



ISP Cono Sur

Condiciones laborales y estructura sindical de los trabajadores/as del sector municipal en Paraguay y Chile

Informe Final

Investigador responsable
Sebastián Caviedes Hamuy

Noviembre de 2016

Índice

Glosario de términos.....	3
Resumen	3
1. Introducción	4
2. Diseño metodológico.....	5
2.1. Línea metodológica cuantitativa.....	6
2.2. Línea metodológica cualitativa.....	7
3. Chile	9
3.1. Antecedentes generales	9
3.2. Condiciones laborales	11
3.3. Matriz salarial	14
3.4. Estructura y unidad sindical.....	22
3.5. Conclusiones	24
4. Paraguay	26
4.1. Antecedentes generales	26
4.2. Condiciones laborales	37
4.3. Condiciones salariales.....	59
4.4. Estructura y unidad sindical.....	66
4.5. Conclusiones	82
5. Conclusiones generales	85
6. Bibliografía.....	87
7. Anexo	88

Glosario de términos

- ACHIM: Asociación Chilena de Municipalidades.
- ANEF: Asociación Nacional de Empleados Fiscales de Chile.
- ANR-PC: Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado.
- ASEMUCH: Confederación de Funcionarios Municipales de Chile.
- BRP: Bono de Reconocimiento Profesional.
- CCT: Confederación de la Clase Trabajadora del Paraguay.
- CESITP: Central Sindical de Trabajadores del Paraguay.
- CGT: Confederación General del Trabajo del Paraguay.
- CONFEMUCH: Confederación Nacional de Funcionarios de la Educación Municipal Chile.
- CONFUSAM: Confederación Nacional de Funcionarios de Salud Municipal.
- CPT: Confederación Paraguaya de Trabajadores.
- CNT: Central Nacional de Trabajadores del Paraguay.
- CUT: Central Unitaria de Trabajadores.
- CUT-Auténtica: Central Unitaria de Trabajadores Auténtica del Paraguay.
- IPS: Instituto de Previsión Social del Paraguay.
- PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico del Paraguay.
- PMG: Programa de Mejoramiento de la Gestión.
- PMT: Policía Municipal de Tránsito.
- SEOMEN: Sindicato de Empleados y Obreros de Encarnación.
- SEOMUL: Sindicato de Empleados y Obreros de la Municipalidad de Lambaré.
- SEREMI: Secretaría Regional Ministerial.
- SIFOMFM: Sindicato de Funcionarios y Obreros de la Municipalidad de Fernando de la Mora.
- SIFUMUEN: Sindicato de Funcionarios de la Municipalidad de Encarnación.
- SINIM: Sistema de Información Municipal de Chile.
- SINOEMA: Sindicato de Obreros y Empleados de la Municipalidad de Asunción.
- SITRAFUMUSAL: Sindicato de Trabajadores y Funcionarios Municipales de San Lorenzo.
- SITRAMA: Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Asunción.
- SITRAMUL: Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Lambaré.
- SITRAMUVIH: Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Villa Hayes.
- SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile.
- USITRAM: Unión de Sindicatos de Trabajadores de la Municipalidad de Asunción.

Resumen

La investigación *Condiciones laborales y estructura sindical de los trabajadores/as del sector municipal en Paraguay y Chile*, llevada a cabo entre los meses de julio y octubre de 2016, describe y analiza las condiciones laborales de los trabajadores/as municipales del Paraguay, buscando captar las asimetrías existentes en torno a éstas, tanto a nivel municipal –en cinco municipios del país- como a nivel de las brechas de género que se reproducen. Ese panorama fue contrastado con el caso chileno, particularmente en lo que respecta a las condiciones salariales de su sector municipal, habida cuenta del exitoso proceso de reestructuración salarial que recientemente llevaron adelante.

El presente estudio contempló dos líneas metodológicas. La primera, de tipo cuantitativo - que contempló el análisis de datos secundarios-, permitió, para el caso chileno, identificar las principales características socio-ocupacionales de su sector municipal, así como los cambios fundamentales que experimenta su matriz salarial en el último tiempo. A su vez, para el caso paraguayo, aquel análisis permite establecer un panorama general acerca de los recursos estatales recibidos por las municipalidades consideradas para esta investigación. Por otro lado, dentro de la misma línea metodológica, la aplicación de un cuestionario a trabajadores/as municipales de cinco municipios del Paraguay permitió recolectar información acerca de sus características socio-ocupacionales y sus condiciones laborales. Finalmente, siguiendo una segunda línea metodológica, ahora de tipo cualitativo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a dirigentes y asesores técnicos vinculados a sindicatos municipales del Paraguay y Chile.

La conclusión central de estudio es que, en el caso paraguayo, existen importantes asimetrías entre la ciudad capital de Asunción y los municipios del Interior del país, fundamentalmente a nivel salarial y del acceso a seguridad social. En el caso de las brechas de género, éstas se presentan en todos los indicadores analizados, al desnivelarse en favor de los varones. Respecto a la comparación entre países, se observa que, si bien en ambos casos las desigualdades sociales y territoriales se expresan a nivel municipal, éstas son reducidas en el caso chileno al existir una escala de salarios base y asignaciones que abarca a todo el país, sin que dependa de cada municipio o contexto social.

Este estudio llevado adelante junto a las organizaciones gremiales afiliadas a la Internacional de Servicios Públicos (ISP), busca elaborar una mirada propia acerca de las condiciones laborales y la estructura sindical del sector municipal paraguayo, usando como contrapunto al caso chileno. De tal suerte, la presente investigación busca dotar de información y acercar otras experiencias a las organizaciones sindicales paraguayas, con el propósito de contribuir a la toma de decisiones que permitan continuar en la senda de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de este país.

1. Introducción

El presente es un estudio sobre las condiciones laborales y la estructura sindical municipal del Paraguay, para lo cual se utiliza al caso chileno como contrapunto, especialmente en lo que respecta a la situación salarial de los trabajadores municipales y sus modalidades de organización y acción sindicales.

La necesidad de un estudio de este tipo se explica por tres motivos. Primero, por la fragmentación sindical que afecta al sector municipal paraguayo, y que les ha impedido llevar adelante una lucha nacional que refuerce su capacidad de disputa en este sector. Segundo, por las precariedades que afectan a estos trabajadores en términos de los ingresos y beneficios sociales que reciben, especialmente en municipios distintos al de Asunción, y que contrastan con el caso chileno cuyo sistema de salarios y beneficios tiene un alcance nacional. Finalmente, porque si bien existen caracterizaciones parciales sobre la situación general de Asunción, falta por conocer, de modo sistemático, la realidad laboral y sindical de los municipios del Interior del país.

Avanzando en lo anterior, el presente informe da cuenta de los resultados de un estudio exploratorio sobre la base de cinco municipios paraguayos (incluido Asunción), el cual puede servir como insumo para futuras profundizaciones sobre el tema. Se trata, además, de un esfuerzo que incorpora la visión y experiencia de las organizaciones sindicales, por lo general ausentes en los informes de gobiernos y centros de estudio, y el enfoque de género, el cual permite captar diferencias sociales casi siempre invisibilizadas.

Cabe señalar que, pese a que exhiben historias, culturas políticas y trayectorias sindicales diferentes, el contrapunto entre Paraguay y Chile se justifica por: 1) la tradición centralista que comparten ambos países, 2) el carácter paradigmático del caso chileno en el contexto latinoamericano, en relación al alto grado de estabilidad salarial con que cuentan sus trabajadores del sector municipal que son parte de las plantas funcionarias; y 3) porque el proceso sindical por el que los trabajadores municipales chilenos han logrado avanzar en este sentido, puede ser tomado como referencia para las propias luchas del sector municipal paraguayo, sobre todo en lo que respecta a mejoras salariales y unidad sindical.

El estudio se estructura en cuatro secciones. Primero, se exponen el diseño metodológico usado para producir la información analizada. Segundo, se aborda el caso chileno, especialmente en lo relacionado al proceso reciente de reestructuración salarial que experimentan los trabajadores municipales y algunos rasgos de su organización sindical. Tercero, se aborda el caso paraguayo, abordando su especificidad histórica, condiciones laborales actuales y rasgos de su estructura y acción sindical. Finalmente, se exponen las conclusiones generales del estudio a nivel comparado.

2. Diseño metodológico

El presente estudio contempló dos líneas metodológicas. La primera, de tipo cuantitativo, permitió la elaboración -a través del análisis de datos secundarios- de, por un lado, un diagnóstico general que identificó las principales características socio-ocupacionales y los cambios en la matriz salarial de los trabajadores/as municipales chilenos; y, por otro, un panorama general de los recursos estatales recibidos por las municipalidades paraguayas contempladas en esta investigación. También en relación a esta línea metodológica, se llevó adelante la aplicación de un cuestionario a los trabajadores/as municipales del Paraguay, en 5 municipalidades del país (Asunción, Encarnación, Villa Hayes, Fernando de la Mora y San Lorenzo), a partir de lo cual se logró recolectar información primaria sobre las características socio-ocupacionales y las condiciones laborales de estos trabajadores.

Por su parte, la segunda línea metodológica, de tipo cualitativo, se desarrolló a través de la realización de entrevistas semi-estructuradas a dirigentes y asesores técnicos vinculados a sindicatos del sector municipal del Paraguay y de Chile.

2.1. Línea metodológica cuantitativa

2.1.1. Datos secundarios

Se procedió a recopilar datos secundarios, en el caso paraguayo, de los informes ofrecidos por la Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda del Paraguay¹, de estudios previos referidos al gobierno local y de minutas e informes facilitados por las organizaciones gremiales con que se trabajó en los distintos municipios considerados.

Por otro lado, respecto al caso chileno, se recogió información de la base de datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)², de informes de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y de la Contraloría General de la República, además de estudios previos referidos al gobierno local y de minutas facilitadas por la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH).

A través de ellos, fue posible acceder a información económica, socio-ocupacional y salarial de los trabajadores/as municipales paraguayos y chilenos.

2.1.2. Cuestionario

a. Diseño muestral

¹ Disponibles en la página web: <http://www.hacienda.gov.py/sseaf/>

² Disponibles en la página web: http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php

En este estudio exploratorio se definió un diseño muestral por cuotas, cuyo tamaño se determinó por “N de costos”. Por tanto, la muestra no es de carácter probabilístico y no permite inferencia estadística del parámetro. Los resultados han de interpretarse como tendencias generales.

b. Tamaño de la muestra

Para cada municipio se estableció una cuota distinta, cuyo rango se estimó entre 30 y 150 casos. Además, resguardando el enfoque de género, la proporción entre hombres y mujeres se mantuvo en relación a lo indicado en el proyecto “Trabajo decente y servicios públicos de calidad en Paraguay”³. La distribución final fue la siguiente:

Cuadro 1: Distribución final de la muestra de trabajadores/as municipales del Paraguay, 2016 (en número de personas)

Municipalidades	Asunción	Encarnación	Villa Hayes	Fernando de la Mora	San Lorenzo	Total muestra
N de casos	160	38	33	35	31	297
Sexo	Hombres			Mujeres		
N de casos	179 (60,3%)			118 (39,7%)		

Fuente: Elaboración propia a partir del número de cuestionarios válidos aplicados a trabajadores/as municipales del Paraguay.

Para la selección de los casos se aplicaron los siguientes tres criterios:

- i. La importancia político-administrativa de los municipios a nivel nacional⁴.
- ii. Poseer un rasgo o conflicto ilustrativo que pueda también afectar a los trabajadores/as municipales en otros casos a nivel nacional.
- iii. La disponibilidad de dirigentes y trabajadores para responder a los instrumentos de recolección de información que se usaron.

2.2. Línea metodológica cualitativa

2.2.1. Entrevistas semi-estructuradas

³ La distribución en la mayoría de los casos de sindicatos que aparecen en este informe, incluyendo al sector municipal, mantienen una proporción de 60% de hombres y 40% de mujeres.

⁴ De este modo, Encarnación y Asunción son seleccionadas por tratarse de cabezas departamentales. La primera, del Departamento de Itapúa y, la segunda, por tratarse del Distrito Capital del país.

Para la obtención de la información se procedió a entrevistar a dirigentes de los sindicatos y a asesores técnicos vinculados al sector municipal paraguayo y chileno.

Para la selección de los informantes se aplicaron los siguientes cuatro criterios:

- i. Ser parte de la estructura del sector municipal y proporcionar la mayor cantidad de información posible dado el cargo que ocupa en el municipio y/o sindicato.
- ii. Pertenencia a diversas áreas de la estructura sindical, secretarías y cargos.
- iii. Edad y sexo de los informantes.
- iv. La disponibilidad del informante.

Una vez transcritas las entrevistas, se procedió a filtrar⁵ la información, para luego separarla en cada tema en cuestión: 1) distintas funciones que cumple el municipio, 2) condiciones laborales, 3) estructura y unidad sindical, 4) diferencias por género y por municipio, como también 5) información general del sector municipal en Paraguay y Chile. Dado que toda la información recabada responde a una visión particular del entrevistado, se procedió en cada tema a estandarizar las semejanzas y diferencias en los discursos. Finalmente, la validación de esta información se realizó a partir de la triangulación con los resultados obtenidos en los análisis cuantitativos y los datos secundarios recopilados.

Cuadro 2: Etapas de investigación condiciones laborales y estructura sindical de los trabajadores/as del sector municipal en Paraguay y Chile

Etapas	Metodología	Descripción
Etapa 1	Revisión de documentación existente	Sistematización de documentación existente relacionada con el sector municipal paraguayo y chileno.
Etapa 2	Datos secundarios	Sistematización y discusión de las fuentes de datos secundarios existentes para identificar las principales características socio-ocupacionales y los cambios en la matriz salarial de los trabajadores/as del sector municipal chilenos y los recursos estatales transferidos a las municipalidades paraguayas.
Etapa 3	Entrevistas semi-estructuradas	Aplicación de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave insertos en el sistema del sector municipal paraguayo y chileno. La muestra de las entrevistas fue de tipo estructural y abordó distintos actores del sistema.
Etapa 4	Cuestionario	Aplicación de instrumento cuantitativo de condiciones laborales de los trabajadores/as del sector municipal paraguayo
Etapa 5	Análisis de resultados	Triangulación de información cualitativa y cuantitativa relevada para la elaboración de informe final.

Fuente: Elaboración propia a partir de recuento de actividades consignadas en bitácora de trabajo.

⁵ Procedimiento que extrae la información de la transcripción de la entrevista. Se dejan fuera los segmentos de texto que no entregan información relevante para la investigación y se reordena en razón de los temas a tratar.

3. Chile

3.1. Antecedentes generales

Desde 1974, el territorio chileno se encuentra dividido políticamente en regiones, las que a su vez se fraccionan en provincias. Desde el año 2007, la cantidad de regiones ha aumentado de 13 a 15, recayendo su gobierno en la figura del Intendente -nombrado por el Presidente de la República⁶-, quien a su vez es asesorado por los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI). La administración de la región, por su parte, queda en manos del Gobierno Regional, constituido por el Intendente y el Consejo Regional. En el caso de las provincias, cuyo número alcanza las 54, éstas son las subdivisiones territoriales intermedias del país, inferiores a las regiones y superiores a las comunas. Sin embargo, debido al centralismo que impera en la administración del Estado, gozan de escasa autonomía.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a quienes les corresponde la administración de una comuna o agrupación de comunas, y cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural del territorio. Su administración y dirección queda a cargo de un Alcalde y un Concejo Comunal, electos directamente por un período de 4 años, renovable. Actúa como asesor un Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), integrado por representantes de las actividades y organizaciones comunales importantes. La municipalidad es la encargada de los servicios básicos de educación y de salud de la comuna o agrupación de comunas. Rigiéndose, para llevar a cabo estas tareas, por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695). Actualmente existen 345 municipalidades y 346 comunas.

En las últimas décadas, Chile ha experimentado una serie de reformas de regionalización, desconcentración y/o descentralización, con las que se ha buscado resolver tanto cuestiones del plano legal, trabas al proceso de cambios, como aspectos culturales, pues el país es en extremo centralista. Paradojalmente, este proceso se inicia en plena dictadura militar, cuando, a partir de la reforma municipal de 1976, se amplía el número de gobiernos locales, sus competencias y los recursos humanos y económicos de que disponen, con el objeto de ampliar la influencia del poder central en las regiones -a través de la organización del gobierno local (el alcalde era nombrado por el Presidente)-, reforzar el control sobre la población y conseguir bases de apoyo organizadas desde ella, que matizaran el componente castrense del régimen⁷.

⁶ Mientras se redacta este informe, en el Parlamento chileno se avanza en la aprobación de una reforma constitucional que podría permitir, desde el año 2017, la elección de los intendentes por votación popular.

⁷ Huneeus, C. *El Régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2000, p. 371.

Más adelante, a nivel de la Política Nacional de Desconcentración, en materia de desconcentración de servicios públicos se establecieron los siguientes objetivos: 1) articular el nivel central con el regional y de la administración descentralizada, con el resto de los servicios públicos; 2) reconocer las particularidades y diversidad territorial; 3) mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos; 4) propender a una gestión pública transparente y a un mayor control ciudadano; y 5) fortalecer la participación. Además, en virtud de dicha política se comprometieron y realizaron una serie de medidas desconcentradoras en 14 ministerios y sus respectivos servicios y direcciones regionales, con características especiales para el Instituto de Desarrollo Agropecuario, la Corporación Nacional Forestal, el Servicio Nacional de Turismo y la Corporación de Fomento de la Producción.

En materia fiscal, en general, ha existido una orientación a la descentralización por el lado del gasto, justificada por las grandes desigualdades que existen a lo largo del país. En efecto, en el caso chileno el gasto municipal en la totalidad del gasto del gobierno nacional ha aumentado de un 3,7% en 1980 a un 12,4% en 2013⁸. Aún así, el avance en la descentralización fiscal ha sido sólo gradual y limitado, especialmente a nivel regional, donde es escasa la autonomía financiera.

En el caso de la descentralización del Estado, su avance ha sido selectivo y gradual. Varias iniciativas se han llevado a cabo sin un modelo de descentralización ni una conducción y liderazgo del proceso global. Por ello, algunos sectores hablan de un proceso de descentralización con avances insuficientes, donde el área emblemática en los últimos años ha sido el cumplimiento de la meta del 42% de la Inversión de Decisión Regional como porcentaje de la inversión pública, la cual es vista como algo más formal que real, en el sentido de que las decisiones sustantivas sobre esos fondos siguen tomándose a nivel central. Además, establecen que la ley impuso el criterio de descentralización administrativa y no política, perdiendo su carácter verdaderamente descentralizador y redistribuidor del poder.

La introducción del artículo 110 de la Constitución amplió las competencias municipales, facultando a los municipios para el cumplimiento de sus funciones a crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, y a establecer los órganos o unidades que permita la ley orgánica municipal respectiva. Sin embargo, el cambio más importante se ha producido desde mayo de 2016, al publicarse la Ley N° 20.922 sobre “Fortalecimiento de la Gestión y Profesionalización del Personal Municipal” o Ley de Plantas Municipales. Ella: 1) permite la creación y modificación de las plantas municipales⁹, devolviendo tal facultad a los alcaldes con el apoyo de 2/3 del Concejo Municipal (hoy es exclusiva del Presidente de la República),

⁸ Rosales, M. *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina*. México D.F.: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012

⁹ Cada ocho años, a partir de enero del 2018.

promoviendo la profesionalización de los municipios (75% de los nuevos cargos deben ser profesionales y técnicos) y estableciendo normas de responsabilidad fiscal y probidad para el proceso de fijación de plantas; 2) concede asignaciones profesionales, mejora remuneraciones y entrega nuevos incentivos económicos a los funcionarios; 3) prioriza el aumento del personal a contrata con los funcionarios a honorarios existentes en los municipios; 4) entrega un aporte fiscal extraordinario a las municipalidades, a la vez que cuadruplica el Fondo Común Municipal¹⁰; 5) modifica el límite del gasto en personal a contrata, pasando del 20% al 40% del gasto en planta y aumentando el gasto en personal de la nueva planta de 35% a 42% de los ingresos propios del municipio; y 6) obliga a contar con una política de recursos humanos y un reglamento de concursos públicos.

Por último, respecto a las labores de las que se encargan los municipios chilenos, los sectores emblemáticos en materia de descentralización administrativa local son salud (consultorios municipalizados) y educación (escuelas municipalizadas). En ellos, las leyes normativas técnicas y la fiscalización permanecen en el nivel central, descentralizándose únicamente la administración y gestión de las escuelas y consultorios. A su vez, las políticas aparecen condicionadas por el nivel central en estos sectores (Ministerio de Salud y Ministerio de Educación).

Lo anterior limita las posibilidades de desarrollo de los municipios como entidades dinamizadoras del desarrollo local o como espacios de participación y deliberación ciudadana. De este modo, el principal rasgo que asumen es el de la prestación de servicios sociales (educación y salud), junto con el resto de labores administrativas comúnmente asociadas a este tipo de entidades. Ciertamente, los servicios municipales se proyectan apenas como herramientas focalizadas ante la incapacidad del mercado de satisfacer las necesidades de los más necesitados. Bajo tal contexto, en la administración tradicional se impone la externalización de una serie de servicios y la proliferación de políticas públicas “livianas” (programas), de alta rotación del recurso humano, convirtiendo a las burocracias públicas administrativas del sector en un grupo reducido y de mayor debilidad en sus condiciones de trabajo que los empleados públicos a nivel regional.

3.2. Condiciones laborales

Esta orientación que las municipalidades han adoptado en sus actividades, ha fomentado una fuerte diferenciación entre la burocracia municipal encargada de la administración y aquella

¹⁰ El Fondo Común Municipal es un mecanismo redistributivo de los ingresos propios entre las municipalidades del país, que opera a través de mayores aportes de parte de las municipalidades con más recursos que ayudan a financiar la operación de aquellas que cuentan con una menor capacidad financiera. Desde el 2018, se cuadruplicará el aporte que el Estado hace a este fondo.

que provee los servicios sociales¹¹. Por una parte, la administración municipal posee un estatuto jurídico de antigua data y una planta funcionaria de escasa expansión en el último tiempo. Aquello pone a los intentos de modernización en el sector, y a distintas políticas sociales focalizadas que se implementan a través de los gobiernos locales, en contraste con aquel escenario. Por otro lado, la burocracia de los servicios sociales posee normativas relativamente nuevas y, sobre todo en salud, es de crecimiento reciente. En la educación municipalizada, por su parte, los trabajadores han quedado más expuestos a los procesos de cambio, dándose heterogéneas condiciones laborales respecto al grado de fuerza instalado por los distintos actores en procesos de lucha y movilización.

De esto se desprende que las condiciones de trabajo en el sector todavía responden a patrones tradicionales, sin que se considere como parte de su propia base social al personal contratado gracias al incremento de programas y políticas públicas focalizadas que administran las entidades locales. En efecto, la mayoría de las veces se trata de programas o proyectos cuyo recurso humano corre con cargo al nivel central y, pese a vincularse a la municipalidad, no construye relaciones en común con los trabajadores más estables.

Cuadro 3: Trabajadores municipales chilenos por tipo de contrato, 2015 (en porcentaje)

Tipo de contrato	N	%
Planta	26.742	30,2
Contrata	12.186	13,7
Honorarios	10.319	11,6
Honorarios destinados a programas	39.382	44,4
Total	88.629	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal de Chile (SINIM)¹².

Lo anterior queda retratado en el Cuadro 3, al considerar la distribución de los trabajadores municipales por tipo de contrato. Hacia el año 2015, y considerando todas las formas contractuales utilizadas en el sistema municipal chileno, el número de trabajadores del sector alcanza los 88.629. De ellos, sólo un 30,2% son funcionarios de planta y un 13,7% se encuentran a contrata. Lo relevante, sin embargo, es que un 52% del total trabaja en situación de honorarios y de honorarios destinados a programas¹³, ilustrando el modo en que se ha expandido la demanda por personal en los últimos años y cómo se ha buscado integrar a los

¹¹ Boccardo, G. y Orellana, V. *Condiciones laborales de trabajadores/as del sector municipal en el Cono Sur*. Estudio encargado por Internacional de Servicios Públicos, febrero de 2011, p. 30.

¹² Salvo que se indique, todos los estadísticos presentados en este capítulo provienen del mismo instrumento.

¹³ Ambos se diferencian por el origen de los recursos que los financian: los honorarios son aquellos con cargo a la Ley de Presupuestos y su subtítulo 21 “Gastos Personales”, mientras los honorarios destinados a programas son aquellos con cargo a recursos asignados a un proyecto o programa específico.

profesionales a las mismas, en tanto una de las condiciones propias del trabajo a honorarios en el sector municipal, además de su supuesto carácter excepcional, es su orientación hacia la contratación de expertos en áreas o actividades que no son propias de las municipalidades.

Cuadro 4: Nivel de profesionalización de los trabajadores municipales chilenos (planta y contrata), 2015 (en porcentaje)

Nivel de profesionalización	N	%
No profesionales	28.659	73,6
Profesionales	10.269	26,4
Total	38.928	100

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 4 ejemplifica mejor esta situación, al mostrar la relativa escasez de profesionales a nivel funcionariado, es decir, entre quienes se desempeñan de modo permanente o extendido en las municipalidades. Únicamente el 26,4% de los trabajadores municipales de planta o a contrata muestran algún tipo de credencial profesional, dando cuenta del rezago en que se encuentra el nivel municipal respecto a la incorporación de profesionales y cuadros técnicos.

Las razones que explican lo anterior radican en la propia desigualdad existente en el país, que se refleja asimismo a nivel institucional. Por una parte, un rasgo común a nivel de servicios y de administrativos es la gran diferenciación de las condiciones de trabajo en relación al ingreso de la comuna: comunas de altos ingresos tienen garantías sociales y salarios mayores a las comunas de bajos ingresos, determinando una desigual distribución del recurso humano en cuanto a calidad. Esto ha hecho que los buenos profesionales eviten emigrar al nivel municipal por un tema económico.

Por otro lado, también la calidad del trabajo se encuentra condicionada negativamente por el ingreso de las comunas. Esto, porque las modernizaciones se han centrado en la infraestructura y los mecanismos de gestión, pero no en el problema del capital humano. Al mismo tiempo, no se han disuelto las prácticas de clientelismo y nepotismo. El dilema, entonces, es que no se alcanzan altos estándares de calidad del empleo, justamente en aquellos servicios o instituciones más alejadas de los centros de poder o más sometidas a la focalización y, por ello, dirigidas a los sectores desfavorecidos de la población chilena¹⁴.

Cuadro 5: Nivel de profesionalización de los trabajadores municipales chilenos por sexo (planta y contrata), 2015 (en porcentaje)

¹⁴ *Ibid.*

Personal municipal profesional	N	%
Hombres	5.282	51,4
Mujeres	4.987	48,6
Total	10.269	100

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la distribución por sexo, cabe consignar que, de los 38.928 funcionarios municipales de planta o a contrata, 17.073 son mujeres, es decir, un 43,9% del total. Ahora bien, cuando a partir de la variable de género se contrasta el nivel de profesionalización de estos trabajadores, las distancias se reducen y los datos muestran prácticamente una igualdad entre ambos sexos. Como muestra el Cuadro 5, de los 10.269 profesionales que se desempeñan en las reparticiones municipales hacia el año 2015, un 48,6% del total corresponde a mujeres.

Cuadro 6: Participación femenina en escalafones directivo y profesional de los trabajadores municipales chilenos (planta y contrata), 2015 (en porcentaje)

Sexo	N	%
Hombres	4.651	53,4
Mujeres	4.105	47,2
Total	8.702	100

Fuente: Elaboración propia.

De todas maneras, el dato más demostrativo sobre las brechas de género a nivel laboral dice relación con el modo en que se distribuyen las labores profesionales y directivas al interior de las municipalidades, puesto que allí se constata el nivel de participación de las mujeres en los cargos de autoridad. Y, en ese ámbito, las cifras vuelven a estar equilibradas: de un total de 8.702 funcionarios de planta y a contrata en los escalafones directivo y profesional, 4.105 son mujeres, es decir, un 47,2%. De todas maneras, el 53,4% de los hombres impide hablar de una paridad de género como tal en este ítem.

3.3. Matriz salarial

En Chile, los funcionarios del sector público perciben rentas que se encuentran reguladas de acuerdo al sistema de remuneraciones al cual se encuentren afectos. Estos sistemas son altamente complejos y diversos, pues en su formación son determinantes diversas variables como el tipo de cargo, el grado, las funciones e incluso el servicio del cual se trate.

Con anterioridad a la dictación del Decreto Ley N° 249, de 1973, las remuneraciones de los funcionarios se fijaban en la ley que establecía la planta de cada servicio público o, en su

defecto, en la ley de presupuestos del sector público. La aplicación de ese criterio generaba grandes diferencias remuneracionales entre cargos de similares características, situación que se fue agravando con la sostenida creación de nuevos servicios públicos.

Para sortear tales discriminaciones, que poblaban el sistema de remuneraciones y deformaban el principio de que a igual función corresponde una remuneración análoga, el mencionado decreto dispuso dos medidas fundamentales: 1) Estableció una Escala Única de Sueldos para los organismos públicos, creando un sistema uniforme de sueldos base para ellos y 2) Determinó las asignaciones o remuneraciones adicionales a que tienen derecho los funcionarios públicos, derogando cualquier otra que existiera con anterioridad para evitar paralelismos. Ambas disposiciones se convirtieron en el marco común de las remuneraciones del sector público chileno.

Sin embargo, este texto comenzó a sufrir modificaciones desde 1980, con la dictación del Decreto Ley N° 3551, que fijó normas sobre remuneraciones para determinados servicios, incluyendo al Poder Judicial, las Instituciones Fiscalizadoras, las Municipalidades, entre otros, excluyéndolos de la Escala Única. Asimismo, nuevas normas legales crearon una serie de haberes -como la asignación profesional o la asignación de responsabilidad-, que diluyeron aún más el objetivo inicial en orden a establecer un criterio uniforme para las remuneraciones de los servidores públicos. En particular, dentro de los nuevos sistemas remuneratorios que propició este decreto ley, se encuentra la Escala de Sueldos del sector municipal, asociada a la Ley N° 18.883 del Estatuto de los Funcionarios Municipales.

La eliminación del criterio único utilizado hasta antes de 1980 ensanchó la brecha entre la escala de los funcionarios municipales y la del sector centralizado, acumulando rezagos en varios haberes. Mezcla de lo logrado a través de las negociaciones descentralizadas del sector público –comandadas por la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)- y de sus propias negociaciones sectoriales, el sector central fue acumulando beneficios mayores en aspectos como los salarios base, los aportes de bienestar (entregados por el Estado en distintas reparticiones), las remuneraciones variables asociadas al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)¹⁵ y las asignaciones profesionales. De manera que, en general y de modo acumulativo, el sector municipal ha recibido menos salario que el centralizado.

Ahora bien, a contrapelo de esta historia, en los últimos 5 años las organizaciones de los trabajadores municipales y, particularmente quienes pertenecen a la administración

¹⁵ Mecanismo impulsado sobre la base de una concepción que sostiene que a mejor rendimiento, hay disponibilidad para aumentar los salarios. En específico, lo que se llama PMG es el conjunto de ingresos variables que incluyen un componente base, institucional y colectivo. Se implementa por primera vez sólo en el sector centralizado, lo que permitió a los empleados de la administración central sacar ventaja a sus pares municipales, dado que, más allá de que sea variable, del orden del 98% de los trabajadores siempre lo obtiene en el segmento más alto. Vale decir, la mayoría obtiene este beneficio variable en su tramo máximo.

municipal, han empujado un proceso de reestructuración salarial en su sector, que actualmente se encuentra en su última etapa de implementación. Gracias a él, han homologado sus salarios base a los del sector centralizado, recuperado el pago de asignaciones profesionales, y acortado las brechas en las remuneraciones variables (PMG), al tiempo que suman otros incentivos asociados a los ascensos de grado y a la ubicación territorial de los municipios.

Si bien en 2006 un acuerdo entre el Gobierno y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHIM), a través de la SUBDERE, permitió incrementar el sueldo base de los trabajadores municipales (Ley N° 20.198), acortando en parte la brecha con la administración central, la discusión sobre una “agenda salarial” recién logra ser instalada en el año 2011.

La estrategia que sustentó aquello fue el irrespeto a las leyes vigentes (Constitución política, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración Pública y Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades), a partir de lo cual se denunció la desigualdad económica existente entre los ingresos de los funcionarios municipales y de los servicios centrales, al tiempo que se violaba el principio de que, a funciones análogas, que importan responsabilidades semejantes y se ejercen en condiciones similares, corresponden las mismas retribuciones y demás beneficios económicos. Según los dirigentes que lideraron esta iniciativa, ligados a la ASEMUCH, la oportunidad de impulsar esta agenda se vislumbró a sabiendas de la coyuntura económica favorable que experimentaba el país, y el conocimiento sobre los costos de los servicios municipales. Respecto a esto último, se sostuvo la imposibilidad de prestar un servicio de calidad a la comunidad bajo esas condiciones desiguales, y la vocación de servicio público de los trabajadores municipales¹⁶.

Tras realizarse en 2013 un paro que duró 34 días y que paralizó algunas ciudades al no recogerse la basura, se instalaron mesas técnicas con el Gobierno para acercar posiciones. Presión de por medio, se firmó un protocolo de acuerdo entre los alcaldes, el Gobierno y la Confederación. Sin embargo, se debió esperar hasta enero de 2015 para que estuviera elaborado y consensuado el proyecto, dilatándose su entrada al Parlamento por la salida del ministro de Hacienda de ese momento, aunque finalmente es aprobado en mayo del 2016.

El resultado de esa negociación incluyó:

3.3.1. Homologación de salarios base y bonos de producción o PMG

- a. Homologación de los sueldos base

¹⁶ ASEMUCH. *Agenda Salarial 2011*. Recuperado de: <http://es.slideshare.net/antonio2706/agenda-salarial- asemuch-2011>

La homologación de los sueldos base fue el primer producto ejecutado en el año 2012, incluyendo un pago retroactivo. Este proceso se llevó a cabo de forma gradual y, como muestra el Cuadro 7, terminó de implementarse en enero de 2015. Su efecto inmediato fue acabar con la brecha que se mantenía entre los salarios de la administración central y el sector municipal, que alcanzaba alrededor de un 50%.

Cabe señalar, no obstante, que, en términos estrictos, no son comparables las escalas de grado de ambos sectores, puesto que no son simétricas. De todos modos, en su momento esa comparación sirvió en las agitaciones gremiales que realizó la ASEMUCH, por más que los funcionarios de la SUBDERE, su contraparte en la negociación, supieran que ello no tenía rigor técnico

Cuadro 7: Incremento en el tiempo de escala de sueldos base de los trabajadores municipales chilenos, 2012-2015 (en pesos chilenos¹⁷)

Grados	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015
3	5.483	4.154	3.656	3.883
4	4.466	3.383	2.977	3.162
5	3.960	3.000	2.640	2.805
6	14.207	10.763	9.471	10.063
7	12.494	9.465	8.329	8.850
8	19.060	14.439	12.707	13.499
9	19.674	14.905	13.116	13.935
10	17.538	13.286	11.692	12.421
11	16.260	12.319	10.840	11.517
12	15.037	11.392	10.025	10.650
13	13.919	10.545	9.280	9.859
14	12.869	9.749	8.579	9.114
15	11.882	9.002	7.922	8.415
16	11.215	8.496	7.476	7.944
17	10.301	7.804	6.868	7.296
18	9.545	7.231	6.364	6.761
19	9.050	6.856	6.033	6.410
20	8.478	6.423	5.652	6.005

Fuente: Manual de Remuneraciones Escala de Sueldos y Asignaciones del Sector Municipal, Contraloría General de la República, División de Personal de la Administración del Estado, p. 15.

Como resultado del proceso anterior, actualmente el sistema de remuneraciones del sector municipal se rige por la Escala de Sueldos y Asignaciones que se presenta a continuación:

¹⁷ Se debe considerar que US\$ 1 equivale a \$ 667, según el Banco Central chileno al 21 de octubre de 2016.

Cuadro 8: Escala de sueldos base y asignaciones de los trabajadores municipales chilenos, desde diciembre de 2015 (en pesos chilenos)

Grados	Sueldo Base ¹⁸	Asig. Municipal	Ley N° 18.717 Bonif.única	Ley N° 18.566 Bonif. Salud	Ley N° 18.675 Bonif. Previsional		Asig. Ley N° 19.529 ¹⁹
					Art. 10	Art. 11	
1	593.613	2.204.760	18.351	89.271	197.060	118.630	
2	560.275	2.109.315	18.351	92.096	202.506	121.976	
3	591.559	1.739.343	18.351	92.466	203.254	122.396	25.172
4	558.089	1.687.542	18.351	94.908	207.982	125.302	25.172
5	526.519	1.450.403	18.351	97.391	212.729	128.173	25.172
6	496.677	1.225.702	18.351	90.613	237.781	133.350	28.947
7	457.814	919.186	18.351	67.579	163.967	92.391	28.947
8	423.865	705.744	18.351	51.562	125.066	70.511	28.947
9	392.429	542.279	18.351	39.304	95.351	53.731	28.947
10	363.387	409.903	18.351	29.395	71.261	40.188	28.947
11	336.492	309.728	18.351	21.881	53.114	29.905	28.947
12	311.567	228.619	68.290	17.478	44.921	26.017	47.824
13	288.477	170.126	66.269	12.612	33.163	17.558	47.824
14	267.064	128.510	65.740	9.324	25.005	13.052	47.824
15	247.299	103.221	56.612	7.296	19.392	10.195	47.824
16	228.937	101.375	59.645	7.087	18.887	9.911	47.824
17	211.986	78.380	55.489	5.082	13.610	7.114	47.824
18	196.289	75.906	55.489	4.594	12.446	6.419	47.824
19	183.452	83.020	57.837	4.668	12.618	6.552	47.824
20	171.458	65.396	55.566	3.040	8.517		47.824

Fuente: Contraloría General de la República de Chile, División de Personal de la Administración del Estado.

b. Homologación de Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG)

En 2014, a partir del protocolo de acuerdo firmado, se homologan también los bonos de producción o PMG. Se trató de una medida importante, toda vez que el sector municipal estuvo varios años sin percibir este incentivo y, de hecho, cuando finalmente lo obtuvo, apenas se logró establecer un máximo del 10%, mientras en la administración central ese aspecto alcanzaba un 30,6%.

¹⁸ El salario mínimo chileno es de \$ 257.500 (US\$ 386). Hacia el 1 de enero de 2017, será de \$ 264.000 (US\$ 396).

¹⁹ No se aplica para el cargo de Alcalde.

El mecanismo utilizado para la homologación consistió en sumar un tercer componente –el sueldo base- al PMG recibido hasta ese momento en el sector administrativo de las municipalidades, cuyo máximo incluía únicamente al componente colectivo y al componente institucional. De esta manera, se fijó un 15% de componente base, cuyo pago debe ocurrir a todo evento, cuestión inexistente antes de la nueva normativa²⁰.

Cuadro 9: Incremento en el tiempo de PMG de los trabajadores municipales chilenos

	Norma vigente	2014	2015	2016
Componente base	No existe este componente para funcionarios municipales	10% de remuneraciones a todo evento	12,5% de remuneraciones a todo evento	15% de remuneraciones a todo evento
Incentivo por gestión institucional	6% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento igual o superior al 90%	6% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento igual o superior al 90%	6,8% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento igual o superior al 90%	7,6% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento igual o superior al 90%
	3% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento entre 75% y 89%	3% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento entre 75% y 89%	3,4% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento entre 75% y 89%	3,8% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento entre 75% y 89%
Incentivo de desempeño colectivo (o individual, si correspondiere)	4% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento igual o superior al 90%	4% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento igual o superior al 90%	6% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento igual o superior al 90%	8% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento igual o superior al 90%
	2% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento entre 75% y 89%	2% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento entre 75% y 89%	3% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento entre 75% y 89%	4% de remuneraciones si se alcanza cumplimiento entre 75% y 89%
Máximo total posible	10% de remuneraciones	20% de remuneraciones	25,3 de remuneraciones	30,6% de remuneraciones

Fuente: Modificación Ley PMG municipal (19.803), Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), 2014.

Como se ve en el Cuadro 9, paulatinamente esa medida incrementó el rango máximo del PMG pagado a estos trabajadores municipales, consiguiéndose aumentar en cerca de un 200% el monto del bono entregado al llegar el 2016.

²⁰ SUBDERE. *Modificación Ley PMG municipal (19.803)*, enero de 2014. Recuperado de: http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/homologacion_pmg/oficios/HOMOLOGACION%20ASIGNACION%20PMG%20MUNICIPAL_V4.pdf

3.3.2. Pago de asignación profesional

La asignación profesional es un beneficio que se pagó a los trabajadores municipales de este sector hasta antes del año 1980, momento en el cual son excluidos de la Escala Única de Sueldos del sector público. Su restitución, por tanto, viene a representar el saldo de una “deuda histórica”, más aún cuando, desde 2007, además de a los funcionarios de la administración central, a los trabajadores de la salud y educación municipales se les reconoce el pago de este haber, bajo la denominación de Bono de Reconocimiento Profesional (BRP).

De este modo, beneficiando a cerca de 8.700 trabajadores, esta medida dispuso:

- a. Un pago que corresponde a todos los funcionarios que tienen título profesional en los escalafones, jefatura, directivos y profesional.
- b. La creación, para estos mismos escalafones, de una asignación especial, Directivo-Jefatura, para aquellos que no posean título profesional (corresponde al 50% de la asignación profesional).
- c. Que todos quienes reciban asignación profesional o incrementos de grado también tendrán derecho a un bono equivalente a cuatro meses el valor de las mejoras que obtuvieron en el mes de enero del año 2016, pagadero en una sola cuota.

3.3.3. Incrementos de grado

La tercera disposición incluida en el protocolo de acuerdo de 2013, fue evaluar la readecuación de las plantas municipales (la última había sido en 1994). Esta es una demanda anhelada en el sector municipal, frente al peligro representado por varios intentos de reforma constitucional mediante los cuales el Ejecutivo había intentado dotar a los alcaldes de la facultad para crear y suprimir empleos, pudiendo recurrir a la externalización de servicios.

Sin embargo, a partir de una larga lucha dada por la ASEMUCH –que incluyó tres visitas a la OIT y la presentación de un reclamo contra el Estado de Chile- se logró impedir tal reforma. Más aún, a diferencia de encuentros anteriores con el Gobierno, se logró por primera vez que la negociación para aumentar los salarios no estuviese supeditada a dar el visto bueno a este cambio constitucional. Para lograr aquello, se propuso entregar la facultad al municipio, pero sin suprimir el empleo: vale decir, permitir al municipio el readecuar al personal de acuerdo a sus necesidades, pero manteniendo los derechos de los trabajadores y la carrera funcionaria.

Para lograr aquello, se estableció:

- a. Un incremento de grado para todos los funcionarios de planta, técnicos, administrativos y auxiliares. Los que están entre los grados 10 y 14, lo harán en un grado el año 2016; y quienes se ubiquen entre los grados 15 y 20, subirán un grado más a partir de enero del 2017. Esta disposición beneficia a 24.000 funcionarios aproximadamente, tanto de planta como a contrata.
- b. Otorgar a los municipios la facultad de reestructurar, fijar y modificar las plantas administrativas cada 8 años, pudiendo el Alcalde proponer igual incremento de grados al personal a contrata a partir de 2018. Esto favorece a la gente de planta y a contrata, permitiendo también generar ingresos a las plantas municipales de funcionarios que estén en condición de honorarios. Los alcaldes podrán mejorar remuneraciones a través de creación de cargos, fijación de grados, entre otras.

3.3.4. Financiamiento mixto para el bono de zonas extremas

En la Agenda Salarial presentada en 2011, dos de las demandas impulsadas por la ASEMUCH, por una parte, la reactivación de la Ley de Retiro N° 20.387 para los funcionarios municipales²¹, y, por otra, el financiamiento fiscal para las asignaciones y bonos de zonas extremas. Lo que se logró en referencia a ello fue:

- a. El pago de un bono a los trabajadores que se desempeñan en las regiones I, II y XV, en el norte del país; y XI, XII y la provincia de Chiloé y Palena, en el sur. Se logra que financie el bono el gobierno y no los municipios.
- b. Las asociaciones pueden negociar con los municipios hasta el 50% más del valor del bono.
- c. Se reconoce con efecto retroactivo el bono Post-Laboral de la Ley N°20.305 a ex-funcionarios municipales que se acogieron a retiro voluntario y no accedieron a tal beneficio, por no cumplir con el plazo de 12 meses contemplado en el N°5 del artículo 2° y en el artículo 3° de la citada ley.

3.3.5. Financiamiento estatal para estudios superiores de funcionarios

Finalmente, vinculado a la exigencia por desarrollar servicios municipales de calidad, modernizar la gestión municipal e impulsar para ello una línea de profesionalización entre los municipios, los trabajadores administrativos del sector municipal consiguen, de parte de

²¹ Bonificación por retiro voluntario (a mujeres de 60 a más años y para hombres de 65 a más años).

la SUBDERE, una serie de becas educacionales para obtener títulos técnicos de nivel superior, de pregrado y postgrado, que les permitan mejorar sus niveles de capacitación.

En resumen, gracias a todas estas conquistas los trabajadores municipales del sector central logran fuertes aumentos en sus salarios, triplican el PMG y asignación profesional y obtienen aportes de bienestar del Estado, establecidos con un techo potencial que es más alto que el del sector centralizado. En ese sentido, el logro del gremio es haber dado un salto en las rentas de sus afiliados, equivalente a un aumento del 40%. Ahora bien, cabe destacar que aquel importante porcentaje es expresión de un rezago previo respecto a la situación salarial de otros trabajadores del sector público.

Por otro lado, algo a tener en cuenta es que, respecto a los acuerdos firmados, el Estado tuvo el cuidado de evitar que la comparación entre el sector centralizado y el municipal entrara en una espiral de gastos. En efecto, se evitó que la mejora en un grupo no se produjera en desmedro del otro, evitando que, en el futuro, aquel salto pudiera significar exigencias mayores de parte del otro sector, apalancándose infinitamente el gasto de uno y otro lado. Ahora bien, si bien para lograrlo se aseguró que el tope fuera la sumatoria de haberes que tenía el sector centralizado, esto sólo quedó especificado de modo explícito para el PMG, pero no para las asignaciones profesionales, las cuales quedaron sin un tope claro. Por aquel hecho, hoy existen funcionarios municipales que sobrepasan a los del sector centralizado, dado que, como se señaló, las bases de cálculo de uno y otro sector son distintas.

Respecto a esto último, la principal diferencia que persiste entre ambos sectores es que los grados menores municipales sacan menos que los grados bajos del sector centralizado. La asignación profesional beneficia mucho más a los grados más altos, que son los que mayormente reciben este pago. Por otro lado, si bien todos reciben la homologación del PMG, tratándose de un porcentaje parejo, en términos absolutos se eleva mucho más en los estamentos más altos.

3.4. Estructura y unidad sindical

Existiendo también gremios municipales de carácter nacional tanto a nivel de la salud municipal (CONFUSAM) como de la educación municipal (siendo, en este caso, el más importante la CONFEMUCH), cabe centrarse en la situación de los trabajadores administrativos de las municipalidades, puesto que este segmento es el que ha liderado, en el último tiempo, las luchas más exitosas en el ámbito de los reajustes salariales. Ellos se organizan en torno a la ASEMUCH, organización creada en 1946 y que, pese a su nombre, tiene un carácter confederal en términos jurídicos. Representa a los trabajadores del sector “central” del nivel municipal, sin incorporar la variedad de programas dependientes del Gobierno, como tampoco otras iniciativas anexas a los municipios, estén externalizadas o no.

Esta confederación se compone de dos tipos de afiliados: las federaciones regionales de funcionarios municipales y las asociaciones de funcionarios municipales, éstas últimas que agrupan a los trabajadores municipales de planta y/o a contrata de cada municipio, constituyendo los elementos de base de la organización. La misma, además, se estructura su autoridad interna en torno a: 1) Asamblea Nacional, integrada por el Directorio Nacional, los dirigentes de las federaciones regionales y los dirigentes de base de las asociaciones locales; 2) Consejo Nacional, que es un órgano asesor y consultivo en todas aquellas materias que por su importancia involucren o afecten los intereses de las organizaciones afiliadas, estando integrado por el Directorio Nacional y los presidentes de las federaciones regionales; y 3) Directorio Nacional, que es el órgano ejecutivo elegido por la Asamblea Nacional y que está integrado por quince directores nacionales que pueden ser reelegidos.

La orientación principal de la acción del sindicato es de tipo corporativo. Como señalan sus dirigentes, han destinado sus esfuerzos a construir un capital político no partidario ni ideológicamente condicionado, logrando con ello una capacidad transversal de incidencia entre las autoridades que toman las decisiones. Además, tal como quedó demostrado en la movilización de 34 días que se llevó adelante en el año 2013, muestran una gran unidad de acción y capacidad para realizar *lobby*. En particular, en sus movilizaciones nacionales han desplegado una presión que se expresa en el marcaje en cada municipalidad a los diputados de la zona, al tiempo que articulan a parlamentarios de relevancia y con capacidad de incidir en las decisiones políticas del Ejecutivo. A ello se suma la legitimidad construida frente a los alcaldes de cada comuna afiliada a la confederación.

En relación a ese mismo corporativismo, un segundo rasgo característico de la ASEMUCH es el perfil técnico que le imprimen a sus negociaciones. En cada una se hacen asesorar por expertos económicos y abogados laboristas, que les permiten ir cotejando y evaluando las respuestas parciales que les entregan sus interlocutores en cada negociación. Por la misma lógica del sector público al momento de realizar transformaciones salariales, en donde, a diferencia del sector privado, cada cambio se sostiene en leyes, que de ningún modo pueden ser parciales, opera bajo la lógica de realizar estudios previos, que den consistencia y eficacia a las demandas que impulsan, y que articulan con las negociaciones nacionales en que acompañan a otras organizaciones del sector público. Con esto, además, buscan nivelarse frente a la capacidad técnica que poseen sus interlocutores del Estado.

Por la propia naturaleza de la legislación laboral chilena, la forma en que se encuentra estructurado el empleo municipal y las propias desigualdades del país, la ASEMUCH privilegia la interlocución con el actor estatal. En efecto, cuando se ha querido traspasar las negociaciones del sector a los alcaldes se ha dado una fuerte lucha, dado que aquello activaría las grandes diferencias que, desde ya, existen entre las diferentes municipalidades chilenas, incluso dentro de cada una de las regiones y provincias del país.

Por último, cabe señalar que, como otra de las conquistas alcanzadas en el último proceso de reestructuración salarial, el proyecto ha incorporado la titularidad sindical. Así, justamente en el momento en que se lo negaba a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) como demanda transversal de los trabajadores chilenos, a los trabajadores administrativos del sector municipal les era reconocida. En voto dividido, el Tribunal Constitucional lo aprueba, señalando que, tanto los procesos de planta municipal como la política de recursos humanos, sólo puede ser negociada por los sindicatos municipales o las asociaciones de funcionarios, y no por grupos negociadores.

3.5. Conclusiones

Respecto a las conclusiones sobre la experiencia chilena, se puede señalar, primero, que en términos de sus condiciones socio-ocupacionales, entre los trabajadores municipales chilenos se producen diferencias a nivel del tipo de burocracias, sobre todo a raíz de la forma contractual que los diferencia. Así, por una parte, al interior de los municipios chilenos se pueden establecer diferencias entre una burocracia de la administración municipal, de prácticas sindicales más tradicionales, y otra más nueva de servicios sociales (salud y educación), con mayores problemas para organizarse.

Por otro lado, al considerar el tipo de contrato, se observa que las municipalidades chilenas vienen optando cada vez más por el trabajador a honorarios, que es un tipo ajeno a las prácticas y espacios de socialización de los trabajadores municipales de planta o contrata. Esto es relevante, puesto que parece ser que el déficit de modernización que acusa la gran mayoría de las municipalidades chilenas, entregadas a las desigualdades económicas y territoriales del país, viene siendo cubierto por proyectos y programas específicos a cuyo cargo no están los trabajadores de planta, sino los a honorarios, que además cuentan con un mayor nivel de profesionalización.

Justamente esto último, la profesionalización, es algo escaso a nivel de las plantas funcionarias. En ese sentido, el modo de combatir ese rezago, aunque parezca paradójico, parece ser recurrir a un tipo de empleo, cuyo supuesto carácter excepcional –tal como señala el Estatuto Administrativo- ya no es tan cierto, aun cuando se supone se deba orientar a la contratación de expertos en áreas o actividades que no son propias de las municipalidades.

El asunto, entonces, es que si se apuesta a mejorar los niveles de calidad del servicio entregado por las municipalidades, aunque sea sólo en una parte de sus tareas -que son las que se entrega a los honorarios-, no se hace en relación con alcanzar altos estándares de calidad del empleo. Dicho de otro modo, la modernización, en la medida que los municipios

mantienen carencias, se impulsa hacia afuera o externalizadamente, y no hacia adentro de las plantas funcionarias, evitándose con ello cualquier cambio más estructural.

Respecto a las brechas de género, éstas existen, pero en proporciones menores. Tanto al mirar entre el grupo de trabajadores municipales profesionales, como al observar quienes ocupan los cargos de autoridad en las municipalidades, se observan porcentajes similares. De todos modos, dadas estas diferencias que aún se mantienen, no es posible hablar de equidad todavía.

Respecto a la situación salarial, y tras un proceso de reestructuración que duró 5 años, los trabajadores de la administración municipalizada han logrado homologar sus salarios base a los del sector centralizado, recuperado el pago de asignaciones profesionales y acortado las brechas en las remuneraciones variables, al tiempo que suman nuevos incentivos asociados a los ascensos de grado y a la ubicación territorial de los municipios. Gracias a estas conquistas, los trabajadores municipales del sector central logran fuertes aumentos en sus salarios, triplican el PMG y asignación profesional y obtienen aportes de bienestar del Estado, establecidos con un techo potencial que es más alto que el del sector centralizado. Aquello significa que, en los hechos, logran dar un salto equivalente a un aumento del 40%.

Con todo, aquellos logros son expresión de un rezago previo respecto a la situación salarial de otros trabajadores del sector público. Significa, por tanto, acortar unas brechas que vienen acumulándose desde la década de los ochenta, cuando, de modo diferenciado, se comienzan a sumar haberes distintos a nivel centralizado y municipal. Esto hizo que, en general y de modo acumulativo, el sector municipal haya recibido menos salario que el centralizado en todo este tiempo. Aun así, cabe señalar que esa brecha se ha reducido sólo relativamente, si se tiene en cuenta que persiste una diferencia importante: los grados menores municipales seguirán recibiendo menos ingresos que los grados bajos del sector centralizado.

Finalmente, respecto al actor sindical, se observa que la orientación principal de la acción del sindicato es de tipo corporativo, destinando los dirigentes sus esfuerzos a construir un capital político no partidario ni ideológicamente condicionado, a partir del cual han logrado una capacidad transversal de incidencia entre las autoridades locales y nacionales que toman decisiones. En ese sentido, privilegian la interlocución con los actores estatales, no sólo por el modo en que en Chile se organizan los recursos (a falta de una descentralización financiera y política, y no sólo administrativa), sino porque así también pueden presionar a nivel de cada uno de los estamentos que comprende la Confederación, entre los cuales se incluye a sindicatos de base, federaciones regionales y el Consejo Nacional. Estos, respectivamente, pueden ejercer un marcaje sobre los alcaldes de cada comuna, los intendentes de cada región y el Parlamento de la nación.

4. Paraguay

4.1. Antecedentes generales

En este apartado se presentan los antecedentes generales, incluyendo una breve referencia al proceso de construcción estatal en el Paraguay durante el siglo XIX y XX, la situación política y sindical en la postdictadura y los rasgos actuales de su sector municipal. Todo ello, siguiendo la idea de que varias de las problemáticas hoy existentes a este nivel son fruto de un proceso de construcción histórica más largo.

4.1.1. Construcción histórica del Estado. Problemas de ayer y hoy

La historia del Paraguay, como lo demuestran su política y cultura, está cruzada por la experiencia de la guerra. La mayor del siglo XIX, la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), significó el virtual exterminio de la población masculina y, con ello, el truncamiento de una incipiente industrialización nacional que venía desplegándose, motivada por la amenaza expansionista de sus grandes vecinos limítrofes, Brasil y Argentina, desde la misma independencia, bajo gobiernos autoritarios y pese a la mediterraneidad del país.

Tras esta conflagración, el más de medio siglo posterior enfrentó a la sociedad paraguaya a la encrucijada de reconstruir la economía del país en un contexto de estabilidad política. Proceso que, no obstante, se vio interrumpido cuando, a mediados de la década de 1930, estalla un nuevo conflicto limítrofe, esta vez por las tierras selváticas y desérticas del Chaco sobre las cuales Bolivia había posado sus ojos. La Guerra del Chaco (1932-1935), con sus casi tres años de duración, dejó un saldo de poco más de 90.000 bajas, entre soldados paraguayos y bolivianos, y dio pie a una serie de medidas que fracturaron los límites sociales de la inacabada reconstrucción del país. Por una parte, porque, tras la guerra, las ideas liberales dan paso a un nacionalismo popular, heredero del sentimiento de aislamiento que desde siempre había permeado a la nación guaraní. Y, por otro, porque los militares progresistas, durante su breve estadía en la cabeza del país tras la Revolución de Febrero, promueven una reforma agraria -basada en la venta de la tierra a los mismos arrendatarios y ocupantes ilegales que vivían en ella- y crean el primer Departamento del Trabajo y el primer código laboral (1936), permitiendo el reconocimiento oficial de los derechos del trabajo, incluyendo la jornada de ocho horas, vacaciones pagadas todos los años, un día de descanso a la semana y el derecho a formar sindicatos y afiliarse en ellos. Sientan las bases, por lo tanto, de un movimiento laboral reconocido legalmente, que en poco tiempo dio lugar a la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT)²².

Las conquistas de este movimiento, sin embargo, fueron logradas a cambio de un aumento en el control estatal. Preocupados por la influencia comunista, los febreristas²³ exigieron que todas las organizaciones laborales obtuviesen el reconocimiento oficial del Departamento del Trabajo, penalizándose su incumplimiento con la prohibición de realizar mítines, divulgar sus puntos de vista, poseer propiedades, firmar contratos laborales, cobrar cuotas, acudir a los tribunales o representar a sus afiliados ante los patrones o el Gobierno. Ello subordinó a los sindicatos al Poder Ejecutivo, dado que mostrarse contrario a la política de éste significaba ser intervenido, perdiendo la condición de oficial, sus activos y dando pie a la

²² Lewis, P. H. "Paraguay, 1930-1990". En Bethell, L. *Historia de América Latina*, Tomo XV. Barcelona: Crítica, 2002, pp. 187-215.

²³ Como en adelante se llamarían a sí mismo los revolucionarios, dando lugar a la formación de un partido en 1936: el Partido Revolucionario Febrerista.

potencial destitución de sus dirigentes por interventores del propio gobierno. De tal suerte, y pese a los avances en materia laboral, ya desde los inicios de este movimiento quedaría en claro que el Estado paraguayo apelaría a una política de reducción de los grados de autonomía de las organizaciones sindicales, fomentando una relación de dependencia sólo moderada por la benignidad de los gobiernos de turno.

En otro orden de cosas, un segundo rasgo propio de la sociedad paraguaya, permanente en su historia y determinante en el siglo pasado, es la notable capacidad de determinación que detentan los militares sobre la vida política del país. En efecto, buena parte del período que va desde el fin de la Guerra del Chaco hasta el inicio de la dictadura de Stroessner –donde ciertamente este rasgo se profundiza–, se compone de una sucesión de golpes militares y de guerras civiles, y de cómo en los cuarteles se decidió el futuro político del país, pese a la institucionalidad vigente y al supuesto mandato de una serie de presidentes civiles sin poder real para subordinar a los uniformados. Salvo un breve período durante 1946, cuando bajo un gobierno de coalición se permitió el regreso de los exiliados, la libertad de prensa, los mítines públicos, las marchas y concentraciones, la política paraguaya se mantuvo ajena a la democracia, tornándose común la ilegalización de ciertas organizaciones políticas y el irrespeto a las derrotas electorales, que dieron continuamente paso a la irrupción de los militares.

Por ello no es extraño que esa inestabilidad política se resolviera en favor de una dictadura militar como la protagonizada por Alfredo Stroessner durante más de 34 años, y de la cual, si se piensa en el presente, derivan varias de las dinámicas políticas y sociales que hoy dificultan el progreso social, político e institucional del país, y que afectan directamente a los trabajadores paraguayos y sus organizaciones.

Este militar, convertido en el dictador más duradero de América Latina, fraguó su larga estadía en el poder a través de una alianza tripartita que ligó estrechamente a las Fuerzas Armadas y a su propio partido, la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC), de la cual fue presidente honorario, al mismo tiempo que detentaba los cargos de Jefe de Estado y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas²⁴. Purgados en pocos años los disidentes anti-militares al interior del Partido Colorado, en manos de Stroessner éste experimentó una reorganización total, que lo convirtió en una máquina política jerárquica que ofreció su lealtad indiscutida al dictador. Gracias a la implementación de una disciplina de hierro que cruzó a las estructuras formales del partido, centralizó toda la autoridad, creándose una cadena de mando que salía del propio Stroessner, pasaba por un comité ejecutivo escogido con sumo cuidado y llegaba hasta las más pequeñas organizaciones de poblados y vecindarios del país. Así, todo villorio rural y bloque de casas tenía un comité del

²⁴ Nickson, A. “El régimen de Stroessner (1954-1989)”. En Telesca, I. (coord.). *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus, 2012, pp. 265-294.

partido (seccionales y subseccionales), y cada uno de estos comités estaba vinculado a la organización central mediante un consejero nombrado por el Comité Ejecutivo Nacional. Esta ramificación de los órganos auxiliares del partido prácticamente alcanzó a todos los grupos de pertenencia de la sociedad paraguaya, incluyendo a las mujeres, ex combatientes, los estudiantes universitarios y de los institutos, los campesinos, los trabajadores, los abogados, los médicos y los periodistas, todos los cuales fueron supervisados por consejeros procedentes de la ejecutiva del partido.

Lo anterior dio pie a un partido monolítico, cuyas funciones estaban entrelazadas con el Gobierno. De este modo, los ministros de gobierno, los embajadores, los senadores, los diputados y los principales administradores solían formar parte del comité ejecutivo colorado también. A la vez que, en los niveles inferiores, se hacía necesario pertenecer a alguna de las organizaciones del partido para ser nombrado maestro, juez, doctor en un hospital público o funcionario de la burocracia, dado que la afiliación al partido se estimada obligatoria para los funcionarios públicos. A cambio de ese patronazgo, por cierto, se esperaba que estos militantes colorados devolvieran parte de su salario al partido, asistiesen a las concentraciones públicas y ayudaran al gobierno a eliminar a sus enemigos.

Pero, además del Partido Colorado, la unidad del régimen se basó también en la desprofesionalización y partidización de las Fuerzas Armadas. En 1955, los oficiales se vieron obligados a afiliarse al partido, y varios de rango superior fueron miembros de la Junta de Gobierno del partido. Stroessner, en su rol de Comandante en Jefe, dedicaba gran parte de su tiempo a inspeccionar las instalaciones militares, revisar las compras de material y decidir los ascensos y descensos. Además, se aseguró el apoyo militar mejorando los salarios de los uniformados y modernizando sus materiales, al tiempo que hacía vista gorda a la corrupción que crecía entre ellos. Durante su mandato, militares retirados o en ejercicio se convirtieron en directores de empresas públicas o en empleados de empresas privadas, si es que no en los propietarios de éstas. De esta forma, en torno al tráfico de influencias y la corrupción se conformó un submundo de contrabando, juego, prostitución y tráfico de drogas, que dio vida a un comercio organizado arbitrariamente. La tentativa de acceder a estos beneficios y el alto riesgo que suponía salir de estos márgenes, condicionó a la gran mayoría de los militares a optar por el conformismo en desmedro de la conspiración.

En relación a esto mismo, Stroessner consideró al sector público como un botín más, disponiendo de sus recursos como si fueran propios, junto a su camarilla de militares y civiles acólitos. Cuidó, sin embargo, de no enemistarse con el sector privado, al cual favoreció con cuantiosas licitaciones. Ambos hechos dieron pie a que la corrupción se instalara como un hecho institucionalizado en los sectores público y privado del Paraguay: algo esencial para asegurar el sostén militar y político del régimen.

En el campo, por su parte, la entidad pública encargada de promover la reforma agraria, el Instituto de Bienestar Rural, concedió grandes extensiones de terrenos públicos a dirigentes de las Fuerzas Armadas y del Partido Colorado, a precios por debajo de su valor comercial. Ninguna de las personas beneficiadas resultaba elegible según la legislación de reforma agraria vigente, que estaba diseñada para ayudar a familias sin tierra. Este abuso sistemático de la legislación es el principal factor que explica la creciente brecha en la distribución de la tierra entre 1956 y 1991, que, por lo demás, establece las bases del hoy vigente conflicto campesino paraguayo.

La escalada inflacionaria y el estancamiento económico de los años ochenta mostraron en toda su dimensión la colonización del sector público y la debilidad del sector privado propiciada por el gobierno de Stroessner. En un contexto internacional de crisis económica, que hizo caer el precio de los principales productos de exportación paraguayos –la soja y el algodón- y que fue azuzado por el fin del *boom* económico asociado a la construcción de Itaipú -la mayor presa hidroeléctrica del mundo-, años de presupuestos equilibrados a raíz de esas favorables condiciones y la ayuda externa de los Estados Unidos, dieron al traste, quedando al descubierto el origen del déficit fiscal que comprometía la economía paraguaya. En particular, quedó al descubierto que, por razones políticas ligadas al intento de diversas facciones del Partido Colorado por reforzar sus apoyos internos y hacia el gobierno, se produjo, durante la última etapa de la dictadura, una absorción de mano de obra por parte del Estado, que creció a un ritmo mayor que la generación del empleo a nivel nacional²⁵. Las cifras eran evidentes: el empleo público se había elevado en un 5,4% anual entre 1980-1987, duplicándose en el mismo período el empleo en las empresas estatales desde 11.000 a 22.000 trabajadores. Así, al llegar 1987, los empleados del sector público representaban el 12% de la población económicamente activa, aun cuando muchos de esos puestos recién creados correspondieran a “planilleros” (personas que figuran en la nómina de pagos, pero que no trabajan).

Por otro lado, como reflejo de la alta concentración de recursos y del aparato administrativo, más de la mitad de la burocracia estatal estaba concentrada en Asunción y el Departamento Central. En 1989, año del golpe militar que derrocó a Stroessner, 76% del personal se ubicaba en el Gobierno Central y, más específicamente, un 67% en el Poder Ejecutivo. El gobierno municipal sólo empleaba al 4% de trabajadores del sector público, dividiéndose en partes iguales el Municipio de Asunción y los restantes 190 municipios del país. Las empresas públicas concentraban el 20% restante del funcionariado, en especial las no financieras con el 16%.

²⁵ Céspedes, R. *Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)*. Asunción: Arandura Editorial, 2009.

Ahora bien, las condiciones de trabajo eran, en general, malas en el sector público. La admisión y promoción dependían de padrinos políticos y militares, no existía carrera administrativa ni siquiera establecida plenamente en los papeles que tampoco se cumplirían. Los salarios eran bajos, siendo por ello tolerada la corrupción generalizada: funcionarios superiores con negocios dentro de la institución y fuera de ella, mientras mandos medios y bajos obtenían recursos externos del público. La institucionalización de la corrupción había tenido no sólo el efecto de desmovilizar a la oposición y de convertir a una proporción significativa de la población adulta en cómplices tácitos del régimen, sino que había rutinizado en una serie de prácticas propias características de la administración pública en Paraguay, que no se dejarán de lado en un contexto democrático.

4.1.2. Liberalización política y sindicalismo postdictadura

No existiendo mecanismos reales para la transferencia del poder, la caída de Stroessner también se produjo por la fuerza. Y, pese a la euforia general que marcó su derrocamiento, la intención de los militares que lo sustituyeron fue la de restablecer la relación armónica entre las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado. El golpe de 1989, por eso mismo, inició un proceso de liberalización, mas no de democratización de la sociedad paraguaya, puesto que, legitimándose en defensa de la democracia y el respeto de los derechos humanos, buscó asegurar la unidad y continuidad del coloradismo en el poder²⁶.

Esa liberalización se hizo patente en el levantamiento del estado de sitio, el reconocimiento de los partidos políticos y el respeto de las libertades civiles y políticas de organización, manifestación, prensa, asociación y sindicalización, además de la reposición de las elecciones libres como medio para elegir legítimamente a los gobernantes²⁷, y la convocatoria a una Convención Constituyente para reformar la Constitución de 1967.

Tales hitos, pese a sus limitaciones, ciertamente marcaron un itinerario que favoreció, entre otras, a las organizaciones sindicales. Durante la dictadura, se había mantenido un férreo control sobre el movimiento sindical a través de la CPT –la cual, de facto, había operado como un “sindicato de Estado”–, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Departamento Obrero de la Policía Nacional, el Departamento Sindical del Ejército y la Secretaría Obrera del Partido Colorado. La transición a la democracia, en ese sentido, marcó un quiebre a favor de una mayor autonomía y libertad de los sindicatos para defender los derechos de los trabajadores.

²⁶ Abente Brun, D. “Después de la dictadura”. En Telesca, I. (coord.). *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus, 2011, pp. 295-313.

²⁷ Hasta allí, si bien las elecciones se habían mantenido, reeligiendo a Stroessner durante ocho períodos, las condiciones de su realización habían sido abiertamente fraudulentas y subordinadas a las prebendas y amenazas transmitidas por las ramificaciones del Partido Colorado en la sociedad paraguaya.

Ocurrió, sin embargo, que las libertades políticas y organizativas y la competencia electoral determinaron que el Partido Colorado prestase particular atención a este conjunto de “votos cautivos” para mantener su mayoría electoral. Ello incentivó una política de mantenimiento en el puesto de trabajo y otra salarial favorable al sector público –en comparación con los asalariados privados–, que se canjeó por la lealtad partidaria colorada y una reducción en la tasa de incorporación del funcionariado. Ciertamente, en contrapartida a los favores, la amenaza del despido también fue ejercida.

De todos modos, el nuevo régimen y la tolerancia al fenómeno sindical por parte del Gobierno, cambiaron el panorama sindical en el sector público. Los educadores, que ya se habían organizado, protagonizaron importantes huelgas; la organización de los trabajadores de la salud, por su parte, se expandió y comenzó a llegar a otros sectores estratégicos como el de la electricidad.

El factor político se tornó determinante en la prosperidad de los esfuerzos organizativos. Así quedó demostrado en la constitución del sindicato de la Municipalidad de Asunción, nacido como consecuencia del triunfo electoral del movimiento independiente “Asunción para Todos”, que se quedó con la intendencia asuncena en 1991²⁸. Por otro lado, la nueva Constitución (1992) definió el reconocimiento de los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga de los trabajadores, impulsando que, de allí en adelante y durante toda la década de 1990, se produjera una explosión organizativa del sindicalismo público.

Al terminar esa década, sin embargo, buena parte de los trabajadores paraguayos se verían enfrentados a la pauperización y al desempleo que provocó la crisis económica que afectó al país, a lo cual se sumó una ola de desprestigio de sus dirigencias más tradicionales, atomizando y reduciendo el poder de convocatoria hacia los sectores laborales. En la misma línea, el ingreso de sindicatos del sector público pesó negativamente sobre el movimiento sindical en esta época, debido a la baja credibilidad de este actor frente al resto de la sociedad civil. Y es que las imágenes negativas sobre la probidad de los funcionarios públicos, larvadas durante el stronismo, seguían –y han seguido– permeando la opinión pública, al mantenerse enclaves de corrupción y la existencia de “planilleros” en varias reparticiones y municipios, al tiempo que las diferencias con los trabajadores del sector privado sustentan la idea de que los empleados públicos son una “aristocracia laboral”.

²⁸ Este fue un hito no sólo porque “Asunción Para Todos” fuera una nueva fuerza política independiente impulsada principalmente por el movimiento sindical, sino porque su triunfo se produjo en los primeros comicios municipales libres, por voto directo, de los intendentes, los cuales hasta ese momento eran designados por el Poder Ejecutivo.

Lo anterior se vio profundizado por el desprestigio que acechó a las principales centrales obreras y a sus dirigentes históricos, involucrados en la causa judicial por el vaciamiento del Banco Nacional de Trabajadores. En ese escenario, el sector sindical histórico (CUT, CNT, CPT), sumido además en pugnas intestinas graves, debió enfrentar –y ha seguido enfrentando- una serie de dificultades para articular las demandas de los trabajadores paraguayos²⁹.

A nivel nacional, del permanente fraccionamiento en las coaliciones gobernantes, se pasa a una rearticulación del proceso de patrimonialización del Estado, especialmente bajo el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). Durante su mandato, se intenta la recomposición de la estructura del Partido Colorado en clave stronista, al impulsarse la partidización de la administración pública, incrementarse la discrecionalidad en el manejo y acceso a recursos públicos y exacerbarse el doble discurso en los temas sociales y de interés nacional, instaurándose una lógica de exclusión partidaria (sólo los seguidores del Presidente acceden a cargos de importancia y todos sus principales operadores políticos). A ello se sumaron intentos por someter también al Poder Judicial y al Ministerio Público a sus designios políticos.

Pese al incontrarrestable dominio colorado en la política paraguaya –sólo fracturado tras el triunfo de Fernando Lugo en 2008, apoyado por una amplia coalición política³⁰- esta lógica política no es achacable a un único grupo político, puesto que es parte de una cultura política que permea al conjunto de la administración pública, y que, a nivel regional y municipal, reproduce también el otro gran partido del país: el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Por ello, la corrupción y el clientelismo, como un resabio de la relación entre Estado y sociedad forjada en los años de la última dictadura paraguaya, han implicado un escaso desarrollo de la burocracia racional como forma de construcción de un Estado moderno.

De este modo, en ausencia de fiscalización y presencia estatal, la población sigue buscando solucionar sus problemas mediante vías informales, extra institucionales, asociadas a lazos familiares o a la antigua estructura prebendaria (por ejemplo, a través del “delegado del partido” que distribuye bienes, servicios y favores). Pero, además, esa prescindencia estatal incapacita a la institucionalidad para hacer cumplir la ley, tal como lo ejemplifica, en el caso del empleo público, la mínima capacidad de fiscalización que, por fuera de Asunción, alcanza

²⁹ En la actualidad, una de las particularidades del mundo sindical paraguayo es que existen 7 centrales sindicales: CUT, CNT, CUT-Auténtica, CESITP, CPT, CGT, CCT.

³⁰ El triunfo del ex obispo no sólo colapsó uno de los sistemas de partido hegemónico más antiguos del continente, sino que Paraguay experimentó por primera vez el traspaso democrático y pacífico del poder de un partido a otro.

la Secretaría de la Función Pública, ente creado justamente para impulsar un proceso de racionalización y reforma del Estado³¹.

4.1.3. Descentralización y sector municipal paraguayo

El proceso de descentralización en el Paraguay ha sido muy tardío en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos, empezando solamente tras la caída del régimen de Stroessner en 1989. La democracia formal, por ejemplo, es algo reciente a nivel subnacional –las primeras elecciones municipales en la historia del país se realizaron en mayo de 1991 y las regionales (gubernaciones) en 1993–. Antes de 1992 no había una base constitucional que permitiera descentralizar el gobierno y el poder político y económico fuera de Asunción, quedando al arbitrio y fuerza del Poder Ejecutivo.

Según la Constitución, Paraguay es un país unitario y descentralizado. Además del gobierno central, a nivel subnacional existen 17 departamentos y 250 municipios cuyas autoridades -intendentes (alcaldes) y miembros de la Junta Municipal³²- son electas cada cinco años. Sin embargo, el país tiene una larga tradición centralista, reflejada en las leyes municipales aprobadas desde fines del siglo XIX y hasta 1987, bajo las cuales el Presidente nombraba a los intendentes, a pesar de supuestas garantías de autonomía municipal en sucesivas constituciones.

Durante la dictadura de Stroessner, la penetración de la máquina partidaria del Partido Colorado hasta el nivel submunicipal de la sociedad (barrios, colonias y compañías), se sumó al hecho de que varias instituciones del gobierno central quitaban funciones básicas al gobierno local. De este modo, mediante una combinación de represión y fraude electoral, el partido gobernante controlaba cada una de las juntas municipales –sin excepción– en las cinco elecciones municipales realizadas durante este periodo.

El atraso del Paraguay en esta materia también se observa en el nivel de gasto municipal que prevalece dentro de la totalidad del gasto del gobierno nacional. En este ítem, el conjunto de los países latinoamericanos ha aumentado de un 11,6% en 1980 a un 17,8% a fines de los 2000, mientras tanto Paraguay apenas sube su gasto municipal de un 5,5% en 1980 a un 6,6% en 2013, lejos del promedio de la región que es de 9,2%³³.

Este escaso gasto municipal se explica por los limitados ingresos que reciben las municipalidades, tanto en términos de sus recursos propios como de las transferencias

³¹ Boccardo, G. y Orellana, V. *Condiciones laborales de trabajadores/as del sector municipal en el Cono Sur. Op. Cit.*

³² Órgano legislativo integrado por 24 concejales de diferentes partidos políticos.

³³ Rosales, M. *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina. Op. Cit.*, p. 25.

fiscales intergubernamentales, evidenciando el poco avance del proceso de descentralización en curso. Pero, además, esos escasos ingresos y transferencias se encuentran desigualmente distribuidos entre los municipios del país, derivando aquello en alta dependencia de los gobiernos departamentales y sobre todo centrales.

Desde el punto de vista de las transferencias de recursos que hace el Ministerio de Hacienda a los gobiernos municipales por concepto de *royalties*, Fonacide, juegos de azar y otros componentes menores, la diferencia entre Asunción y los municipios del Interior es significativa.

Cuadro 10: Transferencias estatales a gobiernos municipales paraguayos, 2015 (en millones de guaraníes y porcentaje)

Municipalidad	2015	%
Asunción	74.977	8,6
Encarnación	13.486	1,6
Fernando de la Mora	9.929	1,1
San Lorenzo	15.360	1,8
Villa Hayes	3.080	0,4
Total transferencias año 2015	868.320	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subsecretaría de Administración Financiera, Ministerio de Hacienda del Paraguay.

Tomando como muestra sólo las cinco municipalidades consideradas en este estudio, en el Cuadro 10 se observa que las diferencias en los ingresos para el año 2015, indican que, de los 868.320 millones de guaraníes traspasados desde el gobierno central a las municipalidades, 74.977 millones de guaraníes fueron recibidos solamente por Asunción, es decir, el 8,6% del total. Mientras, los otros municipios no llegan al 2% (ni siquiera Encarnación, uno de los principales municipios urbanos del país), estando algunos casos incluso bajo un dígito³⁴.

Respecto a los recursos financieros propios, el impuesto inmobiliario constituye la principal fuente de ingresos propios de las municipalidades paraguayas. No obstante, el monto recaudado por este impuesto es inferior a su potencial, dado que, por una parte, el catastro municipal suele estar desactualizado y, por otra, existen serios problemas en la gestión recaudadora y desidia, por parte de las autoridades municipales, para cobrar este impuesto, por exiguo que sea. Además, en un país con alta concentración de la tierra como Paraguay,

³⁴ Cabe consignar que no existe información fiable sobre el gasto consolidado municipal, puesto que hay municipios que entregan sus informaciones de manera incompleta o tardía, así como hay otros que no presentan informes. Por ejemplo, el Informe Financiero del año 2015 fue preparado por el Ministerio de Hacienda incluyendo solamente a 193 de las 250 municipalidades existentes.

el sistema de tasación de las propiedades rurales históricamente ha tendido a subvalorar las propiedades, al limitarse el aumento anual del valor fiscal solamente a la tasa de inflación.

Otras fuentes de ingreso propio de las municipalidades son las licencias de conducir y el permiso de circulación, transferencias de bienes inmuebles y tierras, y diferentes formas de impuestos a los negocios (patente comercial). Además, se cobra una tasa unificada por prestación de servicios básicos, tales como la recolección de residuos sólidos y limpieza.

Promulgada en 2010, la Ley Orgánica Municipal (LOM) N° 3966 fija en las municipalidades atribuciones y funciones extensas. Entre ellas, las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, salud, transporte, agua, luz, deporte, turismo, asistencia social y sanitaria, cuerpo de inspectores y de policía, y hasta instituciones de crédito. Sin embargo, aun cuando la gran mayoría de los servicios que entregan las municipalidades son públicos, la injerencia de las municipalidades en la provisión de servicios es bastante más modesta respecto a la legislación. Salvo algunos grandes municipios urbanos, las actividades se limitan a la pavimentación de calles, recolección de basura, cementerio, terminales de ómnibus, mercados, parques y plazas, teatros en algunas localidades, regulación y control de alimentos, animales, mataderos, transporte y tránsito, salubridad de centros públicos, baños municipales y policía de tránsito³⁵. Más aún, en la práctica, sólo la recolección y disposición de los residuos sólidos son servicios básicos realmente descentralizados hasta el nivel municipal. En salud y educación es todavía escasa la participación municipal en la prestación de servicios, siendo las únicas excepciones Asunción y San Lorenzo, donde existen algunas escuelas municipales.

Sobre la gestión de los recursos humanos, Paraguay adolece de mecanismos para combatir el nepotismo y el clientelismo a nivel municipal, particularmente por la poca restricción existente sobre el gasto en personal y el número permitido de cargos de confianza. En Chile, por ejemplo, la legislación municipal limita el gasto en personal (excluyendo docentes y personal de blanco) a 35% de sus propios ingresos y limita el número de personal permanente a uno por cada 500 habitantes. Además, se permite un máximo de tres cargos de confianza en cada Municipalidad –el jefe de la secretaría de planificación y coordinación, el principal asesor legal, y el jefe del departamento de desarrollo comunal³⁶.

En cambio, en Paraguay, la LOM limita el gasto en servicios personales solamente al 60% de los ingresos corrientes; no existiendo semejantes topes a los gastos de representación. Además, existe casi nula limitación a los cargos de confianza: según el artículo 221, “si no

³⁵ Gaete, R. *Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina, Cepal, 2012.

³⁶ Nickson, A. *El gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos*. Asunción: Investigación para el Desarrollo – Asociación de Junta Municipales, 2016, p. 13.

integran la carrera de la función pública” todos los que ocupan cargos de secretarios o directores o “cargos de jerarquía equivalente” son cargos de confianza y, por ende, “podrán ser removidos por la autoridad de nombramiento” (es decir, el intendente). La remoción de estos cargos, incluso por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido”³⁷.

Por último, respecto a la supervisión del uso de los recursos municipales, en Paraguay, si bien la LOM exige una serie de mecanismos de transparencia, lo cierto es que la modalidad más común de rendición de cuentas por parte del Intendente a la Junta Municipal es apenas la entrega de un largo listado de gastos individuales con sus correspondientes facturas. No suele imponerse como regla la elaboración de un informe anual que sintetice la gestión del ejecutivo municipal, con información financiera desagregada por direcciones y con información cuantitativa acerca del personal municipal.

4.2. Condiciones laborales

En este apartado, se presentan los resultados obtenidos de la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores clave de los sindicatos municipales paraguayos estudiados, y de la aplicación del cuestionario *Condiciones de trabajo y salariales en sector municipal paraguayo*, ambos instrumentos antes reseñados en la sección metodológica de este trabajo. En específico, se exponen los resultados obtenidos para las condiciones laborales, tanto a nivel general como a nivel municipal.

4.2.1. Resultados a nivel general y municipal

a. Caracterización sociodemográfica y ocupacional

A continuación, se exponen aspectos relativos a las características sociodemográficas y ocupacionales de los trabajadores municipales paraguayos. En específico, el sexo, el tipo de trabajador (administrativo u operario), la jefatura del hogar, el número de personas dependientes, el nivel de escolaridad, la capacitación, la edad y la antigüedad.

Principales características sociodemográficas

Según los datos proporcionados por la encuesta, en términos generales, los trabajadores municipales paraguayos son principalmente hombres (60,3%), y quienes se desempeñan laboralmente en este sector suelen ser los principales proveedores de sus hogares (74,7%), al

³⁷ *Ibid.*, p. 32. Un indicio de la debilidad de la gestión de recursos humanos del sistema municipal, es el hecho de que el Poder Ejecutivo desconoce el número total de personal que trabaja en las municipalidades del país.

tiempo que suelen depender económicamente de ellos 4 o más personas (se reportan hasta 10 personas).

Cuadro 11: Variables sociodemográficas trabajadores municipales paraguayos, 2016 (en frecuencia absoluta y porcentaje)

Sexo	N	%
Hombre	179	60,3
Mujer	118	39,7
Principal proveedor del hogar	N	%
Usted	222	74,7
Otra persona	75	25,3
Personas que dependen económicamente	N	%
0	19	6,4
1	34	11,4
2	47	15,8
3	47	15,8
4 o más	150	50,5
Total	297	100

Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario Condiciones de trabajo y matriz salarial en sector municipal paraguayo y chileno³⁸.

Destaca que sólo un 6,4% de los encuestados declara no sostener económicamente a otras personas, mientras un 43% dice que lo hace con 1 a 3 personas. Esto quiere decir que parte significativa de la reproducción individual y familiar de los trabajadores encuestados depende de los ingresos que reciben en las municipalidades en que trabajan. Ingresos que, sin importar su magnitud, deben alcanzar para costear la vida de un gran número de personas, tanto dentro como fuera del entorno familiar más inmediato.

Cuadro 12: Principal proveedor del hogar entre los trabajadores municipales paraguayos por tipo de trabajador, 2016 (en porcentaje)

		Tipo de trabajador	
		Administrativo	Operario
Principal proveedor del hogar	Usted	60,5	84,3
	Otra persona	39,5	15,7
Total		100	100

³⁸ Salvo que se indique, todos los estadísticos presentados en este capítulo provienen del mismo instrumento.

Fuente: Elaboración propia.

Además, este trabajador, que es jefe de hogar y principal sostén económico de varias personas cercanas, trabaja mayoritariamente en el sector operativo de las municipalidades, lo cual suma un elemento adicional de vulnerabilidad a su condición, si se tiene en cuenta que los operarios, sobre todo aquellos destinados a labores de aseo urbano y mantención, están sometidos a riesgos físicos y sanitarios mayores que el personal administrativo (por trabajar en terreno, por manipular residuos, elementos cortopunzantes, etc.).

Cuadro 13: Personas dependientes económicamente entre los trabajadores municipales paraguayos por tipo de trabajador, 2016 (en porcentaje)

		Tipo de trabajador	
		Administrativo	Operario
Personas dependientes económicamente	0	11,9	2,8
	1	13,6	10,1
	2	25,4	9,6
	3	18,6	13,5
	4 o más	30,5	6,4
Total		100	100

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, los trabajadores de tipo administrativo muestran una tendencia menos clara – aunque, de todos modos, inclinada- hacia la condición de jefe de hogar (60,5%), así como tienden a sostener económicamente a menos personas, concentrándose el número de éstas en el rango que va de 1 a 3 personas (57,6%).

Cuadro 14: Principal proveedor del hogar entre los trabajadores municipales paraguayos por sexo, 2016 (en porcentaje)

		Sexo	
		Hombre	Mujer
Principal proveedor del hogar	Usted	83,8	61
	Otra persona	16,2	39
Total		100	100

Fuente: Elaboración propia.

Más allá de las limitaciones que pudiera contener el muestreo por cuotas asociado a la encuesta aplicada, de modo claro se observa que son los trabajadores hombres los que mayoritariamente ejercen como jefes de hogar y sostenedores económicos. Consignado aquello, sin embargo, cabe señalar que el 61% de mujeres jefas de hogar que se observa en el Cuadro 14 es significativo no sólo por su valor absoluto, sino porque ese porcentaje esconde las labores domésticas que regularmente realizan las mujeres en sus hogares, situación propia de sociedades machistas como las latinoamericanas, entre las cuales se cuenta la paraguaya.

Cuadro 15: Personas dependientes económicamente entre los trabajadores municipales paraguayos por sexo, 2016 (en porcentaje)

		Sexo	
		Hombre	Mujer
Personas dependientes económicamente	0	4,5	9,3
	1	11,7	11
	2	10,6	23,7
	3	15,6	16,1
	4 o más	57,5	39,8
Total		100	100

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, en el caso de las mujeres, el número de personas dependientes económicamente se distribuye más homogéneamente que en los hombres, del mismo modo que aumenta significativamente el porcentaje de mujeres que dicen no sostener económicamente a nadie (9,3%) en relación al total general, por más que siga predominando entre ellas la opción de 4 a más personas (39,8%).

Cuadro 16: Principal proveedor del hogar entre los trabajadores municipales paraguayos por municipalidad, 2016 (en porcentaje)

		Municipalidad				
		Asunción	Encarnación	Villa Hayes	Fernando de la Mora	San Lorenzo
Principal proveedor del hogar	Usted	85	42,1	72,7	74,3	64,5
	Otra persona	15	57,9	27,8	25,7	35,5
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Cuando se desagregan los datos sociodemográficos por municipio, se observa que en la Municipalidad de Asunción se encuentra la mayor proporción de trabajadores jefes de hogar como parte del total parcial de la comuna (85%). Los municipios de Fernando de la Mora (74,3%) y Villa Hayes (72,7%) también muestran cifras altas, tal como ocurre con la Municipalidad de San Lorenzo (64,5), aunque esta última disminuye la cifra en al menos un 10%. Lo más significativo, no obstante, es lo que ocurre con la Municipalidad de Encarnación, única en la cual la proporción de jefes de hogar (42,1%) es sobrepasada por quienes no lo son (57,9%).

Cuadro 17: Personas dependientes económicamente entre los trabajadores municipales paraguayos por municipalidad, 2016 (en porcentaje)

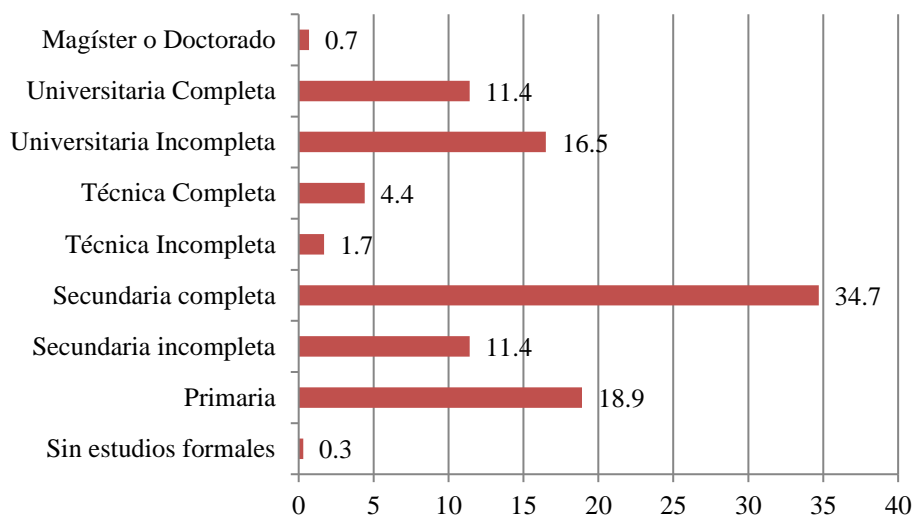
		Municipalidad				
		Asunción	Encarnación	Villa Hayes	Fernando de la Mora	San Lorenzo
Personas dependientes económicamente	0	3,8	15,8	12,1	5,7	3,2
	1	11,9	13,2	12,1	8,6	9,7
	2	15	18,4	15,2	17,1	16,1
	3	10,6	26,3	12,1	22,9	25,8
	4 o más	58,8	26,3	48,5	45,7	45,2
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior tiene su correlato en lo que exhibe el Cuadro 17, donde se observa que en Encarnación se encuentra la mayor cantidad de personas que dicen no sostener económicamente a otras personas (15,8%), a la vez que se trata de la municipalidad en donde en menor proporción se declara a 4 o más personas como dependientes económicamente del encuestado (26,3%). Esta última variable, por el contrario, se concentra en el rango que va de 1 a 3 personas (57,9%).

En el caso de las otras municipalidades, Asunción muestra la mayor proporción de trabajadores que dice sostener a 4 o más personas (58,8%), aunque, si se junta esta opción con la que dice sostener a 3 personas, es el municipio de San Lorenzo el que muestra los registros más altos, con un total de 71,1% versus el 69,4% de la propia comuna asuncena.

Gráfico 1: Nivel de escolaridad de los trabajadores municipales paraguayos, 2016 (en porcentaje, n = 297)



Fuente: Elaboración propia.

En el Gráfico 1, se observa que, siendo el trabajador promedio un hombre, jefe de hogar, operario y sostenedor de varias personas dentro y fuera de su entorno familiar más inmediato, suele ser también un individuo con estudios secundarios (46,1%), los cuales mayoritariamente ha completado.

Pese a ello, un 19,2% de los trabajadores municipales paraguayos sólo alcanza una educación primaria o derechamente no posee estudios formales. Mientras, en el otro extremo, un 27,9% posee estudios universitarios y, si se suma el 6,1% que dice haber cursado estudios técnicos, un 34% de los encuestados cuenta con algún grado de educación superior. Finalmente, sólo un 0,7% posee estudios de postgrado.

Cuadro 18: Nivel de escolaridad de los trabajadores municipales paraguayos por municipalidad, 2016 (en porcentaje)

		Municipalidad				
		Asunción	Encarnación	Villa Hayes	Fernando de la Mora	San Lorenzo
Grupo de escolaridad	Sin estudios o primaria	15,6	26,3	12,1	37,1	16,1

	Estudios secundarios	49,4	18,4	45,5	51,4	58,1
	Estudios superiores	35	55,3	36,4	11,4	25,8
	Estudios de postgrado	0	0	6,1	0	0
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

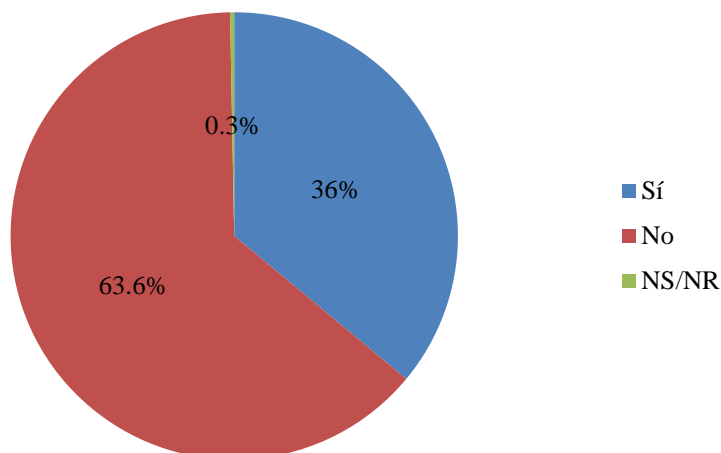
A nivel municipal, se observa que, mientras los trabajadores de los municipios de Asunción, Villa Hayes, Fernando de la Mora y San Lorenzo comparten la posesión mayoritaria de estudios secundarios, entre los trabajadores de Encarnación predominan los estudios superiores. Ahora bien, en Fernando de la Mora (37,1%) y la propia Encarnación (26,3%) se encuentra la mayor proporción de trabajadores municipales sin estudios formales o con estudios primarios. Situación que, en el caso de Fernando de la Mora, excede por mucho el promedio general mencionado en el párrafo anterior.

Principales características ocupacionales

Respecto a las variables ocupacionales, el Gráfico 2 muestra que un 63,6% de los trabajadores municipales no ha recibido capacitación en el último año. Esto puede explicarse, tal como han informado los actores clave entrevistados, a la falta de especialización de las plantas funcionarias.

Por ejemplo, actualmente en la Municipalidad de Asunción se lleva adelante una política de captación y traslado de trabajadores desde diversas áreas de la municipalidad que están sobrepobladas de trabajadores, hacia la Policía Municipal de Tránsito (PMT) que, en un contexto de crecimiento sostenido de la ciudad de Asunción, se encuentra falta de funcionarios. Esto significa que trabajadores sin una actividad claramente definida en la función pública o derechamente sin actividad, son conducidos a uno de los pocos departamentos en que sí se necesita concursar y acreditar el haber superado un curso de formación obligatorio.

Gráfico 2: Capacitación en el último año de los trabajadores municipales paraguayos, 2016 (en porcentaje, n = 297)



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, en caso de proveerse capacitación, los municipios suelen impartir cursos que entregan escasa calificación a los trabajadores. Entre otros, se cuentan charlas de prevención de riesgos y la capacitación mínima requerida para operar maquinaria y productos involucrados en labores como la recolección de basura y el aseo urbano.

Otra manera, por cierto, apunta a la gestión realizada por los sindicatos, los cuales proveen de capacitación no sólo a sus afiliados, sino a los trabajadores en general de su respectiva municipalidad, sobre todo en los casos en que cuentan con apoyo de organismos internacionales -por ejemplo, la Internacional de Servicios Públicos. En base a ello, se ofrecen talleres y materiales que si bien pueden no servir para mejorar el desempeño en sus labores específicas, sí les proporciona a los trabajadores un conocimiento sobre prácticas y derechos laborales.

Cuadro 19: Capacitación en el último año de los trabajadores municipales paraguayos por municipalidad, 2016 (en porcentaje)

		Municipalidad				
		Asunción	Encarnación	Villa Hayes	Fernando de la Mora	San Lorenzo
Capacitación en el último año	Sí	31,9	55,3	45,5	22,9	38,7
	No	67,5	44,7	54,5	77,1	61,3
	NS/NR	0,6	0	0	0	0
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

A nivel municipal, la falta de capacitación es lo predominante, salvo en Encarnación, donde la mayoría sí ha recibido una capacitación en el último año (55,3%). Entre los municipios en

que predomina la falta de este aspecto, las cifras varían entre una y otra municipalidad, a veces, de modo significativo. Tal es el caso de Fernando de la Mora, en donde solamente el 22,9% de los trabajadores encuestados recibió alguna capacitación formal, por debajo del 31,9 de Asunción, el 45,5% de Villa Hayes o el 38,7% de San Lorenzo.

Cuadro 20: Edad y antigüedad de los trabajadores municipales paraguayos, 2016 (en años)

Edad (años)			Antigüedad (años)		
Media		41,2	Media		9,6
Mediana		41	Mediana		7
Percentil	20	30	Percentil	20	2
	40	37		40	5
	60	44		60	9
	80	52		80	19
N (casos)		297	N (casos)		297

Fuente: Elaboración propia.

La edad promedio de los trabajadores municipales encuestados es de 41,2 años, mientras su antigüedad promedio en el cargo actual que desempeñan llega a los 9,6 años (Cuadro 20).

En el caso de la edad, se observa que un 20% tiene menos de 30 años y, considerando al 40%, la edad promedio alcanza los 37 años. Esto permite observar la presencia de una población en edad productiva que es relativamente importante dentro de los municipios. Aún así, existe un 20% que tiene 52 años o más, dentro de los cuales se informan varios casos sobre los 60 años y dos casos sobre los 70, edad que, por ley, obliga a acogerse a la jubilación obligatoria³⁹.

Respecto a la antigüedad, un 20% de los encuestados cumple en promedio menos de 2 años en sus cargos. Esto se explica, de modo significativo, porque muchos de los casos que engrosan este límite inferior corresponden a personas que han ingresado a la función pública de la mano de las nuevas administraciones –Intendencia y Junta Municipal- renovadas en 2015. De manera que, por lo mismo varios trabajadores dicen contar sólo con algunos meses en su actual cargo.

Por otro lado, se observa que un 20% de los trabajadores municipales lleva 19 o más años en sus cargos. Esta alta proporción, en contraste con la anterior, permite identificar la existencia de dos grupos al interior de los municipios: uno que lleva varios años dentro de la

³⁹ Esta legislación es reciente y, además, ha modificado los requisitos para acceder a la jubilación ordinaria, pasándose de 62 años a 65 años, con al menos 20 años de servicio. Estos requisitos, por cierto, atañen solamente a los funcionarios públicos. Véase: <http://www.ultimahora.com/senado-eleva-65-anos-la-edad-jubilacion-publica-n853406.html>

municipalidad, contando con relativa estabilidad, pero sin que ello conlleve seguridad en términos contractuales o salariales, como se verá; y otro más nuevo, asociado a la alta rotación que se produce tras cada proceso eleccionario.

Cuadro 21: Edad y antigüedad de los trabajadores municipales por municipalidad, 2016 (en años)

Municipalidad	Estadístico	Edad	Antigüedad
Asunción	Media	40,2	9,8
	Mediana	41	7
	Mínimo	19	1
	Máximo	68	33
	N	160	160
Encarnación	Media	37,8	6,7
	Mediana	31	6
	Mínimo	20	1
	Máximo	79	25
	N	38	38
Villa Hayes	Media	41,8	7,9
	Mediana	40	8
	Mínimo	20	1
	Máximo	72	34
	N	33	33
Fernando de la Mora	Media	44,5	10,6
	Mediana	45	8
	Mínimo	23	1
	Máximo	68	34
	N	35	35
San Lorenzo	Media	46,5	13,1
	Mediana	48	15
	Mínimo	25	1
	Máximo	66	28
	N	31	31

Fuente: Elaboración propia.

A nivel municipal, el promedio de edad y de antigüedad más altos los detentan los trabajadores de San Lorenzo (46,5 y 13,1 años, respectivamente), mientras los más bajos se encuentran en Encarnación (37,8 y 6,7 años, respectivamente).

En el caso del primero, puede deberse al sesgo que tiene la muestra de este municipio en relación a la cantidad de trabajadores de la PMT encuestados, los que, a diferencia de otro

tipo de trabajadores, gozan de mayor estabilidad, en la medida que en éste suele predominar algo similar a una carrera funcionaria. En Encarnación, por su parte, tal como muestran el resto de los estadísticos (mínimo, máximo y mediana), la tasa de trabajadores jóvenes es alta, del mismo modo que existen varios casos de avanzada edad que permanecen trabajando porque nunca cotizaron para su jubilación. En efecto, como señalan los dirigentes de ese municipio, son personas que, sin poder rescindirles su contrato (dada la necesidad que tienen de seguir recibiendo un salario), tampoco están en condiciones de trabajar. Esto ha llevado a que uno de los sindicatos de la comuna exija a la autoridad el retiro de estas personas, pero manteniéndoles su seguro médico.

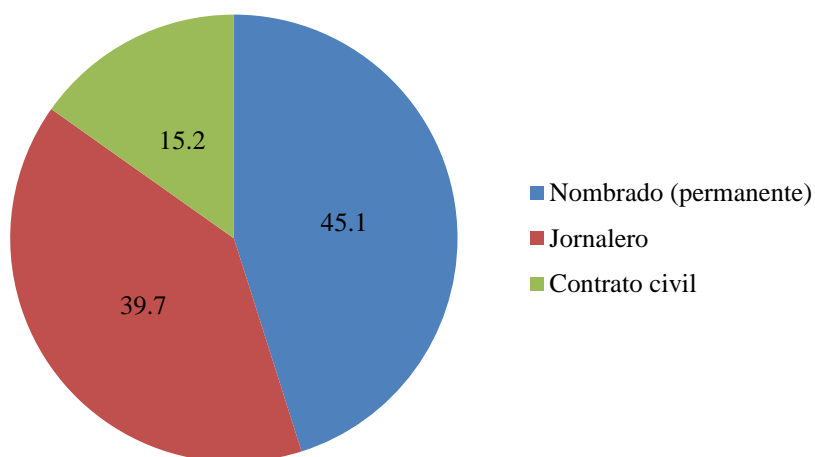
b. Condiciones contractuales

En este acápite se exponen aspectos relativos a la situación contractual de los trabajadores municipales, incluyendo el tipo de contrato, la seguridad social (previsión y salud) y algunos elementos referidos a la infraestructura y materiales con que cuentan para desempeñar sus labores.

Tipos de contrato

En términos del contrato, el 45,1% de los trabajadores declara poseer un contrato permanente o de nombrado, mientras un 39,7% se rige por uno de jornalero y un 15,2% lo hace por un contrato civil o a honorarios.

Gráfico 3: Trabajadores municipales paraguayos por tipos de contrato, 2016 (en porcentaje, n = 297)



Fuente: Elaboración propia.

En específico, el trabajador “contratado” o con contrato civil sólo cobra un salario, el cual suele tener como tope el salario mínimo (1.824.055 Gs) e implicar ningún beneficio asociado, en tanto no puede cobrar remuneraciones extraordinarias (aun cuando no se respete la

limitación de su jornada) ni bonificaciones (ni siquiera las establecidas en la ley como, por ejemplo, la Bonificación Familiar). De tal suerte, un 15,2% es un porcentaje alto si se considera que esta situación de precariedad laboral se mantiene en algunas municipalidades de modo ininterrumpido, aún cuando la Ley de la Función Pública sostiene que, cumplidos dos años de contrato, corresponde que ese trabajador ingrese como personal nombrado o de servicio auxiliar.

Cuadro 22: Trabajadores municipales paraguayos por tipo de contrato según sexo, 2016 (en porcentaje)

		Sexo	
		Hombre	Mujer
Tipo de contrato	Nombrado (permanente)	43,6	47,5
	Jornalero	45,3	31,4
	Contrato civil	11,2	21,2
Total		100	100

Fuente: Elaboración propia.

Por distribución de género, se observa que esa situación precaria aumenta en el caso de las mujeres, quienes están por sobre el promedio a nivel general con un 21,2% de contratos civiles. No obstante, ellas también superan el promedio general de contratos permanentes, llegando a un 47,5%. Entre los hombres, por su parte, predomina el contrato jornalero (45,3%), en buena medida porque ellos detentan la mayor parte de los puestos de trabajo en las áreas de Aseo Urbano y actividades operativas en general, que son justamente los segmentos en que el pago adopta la forma de un jornal por día de trabajo.

Cuadro 23: Trabajadores municipales paraguayos por tipo de contrato según municipalidad, 2016 (en porcentaje)

		Municipalidad				
		Asunción	Encarnación	Villa Hayes	Fernando de la Mora	San Lorenzo
Tipo de contrato	Nombrado (permanente)	35	23,7	84,8	54,3	71
	Jornalero	61,9	26,3	0	0	29
	Contrato civil	3,1	50	15,2	45,7	0
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Al desagregar por municipios, los resultados muestran que Encarnación es la comuna con más trabajadores a contrato civil de la muestra obtenida (50%). Esto es coherente con lo señalado por los dirigentes entrevistados, respecto a que el hacer pasar a los “contratados” a

nombrado es uno de los principales problemas que se enfrenta en la municipalidad. Lo mismo ocurre con Asunción, en donde predomina el contrato a jornal (61,9%), en razón de la importancia que adquieren los servicios de aseo urbano en la comuna, una de las pocas (junto con San Lorenzo) en donde éstos no han sido externalizados en empresas privadas. En el caso de la Municipalidad de San Lorenzo, por su parte, el 71% de trabajadores nombrados que se observa es coherente con las palabras de los dirigentes entrevistados, quienes sostienen que es habitual que en el municipio los contratados pasen inmediatamente a ser nombrados, más por razones políticas que por el cumplimiento de la legislación vigente.

Del mismo modo, el 84% de nombrados obtenido en la Municipalidad de Villa Hayes –el más alto de los valores del cuadro- tiene su correlato en lo señalado por los dirigentes, quienes resaltan la existencia de una anomalía en la comuna. Y es que, dentro de los trabajadores nombrados, existen dos grupos: los nombrados permanentes y los “nombrados transitorios”. Estos últimos, pese a que contribuyen también a la Caja de Jubilaciones y Pensiones del sector municipal, figuran en otra planilla. La razón que justifica aquello es que los “nombrados transitorios” suelen ser trabajadores antiguos que no han sido nominados como permanentes, dado que estos cupos suelen ser acaparados por los funcionarios que ingresan tras los cambios de administración, es decir, al igual que en San Lorenzo, por motivos políticos.

Finalmente, en el caso de Fernando de la Mora, el Cuadro 23 da cuenta de un sesgo de la muestra. En particular, si bien el 45,7% de “contratados” es un porcentaje alto en relación al total de la municipalidad, el que los nombrados los superen con un 54,3% no se condice con lo expresado por los dirigentes: que uno de los principales problemas de la comuna es la menor cantidad de nombrados respecto a los trabajadores a contrato civil. De ahí que se pueda suponer que esto se debe a que la muestra para este municipio, dadas las dificultades que se encontraron para construirla (entre ellas, la negativa de las personas a ser encuestadas), se valió en mayor proporción de trabajadores del área administrativa, justamente aquellos que cuentan con mayores nombramientos.

Seguridad social

La seguridad social es un ámbito altamente complejo en el Paraguay. El Instituto de Previsión Social (IPS) es la institución mayoritaria del sistema de seguridad social y el único ente de mayor envergadura que cubre tanto lo relativo a la salud como a las jubilaciones y pensiones. La cobertura que brinda el IPS abarca a todos los trabajadores del sector formal del país, personal de organismos descentralizados del Estado, empresas mixtas, maestros del sector público y privado y también del servicio doméstico, entre otras. Una de sus virtudes es que sus beneficios son extensivos a los cónyuges o convivientes, hijos y padres del asegurado en situación de dependencia.

Ahora bien, el IPS es sólo una de las ocho cajas de jubilación que existen en el país, y todas las restantes tienen un carácter sectorial –incluyendo al sector municipal, los maestros, los magistrados, la policía y Fuerzas Armadas, los bancarios, los trabajadores del sector eléctrico, entre otros- y exigen edades obligatorias dispares al momento de jubilar, además de disponer de recursos disímiles tanto para cubrir el pago de seguros de salud como de las pensiones de jubilación.

En ese contexto actual, el sistema de seguridad social se encuentra en crisis, toda vez que varias de las cajas están descapitalizadas y exhiben déficits para enfrentar el pago de sus obligaciones con los trabajadores. Asimismo, ellas muestran problemas estructurales (en términos de la legislación que las rige, de las tasas de sustitución que entregan, de los períodos de referencia con que se calculan los montos a pagar, etc.) y una cobertura menor a la esperada, que se expresa en que 3 de cada 10 trabajadores tienen acceso a seguridad social en todo el país, además de que la mayoría no sabe en qué consiste ésta y suele cotizar por menos del valor que se percibe mensualmente⁴⁰.

En base a lo anterior, el actual gobierno, a través del recientemente fundado Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social⁴¹, está llevando adelante un plan nacional por la formalización laboral, para combatir un problema que se observa con mucha mayor profundidad en el sector privado, en donde casi no existe la regulación contractual.

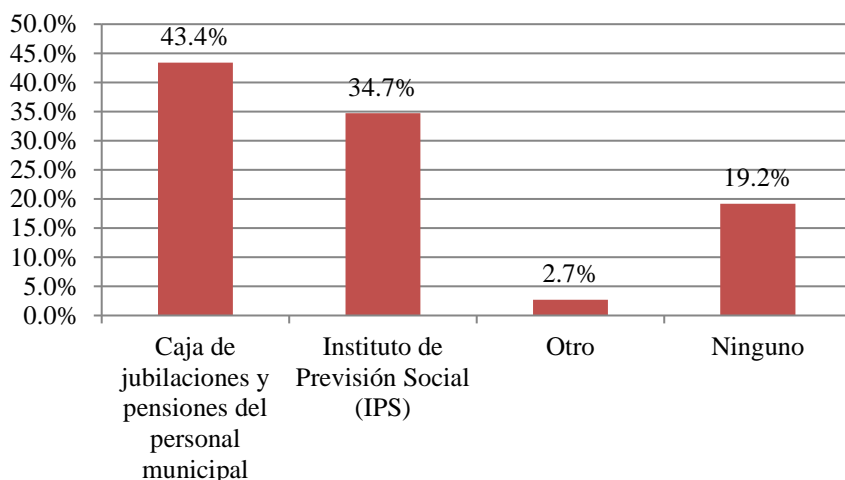
Dentro de las ocho cajas de jubilación existentes, además de cotizar en IPS, los trabajadores del sector municipal pueden hacerlo en la Caja de Jubilaciones y Pensiones del sector (desde ahora Caja Municipal), que por derecho propio es el lugar de cotización de los trabajadores con contrato permanente. En el escenario actual, sin embargo, es el municipio de Asunción el que sostiene a esta caja, dado que en muchos de los restantes 249 municipios del país no se respeta el pago de cotizaciones o, derechamente, se conocen casos de apropiación indebida de estos fondos por parte de las autoridades del gobierno local, tal como ha relatado para esta investigación los dirigentes del municipio de Villa Hayes, en donde, pese a que la administración anterior cobraba regularmente su 10% anual a los trabajadores nombrados,

⁴⁰ Estos y los siguientes datos referidos a la seguridad social en el Paraguay, salvo que se diga lo contrario, se extraen de información oficial suministrada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay. A ella pudo acceder el investigador responsable de este estudio, tras participar en el “Foro tripartito de seguridad social: Libertad sindical-negociación colectiva”, organizado por la CONASAISP y la ISP en Asunción, Paraguay, a mediados del mes de julio de 2016.

⁴¹ La institucionalidad dedicada exclusivamente al Trabajo se genera recién con la creación de este ministerio en 2013, el cual vino a reemplazar al antiguo Ministerio de Justicia y Trabajo, heredero de la institucionalidad nacida tras la Guerra del Chaco, mencionada en la introducción a este capítulo. Para tener una idea de la debilidad en esta área, cabe señalar que, en los últimos años, lo habitual fue que este antiguo ministerio destinara la mayoría de su presupuesto al mantenimiento del sistema de justicia y sólo una pequeña fracción al sistema laboral.

hoy se sabe que esos dineros no llegaron a las arcas de la Caja Municipal y, más bien, fueron a enriquecer al anterior Intendente. Algo similar ocurrió en el municipio de Fernando de la Mora.

Gráfico 4: Sistema previsional de los trabajadores municipales paraguayos, 2016 (en porcentaje, n = 297)



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, respecto de las estadísticas, el Gráfico 4 muestra que, respecto al sistema previsional, el 43,4% de los trabajadores municipales cotiza en la Caja Municipal, un 34,7% lo hace en el IPS y sólo un 2,7% lo hace por otra vía (mayoritariamente seguros privados). El dato más significativo, sin embargo, es que un 19,2% de los trabajadores no está afiliado a ningún sistema previsional, ilustrando la situación crítica mencionada anteriormente.

Cuadro 24: Sistema previsional de los trabajadores municipales paraguayos por sexo, 2016 (en porcentaje)

		Sexo	
		Hombre	Mujer
Sistema previsional	Caja de jubilaciones y pensiones del personal municipal	41,9	45,8
	Instituto de Previsión Social (IPS)	40,8	25,4
	Otro	2,2	3,4
	Ninguno	15,1	25,4
Total		100	100

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la distribución por género, tanto hombres como mujeres tienen como opción mayoritaria la afiliación a la Caja Municipal (41,9% y 45,8%, respectivamente). Ahora bien, los hombres muestran mayor concentración en IPS (40,8%), mientras las mujeres comparten

el mismo porcentaje tanto en su afiliación a IPS como en la inexistencia de cotización en algún sistema previsional (25,4%).

Cuadro 25: Sistema previsional de los trabajadores municipales paraguayos por municipalidad, 2016 (en porcentaje)

		Municipalidad				
		Asunción	Encarnación	Villa Hayes	Fernando de la Mora	San Lorenzo
Sistema previsional	Caja de jubilaciones y pensiones del personal municipal	33,1	23,7	78,8	54,3	71
	Instituto de Previsión Social (IPS)	61,8	0	6,1	5,7	0
	Otro	1,3	13,2	0	0	3,2
	Ninguno	3,8	63,2	15,2	40	25,8
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

A nivel de las municipalidades, el Cuadro 25 es completamente coherente con lo descrito previamente respecto al tipo de contrato. Primero, porque Encarnación se presenta como el municipio con más trabajadores sin ningún mecanismo previsional (63,2%).

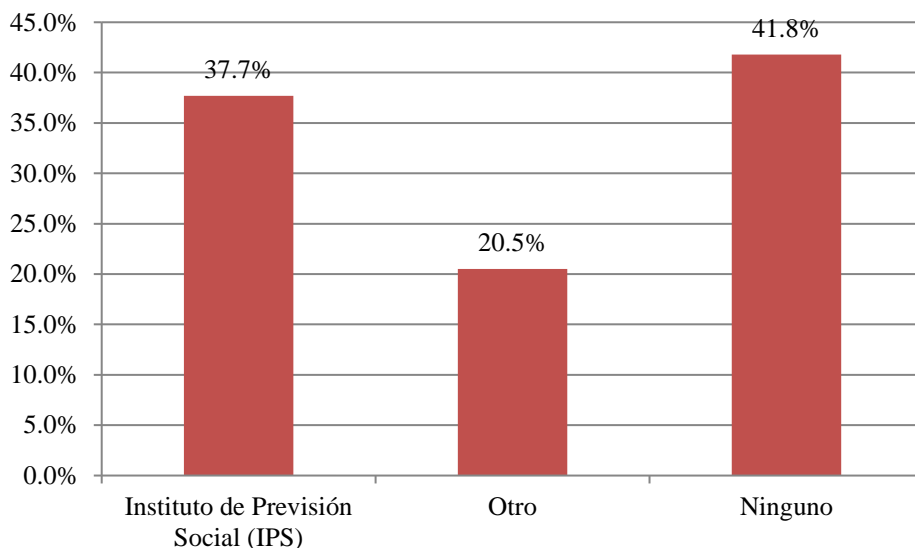
Segundo, Asunción, con su mayoritaria proporción de trabajadores cubiertos por el IPS, da cuenta del peso de los trabajadores jornaleros, que es justamente el tipo de contrato que, en esta municipalidad, permite resguardarse en este sistema nacional.

Tercero, Villa Hayes, con un 78,8% de trabajadores cotizantes de la Caja Municipal, da cuenta de la importante proporción de nombrados en esta municipalidad, aunque ateniéndose a las particularidades antes mencionadas.

Cuarto, en Fernando de la Mora, el 40% de trabajadores sin ningún sistema previsional y el 54,3% que dice cotizar en la Caja Municipal, se condicen con la gran cantidad de trabajadores “contratados” y el sesgo que la encuesta tuvo en los trabajadores administrativos, respectivamente.

Por último, en el caso de San Lorenzo, su 71% de afiliados a la Caja Municipal da cuenta del alto porcentaje de nombrados que existe entre el personal municipal de la comuna.

Gráfico 5: Sistema de salud de los trabajadores municipales paraguayos, 2016 (en porcentaje, n = 297)



Fuente: Elaboración propia.

En el caso del sistema de salud, si el 37,7% señala estar asegurado en IPS y un 20,5% reconoce tener otro seguro médico, lo mayoritario a nivel de la muestra analizada es que no se cuente con ningún mecanismo que asegure el acceso a la salud (41,8%), quedando en manos del sistema público del Paraguay. Esto, nuevamente, es coherente con las afirmaciones suministradas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Cuadro 26: Sistema de salud de los trabajadores municipales paraguayos por sexo, 2016 (en porcentaje)

		Sexo	
		Hombre	Mujer
Sistema de salud	Instituto de Previsión Social (IPS)	40,2	33,9
	Otro	21,8	18,6
	Ninguno	38	47,5
Total		100	100

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al género, el Cuadro 26 muestra que en los trabajadores hombres prima mayoritariamente la afiliación al IPS (40,2%), mientras existe un 38% que dice no tener seguro de salud. En el caso de las mujeres, lo que predomina es la no afiliación a algún sistema de salud (47,5%), alcanzando casi la mitad de la muestra, seguida de un 33,9% que dice estar asegurada en IPS.

El cuidado que debe tenerse con estos datos es el siguiente: muchas mujeres emparejadas pueden beneficiarse de un doble seguro: el de sus parejas, si éstas están afiliadas a IPS, y del

propio. De manera que si bien existe un 33,9% de mujeres que dice estar afiliada al IPS, el 47,5% de no afiliación a ningún seguro puede encubrir una afiliación indirecta al propio IPS, dado que la pregunta de la encuesta aplicada apunta solamente al sistema previsional propio. De todos modos, por ser el IPS un sistema predominante sólo en el municipio de Asunción (ver Cuadro 27), esa consideración sólo podría ser significativa con alrededor de la mitad de la muestra analizada, que son los 160 casos que corresponden al municipio capitalino.

Cuadro 27: Sistema de salud de los trabajadores municipales paraguayos por municipalidad, 2016 (en porcentaje)

		Municipalidad				
		Asunción	Encarnación	Villa Hayes	Fernando de la Mora	San Lorenzo
Sistema de salud	Instituto de Previsión Social (IPS)	60,6	10,5	27,3	2,9	3,2
	Otro	18,8	52,6	3	25,7	3,2
	Ninguno	20,6	36,8	69,7	71,4	93,5
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Desagregado por municipalidades, se observa que las mejores condiciones de cobertura de salud las poseen los trabajadores de la Municipalidad de Asunción, los cuales en un 60,6% se encuentran afiliados al sistema de salud nacional de IPS. No obstante aquello, es significativo que, siendo la comuna con mejor cobertura de salud de los casos estudiados, mantenga un 20,6% de trabajadores sin cobertura médica, dando cuenta de los problemas estructurales que arrastra la seguridad social en el Paraguay.

En el caso de Encarnación, el mayoritario 52,6% de trabajadores que dice tener otro sistema de Salud, tiene que ver con una realidad particular de ese municipio. Y es que, en él, ante la falta de cobertura en salud, uno de los principales dirigentes sindicales de la municipalidad ha puesto en marcha una empresa de seguro médico (seguros *Médicos del Sur*), captando a buena parte de los trabajadores de la comuna.

En el caso de Villa Hayes (69,7%), Fernando de la Mora (71,4%) y San Lorenzo (93,5%), su alta proporción de trabajadores sin protección médica no sólo ilustra nuevamente la realidad de la seguridad social a nivel nacional, sino que muestra que ninguno de los contratos existentes en la función pública municipal cuenta con la obligatoriedad de otorgar este beneficio a los trabajadores –como sí lo hace con la previsión, en el caso de los nombrados y la Caja Municipal-, salvo que el contrato colectivo firmado por cada sindicato lo establezca.

Infraestructura y materiales y herramientas de trabajo

Respecto a la infraestructura y los materiales y herramientas de trabajo, en términos generales, en las entrevistas se suele hacer una diferencia entre las condiciones materiales actuales y las existentes hasta pocos años atrás en las municipalidades estudiadas. En particular, esas diferencias dicen relación con la situación infraestructural y material de los trabajadores de los sectores de Aseo Urbano y de la PMT.

En efecto, en casi todos los municipios, se ha pasado de extensas jornadas de trabajo -de entre 10 y 12 horas diarias y sin contrato-, el pago del propio bolsillo del transporte y los uniformes, e incluso de comer en la calle en el caso de los recolectores de basura, a condiciones en que se entrega protección a las cuadrillas municipales de aseo y PMT, sus respectivos uniformes y dispositivos de seguridad.

Pese a ello, los entrevistados señalan que persisten algunas precariedades en el trabajo, los cuales sin embargo adquieren un carácter diferenciado entre las comunas. Así, mientras en Asunción los problemas provienen del tamaño y demanda que tiene la recolección de basura en la comuna, que torna urgente una mayor cantidad de implementos de seguridad y sanidad para los trabajadores y una reposición más eficaz de estos, en el caso de municipios como Encarnación, Fernando de la Mora o San Lorenzo, se alega la falta de estos implementos en algunos casos, así como de equipos de protección como cascos, guantes y zapatones.

De hecho, la situación de San Lorenzo es la más precaria entre los casos analizados. Y es que, en efecto, particularmente los trabajadores de la PMT y de Aseo Urbano exhiben carencias básicas como la inexistencia de resguardo en caso de accidentes, el tener que comprar sus propios uniformes de trabajo, el no poseer herramientas ni medidas de seguridad mínimas para trabajar (guantes y trajes) o no poseer herramientas de movilización básicas para ejercer sus funciones por ley (como ocurre con la falta de vehículos que permitan a la PMT arribar a tiempo a los puntos conflictivos de la comuna).

c. Características de la organización del trabajo

En este apartado se presentan los datos referidos a la organización del trabajo, incluyendo la jornada laboral y las responsabilidades de supervisión de los trabajadores municipales paraguayos en general y por municipio.

Jornada laboral

Los trabajadores municipales en Asunción trabajan hasta ocho horas, dependiendo de su grado de antigüedad. En particular, quienes ingresan al empleo público desde el año 2001, deben cumplir con ocho horas diarias (la hora de almuerzo no se cuenta como hora de trabajo). Sin embargo, los funcionarios de mayor antigüedad han logrado proteger su derecho a trabajar media jornada, esto es, 6 horas diarias.

Esa jornada parcial también rige en el resto de las municipalidades estudiadas. Este tipo de jornada representa, en la visión de los sindicatos, una conquista de los empleados públicos, lo que contribuye a la percepción social existente sobre éstos respecto a que constituyen una suerte de “aristocracia” laboral en el Paraguay. Ahora bien, cabe señalar que, a falta de sindicatos fuertes, esa conquista sufre vaivenes en las demás municipalidades por fuera de Asunción, variando en su cumplimiento y respeto por parte de las autoridades locales.

Cuadro 28: Jornada laboral de los trabajadores municipales paraguayos, 2016 (en porcentaje)

Horas semanales (sin horas extras)	
Media	37,6
Mediana	36
Mínimo	20
Máximo	48
N	294

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 28 se observa que la jornada media semanal de los trabajadores municipales encuestados es de 37,6 horas, sin contar las horas extras. Siendo la mediana igual a 36 horas semanales –es decir, a 6 horas por día-, el máximo de 48 horas semanales que se observa - esto es, de 8 horas por día, de lunes a sábado- es congruente con las diferencias que se producen entre los trabajadores municipales en base a su grado de antigüedad, al menos en Asunción. El mínimo, por su parte, refiere, mayoritariamente, a trabajadores con contrato civil que realizan labores de apoyo y no necesariamente funciones propias de las municipalidades.

Cuadro 29: Jornada laboral de los trabajadores municipales paraguayos por municipalidad, 2016 (en porcentaje)

Municipalidad	Estadístico	Horas semanales
Asunción	Media	37,6
	Mediana	36
	Mínimo	28
	Máximo	48

	N	158
Encarnación	Media	35,5
	Mediana	36
	Mínimo	20
	Máximo	48
	N	38
Villa Hayes	Media	39,7
	Mediana	40
	Mínimo	35
	Máximo	40
	N	32
Fernando de la Mora	Media	37,5
	Mediana	36
	Mínimo	30
	Máximo	48
	N	35
San Lorenzo	Media	39,1
	Mediana	36
	Mínimo	32
	Máximo	48
	N	31

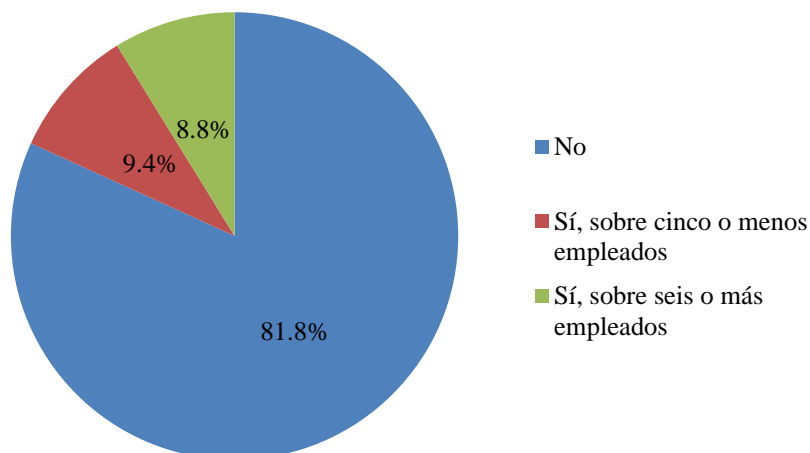
Fuente: Elaboración propia.

A nivel municipal, la jornada media semanal más alta se encuentra en el municipio de Villa Hayes con 39,7 horas, seguido de San Lorenzo (39,1 horas), Asunción (37,6 horas), Fernando de la Mora (37,5 horas) y Encarnación (35,5 horas). En cada uno de los casos, con excepción de Villa Hayes (40 horas semanales), la mediana es de 36 horas semanales. Esta situación de excepción, también reflejada en su más alto promedio, tiene que ver con que en Villa Hayes los trabajadores cuentan con una jornada laboral de 6,5 horas diarias.

El máximo de 48 horas semanales que se encuentra en Asunción, Fernando de la Mora y San Lorenzo, responde a funcionarios administrativos de más alto rango, que son los que suelen permanecer más horas al día trabajando. La jornada parcial se remite fundamentalmente a los mandos operativos, los cuales, más allá de ese límite, cobran horas extras.

Responsabilidades de supervisión

Gráfico 6: Responsabilidades de supervisión de los trabajadores municipales paraguayos, 2016 (en porcentaje, n = 297)



Fuente: Elaboración propia.

El 18,2% de los trabajadores encuestados realiza tareas de supervisión, mientras un 81,8% no tienen injerencia ni supervisa las labores desempeñadas por otros trabajadores.

Cuadro 29: Responsabilidades de supervisión de los trabajadores municipales paraguayos por sexo, 2016 (en porcentaje)

		Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
Responsabilidades de supervisión	No	57,6	42,4	100
	Sí, sobre 5 o menos empleados	60,7	39,3	100
	Sí, sobre 6 o más empleados	84,6	15,4	100
Total		60,3	39,7	100

Fuente: Elaboración propia.

En la distribución por género de estas responsabilidades de supervisión formal o informal, se encuentra que tanto entre quienes dicen supervisar a 5 o menos empleados como entre quienes supervisan a 6 o más, el predominio es masculino. Sin embargo, si en el primer caso los hombres predominan con una mayoría del 60,7%, en el segundo ésta se profundiza, llegando a un 84,6%.

Esto podría dar indicios de que, a nivel de las jefaturas más altas de la estructura de mando municipal paraguaya, el predominio masculino es bastante más pronunciado que a nivel de los mandos medios.

4.3. Condiciones salariales

En este apartado se abordan las condiciones salariales de los trabajadores municipales paraguayos. En una primera parte, se describen los ingresos y las diferencias entre los salarios formal, real y firmado, registrados mediante el cuestionario aplicado. Luego, en segundo lugar, en base a las entrevistas y la documentación entregada por los dirigentes de la Municipalidad de Asunción, se describen dos experiencias piloto de un Plan de cargos, carreras y salarios, antesala de cualquier matriz salarial, tal como se verá a continuación.

4.3.1. Ingresos de los trabajadores municipales paraguayos

En Paraguay, dada la penetración que tiene la corrupción y el clientelismo en el sector público, no sólo existen diferencias salariales por causa de contratos menos beneficiosos ofrecidos en uno u otro municipio o en relación a diferentes cargos, sino que las hay, además, porque, al utilizarse recursos públicos para el cuoteo político, se entregan salarios elevados a personas recién llegadas a las municipalidades y que, en muchos casos, ni siquiera ejercen una labor concreta dentro de éstas. En ese sentido, existen los denominados “planilleros” o puede haber quienes trabajen, pero en condiciones de privilegio salarial respecto a otras personas que cumplen la misma función en los municipios o que, inclusive, llevan más años en esos cargos.

Lo anterior acarrea problemas administrativos, sobredotación de personal en unas áreas y déficit en otras, proliferación de formas contractuales flexibles, doble contratación (una persona con dos contratos o dos personas con un contrato), alta cuota de contratados con salario mínimo, y otras irregularidades administrativas.

Asimismo, en la medida que se pagan bajos salarios, se generan incentivos para que, además de la corrupción por cuestiones políticas, se produzca aquella relacionada con el robo de caudales públicos o un incentivo perverso para que los trabajadores obtengan ingresos “complementarios”.

Estos problemas son parte del paisaje del sector municipal paraguayo, toda vez que carece de un estatuto administrativo y de una carrera funcionaria que regule a todos los estamentos municipales, incluyendo a la Intendencia y la Junta Municipal, racionalizando los ascensos, despidos y remuneraciones en base a criterios de orden técnico y meritocráticos, así como en el marco de una cantidad definida de grados, sobre los cuales se conocen las responsabilidades que comporta y los beneficios que entrega.

Por tal motivo, las preguntas sobre ingreso del cuestionario aplicado a los trabajadores municipales paraguayos, ha considerado tres modalidades de remuneración. En primer lugar, aquella referida a la remuneración formal, esto es, el salario líquido total mensual promedio

recibido en el último año, incluyendo bonificaciones, asignaciones, premios, comisiones o cualquier otro ítem variable o asociado al contrato colectivo. En segundo lugar, se pregunta por la remuneración real, esto es, la suma entre el salario líquido total mensual promedio que se recibe tras restar los descuentos vigentes y, en caso de existir, los ingresos adicionales que mensualmente en promedio se han percibido en el último año, sin que lo estipule el contrato. Finalmente, se pregunta por la “remuneración firmada”, esto es, por el monto promedio mensual por el que el trabajador ha firmado su planilla de salario o cheques durante el último año.

Esta distinción se hace para intentar captar no solamente los “sueldos inflados” –algo difícil si se considera que quienes gozan de estos son reticentes a responder preguntas relativas a sus ingresos-, sino, sobre todo, las diferencias salariales que existen entre Asunción y los municipios del Interior, y si existe alguna diferencia entre lo que realmente se paga a los trabajadores y lo que estos firman como pago recibido.

Cuadro 30: Media y mediana de remuneraciones según total, sexo y municipalidad, 2016 (en guaraníes⁴²)

	Remuneración formal	Mediana	Variabilidad	Remuneración real	Mediana	Variabilidad	Remuneración firmada	Mediana	Variabilidad
Total	2.727.630	2.500.000	1.180.452	2.201.726	2.000.000	1.234.505	2.412.000	2.000.000	1.123.014
<i>Sexo</i>									
Hombre	2.957.497	3.000.000	1.172.456	2.329.404	2.000.000	1.333.767	2.539.345	2.250.000	1.163.527
Mujer	2.378.932	2.000.000	1.109.292	2.009.127	1.812.000	1.043.623	2.216.000	2.000.000	1.032.121
<i>Municipalidad</i>									
Asunción	3.461.431	3.450.000	1.081.577	2.483.739	2.340.000	1.196.735	2.884.164	2.725.000	1.275.019
Encarnación	1.556.789	1.475.000	378.822	1.406.105	1.308.000	623.091	1.535.763	1.475.000	345.225
Villa Hayes	2.181.273	2.000.000	626.407	2.756.273	2.000.000	2.035.047	2.153.545	1.970.000	635.898
Fernando de la Mora	1.895.485	1.700.000	635.283	1.738.857	1.700.000	512.162	1.819.200	1.700.000	601.297
San Lorenzo	1.896.613	1.847.000	194.600	1.616.161	1.600.000	565.425	1.897.355	1.847.000	194.447
N	297			296			292		

Fuente: Elaboración propia.

⁴² Se debe considerar que US\$ 1 equivale a 5.655 Gs, según el Banco Central del Paraguay al 21 de octubre del 2016.

En el Cuadro 30, se observa que el salario formal líquido promedio recibido en el último año por los trabajadores municipales es de 2.727.630 Gs (US\$ 482), mientras el salario real líquido promedio es de 2.201.726 Gs (US\$ 389) y el “salario firmado” alcanza los 2.412.000 Gs (US\$ 427).

La variación entre el salario formal y real, puede deberse a que, en la mayoría de los casos, los encuestados no poseen ingresos mensuales por fuera de la remuneración que reciben por su trabajo en la municipalidad, por lo cual el grueso de esta cifra corresponde a la remuneración líquida percibida tras aplicar los descuentos. Por otro lado, en el caso del monto por el que se firma, en la medida en que el promedio mensual de éste es mayor al promedio mensual de la remuneración real, no puede afirmarse que, en relación a quienes fueron encuestados, existan ingresos “complementarios”, por ejemplo en la forma de sobresueldos.

Si se considera que el salario mínimo en Paraguay asciende a 1.824.055 Gs (US\$ 323), los datos presentados confirman la situación de privilegio que se suele atribuir a los trabajadores municipales. Situación que, sin embargo, al ser desagregada por municipio, queda mejor delimitada. Y es que, en efecto, Asunción muestra una remuneración formal mensual promedio de 3.461.431 Gs (US\$ 612), lejos de Villa Hayes (2.181.273 Gs; US\$ 386), San Lorenzo (1.896.613 Gs; US\$ 335), Fernando de la Mora (1.896.613 Gs; US\$ 335) y de Encarnación, municipalidad en la que se encuentra el promedio más bajo con solamente 1.556.789 Gs (US\$ 275), es decir, una cifra por debajo del salario mínimo.

De todos modos, entre la remuneración formal y la remuneración real en promedio que mensualmente reciben los trabajadores municipales de Asunción existe una significativa diferencia de 977.692 Gs (US\$ 173), lo que permite que Villa Hayes se convierta en el municipio con mayor remuneración real, mientras Asunción se acerca a las otras comunas. Esto puede deberse a que la cantidad de descuentos que el promedio de los trabajadores municipales asuncenos debe cancelar es mayor que la de sus pares de otras municipalidades. Descuentos que, por cierto, suelen ser beneficios asociados al contrato colectivo que los rige y que, en su mayoría, no poseen los trabajadores de otros municipios.

Cabe señalar que la mayor remuneración real promedio que exhibe Villa Hayes en el cuadro, es significativa además porque ésta es mayor tanto a la remuneración formal como a la remuneración firmada, tratándose del único caso en que esto sucede. Aquello indica que en esta municipalidad se encuentra la mayor proporción de ingresos por fuera del salario percibido por el trabajo en la municipalidad.

Por otro lado, la variabilidad promedio del salario líquido formal comporta una proporción considerable del promedio del salario líquido formal: la diferencia media entre el sueldo máximo y el sueldo mínimo recibido en el último año entre los trabajadores municipales paraguayos es de 1.180.452 Gs (US\$ 209). Ello es congruente con la idea, sostenida por

varios entrevistados, de que las diferencias salariales a nivel país, dentro del sector municipal, son muy grandes, tanto dentro de los municipios como entre los mismos.

En términos de las diferencias de género, se observa que existe una brecha salarial de 578.565 Gs (US\$ 102) en promedio en favor de los hombres. Llevados a porcentajes, significa que, entre hombres y mujeres, existe una desigualdad que alcanza un 24,3% en términos del salario formal que en promedio perciben mensualmente; mientras, en términos del salario real, ésta se reduce a un 15,9% (320.277 Gs; US\$ 57).

4.3.2. Experiencia reciente sobre plan de cargos, carreras y salarios en Asunción

No existe ningún municipio del Paraguay que tenga un plan de cargos, carreras y salarios. Vale decir, no existe un estatuto administrativo que formalice y regule la carrera funcionaria, generando escalafones que permitan ordenar y equiparar los cargos y salarios de los funcionarios municipales, permitiendo que en el ascenso de éstos operen criterios técnicos y meritocráticos, y no solamente los de tipo político.

Asunción es la municipalidad en donde los sindicatos han empujado este plan –que ha sido propuesto en cada mesa paritaria, a lo menos desde los últimos dos períodos de gobierno local-, buscando enfrentar el carácter político de los municipios. De este modo, se busca que cualquier funcionario, sea obrero o administrativo, tenga un salario base al ingresar, que se le permita ir ensanchando de acuerdo a su antigüedad, al servicio y calidad con que hace su trabajo.

La realidad, sin embargo, indica lo contrario: ingresa un trabajador de una línea política oficialista y se le otorga un mejor salario respecto a quien hace la misma labor y tiene mayor antigüedad. Por ello, detrás del objetivo de combatir el carácter político de este asunto, se encuentra el objetivo más concreto de acabar con los “apadrinamientos” que se producen en la Junta Municipal y la Intendencia, y que son los que generan las mayores asimetrías dentro del municipio.

En vista de lo anterior, el juicio de los dirigentes asuncenos es que la matriz salarial no tiene sentido por sí misma. Y es que, sin ir más lejos, en la actualidad es una medida que ha sido impulsada por el propio Gobierno nacional entre los trabajadores de la administración central paraguaya, con efectos injustos. Pues, en los hechos, esa experiencia terminó legalizando los altos salarios de algunos directivos del Gobierno central, haciendo parte permanente de sus salarios bonificaciones que excedían su salario base y que no necesariamente tenían que ver con su antigüedad o disposición al trabajo. Además, la aplicación fue parcial: sólo los salarios más altos fueron beneficiados -entre unos 3.000 a 4.000 funcionarios-, en un universo de alrededor de 240.000 trabajadores. El resto, por su parte, se vio perjudicado, puesto que no

ha podido cobrar nuevos beneficios más allá del porcentaje que tenían antes de la aplicación de esta matriz⁴³.

En definitiva, siguiendo una progresión, lo primero sería conquistar un plan de cargos, carreras y salarios (replicando el contrato colectivo de Asunción en otras partes) asegurado por un estatuto del trabajador municipal a nivel nacional, que proteja aquello y que se haga proteger por la ley y los organismos fiscalizadores del Estado. Sólo dentro de ese marco sería aceptable una matriz salarial.

Ciertamente, la falta de voluntad política para avanzar en este plan tiene mucho que ver con que a las autoridades no les interesa que se cumplan los procesos de ingreso de los funcionarios públicos (aun cuando estén estipulados en la Ley de la Función Pública), puesto que así se mantiene el manejo de los puestos de trabajo para el cuoteo político.

Ahora bien, los trabajadores municipales de Asunción y particularmente el Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Asunción (SITRAMA), venían cultivando con la anterior administración una relación de cercanía, especialmente con algunos concejales, que les permitió empujar la implementación de un plan de cargos, carreras y salarios en algunas zonas específicas de la administración municipal, dadas las rigideces presupuestarias. Esas zonas fueron: 1) el Juzgado de Faltas, órgano legislativo, dependiente de la Junta Municipal; y 2) la PMT, en donde existe un orden jerárquico.

a. Plan de cargos, carreras y salarios en Juzgado de Faltas Municipales de Asunción

En el año 2007, en el contexto del impulso que el SITRAMA comenzó a dar a la política de servicios municipales de calidad, se instaló una mesa de trabajo con los funcionarios, directora del área y presidente de la Junta Municipal para evaluar la conformación de un plan piloto de cargos, carreras y salarios en el área del Juzgado de Faltas Municipales. Para ello, se llevó adelante un estudio que permitió detectar las diferencias salariales y de antigüedad existentes en esa repartición, al tiempo que se evidenció el apego de varios trabajadores a ciertos concejales, lo cual les permitía obtener beneficios extras.

Este trabajo dio como resultado un “Manual Administrativo de Cargos y Funciones de los Juzgados de Faltas Municipales de la Ciudad de Asunción” en 2008, a través del cual se logró la equiparación de los cargos de jueces, secretarios y dactilógrafos, y más adelante de los auxiliares administrativos y ujieres notificadores. Fueron reconocidos salarios y antigüedad. También se logró categorizar a una categoría similar al salario mínimo a aquellos

⁴³ Como señalan los entrevistados, ese proyecto de matriz salarial no tuvo en cuenta la opinión de los principales dirigentes de la administración central y, por fijarse de antemano las reglas del debate, él mismo se reduce a quienes se podría ayudar o no.

funcionarios nombrados que prestaban servicios en la Junta Municipal y en el Juzgado de Faltas Municipales. Se impulsó, además, el nombramiento de los funcionarios contratados que habían adquirido estabilidad, pero que habían quedado pendientes debido a la falta de disponibilidad presupuestaria. Por último, estas mejoras salariales vinieron acompañadas de una redistribución del espacio físico (dotación de oficinas propias para cada juzgado) y la dotación de equipos y servicios informáticos en los Juzgados de Faltas.

Todo este trabajo, además de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores del área, sirvió como motivación e incentivo, redituó en una mayor productividad y optimización de los trabajos y servicios prestados en los años siguientes.

Pese a ello, la idea original siempre ha sido extender esa reglamentación hacia la Junta Municipal toda y no solamente dentro de una sola de sus dependencias. En ese sentido, desde el año 2010 se trabajó conjuntamente con la anterior administración para desarrollar un manual de procedimiento para todo el órgano legislativo de la Municipalidad de Asunción. Sin embargo, si bien el año 2015 se terminó el trabajo en concreto, permitiendo mediante una consultora armar el manual de procedimientos actualizado, que ahora incluyera a todo el personal, con la estructura del personal de la Junta Municipal y las funciones de todo el personal, la coyuntura electoral de 2015 dejó en punto muerto este esfuerzo. En específico, si bien se logró la aprobación de la Presidencia de la Junta Municipal, no se ha podido aún realizar la audiencia pública en donde se refrende a nivel de la Plenaria de este organismo.

En su contenido, el manual de procedimiento ataría por 3 años los salarios de los trabajadores, hasta que se produjera una nueva medición de sus funciones. En ella, las variables a considerar son el presentismo (representación directa del servicio de atención), la antigüedad y la evaluación de los últimos dos años de gestión del funcionario. Eso generaría un puntaje y, teniendo en cuenta esas evaluaciones, se determinaría la situación del funcionario en cuestión.

b. El retorno a la carrera funcionaria en la Policía Municipal de Tránsito de Asunción

Pese a que, desde su creación en 1965, la PMT nace con un estatuto, un escalafón y un reglamento distinto al del funcionariado municipal. En efecto, la PMT es la única dependencia de la Municipalidad de Asunción en la que se hace un concurso y un curso de formación obligatorio, puesto que hay un perfil definido. Sin embargo, las injerencias político-partidarias que se han producido desde su nacimiento, y particularmente durante la década de los noventa, desdibujaron la carrera, particularmente porque presupuestariamente se hicieron cambios salariales para algunas personas y no para el conjunto.

Particularmente, en el período de gobierno que va de 2001 a 2007, se dejó de aplicar la práctica habitual de permitir que los funcionarios entraran con un contrato por un año (6

meses de formación y 6 meses a prueba), para luego transformarse en nombrados. Por el contrario, a las promociones 2001 y 2003 se las mantuvo como contratados, al tiempo que se congeló su salario en el mínimo que existía cuando ingresaron a la función pública.

Lo anterior causó un desbarajuste que sólo se consiguió resolver en los últimos años, forzando que volvieran a tener al menos un contrato por el año (habían comenzado a tener contratos mensuales desde la administración antes mencionada). Además, se consiguió instalar una mesa paritaria para discutir la relación laboral de los trabajadores de PMT⁴⁴, puesto que, en la Ley Orgánica Municipal, un contratado no es considerado un funcionario. Hoy, no obstante, todos quienes han sido formados y han pasado su período de prueba, son considerados como trabajadores nombrados.

Esto pudo llevarse adelante en base a los antecedentes con que nace la PMT en 1965, en donde existe la idea de una carrera funcionaria. Lo que se hizo, por lo tanto, fue impulsar la actualización de esa carrera, para lo cual se aprueba en 2011 un Manual de Funciones, donde se reconoce su escalafón y las funciones asociadas a esa jerarquía que desde siempre ha existido en el funcionariado PMT. De este modo, se ha conseguido que se vayan equiparando los salarios de las personas, de modo de recuperar la carrera. Así, en 2014, se logra que se apruebe una ordenanza municipal que aprueba el escalafón de la PMT. Pese a estos avances, aun queda pendiente que se firme el Manual de Cargos y Salarios completo, puesto que hay sólo partes que están en el contrato colectivo, pero no de modo definitivo.

4.4. Estructura y unidad sindical

El siguiente apartado está dedicado a dar cuenta de la estructura, dinámica y unidad de los sindicatos estudiados para esta investigación, en base tanto a los resultados que entrega el cuestionario aplicado como a las entrevistas semi-estructuradas realizadas.

4.4.1. Estructura sindical

En esta sección se describe la estructura sindical de los sindicatos municipales paraguayos que se han considerado, incluyendo la caracterización de sus principales disputas, afiliación, orientación hacia el conflicto y formas de resolución de sus trabajadores, y una breve caracterización del modo en que sus dirigentes conciben la lucha sindical municipal.

a. Caracterización de los sindicatos

⁴⁴ Los procedimientos de la PMT no tienen que ver con la seguridad, sino con la fiscalización del cumplimiento de las ordenanzas, así como con garantizar la seguridad en el tránsito.

SITRAMA y SINOEMA (Municipalidad de Asunción)

En Asunción, municipio autónomo administrado como distrito capital y no integrado formalmente a ningún departamento, hay 7 sindicatos. Dentro de ellos, Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Asunción (SITRAMA) y el Sindicato de Obreros y Empleados de la Municipalidad de Asunción (SINOEMA) son los más representativos, contando el primero con unos 2000 miembros y el segundo con cerca de 2300 afiliados aproximadamente. La diferencia entre uno y otro radica en que mientras SITRAMA es más representativo del funcionariado municipal (administrativo), SINOEMA lo es de los operarios obreros, cuyo fuerte son los encargados de las labores de aseo.

Nacido en 1991 y originariamente pluriestamental, el SITRAMA ha liderado buena parte de las luchas a nivel municipal en el Paraguay democrático, por lo cual se explica que en sus filas se encuentren dirigentes ligados a las centrales sindicales más importantes del país. En el caso de SINOEMA, nacido en 1994, se pueden contar entre sus reivindicaciones y conquistas gremiales: la firma de 4 contratos colectivos de condiciones de trabajo, el reconocimiento de la calidad de trabajadores de sectores insalubres y el pago de beneficio por insalubridad, pago por trabajo en horario nocturno, bonificaciones especiales por trabajos en domingos y feriados, beneficios sociales como Ayuda Escolar, reconocimiento de antigüedad, bonificaciones por carrera universitaria, subsidio médico, entre otros.

En la medida que ambas organizaciones trabajan conjuntamente en muchos temas, comparten los siguientes ejes de conflicto: 1) la resistencia a los intentos de privatización de los servicios municipales, especialmente a nivel del área de Aseo Urbano y del área de recaudaciones e informática de la municipalidad; 2) movilización por el contrato colectivo; y 3) control del desorden administrativo y la “sobre-politización” que opera en la comuna al momento de contratar a nuevo personal, sin las adecuadas justificaciones técnicas. Cuestión que, en los hechos, ha llevado a que la municipalidad tenga una sobrepoblación de funcionarios, los que alcanzan alrededor de 8000 personas.

SITRAMA y SINOEMA lideran a los sindicatos sectoriales existentes en la municipalidad, llegando a un total de 5 organizaciones que actúan con unidad de acción en la mayoría de los casos, y que se vinculan a través de la coordinadora Unión de Sindicatos de Trabajadores de la Municipalidad de Asunción (USITRAM).

SIFUMUEN (Municipalidad de Encarnación)

En Encarnación, municipio y capital del Departamento de Itapúa, ubicado en el sudeste del país, y cuya planta también está sobrepoblada con 1600 funcionarios, los dirigentes entrevistados pertenecen al Sindicato de Funcionarios de la Municipalidad de Encarnación (SIFUMUEN), que posee alrededor de 500 afiliados y una existencia de apenas un año y

nueve meses. Esto, puesto que nace de una ruptura entre los líderes del otro gran sindicato del municipio –el Sindicato de Empleados y Obreros Municipales de Encarnación (SEOMEN)-, tras acusaciones de compadrazgo con el actual Intendente de parte del líder de este último.

Como ya se ha constatado más arriba, la principal disputa que este sindicato encuentra en el municipio es mejorar la escasa cobertura en seguridad social, así como salvaguardar la antigüedad laboral de varios funcionarios de avanzada edad.

SITRAMUVIH (Municipalidad de Villa Hayes)

En Villa Hayes, municipio y capital del Departamento de Presidente Hayes, ubicado a 31 km de la ciudad de Asunción y puerta de entrada a la zona del Chaco paraguayo, compuesto por alrededor de 250 trabajadores, el sindicato consultado es el Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Villa Hayes (SITRAMUVIH), existente hace 20 años. A lo largo de su historia, la lucha principal siempre ha sido por el pago de los salarios. Y es que si bien el contrato colectivo especifica que el pago debe producirse entre fin de mes y hasta el día 5 del mes siguiente, habitualmente deben esperar de 3 a 4 meses para recibir sus pagos. Con huelgas y medidas de presión logran que se les pague un mes, para sumar los otros meses a la mora que permanentemente tienen, en un ciclo que no acaba.

Los dirigentes señalan que, generalmente, hasta el mes de agosto de cada año esta morosidad disminuye, incluso con meses en que se paga en la fecha estipulada por sus contratos. Sin embargo, después de este mes comienzan los retrasos. La razón: los municipios tienen sus mejores recaudaciones en los primeros meses del año. Luego de eso, se inician las persecuciones a los funcionarios (por ejemplo, con descuentos por cada minuto de tardanza en llegar al trabajo, que significa que cada tres llegadas tardías se descuenta un día de salario), todo con el fin de sumar motivos para despedir. No hay notificación verbal en primera instancia, sino que de inmediato un sumario administrativo.

La segunda razón es que, con cada cambio de administración, se carga al municipio con nuevos funcionarios que no necesariamente trabajan, y que se les hacen contratos por 6 meses para luego, cumplido ese plazo, pasen inmediatamente a ser nombrados. En ese sentido, no se respeta la antigüedad de los trabajadores. Un tercer problema es que la municipalidad está experimentando la reducción del territorio que debe administrar (a propósito del surgimiento de un nuevo municipio: el de Pozo Colorado), reduciendo el caudal de sus ingresos.

El contrato colectivo que actualmente los rige, tiene 15 años. Sin embargo, no han logrado construir la capacidad suficiente para presionar a los intendentes y mejorarlo, aun cuando, en los hechos, se renueva de todos modos. Lo anterior sustenta una dinámica particular al interior de la municipalidad: ningún acuerdo se respeta si es que no se usa la fuerza de la

movilización, incluso mejoras puntuales como las ayudas escolares que se entregan en los primeros meses de cada año.

SIFOMFM (Municipalidad de Fernando de la Mora)

En Fernando de la Mora, municipio que forma parte del Departamento Central y cuyo universo de trabajadores alcanza las 3600 personas, se encuentra el Sindicato de Funcionarios y Obreros de la Municipalidad de Fernando de la Mora (SIFOMFM). Éste, con 242 afiliados, ha venido empujando la negociación colectiva en la comuna, en tanto existen otros dos sindicatos que han sido tildados de “amarillos”.

La mayoría de sus integrantes son antiguas en la municipalidad. Tienen desde hace 20 años un contrato colectivo que se renueva año a año automáticamente, sobre el cual la administración actual sostiene que es inaplicable y desactualizado. Esto es desmentido por los dirigentes, aunque reconocen que hacen cumplir la mitad del contrato: exigiendo sólo el uniforme y comida para la Policía Municipal de Tránsito, uniforme para la cuadrilla municipal, IPS para quienes deben tener por contrato.

Su principal disputa es la mantención de un contrato permanente entre los trabajadores. La gran mayoría de los trabajadores de esta municipalidad tienen sólo contrato civil (honorario), mientras una mínima parte son nombrados (de planta). Esto se produce, señalan los dirigentes, porque no se cumple la ley, y se pasa por encima del Código Laboral y de la Ley de la Función Pública.

SITRAFUMUSAL (Municipalidad de San Lorenzo)

En San Lorenzo, municipio también ubicado en el Departamento Central, hubo un sindicato que tuvo un gran contrato colectivo que, sin embargo, en la práctica, no se condecía con el presupuesto municipal. Durante el primer período del actual alcalde (7 años atrás), se produjo el descalabro de aquel sindicato.

En esta municipalidad, el sindicato aparece y desaparece en cada cambio de intendente. Por ello, a fines del año pasado, ha vuelto a reactivarse la organización habitual: el Sindicato de Trabajadores y Funcionarios Municipales de San Lorenzo (SITRAFUMUSAL). Éste es el único existente en la municipalidad, puesto que hoy solamente opera una “asociación de empleados”, que les entrega préstamos a los trabajadores, a propósito de dinero que los propios trabajadores nombrados juntan para apoyarse. El sindicato tiene licencia del Ministerio del Trabajo, pero no tiene local propio. Empezó sus labores el 14 de diciembre de 2015.

No tienen contrato colectivo, puesto que recién están intentando convocar a las personas. Algo difícil, puesto que los dirigentes cuentan haber vivido el acoso de personas que los espían en sus actividades, sólo para denunciarlas. Por ello hacen su trabajo de convocatoria de manera sigilosa.

b. La situación de las mujeres y de los jóvenes en los sindicatos

Respecto a la situación de la mujer, según los dirigentes entrevistados no es común que en la organización de los sindicatos haya espacios dedicados a propugnar la equidad de género. Ello ocurre así, salvo en aquellos sindicatos ligados a organizaciones internacionales como la ISP. De tal suerte, sólo SITRAMA, SINOEMA y SIFUMUEN tienen secretarías de la mujer.

Sobre las labores habituales que ellas ejercen al interior de los sindicatos estudiados, se pudo observar que a las mujeres suele asignárseles las labores relacionadas con la administración del sindicato, incluyendo la atención de personas, la entrega de correspondencia, cheques, escritos, etc., es decir, suelen ocuparse de las “labores de oficina” y, en ese sentido, suelen salir menos a terreno que los varones, dándose esta situación sobre todo en los sindicatos con menor trayectoria.

Pese a ello, todas las mujeres entrevistadas destacan el respeto con que se las trata al interior de sus organizaciones. Percepción que se robustece al repetirse en las entrevistas el establecimiento de una separación entre el ambiente seguro que encuentran al interior de los sindicatos, en oposición a la dinámica de relaciones que habitualmente se da en sus espacios de trabajo en las municipalidades, en donde la mayoría señala haber experimentado alguna vez el acoso o el menosprecio de parte de sus compañeros o jefes.

Respecto a la situación de los jóvenes, en general, los dirigentes juveniles de los sindicatos y sus secretarías respectivas –cuando las hay- se dedican a la organización de actividades comunitarias, con el fin de atraer a otros jóvenes, explicarles en qué consiste y los beneficios de la sindicalización y, con ello, reclutar nuevos integrantes para el sindicato. Todos los entrevistados señalan tener libertad para trabajar en sus ámbitos, viéndose limitados solamente por las coyunturas diarias que deben atender o por las limitaciones económicas de los sindicatos en que participan, dado que no cuentan con recursos propios. Sin embargo, no es común en los sindicatos la existencia de secretarías de la juventud. Existen fundamentalmente donde la ISP o la CUT han influido.

Por otro lado, lo que todos los dirigentes jóvenes entrevistados comparten es una alta dependencia de sus respectivos presidentes de sindicato. A esto se suma que, en algunos casos, se manifiestan reclamos respecto a que en las discusiones al interior de la organización se inhabilitan sus opiniones, tanto por su inexperiencia como por su juventud. Ambos

elementos, ciertamente, perjudican la propia proyección del sindicato, al entorpecer la reproducción de sus dirigencias.

c. Afiliación sindical

Respecto a la afiliación sindical de los trabajadores municipales paraguayos, se observa que un 83,2 de los encuestados sí se encuentra afiliado, mientras solamente un 13,8% dice no estarlo.

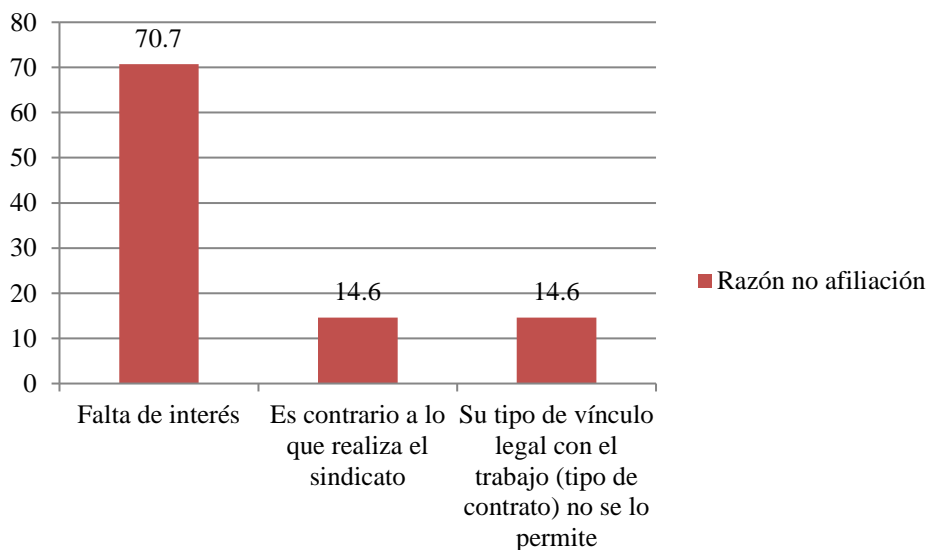
Cuadro 32: Tasa de afiliación de los trabajadores municipales paraguayos, 2016 (en porcentaje)

Afiliación a sindicato (según encuesta)	N	%
Sí	247	83,2
No	41	13,8
NS/NR	9	3
Total	297	100

Fuente: Elaboración propia.

Este resultado es congruente con el lugar que ocupan los sindicatos del sector municipal en Paraguay: en la práctica, ellos concentran todas las labores de bienestar y de gestión que afectan a los empleados, mientras las oficinas de Recursos Humanos se encargan del control y la administración. Es decir, en Paraguay se mantiene un esquema tradicional de cultura organizacional, diferente al que, por ejemplo, predomina en Chile, en donde las oficinas de Recursos Humanos hacen depender de ellas estos asuntos.

Gráfico 7: Razón de no afiliación de los trabajadores municipales paraguayos, 2016 (en porcentaje, n = 41)



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de ese 13,8% que no se encuentra afiliado a un sindicato en los municipios estudiados, la razón que predomina con 70,7% es la falta de interés. A ella le siguen, ambas con un 14,6%, el ser contrario al sindicato y los límites que impone el tipo de vínculo legal.

Cuadro 33: Tasa de afiliación sindical de los trabajadores municipales paraguayos por sexo, 2016 (en porcentaje)

		Sexo	
		Hombre	Mujer
Afiliación sindical	Sí	87,2	77,1
	No	12,3	16,1
	NS/NR	0,6	6,8
Total		100	100

Fuente: Elaboración propia.

Cuando la tasa de afiliación se evalúa por sexo, se obtiene que los hombres alcanzan un mayor porcentaje de afiliados, respecto a su total (87,2%); mientras las mujeres, de todas maneras, obtienen un 77,1%.

Cuadro 34: Razón de no afiliación de los trabajadores municipales paraguayos por sexo, 2016 (en porcentaje)

		Sexo	
		Hombre	Mujer
Razón no afiliación	Falta de interés	68,2	73,7
	Es contrario a lo que realiza el sindicato	13,6	31,6
	Su tipo de vínculo legal con el trabajo (tipo de contrato) no se lo permite	18,2	10,5
Total		100	100

Fuente: Elaboración propia.

El dato más interesante a nivel del género, sin embargo, se observa al mirar las razones por las que no se adhiere a algún sindicato. En este ítem, las mujeres son las que proporcionalmente más lo justifican en razón de la falta de interés (73,7%) y de sentirse contrarias a lo que realiza el sindicato (31,6%). Esto abre la pregunta por hasta qué punto el sindicato es visto como un lugar eminentemente masculino o, desde el punto de vista de sus objetivos, cómo es que ellos son capaces de procesar demandas propias de las trabajadoras.

Cuadro 35: Tasa de afiliación sindical de los trabajadores municipales paraguayos por municipalidad (en porcentaje)

		Municipalidad				
		Asunción	Encarnación	Villa Hayes	Fernando de la Mora	San Lorenzo
Afiliación sindical (según encuesta)	Sí	93,7	92,1	57,6	74,3	54,8
	No	6,3	7,9	42,4	25,7	16,2
	NS/NR	0	0	0	0	29
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

A nivel municipal, Asunción (93,7%), Encarnación (92,1%) y Fernando de la Mora (74,3%) muestran porcentajes importantes de afiliación sindical. Por su parte, Villa Hayes muestra ser el municipio en el que mayor proporción de trabajadores dice no encontrarse afiliado a un sindicato (57,6%).

El dato más llamativo en el caso de San Lorenzo es el 29% de personas que No saben o No responden a la pregunta. La razón para aquello es que, al momento de ser aplicado el cuestionario, pocas personas conocían que se había reactivado el SITRAFUMUSAL o, derechamente, decidieron omitir su respuesta a esta pregunta por temor a represalias. Ello da cuenta del difícil ambiente que experimenta esta organización en su municipio.

d. Conflictos y su forma de resolución

En cuanto a las formas de resolución de conflicto, predomina entre los trabajadores municipales paraguayos la negociación colectiva (40,1%), vale decir, el mecanismo por el cual se valora al sindicato como espacio de confluencia de sus inquietudes y demandas. Sin embargo, no deja de ser significativo el 24,2% de trabajadores que señalan que los problemas se solucionan mediante el diálogo directo entre el trabajador y sus jefes o empleadores.

Cuadro 36: Formas de resolución de conflicto de los trabajadores municipales paraguayos, 2016 (en frecuencias absolutas y porcentaje)

En caso de presentarse problemas con la empresa o el supervisor, ¿cómo se resuelven?	N	%
Por presión directa de los trabajadores/as hacia los empleadores	54	18,2
Por negociación colectiva	119	40,1
Por denuncia a autoridades fiscalizadoras (Ministerio del Trabajo)	13	4,4
Es una decisión autónoma de la empresa, jefes o supervisores (sin consulta a trabajadores)	23	7,7
Por la empresa, jefes o directivos con consulta a los trabajadores	72	24,2
No se resuelven los problemas	14	0,7
NS/NR	2	0,7
Total	297	100

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, se observa que un 18,2% de los encuestados prefiere la presión directa de los trabajadores hacia los empleadores. Este porcentaje sumado al 40,1% de preferencias por la negociación colectiva, permite obtener un 58,3% de trabajadores que muestran disposición hacia la acción colectiva y a entablar un conflicto con sus empleadores en caso de que sea necesario.

Cuadro 37: Formas de resolución de conflicto de los trabajadores municipales paraguayos por sexo, 2016 (en porcentaje)

	Sexo
--	-------------

		Hombre	Mujer
Formas de resolución de conflictos	Por presión directa de los trabajadores/as hacia los empleadores	17,3	19,5
	Por negociación colectiva	43,6	34,7
	Por denuncia a autoridades fiscalizadoras (Ministerio del Trabajo)	5	3,4
	Es una decisión autónoma de la empresa, jefes o supervisores (sin consulta a trabajadores)	7,3	8,5
	Por la empresa, jefes o directivos con consulta a los trabajadores	22,9	26,3
	No se resuelven los problemas	3,9	5,9
	NS/NR	0	1,7
Total		100	100

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la distribución por género, no se observan diferencias significativas entre las alternativas escogidas por los trabajadores encuestados, salvo en que es mayor entre los hombres la proporción que se otorga a la negociación colectiva (43,6% versus un 34,7% de las mujeres), mientras en las mujeres hay mayor cercanía con la opción de entablar un diálogo con los jefes y empleadores (26,3% versus un 22,9% de los hombres). De todas maneras, sumando los porcentajes, ambos sexos muestran disposiciones similares a la acción colectiva y el conflicto (60,9% en hombres y 54,2% en mujeres)

Cuadro 38: Formas de resolución de conflicto de los trabajadores municipales paraguayos por municipalidad, 2016 (en porcentaje)

	Municipalidad
--	---------------

		Asunción	Encarnación	Villa Hayes	Fernando de la Mora	San Lorenzo
Formas de resolución de conflictos	Por presión directa de los trabajadores/as hacia los empleadores	17,5	21,1	30,3	11,4	12,9
	Por negociación colectiva	40	26,3	30,3	60	45,2
	Por denuncia a autoridades fiscalizadoras (Ministerio del Trabajo)	3,8	13,2	0	2,9	3,2
	Es una decisión autónoma de la empresa, jefes o supervisores (sin consulta a trabajadores)	5,6	10,5	9,1	5,7	16,1
	Por la empresa, jefes o directivos con consulta a los trabajadores	28,1	23,7	24,2	17,1	12,9
	No se resuelven los problemas	3,8	5,3	6,1	2,9	9,7
	NS/NR	1,3	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	

Fuente: Elaboración propia.

A nivel municipal, se observa que, en todos los casos, la negociación colectiva es la opción predominante. Ahora bien, en el caso de la presión directa de los trabajadores, predomina Vila Hayes con un 30,3%, mientras, en el diálogo directo con los jefes y empleadores, lo hace Asunción con un 28,1%. Encarnación, por su parte, destaca al dedicar la mayor proporción de la muestra a la opción de denunciar al Ministerio del Trabajo (13,2%). Finalmente, son los trabajadores de Fernando de la Mora los que muestran mayor disposición a la acción colectiva y al conflicto, con un 71,4%.

4.4.2. Problemas y dinámica de los sindicatos

En esta sección se abordan dos problemas fundamentales de la dinámica sindical municipal del Paraguay: el incumplimiento de la legislación vigente y, en relación con eso mismo, las debilidades que presenta la lucha sindical en el Interior del país versus la fortaleza relativa que exhibe la capital, Asunción.

- a. Sobre el contrato colectivo y la legislación laboral vigente

En Asunción, se pretende seguir con el contrato colectivo firmado en 2010 y sumar nuevos beneficios. En relación a la situación nacional, los dirigentes de esta municipalidad sostienen la idea de desarrollar un contrato colectivo marco, con el fin de evitar que cada sindicato deba firmar con cada intendente y que eso dependa de la disposición de este último en cada caso. Hoy, de 250 municipios, menos de 50 tendrían contrato colectivo. Y, si es que lo tienen, en muchos casos no se cumple, tal como lo evidencia el municipio de Villa Hayes y, parcialmente, el de Fernando de la Mora.

Si bien municipios que son cabeceras departamentales tienen contratos colectivos similares o incluso mejores que el de Asunción, la diferencia radica en que los primeros no logran un cumplimiento irrestricto de éste. Por el contrario, se impone la discrecionalidad de los intendentes, que operan en favor de sus colores políticos, incluso pasando por sobre la ley.

Además, en Paraguay es posible desestructurar la organización sindical a partir de mecanismos ajenos a la relación entre capital y trabajo o, inclusive, ajenos a la relación tripartita que incluye al Estado, particularmente por la corrupción enquistada en este último. Así, ocurre a menudo que, pese a que el Ministerio del Trabajo reconozca la existencia de ciertos sindicatos en un municipio determinado, el poder señorial de ciertas autoridades o personajes influyentes de la zona incide para que el poder judicial declare -a través de la determinación de un juez- como nulo tal reconocimiento.

En ese sentido, un problema de alta relevancia en Paraguay es que, en muchos casos, el Estado paraguayo hace caso omiso a cualquier litigio laboral, sea privado, municipal o estatal. Si bien existe un Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social y una Secretaría de la Función Pública, éstas no tienen ni el personal ni las atribuciones y apoyos reales para ejercer un poder coercitivo, teniendo muchos inconvenientes para hacer cumplir la legislación laboral vigente. Asimismo, en el país se ha producido una precarización en la función pública desde hace alrededor de 20 años, momento en el cual las instituciones públicas comenzaron mayoritariamente a extender contratos civiles y a evitar tener funcionarios permanentes ni auxiliares con jornales y seguridad social.

A medida que se aleja de Asunción, empeora la situación: llegando al uso de armas y en donde la injerencia de los colores partidarios es aún más grande. Además, dada la lentitud y alto costo de la justicia, a menudo se desiste de seguir litigios frente a los despidos masivos que se realizan –sin necesariamente el pago de indemnizaciones-, sobre todo cuando la distribución del poder acarrea que éste se concentre en el propio intendente de turno, llegando a controlar la policía y la justicia.

En el municipio de Lambaré, los sindicatos se encuentran en un momento de reflujó tras una fallida movilización que significó el despido de más de 200 trabajadores y en la que las dirigencias perdieron sistemáticamente el apoyo de estos, por miedo a las represalias.

Desde 1995, en este municipio existe un contrato colectivo, el cual, sin embargo, no tiene un respaldo legal y ha funcionado de facto todos estos años, permitiéndose la situación que se vive actualmente. En la municipalidad, y particularmente con la nueva administración, se ha recurrido a la práctica de realizar despidos de los funcionarios más antiguos, para luego recontratarlos con un contrato por dos meses que a menudo no se renueva. En diciembre de 2015, por ejemplo, se despidió a 495 personas, de las cuales pudieron reintegrarse solamente 100, en su mayoría asociados a los sindicatos. De ellos, 324 trabajadores tenían más de 10 años de antigüedad. Hoy, de los 700 trabajadores de la municipalidad, apenas el 80% es contratado y un 20% es nombrado. No existe capacitación ni infraestructura adecuada para trabajar⁴⁵.

Por último, cabe señalar que, como destacan los dirigentes entrevistados, el patronazgo se observa más a nivel de los cargos administrativos y no tanto de los cargos operativos. Ello, porque se evita que quienes entren a la función pública, aunque sea como operadores políticos, lo hagan en labores más duras en términos físicos y sanitarios.

b. Condiciones para el ejercicio del sindicalismo. Asunción y el Interior

Un diagnóstico compartido por todos los dirigentes entrevistados es que los sindicatos del Interior del país, a diferencia de lo que ocurre con Asunción, muestran una serie de debilidades que impiden proyectar no solamente su lucha local, sino también, visto en perspectiva, la potencial conformación de una organización federada única en el mediano plazo.

A partir de las entrevistas, se pueden distinguir una serie de debilidades, tal como se presentan a continuación:

Atomización de los municipios: Las municipalidades del Interior suelen ser muy pequeñas en relación al número de trabajadores de Asunción. Además, suelen poseer mayor proporción de trabajadores “contratados”, quienes, por su desprotección, muestran mayor reticencia a hacerse parte de los sindicatos. Por último, la propia ley atomiza, al permitir que con 20 trabajadores se pueda hacer un sindicato.

⁴⁵ El caso de Lambaré, municipio ubicado en el Departamento Central, pudo ser incluido en la muestra de este estudio. Sin embargo, si bien se realizaron entrevistas a los dirigentes de los sindicatos existentes en la municipalidad (SITRAMUL y SEOMUL), lo cierto es que, tras la derrota sufrida en la última movilización a fines del año pasado, el actor que se mantenía en una situación de poder era la propia Intendencia y no los sindicatos. Así se explica que, al requerir aplicar el instrumento cuantitativo, se nos dijera, de parte de las dirigencias sindicales, que se debía pedir permiso en la oficina de Recursos Humanos, para que luego, desde esa misma oficina, se nos negara el acceso a los trabajadores de la municipalidad.

Falta de unidad de acción entre sindicatos: En general, casi el único apoyo externo que consiguen los sindicatos del Interior es el de alguna de las centrales sindicales, siempre radicadas en Asunción.

Menor trayectoria en lucha sindical: En relación con lo anterior, una de las diferencias más grandes y evidentes entre Asunción y el Interior es el tiempo que las organizaciones asuncenas llevan trabajando, lo que las hace ineludibles como referencia para los sindicatos de otras municipalidades.

Escasa proyección con que se organizan: Como señalan los entrevistados, muchos sindicatos se organizan en función de problemas particulares o en razón de hacerle frente a los nuevos políticos que asumen la Intendencia. Así, en el intertanto en que se hace el cambio de mando (aproximadamente 1 mes), surgen sindicatos en los municipios. Luego, esos sindicatos duran lo que dura esa resistencia, y su espacio de acción se reduce a esa coyuntura. Dejan de hacer sus actividades luego de que se arreglan con el Intendente, la mayoría de las veces, para evitar la represión y el despido injustificado de los trabajadores.

Desconfianza hacia el trabajo sindical: Sobre todo dirigentes asuncenos que han participado en la conformación de sindicatos por fuera de su comuna, relatan la desconfianza que profesan los trabajadores del Interior a los dirigentes sindicales, probablemente en razón de la imagen de privilegio que sobre estos personajes predomina en el país.

Desconocimiento de los derechos laborales: Tanto los afiliados como los dirigentes de muchos sindicatos del Interior, a menudo muestran desconocer las leyes del Código Laboral y de la Ley de la Función Pública.

Alta dependencia de los dirigentes sindicales de Asunción: Generalmente, por causa del desconocimiento antes mencionado, los dirigentes de los sindicatos del Interior recurren a sus pares de Asunción. De ellos, obtienen amplios beneficios políticos (la calidad de estos dirigentes y su experiencia), beneficios económicos (acceso a recursos para movilizarse) y de tipo técnico (por ejemplo, con asesorías para elaborar sus contratos colectivos, evitando así pagar el costo de contratar un abogado). Sin embargo, aquella relación también comporta consecuencias negativas, como una cada vez mayor dependencia respecto a ellos.

Falta de presupuesto, de tecnología y de recaudación en municipios: Las propias deficiencias estructurales de las municipalidades, la corrupción y la falta de recursos, incide negativamente en la posibilidad que tienen los sindicatos del Interior de promover proyectos que mejoren sus condiciones laborales. Si se piensa, esto además de un efecto local, tiene una incidencia a nivel del conjunto nacional de trabajadores.

4.4.3. Unidad sindical

En esa última sección se aborda la cuestión de la unidad sindical, aspecto de gran importancia para el avance de la actividad sindical a nivel municipal en el Paraguay, puesto que, es un consenso a nivel general, que la posibilidad de emprender la conformación de una federación municipal única fortalecería el movimiento sindical en los municipios. En ese sentido, se incluye el análisis de tres elementos centrales, extraídos de las entrevistas realizadas: 1) la cultura sindical fragmentaria del Paraguay; 2) la percepción de las dirigencias sobre hacia donde debe orientarse la lucha sindical municipal; y 3) un caso concreto de unidad de acción.

a. La cultura sindical fragmentaria del Paraguay y la situación del sector municipal

Anteriormente, se ha señalado que una de las particularidades del movimiento sindical paraguayo es la existencia de 7 centrales sindicales. Pues bien, a nivel municipal, también existe una fragmentación importante. En principio, porque el tipo de organización que predomina es a nivel de bases, vale decir, predominan los sindicatos atomizados, sin que estos estén articulados en federaciones o confederaciones. En realidad, este es un rasgo propio de la cultura sindical paraguaya. Como señala uno de los entrevistados: “El paraguayo es muy caciquista. Todos quieren ser caciques, acá carecemos de indios”

A nivel municipal, existen dos federaciones en el papel, las cuales, sin embargo, no mantienen un trabajo permanente de aglutinación de los trabajadores municipales a nivel nacional. Paradójicamente, además, los presidentes de ambas federaciones son miembros del comité ejecutivo del mismo sindicato, el SITRAMA. De tal suerte, buena parte de la discusión sobre el futuro y la posibilidad de conformar una federación única se reduce a esta dualidad. Más aún, la mayoría de los dirigentes sindicales entrevistados, que no pertenecen a este sindicato, muestra disponibilidad para actuar con unidad solamente si es que antes se produce una unificación entre ambas federaciones.

El modo en que se ve desde afuera el conflicto sirve para esgrimir diversas razones para la mantención de esta escisión que, a primera vista, para poco entendible. Así, se habla de rencillas personales, pero también de falta de recursos humanos y económicos para construir una estructura de esa envergadura. Esta última es justamente la lectura de los dirigentes de Asunción, quienes asumen que gran parte de esa estructura dependería de ellos mismos. A lo anterior se suman referencias a la atomización de los municipios y la falta de presupuesto, ya abordadas en este trabajo.

Algo interesante de destacar es que esa separación, más allá de las cuestiones personales, se explica también por la presión que proviene justamente desde los sindicatos del Interior, los cuales, como señala un dirigente, pareciera que “están casados con este, y los otros con el otro”. En efecto, se puede sostener que parte importante del problema radica en el modo cómo se han venido construyendo los liderazgos en el movimiento sindical municipal

paraguayo. Y es que, dada las condiciones de precariedad con que en muchos casos se desarrolla esta actividad, la forma de establecer relaciones entre los dirigentes, y particularmente entre los dirigentes de la capital con los otros municipios, es sumamente personalista. En general, la conexión se construye con la persona y no con el proyecto, de modo que la iniciativa y los apoyos que esperan las dirigencias del Interior siempre tienen como base al liderazgo personal en el que se reconocen.

Esto queda de manifiesto en la actitud de algunos dirigentes del Interior que fueron entrevistados, los cuales, en vez de referirse a las federaciones a las que se encontraban asociados, se referían a las personas que las lideraban, para fijar su lealtad en ellos y no en la organización a la que muchas veces siquiera nombraban.

Por otro lado, cabe consignar el papel determinante que posee la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en este asunto. En particular, porque algunos dirigentes hacen notar en las entrevistas que hubo una politización en las federaciones, en el sentido de que habría habido cierta intervención de la central sindical, con el fin de evitar que un liderazgo sin adscripción a ella concentrara los apoyos de los sindicatos del Interior. Este es justamente un espacio de disputa de la CUT, construido en base a la dependencia antes mencionada con las dirigencias del Interior, que vienen a conformar bases de su poder.

b. Perspectiva de dirigentes sindicales

Si es un objetivo válido el conformar una federación única de trabajadores municipales del Paraguay, cabe consignar cómo es que las dirigencias entrevistadas conciben la lucha sindical a favor de esta meta. En particular, hacia dónde creen debiese orientarse el conflicto y la acción colectiva de sus organizaciones, con el fin de apuntalar su lucha local y una potencial lucha a nivel nacional.

En ese escenario, dos son las posiciones que se distinguen:

Orientación local del conflicto

La posición mayoritaria entre los dirigentes es que la lucha por las condiciones laborales tiene que ver directamente con la Intendencia. No se ve una proyección nacional en esta disputa o, al menos, no se estima que lo que ocurre a nivel nacional tenga una injerencia directa en el cambio o continuidad de las propias condiciones de trabajo.

Esto se expresa fundamentalmente en el rechazo que muestra la mayoría de los dirigentes a vincularse con “lo político” –entendido como la política nacional: parlamentarios, autoridades del Gobierno nacional o regional. Si existe alguna orientación hacia lo nacional,

tiene únicamente que ver con alguna movilización más amplia y si es que existe un mandato desde las centrales sindicales.

Orientación nacional del conflicto

La posición minoritaria entre los dirigentes, y que es adoptada casi exclusivamente por dirigentes de primera línea y, por tanto, más empapados del panorama global que se experimenta en Paraguay, es que es del todo válida una orientación nacional del conflicto sindical municipal.

A su juicio, la estrategia de negociación debiese adquirir un cariz nacional, puesto que 1) sólo una ley promulgada por el Parlamento nacional puede invalidar cambios que pudiese hacer la Junta Municipal al cambiar de color político, de modo que es una de las pocas formas de blindar los avances que se obtengan; y 2) porque la categorización que se hace de los municipios por sus ingresos, y que tiene un carácter nacional, incide en el pago de los funcionarios.

c. Un caso exitoso de unidad en la acción: SITRAMA y SINOEMA

Un caso exitoso de unidad de acción entre sindicatos de una misma municipalidad es la asociación que SITRAMA y SINOEMA han establecido desde hace 12 años, con motivo de enfrentar conjuntamente sus procesos de negociación colectiva. Esta unión les ha permitido fortalecer su posición negociadora frente a las autoridades municipales, consiguiendo, ininterrumpidamente, mejoras salariales en cada una de las renovaciones de su contrato.

Una clave del éxito de Asunción, a juicio de los entrevistados, es haber promovido que en la lucha sindical los colores políticos no existan. De allí que sus triunfos se hayan producido en concomitancia con los cambios de colores políticos en la Administración Municipal. Y es que si bien casi todos los miembros directivos de SITRAMA y SINOEMA adscriben a algún sector político nacional, se asume que la lucha sindical está por sobre esas diferencias.

4.5. Conclusiones

La experiencia paraguaya arrastra en su organización social y cultura política unas problemáticas que no son nuevas, sino fruto de un proceso más largo de construcción histórica. Particularmente, los resabios de la relación entre Estado y sociedad forjada en los años de la última dictadura que azotó al país, han implicado un escaso desarrollo de la burocracia racional como forma de construcción de un Estado moderno.

De esta época es la institucionalización de la corrupción en el aparato estatal y el empleo público, lo que, con el pasar de los años, ha permitido rutinizar una serie de prácticas

clientelares, que no han sido dejadas de lado en un contexto democrático. Además, desde comienzos de los 2000, la patrimonialización del Estado ha vuelto a ser empujada, reimpulsándose la partidización de la administración pública y el incremento en la discrecionalidad con que se maneja el acceso a los recursos públicos, reproduciéndose una lógica de exclusión partidaria que abarca a todo el espectro político.

En ausencia de fiscalización y presencia estatal, la población sigue buscando solucionar sus problemas mediante vías informales, asociadas a lazos familiares o a la antigua estructura prebendaria. El problema, además, es que, en razón de esa prescindencia estatal, se termina incapacitando a la institucionalidad para hacer cumplir la ley, lo que trae consecuencias directas en la situación de los trabajadores y, con mayor razón, en la de los trabajadores municipales.

La descentralización ha sido un proceso limitado en el Paraguay. Ello lo pone en evidencia el escaso gasto municipal y los problemas que existen en la administración municipal para dar curso a cuestiones mínimas como la recaudación de los municipios o su actualización tecnológica. A los limitados ingresos que reciben las municipalidades en términos de recursos propios, se suma la desigual distribución de las transferencias gubernamentales, las cuales se concentran en la capital del país. Todo esto, por cierto, también tiene efectos directos en la posibilidad que tienen los sindicatos de llevar adelante sus proyectos e impulsar la mejora permanente de las condiciones de trabajo de sus afiliados.

Respecto a las condiciones laborales de los trabajadores municipales, se logra observar que el trabajador promedio mayoritario es un hombre, jefe de hogar, operario, a cuyo cargo se encuentran 4 o más personas, puesto que dependen económicamente de él. Aquél es, además, un individuo que suele poseer estudios secundarios completos, que en promedio trabaja 6 horas por día de lunes a sábado, y que se encuentra en una edad relativamente joven y, por tanto, productiva.

Pese a ello, y a propósito de la falta de una carrera funcionaria, este trabajador se desempeña en sus labores sin haber accedido el último año a ningún tipo de capacitación. Del mismo modo, respecto a la antigüedad, aquél se encuentra entre dos grupos: uno que lleva varios años dentro de la municipalidad y cuenta con relativa estabilidad, y otro asociado a la alta rotación que se produce por razones políticas, tras cada proceso electoral.

Si bien la mayoría de los trabajadores municipales paraguayos posee un contrato permanente o a jornal, existe un 15,2% que se encuentra en una situación altamente vulnerable al estar “contratado”, es decir, al recibir solamente un salario sin derecho a otros beneficios. A causa de la preeminencia de los nombrados y jornaleros, la mayoría de los trabajadores se encuentran afiliados a la Caja Municipal o bien al IPS. Sin embargo, un significativo 19,2% no se encuentra afiliado a ningún sistema previsional, dando cuenta de la crisis que

experimenta la seguridad social en Paraguay. Crisis que se torna evidente cuando la mayoría de los encuestados señala no poseer ningún seguro de salud (41,8%),

Por todo lo anterior, la situación salarial y los beneficios a los que se acceda mediante el contrato colectivo se tornan fundamentales, en tanto de ellos depende sortear estas limitantes. Sin embargo, al no haber en Paraguay una carrera funcionaria, mucho de esto depende del tipo de contrato que se tenga y, fundamentalmente, de la municipalidad en que se trabaje. Y, en este escenario, Asunción muestra las remuneraciones promedio más altas, particularmente en el caso de la remuneración formal, que es justamente el haber que mide cuánto hay disponible para pagar por beneficios. Asunción, además, tiene la mayor cobertura por IPS, es decir, la que permite acceder a salud y previsión conjuntamente, y es de carácter nacional.

Por su parte, en varios de los otros municipios analizados, suele evadirse el aporte a la seguridad social y suministrarse bajos salarios, a veces sin siquiera llegar al salario mínimo. Esto se debe a que si bien existe un Ministerio del Trabajo y una Secretaria de la Función Pública, éstas no tienen ni el personal ni las atribuciones y apoyos reales para ejercer un poder coercitivo.

En el caso de las brechas de género, se observa que las mujeres se encuentran en relación a todas las variables analizadas en desigualdad frente a los hombres. Tal como ellos, las mujeres son mayoritariamente jefas de hogar y sostenedoras económicas de un amplio número de personas. Pero, a diferencia de los varones, están más precarizadas con los contratos civiles, y existen más mujeres sin afiliación a algún sistema previsional y a un seguro de salud. Asimismo, se observa una tendencia hacia la masculinización y feminización de las actividades relacionadas con los sindicatos. Por último, las mujeres están en promedio un 24,3% por debajo del salario formal que perciben mensualmente los hombres, pese a que se encuentran afiliados a los sindicatos en una proporción similar a ellos.

Respecto a la estructura y dinámica sindical, la gran mayoría de los trabajadores están afiliados a algún sindicato de su municipio y muestran disposición hacia la acción colectiva y a entablar un conflicto con sus empleadores en caso de ser necesario. Los que no están afiliados, suelen acusar falta de interés.

Las asimetrías que se producen entre Asunción y el Interior tienen su correlato en la debilidad que muestran los sindicatos que están fuera de la capital. En estos permea la desconfianza, el desconocimiento de la legislación, la falta de unidad y, fruto de ese cuadro, a menudo la dependencia con respecto a los dirigentes asuncenos. Esto, ciertamente, incide en que se mantenga la incapacidad para proyectar una federación nacional municipal que agrupe a todos los trabajadores del área.

Aun así, esta debilidad tiene una especificidad: más allá de las rencillas personales, que suelen darse como respuesta a esta desunión, existe también una cultura sindical fragmentaria, que reproduce liderazgos personalistas que impiden la apertura y unificación. En efecto, al centrarse en la persona y no en un proyecto, a la tradicional membrecía corporativa de los sindicatos, se suma otra de tipo personalista, que sigue a un dirigente y no a una organización más formal, racional e impersonal, que esté por sobre las acciones de este liderazgo. A lo anterior se suman las presiones políticas ejercidas por las organizaciones sindicales más grandes, en relación a cuotas de poder.

Entre los dirigentes predomina una perspectiva localista del conflicto y de la lucha sindical, que se vincula a una negativa a vincularse a la política (en el sentido político-partidario, o sea nacional), pese a que la mayoría de ellos milita en algún partido político.

En definitiva, en Paraguay es difícil descansar en la mediación del Estado para resolver los problemas de los trabajadores. Por ello es tan importante la masividad de los sindicatos y su existencia, puesto que son los únicos capaces de forzar a los empleadores a mejorar sus condiciones laborales. Paradójicamente, son justamente ellos y sus organizaciones las que tienen la bandera de la modernización, en la medida que la formalización y racionalidad que demandan, sea con el plan de cargos, carreras y salarios o con la renovación tecnológica de las municipalidades, es algo que se deniega habitualmente desde las Intendencias y Juntas Municipales, en la medida que sigan siendo ocupadas como espacios de reproducción política.

5. Conclusiones generales

A nivel comparado, se puede sostener que, entre el sector municipal paraguayo y chileno, las diferencias se imponen a las semejanzas, por más que formalmente parezca que hay elementos similares. En primer lugar, a nivel de la administración pública, y particularmente de la municipal, mientras en Chile parece existir una organización más racional e impersonal

al interior de los servicios públicos, en Paraguay ocurre que los propios trabajadores deben preocuparse, antes que de impulsar sus demandas, de exigir condiciones mínimas de probidad, que les permitan contar con los recursos económicos y humanos suficientes para llevar adelante sus proyectos. Ante la prescindencia estatal y la deficitaria gestión económica en la mayoría de los municipios del país, los trabajadores asumen luchas por la mejora en las recaudaciones o la actualización tecnológica de los servicios, siendo más proclives a la modernización que las propias autoridades.

Además, también la prescindencia estatal se ve reflejada en el que quizás sea el problema más importante que afecta a los trabajadores del país, y sobre el cual menos capacidad de incidencia tienen: el cumplimiento de la legislación laboral vigente, sobre todo en los municipios del Interior. En esta línea, los avances y la modernización que viene mostrando el recientemente creado Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay es una buena señal, puesto que debiese apuntar a mejorar la protección de los trabajadores y formalizar y resguardar sus condiciones de trabajo.

En segundo lugar, en términos de las condiciones laborales, un primer punto de diferenciación es la situación laboral en uno y otro caso. Y es que mientras en Paraguay los salarios del sector municipal dependen de la municipalidad en la que se trabaja y del contrato que se tiene, en Chile, también dependiendo de éste último, se encuentran regulados por una carrera funcionaria y una escala de sueldos base y asignaciones, que son válidas para todos los trabajadores municipales del país.

De tal suerte, si en Chile la calidad de los servicios municipales y la propia situación financiera de las comunas continúa reflejando las desigualdades sociales y territoriales que existen en el país, tras la reestructuración salarial del último tiempo esto ya no ocurre con los ingresos de los trabajadores municipales. Caso distinto al paraguayo, en donde las desigualdades del país están fuertemente imbricadas a las condiciones laborales y al nivel de salarios que percibe el personal de las municipalidades. En razón de ello, se refuerza la idea de impulsar un contrato colectivo marco que regule los cargos, carreras y salarios de los trabajadores municipales paraguayos a nivel nacional.

En tercer lugar, respecto a la situación de las trabajadoras municipales, se observan diferencias significativas entre uno y otro país. Si bien la revisión para el caso chileno no tiene la misma amplitud con que se releva el caso paraguayo, cabe señalar que, al menos en torno a las variables comunes consideradas, se observa que las trabajadoras municipales paraguayas están mucho más precarizadas que las chilenas. En particular, destaca su menor participación en cargos de autoridad y cómo, en el caso del Paraguay, teniendo la misma carga de responsabilidad en sus trabajos, como jefas de hogar y como sostenedoras económicas, perciben menos salarios y oportunidades que los hombres. Esto, cabe

mencionar, sin considerar la invisible labor doméstica que, en sociedades machistas como las latinoamericanas, siguen concentrándose en las mujeres.

Finalmente, en cuarto lugar, se pueden referir las diferencias a nivel de la estructura y dinámica sindical. En ese ítem, el elemento de comparación más destacable, en razón de lo expuesto a lo largo de la investigación, es la tendencia a la fragmentación que existe en el caso del sindicalismo municipal paraguayo (y a nivel nacional también) y que, al menos a nivel municipal y particularmente a nivel de la administración municipalizada, no se observa con tanta profundidad en Chile. Ahora bien, tal condición tiene un efecto concreto: mientras en Chile el sindicalismo municipal orienta su acción sindical de modo corporativo, no político-partidario y nacional, en Paraguay el sindicalismo municipal se muestra como corporativo, no político-partidario, pero centrado en el nivel local.

Lo anterior, además, revela la especificidad de la cultura política de cada país. En efecto, en ambos casos el relato de los dirigentes apunta a la importancia de la tecnificación de la actividad sindical, en el sentido de contar con la asesoría experta y con información técnica que permita contrarrestar los argumentos de los gobiernos, de los alcaldes o intendentes, entre otros, dotando de un contenido ineludible a sus demandas. En ese sentido, en ambos casos lo técnico se opone a la “politización” de sus propuestas y actividades. Sin embargo, mientras el término no “politizar” es referido por los dirigentes chilenos como un símil a no ideologizar su postura, lo cual suele identificarse con las posturas de izquierda; los paraguayos hablan de “no politizar” en el sentido de que, si bien todos o casi todos son militantes de algún partido político, en su trabajo sindical deben dejar de lado las prácticas que caracterizan a la política paraguaya, particularmente el patronazgo, porque este, dados sus rasgos, se opone a la propia actividad sindical: es excluyente, beneficia a unos pocos, y, por tanto, es contrario a la masividad a la que aspiran los sindicatos, que necesitan y en la que descansa su poder. Así, mientras en Chile esta opinión se ordena en contra de ideologías definidas (como históricamente se ha ordenado la política del país), en Paraguay lo hace en torno a evitar que el sindicato se convierta en una clientela más.

Probablemente esto último sea determinante al momento de proyectar o no la lucha sindical municipal a nivel nacional, en la medida que se asocia la política, a nivel país, con este tipo de prácticas, en una nación en que los partidos políticos tienen una gran capacidad de determinación sobre la vida social. Por ello, parece preferible resguardar al sindicato a nivel local, por más que en este espacio se reproduzcan también las prácticas antes mencionadas.

6. Bibliografía

Boccardo, G. y Orellana, V. *Condiciones laborales de trabajadores/as del sector municipal en el Cono Sur*. Estudio encargado por Internacional de Servicios Públicos, febrero de 2011.

Céspedes, R. *Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)*. Asunción: Arandura Editorial, 2009.

Gaete, R. *Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina, Cepal, 2012.

Huneus, C. *El Régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2000.

Lewis, P. H. "Paraguay, 1930-1990". En Bethell, L. *Historia de América Latina*, Tomo XV. Barcelona: Crítica, 2002.

Nickson, A. *El gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos*. Asunción: Investigación para el Desarrollo – Asociación de Junta Municipales, 2016.

Rosales, M. *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina*. México D.F.: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012.

Telesca, I. (comp.). *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus, 2012.

7. Anexo

ENCUESTA

Condiciones de trabajo y salariales en sector municipal paraguayo

Junto con saludarle, le informamos que la Internacional de Servicios Públicos (ISP) Cono Sur, está realizando una investigación que tiene como objetivo elaborar un diagnóstico sobre la realidad laboral del sector municipal en el Paraguay.

La información que usted nos proporcione es confidencial y será utilizada sólo con fines estadísticos, sin que quede registrado ni su nombre ni su domicilio. Agradecemos su colaboración y ayuda.

<p>P1. Nombre completo del establecimiento principal en el que trabaja:</p> <p>_____</p>	<p>P2. Sexo</p> <p>O 1. Hombre O 2. Mujer</p>
<p>P3. ¿Cuál es su profesión, oficio o labor?</p> <p>_____</p>	<p>P4. ¿Qué edad tiene? [<i>en años cumplidos</i>]</p> <p>_____</p>
<p>P5. ¿Cuál es su nivel de escolaridad? (<i>máximo nivel alcanzado</i>)</p> <p>O 1. Sin estudios formales O 2. Primaria O 3. Secundaria incompleta O 4. Secundaria Completa O 5. Técnica Incompleta O 6. Técnica Completa O 7. Universitaria Incompleta O 8. Universitaria Completa O 9. Magíster o Doctorado</p>	<p>P6. ¿En qué condición está usted contratado(a) en su actual trabajo?</p> <p>O 1. Nombrado (permanente) O 2. Jornalero O 3. Contrato civil</p>
<p>P7. ¿Qué tipo de jornada tiene en su trabajo? (<i>Indicar en horas semanales, sin horas extras</i>)</p> <p>_____</p>	<p>P8. En el trabajo que usted desempeña actualmente, ¿tiene responsabilidades de supervisión sobre otros empleados (sea de modo formal o informal)?</p> <p>O 1. No O 2. Sí, sobre cinco empleados o menos O 3. Sí, sobre seis empleados o más</p>
<p>P9. En el último año, ¿ha participado en algún programa de capacitación laboral organizado por algún organismo público o privado (que entregue algún certificado)?</p> <p>O 1. Sí O 2. No</p>	<p>P10. ¿Cuántos años lleva en su actual cargo en el lugar donde trabaja?</p> <p>_____</p>
<p>P11. Pensando en los últimos seis meses, ¿Qué persona fue la que más aportó al presupuesto de su hogar?</p> <p>O 1. Usted O 2. Otra persona</p>	<p>P12. ¿Cuántas personas dependen económicamente de usted? (incluya cónyuge, hijos, adultos mayores, familiares y no familiares tanto en Paraguay como en el extranjero)</p> <p>_____</p>

<p>P13. Pensando en el trabajo que realiza en el sector municipal, en términos formales (pactado por contrato), ¿Cuál es su salario líquido total mensual promedio en el último año? <i>Incluya bonificaciones, asignaciones, premios, comisiones y cualquier otro ítem variable.</i></p> <p>_____</p>	<p>P14. Pensando en el trabajo que realiza en el sector municipal, ¿Cuál es el ingreso real promedio mensual que usted ha recibido en el último año?</p> <p>_____</p>
<p>P15. Pensando en el trabajo que realiza en el sector municipal, ¿Por qué monto promedio mensual usted ha firmado sus planillas o cheques en el último año?</p> <p>_____</p>	<p>P16. ¿Cuál es su sistema previsional?</p> <p>O 1. Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal municipal</p> <p>O 2. Instituto de Previsión Social (IPS)</p> <p>O 3. Otro ¿Cuál?</p> <p>_____</p> <p>O 4. Ninguno</p>
<p>P17. ¿A qué sistema previsional de salud pertenece?</p> <p>O 1. Ligado por contrato colectivo</p> <p>O 2. ¿Cuál? _____</p> <p>O 3. Ninguno</p>	<p>P18. En la municipalidad en que trabaja, ¿existe sindicato?</p> <p>O 1. Sí</p> <p>O 2. No</p>
<p>P19. ¿Se encuentra afiliado al sindicato de su municipalidad?</p> <p>O 1. Sí</p> <p>O 2. No</p>	<p>P20. En caso de que no esté afiliado al sindicato, ¿cuál es la razón principal? (Si está afiliado, no conteste la pregunta)</p> <p>O 1. Falta de interés</p> <p>O 2. Es contrario a lo que realiza el sindicato.</p> <p>O 3. Su tipo de vínculo legal con el trabajo (tipo de contrato) no se lo permite.</p>
<p>P21. En su opinión, en caso de presentarse algún problema en el trabajo ¿cómo debiese resolverse?</p> <p>O 1. Por presión directa de los trabajadores/as hacia los empleadores</p> <p>O 2. Por negociación colectiva</p> <p>O 3. Por denuncia a autoridades fiscalizadoras (Ministerio del Trabajo)</p> <p>O 4. Es una decisión autónoma de la empresa, jefes o supervisores (sin consulta a trabajadores)</p> <p>O 5. Por la empresa, jefes o directivos con consulta a los trabajadores</p> <p>O 6. No se resuelven los problemas</p>	

Pauta para entrevista semi-estructurada sector municipal - Chile

Nº de entrevista	
Servicio	

Perfil	
--------	--

I. Dimensión nuevo modelo salarial municipal

a. Caracterización de nuevo modelo salarial municipal

Para empezar, describa el modelo salarial que se ha venido negociando en los últimos años.

b. Trayectoria de demanda por nuevo modelo salarial municipal

¿Qué problemas o conflictos previos suscitan esta demanda?

¿Qué asimetrías salariales existían? ¿Entre quiénes?

¿Existían intentos previos por negociar un nuevo modelo salarial municipal?

c. Efectos de nuevo modelo salarial municipal

¿Qué beneficios ha generado para los trabajadores la implementación de este modelo salarial?

¿Ha generado beneficios para los empleadores?

II. Dimensión proceso de negociación modelo salarial municipal chileno

a. Estrategia de actor negociador

¿Cuál fue el plan de negociación que siguieron? ¿Qué puntos enfatizaron?

¿Qué formas de acción colectiva emplearon para forzar la negociación?

¿Llevaron a cabo movilizaciones? ¿De qué tipo?

b. Tensionamiento entre actores negociadores

¿Quién(es) fue(ron) su(s) interlocutor(es) en el proceso de negociación y a qué problemas debieron enfrentarse con ellos?

¿Mediante qué espacios canalizaron sus demandas (incluyendo institucionales y no institucionales)? ¿En qué espacio y con quienes se resolvió el conflicto?

c. Tensionamiento dentro de actor negociador

¿De qué apoyos o alianzas políticas y/o sociales (sea de tipo institucional, formal o no formal) dispusieron al negociar? ¿Cuál fue el más decidor?

¿A qué problemas debieron enfrentarse dentro de la organización o con otras organizaciones? (ej. asimetrías de intereses entre funcionarios de diversos sectores)

III. Dimensión percepciones generales sobre nuevo modelo salarial municipal

a. Percepciones sobre condiciones laborales

¿De qué modo este nuevo modelo salarial mejora las condiciones laborales de los trabajadores del sector municipal? (estabilidad y calidad del empleo)

Pese a la implementación de este nuevo modelo salarial, ¿Qué diferencias se mantienen entre los funcionarios públicos chilenos?

b. Percepciones sobre el rol del Estado

¿Crees que la implementación del modelo salarial moderniza el sector municipal chileno?
¿En qué sentido?

¿La existencia de este modelo salarial influye de algún modo en la calidad de los servicios que se prestan en las municipalidades?

Pauta para entrevista semi-estructurada sector municipal – Paraguay

N° de entrevista	
Servicio	

Perfil	
--------	--

I. Dimensión condiciones laborales

a. Caracterización de condiciones laborales de los trabajadores

¿Cómo evalúa las condiciones laborales actuales de los trabajadores en la municipalidad en que trabaja? (aspectos salariales, contractuales, infraestructura, presupuesto, capacitación)

¿Qué nivel de protección laboral tienen los trabajadores?

b. Asimetrías en condiciones laborales de los trabajadores

Respecto a las condiciones laborales, ¿Qué asimetrías existen entre los trabajadores de este municipio? En caso de existir, ¿Qué factores influyen en que ellas existan?

Respecto a las condiciones laborales, ¿Qué asimetrías existen entre los trabajadores de los distintos municipios del Paraguay? En caso de existir, ¿Qué factores influyen en que ellas existan?

II. Dimensión carrera funcionaria y matriz salarial municipal

a. Trayectoria de la demanda

¿En qué contexto surge esta disputa por una carrera funcionaria que regule la situación de los trabajadores municipales del Paraguay?

¿Ha habido intentos previos que hayan sido apoyados y/o impulsados por este sindicato?

b. Expectativas en torno a la demanda

A su juicio, ¿Qué beneficios generaría para los trabajadores la implementación de un régimen salarial general en el sector público?

¿Podría traer perjuicios de algún tipo? Si es así, ¿Cuáles?

III. Dimensión proceso de negociación

a. Estrategia de actor negociador

¿Cuál debiese ser el plan negociador a seguir? ¿Qué puntos se debiese enfatizar?

¿Qué formas de acción colectiva han empleado y pretenden emplear para forzar la negociación?

¿Qué fortalezas y debilidades acompañan a este proceso?

b. Tensionamiento entre actores negociadores

¿Quiénes debiesen ser los interlocutores en el proceso de negociación

¿Mediante qué espacios han canalizado sus demandas? ¿En qué espacio y con quiénes debiese resolverse el conflicto?

c. Tensionamiento dentro de actor negociador

¿De qué apoyos o alianzas políticas y/o sociales (formales o informales) disponen para negociar?

¿Por qué cree usted que no se ha logrado la unidad sindical suficiente en el sector municipal paraguayo?

¿Qué se ha hecho para mejorar esa unidad sindical?

IV. Dimensión percepciones generales sobre matriz salarial municipal

a. Percepciones sobre el rol del Estado

¿Crees que la implementación de una matriz salarial modernizaría al sector municipal paraguayo? ¿En qué sentido?

¿Cómo evalúa los mecanismos que provee el Estado paraguayo para dar curso a las demandas de los trabajadores del sector municipal?