabe mencionar experiencias de otros países como Chile o el Perú en el que por mandato constitucional, los parlamentarios no cuentan con iniciativa de gasto en relación al Presupuesto General de la República lo que lleva como consecuencia la imposibilidad de realizar modificaciones específicas que alteran el sentido y coherencia de todo el Presupuesto especialmente en la sección de remuneraciones.

22. Se recomienda que las definiciones sobre la materia utilizadas en los diferentes actos administrativos y presupuestales debieran procurar contar con un soporte normativo armónico, de conocimiento general, y que de certeza jurídica respecto de su aplicación

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

en un contexto variable y desarrollado en los respectivos proceso de negociación colectiva de instituciones públicas.

23. Se recomienda establecer y generalizar distintos tipos de incentivos, no necesariamente remunerativos, para mejorar el desempeño de los funcionarios y de las administraciones públicas en general. Así por ejemplo reconocimientos públicos, compensación de días libres por trabajo en días inhábiles, capacitaciones específicas, entre otros son una manera de generar reconocimientos que redundan en la mejora del desempeño laboral.

Informe sobre Paraguay: “Relaciones Colectivas de Trabajo y Políticas Salariales”

ANEXO

Agenda de la Visita in situ a la ciudad de Asunción Paraguay

DIA y FECHA	ENTREVISTA	Horario y local
Miércoles 29/10/2014	Saludo protocolar en oficinas de la OEA Emilse Serafini y Gloria Benítez. Presentación de la Misión - MECIGEP Ministro Humberto Peralta- Misión OEA	09:00 A 10:00 HS. 11:30 – 14:00 INAPP
	Mesa de Dialogo social con Organizaciones Sindicales OEA –Ministro SFP, acompaña Álvaro García Hurtado PRENSA: PARAGUAY TV	14:30 a 17:00 Salón Ejecutivo Hotel Granados Park
	Evaluación de la Mesa y Programación OEA –Ministro SFP, acompaña Alvaro García Hurtado	17:00 – 18:00 Salón Ejecutivo Hotel Granados Park
Jueves 30/10/2014	Análisis y verificación de la situación de los CCCT, del Sector Público Misión OEA – Carolina Lebrón y Virginia Ayala de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SFP	08:00 – 17:00 INAPP
Viernes 31/10/2014	Análisis y conclusiones de la misión Misión OEA	08:00 – 13:00 INAPP
	Reunión con el Plantel Directivo Misión OEA - Ministro SFP – Plantel Directivo SFP	14:30 a 17:00