



Organización
Internacional
del Trabajo



El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870-2013)

David Velázquez

OIT Cono Sur • Informes Técnicos / 13



Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870-2013)

DAVID VELÁZQUEZ

Resumen

Existen pocos estudios sobre la historia de la institucionalidad laboral en Paraguay. Pese a la activa participación de Paraguay en la Primera Conferencia Internacional del Trabajo en 1919 y en la Primera Conferencia Americana del Trabajo en 1936, el desarrollo de las instituciones laborales en el país tuvo un importante rezago en comparación con los países vecinos del Cono Sur de América Latina. El fin del período autoritario y la Constitución de 1992 marcaron un hito respecto al reconocimiento legal de los derechos laborales. Sin embargo, Paraguay seguía siendo el único país de la Región sin un Ministerio especializado en los asuntos laborales, y recién en 2013 se aprobó la Ley de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Este informe técnico realiza una revisión histórica del desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y la seguridad social en Paraguay, sus principales hitos y los diversos procesos que han marcado la historia reciente del país en materia laboral.

Palabras clave: Centenario de la OIT, historia del trabajo, trabajo decente, justicia social, institucionalidad laboral, Paraguay, América Latina.

Código JEL: J08, J53, J58, J83, J88, N16

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2019

Primera edición 2019

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870-2013). David Velázquez. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2019 (Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°13)

ISSN 2523-5001 (pdf web)

Centenario de la OIT/ Historia del trabajo/ Trabajo decente/ Justicia social/ Institucionalidad laboral/ Paraguay/ América Latina.

JEL: J08, J53, J58, J83, J88, N16

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	07
2. EL PERÍODO DE 1870 A 1940	12
2.1. El contexto general de la política, la economía y la sociedad paraguaya	12
2.2. Trabajo e institucionalidad laboral	15
2.3. Objetivos y funciones del Departamento Nacional del Trabajo	27
2.4. El Paraguay y la Organización Internacional del Trabajo	29
2.5. Trabajo e inmigración a inicios del siglo XX	30
2.6. Conclusiones	32
3. EL PARAGUAY AUTORITARIO (1940-1989)	35
3.1. El Ministerio de Gobierno y Trabajo	36
3.2. Morínigo y la Revolución Nacionalista Paraguaya	37
3.3. La era republicana	42
3.4. Hacia la Codificación. La Participación de la Organización Internacional del Trabajo.	46
3.5. La Constitución Nacional de 1967	52
3.6. Conclusiones	55
4. LA INSTITUCIONALIDAD DEL TRABAJO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO (1990-2013)	56
4.1. El Trabajo en la Constitución Nacional de 1992	56
4.2. El código laboral y las instituciones basadas en el diálogo social	60
4.3. La creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	63
4.4. Panorama institucional de la previsión social	64
4.5. Conclusiones: El desafío de la dispersión y la superposición institucional	67

PREFACIO

La OIT fue creada hace 100 años, en 1919, al término de una guerra mundial devastadora, que además había sido precedida por un proceso de fuertes cambios en los medios de producción con un impacto transformador sobre el trabajo de las personas y sobre la estabilidad de las sociedades. Se estaba forjando un nuevo mundo.

Durante este año del Centenario, la OIT ha mirado tanto el pasado como el futuro del trabajo, con desafíos cambiantes para el logro del objetivo del Trabajo Decente, pero también con sorprendentes continuidades, donde el contenido de algunos de los primeros Convenios Internacionales del Trabajo aún es de actualidad hoy en día.

Desde un comienzo fue evidente la relevancia de esta Organización en América Latina y el Caribe. Vale la pena recordar que 16 de los 42 Estados Miembros fundadores de la OIT en 1919 eran de la región. Paraguay participó activamente, a través de su Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante los Estados Unidos de América, Manuel Gondra, y el director de la Oficina de Cambios, Arturo Campos, en la 1ª Conferencia Internacional del Trabajo en octubre de 1919 en Washington D.C. Paraguay también participó, con una delegación tripartita, de la 1ª Conferencia Regional Americana del Trabajo en Santiago de Chile, en enero de 1936.

Sin embargo, posteriormente Paraguay durante muchos años tuvo poca participación en las Conferencias Internacionales del Trabajo y el desarrollo de su institucionalidad fue tardío, en comparación con los países vecinos del Cono Sur de América Latina. Así, durante años, Paraguay fue el único país de la Región sin un Ministerio especializado en los asuntos laborales, y recién en 2013 se aprobó la Ley de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Además, existen pocos estudios sobre la historia de la institucionalidad laboral en Paraguay.

Por estos motivos, me complace presentar el presente estudio, como un aporte al debate sobre los desafíos del pasado y del futuro para el Trabajo Decente en el Paraguay y la importancia que cumplen las instituciones del mercado laboral en este contexto.

El estudio fue elaborado por David Velázquez, consultor de la OIT, con la supervisión y edición técnica de Gerhard Reinecke, Especialista en Políticas de Empleo de la OIT. Además, el estudio se benefició de los comentarios y aportes de Humberto Villasmil, Especialista en Normas Internacionales del Trabajo de OIT Cono Sur, y Nicolás Torres, Coordinador Nacional del Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe, de la misma Oficina.

Fabio Bertranou
Director

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

1. INTRODUCCIÓN

La historia de la institucionalidad del trabajo, del empleo y de la seguridad social en el Paraguay es un tema escasamente estudiado. En este estudio se describe y analiza esta historia, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1870, hasta la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 2013.

La investigación está estructurada de la siguiente manera: en la primera parte se describe la institucionalidad del trabajo bajo el imperio de la Constitución de 1870, de tinte liberal. Abarca el periodo 1870 – 1940, año en el cual, a pesar de que desde 1931 se observaba el nacimiento de un estado crecientemente autoritario e intervencionista, se promulga una Constitución que reemplaza a la de 1870, y cuyos rasgos son, precisamente, el marcado predominio del Poder Ejecutivo, la enunciación de la intervención estatal en la economía como principio constitucional y el abandono del paradigma *laissezfairista*.

La Constitución de 1940 sirvió de marco a la actuación de los sucesivos gobiernos autoritarios de la época, hasta que fue reemplazada por otra Constitución, en 1967. Formalmente más liberal que la anterior, se mantenía la proscripción del Comunismo y de toda doctrina considerada “extremista”, lo que facilitó la arbitrariedad en la persecución a quienes desearan, por ejemplo, organizar a los obreros en sindicatos. Entre 1940 y 1989 (año en que es derrocado el gobierno de Stroessner por el golpe de estado encabezado por el Gral. Andrés Rodríguez), se crean el Instituto de Previsión Social (1943) y el Ministerio de Justicia y Trabajo (1948); y se promulgan el Código del Trabajo y el Código Procesal del Trabajo (1961). Aparece también cierta diferenciación legislativa como producto de la mayor complejidad de la vida social. En este contexto, surgieron disposiciones que incluyeron el tema del trabajo, como el Código del Menor, en 1981; e igualmente, con la promulgación del Código Procesal del Trabajo se crea, en el ámbito del Poder Judicial, la justicia del trabajo integrada por Juzgados y Tribunales del Trabajo.

La Constitución de 1992 introduce el paradigma y la institucionalidad del *Estado Social de Derecho* y si bien no cambia en lo esencial lo relativo a las organizaciones e instituciones estatales hasta que se crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2013), sí aparecen órganos de diálogo social relacionados con el mundo del trabajo, como la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (CTIO) que permanecen hasta el presente. A lo largo de toda la investigación se muestra la influencia que tuvo la creación de la

Organización Internacional del Trabajo en el desarrollo de la institucionalidad del trabajo en el Paraguay.

Más allá de los temas específicamente laborales, el desarrollo histórico de la institucionalidad en el Paraguay es, en general, un tema escasamente estudiado. De acuerdo con Urcuyo, citando a James March y Johan Olsen, por “institución” se entiende:

“un conjunto relativamente estable de reglas y prácticas alojadas en estructuras de recursos que hacen posible la acción organizativa, financiero-administrativa, y estructuras de significado, que explican y justifican el comportamiento, roles, identidades y pertenencias, propósitos comunes y creencias ocasionales y normativas. Las instituciones son arreglos organizacionales que vinculan roles e identidades versiones de situaciones, recursos y reglas y prácticas prescriptivas. Ellas crean actores y espacios de encuentro y organizan las relaciones e interacciones entre actores, guían el comportamiento y estabilizan las expectativas.” (Urcuyo, 2010: 3),

La vida política del Paraguay ha sido objeto preferente de estudio de campos como la sociología, la antropología e incluso la historia social, pero que no se ocupan de describir y explicar el funcionamiento de las instituciones, sino, principalmente, sus efectos. Ni siquiera el Derecho, que es un campo de estudios antiguo, anterior, inclusive, a la creación de la Universidad Nacional de Asunción,¹ ha estudiado suficientemente los procesos históricos institucionales. Por la cercanía temporal quizás, sí existen estudios comparativamente más numerosos acerca del estado paraguayo bajo el gobierno de Alfredo Stroessner (1954 – 1989), una larga dictadura revestida de elementos formales para buscar su legitimación.

Es difícil determinar la causa de este vacío relativo en el campo del conocimiento sociopolítico del Paraguay. Quizás, incluso, antes que hablar de una sola causa, sea más preciso enumerar varias causas como posibles.

Una de ellas, quizá, guarde relación con el propio proceso histórico del Paraguay. El Paraguay, provincia primero y república después, se caracterizó por su debilidad en materia de *institucionalidad*. Los cambios de gobierno ocurrieron mayormente por golpes de estado, cuartelazos, guerras civiles y revoluciones. Durante la época colonial, los levantamientos contra autoridades establecidas por la Corona española fueron numerosos.

1. La primera Escuela de Derecho Civil y Político fue creada en 1850, por el presidente Carlos Antonio López. Tras la Guerra de la Triple Alianza, fue refundada como Anexo del Colegio Nacional de Asunción en 1882; y fue reorganizada en 1888. La Universidad Nacional de Asunción fue fundada el 24 de setiembre de 1889 y absorbió a la Escuela de Derecho.

En la llamada Primera República (1811 – 1870) tres figuras dominaron la escena política del Paraguay, y la institucionalidad dejó amplios márgenes al arbitrio y a la discrecionalidad de los mismos: José Gaspar Rodríguez de Francia (1814 – 1840); Carlos Antonio López (1844 – 1862) y Francisco Solano López (1862 – 1870). Aun cuando se promulgó, en 1844, la *Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay, y demás que en ella se contiene*, esta carta se caracterizaba por el centralismo de las decisiones en el presidente de la República y el marcado desequilibrio de poderes. Tras la Guerra de la Triple Alianza y hasta 1954, el Paraguay vivió, salvo en periodos muy limitados, a la sombra de la inestabilidad y de la falta de solidez del constitucionalismo liberal que se había impuesto con la Constitución de 1870; y, desde 1940, la vida política transcurrió bajo ordenamientos constitucionales marcadamente autoritarios. Desde 1954, el país soportó, hasta 1989, una dictadura –la de Alfredo Stroessner- cuya esencia arbitraria no era desmentida siquiera por la fachada democrática de las elecciones periódicas o la – también de fachada— división de los poderes del Estado.

De confirmarse este hipotético vínculo entre debilidad institucional y falta de investigaciones sobre la institucionalidad, se estaría ante un fenómeno paradójico e inverso al que ocurrió en otras realidades en las que fueron, precisamente, el carácter fundacional y la aspiración democrática, las motivaciones necesarias para estimular los estudios políticos e institucionales de carácter histórico en el campo del Derecho.

Por otra parte, las investigaciones, aunque no abundan en la descripción y explicación de la institucionalidad, destacan (las pocas que lo hacen) la falta de capacidad del Estado para ejercer un verdadero control en el territorio. Esta otra característica de la debilidad institucional se observa cuando se analiza, por ejemplo, el problema de la tierra, en el que se destaca, a todas luces, la corrupción en los procesos de ventas de tierras públicas entre 1883 y 1887, o, como se verá en el desarrollo del presente trabajo, las dificultades para controlar las relaciones entre capital y trabajo en territorios que constituían verdaderos estados dentro del Estado, como los yerbales, los obrajes y las estancias, hasta bien entrado el siglo XX.

Debilitada o condicionada por los poderes de hecho, la *institucionalidad* juega un papel visible, que es identificable cuando se analizan fenómenos de larga duración. Tal es el caso de la institucionalidad liberal *laissezfairista* en el marco de las relaciones entre patrones y trabajadores entre 1870 y 1931. Esta institucionalidad, coronada por el Código Civil, y mínima, precisamente, por responder al paradigma *laissezfairista*, permite comprender mejor la naturaleza de las normas relativas al trabajo dictadas durante dicho periodo.

Desde una mirada historiográfica, pueden distinguirse las dos características fundamentales de las instituciones: *crean estado de cosas* mientras, en simultáneo, *reflejan* condiciones políticas, sociales y económicas de una determinada época. Al analizar el desarrollo de las instituciones del trabajo en el Paraguay, se comprueba cómo

las instituciones reflejaban un tiempo histórico, además de definir, bajo límites más o menos maleables por la ausencia de capacidad de control y/o corrupción, la identidad, las expectativas y el comportamiento de los actores involucrados en la dinámica de la economía y del trabajo.

A la escasez de investigaciones en torno a la institucionalidad laboral en el Paraguay, (una excepción es la investigación de Marcello Lachi sobre *Condicionantes político-institucionales del Trabajo Decente en el Paraguay*, del 2011), debe agregarse que los análisis sobre la temática social en el Paraguay durante el periodo estudiado no son abundantes, aunque existen importantes investigaciones sobre el mundo del trabajo, especialmente desde la mirada de sus protagonistas, como lo podrían ser las reflexiones escritas en forma de ensayo del líder anarquista español Rafael Barret (1978), o la narrativa de los sindicalistas Francisco Gaona (1987), en *Historia Social y Gremial del Paraguay* y Ciriaco Duarte, en *El Sindicalismo Libre en el Paraguay*. Existen también algunos estudios sobre la historia de las relaciones laborales, como los de Milda Rivarola, *Vagos, Pobres y Soldados* (1994), que analiza las condiciones de la domesticación del trabajo estatal durante la primera república (1811–1870) y *Obreros, Utopías y Revoluciones* (1993); y referencias acerca de la situación de los trabajadores en libros como los de Harris Gaylord Warren (1985) sobre la postguerra de la Triple Alianza; el de Juan Carlos Herken Krauer (1989), sobre la economía del mismo periodo; y el libro de François Chartrain (2013) a propósito de la Iglesia y los partidos políticos en el Paraguay. Para el periodo autoritario, especialmente en sus primeras décadas, contamos con el trabajo, sistemático y abarcante, de Jorge Coronel Prozman (2014).

También son escasos los estudios acerca de la normativa sobre el trabajo del periodo liberal: se pueden incluir las obras de Cecilio Báez (1927), de Luis Frescura y Candía (1967) y de Carlos Caroni (1954). De hecho, en el mundo, para inicios del siglo XX no se había configurado el campo del derecho del trabajo autónomo respecto del derecho civil. Por ello, la legislación de referencia para comprender el desarrollo institucional en materia de trabajo sigue siendo, principalmente, el Código Civil; al que se agregan leyes dictadas en función de la casuística, dejando así definido un campo de fronteras inciertas, pero acumulando normativa que, por su insuficiencia, resultaría en la necesidad de construir una sistemática del derecho del trabajo.

Nuestra investigación apunta a mostrar cómo se desarrollaron las instituciones del mundo del trabajo en el Paraguay, desde el final de la Guerra de la Triple Alianza (1870) hasta la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2013), destacando las relaciones relevantes entre la institucionalidad y el medio sociopolítico y económico del Paraguay a lo largo del mismo periodo. Entendemos que la misma puede contribuir a comprender mejor la lógica, o las lógicas, que interactúan en la base de la constitución de la institucionalidad; y que explican, en buena medida, la actualidad de la esfera del trabajo en el país.

Este estudio es, en materia de desarrollo institucional, un estudio inicial, que por ello es básicamente introductorio y motivador de nuevas y futuras investigaciones en este sensible campo de la realidad paraguaya.

Las fuentes primarias de la investigación son, principalmente, códigos, leyes, resoluciones e incluso ordenanzas; así como otros documentos de referencia tales como los mensajes presidenciales del periodo estudiado cuando permitan comprender el sentido original de las normas. Además, y con las limitaciones que tiene la estadística en la primera mitad del siglo XX en el Paraguay, se utilizarán los registros del Departamento Nacional de Estadísticas. Se emplearán criterios doctrinarios identificados en libros y artículos, de tratadistas del derecho constitucional, civil y/o del trabajo, como las obras de Cecilio Báez (1927), Félix Paiva (1926), Luis P. Frescura y Candia (1967); y en *El Despertar*, primer periódico obrero, de la Federación Obrera Regional del Paraguay. Además, del campo sindical, se recurrió especialmente a los trabajos de Francisco Gaona (1987) y Ciriaco Duarte (1987). Algunas disposiciones dictadas durante la dictadura de Higinio Morinigo (1940 – 1948) solo pueden ser rastreadas en fuentes secundarias, dado que no existen registros oficiales desde 1943. En este sentido, la revista de la Organización Labor ha sido fundamental para reconstruir parte de la trayectoria legislativa del periodo.

En cuanto a otras fuentes secundarias, se han utilizado las obras de historia, sociología y economía de autores como Milda Rivarola (1993, 1994), Harris Gaylord Warren (1985), François Chartrain (2013), Washington Ashwell (1989-2013), Diego Abente Brun (2014), Juan Carlos Herken Krauer (1984, 1989); y los de Rodolfo Ritter, a través de sus artículos en *El Economista*. Cuando fue necesario, se utilizaron también artículos de prensa y textos educativos de la época. Para el periodo que va desde la promulgación del Código del Trabajo de 1961 hasta nuestros días, han sido fundamentales la entrevista y los apuntes cedidos generosamente por uno de los referentes más importantes del Derecho del Trabajo en el Paraguay, el Prof. Dr. Jorge Darío Cristaldo, los que han sido transcritos, en su casi totalidad. Además, y para lo relativo al diálogo social, hemos recurrido a los aportes de Roberto Céspedes (2000) y Marcello Lachi (2011).

Finalmente, empleamos estudios de conjunto o particulares, acerca de la historia del trabajo, realizados en América Latina; y documentos de la Organización Internacional del Trabajo.

2. EL PERIODO DE 1870 A 1940

2.1. EL CONTEXTO GENERAL DE LA POLÍTICA, LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD PARAGUAYA

El Paraguay que emergió de la Guerra de la Triple Alianza² se hallaba completamente destruido. La infraestructura productiva había desaparecido; la catástrofe demográfica implicó también la desaparición de la mayor parte del capital humano previo a la guerra. Tras la guerra ya no quedaban prácticamente carpinteros, sastres, zapateros, peluqueros, maestros, obreros y prácticos navales. Sobrevivieron mujeres, que desempeñaban oficios tradicionalmente femeninos, como lavanderas, amas de leche, planchadoras, limpiadoras y vendedoras de alimentos en los mercados. La agricultura quedó casi completamente en manos femeninas e infantiles; mientras que las funciones públicas eran, siguiendo la tradicional división de roles laborales por género, asignadas a los varones.

La población rural, ampliamente mayoritaria, se empleaba en la recolección de yerba, en los yerbales que, habiendo sido estatales, pasaron con el proceso de venta de tierras públicas, iniciado en 1885, a manos privadas, convirtiéndose en amplias concentraciones latifundistas. También trabajaban en los campos, o bien migraban a la Argentina para actividades agrícolas de cultivo, cosecha y zafra de algodón, tabaco y granos. A partir de inicios del siglo XX, la industrialización de cueros generó una importante economía de *obrajes* e industria taninera, así como el crecimiento de la ganadería y el empleo en *estancias*.

El interior del Paraguay quedó prácticamente despoblado: Asunción, la capital del país, recibía a miles de personas provenientes de la *campana*, que buscaban emplearse en la ciudad; o bien, esta misma población, partía en búsqueda de mejores oportunidades de vida al Mato Grosso (Brasil) o a los territorios de Misiones, Corrientes y Formosa (Argentina). Los censos nacionales de Brasil del año 1890 y de Argentina del año 1895, indican una amplia presencia paraguaya: tan significativa era esta, que llegó a ser motivo de preocupación para las autoridades brasileñas y argentinas.

2. La Guerra de la Triple Alianza fue el enfrentamiento bélico protagonizado por el Paraguay y la Triple Alianza (el Imperio del Brasil, Argentina y el Uruguay), entre 1865 y 1870.

La recuperación económica se dificultaba en la medida en que el país vivía en permanentes crisis políticas: las revoluciones, intentonas, golpes de estado, asonadas cuarteleras, eran la regla; mientras que el país vivió periodos de alguna estabilidad entre 1882 y 1894 (aunque sin elecciones presidenciales competitivas); 1912 y 1920; y 1923 y 1930. En 1928 se produjo la primera competencia electoral por la Presidencia desde la fundación de los dos partidos más antiguos del país (el partido Nacional Republicano o Asociación Nacional Republicana; y el Partido Liberal, fundado con el nombre de Centro Democrático), en 1887.³

El Paraguay se volvió completamente dependiente de la Argentina, en lo económico. La necesidad de exportar al país vecino la producción agrícola de renta como las naranjas, el tabaco, la yerba mate; o la pecuaria como la carne y el cuero; tuvo como resultado el desarrollo, aunque monopolio, de los servicios de ferrocarril y de transporte fluviales. La consolidación del monopolio del transporte de exportación también explica, de alguna manera, que, con el tiempo, fuera el movimiento obrero de dichos sectores económicos y de transporte, el más organizado y movilizadado para el logro de reivindicaciones.

La producción de renta derivada de la agricultura no alcanzaba a paliar las necesidades de la población rural, extremadamente empobrecida: las familias campesinas cultivaban con métodos rústicos, muy antiguos y ya caídos en completo desuso, con gran consumo de energía humana y animal sin la debida compensación nutricional. La campaña carecía de vías para que los productos fueran llevados a las ciudades y principales centros de consumo, y buena parte de la producción se pudría en las propias fincas. En 1924, un informe del Cónsul de los EEUU en Paraguay, reproducido por Kleinpenning en su obra *Paraguay Rural 1870 – 1963. Una geografía de progreso, saqueo y pobreza*, señalaba que “el gobierno paraguayo en sus esfuerzos por promover el desarrollo de la agricultura, debe enfrentar el problema de la deficiente fuerza de trabajo. El Banco Agrícola estima que, de 741.300 acres de tierra disponibles para cultivo del algodón, sólo unos 48.000 acres serán cultivados este año debido a la reducida fuerza de trabajo. (...) Además de la pequeña fuerza disponible para el trabajo agrícola, hay quejas acerca sobre la calidad de dicha fuerza, debido a la prevalencia de la anquilostomiasis (...) la situación económica general del Paraguay está mejorando, sin embargo, hay pocas esperanzas de que mejore el desarrollo agrícola bajo las presentes condiciones, a menos que los agricultores hagan un uso mucho mayor de maquinaria agrícola” (Kleinpenning, 2014: 95).

Dado el carácter dependiente de la economía paraguaya, las crisis económicas causaban estragos en las economías familiares. La moneda fluctuaba en grandes oscilaciones, ocasionando la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, los cuales se regulaban por intermedio del mercado. Crisis económicas muy graves, como la de fines del siglo XIX y principios de los 1900; la de 1914 - 1917, la de 1922; y la de 1930, fueron acompañadas

3. Sería la única elección competitiva hasta 1963.

del crecimiento de la organización sindical para defender los salarios, y puede verse cómo también se intentaban respuestas estatales reguladoras del trabajo o represivas de la organización obrera. Los sindicatos estaban influidos por el *anarquismo* primero, y más tarde por el *comunismo*. La Iglesia, en un intento de contener la crispación social y evitar el “peligro comunista”, también auspició y apoyó la formación de *sindicatos*.

La creación de colegios nacionales y de la Universidad Nacional de Asunción produjo la aparición de las profesiones liberales independientes. Sin embargo, su peso económico o numérico en la estructura laboral eran insignificantes: el *elitismo* y el *limitacionismo* educativos estaban orientados a la formación de una élite burocrática y dirigente: es allí, en todo caso, donde mejor se aprecia el impacto de su surgimiento, ya que estas élites influían desde lo ideológico en la marcha de la República.

Hacia fines del siglo XIX, se produce la aparición de las mujeres en escenarios sociales y laborales tradicionalmente masculinos, como las escuelas y el magisterio. Luego, en los primeros años del siglo XX aparece la Escuela Mercantil de Señoritas, comenzando la aparición de profesionales liberales femeninas, que se acentuará durante la Guerra del Chaco (1932 – 1935) cuando se crea, en 1933, el primer Secretariado de Niñas dentro de la Escuela Normal, para suplir a los varones que habían partido al frente de combate. La presencia de las mujeres en la universidad, durante estos años, nunca fue decisiva ni numérica ni cualitativamente, excepto durante la Guerra del Chaco, cuando las pocas médicas y enfermeras profesionales formaron, a su vez, a otras enfermeras que desempeñaron funciones clave durante el conflicto con Bolivia.

En general, este periodo puede caracterizarse como *oligárquico liberal*, tal como lo define Ossensbach:

“una forma de organización en la cual la sociedad política en este período no transcurrió por los cauces auténticos de la democracia y se caracterizó más bien por una muy limitada representatividad política y una reducida base social de apoyo. El Estado oligárquico fue posible gracias a la interdependencia entre los propietarios de la tierra y la acción de la burguesía urbana, que mantenía contactos con el mundo exterior y buscó las posibilidades para la expansión del comercio internacional. El grupo urbano se fue consolidando y fue creando, mediante la integración con los grupos rurales (muchas veces absentistas de sus posesiones), las condiciones para la estructuración de un efectivo sistema de poder. Las fuentes de este poder económico de la oligarquía, sin embargo, se basaron en la producción y exportación de productos primarios, es decir, se trataba de fuentes rurales de poder. No obstante, el campesinado fue el elemento social que se mantuvo más al margen de la idea nacional y fue la ciudad la que se erigió en centro y base del Estado nacional.” (Ossensbach, 1993: sin páginas).

2.2. TRABAJO E INSTITUCIONALIDAD LABORAL

El primer instrumento que revela la preocupación del estado por la ruptura del orden feudal heredado de la colonia es la norma sobre Libertad de Vientres establecida por el Congreso del 25 de noviembre de 1842. En virtud de la misma, los hijos nacidos de esclavas a partir del 1º de enero de 1843 serían llamados “Libertos de la Patria”, pero debían permanecer con sus amos hasta cumplir 25 años los varones, y las mujeres, hasta cumplir 24 años. Sin embargo, la Guerra de la Triple Alianza llegó antes de alcanzar dicha edad. El Archivo Nacional de Asunción no registra ninguna libertad otorgada a los libertos, aunque sí su participación en la contienda bélica, como el resto de la población. La esclavitud será finalmente abolida con la Constitución de 1870.

Otras normas coloniales, como el trabajo compulsivo, permanecieron vigentes durante todo el periodo de preguerra. Si bien el servicio de la encomienda desapareció con la independencia, no ocurrió lo mismo con los mandamientos, por los cuales el gobernador obligaba a trabajar ya sea en obras públicas o específicamente para tal o cual vecino. Otras actividades sí fueron reguladas, lenta pero progresivamente. Así, por ejemplo, la profesión de los plateros fue objeto de regulaciones en 1853 motivadas por la necesidad de controlar delitos como el robo y el contrabando de joyas; y, en general, desde 1864 se estableció un sistema de licencias que debían pagarse en el Ministerio de Hacienda para habilitar un negocio o ejercer una profesión u oficio.

Tras la abolición de la esclavitud, se inicia el proceso de elaboración de normas relativas al trabajo en el marco liberal: con la libertad del individuo para decidir a quién contrata y a quién vende su fuerza de trabajo.

La práctica legislativa, sin embargo, se volvió rápidamente más conservadora que liberal. El 1º de enero de 1871 el gobierno decretó normas para el peonaje en yerbales y en la industria nacional, con el argumento de que “los beneficiadores de yerba y otros ramos de la Industria Nacional, sufren constantemente perjuicios que les ocasionan los operarios, abandonando los establecimientos con cuentas atrasadas (...)” (Registro Oficial, 1871: 151). Estas normas establecían que los peones no podrían abandonar sus faenas, sin motivo justificado, y sin expreso consentimiento de las autoridades del establecimiento. En el caso de abandono, se exponía a una pena de prisión en el propio establecimiento que había abandonado, debiendo además pagar las costas de su proceso. Contrariamente a lo que se suele pensar, la norma se refiere a todo aquel que rompa unilateralmente el contrato de trabajo, sin comunicación previa; y no necesariamente aquel que hubiera tenido deudas contraídas durante el proceso de “enganche” o de contratación.

La norma preveía además que, si el peón tenía quejas contra el empleador, debía plantearlas ante el juez de paz, quien debía convocar a “dos hombres buenos” a fallar en

relación con la queja interpuesta, y su decisión era inapelable, estableciendo multas para el patrón en el caso en que el peón tuviera razón.

El texto revela la premura de una norma dictada sin considerar la realidad del país. La verdad es que los yerbales, todavía entonces en manos estatales, eran un territorio de constante flujo laboral, requerido desde el Paraguay tanto como desde el Brasil. A los yerbales, se sumaba la explotación de caucho en el Beni boliviano. El despoblamiento del norte de la región oriental del Paraguay, sumado a la muy escasa población del Mato Grosso brasileño y de la región boliviana del Beni, hacía difícil contratar mano de obra para los yerbales o las explotaciones de caucho. En consecuencia, la peonada se movía en función de las voces que alertaban sobre mejores salarios en una u otra región dentro de un territorio transfronterizo extenso y prácticamente aislado del control estatal tanto paraguayo como brasileño y boliviano. Otro tanto ocurría en la región del Alto Paraná paraguayo y argentino. Autores como Herken Krauer (1984) estiman que, como mínimo, la empresa brasileña Mate Laranjeira empleaba entre 4 y 6 mil personas. Una estimación poblacional sobre la base del Censo de 1899 indicaba que en los yerbales en Paraguay trabajaban unos 25.000 peones, sobre una población total aproximada de 635.000 habitantes.

En cuanto a las características del empleo rural, la población paraguaya trabajadora se desempeñaba preferentemente como obrero, yerbatero y peón de estancia (Molins, 1916).

La explotación de la peonada llevó, el 30 de julio de 1928, a que el Poder Legislativo dictara un decreto, el N° 987, estableciendo una comisión parlamentaria que estudie el régimen del contrato y condiciones de trabajo en los yerbales y obreros, con cargo de informar al Congreso y permitir la adopción de leyes. La Comisión, no obstante, no llegó a realizar la tarea encomendada. Sin embargo, en 1931, por Ley 1218 del 6 de agosto, se estableció la prohibición de pago en especie en los yerbales del Alto Paraná: “El pago de los salarios de todos los establecimientos industriales debe hacerse en moneda efectiva”: el pago en especie, el endeudamiento previo del peón yerbatero, lo convertía en deudor perpetuo del patrón y lo condenaba, en los hechos, a la esclavitud. En Argentina, el pago en especies había sido abolido en 1923.

El sometimiento de la población indígena, especialmente con el crecimiento de la industria taninera en el Chaco, sirvió para paliar la ausencia de mano de obra mestiza. Los indígenas fueron objeto de abusos de toda índole en materia laboral, como señala el informe de Andrés Barbero para el Director General de Escuelas Ramón I. Cardozo, en 1930: “Estrechados más por los alambrados de estancias, los fortines militares de ambas naciones y por la codicia de comerciantes inescrupulosos, que les sacan el fruto de sus cacerías (...) a trueque de alcohol y engaño, cosa que les sume en una desesperación injusta y tremenda (...)” (Corte Suprema de Justicia, 2003: 46). El pago en especies y en “vales” a los indígenas recién se prohibiría con el Código del Trabajo en 1961.

En 1877, bajo influencia argentina, se adopta el Código Civil elaborado para el vecino país por Vélez Sarsfield. Al igual que en toda la región, el Código Civil es el instrumento fundamental regulador de las relaciones laborales en el ámbito privado: en el caso del Paraguay, el Contrato está definido en el artículo 1137: “Hay contrato cuando varias personas se ponen de acuerdo sobre una declaración común de voluntad destinada a reglar sus derechos”.

Eran años de pobreza e intensa presión social migratoria sobre el único centro poblado con algunas oportunidades en el Paraguay: su capital, Asunción. Los censos de época evidencian la composición de la ocupación, y los cambios. Por ejemplo, en 1886, el Censo mostraba la siguiente estructura ocupacional:

Profesiones desde 15 años arriba según el censo de 1886

	Por sexo	Total
Agricultores	31.558	86.935
Agricultoras	55.377	
Albañiles		356
Alfareros		57
Armeros		8
Agrimensores		7
Boticarios		11
Mercachifles		1.146
Barberos		22
Carpinteros		882
Carniceros ambos sexos		349
Canasteros		4
Lavanderas, costureras, planchadoras, modistas		5.638
Comerciantes		951
Carreros y conductores		197
Curanderos y practicantes		143
Curtidores		12
Destiladores		78
Empleados públicos		344
Empleados particulares		512
Herreros		71
Hacendados		838
Hojalateros		26

Industriales		1010
Jornaleros, sirvientes, etc.		2.417
Jaboneros		10
Ladrilleros		40
Maestros de escuela	188	270
Maestras de escuela	82	
Maquinistas y foguistas		316
Marineros, calafates, chateros		125
Médicos y cirujanos		14
Obrajeros, labradores, etc.		432
Panaderos		55
Parteras		96
Pintores		28
Plateros		250
Sastres		128
Tejedoras e hiladoras		229
Telegrafistas		12
Talabarteros		51
Zapateros		161
Yerbateros		1.123
TOTAL		105.354

FUENTE: *Anuario Estadístico de la República del Paraguay. Año 1886*, Asunción, Fischer & Quell, 1888, pp. 58-61

Total absoluto del Censo: 239.774

Como se aprecia, el peso de la población agrícola representa el 82,5% del total de la población que declaró trabajar. Otras actividades, como sirvientes y jornaleros, lavanderas, planchadoras, costureras, eran, en su mayoría, urbanas y femeninas. En la institucionalidad de la época, la regulación de estas actividades era encomendada a las municipalidades, de conformidad con el Código Civil, cuyo artículo 1624 disponía:

“El servicio de las personas de uno y otro sexo que se conchabaren para servicio doméstico será juzgado por las ordenanzas municipales o policiales de cada pueblo. Serán también juzgadas por disposiciones especiales, las relaciones entre los artesanos y aprendices y las entre los maestros y los discípulos”.

Sin embargo, con frecuencia ocurría que las ordenanzas municipales, fundamentalmente las de Asunción, eran convertidas luego en leyes de aplicación general. Las leyes sobre servicio doméstico, o sobre jornaleros, apuntaban a controlar también a la población, ya que introducían el requisito de la inscripción de los trabajadores en la Municipalidad, y que estuvieran munidos de una libreta de prestación de servicios en los que constara “la buena conducta”. En Argentina, el uso de la llamada “libreta de conchabo” fue motivo de una importante huelga de mozos, cocineros de hoteles y restaurantes y cocheros, en 1888, dada la arbitrariedad a la que se prestaba dicho instrumento.

De esta época son las leyes de Servicio Doméstico (1884); de regulación del trabajo de los Mozos de Cordel y de los jornaleros, ambas de 1894. En 1902, se estableció por ley del 25 de noviembre, la primera ley acerca del descanso dominical y en días feriados. La municipalidad de Asunción complementó a su vez esta norma por medio de una ordenanza municipal, el 13 de marzo de 1905, que prohibía el expendio de bebidas alcohólicas los domingos y feriados.

En general, la tónica de estas leyes era la desprotección de los trabajadores, dado que no se consideraba la condición de “trabajador” como una que ameritara un tratamiento distinto del paradigma del derecho civil, que es la autonomía e igualdad de las partes que se someten a un contrato. Aisladamente, algunas normas objetivaban la cuestión de la seguridad en el trabajo, por ejemplo, en las Leyes de Minas de 1878 y en la de 1914 cuyo título IX, De la Explotación de las Minas (art. 79 – 88) establece normas de seguridad. Ambas leyes además proscriben el trabajo de menores de 13 años y mujeres (Ley de 1878, decreto reglamentario, artículo 28) y que “No deberá emplearse en las minas a niños menores de diez años, ni ocuparse en los trabajos internos los menores de catorce años” (art. 87 de la Ley de 1914). En cuanto a la seguridad, el artículo 193 de la última establecía que “El patrón está obligado a atender la curación del obrero que se hubiera maltratado o enfermado por causa del servicio del mismo o por accidente ocurrido en ella”.

Las normas para industrias dictadas por la Municipalidad de Asunción contenían también normas de seguridad como se verá más adelante.

En cuanto al trabajo en el sector público, se regulaba por la Ley de Organización Administrativa del Estado, de 1909, la que además de establecer obligaciones, establecía también el régimen de jubilaciones y pensiones del sector público. Por Decreto N° 39.631 del 12 de marzo de 1931 se estableció la prohibición de sindicalización de los operarios, empleados y funcionarios de la Administración Pública. En 1935, por Ley 1506, fue establecido el primer Estatuto del Funcionario Público, que sería remplazado luego por la Ley 200, de 1970.

Los empleados comerciales se regían por el Código de Comercio adoptado por Paraguay en 1891 [artículos 157 a 160].⁴

La creación de la Universidad Nacional de Asunción implica la aparición y difusión de las profesiones liberales. Sin embargo, ellas, por su carácter *elitista* no tienen un impacto significativo en términos demográficos; ni se establecen, tampoco, normas para su ejercicio, ni regulaciones acerca de honorarios profesionales. También aparecen la Escuela Normal, que marcará el ascenso y la visibilidad de la mujer en la carrera docente; y las escuelas profesionales de formación intermedia, como la Escuela Mercantil de Señoritas, creada y dirigida por Serafina Dávalos desde 1904 hasta 1920; y, luego, en 1933, de la Escuela de Secretariado para Señoritas, anexo primero a la Escuela Normal y luego, funcionando de manera independiente.

Paraguay no tuvo, en aquellos años, la *prohibición* que caracterizó a otras economías latinoamericanas, en lo relativo a la organización de sindicatos. Éstos se organizaron con fuerza en los sectores más importantes de la economía: transporte fluvial y ferroviario; puertos; y venta en el Mercado Central de Asunción. En 1906 aparece la combativa Federación Obrera Regional del Paraguay, que estimula el asociativismo obrero. Como reacción a aquellas manifestaciones obreras, los patrones responden con estrategias de *lock-out*. Son años de intensa lucha social, concomitantes con el periodo de crisis política más profunda en el aquel caótico inicio del siglo XX: 1904 – 1912.⁵ En este periodo se suceden golpes de estado al punto que la Presidencia de la República cambia de titular nada menos que 10 veces, hasta que bajo la Presidencia de Eduardo Schaerer se inaugura una época de cierta estabilidad que durará hasta 1922. Dentro del mismo periodo 1904 - 1922, se registran 27 grandes huelgas (Rivarola, 1993).

Entre 1914 y 1917 se produce una crisis económica importante, causada por la oscilación de precios de productos de exportación como consecuencia de la I Guerra Mundial. Son los años de mayor número de organizaciones obreras formadas para tratar de proteger el poder adquisitivo de los salarios mediante negociaciones colectivas. La Federación Obrera del Paraguay llega a agrupar a cocineros, obreros del Molino Nacional, obreros cargadores de carros y vagones, aserraderos de Campo Grande, expendedores de carne y anexos; mosaistas y anexos; obreros ladrilleros, cigarreros, barraqueros, jaboneros, conductores de carros, así como a sociedades de maquinistas y foguistas, carpinteros de ribera,

4. Jurisprudencia paraguaya del Departamento Nacional de Trabajo creado en 1936 estableció el “periodo de prueba” de 3 meses, con base en la Ley argentina 11.729 que modificaba el Código de Comercio argentino. La modificación similar, sin embargo, no fue realizada en el Paraguay de manera que este plazo fue fijado por jurisprudencia comparada.

5. La crisis política inicial del llamado periodo liberal se inició en 1904, con la revolución que desplazó del poder al partido Republicano (Colorado). Se sucedieron golpes de estado en 1906, 1908, 1910, 1911 y 1912.

electricistas, fonderos de calzados, albañiles, hojalateros, metalúrgicos, talabarteros, tipógrafos, gráficos, peluqueros, repartidores de licores, carpinteros y anexos, panaderos, pintores, repartidores de pan, sastres, curtidores, reparadores de calzados, cervecedores, calafateadores, aceiteros, guardas y *motormen*, canillitas, lustrabotas, marmoleros.

En el ámbito político, los dos principales partidos, el Republicano y el Liberal, veían emerger en su seno corrientes con tendencias sociales y populistas. Parlamentarios de ambas tendencias presentaron proyectos como los de Impuesto progresivo a la Tierra –del liberal Lisandro Díaz León–; y de ocho horas de trabajo –el republicano Ignacio A. Pane. En 1917, por Ley 242 del 7 de junio, fue establecido el Descanso Dominical en toda la República.

Si bien la jornada de trabajo de 8 horas sería establecida por ley para toda la República en 1938, la Municipalidad de Asunción, a propuesta de su Jefe de la Sección de Servicios Generales, Justo Pastor Benítez (quien más tarde sería una figura de referencia del llamado “liberalismo social”), incorporó la limitación de la jornada a 8 horas diarias en 1919.⁶ Es interesante notar la opinión del asesor jurídico de la Municipalidad, Tomás Ayala, de cuya extensa exposición a favor del proyecto de Benítez se extrae un párrafo que indica el grado de desarrollo de la legislación laboral en el Paraguay:

“El Paraguay, excepción hecha del descanso dominical, carece aún de las leyes indicadas y otras protectoras del trabajo que, en los países de alto desenvolvimiento industrial, constituyen, al presente, toda una nueva construcción legislativa”.

“La ausencia de legislaciones obreras en nuestro país, tiene, a nuestro ver, sencilla explicación: habiendo ellas nacido, como todas las leyes, al impulso de necesidades cada vez crecientes, apenas si éstas se han hecho sentir, ni se asoman todavía entre nosotros, sino dentro de un estrecho límite y marcados aspectos de la vida proletaria”.

“Si el estado actual de las cuestiones de esta índole no reclama aún entre nosotros soluciones urgentes e inmediatas, es dogma de sana política y de buen gobierno evitar los males antes que ellos se produzcan, gracias a las medidas preventivas y a los recursos de profilaxis social que tiendan a impedir sus manifestaciones y estallidos, o, en cierto modo, los neutralicen y anulen, o al menos, los suavicen si son producidos” (Revista Municipal, 1918: 5-6).

La misma Municipalidad de la capital estableció, en 1926, la Ordenanza 1651 del 20 de enero, sobre establecimientos industriales “peligrosos, insalubres e incómodos”, a todos

6. En julio de 1911, el diputado republicano Ignacio A. Pane presentó un proyecto de ley que establecía la jornada de 8 horas, pero dicho proyecto no fue aprobado.

aquellos que, por causas de distinta índole, “ofrecen peligro para la vida, salud y comodidad de la población en general y especialmente en las circunvecinas”. Si bien la norma estaba orientada a la protección de las comunidades, contiene disposiciones de higiene y seguridad en el lugar de trabajo, tales como la que exigía mantener “los locales destinados al trabajo [...] en perfecto estado de aseo”; otra que obligaba a adoptar medidas adecuada para recoger y esparcir polvo, gases, vapores que pudieran resultar nocivos para obreros, empleados o el vecindario. Además, disponía que, siempre que sea posible, el trabajo en fábricas se efectúe al aire libre o en talleres bien ventilados e iluminados por luz solar o artificial adecuadas y dispone además la exigencia de letrinas en número de 1 por cada 20 obreros o fracción; así como orinales, lavatorios y baños higiénicos en proporción de 1 por cada 10 obreros, o fracción; guardarropas, botiquines de primeros auxilios, y salvaderas, 1 por cada 39 operarios. Exige igualmente certificados de salud para los obreros que manipulan alimentos; y el uso de guantes y caretas protectoras para quienes manipulen sustancias tóxicas.

La impresión general, sin embargo, era de desorden y de advertencias contra el “maximalismo”, lo que llevó a una propuesta de regulación de las huelgas, que no prosperó, presentada por el diputado Federico García, en 1921, contra la cual se manifestaron, de manera airada, los gremios de trabajadores (Gaona, 1987: 88-89). En el Paraguay, el régimen laboral no incorporaría la intervención estatal en la gestión de los conflictos sino hasta 1936, con la creación del Departamento Nacional del Trabajo. Esto explica, de alguna forma, los desbordes del conflicto obrero-patronal; ante los cuales la intervención de las autoridades, especialmente del Ministerio del Interior y las policiales, tenía carácter meramente voluntarista y represor. Es conocido el papel de “rompehuelgas” que cumplía el personal policial asignado a la custodia de la Cárcel Pública.

No existía reglamentación sobre la conciliación ni sobre el arbitraje, como procedimientos obligatorios o voluntarios, previos a la huelga. En 1919, además, los diputados Ignacio A. Pane y Ramón V. Mernes presentaron un proyecto de ley de creación del Departamento de Trabajo, propuesta que, sin embargo, tampoco prosperó (Rivarola, 1993: 216).

A principios de 1919, el Partido Socialista, que no tenía representación parlamentaria, presentó al Congreso Proyectos de leyes que tampoco prosperaron. Estos proyectos son conocidos a través de publicaciones periodísticas (*El Diario*, 3 y 4 de abril de 1919), y son el “Proyecto de ley sobre protección a las mujeres y niños”, que señala en su artículo 1º, que “Los niños de ambos sexos menores de cinco años no podrán dedicarse bajo ningún pretexto, a trabajo renunciativo o gratuito, dentro ni fuera de la casa de sus padres”, y, en su artículo 2º, que “Los menores de diez años que no tengan aprobado por lo menos el 4º grado en las escuelas de enseñanza primaria no podrán tampoco dedicarse a ningún trabajo fuera de los gratuitos hechos en su casa paterna. Si los tuvieren solo podrán hacerlo remunerativamente fuera de las horas de escolares”. Para los adolescentes, el artículo 3º preveía que “los mayores de 10 años y menores de 14, que no tengan aprobado el 6º

grado en las escuelas de instrucción primaria no podrán trabajar sino como aprendices”. Desde los 14 años estaba autorizado el trabajo “dentro de las prescripciones legales establecidas”, pero el trabajo nocturno estaba prohibido para los menores de 18 años.

Por su parte, las mujeres de cualquier edad no podían trabajar las 4 semanas anteriores y posteriores al parto, según el proyecto. La misma iniciativa preveía el salario mínimo; y que el Poder Ejecutivo fijara periódicamente “los trabajos peligrosos para los menores y mujeres, como las medidas higiénicas requeridas para mantener la salud de los asalariados”. Dentro del mismo paquete de iniciativas, el Partido Socialista también presentó el proyecto de ley sobre jornada máxima de trabajo, de hasta 8 horas diarias y 44 horas semanales; y un proyecto de ley de educación técnica, en el que se disponían clases complementarias tras la jornada escolar y normal, de “conocimientos industriales y comerciales y domésticos propios de cada sexo, que tengan mayores probabilidades de ser aplicados para la producción de las riquezas naturales del país”.

La crisis socioeconómica y política que desembocó en la guerra civil de 1922 volvió a desangrar las arcas estatales y a afectar gravemente los ingresos familiares. En esta revolución, la Liga de Obreros Marítimos del Paraguay tomó partido por el gobierno de Ayala, frente a la sedición encabezada por el coronel Adolfo Chirife. El batallón “liguista”, como se lo denominó, fue decisivo para evitar que la capital cayera en manos revolucionarias.

En 1924 asume la Presidencia de la República Eligio Ayala. Para ese año, ya estaba firmemente asentada la hipótesis de un conflicto militar con Bolivia por los límites del Chaco, y, dado que el moderno material bélico había sido casi completamente destruido en la revolución de 1922, el gobierno de Ayala optó por priorizar las inversiones en armamentos y disminuir al mínimo la inversión en obras públicas, causando una importante retracción económica que, de alguna manera, quedó compensada por una macroeconomía y finanzas relativamente ordenadas.

En 1925, por Ley 742 del 13 de julio, se estableció el trabajo personal obligatorio, para los varones, para la realización de obras públicas, fundamentalmente puentes y caminos. Esta ley sustituyó a normas más antiguas, provenientes a su vez de normas coloniales similares.

La situación comenzó a cambiar nuevamente hacia 1930. La crisis económica se volvió a sentir con fuerza, esta vez como resultado del impacto de la crisis mundial. A ello se sumó un ambiente completamente enrarecido por los primeros enfrentamientos militares entre Paraguay y Bolivia en el Chaco. En 1931 el gobierno decreta la disolución, y nueva organización bajo estricto control estatal, de todas las asociaciones existentes,

especialmente los sindicatos, por Decreto del 18 de febrero.⁷ Luego, se decreta estado de sitio la mayor parte del año, hasta que en octubre se produce la llamada “masacre estudiantil del 23 de octubre”, en la que una multitud fue ametrallada por la guardia presidencial mientras se manifestaba por la indefensión del Chaco. La guerra trajo además severas limitaciones a las manifestaciones, establecidas mediante la Ley de Defensa Social, dirigida especialmente a neutralizar la influencia comunista en los sindicatos

La ley de Defensa Social, N° 1292, establece la pena de 2 a 4 años de destierro para quienes “públicamente hagan apología del régimen comunista, o, en igual forma, propaguen o fomenten doctrinas que tiendan a la destrucción por medio de la violencia, de la organización política y jurídica de la Nación o para instaurar la dictadura, sea individual o de una clase social, o para la supresión violenta de una clase social o para la subversión violenta del ordenamiento económico y social establecido por la Constitución y las leyes de la República” (art. 2º, inc. C). Además, establece otras penas relacionadas con ésta, como la pena carcelaria de 1 a 6 meses para quienes “procuren estorbar o impedir, o que de hecho estorben o impidan por medios violentos el ejercicio del derecho al trabajo o la asistencia a los establecimientos de enseñanza”, entre otras disposiciones represivas y penas variables.

Mientras, el Estado Liberal comenzaba a manifestarse cada vez más intervencionista, tratando de paliar los efectos negativos de la crisis y de calmar al cada vez más exigente y combativo movimiento obrero. Se aprobaron algunas leyes, como la de jubilación de trabajadores ferroviarios, en 1926; la de accidentes de trabajo en 1927, y las de trabajo en los yerbales altoparanaenses y de formación obrera, en julio de 1931. Incluso, en 1933, se creó el Ministerio de Economía, para la búsqueda de un mejor ordenamiento y fiscalización de las actividades económicas en el país.⁸ Sin embargo, otras igualmente importantes, solo permanecieron como proyectos, como los de creación del Departamento de Trabajo, de ejercicio del derecho al paro y normas para solución de conflictos entre capital y trabajo, de seguro obrero, de trabajo de menores y mujeres, de creación de la caja de jubilaciones y pensiones de trabajadores fluviales, otra iniciativa similar para los empleados y obreros

7. El tratadista Luis Frescura y Candia expresa: “Precisamente el año 1931, varios gremios locales fueron víctimas de tales extravíos –se refiere a la agitación obrera, y a la afinidad de los sindicatos con los partidos políticos de oposición al gobierno, azuzados por las prédicas subversivas de agitadores exóticos, de tendencias ácratas y comunistas, llegaron a perder la razón de su existencia, convirtiéndose en focos peligrosos de rebelión y alteración de la paz pública” (Frescura y Candia, 1940: 31).

8. “En los primeros años del siglo pasado, igualmente, la República del Paraguay adoptaba una Ley sobre el régimen de locación de servicios de operarios mineros [1914]. Tres años después, en 1917, se expide una Ley sobre el descanso semanal, y en 1927, una Ley de accidentes de trabajo, la cual se inspiraba en la teoría del riesgo profesional.” (Villasmil, 2015: 212)

de empresas de servicios públicos, y otros relativos a huelgas, lock-outs, contrato de trabajo y conciliación y arbitraje obligatorio (Frescura y Candia, 1940: 39-40).

La Guerra del Chaco implicó una movilización general. En términos de trabajo, quizá uno de los datos más relevantes sea la aparición de la mujer en trabajos de oficina antes reservados casi exclusivamente a varones. Esto fue posible mediante la creación del Primer Secretariado Paraguayo de Niñas, anexo a la Escuela Normal, en 1933.

Tras la Guerra, el retorno de las tropas significó una presión social intensa sobre los recursos nacionales. Las debilidades del régimen liberal para enfrentar las crisis ya habían quedado demostradas durante los años previos a la guerra, la que, en retrospectiva, no hizo sino demorar su final. En 1936, una revolución depone al presidente Eusebio Ayala y lleva al poder al coronel Rafael Franco. Desde el poder, y a pesar de la escasa duración de su Gobierno, Franco adopta medidas que, antes que todo, fueron reveladoras del grado de profundidad al que había llegado la crisis socioeconómica paraguaya. Decretó la disolución de los partidos políticos, e intentó gobernar con un soporte integrado por ex combatientes de la Guerra. Dictó normas de expropiación de tierras para su distribución entre familias campesinas; creó, por el Decreto-Ley 2303 del 24 de junio de 1936 el Departamento Nacional del Trabajo, así como el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (a través del Decreto Ley N° 2000 del 15 de junio de 1936).

Igualmente, se decretó la prohibición de pago de salarios mediante bonos o vales, mediante Decreto 5952 del 24 de octubre de 1936. El 27 de octubre del mismo año, por Decreto – Ley 6049, estableció “la movilización en el trabajo”, consistente en Trabajo Personal Obligatorio para la construcción y conservación de caminos y obras públicas en general, “y para la conjuración de peligros que signifiquen calamidades públicas”. Asignó la función rectora en este campo al Ministerio de Agricultura; y creó la Comisión Nacional de Fomento y Trabajo para la ejecución de la norma: así como el establecimiento de comisiones similares en las ciudades más importantes. La ley se aplicaba a “todos los ciudadanos varones, hábiles, de 18 a 50 años”, y amplió los alcances de la Ley 742 de 1925. Franco resolvió la suspensión de los efectos de la Constitución de 1870 y gobernó mediante decretos. Sin embargo, al no alcanzar un soporte político eficaz, fue destituido por un alzamiento incruento, el 13 de agosto de 1937.

Este alzamiento estuvo liderado por militares, e instrumentado para que pareciera una restauración liberal. Presidió el gobierno el Dr. Félix Paiva; y ratificó la creación y permanencia del Departamento Nacional de Trabajo creado por su predecesor. Además, se establecieron bases para la protección de la mujer trabajadora y madre a través del Decreto 2848, del 9 de diciembre de 1937; y se decretó la duración de la jornada laboral, a través del Decreto 3544 del 6 de enero de 1938.

En efecto: el 9 de diciembre de 1937, el gobierno dictó el Decreto 2848, “Por el cual se establece la profilaxis y represión del aborto criminal y se estimula la natalidad”. Entre

las medidas de protección a las mujeres se establece en el artículo 1º que “Las mujeres en estado de gravidez, empleadas en Oficinas Públicas y en empresas o establecimientos particulares, tienen derecho a un permiso de sesenta días (30 días antes de la fecha probable del parto y 30 días después del mismo) con goce de sueldo”. Además, se estableció la preferencia de acceso al empleo para los padres de familia; la bonificación familiar del 5%; y la fijación de jubilaciones y pensiones “en base de un aumento para los padres de familia de acuerdo con el número de hijos legítimos que tenga el beneficiado”. El decreto complementario 3.252 del 24 de diciembre de 1937, clarificó algunos aspectos como la antigüedad necesaria en el empleo para acceder a los beneficios; que “el hijo procreado sea legítimo y resida dentro del territorio nacional”; y que el sueldo sea inferior a 10.000 pesos de curso legal. Además, prohibía el despido de las mujeres embarazadas y de los trabajadores beneficiarios mencionados en el Decreto 2848. Si bien no existen datos que permitan conocer el impacto de esta medida en términos cuantitativos, es importante destacar que el Decreto permaneció en vigencia hasta bastante avanzada la década de 1950. Cabe señalar, en este punto, que el trabajo de la mujer se regía por las disposiciones del Código Civil de 1876 y la Ley de Matrimonio Civil de 1898. En general, la legislación civil respecto de la mujer era eminentemente tuitiva: la mujer, en general, tenía un estatus jurídico de *menor*. De conformidad con la Ley de matrimonio civil, la mujer no podía celebrar contratos sin licencia del marido, excepto a través de juicio radicado en tribunales. Esta situación se prolongó, en el tiempo, a pesar de la sanción, en 1954, de la Ley 236 de Derechos Civiles de la Mujer.

Sin embargo, la crispación social no cesaba y en el horizonte permanecía la percepción de la reanudación del conflicto bélico con Bolivia. Militares de línea dura, algunos de ellos incluso integrantes de un Frente de Hierro análogo a, y en contacto con, sus similares de Europa, se encargaron de reprimir toda demostración de disenso. Los sindicatos fueron especialmente combatidos, y, como había ocurrido a lo largo de todo el periodo, numerosos dirigentes fueron confinados, desterrados o asesinados.

La asunción en el año 1939 del General José Félix Estigarribia, quien había conducido al Paraguay al triunfo militar en la Guerra del Chaco, sirvió apenas para disminuir en algo la intensidad de los conflictos sociales. Asumió la totalidad de los poderes, y promulgó, plebiscito mediante, una nueva Constitución, en 1940, que estableció en su artículo 14, que “Queda proscripta la explotación del hombre por el hombre. Para asegurar a todo trabajador un nivel de vida compatible con la dignidad humana, el régimen de los contratos de trabajo y de los seguros sociales y las condiciones de seguridad e higiene de los establecimientos, estarán bajo la vigilancia y fiscalización del Estado.”

Estigarribia falleció en un trágico accidente de aviación el 7 de setiembre de 1940. En su lugar, asumió el gobierno el Ministro de Guerra y Marina de su gabinete, el General Higinio Morínigo, quien habría de consolidar definitivamente la intervención autoritaria del estado en la vida socioeconómica y política del Paraguay.

2.3. OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DEL TRABAJO

De acuerdo con el Decreto-Ley de creación del Departamento Nacional del Trabajo, su creación respondía a los principios de libertad de sindicación obrera; libertad del trabajo; jornada laboral limitada a 8 horas diarias o 48 semanales; descanso dominical; derecho a un salario justo; derecho a la asistencia sanitaria; derecho del obrero a la instrucción técnica, profesional y general; indemnización por accidentes de trabajo; regulación del trabajo de mujeres y niños; prohibición del trabajo nocturno de niños; asistencia a la maternidad y niñez obrera; pago en efectivo; participación de los sectores obrero y patronal; procedimiento preventivo de conciliación; arbitraje facultativo, inspección y vigilancia laboral (art. 9º).

Las atribuciones que la ley le concedía son: la prevención de conflictos obrero-patronales; la conciliación y arbitraje facultativo; la organización del servicio de inspección laboral; el recabar informes de instituciones públicas y particulares; proponer planes para la vivienda para los trabajadores; promover el cooperativismo de producción y consumo; reglamentar el trabajo de mujeres y niños; el registro de sindicatos y asociaciones obreras y de empresas; la compilación de normas; la intermediación laboral; las medidas preventivas contra el alcoholismo, la disipación “y otros factores que conducen al descenso de la moralidad pública y las buenas costumbres”; la higiene en el lugar de trabajo; establecer un régimen de vacaciones anuales pagas y reglamentar el trabajo nocturno, prohibiendo además el trabajo nocturno de la niñez.

El Decreto 3080 del 18 de diciembre de 1937 estableció la organización del Departamento Nacional del Trabajo (DNT). El DNT se componía de un presidente; con atribuciones ejecutivas, políticas y administrativas; una Secretaría General; una Sección de Legislación, Estadística e Informaciones Sociales; una Sección de Inspección y Vigilancia; otra de Colocaciones y una Sección Paraguaya de la Oficina Internacional del Trabajo (artículos 10, 11, 12 y 13).

Cabe destacar algunos aspectos de este mismo Decreto 3080 para señalar de las funciones de estas Secciones: La sección de Legislación, Estadística e Informaciones Sociales funcionaba como un espacio de recopilación y análisis de normas y estadísticas laborales, así como una instancia de asesoramiento a los poderes públicos. La de Inspección y Vigilancia, en el marco de las funciones que existen hasta hoy; y con las siguientes restricciones para el ejercicio de la función: “No podrá ser inspector ninguna persona interesada en la explotación de las fábricas, talleres, obrajes y comercios, ya sea como propietario, socio, accionista, arrendatario, proveedor, empleado, agente, comisionista u otro carácter análogo”. Los delegados obreros podían cumplir las mismas funciones de los inspectores de trabajo en lo concerniente a visita y examen de fábricas y

talleres, así como de condiciones de trabajo. La Sección de Colocaciones cumplía funciones de intermediación laboral, al igual que hoy con carácter gratuito.

El Capítulo VIII del Decreto reglamentario contemplaba los procedimientos para la resolución de conflictos del trabajo. Estos procedimientos: conciliación y arbitraje, eran preventivos y obligatorios, de modo que “no podrán los obreros ir a huelga ni los patrones decretar el lock-out” antes de agotar dichos procedimientos.

El procedimiento consistía, en primer término, en *la conciliación*, a través de una Comisión de Conciliación presidida por el presidente del DNT acompañado de otros miembros del mismo. En caso en que no hubiera acuerdo, se integraba un Tribunal Arbitral, que entraba a funcionar una vez que las partes hubieran aceptado la agenda. Los fallos del Tribunal o los acuerdos de conciliación tenían “los efectos de un contrato individual o colectivo de trabajo”, sin que se pudiera interponer durante un año nuevas cuestiones al respecto. El capítulo X establece, finalmente, las penalidades, que son monetarias, para los casos en que patrones o sindicatos “no aceptasen la intervención del Departamento Nacional del Trabajo, por medio de las Comisiones de Conciliación o Tribunales Arbitrales”.

La estructura del Departamento Nacional de Trabajo no cambió al crearse el Ministerio de Justicia y Trabajo, en 1948. Ya con el marco legal creado por la reforma de los años 1961 y 1962 (cuando fueron elaborados y promulgados los códigos del Trabajo y Procesal del Trabajo), las funciones del Departamento fueron reorganizadas por el Decreto 20884 arriba mencionado, ya que la Ley 742 (Código Procesal del Trabajo) derogó el Decreto 3080 de 1937.

En el marco de la reorganización, se otorgó al Departamento Nacional del Trabajo la función de “Autoridad Administrativa del Trabajo” (artículo 1º). Mantuvo la estructura de un Consejo, encabezado por un Presidente; y le otorgó, entre otras, las funciones de proponer todo lo relacionado al funcionamiento del Consejo Nacional de Salarios Mínimos y la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje; la preparación del Presupuesto; autorizar suspensiones temporarias del trabajo, o la disminución temporaria de horas de trabajo en empresas; o autorizar el cierre total de una empresa, o la reducción definitiva de las faenas; declarar la licitud de las huelgas; imponer sanciones previo sumario a las empresas por violaciones del Código; la homologación de reglamentos empresariales; y la aprobación o rechazo de los estatutos gremiales. También tenía las funciones de proponer la creación de oficinas dependientes en centros industriales, obrajeros, yerbateros y cafetaleros y pueblos de campaña; dictar reglamentos de seguridad, higiene y comodidad en el trabajo; y podía, igualmente, requerir el allanamiento de los locales de trabajo en caso de oposición a ser inspeccionados y a hacer uso de la fuerza pública para el cumplimiento de sus funciones.

El Departamento pasó a tener una estructura integrada por una Secretaría General; la Sección Legislación, estadística, informaciones sociales y Sección paraguaya de la OIT;

la Sección de Inspección y Vigilancia; la Sección de Colocaciones y la Sección Registro y Control de los Sindicatos Obreros y patronales, estudio y aprobación de los estatutos gremiales.

Luego, esta estructura y estas funciones fueron asumidas por la Dirección del Trabajo, que reemplazó al Departamento Nacional del Trabajo como Autoridad Administrativa del Trabajo, por Decreto N° 3286 del 4 de marzo de 1964, “Por el cual se organiza la Dirección del Trabajo dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo”.

2.4. EL PARAGUAY Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919, en el marco del cumplimiento del Tratado de Versalles, con el que se dio fin a la Primera Guerra Mundial (1914 – 1918). El Tratado de Versalles permitió, igualmente, la creación de la Sociedad de las Naciones (SDN), cuyo texto fundador al igual que el de la OIT, contenía disposiciones relativas al trabajo.

En los párrafos relativos a la SDN se lee, en el artículo 23, el compromiso de los estados parte de *“a) (...) asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanas para el hombre, la mujer y el niño, tanto en sus propios territorios como en todos los países a los que se extendieran sus relaciones comerciales e industriales, estableciendo con ese objeto y manteniendo las organizaciones internacionales necesarias”*.

Más específicamente, el capítulo XIII está enteramente dedicado al Trabajo, y a establecer la creación de la Organización Internacional del Trabajo (artículos 387 a 427), sobre la base de *“que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que engendra un tal descontento que la paz y la armonía universales son puestas en peligro, y atento que es urgente mejorar esas condiciones: por ejemplo, en lo que concierne a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, la lucha contra la desocupación, la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia convenientes, la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes resultantes del trabajo, la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, las pensiones de vejez y de invalidez, la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, la afirmación del principio de la libertad sindical, la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas (...)”*.

Además, la creación de la Organización Internacional del Trabajo se basó en el principio, recogido en el artículo 427 que se conoció como Carta de Trabajo, de que *“el trabajo no*

debe ser considerado simplemente como una mercancía o artículo de comercio"; así como en los derechos de libre asociación; el pago de un salario mínimo vital; la adopción de la jornada de 8 horas diarias o de 48 horas semanales; el descanso semanal de 24 horas como mínimo; la supresión del trabajo infantil y los límites al trabajo juvenil para que sea compatible con la educación y el desarrollo físico; el principio de igual salario para igual trabajo, con independencia del sexo; y la inspección del trabajo.

El Tratado de Versalles se suscribió el 28 de junio de 1919; y se convocó a la 1ª Conferencia Internacional del Trabajo para el mes de octubre del mismo año, en Washington D.C.

Paraguay participó activamente de esta primera conferencia internacional a través de su Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante los Estados Unidos de América, Manuel Gondra, que había sido presidente de la República entre 1910 y 1911; y el director de la recientemente creada Oficina de Cambios, don Arturo Campos. No envió representantes del sector obrero ni del sector empresarial.

Las actas de la Conferencia [OIT, 1936] registran la participación de Gondra en las mociones relativas al salario mínimo: de hecho, Paraguay propuso la integración de una Comisión que prepare una resolución para la siguiente Conferencia en la materia; y a la no disminución de los salarios mínimos ya alcanzados aun cuando se redujera la jornada laboral a 8 horas. Igualmente, propuso, junto a delegados sudafricanos, el aumento de la participación sudamericana en el organismo de gobierno de la OIT para que la integración del Directorio fuera más equitativa y representativa [Reynaud, 2017: 11].

En los años posteriores, Paraguay estuvo prácticamente ausente de las conferencias internacionales del trabajo. Sin embargo, Paraguay participó de la 1ª Conferencia Regional Americana del Trabajo en Santiago de Chile, del 2 al 14 de enero de 1936, con una delegación integrada por Rogelio Ibarra [Ministro Plenipotenciario en Chile]; Horacio Fernández, ambos en representación del gobierno; el Ing. Martín Masi, por el sector trabajador; y el señor Alfredo Jaeggli, por el sector empresarial.

2.5. TRABAJO E INMIGRACIÓN A INICIOS DEL SIGLO XX

Finalizada la guerra de la Triple Alianza, y bajo el nuevo ordenamiento constitucional de 1870, el Estado paraguayo adoptó disposiciones legales tendientes a estimular la inmigración "Americana y Europea", y "no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio paraguayo de los extranjeros que traigan por objeto mejorar las industrias, labrar la tierra e introducir y enseñar las ciencias y las artes" [Constitución Nacional de 1870, Artículo 6º].

En 1881 por Ley del 7 de junio, se creó el Departamento General de Inmigración, dependiente del Ministerio del Interior; encabezado por un Comisario General. La función

de esta repartición era ejecutar la política de inmigración en función a la creación de colonias agrícolas en el país.

Años más tarde, se resolvió la creación de una Oficina de Inmigración que debía contar con un servicio de colocación laboral, según ley del 15 de junio de 1888.

De cualquier manera, y a pesar de los estímulos ofrecidos, entre ellos, el trabajo, la inmigración europea en el Paraguay desde fines del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX fue exigua. Vale la pena apuntar aquí que el proyecto inmigratorio paraguayo partió del prejuicio racista de que el europeo era superior, en capacidad de trabajo e inteligencia, al nativo, al americano, prejuicio repetido desde siempre en el Río de la Plata. La Ley de Inmigración de 1903 establecía la prohibición para certificar la inmigración de las razas “negra y amarilla”. Y aun cuando se autorizó la inmigración japonesa al Paraguay, el decreto de autorización establecía que los inmigrantes japoneses sólo podían dedicarse a la agricultura, o a toda tarea en el campo; y se les prohibía residir en núcleos urbanos “nacionales”.

En los decretos leyes N° 10.193 y 13.979, sobre selección de inmigrantes y entrada y residencia de extranjeros al país, del 29 de marzo de 1937 y del 6 de junio de 1946, aparece nuevamente la fundamentación de la inmigración basada en el trabajo y en “controlar la entrada de elementos indeseables”. El Decreto 10193 califica como “inmigrantes privilegiados” a “los que ejerzan profesiones netamente agropecuarias”; “los artesanos” y “los industriales” que contaran con un capital establecido por Ley. Para estas categorías de inmigrantes se establecían amplios beneficios como exenciones tributarias. En cambio, los profesionales liberales “médicos, abogados, ingenieros, dentistas, químicos, artistas, profesores, veterinarios, periodistas, etc., comerciantes, empleados, obreros no calificados” eran considerados inmigrantes “no privilegiados” y quedaban excluidos de los beneficios de la Ley de Inmigración, y su entrada estaba sujeta a “un permiso especial” del Departamento de Tierras y Colonias. Entre los inmigrantes “de rechazo” (artículo 17, del Decreto 10.193) se encontraban por ejemplo, “los enfermos de lepra, tracoma, tuberculosis, en cualquier otra forma que sea, los afectados de cualquier otra enfermedad o vicios orgánicos que les inhabiliten para ganarse la vida”; “las mujeres solas de más de cuarenta años, que vengan sin la ayuda del marido, o hermano, hijo o nieto válido”; y, “las personas que prediquen la transformación de la sociedad por medios violentos, los expulsados de otro país como anarquistas o comunistas, de cualquier otra clase o denominación, las personas que directa o indirectamente procurasen o traten de procurar o importar prostitutas o personas para el ejercicio de la prostitución”.

Luego, con el Decreto 13.979, tras la II Guerra Mundial, la inmigración se abrió especialmente a quienes debieron huir de sus respectivos países como consecuencia directa de la guerra, aunque en el marco de “dirección y control” gubernamentales que priorizaba y daba énfasis a quienes desearan asentarse como colonos.

2.6. CONCLUSIONES

Siguiendo a Caroni, puede decirse que la legislación acerca del trabajo en el llamado “periodo liberal” de la historia paraguaya fue una legislación *incompleta, doctrinariamente divergente, deficiente y carente de sistematización lógica y científica*; tiene, además, el rasgo de la *casuística* (Caroni, 1954: 9-14).

La legislación es expresión de una institucionalidad en la que el Estado se muestra abstencionista a la hora de regular los conflictos entre capital y trabajo. La racionalidad liberal y su fe en el *voluntarismo* de las partes que buscan la armonía queda expresada en este enunciado de 1906 de uno de los grandes doctrinarios del liberalismo paraguayo, Cecilio Báez:

“La mejor política industrial (...) es la que se inspira tanto en el bienestar del trabajador como en la producción de los beneficios, y que hasta puede subordinar el provecho industrial cuando las consideraciones humanitarias lo exijan, al beneficio de los obreros, puesto que ya pasó el momento en que se consideraba la industria como un instrumento productor de renta, y en que los obreros eran mirados como simples instrumentos de trabajo, tal como las máquinas.

“El derecho obrero es la expresión genuina del derecho a la vida; nada tiene que ver con la forma de gobierno ni con la religión. El derecho obrero es la ética social por excelencia. Este derecho, protegido por la legislación contemporánea, no suprime la propiedad individual, ni arruina a los capitalistas, ni crea la dictadura del proletariado, lo que hace es organizar la economía social sobre la base de la igualdad, la solidaridad y la libertad. Es una ley de armonía y fraternidad entre los obreros y los capitalistas” (Báez, 1927: 11).

La intervención estatal en los conflictos no estaba regulada, y dependía estrictamente de la voluntad del gobierno de turno. Si había intervenciones mediadoras, las realizaba generalmente el Ministerio del Interior, o bien la policía. Sin embargo, y en un marco más general de lucha contra “doctrinas exóticas”, la represión alcanzaba especialmente a los sindicatos de trabajadores, fundamentalmente cuando éstos estaban inspirados por el anarquismo, el socialismo o el comunismo. La represión, en estos casos, estaba amparada por normas dictadas especialmente para el efecto.

El trabajo era, en el pensamiento liberal tanto como en el socialista, el medio para el mejoramiento de la humanidad. Para el liberalismo, lo era desde la perspectiva individualista; para el socialismo, desde una mirada colectiva. Ambas ideologías compartían la fe y el optimismo en el trabajo, y en el marco liberal de época, el trabajo

aparecía vinculado también a otras instituciones como la legislación migratoria en la cual subyace cierta convicción racista de que “la raza blanca” está mejor dotada para el trabajo y la productividad que “el elemento nativo”, o incluso, que otras “razas”, como “la negra o la amarilla”, según reza la Ley Migratoria de 1906.

En la misma época, el trabajo se vincula a la “regeneración” de las personas privadas de libertad; y en las normas penitenciarias paraguayas aparecen las condiciones de trabajo de las mismas, en el marco de los intentos de “recuperación”. Tampoco forman parte del presente estudio como objeto, por lo cual nos referimos a ellas sólo a título informativo.

El estado de atraso relativo del Paraguay en el periodo estudiado, en lo atinente a la legislación laboral se constata al compararlo con otras realidades circundantes, especialmente la Argentina, cuya influencia en todos los órdenes de la vida nacional fue constante hasta la década de 1940. En dicho país, y sin dudas por la presencia del socialista Alfredo Palacios como parlamentario en un medio sumamente conservador, se aprobaron ya en 1905 la Ley de Descanso Dominical; y en 1907, la Ley de trabajo de menores y mujeres. Ese mismo año se creó el Departamento Nacional del Trabajo. Era tanta la legislación obrera en la Argentina, que ya en 1920 el propio Palacios, en la obra *El nuevo derecho*, formuló las bases teóricas del nuevo derecho que emergía.

Cabe señalar, igualmente, que, durante todo este amplio periodo, las normas del Código Civil paraguayo regularon el trabajo asalariado formalizado, especialmente el urbano: la mayor parte de la población, sin embargo, realizaba trabajos rurales. Los muy escasos propietarios de tierras, en el sector rural, trabajaban en sus propias chacras, con la unidad familiar como unidad de trabajo. Aquellos que no tenían propiedad (la amplia mayoría) trabajaba de una manera casi completamente desregulada en trabajos estacionales (cultivo, cosecha), migraba frecuentemente sin ningún tipo de protección legal, se empleaba en *estancias*, “*minas*” (yerbales) o en *obrajes* (extracción de madera), bajo el sistema llamado de *truck-system*, -en la región de los yerbales se conocía como “enganche”- o pagos anticipados salariales que, en realidad, funcionaban como *deudas* que el trabajador pagaba trabajando no pocas veces de por vida bajo este régimen. Las familias carentes de tierras también estaban sometidas a migraciones para trabajos estacionales, los que tenían impacto directo sobre, por ejemplo, la educación, ámbito en el que causaban una elevadísima deserción.

La marcada diferencia entre el Paraguay y la Argentina puede deberse a múltiples razones: en primer lugar, si bien en ambos países fueron los migrantes los que iniciaron el movimiento mutualista de trabajadores, su número más bien pequeño en el Paraguay restringió su capacidad para formular propuestas de protección primero y, luego, políticas y estratégicas. Por otra parte, la dirigencia paraguaya negaba sistemáticamente la existencia de una “cuestión social” ya que, en los términos de época, la misma tenía que ver fundamentalmente con la situación de los obreros industriales; y ciertamente

era Argentina un país más industrializado que el Paraguay dependiente del modelo agroexportador. En todo caso, alguna preocupación se hacía pública por la situación del campesinado y de los trabajadores de los yerbales, obrajes y estancias, pero, como se vio, no fue sino hasta 1931 cuando el Estado pasó a ocuparse de los mismos modificando el Código Rural.

El Paraguay oligárquico y liberal de entreguerras fue cediendo paso al intervencionismo estatal en la economía y en las regulaciones de los conflictos entre capital y trabajo. Sin embargo, el rasgo de la institucionalidad en este aspecto está más vinculado a la represión autoritaria, sin renunciar al paradigma de las relaciones contractuales basadas en el Derecho Civil.

3. EL PARAGUAY AUTORITARIO (1940 – 1989)

El giro autoritario se consolidó en el Paraguay bajo el gobierno del General Higinio Morínigo (1940 – 1947). Su política hacia los trabajadores se caracterizó por reprimir todo tipo de disenso al mismo tiempo que ponía en marcha iniciativas de beneficio a los trabajadores. Se estimaba, hacia 1941, que existía apenas poco más de 10.000 trabajadores sindicalizados, en una población total que rondaba los 1.100.000 habitantes (Rivarola y Heisecke, 1970).

La Constitución aprobada por referéndum en 1940⁹ establecía, en el considerando del Decreto de aprobación, los principios de la intervención del estado en las relaciones laborales:

“Es asimismo indispensable dotar al Estado de facultades que le habiliten más ampliamente a cumplir las funciones de realizar el progreso y de intervenir para alcanzar una mayor justicia social, para orientar la economía, para racionalizar la producción y sistematizar coherentemente el trabajo nacional”.

En su artículo 14 se señalaba que:

“Queda proscripta la explotación del hombre por el hombre. Para asegurar a todo trabajador un nivel de vida compatible con la dignidad humana, el régimen de los contratos de trabajo y de los seguros sociales y las condiciones de seguridad e higiene de los establecimientos, estarán bajo la vigilancia y fiscalización del Estado”.

El papel prescindente del Estado, así como el paradigma del Código Civil quedaban atrás, y se abría el paso a la formulación de una legislación específicamente laboral. También se establecía la obligación del trabajo, en el artículo 22: “Todos los habitantes de la República están obligados a ganarse la vida con su trabajo lícito. Todo hogar paraguayo debe asentarse sobre un pedazo de tierra propia”. Como ya se ha visto a lo largo del trabajo, esta formulación sólo puede entenderse a la luz de los cada vez más graves problemas de acceso a, y posesión de, la tierra en el Paraguay, especialmente para la enorme población campesina. El artículo 24 prohibía los servicios personales, excepto aquellos establecidos por Ley, y que darían lugar a la formación de comisiones de fomento y trabajo, para

9. Promulgada por Decreto Ley 2.242 del 10 de julio de 1940.

organizar el trabajo comunitario en torno a obras públicas como la construcción y el mantenimiento de caminos vecinales por lo cual dependerían del Ministerio de Obras Públicas y Colonización.

Bajo el gobierno de Estigarribia se había creado en 1940 el Ministerio de Gobierno y Trabajo: su primer titular fue Alejandro Marín Iglesias. Al asumir Morínigo en 1940 situó en el cargo al Tte. Cnel. Ramón L. Paredes, uno de los militares más influyentes de la época, permanentemente en el ojo de las recurrentes tormentas políticas de aquellos años. Pronto, en febrero de 1941, Morínigo se deshizo de Paredes al mismo tiempo que suprimía el Ministerio de Gobierno y Trabajo fusionándolo en el Ministerio del Interior, Justicia y Trabajo.

Entretanto, y antes de la promulgación de la Constitución, el régimen de Estigarribia también intentó establecer un férreo control sobre las asociaciones, especialmente sindicatos y centros estudiantiles secundarios y universitarios. En 1939, el 6 de noviembre, promulgó el Decreto N° 18.079, que autorizó al Departamento Nacional del Trabajo a suspender el registro de asociaciones patronales u obreras por entre 2 y 5 años, cuando manifestaran oposición a una resolución o fallo definitivo, o se apartasen del régimen normativo. Incluso, permitía al DNT solicitar al Ministerio del Interior la cancelación de su personería.

Luego, se promulgó el Decreto 715 del 8 de abril de 1940, que reglamentaba las actividades de las asociaciones establecidas en territorio nacional. En el considerando del Decreto se establece que “no es admisible (...) dentro de los límites de la República, el desarrollo de entidades que conspiran oculta o desembozadamente contra el orden público, el desenvolvimiento pacífico de las actividades nacionales, el reajuste espiritual y la restauración económica”, y que “Aquellas [asociaciones] que no consulten un objeto conveniente al pueblo o no estén regularmente al servicio de las entidades que social, moral o jurídicamente constituya su más genuina representación, no pueden ni deben subsistir. La disolución de entidades que acusen esta índole debe de inmediato ser llevada a la práctica”. Y en la parte resolutive se establece un conjunto bastante ambiguo de normas bajo las cuales las asociaciones pueden ser penalizadas, como el uso de “denominaciones que rememoren acontecimientos o episodios políticos o de otro carácter, que sólo contribuyan a fomentar odios de banderías o a mantener estado de beligerancia espiritual”. Obliga a que ellas se ajusten “estrictamente a fines esencialmente nacionalistas”. Notablemente, están excluidas las “sociedades comerciales” y “las sociedades civiles que ejercen sus actividades en forma de explotación comercial”.

3.1. EL MINISTERIO DE GOBIERNO Y TRABAJO

El Ministerio de Gobierno y Trabajo fue creado en virtud del Decreto N° 2 del 18 de febrero de 1940. El artículo 3º del referido Decreto establecía sus funciones:

“a) la orientación política y las cuestiones electorales; b) el régimen de trabajo y protección del trabajador manual; c) el régimen de las Municipalidades; d) las comunicaciones postales, telegráficas, telefónicas e inalámbricas; e) las cuestiones de prensa y propaganda; f) la imprenta del Estado y g) el turismo”.

Por Decreto N° 3 se nombró como ministro al Dr. Alejandro Marín Iglesias. Más tarde, por Decreto N° 90 del 26 de febrero de 1940, se organizó el Departamento de Trabajo, dependiente del Ministerio de Gobierno y Trabajo, de la siguiente manera:

“1) Gabinete. Una Secretaría con sus dependencias: a) Mesa de Entrada, b) Biblioteca y Archivo; c) Estadística; d) Expedición.

2) La subsecretaría de Estado.

3) Las Direcciones y Departamentos que tramitarán por la Subsecretaría el despacho de los asuntos a su cargo; a) Dirección General de Asuntos Políticos y Trabajo; b) Dirección General de Municipalidades; c) Dirección de Comunicaciones y Turismo; d) Departamento Administrativo [...]”. Los temas electorales se trataban por parte de la Dirección de Asuntos Políticos y Trabajo, cuyo primer titular fue Lucio F. Mendonca.

En cuanto a las cuestiones relativas a la Educación Técnica, estas quedaron bajo competencia del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias (artículo 8º, inciso c).

Determinadas disposiciones anteriores vinculadas con el trabajo seguían vigentes. Así, por ejemplo, el Poder Ejecutivo decretó todavía en aquellos años el establecimiento de zonas de temperancia, es decir, zonas, alrededor de las industrias, en las que estaba prohibida la fabricación, expendio, comercialización de bebidas alcohólicas.¹⁰

3.2. MORÍNIGO Y LA REVOLUCIÓN NACIONALISTA PARAGUAYA

Como ya se ha señalado, tras la muerte de Estigarribia y con la asunción de Morínigo, el Ministerio de Gobierno y Trabajo siguió temporalmente a cargo de Alejandro Marín Iglesias. El desplazamiento de los liberales del gabinete permitió poner el Ministerio a cargo del Tte. Cnel. Ramón L. Paredes; quien luego fue apartado por Morínigo del cargo. Con él, el Ministerio feneció de hecho; y las funciones en materia laboral volvieron a estar a cargo del

10. Por ejemplo, el Decreto 135 del 2 de marzo de 1940, Por el cual se declara zonas de temperancia los lugares en que se realizan las obras viales a cargo de la R.W. Hebard & Co. Inc.; y el Decreto 382 del 15 de marzo de 1940, Por el que se declara zona de temperancia la propiedad de “La Industrial Paraguaya” S.A. situada en el Alto Paraná, “por ser necesario esta medida para asegurar el desarrollo tranquilo de los trabajos de los yerbales evitando la nefasta influencia del consumo de bebidas alcohólicas que no permite las relaciones pacíficas y amistosas de los obreros entre sí [...]”.

Departamento Nacional del Trabajo, que pasó a ser dependiente del Ministerio del Interior, Justicia y Trabajo, creado en 1943.

A su asunción, Morínigo estableció un Plan Trienal,¹¹ en cuyo eje de Política Social se establece el fin del *“Mejoramiento integral de la clase trabajadora. La elevación constante de su personalidad moral e intelectual debe constituir una preocupación preferente del Gobierno”*. Igualmente, es un objetivo *“La supresión de la lucha de clases para remplazarla por el principio de la cooperación y solidaridad”*. Plantea *“evitar la explotación inicua de la clase proletaria, por el capital”, “retribuir con justicia su trabajo”, “protegerla contra los riesgos de la vejez, enfermedades y accidentes de trabajo. Fomento de la institución del Seguro Social”*. Además, agrega la protección de la maternidad de la mujer obrera; la protección eficaz de obreros y trabajadores de los obrajes y yerbales; la incorporación de las figuras de la conciliación y el arbitraje al Departamento Nacional de Trabajo, y la *“Elaboración del Código del Trabajo”*.

Aún bajo el control y la represión de la actividad sindical, se establecieron las bases para el sistema de previsión social en el Paraguay, en cumplimiento del Plan Trienal. El dictador decretó, el 2 de enero de 1941, el ahorro obligatorio para todos los empleados de carácter permanente de las Casas, Instituciones y Empresas de la República,¹² a iniciativa del Banco Agrícola.

El Decreto establecía una retención del 5% del salario de los empleados –quedaban excluidos los trabajadores a destajo, los profesionales independientes, los trabajadores en cargos gerenciales, los trabajadores agrícolas y del servicio doméstico, mozos, ordenanzas y quienes fueran empleados bajo regímenes ya regulados por el estado–, y su depósito en el Banco Agrícola, por el término máximo de 20 años, excepto que tuvieran más de 60 años de edad, al cabo del cual debería retirar el monto total acumulado. El Banco podría otorgar préstamos con una tasa no superior al 6% anual tras 10 años de iniciado el ahorro. Se establecía también la inembargabilidad del ahorro.

Fue el primer antecedente del sistema previsional generalizado, con base en los aportes de los trabajadores. El Decreto-Ley 18.071 del 18 de febrero de 1943 derogó aquel sistema y en su remplazo, creó el Instituto de Previsión Social, considerando por un lado que *“el Decreto-Ley N° 4.490 del Ahorro Obligatorio para los Empleados de carácter permanente, sólo previene la vejez e invalidez”*; y por otro que *“es función propia del Estado asegurar al ciudadano los medios que le pongan a cubierto de los azares de la vida en lo que respecta a enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes de trabajo, etcétera”*. Esta sería

11. Este Plan trienal fue dado a conocer el 24 de diciembre de 1940 y concluirá al finalizar su mandato en 1943. Una vez reelecto lo reemplazó por otro plan, pero esta vez quinquenal, hasta 1948 en que fenecía su nuevo mandato (Morínigo, 1941).

12. Decreto-Ley 4.490, y Decreto 4.787 del 23 de enero de 1941, Que reglamenta el Decreto-Ley 4.490 del 2 de enero de 1941, de Ahorro Obligatorio.

la institución destinada a perdurar hasta el día de hoy en el ámbito de la previsión social en el Paraguay.

Retomando los hechos en orden cronológico, apenas días después del Decreto de *Ahorro Obligatorio*, el 8 de enero de 1941, y como reacción al Paro General indefinido anunciado para el día siguiente por la Confederación de Trabajadores del Paraguay, el gobierno decretó¹³ la tregua sindical, con el argumento, entre otros, de que “existe en ciertos gremios obreros actividades tendientes a desnaturalizar sus verdaderos fines, desviándolos hacia cuestiones de índole política interna, influenciados por factores extraños a los fines de la sindicalización”. El Decreto establecía que los convenios colectivos continuaban vigentes, excepto que las partes resolvieran en conjunto modificarlos. En realidad, el gobierno afirmaba su control completo de la economía, al establecer que la violación de los términos del decreto podría significar “la disolución del sindicato obrero” o la “oficialización de la administración de las fábricas o empresas”. La declaración de huelga se sancionaba con “la movilización de los trabajadores [...] conforme a las disposiciones previstas en las respectivas ordenanzas militares”. Un sindicato disuelto en estos términos sólo podía acceder al levantamiento de la sanción, si se comprometía a acatar la legislación vigente, ante el Departamento Nacional de Trabajo.

Se estableció un servicio de intermediación laboral, para la colocación de los obreros movilizados en virtud de la tregua sindical, a través del Decreto N° 4.664 del 14 de enero de 1941. El Decreto integró una Comisión de Presentación y Colocación, dependiente directamente del Comando en Jefe, conformada por representantes del Ejército, la Marina, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional del Trabajo.

Fracasada la huelga general de enero, las medidas de desarticulación de los sindicatos críticos al gobierno, --en realidad, a todo sector crítico al gobierno— fueron aumentando. El 26 de julio de 1941, por Decreto 7.937, se estableció el régimen de Defensa del Estado, con sanciones de 20 a 25 años de prisión, para quienes “intentaren con auxilio o subsidio de un Estado extranjero o de una organización internacional, cambiar el sistema político establecido en la constitución nacional”, o bien a quienes “intentaren subvertir por medios violentos el orden político y social con el fin de establecer la dictadura de una clase social”. Las penas se extendían, aunque con menor intensidad, a quienes realizaran actividades de divulgación, enseñanza, difusión, de “la doctrina comunista”, e igualmente prohibía el ingreso al país de quienes la promovieran. Por Decreto-Ley 1.938 de la misma fecha, se estableció el Tribunal de Defensa del Estado, para la aplicación del Decreto.

Desde fines de 1942 y hasta fines de 1943, Morínigo dictó una serie de medidas tendientes a establecer un conjunto de salarios mínimos equitativos, por tipos de trabajo. Esta

13. Decreto-Ley 4.545, Por el que se regula la relación económico-social entre el capital y el trabajo. Decreto No. 4.648 del 13 de enero de 1941, por el cual se reglamenta la aplicación del Decreto-Ley N. 4.545.

medida era muy necesaria, dado el aumento generalizado de los precios como resultado de la Guerra mundial. La primera medida niveló el porcentaje de aumentos para ciertos niveles de ingresos, pero dada la amplia variedad entre salarios pagados por distintas compañías, la medida fue inadecuada e inequitativa. Las leyes posteriores establecieron salarios mínimos de acuerdo con las industrias y lugares de trabajo, y establecieron que los salarios existentes, que excedieran el mínimo, no podrían ser disminuidos. Finalmente, por Decreto-Ley 620 del 2 de octubre de 1943, se estableció el salario mínimo en el Paraguay.

En 1942, igualmente, el 29 de junio, el gobierno determinó a través del Decreto-Ley 13.294, la “protección a la nacionalidad paraguaya”, estableciendo que el 90% del personal obrero y 95% del porcentaje de empleados, ocupados en empresas, comercios, industrias, bancos, debía ser de nacionalidad paraguaya.

El 8 de febrero de 1943, por Decreto Ley 16.875, se reglamentó el Trabajo de Menores, sobre la base de “principios de moral”, los trabajos peligrosos e insalubres y “ante todo es fundamentalmente necesario asegurar al niño que trabaja para subsistir los beneficios de la instrucción primaria”. El Decreto prohíbe el trabajo infantil para menores de 12 años, exceptuándose a los aprendices o quienes tuvieran la autorización del Defensor de Menores. Los menores de 12 a 14 años podían trabajar si acreditaban que habían completado su instrucción primaria o que el trabajo no les impediría concluir dicho ciclo. También se prohibía el trabajo en industrias, excepto que fueran familiares; o que estuviera desarrollándose la actividad industrial en un establecimiento de enseñanza oficial o de beneficencia sometidos a la fiscalización estatal. Tampoco podían ser aceptados menores de 18 años en trabajos peligrosos “a la salud, a la vida, a la moralidad y los excesivamente fatigantes”, ni en trabajos nocturnos. Los varones menores de 14 años y las mujeres solteras menores de 18 años no podían trabajar en calles, plazas y otros lugares públicos, bajo pena de detención.

La norma señala que todos los trabajadores, independientemente de su sexo o nacionalidad, deben percibir un salario mínimo suficiente para satisfacer los requerimientos normales de alimentación, vivienda, vestimenta, salud, transporte, cultura y “recreación honesta”. El decreto se aplicaba tanto a trabajadores públicos como a trabajadores del sector privado.

También en 1943, el gobierno de Morínigo anunció un nuevo Plan, esta vez quinquenal, tras su reelección y plebiscito. En el ámbito de Política Social anunció la promulgación de un Código de Trabajo en el que “se contemplarán todos los problemas y situaciones atinentes a la política social, principalmente los derechos del obrero y su familia, con miras a mejorar su situación material, moral e intelectual”.

Por Decreto Ley 1217 del 11 de noviembre de 1943, el gobierno estableció la regulación del derecho de asociación gremial. Sus disposiciones establecen múltiples mecanismos de control político como, por ejemplo, la intervención de la Fiscalía General del Estado como

dictaminante para el reconocimiento de los sindicatos obreros (art. 4º). Además, estableció que el reconocimiento de los sindicatos lo realizaría el DNT; mientras que las Federaciones serían reconocidas por el Ministerio de Comercio e Industrias; y las Confederaciones, por decreto del Poder Ejecutivo. Entre los requisitos para el reconocimiento se encuentran la “afirmación de que la Asociación servirá como órgano de colaboración con los poderes públicos” (art. 5º, inc. C); la “Exclusión de todo postulado o ideas contrarias a los sentimientos nacionales, y al régimen político jurídico establecido por la Constitución Nacional” (art. 5º, inc. d); la “absoluta abstención de participar en la acción política” (inc. E); la prohibición de percepción de subsidios de organismos políticos nacionales u organizaciones extranjeras (inc. F). Establece, en su artículo 31 la prohibición del despido o traslado por razón de cargo en la administración sindical, sin establecer explícitamente la estabilidad sindical.

El 1º de enero de 1944 se estableció el Programa de Seguridad Social. La ley previó beneficios por enfermedad para un máximo de 26 semanas; cuotas para los médicos, medicinas y tratamientos especiales; seguro médico completo para las mujeres en caso de maternidad; beneficios por discapacidad ocupacional y jubilaciones a partir de los 70 años, previa contribución de 180 meses. La contribución inicialmente se componía del 3% del salario de los empleados; 6% del empleador y 1,5% del estado. Luego, se aumentó el aporte, con un 13% del salario obrero; 7 por cierto, por parte de los empleadores; y la contribución del estado permaneció igual. Esta decisión, sin embargo, desató una serie de huelgas de protesta, con lo cual la contribución del obrero se redujo al 2% de su salario; la de los empleadores aumentó a 8% y la del estado permaneció en 1.5%.

En 1947, por Decreto Ley 17.307, el gobierno estableció el pago del aguinaldo, “expresión de solidaridad social y una de las normas de distribución equitativa de las utilidades obtenidas mediante la aplicación común del capital y del trabajo en las actividades productoras de la Nación”; “una conquista del moderno derecho obrero”, “un estímulo para la clase trabajadora” “que contribuye al mantenimiento de las relaciones armónicas entre patrones y obreros”. El considerando también contempló la religiosidad mayoritaria cristiana: “Que las festividades cristianas de fin de año son propicias para que los pudientes contribuyan a elevar el espíritu y llevar la alegría a los hogares de los más humildes”, era también una de las consideraciones fundantes del pago del aguinaldo.

Tras la trágica guerra civil de 1947, el gobierno de Morínigo fue finalmente depuesto en 1948. Con la asunción del político Juan Manuel Frutos al poder, se dio inicio a una nueva era colorada que sólo habría de concluir en el 2008, con la victoria electoral de Fernando Lugo.

3.3. LA ERA REPUBLICANA

En 1949, un visitante al Paraguay, el escritor y publicista peruano Luis Alberto Sánchez describe en los siguientes términos la situación de los trabajadores:

“...un estudio sobre la renta nacional, hecho por los especialistas Carlos A. Soler y Milan Cirovic, utilizando los informes del Banco del Paraguay (arroja) los siguientes datos: sobre el total de dicha renta nacional, evaluada en 452 millones de guaraníes al año, el 30.62% corresponden a la industria fabril y talleres, lo cual incorpora al artesanado en dicho rubro. En cambio, la misma fuente señala que existen 110.896 pequeños y medianos agricultores en todo el Paraguay, o sea que no menos de 400.000 personas (incluyendo mujeres y niños) viven de la agricultura, en un país cuya población se estima en 1.200.000. A esta cifra, correspondiente sólo a propietarios, ocupantes o arrendatarios, hay que agregar la respectiva a los braceros o jornaleros directamente al servicio de los 1.551 latifundistas, en cuyas manos está el 90 por ciento [27 millones de hectáreas] del suelo nacional” (Sánchez, 1949: 78).

Por aquellos mismos años, Raine escribía, en el mismo sentido, que:

“Además de los trabajadores agrícolas, probablemente el mayor número de asalariados paraguayos están empleados en la industria de la yerba mate, la cual emplea aproximadamente 6,000 trabajadores no calificados o semicalificados. Estos trabajadores viven la mayor parte del año en los bosques almacenando y procesando la hoja del árbol salvaje, y sus condiciones de vida son extremadamente primitivas. Lo mismo es verdad acerca de los madereros (“obrajeros”, nota del autor) y de un número más reducido de trabajadores en plantas industriales localizadas lejos de las ciudades y pueblos, como las plantas extractoras de tanino en el Chaco.

La práctica de la esclavitud entre los trabajadores de estos ramos no era infrecuente algunos años atrás. El intercambio era llevado a cabo por los llamados “conchabadores” o contratistas, que contrataban para el trabajo mediante adelantos consistentes en alimentos, efectivo, pago de multas adeudadas a la policía y, a veces, licor. Bajo este sistema el empleado no podía cambiar su trabajo hasta que la deuda fuera saldada. El pago de la deuda generalmente tomaba años, y si el trabajador moría, la deuda pasaba a sus hijos. Esto no se remitía al Paraguay: de hecho, los conchabadores argentinos venían al Paraguay a contratar trabajadores para Argentina. Sin embargo, esta práctica no es observada con agrado por el gobierno

paraguayo y es menos común hoy de lo que era años atrás”. (Raine, 1956: 289)

Restablecidas las funciones de la Cámara de Representantes, aunque unipartidista, en 1948, a iniciativa de ésta, se aprueba, por Ley 15 del 15 de agosto de 1948, la separación del ministerio del Interior y Justicia; y la integración de un nuevo Ministerio: el de Justicia y Trabajo. Se eleva, dentro del Estado, la jerarquía de la atención al trabajo. La ley es bastante escueta; y autoriza al Poder Ejecutivo a reglamentar su estructura. El diario *La Razón* del 14 de agosto de 1948 expone, como fundamento de la creación del nuevo Ministerio, que:

“Importa asignar especial interés al significado de la nueva secretaría gubernamental, por cuanto, abre directamente paso a todas las iniciativas que puedan adoptarse en materia de organización social del trabajo y la codificación de un conjunto de disposiciones con las que, se legisle especialmente sobre la materia. Carecemos aún de un código del trabajo, que contemple en forma científica la situación de los obreros, patrones, capitales, así como la jurisprudencia que ha de adoptarse en el futuro para todas las contenciones de este género de actividades (...) Dentro del régimen de la economía social del Estado, el nuevo ministerio facilitará el desenvolvimiento de las instituciones del trabajo, que tanto progreso han adquirido ya en otros países, como consecuencia de su perfecta organización. (...) propende al mejoramiento del derecho de los trabajadores mediante la creación de un organismo especial, encargado de controlar el aspecto legal de la vida, desenvolvimiento, protección y prosperidad de esos creadores materiales de la riqueza”.

Como se ha dicho, la ley atribuía al Poder Ejecutivo la facultad para su reglamentación. Sin embargo, ella sólo fue reglamentada en 1955, mediante el Decreto 15.519 del 27 de octubre. En dicho Decreto se establece, en el artículo 1º, inciso c) la atribución de “el régimen de trabajo y las organizaciones sindicales, la legislación social y la justicia del trabajo”. El artículo 2º declaró la subordinación del antiguo Departamento Nacional del Trabajo al nuevo Ministerio.

En 1950, bajo la presidencia de Federico Chaves, fue promulgado el Decreto N° 1.860, del 1 de diciembre; por medio del cual se establece la estructura institucional del Instituto de Previsión Social básicamente como se la conoce hoy. El Decreto – Ley fue, a su vez, ratificado por la Ley 375, del 27 de agosto de 1956.

También bajo la presidencia de Chaves se estableció, por Decreto-Ley 8.608 del 22 de diciembre de 1951,¹⁴ el régimen de ‘vacaciones anuales remuneradas’, para los obreros y empleados de las empresas privadas en toda la República, con el fin primordial de que el trabajador recupere las energías y disfrute con más amplitud de sana expansión como ente humano y factor de la producción económica. Dispuso que los obreros y empleados que trabajan por cuenta ajena, bajo la dependencia del empleador, gozarán de un periodo mínimo y continuado de descanso anual remunerado con arreglo a la siguiente escala: a) seis días después de uno a tres años de antigüedad; b) doce días, después de tres hasta ocho años de antigüedad; c) veinte días, después de ocho hasta doce años de antigüedad; d) treinta días, después de doce años de antigüedad. Para que el trabajador pueda gozar cada año del beneficio, tiene que haber prestado servicios durante doscientos veinte días como mínimo.

El Decreto Ley N° 1 del 4 de enero de 1952, aprobado con modificaciones por la Ley N° 167 del año 1953, actualizó las disposiciones gubernamentales dictadas hasta esa fecha, respecto del pago de la bonificación familiar instituida inicialmente por Decreto del Poder Ejecutivo N° 2.448, del 9 de diciembre de 1937. Estableció para los obreros y empleados que trabajan por cuenta ajena y bajo dependencia del empleador, el derecho a percibir una bonificación del cinco por ciento del sueldo o salario mínimo por cada hijo legítimo el cual debía hallarse en las condiciones siguientes: que fuese menor de diecisiete años cumplidos; que estuviese bajo la patria potestad de sus padres obreros o empleados y mantenido por éstos, y que residiese dentro del territorio nacional. Los trabajadores tienen derecho a la bonificación familiar, desde su ingreso en el establecimiento, siempre que la suma mensual de sus sueldos o jornales, no excediese dos veces el sueldo o salario mínimo establecido. Si ambos cónyuges trabajasen como asalariados, pueden percibir la bonificación siempre que el salario mayor de uno de ellos no excediese del límite predicho.

El Decreto Ley N° 17.307 del 2 de enero de 1947 estableció una remuneración anual extraordinaria para los trabajadores de la industria privada en relación de dependencia. Este instrumento jurídico fue derogado por la Ley N° 417 promulgada el 31 de mayo de 1957, que estableció nuevas normas para el pago del aguinaldo. Dispuso que el trabajador a jornal debía percibir en tal concepto, la doceava parte del jornal ordinario efectivo que le correspondiese a la fecha de la liquidación, multiplicada por el número de días de trabajo. En ningún caso esa remuneración extraordinaria para el trabajador jornalero podía ser inferior a veinticinco jornales, siempre que hubiese trabajado todo el año con un mismo empleador, sin incurrir en ausentismo en proporción mayor al cinco por ciento de los días hábiles del año. El trabajador a sueldo debía percibir como aguinaldo, la doceava parte del sueldo ordinario efectivo, que le correspondiese a la fecha de la liquidación, multiplicada

14. Unos días antes, el Consejo Consultivo de la Unión Industrial Paraguaya resolvió establecer vacaciones pagas anuales a los empleados y obreros de las industrias nacionales, el 20 de octubre de 1951.

por el número de meses trabajados. Los trabajadores que además de haber completado la jornada legal, hubieren trabajado durante horas extraordinarias, tenían derecho a que se les computen tales horas en la liquidación del aguinaldo, a razón de un día por cada ocho horas extraordinarias de trabajo normal, y de un día por cada ocho horas trabajadas en lugares insalubres.

Resoluciones del Departamento del Trabajo y decretos del gobierno, desde 1944, dan cuenta de la discriminación institucionalizada hacia las mujeres respecto del salario, a pesar de las disposiciones del Decreto-Ley 620 sobre salario mínimo, cuyo artículo 1º, como ya señalamos, establecía que “Todo trabajador sin diferencia de sexo ni de nacionalidad tiene derecho a percibir un salario mínimo suficiente para satisfacer sus necesidades normales de alimentación, habitación, vestuario, higiene, transporte, cultura y recreaciones honestas, para cuya fijación se tendrán en cuenta el costo de la vida de la familia obrera consultando las circunstancias del lugar y de tiempo y cuando fuere necesario, la naturaleza y rendimiento del trabajo”. Sin embargo, ya en la primera resolución emitida por el Departamento [Resolución 5 del 25 de enero de 1944], se establecieron diferencias salariales entre hombres y mujeres y, años más tarde, la Resolución 103 del 26 de junio de 1951 estableció salarios diferentes para las mismas ocupaciones realizadas por varones y mujeres, sobre la base de las siguientes consideraciones:

“Que el Superior Gobierno de la Nación debe amparar a la mujer en la retribución de sus trabajos por el papel preponderante que ella cumple en el seno de la sociedad, y dada las circunstancias de que muchas y en gran parte de ellas laboran impelidas por la necesidad urgente de vivir, y ya que carecen de los medios propios o el apoyo necesario para afrontar las necesidades cotidianas propia y la de su familia”.

“Que, no obstante constituir un principio ecuménico la igualdad de retribución del hombre y la mujer por igual trabajo y mediando igual productividad, el Honorable Consejo del Departamento Nacional del Trabajo, ha considerado necesario no observar estrictamente este principio en salvaguardia de los intereses muy elevados de la familia, fundamento y base de nuestra sociedad que no debe ser descuidados en todos los casos”.

Como se ve, la Resolución, luego transformada en Decreto por el Poder Ejecutivo, está en línea con el argumento desarrollado en 1937 cuando se estableció la bonificación familiar: desestimular de cualquier manera a las mujeres, a aspirar a trabajos fuera del hogar. Resoluciones siguientes, e incluso sanciones a las empresas por el no cumplimiento del pago de la bonificación familiar, repiten los mismos argumentos. En cualquier caso, la norma sobre salarios mínimos de 1943 también estableció de manera discriminatoria, que “Podrán establecerse salarios inferiores a la tasa mínima para aprendices y personas

de deficiente capacidad física o mental comprobado mediante examen médico” (artículo 3º) También se establecieron salarios diferenciales entre zonas urbanas y rurales, a favor de las primeras.

3.4. HACIA LA CODIFICACIÓN. LA PARTICIPACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

En julio de 1956, el Paraguay solicitó a la Organización Internacional del Trabajo apoyo técnico para la elaboración del Código de Trabajo. En agosto de ese mismo año, se estableció una Comisión que debía presentar una propuesta de Código del Trabajo, por Decreto 21.300 del 25 de agosto. La Comisión estaba integrada por: Luis P. Frescura y Jorge H. Escobar, en representación de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción; Ramiro Rodríguez Alcalá y Carlos A. Mersán, por la Facultad de Ciencias Económicas; Antonio Zelaya Franco y Emilio Velilla, por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Ángel Vázquez Saguier y Juan Esteche Fanego, en representación del Instituto de Previsión Social; Marco Antonio Laconich y Horacio Lebrón, por el Colegio de Abogados del Paraguay; Juan Arturo Lavigne y Anastasio Mendoza Sánchez, por la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio. Por la Confederación Paraguaya de Trabajadores integraron la Comisión Quiterio de Silos Vega Almirón y Julio Etcheverry Espínola. Miembro nato de la Comisión fue el presidente del Departamento Nacional del Trabajo. El trabajo de la Comisión debía durar seis meses. Presidió la comisión, inicialmente, el entonces Ministro de Justicia y Trabajo, Ezequiel González Alsina.

El primer consultor enviado por la OIT fue el filipino Juan F. Lanting, Juez del Tribunal del Trabajo de Filipinas y ex Subsecretario del Trabajo del mismo país. Sólo pudo reunirse con la comisión en cinco oportunidades; como resultado de su misión dejó un análisis de los 75 artículos hasta entonces estudiados y una recomendación de temas pendientes. En 1958, tras haber concluido una versión renovada de propuesta de Código Laboral, la Comisión la remitió a la OIT. A su vez, el organismo internacional comisionó al Paraguay a Eugenio Pérez Botija, Profesor numerario de Política Social y Derecho del Trabajo de la Universidad de Madrid y Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia de España, y el primer catedrático de Derecho del Trabajo de España (OIT, 1959).

Ya en Paraguay, y estando el Ministerio de Justicia y Trabajo bajo la dirección del Dr. César Garay, Botija logró la integración de una subcomisión de trabajo dentro de la Comisión Nacional de Codificación, integrada por él, por el Dr. Luis P. Frescura y Candia y el Dr. Silvio

Corbeta. Finalmente, en 1959, el proyecto de Código revisado por el Dr. Pérez Botija fue enviado al Paraguay y presentado en 1961 a la Cámara de Diputados.¹⁵

La labor de la Comisión se tradujo, finalmente, en la elaboración de dos códigos: el de fondo, el Código del Trabajo, y el de forma: el Código Procesal del Trabajo, aprobados, respectivamente por las leyes N° 729 y 742 del mismo año. Con la aprobación del Código del Trabajo y el Código Procesal del Trabajo, se promulgó, igualmente, el Decreto N° 20.884, del 6 de mayo de 1962, que asignó al antiguo Departamento Nacional del Trabajo el rol de Autoridad Administrativa del Trabajo, de conformidad con la nueva legislación. Luego, esta función fue asumida por la Dirección del Trabajo, creada y organizada por Decreto 3.286 del 4 de marzo de 1964 que derogó el Decreto 20.884/62.

Según Jorge Darío Cristaldo (entrevista personal con el autor, 2017), los principios técnicos que guiaron la tarea de Codificación fueron los siguientes:

“1° Separar la concepción de fondo de la de forma, para distinguir las leyes sustantivas del trabajo (código laboral), de las leyes adjetivas (código procesal del trabajo).

2° Estructurar el anteproyecto de Código del Trabajo sobre la base de las disposiciones legales entonces vigentes, armonizándolas con el agregado de nuevos preceptos sobre materias no legisladas, que se adecuaran a las necesidades reales del país.

3° Aprovechar la redacción del código para completar, ampliar, innovar y sistematizar las normas vigentes sobre trabajo, las que pasarían a integrar el contenido de aquél, en su ámbito de validez personal y material.

4° Estructurar sucesivamente el código procesal paraguayo del trabajo, que legislaría acerca de la organización, competencia y procedimiento de los juzgados y tribunales del trabajo, como integrantes del Poder Judicial, y de la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje, que formará parte de la Autoridad Administrativa del Trabajo.

5° Los juzgados y tribunales de derecho administrarán justicia en los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica, mediante un procedimiento judicial de doble instancia. La Junta Permanente, integrada de acuerdo con el principio de la representación paritaria (trabajadores,

15. Entre la entrega de los informes finales del grupo redactor y la aprobación de ambos Códigos, el del Trabajo y el Procesal del Trabajo, ocurrió en 1959 la gran huelga general. La violencia de la represión contra sindicatos, organizaciones estudiantiles, la gran purga ocurrida al interior del propio partido de gobierno, ocasionaron el final del diálogo con, y la participación de, la Central Paraguaya de Trabajadores, cuyos principales dirigentes fueron desterrados (Coronel Prosman, 2014).

empleadores y el estado), conocerá de los conflictos colectivos económicos por razón del procedimiento obligatorio de conciliación y arbitraje”.

El escenario jurídico creado por el Código del Trabajo dio lugar a una ampliación de la institucionalidad, con la aparición del Fuero Laboral el 1 de abril de 1962 (juzgados y tribunales) en el ámbito jurisdiccional; estableciéndose, de manera clara, la identidad de un ámbito específico para el Derecho Laboral en el Paraguay. Sin embargo, en la realidad institucional, hasta hoy existen muy pocos juzgados y tribunales especializados en lo laboral; y el derecho laboral forma parte de las competencias concurrentes de juzgados y tribunales en lo civil, comercial, y niñez y adolescencia. Para los estudiosos del derecho del trabajo en el Paraguay, como el ya mencionado Jorge Darío Cristaldo, la inexistencia de un número suficiente de juzgados y tribunales especializados en lo laboral; y la aparición de estas instancias jurisdiccionales “multifueros”, transgrede los principios de economía, inmediatez y concentración establecidos en el Código Procesal del Trabajo.

Otro aspecto de la institucionalidad judicial que contribuye a la dilación de los procesos, es que, siendo formalmente el sistema judicial laboral de doble instancia (juzgados y tribunales), en ocasiones se recurre a la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. Aunque esta acción tiene carácter extraordinario, según Torres Kirmsner, “ha devenido en una tercera instancia (...) en una dilación de los procesos que desnaturaliza la esencia de los fines para los cuales fue creada esta jurisdicción (...)” [Torres Kimser, 2005: 60].

El Código Procesal del Trabajo creó la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje como instancia obligatoria para la resolución de conflictos colectivos surgidos en el ámbito del trabajo. Sin embargo, con la promulgación de la Constitución Nacional vigente, en 1992, su existencia ha finalizado, ya que la norma suprema establece que el arbitraje no es obligatorio, sino optativo, según el artículo 97.

Antes de la promulgación de la actual carta magna, la no concurrencia de alguna de las partes ante la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje implicaba la declaración de ilegalidad de su accionar (huelga, paro, *lock-out*). En la práctica, sin embargo, y dado el carácter represivo del régimen dictatorial, la solución de los conflictos se daba en un ambiente de permanente amenaza, explícita o implícita, o directamente de represión a los intentos reivindicatorios de los trabajadores. Ello se traducía en curiosos informes como el de abril de 1973 del presidente de la República en el capítulo relativo al Ministerio de Justicia y Trabajo correspondiente al año 1972, en el que se señala que:

“Debido a la conciencia que ha creado este Organismo (se refiere a la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje), tanto los Obreros como los Patronos concurren a él, imbuidos de responsabilidad e interés para la solución de los problemas laborales, con plena confianza conciliatoria. En el año 1972 ha sido un año positivo de la Junta Permanente de Conciliación

y Arbitraje. No se han producido huelgas ni paros, demostrándose así que las relaciones Obrero-Patronales se han desenvuelto dentro de un clima de Paz y Comprensión. No debe olvidarse que lo expresado se ha debido, en gran parte al espíritu amplio y responsable de los miembros integrantes del Organismo, sin causar desde luego ninguna clase de perjuicios a las partes intervinientes” (Ministerio de Justicia y Trabajo, 1973).

Actualmente, en ausencia de la Junta Permanente, son los tribunales en lo laboral los que declaran la legalidad o ilegalidad de las huelgas, paros, etc.

La creciente complejidad social en el Paraguay, fenómeno concomitante con la creciente urbanización y el aumento de la economía de consumo, profundizaron fenómenos como el trabajo infantil. Las regulaciones sobre el trabajo infantil, como se señaló, fueron una preocupación de antigua data; sin embargo, sólo en la presidencia del General Higinio Morínigo se aprobó la primera norma en la materia. El Código del Trabajo aprobado en 1961 contiene, en su capítulo II, disposiciones que regulan el trabajo infantil y de mujeres. Sus disposiciones, sin embargo, fueron modificadas por el Código del Menor, promulgado por Ley 903 del 18 de diciembre de 1981, que también contiene regulaciones respecto del trabajo de menores (sea en relación de dependencia, sea trabajo independiente, sea en condición de aprendiz); regulaciones en cuya aplicación interviene, con carácter de órgano de vigilancia, administrativo y registral, la Dirección General de Protección de Menores, creada por el propio Código como organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo (Capítulo VI). Además, confiere a los jueces de menores la atribución de autorizar ciertas formas de trabajo a menores de entre 12 y 15 años.

Con respecto al Código del Trabajo de 1961, dice Cristaldo (entrevista personal, 2017) que:

“El Código de 1961 se caracterizaba por su excesivo reglamentarismo y su connotación autoritaria, mediante la intervención estatal en todas sus instituciones. Así, mientras por un lado se transcribían las disposiciones de los convenios de la OIT sobre libertad sindical y derecho de sindicación, se exige la previa autorización de la Autoridad Administrativa del Trabajo para el reconocimiento de la personería gremial y de sus respectivas comisiones directivas. Del mismo modo, mientras se destinaban 26 artículos para reglamentar el contrato colectivo, su vigencia en definitiva dependerá de la homologación y registro por parte de la Autoridad Administrativa del Trabajo. Lo mismo para la validez y vigencia del reglamento interno de trabajo celebrado en una empresa. Se reconocían los derechos de huelga y de paro, estableciéndose los requisitos de fondo y de forma para su ejercicio eficaz, mientras que en el Código Procesal del Trabajo promulgado por Ley Nº 742 del 31 de agosto de 1961, se establecía el mecanismo de “arbitraje obligatorio”, a cargo de la Junta Permanente de Conciliación y

Arbitraje, organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, como solución previa de los conflictos colectivos, lo que impedía en la práctica su realización. Además, se contemplaba la figura de la “huelga ilícita” en los siguientes casos: 1) cuando la mayoría de los huelguistas ejecutaran actos de violencia contra las personas y el derecho de propiedad; 2) en caso de conmoción interior o de ataque exterior, cuando los trabajadores pertenecieran a establecimientos o servicios necesarios a la defensa nacional; 3) cuando afecte servicios de carácter público (art. 358 CT). Se entendían por servicios públicos: los de telecomunicaciones y transportes; los de alumbrado y fuerza motriz; los de abastecimiento y expendio de artículos de primera necesidad; los de higiene y asistencia pública; los de salud y hospitales; los sanitarios; los de combustibles para el transporte, los de venta y suministro de medicamentos, y los bancarios (art. 360 CT). Si la autoridad competente declarase ilícita una huelga, sin entrar a estudiar el fondo del conflicto, dará por terminados los contratos de trabajo, quedando el empleador en libertad para celebrar nuevos contratos, sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles en que incurran los huelguistas (art. 359 CT).”

Coronel Prosman agrega que otro factor debilitante de la posibilidad de sindicalización era la facilidad para efectuar despidos por parte de los empresarios:

“El Movimiento Obrero criticaba que esta ley en la práctica mantenía, e incluso aumentaba, el ya acentuado raquitismo estructural de los sindicatos, y que no se podría hacer uso efectivo de las ofrecidas mejoras que se prometían, al carecer de garantías para la autonomía y sin capacidad de organización de base. Denunciaban que en definitiva llevaría a mayor dependencia, mayor presión, y lógicamente represión, estatal. Una de las críticas fuertes era la indemnización por despido, que en promedio en los demás países era de 1 salario por cada año de antigüedad, en el código se estipulaba: ¡1/2 salario por cada 3 años de antigüedad!, con este tipo de indemnizaciones, la patronal, ante el intento de formar sindicatos, solo pasaba a despedir a los trabajadores” (Coronel Prosman, 2014: 47).

Uno de los logros, recién acaecido en 1985, en virtud de la Ley 1.172 del 5 de diciembre, fue la estabilidad sindical. La ley estableció “la garantía de inamovilidad en el trabajo” otorgada a quienes ejercieran funciones sindicales, con lo que, en teoría, se aseguraba que la dirigencia sindical no pudiera ser despedida, trasladada ni suspendida, excepto por causas legales establecidas en el Código. Excepcionalmente, y solo por 60 días prorrogables,

también podían beneficiarse con la estabilidad quienes negociaran contratos colectivos en empresas en las que no existieran sindicatos.¹⁶

Roberto Céspedes ha señalado también, de manera crítica, el “círculo vicioso” entre la imposibilidad de ejercer el derecho a la huelga y la también imposibilidad de negociar institucionalmente los contratos colectivos, institucionalizadas por la legislación entonces vigente: “solo se obtiene contrato colectivo mediante huelga y la huelga sólo se puede hacer, legalmente, si se dispone de un contrato colectivo” (Céspedes, 2009: 40).

En paralelo a la construcción de una institucionalidad laboral con rostro moderno, transcurría lo que Andrew Nickson denomina “la fase de consolidación” del gobierno de Stroessner, entre 1954 y 1967 (Nickson, 2011: 299). Durante esta fase, el gobierno adoptó medidas de control de la inflación que implicaron ajustes costosos para el grueso de la población. Paul H. Lewis señala que las medidas de estabilización y control fueron desarrolladas en cuatro fases: 1) El crédito fue restringido, para mantener la estabilidad de la moneda; 2) El sistema de cambios, en el Banco Central, fue transformado para estimular las exportaciones; 3) El gobierno desarrolló un sistema de mejoramiento de la infraestructura que incluyó nuevas rutas, escuelas, facilidades portuarias, trabajos en infraestructura sanitaria, electrificación y así sucesivamente, para estimular la industria, el comercio y mejorar la calificación de la fuerza de trabajo. 4) Finalmente, fueron reducidos los impuestos a la exportación; y se adoptaron otras decisiones tributarias para aumentar los ingresos y financiar las inversiones públicas (Lewis, 1980: 152).

Como consecuencia de dichos ajustes se produjo, en aquellos primeros años, la resistencia de los gremios de trabajadores los cuales, como se vio, habían sido objeto de un sistemático debilitamiento por parte de los gobiernos precedentes cuando menos desde 1931. En 1958 se produjo una huelga general duramente reprimida, que trajo como consecuencia la imposición de un liderazgo sindical afín al gobierno en el seno de la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), de manera que cuando se produjeron las discusiones de Codificación del Trabajo, en 1961, no sólo la misma transcurrió en una Cámara de Representantes unipartidaria, sin oposición, sino que además la interlocución del sector de los trabajadores estaba completamente cooptada, debilitada y sometida por la fuerza.

El mismo gobierno parece no haberle prestado demasiado interés a este ejercicio de codificación, y en el mensaje de apertura del Congreso del año 1962, le dedica apenas unas líneas a este hecho, mientras abundan los párrafos destinados a las obras públicas de infraestructura.

16. Inicialmente, la inamovilidad de los dirigentes sindicales se había establecido por jurisprudencia del Departamento Nacional del Trabajo (Dictamen 43 del 22 de marzo de 1954) (Mersan, 1954: 61). Sin embargo, al no existir disposición legal alguna posterior, los despidos de, y/o persecuciones a, dirigentes de sindicatos, recrudescieron durante la dictadura de Stroessner.

De hecho, y al igual que en otros campos de la vida del país, toda la institucionalidad se hallaba permanentemente condicionada por las normas de represión política: las leyes 294 del 17 de octubre de 1955, “De Defensa de la Democracia” y 209 del 15 de setiembre de 1970, “De defensa de la paz pública y la libertad de las personas”, así como por la aplicación casi permanente, a lo largo de los 35 años del régimen, del estado de sitio.

Ambas leyes permitían un uso discrecional del poder de represión. La Ley 294 fue elaborada por un parlamento unipartidario; mientras que la Ley 209 lo fue por un parlamento compuesto, en mayoría del 66%, por miembros del partido de gobierno (tal como lo establecía la Ley Electoral vigente, que aplicó el sistema de lista incompleta). Estas normas se aplicaban en ámbitos en los que el gobierno pretendía acabar con toda forma de oposición, por ejemplo, en la educación; y, en el caso que nos ocupa, en el trabajo.

3.5. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1967

En 1967, se convocó a una Convención Nacional Constituyente, para sustituir el ordenamiento constitucional de 1940. La convocatoria se realizó en el marco de las restricciones a las libertades políticas establecidas por el gobierno de Stroessner.

La Constitución se refiere al Trabajo en el Capítulo V, Derechos, Garantías y Obligaciones; en los que se establecen los Derechos Individuales (artículos 48 al 80); los Derechos Sociales (artículos 81 al 93); Derechos Económicos (artículos 94 al 103); los Derechos de los Trabajadores (artículos 104 al 110); los Derechos Políticos (artículos 111 al 122) y las Obligaciones (artículos 123 al 127).

Al Trabajo se refiere, en los Derechos Individuales, en el artículo 55, relativo a la función pública. Se establece ‘la idoneidad’ como requisito fundamental para el acceso a la función pública y se prohíbe la huelga de funcionarios públicos, así como el abandono colectivo de cargos.

En el artículo 82, se establece el ‘bien de familia’, que incluye a los elementos necesarios para el trabajo, los que son inembargables; y en el artículo 88, se establece el ‘seguro social integral’.

Luego, aparece en el artículo 94, la promoción del desarrollo económico, que apunta a “crear nuevas fuentes de trabajo”. Establece, igualmente, en el artículo 102, el principio de “armónica y recíproca cooperación” entre el capital y el trabajo.

Ya en el título relativo a los derechos de los trabajadores, se establecen:

- La proscripción de las formas de explotación y servidumbre incompatibles con la dignidad humana;

- La duración de la jornada laboral; los descansos semanales obligatorios; vacaciones anuales pagas; las bases para la determinación del salario mínimo vital; la estabilidad laboral y la protección contra el paro forzoso; aspectos todos estos que deberán ser objeto de regulación legal.
- La protección de la mujer trabajadora y de la niñez;
- La existencia de mecanismos de inspección laboral;
- Los regímenes de seguridad social; asistencia social, jubilaciones y pensiones;
- La libertad de agremiación sin más requisitos que *“los establecidos por la ley para asegurar su organización y funcionamiento democráticos, y garantizar los derechos de sus miembros”*; y,
- El derecho a la huelga, *“por procedimientos democráticos y exclusivamente para la defensa de derechos gremiales”*.

Las disposiciones constitucionales consagraron lo que ya se había estipulado en el Código del Trabajo y en el Código Procesal del Trabajo de 1961. En lo sustancial, la aparición de estos principios, con rango constitucional, no afectó al sistema que se había establecido mediante el Código del Trabajo y el Código Procesal del Trabajo.

Hacia 1967 tampoco se había modificado en forma demasiado sustancial la estructura económica del Paraguay. Aun cuando habían aumentado las inversiones en infraestructura de rutas, especialmente, para mejorar la comunicación en el país; recién se produciría el salto económico clave con la decisión binacional, entre el Paraguay y el Brasil, de construir la represa de Itaipú; para lo cual se suscribió el tratado, en 1973. Antes, la economía siguió siendo eminentemente agropecuaria; y el apoyo económico principal al gobierno lo proporcionaban los gremios de dichos sectores. De hecho, se había producido un estancamiento en la exportación de bienes primarios como la madera, la yerba mate y el tanino, explica Nickson; y los ingresos provenían, entonces, fundamentalmente, de la cooperación financiera internacional y del programa de la Alianza para el Progreso (Nickson, 2011).

Dado que se trata de una obra respecto de la institucionalidad del trabajo, debe decirse que Itaipú supuso un ejercicio inédito no sólo de ingeniería, sino también de diseño de institucionalidad incluso para los trabajadores de la represa. Al crearse la Itaipú Binacional, empresa de envergadura sin precedentes en el país, fueron contratados más de 4.000 trabajadores. En el caso de Itaipú Binacional, las relaciones laborales se rigen por los Protocolos laborales 1 y 2. El Protocolo Adicional sobre relaciones de Trabajo y Seguridad Social, anexo al Tratado, es el conocido como Protocolo 1 y fue suscrito en 1974. En él se establece la aplicación de tres clases de normas: a) las territoriales, de cada uno de los países contratantes; b) las uniformes; y c) las más favorables al trabajador, consideradas

en conjunto. Los conflictos laborales se dirimen en el respectivo país, ya que el tratado reconoce dos jurisdicciones: Asunción y Brasilia, capitales respectivamente del Paraguay y del Brasil.

El Protocolo 2 rige los contratos civiles que contienen cláusulas laborales. En él se establecen las normas laborales que deben cumplir las empresas que desean ser contratistas de Itaipú Binacional. En el caso de la entidad binacional Yacuyretá, también rige el mismo esquema de derecho del trabajo.

Finalmente, mencionemos que durante este periodo se crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) (1971), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, en virtud de la Ley 253. Sus antecedentes se remontan a las ya mencionadas Escuelas de Oficios nacidas a fines del siglo XIX y principios del siglo XX; y a las Escuelas Técnicas Vocacionales aparecidas hacia 1931, que con el tiempo pasaron a depender de la estructura del Ministerio de Educación y Culto.

Los fines para los que fue creado es el SNPP son los siguientes: 1) La formación profesional gratuita para trabajadores semi calificados y no calificados, y el perfeccionamiento de los mismos, en los oficios de todos los sectores económicos del país; 2) La complementación de la formación profesional de los trabajadores, con una capacitación cultural; 3) La formación de instructores; y 4) La formación y perfeccionamiento de mandos intermedios. De acuerdo con la ley, el SNPP coordinaría sus acciones y cooperaría con el sistema educativo formal y los programas de alfabetización de adultos en todo el país.

En la norma original, el SNPP era dirigido por un Consejo de carácter tripartito, presidido por un director nombrado a propuesta del Ministerio de Justicia y Trabajo; y 6 integrantes designados por Decreto: 4 de ellos pertenecientes cada uno a los Ministerios de Educación y Culto; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería y la Secretaría Técnica de Planificación; un representante por el sector empresarial y uno por el sector obrero.

En 1987, se introdujeron modificaciones fundamentales en las atribuciones del SNPP. Sumados a los fines que se habían establecido en 1971, se agregaron atribuciones tales la capacidad de formular no sólo planes de formación profesional, sino también gerencial de todos los sectores económicos, y elevó su jerarquía al hacerlo partícipe de la política general del Gobierno. Igualmente, concedió atribuciones como la de autorizar la apertura y funcionamiento de instituciones privadas para la formación profesional de los trabajadores, lo que le dio carácter de órgano rector. Finalmente, se agregó un representante más del sector de los trabajadores al Consejo Directivo.

El SNPP se financiaba, originalmente, con el 1% del aporte obrero-patronal; porcentaje que fue modificado cuando en el año 2000 se creó el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

3.6. CONCLUSIONES

Durante el largo gobierno de Alfredo Stroessner se creó y consolidó una institucionalidad no democrática en materia del trabajo. A las críticas ya expresadas por Cristaldo, puede agregarse que, en torno al tema del trabajo, se articularon normas de represión de las libertades que hacían inviable cualquier intento de control ciudadano sobre la gestión de gobierno. Debido a este aspecto, por ejemplo, la Junta de Conciliación era, generalmente, la última instancia en materia de conflictos, ya que difícilmente sus decisiones serían contradichas por las partes. Incluso, dado el control del poder judicial por parte del poder ejecutivo, las decisiones judiciales difícilmente se ajustaban a derecho.

Por otra parte, el crecimiento del estado hizo que varias disposiciones, antes consagradas por Decreto, fueran delegadas en la autoridad del trabajo, la cual se expedía y se expedía mediante resoluciones lo que resulta en la flexibilización de la aplicación de determinados principios.

Notablemente, si bajo el gobierno de Stroessner no fueron ratificados en su mayoría los convenios de Derechos Humanos, sí lo fueron los de la Organización Internacional del Trabajo. De los 39 convenios ratificados por el Paraguay, 33 lo fueron luego de la aprobación del Código del Trabajo y el Código Procesal del Trabajo, durante el régimen stronista.

4. LA INSTITUCIONALIDAD DEL TRABAJO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO (1992 – 2013)

4.1. EL TRABAJO EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1992

La Convención Nacional Constituyente de 1992 no pretendió, simplemente, reformar la constitución de 1967, sino que implicó la elaboración de un orden constitucional completamente nuevo. La nueva Constitución implicó un nivel de consenso desconocido en la historia política del Paraguay, iniciándose así un proceso de recuperación del Estado Social de Derecho, el más prolongado de la historia paraguaya.

La Constitución descansa en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana frente al estado, reconocidos en los distintos instrumentos internacionales, y que son punto de partida del constitucionalismo moderno. El capítulo que aparece con la denominación de “Derechos, deberes y garantías”, hace referencia específica a los derechos humanos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, a las libertades y a la igualdad. Al referirse a los derechos de la familia, la salud, la educación, la cultura, los indígenas, el trabajo, la propiedad y la reforma agraria, ingresa en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales. Por último, al hablar del ambiente, la ecología y la calidad de vida, hace referencia concreta a esta nueva categoría de derechos humanos de la solidaridad y la paz.

Finaliza la primera parte con las garantías para la defensa de dichos derechos: el “habeas corpus”, el amparo, y la inconstitucionalidad, y la nueva figura del “habeas data”, que permite acceder a la información disponible sobre un ciudadano en las instituciones públicas y privadas, derecho vedado bajo el régimen dictatorial.

En la segunda parte, u orgánica, se asigna al Parlamento su función original de creador de normas jurídicas, sin delegación alguna, mediante una representación departamental más auténtica, y la creación de comisiones de investigación. Se mantiene el sistema presidencialista, aunque con deberes y responsabilidades concretas, eliminándose el Consejo de Estado, y recobrando el antiguo instituto del juicio político, intencionalmente olvidado en los dos últimos textos constitucionales anteriores, así como la imposibilidad de reelección presidencial, cualquiera sea la circunstancia. Descentraliza el poder, conservando el sistema unitario, pero con mayor apertura hacia las regiones, departamentos y municipios. Se otorga Al Poder Judicial la necesaria independencia institucional y económica para que actúe como elemento regulador de los problemas que toda democracia necesariamente genera, y en el campo internacional, se tiende hacia la

integración económica y política sobre bases democráticas, como germen de un futuro socioeconómico y geopolítico más trascendente para la República, pretendiendo, con todo ello, generar los contrapesos que permitan la consolidación de la democracia.

La Constitución recoge toda la temática laboral y sindical, destinando dos importantes capítulos: uno llamado “De los derechos laborales” (artículos 86 a 100), y el siguiente, “De la función pública” (artículos 101 a 106), sumando un total de 21 artículos relativos al tema específico de los trabajadores de los sectores público y privado.

En un momento económico y político, en el ámbito nacional y mundial, bastante difícil para la incorporación de nuevas conquistas laborales, la Constitución de 1992 ha recogido los principios fundamentales que orientan los derechos del trabajador en el ámbito colectivo, haciendo un amplio reconocimiento de la libertad sindical, la contratación colectiva, la concertación social, el derecho a la huelga, la solución de los conflictos a través de los mecanismos de soluciones conciliatorias, eliminándose el sistema del arbitraje obligatorio, que durante tantos años sirvió para que el régimen dictatorial impidiera la puesta en práctica de los principios rectores en materia de derecho colectivo del trabajo.

Siguiendo estos lineamientos, la Constitución vigente mantiene los principios relativos a la protección del trabajador y la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador (artículo 86), y la defensa de los mínimos imprescindibles reconocidos tradicionalmente por el derecho individual del trabajo; regula sobre materia de jornadas de trabajo y descansos, retribución del trabajo, estabilidad en el empleo y seguridad social (artículos 91, 92, 94 y 95).

Se ha experimentado también un importante avance en el campo de los funcionarios públicos, quienes a partir de la sanción de la Constitución gozan de los derechos laborales consignados en la misma, con lo que adquieren de inmediato los beneficios de la libertad sindical, la contratación colectiva y el derecho a la huelga, derechos que nunca habían gozado anteriormente (OIT, 1995: 38-40).

En el recuadro 1 se resumen las conclusiones del análisis exegético de la normativa de la Sección I “De los derechos laborales”, del Título II de la Constitución vigente.

Recuadro 1: Derechos laborales en la Constitución de 1993

- **Principios**

1. Reconoce a todos los habitantes, es decir, a todas las personas que existen en la República los derechos a un trabajo lícito; a la libre elección de trabajo; y a condiciones dignas y justas de trabajo (art. 86).
2. Adopta el principio protectorio o de protección del trabajo humano en todas sus formas, mediante la Ley (art. 86).

3. Establece la irrenunciabilidad por el trabajador de los derechos reconocidos por la Ley en su beneficio (art. 86).
4. No admite discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales (art. 88).
5. Reconoce que corresponde igual salario por igual trabajo (art. 92).
6. Reconoce el derecho de libertad sindical a todos los trabajadores públicos y privados y a los empleadores privados, sin necesidad de autorización previa, exceptuando a los miembros de la FFAA. y Policiales (art. 96).
7. Reconoce el derecho de negociación colectiva de las condiciones de trabajo (art. 97).
8. Favorece las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo (art. 97).
9. Establece el sistema de seguridad social obligatorio e integral para el trabajador dependiente y su familia (art. 95).
10. Reconoce los derechos de huelga en caso de conflicto de intereses para los trabajadores de los sectores públicos y privados, y de paro a los empleadores, respectivamente, excepto para los militares y policías (art. 98).

- **Instituciones**

Otorga jerarquía constitucional a las siguientes Instituciones del Derecho Laboral:

1. Protección especial de la mujer trabajadora embarazada, mediante descansos obligatorios y prohibición de despido (art. 89).
2. Protección prioritaria del menor trabajador (art. 90)
3. Protección especial del trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales (art. 88).
4. Jornada ordinaria máxima de trabajo diurno de 8 horas diarias y de 48 horas semanales (art. 91).
5. Descansos y vacaciones anuales remuneradas (art. 91).
6. Remuneración que asegure al trabajador y su familia una existencia libre y digna (art. 92).
7. Salario vital mínimo y móvil (art. 92).
8. Aguinaldo anual (art. 92).
9. Bonificación familiar (art. 92).

10. Recargos de salarios por trabajos insalubres o riesgosos; por trabajo extraordinario, por trabajo nocturno, y en día feriado (art. 92).
11. La estabilidad del trabajador en el empleo (art. 94).
12. Indemnización en caso de despido injustificado (art. 94).
13. Régimen interno democrático de las asociaciones sindicales de trabajadores y de empleadores, y la elección directa de sus dirigentes mediante escrutinio público y fiscalizado y el sistema de representación proporcional (arts. 96 y 119).
14. Regulación legal de los derechos de huelga y de paro, de modo que su ejercicio no afecte servicios públicos imprescindibles para la comunidad (art. 98).

- **Garantías**

La Constitución garantiza:

1. El reconocimiento legislativo de las instituciones laborales protectoras de las condiciones de empleo previstas en la Ley Fundamental.
2. Un régimen de estímulo a las empresas que incentivan con beneficios adicionales a sus trabajadores (art. 93).
3. La estabilidad del trabajador en el empleo dentro de los límites que la Ley establezca (art. 94).
4. Un sistema público de previsión social obligatorio e integral para el trabajador dependiente y su familia, extensible a todos los sectores de la población. (art. 95).
5. La supervisión estatal de los servicios del sistema de seguridad social, sean ellos públicos, privados o mixtos (art. 95).
6. Que los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio (art. 95).
7. La libertad sindical, la organización y funcionamiento democrático de las asociaciones sindicales, y la estabilidad del dirigente sindical (art. 96).
8. Los derechos procesales de

- **Políticas**

El estado promoverá políticas:

1. De pleno empleo (art. 87).

2. De formación profesional de recursos humanos (art. 87).
3. De preferencia al trabajador nacional (en el sector público) (art. 87).
4. De concertación social (art. 97).

Fuente: OIT, 1995.

4.2. EL CÓDIGO LABORAL Y LAS INSTITUCIONES BASADAS EN EL DIÁLOGO SOCIAL

Luego de la adopción de la nueva constitución paraguaya sancionada y promulgada el 20 de junio de 1992, el Congreso de la República introdujo algunas modificaciones al contenido normativo del Código de Trabajo, aunque manteniendo intacta su estructura y la distribución original de su normativa, que de 400 artículos pasó a 413 artículos. En puridad, no se trata de un nuevo código laboral, aunque formalmente se derogó la Ley N° 729/61, pues solo se introdujeron alteraciones en 66 artículos, en general mejorando las condiciones laborales en materia de derecho colectivo, aunque en algunos pocos casos puntuales ampliando beneficios, y, en otros, desregulando en materia de derecho individual del trabajo.

El nuevo código laboral fue promulgado por Ley N° 213 del 30 de octubre de 1993, que rige con las modificaciones y ampliaciones introducidas posteriormente por la Ley N° 496, promulgada el 22 de agosto de 1995.

Como ya se señaló, el ordenamiento constitucional de 1992 revistió al arbitraje de un carácter optativo, con lo cual, *de facto*, desapareció del ámbito laboral la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje. Puede decirse, entonces, que se inicia la tradición del diálogo social para la resolución de conflictos en el Paraguay. Inicialmente, como señala Céspedes (2000), el diálogo social se constituía en la respuesta de los gobiernos a crisis sociales (generalmente amenazas de huelga general) que trataban problemas complejos y profundos, de gran magnitud (aumentos salariales, reforma agraria, empleos). Las negociaciones colectivas también pasaron a formar parte de las estrategias más generales de diálogo social.

Por decreto N° 8421 del 22 de enero de 1991 se crea y reglamentan las funciones de la Subsecretaría de Estado del Trabajo y Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo; órgano posteriormente denominado Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social. La creación del Viceministerio fue pensada como un paso previo a la creación de un Ministerio de Trabajo.

En la década de 1990 también se realizaron varios intentos de institucionalización del diálogo social en ámbitos fundamentales del trabajo. Así, en 1996, se creó, por Decreto 13.033, la Comisión Intersectorial para el estudio y consideración de los reglamentos planteados por las centrales nacionales de trabajadores; en 1998, a través del Decreto 20.829 se creó el Consejo Nacional Tripartito de Política Laboral. Ese mismo año, se creó la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato (CTIO) para promover la igualdad de participación de la mujer en el trabajo. En 1999 se realizó el intento de instalar el Consejo Tripartito de Diálogo Social, el Comité Asesor de Trabajo Infantil, la Comisión Nacional Tripartita de Normas Internacionales; y en el 2000, la Comisión Tripartita de Empleo. Estas mesas dejaron de funcionar en el periodo 2003 – 2008 (Lachi, 2011).

Luego, fueron integradas las mesas de Generación de Empleo Juvenil, en el 2008; y ese mismo año se instaló la Junta Consultiva de Inspección de Trabajo, Transporte, Higiene y Seguridad. En mayo del 2009 se abrió la Mesa de Diálogo Social Interinstitucional para el análisis de la Ley 1626/2000, de la Función Pública; y una mesa para el estudio y revisión del marco normativo del Sistema de Transporte del Servicio Público, así como una Mesa Permanente Tripartita *ad honorem* para la atención de problemas y conflictos laborales (Lachi, 2011).

En el 2009 fueron reactivadas la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI); la CTIO; y fue constituida también la Mesa de Derechos Fundamentales y Erradicación del Trabajo Forzoso (Lachi, 2011).

Algunas instancias de diálogo social funcionaron sin interrupciones: el Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CONASAM) es una de ellas. El CONASAM es un espacio tripartito en el que se emiten las recomendaciones tendientes al alza o mantenimiento del salario mínimo; y la ley establece el marco en el que se produce el diálogo.

De las instancias reactivadas después de un período de inactividad, detengámonos en la CONAETI y la CTIO. La CONAETI fue creada por Decreto 18.835 del 30 de setiembre de 2002 e integra a representantes estatales, empresariales, obreros y a organismos internacionales como la UNICEF y la OIT. Es un espacio consultivo y propositivo, pero no resolutivo.

Con respecto a la CTIO, la misma forma parte de un proceso que nació y se consolidó simultáneamente en la región, de establecimiento de espacios para la equidad de género en el mundo del trabajo. Se constituyen en referentes en dicha materia, dado que han logrado instalar varios temas relativos a la participación de la mujer en el mundo del trabajo, en las agendas de los estados; e igualmente han promovido la discusión social respecto de los convenios propuestos por la OIT.

Estos dos ámbitos carecen de una normativa previa sobre el diálogo social: sus procedimientos han sido establecidos *ad hoc* por los propios integrantes de ambos espacios.

Con respecto a los dos ámbitos: niñez trabajadora y mujer trabajadora, los indicadores del Paraguay registran variaciones, aunque insuficientes. Persisten situaciones estructurales históricas como la inequidad en los salarios y la desprotección relativa de la mujer empleada doméstica. También se registra, a pesar de los avances bastante significativos, un número muy alto de niñez trabajando en la vía pública; subsiste el fenómeno del *criadazgo* y sus abusos, a pesar de las campañas realizadas en tal sentido; y ambos sectores de población –mujer y niñez-- son las víctimas principales de la trata de personas con fines de explotación laboral o sexual.

Otra experiencia de diálogo social relevante fue la de la Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil, que logró la aprobación, por Decreto Presidencial N° 4951/2013, de la Política Nacional de Empleo Juvenil para el periodo 2011 – 2020.

Finalmente, con criterio de diálogo social e integración por varios sectores, también se constituyó el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) el 26 de diciembre del 2000, por Ley 1.652/2000. El organismo fue concebido con criterio rector de las políticas nacionales de formación y capacitación laboral. Lo integran: El Estado; el Órgano Rector; el Secretario Técnico; los gobiernos departamentales y las municipalidades; las instituciones nacionales y extranjeras, públicas y privadas, que realizan acciones de formación y capacitación laboral en el país; y los beneficiarios.

Tras la creación del SINAFOCAL, este pasó a absorber el 1% del aporte obrero-patronal inicialmente destinado al SNPP. Finalmente, un Decreto del Poder Ejecutivo, determinó que, de dicho 1%, el 30% se utilice para el SINAFOCAL y el 70% restante, para el SNPP.

Debe señalarse que sólo recientemente se han establecido mesas de diálogo entre las instituciones públicas vinculadas a la formación y la capacitación laboral, para intentar resolver cuestiones derivadas de la superposición de atribuciones legales, por ejemplo, entre el SINAFOCAL y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) respecto de quién ejerce la rectoría en la materia ya que tanto la Ley 1.652/2000 como al Ley General de Educación la asignan a las respectivas instancias por ellas creadas.

El crecimiento del diálogo como estrategia también ha hecho posible visibilizar la problemática laboral de sectores anteriormente excluidos, como las personas con discapacidad. En este sentido, como resultado de una Mesa Interinstitucional en el que han participado organizaciones que agrupan y representan a personas con discapacidad junto a instituciones públicas y privadas, y gremios empresariales y sindicales de trabajadores, se ha promulgado la Ley 2479/2004, que otorga estímulos fiscales a la inserción laboral de personas con discapacidad en empresas privadas; y la Ley 3585/2005, que establece la obligatoriedad de la incorporación de un porcentaje de personas con discapacidad a las instituciones públicas.

Igualmente, ha sido una mesa interinstitucional la que ha propiciado la sanción de la Ley 3.940/2009 que protege los derechos de las personas que viven y conviven con el VIH y el SIDA; así como la emisión de la Resolución 730/2009 que prohíbe las pruebas compulsivas de VIH y SIDA para el reclutamiento, la promoción y el despido de trabajadores y trabajadoras.

4.3. LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

En el año 2013 se creó el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), independizándolo del Ministerio de Justicia y Trabajo; y elevando así la jerarquía de las decisiones en estos tres ámbitos de su competencia.

La creación, por medio de la Ley 5115/2013, tuvo lugar tras un proceso del que formaron parte el propio Estado, los gremios de trabajadores, las asociaciones empresariales e incluso la Asociación de Abogados Laboralistas del Paraguay; con la cooperación de la Organización Internacional del Trabajo. Hasta la creación del MTESS, el Paraguay era el único país de la región, y uno de los últimos del mundo, que carecía de un ministerio técnico especializado e independiente en materia del trabajo.¹⁷

Sus objetivos principales son:

- a. Velar por la protección de los trabajadores y las trabajadoras en sus distintas dimensiones, garantizando el respeto de sus derechos, especialmente de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.
- b. Cumplir y hacer cumplir la legislación nacional, los contratos colectivos, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, y vigilar su aplicación y cumplimiento.
- c. Fomentar las relaciones laborales basadas en el diálogo y la cooperación entre los actores y en sus distintos niveles.
- d. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materias socio-laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral y del mercado de trabajo,

17. Paradójicamente, posteriormente Argentina y Brasil fusionaron sus Ministerios de Trabajo de larga data con otros Ministerios. Por lo tanto, Brasil ya no dispone de un Ministerio especializado en materia laboral, mientras que Argentina volvió a crear el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en diciembre 2019

diálogo social, en los conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.

El Ministerio cuenta con dos viceministerios: el de Trabajo, que actúa como Autoridad Administrativa del Trabajo; y el de Empleo y Seguridad Social. La jerarquía, funciones y relaciones entre los Viceministerios y direcciones que forman parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, incluyendo al SNPP y al SINAFOCAL, se encuentran en el Decreto 2346/2014, por el que se establece la Carta Orgánica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

4.4. PANORAMA INSTITUCIONAL DE LA PREVISIÓN SOCIAL

Ya nos hemos referido a la creación del Instituto de Previsión Social, cuya población objetivo, inicialmente, fue la población asalariada y sus familias. Con el transcurso del tiempo, se han ido desarrollando modalidades relativas a las pensiones y/o jubilaciones de trabajadores independientes, para mitigar los riesgos de la informalidad laboral.

Sin embargo, una característica del sistema de pensiones y jubilaciones en el Paraguay es que adolece de la carencia de una ley marco en la que se encuadren las funciones y atribuciones de las distintas cajas previsionales del país. Resumimos, a continuación, el marco normativo histórico y el vigente.

Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios. En virtud de la ley N° 641, promulgada en fecha 31 de julio de 1924, se creó dicha caja en beneficio de los empleados y obreros permanentes de los ferrocarriles establecidos o que se establezcan en el país, siempre que estén librados al servicio público. Dicha ley fue sustituida por la que lleva el N° 842, del 26 de agosto de 1926, y ésta fue modificada por la Ley N° 1.076, del 27 de agosto de 1929.

El fondo de la Caja estaba integrado por aportes de los beneficiarios y de la empresa. Concede los siguientes beneficios: a) jubilación ordinaria de sueldo íntegro, al empleado u obrero que tuviere veinticinco años de servicios como mínimo y cincuenta años de edad; b) jubilación por invalidez, al empleado u obrero, cualquiera sea el tiempo de servicio prestado, que se incapacite en forma permanente y por causa imputable al servicio, en esta proporción: setenta por ciento a los que tengan más de diez años de servicios, y cincuenta por ciento a los de menor tiempo; e) jubilación por retiro voluntario, al empleado u obrero que cuente diez años de servicios y cincuenta años de edad, equivalente al veinte por ciento de la jubilación ordinaria.

En los mismos casos en que con arreglo a la ley, haya derecho a gozar de jubilación y ocurra el fallecimiento del empleado u obrero, tendrán derecho a pedir pensión, la viuda, el viudo inválido, los hijos o, a falta de ellos, los padres del causante. El derecho de gozar de la pensión, entre las personas mencionadas, corresponderá desde el día del fallecimiento del causante. Se otorgará la pensión en el orden y en la proporción que dispone el Código Civil respecto del derecho a la herencia. El importe de la pensión equivale al cincuenta por ciento del total de la jubilación que percibía o a la que tendría derecho el difunto.

Seguros sociales obligatorios. El Decreto – Ley N° 17.071, promulgado en fecha 18 de febrero de 1943, señala la organización inicial del seguro social paraguayo como un servicio público. A instancia del Gobierno Paraguayo, el régimen establecido por dicho Decreto- ley, fue estudiado por el consejero actuarial de la Organización Internacional del Trabajo, Dr. Emilio Schoenbaum, desde los puntos de vista legislativo y actuarial. Las sugerencias del nombrado experto fueron adoptadas por el Gobierno nacional en virtud del Decreto – ley N° 955, de fecha 25 de octubre de 1943, el cual modificó parcialmente la legislación originaria. Así quedó establecido el seguro obligatorio de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, para toda persona que preste servicios o ejecute una obra en virtud de un contrato de trabajo verbal o escrito. Las cuotas y beneficios eran calculados sobre los salarios ganados por el asegurado hasta la suma de doscientos guaraníes mensuales [Acosta, 1944, p.46].

Para dirigir y fiscalizar la aplicación de las leyes y reglamentos del seguro social, fue creado un organismo autónomo y autárquico con personería jurídica, nominado Instituto de Previsión Social, e integrado con representantes del Estado, de los asegurados y de los empleadores.

El régimen del seguro social resumido fue modificado por el Decreto – Ley N° 1860, del 1° de diciembre de 1950, que entró a regir desde el 1° de enero de 1951. Este Decreto – ley aprobado por la Ley N° 375 del 27/07/1956 amplió y modernizó el sistema legislativo del seguro social paraguayo en su doble función preventiva y reparativa. Numerosas leyes posteriores introdujeron modificaciones importantes en su estructura y funcionamiento.

Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios. Fue organizada por la Ley N° 105, de fecha 27 de agosto de 1951 y sus modificaciones, en virtud de las leyes siguientes: N° 140, del año 1952; N° 230, del año 1954, y N° 280, del año 1955. Fue sustituida en el año 1986 por la Ley N° 1232, la que a su vez fue sustituida por la Ley N° 73/91 y por la Ley N° 1851/2001. Son beneficiarios de la institución referida: 1°) los empleados administrativos y asesores con funciones permanentes en los bancos oficiales y particulares, nacionales o extranjeros, siempre que sean mayores de dieciocho años de edad y presten servicios mediante el pago de una remuneración, cualquiera que sea su forma; 2°) los empleados de la Caja en idénticas condiciones que los primeros; 3°) los jubilados y pensionados en virtud de la ley especial, y 4°) los ex-empleados bancarios conforme a lo dispuesto por la misma.

Las jubilaciones que la Caja concede son de cuatro clases: ordinaria, por invalidez, exoneración y retiro voluntario.

Otras leyes en esta materia son:

- Ley de Jubilaciones y Pensiones del 24/VII/1902, para los funcionarios y empleados públicos, remplazada por la legislación posterior.
- Ley N° 537 del 20/IX/1958 que declara obligatoria la inclusión dentro del régimen del seguro social del IPS a todos los maestros y catedráticos del magisterio privado y normal de la República; legislación ya actualizada.
- Ley N° 1174/1966 que ratifica el Convenio N° 124 de la OIT relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos en las minas.
- Ley N° 71/1968 que crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad, y sus posteriores ampliaciones y modificaciones.
- Ley N° 427 del 19/XII/1973 que modifica y amplía leyes sobre seguro social a cargo del IPS.
- Ley N° 430 del 27/XII/1973 que establece el beneficio de Jubilación y Pensiones complementarias para asegurados del IPS.
- Ley N° 748/78 por la cual se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Municipalidad de Asunción.
- Ley N° 842 del 19/XII/1998 que crea el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo, modificado por Ley N° 8/92.
- Ley N° 1361/1988 que crea la Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú Binacional.
- Ley N° 98 del 31/XII/1992 que establece el régimen unificado de jubilaciones y pensiones y modifica las disposiciones del Decreto – Ley N° 186/50, aprobado por Ley N° 375/1956 y las leyes complementarias N° 537/1958; 430/73 y 1286/87.
- Ley 1579/2000, que Crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal del Poder Judicial, de la Justicia Electoral y del Ministerio Público.
- Ley N° 2345/2003 sobre “Reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal”.

- Ley 4199 del 13 de diciembre de 2010, “Que establece el seguro social para músicos, autores, compositores y cultores del arte en general sin relación de dependencia”, y el Decreto que la reglamenta, el 9606/2012.

4.5. CONCLUSIONES: EL DESAFÍO DE LA DISPERSIÓN Y LA SUPERPOSICIÓN INSTITUCIONAL

A pesar de los logros recientes en materia de fortalecimiento de la institucionalidad laboral y la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que apunta a lograr mayores niveles de coordinación en la tarea de tutela de los derechos de los trabajadores, el marco normativo del trabajo en general (y, por lo tanto, la institucionalidad) todavía registra altos niveles de dispersión y de falta de coordinación. Se ha mencionado ya el caso de la formación y capacitación laboral: en este caso, la dispersión y superposición de normas se intenta resolver mediante diálogos interinstitucionales amplios y tripartitos, en el marco de las mesas de diálogo. Para que dicha labor sea efectiva y sostenible en el tiempo, la mesa deberá evolucionar hacia propuestas relacionadas, precisamente con el marco normativo, evitando así los riesgos de que los cambios de opinión se reflejen en una institucionalidad inestable, débil y propiciadora de conflictos.

Otro campo en el que se nota la dispersión de normas y la multiplicidad de instituciones, es el de la Seguridad e Higiene en el Trabajo. Según María Teresa Saldívar González,

“el cuerpo normativo referido a la seguridad y la salud en el trabajo se encuentra diseminado en varias instituciones e incluso con superposición de funciones, en muchos casos, como ser: el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) para los productos químicos utilizados en la agricultura; en el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) lo relacionado a combustibles, y dependiente de dicha cartera ministerial, las normas técnicas en el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN); en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones lo relacionado a transporte de mercancías peligrosas (...)”. (Saldívar González, 2014: XIII).

La autora menciona la atribución rectora que le compete al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como órgano de aplicación del Decreto N° 14.390/1992, que reglamenta la Seguridad, Higiene y Medicina en el Trabajo

También existen superposiciones en lo relativo a la función pública, la cual se rige por la Ley 1626/2000, una ley que establece un régimen de trabajo, previsión social, pensiones y jubilaciones diferente para los funcionarios públicos; y crea la instancia que regula dicho

aspecto, la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, funciones como el registro y autorización para el funcionamiento de sindicatos; y la conciliación y arbitraje, siguen en el marco de las funciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En lo relativo a la niñez, cumplen funciones registrales y de promoción las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENI), creadas en virtud del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia. Específicamente, deben registrar a la niñez, así como a los y las adolescentes que realizan actividades económicas (artículo 50, inciso e); coordinar con las entidades de formación profesional programas de capacitación de los adolescentes trabajadores (inciso g); y proveer de servicios de salas maternas, guarderías y jardines de infantes para la atención de niños cuyo padre o madre trabajen fuera del hogar (inciso h).

El título II del Código sustituye, amplía y complementa las disposiciones del Código del Trabajo de 1993 en lo atinente a la protección de los adolescentes trabajadores, sean trabajadores dependientes, cuentapropistas o trabajadores familiares no remunerados. Las CODENI tienen la obligación de registrar a los y las adolescentes que trabajen, y de comunicar la situación a las autoridades regionales del trabajo.

Como se puede apreciar, desde la caída del régimen dictatorial de Alfredo Stroessner, se han hecho esfuerzos por institucionalizar el diálogo social y hacer más eficaces los mecanismos de protección de trabajadores y trabajadoras, adecuando el marco institucional a la cada vez más compleja realidad de promoción y protección de los derechos humanos y las necesidades del desarrollo.

Se ha pasado de una institucionalidad débil (en la época liberal) a una institucionalidad autoritaria (entre 1940 y 1989), tras la cual se intenta construir una institucionalidad del trabajo que sea democrática, incluyente y participativa, desde la perspectiva de la Constitución Nacional promulgada en 1992.

Igualmente, la legislación del trabajo se ha visto influida por otros cambios legislativos superlativos, que guardan relación también con la ampliación de derechos. Así, el nuevo Código Civil, que finalmente cambió la condición jurídica de la mujer, eliminando buena parte de las barreras a la autonomía contenidas en la legislación previa; el Código de la Niñez y la Adolescencia, que estableció nuevos principios regulatorios acerca del trabajo infantil; leyes que rigen determinadas profesiones (como el nuevo Estatuto Docente y otras normas profesionales), forman parte de esta nueva institucionalidad que busca afrontar los desafíos históricos que implican la pobreza, la desigualdad y la necesidad de construir una democracia amplia, participativa e incluyente.

BIBLIOGRAFÍA

- ABENTE Brun, Diego. 2014. *El regimen Stronista: naturaleza, sustento y longevidad*. Asunción, El Lector.
- ACOSTA, Cesar. 1944. Social legislation in Paraguay, en: *International Labour Review* Vol. 50, no. 1, pp.40-46.
- ASHWELL, Washington. 1989-2013. *Historia económica del Paraguay*. 2 tomos. Asunción, e/a.
- BÁEZ, Cecilio. 1927. “El Derecho Obrero”, en *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*. N° 1. Asunción, Imprenta Nacional.
- BARRET, Rafael. 1978. *El dolor paraguayo*. Bogotá, Biblioteca Ayacucho.
- BRONSTEIN, Arturo. 1998. *Pasado y Presente de la Legislación laboral en América Latina*. San José de Costa Rica, Equipo Técnico Multidisciplinario – Organización Internacional del Trabajo (OIT). En línea en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/papers/pasado.htm>
- CARONI, Carlos A. 1954. *Derecho del Trabajo (Estudio de su desarrollo en el Paraguay)*. Asunción, Editorial 14 de Mayo.
- CÉSPEDES, Roberto. 2000. *Negociación colectiva, Diálogo Social y participación en la formación profesional en Paraguay*. Montevideo, Oficina Internacional del Trabajo – CINTERFOR.
- CÉSPEDES, Roberto. 2009. Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992) Asunción, Germinal y Arandurâ.
- CHARTRAIN, Francois. 2013. *La Iglesia y los partidos en la vida política del Paraguay desde la Independencia*. Asunción, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica (CEADUC).
- CÓRDOVA, Efrén. 1976. “Régimen laboral de obras fronterizas. El caso de Itaipú”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 93, núm. 3.
- CORONEL PROSMAN. 2014. Jorge. *El movimiento obrero*. Asunción, El Lector.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. 2003. *Digesto Normativo sobre Pueblos Indígenas en el Paraguay 1811 – 2003*. Publicado con auspicios del International Work Group for Indian Affairs (IWGIA) y la organización civil. Tierra Viva. Asunción.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. 2015. *Derecho laboral. Apartes doctrinarios. Tomo I*. Asunción, Corte Suprema de Justicia.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. 2015. *Derecho laboral. Tomo II. Vol. I. Convenciones de la OIT*. Asunción, Corte Suprema de Justicia.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. 2017. *Derecho laboral. Tomo II. Vol. II. Constituciones, Instrumentos internacionales, Códigos, Leyes y Decretos*. Asunción, Corte Suprema de Justicia.

DUARTE, Ciríaco. 1987. *El Sindicalismo Libre en el Paraguay*. Asunción, RP ediciones.

Revista de la Escuela de Comercio. Asunción. Año 1917.

FEDERACIÓN OBRERA REGIONAL DEL PARAGUAY. 1989. *El Despertar*. Edición facsimilar. Asunción, Centro de Documentación y Estudios – RP Ediciones.

FRESCURA Y CANDIA, Luis P. 1940. *Curso de Legislación del Trabajo*. Asunción, La Colmena.

FRESCURA Y CANDIA, Luis P. 1967. *Derecho Paraguayo del Trabajo*. estudio de doctrina y legislación. Tomo I. Asunción, e/a.

GAONA, Francisco. 1987. *Introducción a la Historia Gremial y Social del Paraguay*. Asunción, Centro de Documentación y Estudios – RP Ediciones.

GÓMEZ FLORENTÍN, Carlos. 2011. *Higinio Morínigo*. Asunción, El Lector

HERKEN KRAUER, Juan Carlos. 1984. *El Paraguay Rural 1869 – 1913. Contribuciones a la historia económica regional del Plata*. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción.

HERKEN KRAUER, Juan Carlos. 1989. *La política económica durante la Era Liberal*. Asunción, Archivo del Liberalismo.

KLEINPENNING, Jan. 2014. *Paraguay Rural 1870–1963. Una geografía de progreso, el pillaje y la pobreza*. Asunción, Tiempo de Historia.

LACHI, Marcello. 2011. *Condicionantes político-institucionales del trabajo decente en el Paraguay*. Asunción. Germinal.

LEWIS, Paul H. 1980. *Paraguay under Stroessner*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

- MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO. 1973. Informe correspondiente al año 1972. Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia de la República. Asunción.
- MORÍNIGO, Higinio. 1941. *Plan trienal: programa de gobierno del presidente Morínigo, diciembre 24 de 1940*. Asunción, Imprenta Nacional.
- MERSÁN, Carlos (director). 1954. *Manual de Legislación y Jurisprudencia del Trabajo*. Asunción, Editorial Arte.
- MOLINS, Jaime W. 1916. *Paraguay. Crónicas Americanas*. Buenos Aires. Océana.
- NICKSON, Andrew. 2011. “El régimen de Stroessner. 1954 – 1989”, en TELESCA, Ignacio (coordinador). *Historia del Paraguay*. Asunción, MEC.
- OIT. 1936. Conferencia del trabajo de los estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Santiago (Chile), 2-14 Enero de 1936, Actas de las Sesiones [Ginebra].
- OIT. 1959. Informe al Gobierno de Paraguay sobre el proyecto de Código Laboral. OIT/TAP/Paraguay/R.4, Ginebra.
- OIT. 1995. Informe Relasur. *Las relaciones laborales en el Cono Sur: Estudio comparado*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OSSENBACH SAUTER, Gabriela. 1993. “Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)”, en *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 1. En línea en: <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie01a04.htm>, consultado el 20 de agosto de 2017.
- PAIVA, Félix. 1926. *Estudio de la Constitución del Paraguay: conferencias dadas en la clase de derecho constitucional*. Asunción, Imprenta Nacional.
- PALACIOS, Alfredo. 1920. *El nuevo derecho*. Buenos Aires, J. Lajouane.
- RAINE, Philip. 1956. *Paraguay*. New Brunswick, Scarecrow Press.
- Registro Oficial. 1871. Imprenta Nacional. Asunción.
- Revista Municipal. 1918. Asunción.
- REYNAUD, Emmanuel. 2017. The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective. Geneva, ILO. En línea en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_557250.pdf
- RIVAROLA, Domingo y G. Heisecke. 1970. *Población, urbanización y recursos humanos en Paraguay*, Asunción, CPES.

RIVAROLA, Milda. 1994. *Vagos, Pobres y Soldados*. Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

RIVAROLA, Milda. 1993. *Obreros, Utopías y Revoluciones. La formación de las clases trabajadoras en el Paraguay liberal 1870 – 1931*. Asunción, CDE.

SALDÍVAR GONZÁLEZ, María Teresa [compiladora]. 2014. *Marco normativo del Derecho Laboral sobre la Seguridad y la Salud en el Trabajo – II tomos*. Asunción, Arandura.

SÁNCHEZ, Luis Alberto. 1949. *Reportaje al Paraguay*. Asunción, Guaranía.

TORRES KIMSER, José Raúl. 2005. “La jurisdicción laboral en el MERCOSUR”, en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Asunción, pp. 57-64.

URCUYO, Constantino. 2010. *Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática. Una visión desde el contexto centroamericano*. San José, AECID – FLACSO.

VILLASMIL PRIETO, Humberto. 2015. “Pasado y presente del derecho laboral latinoamericano y las vicisitudes de la relación de trabajo (primera parte)”. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, N° 21, pp. 203-228.

Warren, Gaylord Harris. 1978. *Paraguay and the triple alliance: the postwar decade, 1869 – 1878*. Austin, Institute of Latin American Studies.

Warren, Gaylord Harris. 1985. *Rebirth of the Paraguayan Republic: the first Colorado era, 1878 – 1904*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Entrevista personal a Jorge Darío Cristaldo Montaner, especialista en Derecho Laboral (2017).

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina
Tel: +56-2 2580-5500 – email: santiago@ilo.org – www.ilo.org/santiago
Santiago de Chile