

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

# LA RELACIÓN ESTADO-SINDICATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN PARAGUAY

La lógica del intercambio político

**Charles Quevedo**  
Diciembre 2020



Las relaciones entre sindicalismo del sector público y Estado en el Paraguay, se caracterizan por la tensión que crea la coexistencia de intereses del Estado como empleador, por una parte, y, del Estado como poder público, por otra.



Esa tensión da lugar a una dinámica entre sindicalismo y Estado que se puede caracterizar como intercambio político.



El caso de la resistencia sindical ante el proyecto de reforma del Estado promovido por el gobierno, en el contexto de la crisis sanitaria actual, muestra esa dinámica.

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

# LA RELACIÓN ESTADO-SINDICATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN PARAGUAY

El presente trabajo forma parte del proyecto “Sindicalismo en Debate” promovido por la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Centro Interdisciplinario de Investigación Social (CIIS), que tiene como objetivo principal contribuir a la reflexión y el conocimiento sobre el campo sindical en el Paraguay, a través de la promoción del desarrollo de investigaciones, análisis y debates sobre los desafíos del sindicalismo paraguayo en la actualidad. Con este fin, fue llevada adelante la producción de una serie de estudios que buscan componer un diagnóstico amplio sobre la situación del campo sindical en la actualidad, para así contribuir al debate y la discusión en el seno del sindicalismo paraguayo.

Además del presente trabajo, forman parte de esta serie: “Las Organizaciones Sindicales en Paraguay” de Ignacio González Bozzolasco, “Sindicalismo Paraguayo y Participación de Mujeres” de Raquel Rojas Scheffer y Paola Ferraro y “Los cambios en el mercado de trabajo y los desafíos en el campo sindical bajo las nuevas formas de empleo” de Fernando Ovando.

En cooperación con



# Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	2
<b>2. ORÍGENES DEL SINDICALISMO DEL SECTOR PÚBLICO</b>	3
Contexto político .....	3
El surgimiento del sindicalismo del sector público .....	3
El sindicalismo del sector público en la actualidad .....	5
<b>3. PANDEMIA Y MODIFICACIÓN DE LA LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA</b>	6
Reforma del Estado y anteproyecto de ley de la Función Pública....	6
La estrategia sindical .....	7
La lógica del intercambio político .....	9
<b>4. ALGUNOS APUNTES FINALES PARA LA DISCUSIÓN</b>	12
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	13
<b>OTRAS FUENTES</b>	14

## 1

# INTRODUCCIÓN

Los sindicatos del sector público se encuentran entre los actores colectivos más organizados del ambiente institucional del Paraguay. Sus estrategias y acciones han tenido una influencia importante en las políticas públicas -ya sea bloqueando iniciativas provenientes del Estado (por ej. reformas) o moldeando otras (por ej. las políticas salariales)- durante todo el período que se inicia con la caída del régimen autoritario del general Stroessner y se desarrolla hasta la actualidad. Pese a ello, se han hecho muy pocos estudios sobre los vínculos entre el sindicalismo y la política en el sector público (Céspedes 1993; Livieres 1994).

La relación entre el Estado como empleador y los sindicatos en el sector público es de una naturaleza muy distinta a la que tiene lugar entre la patronal y los sindicatos en el sector privado (Duhalde 2019). El papel del Estado como empleador se encuentra muy frecuentemente en tensión con su papel en tanto poder público. Otro rasgo particular es la proximidad entre trabajadores y trabajadoras del Estado y agentes políticos que habilita “la inserción del sindicato como un actor más de la política estatal y el desarrollo de negociaciones informales” (Duhalde 2019, 96). Como consecuencia de las características señaladas es habitual que se desarrollen *intercambios políticos* en el sector público. El concepto de intercambio político, introducido por Alessandro Pizzorno (1977), da cuenta de un tipo de relación entre el Estado y las organizaciones sindicales en la cual “el poseedor de bienes” (el gobierno) está dispuesto a intercambiarlos por consenso social con otro actor que pueda amenazar con destruir ese consenso (o poner el orden en peligro) a menos que reciba los bienes que demanda.

En la perspectiva de Pizzorno, la diferencia entre dos tipos de intercambios que tienen lugar en el mercado laboral -la negociación colectiva y el intercambio político- es

que en la primera, el poder de negociación de los sindicatos se basa en su capacidad para interrumpir el trabajo causando un perjuicio económico a la empresa; el intercambio se vuelve político cuando el interlocutor de los sindicatos es el gobierno, ya no la empresa, y la amenaza es de destrucción del consenso social. En las relaciones laborales en el sector público no existe una separación estricta entre negociación colectiva e intercambio político, y ambas suelen confundirse. Como señala Menéndez (2007) las demandas y conflictos laborales que enfrentan a sindicatos del sector público y el Estado como empleador inevitablemente tienen efectos sobre el Estado como poder público. Una huelga o paro en un sector de la administración pública suele tener consecuencias en el gobierno y pueden producirle efectos políticos adversos. En el sector privado la separación es más clara y el salto entre ambas formas es más evidente (Duhalde 2019).

El objetivo de este trabajo es indagar las características de las relaciones entre el sindicalismo del sector público y el Estado en el Paraguay, a partir del análisis de un caso: la resistencia sindical ante la reforma del Estado promovida por el gobierno paraguayo en el contexto de la pandemia del covid-19. Para tal efecto, consideramos pertinente recurrir al uso de la categoría de intercambio político para dar cuenta del fenómeno que analizamos. De este modo, se busca contribuir al conocimiento de las prácticas del actor sindical del sector público.

Con relación a la recolección de datos, el trabajo se basa en entrevistas con dirigentes sindicales e informantes claves del sector sindical, selección y análisis de material periodístico, y documentación sindical (Notas, comunicados, registros de audiencias públicas, publicaciones en redes sociales, etc.). El trabajo tiene un carácter de aproximación preliminar y debe ser ampliado en desarrollos posteriores.

## 2

# ORÍGENES DEL SINDICALISMO DEL SECTOR PÚBLICO

## CONTEXTO POLÍTICO

En Paraguay, el golpe de Estado de febrero de 1989 fue también el punto de partida de un proceso de reestructuración económica y reformas de mercado. El general Andrés Rodríguez gobernó entre 1989 y 1993 con un gabinete de empresarios y tecnócratas en puestos claves. El proceso de reestructuración económica implementado a partir de 1989 se enmarcaba dentro del denominado Consenso de Washington. Así, el libre comercio y una reducción de la intervención estatal en la economía a favor del sector privado y las fuerzas del mercado fueron los objetivos esenciales de la gestión económica (Birch 2011).

Al igual que en otros países de la región, el proceso de reformas fue “conducido externamente” por Instituciones Financieras Internacionales (IFI’s) como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con una agenda fuertemente influida por la concepción neoliberal de un Estado mínimo (Nickson 2005). En el paquete de reformas neoliberales recomendadas por el Banco Mundial, la reducción del personal público y la privatización de empresas del Estado conjuntamente con esfuerzos por incentivar la participación del sector privado en la provisión de servicios básicos pasaron a ser prioridades (Nickson 2005). Entre 1993 y 1998, el gobierno del empresario Juan Carlos Wasmosy conformó el primer consejo de privatización y contrató consultorías para preparar la transferencia de las empresas públicas al sector privado. De las doce empresas públicas existentes al inicio de la transición, llegaron a ser privatizadas cuatro: Administración Paraguaya de Alcoholes (APAL), Líneas Aéreas Paraguayas (LAP), Flota Mercante del Estado (Flomeres) y Aceros del Paraguay (Acepar) (Borda y Masi 1998). Los gobiernos de Wasmosy (1993-1998) y González Macchi (1999-2003) implementaron agresivas iniciativas de privatización bajo el liderazgo del Banco Mundial que terminaron fracasando de manera rotunda. El proceso de ventas de las empresas mencionadas anteriormente suscitó numerosas controversias y,

en general, acusaciones de corrupción en contra del presidente Wasmosy. Un importante sector del oficialista Partido Colorado, más apegado a la doctrina tradicional sobre el Estado de esa nucleación política –y que no estaba dispuesto a verse privado de una fuente de recursos electorales– se oponía abiertamente al proceso de privatizaciones. Al mismo tiempo, otro sector del mismo partido político, más articulado con sectores empresariales que mostraban un interés abierto por adquirir activos del Estado en favor de sus intereses económicos particulares, apoyaba las políticas de privatización. En esta disputa de intereses, terminó prevaleciendo el primer sector.

## EL SURGIMIENTO DEL SINDICALISMO DEL SECTOR PÚBLICO

La política sindical del régimen de Stroessner (1954-1989) conoció varias fases conforme se iba consolidando y estructurando un modelo de dominación. Después de la represión de la huelga general de 1958, considerada por lo general como un parteaguas en la historia contemporánea del movimiento sindical paraguayo, la estrategia de control laboral del régimen pasó de un sindicalismo paraestatal, con intermediación partidaria y autonomía restringida de la dirigencia, a otra, en la que se sumó un agente estatal antes que partidario –la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT)– encargado de obstruir la organización y articulación política de las clases trabajadoras en Paraguay (Céspedes 2009). Más adelante, la política sindical estatal se caracterizaría por mantener un fuerte control sobre el movimiento sindical: dentro del sector privado, mediante la represión y estructuras corporativas de facto; y, en el sector público, el funcionariado de la administración pública (administración central y entes autárquicos) quedó excluido de las disposiciones del Código del Trabajo de 1961 (Art. 2º). Al mismo tiempo, la Constitución Nacional y la legislación de la función pública (Ley N° 200/1970 “Estatuto del Funcionario Público”) establecían severas restricciones a la sindicaliza-

ción y la realización de huelgas. El artículo 37° del Estatuto del Funcionario Público establecía claramente: “Quedan prohibidos los paros y las huelgas de funcionarios”. Lo que la mencionada ley admitía eran las asociaciones de empleados que cumplían funciones asistenciales como préstamos, actividades culturales y recreativas (artículo 31°), pero no actividades de tipo reivindicativo. Por lo general, las asociaciones del funcionariado público cumplían funciones mutualistas y eran fuente de movilidad política para sus directivos. Las asociaciones se centralizaron en la Federación de Funcionarios Públicos del Paraguay (FFPP) (Céspedes 1993). Los gremios del Hospital de Clínicas y la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP) fueron las excepciones, ya que intervinieron durante la década de 1980 como sindicatos reivindicativos y cumplieron importante papel en la deslegitimación del régimen autoritario (Céspedes 1993). Una característica fundamental de la función pública durante el régimen autoritario –cuyos efectos perduran a más de tres décadas de su final– es que la afiliación al Partido Colorado era el requisito habilitante para el acceso a un puesto de trabajo. En el período postdictatorial, la función pública continuó representando una reserva de recursos electorales para el Partido Colorado.

El fin del régimen autoritario en febrero de 1989 y la apertura política que le siguió transformaron la escena sindical. Para 1987, la sindicalización de la clase trabajadora abarcaba solamente el 3,2% de la PEA, con 215 organizaciones obreras y aproximadamente 20.382 afiliaciones. Para 1990, el número de organizaciones sindicales había subido a 402 con 75.136 afiliaciones, representando cerca del 10% de la PEA. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) fue la que experimentó el mayor crecimiento, seguida por la Central Nacional de Trabajadores (CNT). La Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), tradicionalmente controlada por el partido de gobierno y el régimen autoritario entró en declive (Borda y Masi 1998). Coincidentemente con el auge del proceso de sindicalización por empresas en el sector privado, emergieron algunas organizaciones sindicales en el sector público como en la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), en la Industria Nacional del Cemento (INC), en la Administración Paraguaya de Alcoholes (APAL) y otros (Borda y Masi 1998).

Cuando en junio de 1992 fueron aprobados los últimos artículos de la nueva Constitución Nacional que reconoce los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga, se abrió un período de explosión demográfica organizativa del sindicalismo del sector público. El mensaje presidencial del 1° de marzo de 1994 da cuenta del reconocimiento de 65 organizaciones sindicales del sector público entre agosto de 1993 y fe-

brero de 1994 (Céspedes 1993). Algunos sindicatos del sector público se integraron a la CUT –afiliada a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)– y otras a la CNT –afiliada a la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT)– pero un importante sector permanecía independiente. En 1995 se creó la Central Sindical de Trabajadores del Estado (CESITEP) que pronto llegó a aglutinar a unos 60 sindicatos, y la Unión Nacional de Trabajadores del Estado (UNTE) que agrupó a otros 30 sindicatos (Paredes 2002). La incorporación de los sindicatos del sector público contribuyó en gran medida al crecimiento del movimiento sindical. Fue un elemento que proporcionó a las centrales sindicales una mayor capacidad de movilización, y, efectivamente, tuvo como consecuencia un incremento de conflictos con las autoridades gubernamentales, bajo las formas de manifestaciones y huelgas sectoriales (Borda y Masi 1998). El sindicalismo del sector público vendría a sumar a la lucha por el respeto a las leyes laborales y el aumento salarial, una demanda fundamental: la defensa del empleo público y, en consecuencia, la oposición frontal a la privatización de las empresas estatales (Borda y Masi 1998).

Entre 1989 y 1992 se registró un declive del sindicalismo del sector industrial y del sector privado, mientras que fueron adquiriendo mayor importancia las organizaciones sindicales del sector de servicios y del funcionariado público. En 1989 un total de 4.660 personas participaron en huelgas en el sector público (Céspedes 1993). Para 1992 el número de huelguistas en el sector público se había cuadruplicado, alcanzando a 17.368 personas (Céspedes 1993). Prontamente, el sindicalismo del sector público fue adquiriendo preeminencia sobre el del sector privado debido, por una parte, a la mayor tolerancia a la actividad sindical existente en el sector público, y, por otra, a la menor dificultad para organizar al funcionariado público concentrados en entidades con más de 1.000 dependientes, que son una excepción dentro de la estructura productiva paraguaya (Céspedes 1993). Tal como lo señala Nickson (2007), los sindicatos del sector público se encuentran entre los actores más organizados del ambiente institucional del Paraguay, junto al Partido Colorado, los ganaderos, los productores de soja y los conglomerados de medios de comunicación. Al igual que los actores mencionados, los sindicatos del sector público ejercen influencia sobre la formulación de las políticas públicas.

Las evidencias de corrupción vinculadas con la quiebra del Banco Nacional de Trabajadores (BNT) en 1997 involucraron a seis altos dirigentes sindicales, y fueron procesados y condenados por delito de “lesión de confianza” tres presidentes de las centrales sindicales: CUT, CESITEP y CPT. El episodio contribuyó considerable-

mente al deterioro de la credibilidad del conjunto del movimiento sindical<sup>1</sup>.

En este apartado, hemos señalado apenas algunos aspectos relacionados con los orígenes del sindicalismo del sector público en Paraguay que consideramos relevantes para entender su situación y sus estrategias en la actualidad. Para una reconstrucción más completa del proceso de conformación del actor sindical serían necesarias investigaciones posteriores. En lo que sigue, mencionaremos algunos datos básicos sobre el sindicalismo del sector público actual y, luego, nos ocuparemos de la coyuntura abierta por la crisis sanitaria del covid-19 y el proyecto de reforma del Estado impulsado por el gobierno actual.

## EL SINDICALISMO DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ACTUALIDAD

En el 2019 la población del Paraguay estaba conformada, de acuerdo con los datos de la Encuesta Perma-

nente de Hogares (EPH), por 7.069.327 habitantes (100%), la población en edad de trabajar (PET) estaba compuesta por 4.988.971 personas (70,5%) y la población económicamente activa (PEA) por 3.626.368 personas (72,7%). La población asalariada abarcaba a un total de 1.882.436 personas, de las cuales 347.965 (18,5%) se desempeñaban en el sector público y 1.534.471 (81,5%) en el sector privado. La tasa de sindicalización con relación a la población asalariada en el Paraguay sigue siendo baja, apenas de 5,7% en el 2019. En el sector público la tasa de sindicalización es mucho mayor, alcanzando 28% y mientras que en el sector privado representa apenas el 0,6%<sup>2</sup> (Ovando 2020).

En la actualidad, existen un total de 715 organizaciones sindicales, de las cuales 388 sindicatos (54%) pertenecen al sector privado, 306 sindicatos (43%) al sector público y 21 sindicatos (3%) a entidades binacionales, es decir, Itaipú Binacional y la Entidad Binacional Yacyretá.<sup>3</sup> (González Bozzolasco 2020).

<sup>1</sup> En su 381er Informe, el Comité de Libertad Sindical de la OIT lamentó la muerte en la clandestinidad y como prófugo de la Justicia del Sr. Gerónimo López; asimismo, lamentó que el Sr. Alan Flores continuaba residiendo en el extranjero como prófugo de la justicia, y que el Ministerio Público había apelado las resoluciones que habían concedido la libertad condicional y la extinción de la pena al Sr. Reinaldo Barreto Medina. El Comité de Libertad Sindical de OIT sigue la situación procesal de los mencionados dirigentes como el Caso N° 2086 (Paraguay) y señala su preocupación por la duración del proceso de Barreto Medina iniciado hace más de dos décadas. En su 391er Informe el Comité recordó que “la demora en la aplicación de la justicia equivale a la denegación de esta última” (OIT, 2019:6).

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de los cambios en el mercado de trabajo y la evolución de la tasa de sindicalización, véase Ovando (2020), texto publicado en esta serie.

<sup>3</sup> Una mirada de conjunto a las organizaciones sindicales en el Paraguay, su situación, composición y estrategias puede verse en González Bozzolasco (2020), trabajo que forma parte de esta serie.

## 3

## PANDEMIA Y MODIFICACIÓN DE LA LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

### REFORMA DEL ESTADO Y ANTEPROYECTO DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El primer caso de la enfermedad por coronavirus 2019 (covid-19) en Paraguay, confirmado en la segunda semana de marzo de 2020, y la rápida expansión de la enfermedad en países con sistemas sanitarios más sólidos e incluso de vanguardia alertaron a las autoridades paraguayas. Consciente del debilitado sistema de salud paraguayo y mientras tomaba medidas para fortalecerlo hasta cierto punto, el gobierno dispuso el confinamiento social, denominado “cuarentena total”. La aplicación de esta medida duró alrededor de dos meses, y luego se estableció la normalización gradual de las actividades económicas y sociales, en una estrategia con fases escalonadas que se dio a conocer como “cuarentena inteligente”. La ausencia de un fondo de contingencia y los exiguos recursos fiscales disponibles para mitigar el impacto de la pandemia del covid-19 obligaron al gobierno a recurrir al endeudamiento externo por unos 1.600 millones de dólares autorizado por la Ley de Emergencia Económica<sup>4</sup>, teniendo en cuenta que sin ese préstamo no tendría condiciones de hacer frente a la difícil situación socioeconómica derivada de la crisis sanitaria<sup>5</sup>. Para fines de mayo la deuda pública se había disparado hasta llegar al 29,9% del PIB (*Abc color* 01/06/2020), agudizando la controversia que se había desatado a inicios de la crisis sanitaria, entre las élites económicas –a través de sus gremios empresariales, representantes políticos y los medios de prensa empresariales–

y las organizaciones sindicales, sociales, y partidos políticos progresistas y de izquierda. Las élites económicas consideraban que habría que transformar la crisis en una oportunidad para reformar el Estado paraguayo –que gasta más del 70% de sus ingresos en salarios–, “achicar el Estado”, y pasar de un modelo de “Estado empleador” a otro “regulador y garante” a través de una reforma del Estado; las organizaciones populares y partidos progresistas, por el contrario, proponían un “Estado con mayor presencia y enfoque social” para lo cual sería necesario promover una reforma tributaria y aumentar la presión fiscal– que es la más baja de la región– incrementando el impuesto al tabaco, las bebidas azucaradas y alcohólicas, y la exportación de soja.

A fines de marzo el Poder Ejecutivo convocó a autoridades de los tres poderes del Estado, gremios empresariales, partidos políticos e Iglesia Católica para impulsar una iniciativa anunciada previamente como “Reforma estructural del Estado paraguayo”. El vicepresidente de la República, Hugo Velázquez, señaló que la intención del gobierno era achicar el aparato estatal, optimizando la inversión pública, eliminando gastos superfluos, y nivelando los salarios del sector a la realidad (*La Nación* 31/03/2020). Descartadas las alternativas tributarias –como la propuesta presentada por el Frente Guasu<sup>6</sup> de impuestos extraordinarios por la pandemia a las grandes fortunas, a las bebidas alcohólicas y azucaradas, al tabaco, o una nueva tasa a la exportación de soja– enérgicamente resistidas por las élites económicas, el gobierno encomendó a su personal técnico la elaboración de un paquete de medidas orientadas a la generación de ahorros fiscales. Este conjunto de medidas abarca principalmente: la modificación de la ley de Responsabilidad Fiscal para establecer un límite al nivel de deuda pública y restringir aún más el gasto corriente; el

4 Ley N° 6524/2020 que “Declara Estado de Emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”, promulgada el 26/03/2020. Los recursos obtenidos con la Ley de Emergencia Económica apuntaban a mitigar el impacto de la pandemia del covid-19, fortalecer el sistema de salud, proteger el empleo y evitar el corte de la cadena de pagos.

5 El plan de reactivación económica tampoco cuenta con financiamiento genuino para los planes y proyectos delineados para la recuperación económica del país.

6 El Frente Guasu es una concertación de partidos progresistas y de izquierda conformado en el año 2010. Tiene como precedente a la Alianza Patriótica para el Cambio, concertación que llevó al gobierno a Fernando Lugo en 2008.

rediseño del sistema de contrataciones públicas; la creación de una superintendencia de entidades de jubilaciones y pensiones; y, la modificación de la ley de la Función Pública y la Carrera del Servicio Civil. También se anunciaron, sin mayores precisiones, una reforma del sistema educativo y la creación de un sistema de salud universal. En abril, por Ley N° 6304/2020 se creó una Comisión Bicameral de Reordenamiento de la Estructura del Estado<sup>7</sup> que tiene por objetivo analizar y estudiar la estructura de los organismos y entidades del Estado, y, además, evitar la superposición de funciones, examinar la asignación de recursos y la calidad del gasto público.

De este conjunto de medidas presentadas como una reforma del Estado, el anteproyecto de Ley de la Función Pública y la Carrera del Servicio Civil es la que ha generado mayor aprensión en los sindicatos del sector público. El 11 de junio el Poder Ejecutivo –a través del vicepresidente de la República, Hugo Velázquez, y el Ministro de Hacienda, Benigno López– presentó el borrador del proyecto de ley ante algunos representantes de sindicatos del sector público en la sede del Banco Central del Paraguay (BCP). De acuerdo con las autoridades el objetivo de la ley sería mejorar la carrera del servicio civil, mediante la plena implementación de la meritocracia y de la reconstrucción de la Función Pública. Algunas de las innovaciones del proyecto de ley serían: 1) limitar a cuatro la cantidad de cargos de confianza que pueden tener las máximas autoridades, que son la Dirección de Administración y Finanzas, la Jefatura de Gabinete, la Asesoría Jurídica y la Secretaría General, que deben salir cuando las autoridades dejan su cargo; 2) duplicar la cantidad de años requeridos para que el funcionariado público alcance la estabilidad laboral (de 2 años pasaría a 4 años); 3) concurso público de cargos para los directivos en las instituciones; 3) sistema salarial único y simplificado con categorías acortadas; 4) establecer un criterio de responsabilidad y capacidad fiscal para la política salarial y de planificación de las necesidades en recursos humanos (cada institución en coordinación con el Ministerio de Hacienda deberá identificar su necesidad de nuevos funcionarios para los próximos 5 años e incorporar gradualmente de acuerdo con la capacidad fiscal); 5) la creación de una Subsecretaría de Estado de la Función Pública (SSEFP), dependiente del Ministerio de Hacienda; 6) una política de remuneraciones basada en principios de equidad, competitividad, capacidad fiscal, topes salariales y reducción de beneficios adicionales. Por lo general, los representantes del

Poder Ejecutivo y personal técnico que trabajaron en la elaboración del proyecto de ley ponen énfasis en que ésta apunta a la implementación de la meritocracia, el acceso a la función pública y las promociones por concurso, y, que de esta manera, se haría posible la vigencia de una carrera del servicio civil. Sin embargo, como han señalado las organizaciones sindicales, todas estas cuestiones ya están previstas en la actual Ley N° 1.626/2000 “De la Función Pública”. Las modificaciones a ser introducidas, enumeradas más arriba, apuntan más bien a garantizar la contención de los costos laborales en el marco de una política de austeridad.

## LA ESTRATEGIA SINDICAL

La acción colectiva de los sindicatos del sector público, tal como señala Pérez de Guzmán (2012), se desarrolla en un contexto diferente al de las organizaciones sindicales del sector privado y, por lo tanto, despliegan estrategias diferentes. En el sector privado, la disciplina que se impone a los trabajadores tiene como objetivo central la rentabilidad. En este caso el poder de negociación de los sindicatos proviene de la capacidad de interrumpir el trabajo ocasionando perjuicios económicos a la empresa. En el sector público, en cambio, el interés económico de la actividad es mucho menos relevante. En consecuencia, en el sector público no está en juego el rédito económico, sino el rédito político (Duhalde 2019).

Las prácticas de las organizaciones sindicales del sector público paraguayo orientadas al intercambio político se ven favorecidas por tres factores identificados por Pérez de Guzmán (2012): 1) la existencia de reivindicaciones extremas (defensa del empleo frente a procesos de privatización, concesiones, tercerizaciones, etc.), o amenaza de modificación drástica de las condiciones laborales a través de cambios en la legislación de la función pública); 2) la ineficacia de acciones colectivas de presión económica en el sector público (paros o huelgas pacíficas) por la poca prioridad que tiene allí el rédito económico; y, 3) la posibilidad de organizar acciones colectivas de fuerte impacto político (como la alteración del orden o la orientación del voto: el “voto castigo”). La presencia simultánea de estos tres factores abre el camino para las estrategias de intercambio político.

En el caso que estudiamos, debido a su naturaleza, las estrategias de las organizaciones sindicales se situaron desde el principio en el mercado político<sup>8</sup>. Los sindicatos desarrollaron movilizaciones articuladas que permi-

7 Ley N° 6304/2020 que “Crea la Comisión Bicameral de Reordenamiento de la Estructura del Estado”, promulgada el 13/06/2020.

8 Pizzorno (1977) utiliza el concepto de “mercado político” acuñado por Schumpeter, quien lo concebía como el lugar donde se intercambian principalmente las promesas electorales de los candidatos por votos de los electores.

tían reunir al funcionariado de todos los sectores con el objetivo de presionar a las autoridades del gobierno a postergar el estudio del proyecto de ley. Los reclamos gremiales agregados, apuntalados en las movilizaciones, sirvieron como estrategia que, en última instancia, buscaba forzar el intercambio político. Así, tuvieron lugar una serie de movilizaciones de protesta coordinadas por el Frente Sindical de Funcionarios Públicos<sup>9</sup> y el Frente de Unidad Sindical<sup>10</sup>, coordinaciones *ad hoc* que concentran a varias centrales sindicales, federaciones y sindicatos del sector público<sup>11</sup>. Estas movilizaciones fueron desarrolladas bajo la forma de caravanas de vehículos, dada la prohibición de aglomeraciones y reuniones de personas, vigente por la pandemia. Así, el 11 de junio, las organizaciones sindicales protestaron con una caravana y bocinazos frente a la sede del BCP mientras el borrador del proyecto de ley era presentado. Para las organizaciones sindicales se trataba de un despropósito impulsar el tratamiento de la ley durante la emergencia sanitaria. Además, pidieron no ser excluidas y poder participar en la elaboración de la normativa. Los representantes de las organizaciones sindicales entregaron una nota al Poder Ejecutivo solicitando postergar el estudio del proyecto de ley como mínimo hasta el próximo año.

Para la dirigencia sindical la reforma del Estado impulsada por el gobierno está estrechamente vinculada con la búsqueda de adecuar las instituciones conforme a una visión y un modelo neoliberal. Un entrevistado manifestó esa idea y señaló que la conjunción del proyecto neoliberal y la crisis sanitaria actual conforman un “panorama sombrío”.

Con esta orientación de la reforma del Estado lo que en realidad quieren hacer es adecuar a la función pública al modelo liberal: privatizaciones, venta de las principales empresas del Estado, entrega de las binacionales a los países más poderosos con los que tenemos esas empresas, privatización de la educación, privatización de la salud, utilización de la plata

de los trabajadores de los fondos previsionales. Es un paquete bastante perjudicial y peligroso para la clase trabajadora, por eso salimos a movilizarnos para rechazarlo. Pero vemos con todo esto un panorama sombrío, porque la crisis pandémica profundizó aún más esta situación, sin visos de solución a corto plazo. Entonces es realmente preocupante esta situación. (Entrevista a Referente Sindical 1)

Una nueva caravana de protesta contra la reforma del Estado y la corrupción en el marco de la pandemia del covid-19, se realizó el 21 de junio en la Costanera, el microcentro de Asunción y otros puntos del país como Ciudad del Este, Caazapá, Capiatá y otras ciudades. En la caravana participaron centrales sindicales, organizaciones civiles, y ciudadanía en general. En el marco de la movilización, se reiteró el rechazo a la utilización de los fondos jubilatorios del Instituto de Previsión Social (IPS), la privatización del Ministerio de Salud y la Administración Nacional de Electricidad (ANDE). Las dimensiones de la movilización fueron narradas por la prensa empresarial –habitualmente crítica con relación al movimiento sindical– en los siguientes términos: “el hartazgo ciudadano se reflejó en la masiva caravana” (*La Nación*, 22/06/2020).

Por lo general, cuando el funcionariado apoya efectivamente las movilizaciones, los sindicatos aumentan la presión, ya que los paros en las instituciones del sector público y las movilizaciones callejeras pueden terminar perjudicando la imagen del gobierno. Asimismo, los potenciales efectos políticos a corto plazo, como una probable pérdida de votos en las elecciones próximas son un factor importante en el conflicto. En el caso que estudiamos, ante las próximas elecciones internas de los partidos y los comicios municipales, la amenaza de “voto castigo” forma parte de la estrategia de los sindicatos. El conjunto de estos elementos termina empujando al gobierno hacia el terreno del intercambio político. En este terreno, los principales recursos de poder de los sindicatos del sector público provienen, en primer lugar, de la amenaza de destruir el consenso social y, en segundo término, de los posibles efectos político-electorales adversos para el gobierno.

Como antecedente de un proyecto de reforma impulsado por el gobierno en el cual llegaron a imponerse los criterios políticos ante la amenaza de ruptura del consenso social, se puede mencionar la segunda ola de privatizaciones, iniciada en el 2000 cuando el gobierno de González Macchi promulgó la ley 1615 de Privatizaciones de Empresas Públicas. Esta ley dio lugar a un ciclo de movilizaciones que tuvo como protagonistas a una articulación que, con el nombre de Frente de Defensa de los Bienes Públicos, congregó al sindicalismo del sector pú-

9 El Frente Sindical de Funcionarios Públicos está integrado por sindicatos de ESSAP, SENEPA, Petropar, Ministerios de Industria y Comercio, Hacienda, del Ambiente, de Salud Pública, de Aeronáutica Civil, Secretaría de la Función Pública y otros cientos de sindicatos, así como por centrales sindicales, entre las cuales se encuentran: la CUT, la CUT-A, la CCT, la UNTE-SN.

10 Unidad Sindical está integrada por la Confederación de la Clase Trabajadora (CCT), la Unión Nacional de Trabajadores del Estado (UNTE-SN) y los sindicatos afiliados a Federación Sindical Mundial (FSM).

11 Estas coordinaciones fueron conformadas con la intención de superar, aunque sea coyunturalmente, la fragmentación que existe en la actualidad en el sindicalismo del sector público.

blico y las principales centrales sindicales: la CUT y la CNT, así como a organizaciones campesinas como la Federación Nacional Campesina (FNC). Finalmente, el Parlamento, tras una serie de huelgas, paros y cortes de ruta, y una represión a manifestantes donde murió un joven campesino, terminó derogando la ley de privatizaciones.

Los dirigentes sindicales consideran, por lo general, que el proyecto de modificación de la ley de la Función Pública, promovido por el gobierno de Abdo Benítez, representa una continuidad del proceso de reformas neoliberales mencionado anteriormente y que se iniciaron hace más de tres décadas en Paraguay.

[...] todo esto no es nuevo...esto tiene más de 30 años...el esquema de la modificación de la ley de la función pública, primero la 200 y luego la actual ley [1.626] que se implementó y que...en la cual se incorporó un montón de artículos...inclusive en el Código Laboral, violatorio ya de los Convenios 87 [Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación], 98 [sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva] y otros. Eso hizo ya que, en el 2000, las centrales sindicales nos movilizáramos para poder lograr, justamente, que se modificara la ley de la función pública de ese momento. Y como Central sindical, presentamos al Parlamento Nacional, el proyecto de ley de la Función Pública, donde están establecidas la carrera administrativa, la carrera de conducción administrativa, el escalafonamiento como sistema de ascensos o de ajustes salariales y la carrera, como decíamos, de conducción administrativa basadas en los concursos de títulos, de méritos, aptitudes...eso se presentó en el 2000. (Entrevista a Referente Sindical 2)

En otro caso más reciente, en abril de 2019, el gobierno actual, de Mario Abdo Benítez, tomó la decisión de descartar el proyecto de modernización de los aeropuertos Silvio Pettrossi y Guaraní vía Alianza Público-Privada (APP) que fuera impulsado por el gobierno anterior. El proyecto, que tenía prevista la concesión del principal aeropuerto a una empresa privada por treinta años, fue rechazado por los sindicatos de trabajadores del aeropuerto, que opusieron una fuerte resistencia con el apoyo de varias centrales sindicales. Los sindicatos incluso llegaron a declarar una huelga de 72 horas en junio de 2015 que, posteriormente, fue declarada ilegal, dando pie al despido de varios dirigentes sindicales. Durante su campaña en las internas del partido de gobierno, Abdo Benítez había prometido dejar sin efecto el proyecto de APP y dignificar al funcionariado (*Radio 1000 AM* 22/12/2017). Por entonces, había logrado construir una amplia base de apoyo en el funcionariado

público con sus posiciones contrarias a las privatizaciones y las políticas neoliberales que se asociaban al gobierno del empresario Horacio Cartes (*Radio 1000 AM* 04/04/2018).

## LA LÓGICA DEL INTERCAMBIO POLÍTICO

Las movilizaciones de protesta convocadas por las organizaciones sindicales fueron acompañadas por negociaciones informales con miembros de varias bancadas del Parlamento, tanto del partido de gobierno como de la oposición. Dado que los presupuestos de las instituciones del sector público son aprobados anualmente por el Congreso, la dirigencia sindical del sector público, habitualmente, tiene acceso a los parlamentarios y suele realizar acciones de *lobby* o cabildeo, así como otras prácticas de negociación informal con estos. Estas negociaciones tienen lugar sobre todo cuando los anteproyectos en estudio incluyen nuevos beneficios o mejoras salariales.

En el caso que estudiamos, los múltiples reclamos de las organizaciones sindicales del sector público, con relación a la ausencia de debate en torno al proyecto de ley de la Función Pública, y las negociaciones informales iniciadas con representantes parlamentarios de distintas bancadas, consiguieron que sean convocadas audiencias públicas para el estudio del proyecto. De este modo, el conflicto se trasladó a un espacio donde se establecen las condiciones de posibilidad para el intercambio político. El Frente Guasu organizó una audiencia pública virtual en setiembre (*APV*, 18/09/2020). La misma fue encabezada por el senador Jorge Querey, líder de la bancada de la mencionada agrupación política y tuvo la participación del vicepresidente de la República, Hugo Velázquez. La falta de participación y debate con relación al proyecto de ley fue objeto de críticas generalizadas por parte de representantes de los sindicatos que participaron en la Audiencia, quienes manifestaron sospechas de que el proyecto apunte a un ataque a los derechos de los trabajadores y trabajadoras de la función pública y a un recorte drástico en el plantel. El representante de Unidad Sindical, argumentó que el proyecto de ley no puede ser tratado durante la pandemia:

[...] este es un proyecto de ley tan importante y tan fundamental, no puede ser tratado en momentos en que los trabajadores y las trabajadoras no tenemos posibilidades reales de debatir, no tenemos posibilidades reales de participar y no tenemos posibilidades reales de utilizar nuestra principal herramienta en la acción política sindical, que es la movilización, nosotros hoy estamos muy limitados en la capacidad de movilizarnos y así expresar nuestra posición pública (*APV* 18/09/2020, 9)

Por su parte, una representante del Frente Sindical de Funcionarios Públicos reclamó el hecho de que la mayoría de las organizaciones sindicales del sector público fuera excluida de la mesa técnica conformada por el gobierno para el análisis del proyecto de ley:

[...] nosotros no nos sentimos representados por nadie en ninguna mesa técnica, porque no fuimos partícipes como corresponde, con la legalidad de lo que se refiere. Contando el ministerio, los funcionarios públicos, con más de 700 sindicatos no podemos estar representados por siete u ocho sindicatos que pertenecen a una misma institución, y mucho menos sin haberse realizado la asamblea correspondiente para tener la legalidad del proceso (APV 18/09/2020, 7).

A su vez, la representante de los sindicatos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones apuntó a la baja presión fiscal en Paraguay como el origen del problema que las autoridades y los medios de prensa empresariales atribuyen a los trabajadores y las trabajadoras del sector público:

El hecho de que el Estado se endeude para pagar salarios, es justamente por la baja presión tributaria a ese sector privilegiado, ese sector empresarial. No somos nosotros, los que ganamos el salario mínimo, la carga para el Estado, los que ganamos 5 o 10 millones por haber hecho una carrera y habernos formado, técnica y profesionalmente, no somos nosotros la carga, la carga son esos empresarios que no pagan un tributo justo. Cuando eso ocurra, realmente, vamos a poder asumir y tener dinero suficiente no sólo para enfrentar esta pandemia, sino toda la crisis social y económica que hay en nuestro país (APV 18/09/2020, 14).

Otra línea de argumentación fue la expuesta por un representante del sindicato de la Secretaría de Repatriados, quién apeló a su identidad partidaria colorada y al hecho de haber trabajado en la campaña electoral en favor del Movimiento Colorado Añeteté, movimiento interno de la ANR liderado por el presidente de la República:

¡No puede ser... eso es una vergüenza! Porque se le persigue al funcionario público. Esto, el Poder Ejecutivo se tiene que poner en nuestros zapatos, que nosotros necesitamos de nuestro trabajo como ellos también y pongo a disposición y digo otra vez mediante nosotros los que trabajamos por el partido. Soy Colorado y no voy a negar luché para que esté. Soy de Añeteté, peleé para que esté, tuve esta esperanza por el presidente la República y vicepresidente y nos está decepcionando, es una decepción

para el partido y para el pueblo que votó por ellos (APV 18/09/2020, 33).

En ese mismo sentido, el Frente Sindical de Funcionarios Públicos llegó a difundir a través de las redes sociales<sup>12</sup> la consigna de "voto castigo", en alusión a las próximas elecciones internas de los partidos y a los comicios municipales que fueron postergados hasta el año 2021 debido a la emergencia sanitaria. "Voto castigo" es una consigna recurrente en los conflictos que involucran a actores sindicales del sector público y cuya eficacia se basa en el hecho de que la mayoría del funcionariado público está afiliado al partido de gobierno (ABC color 18/11/2017). Así, por ejemplo, en noviembre de 2017 la CUT-A había propugnado el voto castigo contra el gobierno de Horacio Cartes a través de un comunicado titulado precisamente "Por qué el voto castigo".

En octubre se desarrolló una nueva Audiencia Pública virtual (APV, 16/10/2020) organizada por el senador Enrique Riera, del Partido Colorado. Con la participación de representantes del Frente Sindical de Funcionarios Públicos, de la Unidad Sindical, de numerosas organizaciones sindicales, y de centrales entre las cuales: la CUT-A, la CESITEP, la CCT, la UNTE-SN. En esta ocasión, los representantes de las centrales y sindicatos manifestaron su rechazo unánime al proyecto de ley, alegando que el documento quebranta derechos constitucionales y fue elaborado sin consenso alguno con las centrales, y en una situación de emergencia sanitaria que imposibilita realizar asambleas y reuniones, por lo que solicitaron el retiro de la propuesta. Los temas más cuestionados del proyecto de ley fueron: el artículo que duplica la cantidad de años para obtener la estabilidad laboral; que la Secretaría de la Función Pública (SFP) disminuya de rango, para convertirse en una subsecretaría del Ministerio de Hacienda; las medidas que restringen en gran medida el derecho a huelga y el traslado laboral sin necesidad de consentimiento del personal, cuestiones que serían violatorias de derechos laborales consagrados. Tras el extenso debate, el senador Riera señaló que solicitará al pleno de la Cámara Alta la aprobación de un documento que exhorte al Poder Ejecutivo a retirar el proyecto, hasta después de la pandemia, y se pueda instalar una mesa de diálogo y consenso.

El proyecto de declaración por el cual se insta al Poder Ejecutivo a retirar y postergar el tratamiento del proyecto de ley hasta después de la emergencia sanitaria

12 El 12/09/2020 la cuenta oficial de Twitter del Frente Sindical de Funcionarios Públicos (@FrentePy) lanzó la consigna de "VOTO CASTIGO para quienes buscan matar nuestros derechos!!".

fue presentado por el senador Riera y aprobado por la Cámara de Senadores el 22 de octubre. La declaración también instaba a instalar una mesa técnica de trabajo con representantes legales de la Función Pública. Riera señaló la necesidad de recuperar la confianza y hacer un diálogo sincero con la clase trabajadora. Unos días antes, el entonces ministro de Hacienda, Benigno López, había dado a conocer a través de la prensa un escrito en el cual expresaba su desacuerdo con la idea de postergar la aprobación del anteproyecto y defendía la necesidad de hacerlo con urgencia:

Escuchamos voces que proponen postergar el estudio y aprobación de esta propuesta hasta que mejoren las condiciones del entorno económico del país. Nuestro enfoque es diferente: consideramos esencial abordar esta problemática con urgencia y sin comprometer su alcance. Esta reforma orientada a atraer, retener y evaluar el rendimiento de los funcionarios públicos es fundamental para generar las

condiciones habilitadoras para la recuperación post pandemia y la transformación institucional del país (*Abc color* 18/10/2020, 16).

La declaración aprobada por la Cámara de Senadores, que insta al Poder Ejecutivo a retirar y postergar el tratamiento del proyecto de ley hasta después de la emergencia sanitaria fue un importante paso dado por las organizaciones sindicales que apuntan a la modificación total del proyecto o, finalmente, a su retiro. Al momento en que terminamos de redactar este trabajo, el Ejecutivo no había dado señales de tener intenciones de modificar o retirar el proyecto. Sin embargo, los reclamos de las organizaciones sindicales ya habían ganado el apoyo de parlamentarios de varias bancadas y el conflicto ya se había encauzado según la lógica del intercambio político que es la clave para explicar cómo el sindicalismo del sector público se constituyó –a lo largo de más de tres décadas– como el principal interlocutor sindical del gobierno.

## 4

## ALGUNOS APUNTES FINALES PARA LA DISCUSIÓN

Tal como señalamos anteriormente, el impacto de los casos de corrupción que involucraron a dirigentes sindicales, en 1997, había llevado al conjunto del movimiento sindical a una situación de debilidad extrema. Sin embargo, a pesar de eso, el sindicalismo del sector público logró sostenerse y luego ir recuperando terreno, en parte gracias a la habilidad de su dirigencia para forzar el intercambio político con los sucesivos gobiernos. En las condiciones particulares de las relaciones laborales en el sector público paraguayo, sus organizaciones sindicales fueron consolidando beneficios organizacionales y lograron posicionarse como el sector gremial mayoritario, asumiendo, en cierta forma, un rol de actores políticos.

Por otra parte, los procesos de intercambio político presentan un aspecto sumamente problemático: las autoridades y el partido que están en función de gobierno tienden, por lo general, a distribuir bienes políticos como si no fueran comunes, sino del partido o personales. Por lo tanto, en el intercambio político, algo público, es decir, común, es apropiado sectorialmente, en un proceso de sectorialización segmentaria y desigual. En ese sentido, a pesar de que el intercambio político favorece el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, también les impone límites. Asimismo, los procesos de intercambio político han convertido al sindicalismo del sector público en un actor con poder de veto, pero con escasa capacidad propositiva.

El sindicalismo del sector público también mantiene deudas con relación a algunas cuestiones importantes como la necesaria renovación de las dirigencias, la promoción de los jóvenes, la participación de las mujeres<sup>13</sup> y la consolidación de la democracia interna de las organizaciones, temas que no hemos abordado en este trabajo.

Debe señalarse además que el sindicalismo del sector público no ha contribuido, o lo ha hecho muy poco, a generar un diálogo horizontal con las organizaciones sindicales del sector privado en la búsqueda de articular las demandas y reivindicaciones del mundo del trabajo paraguayo. Esto constituye una deuda del sindicalismo del sector público con el conjunto de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras del Paraguay, así como un desafío para su dirigencia.

Otro desafío es el de generar lazos con los trabajadores y las trabajadoras más precarios que están expuestos a procesos de sobreexplotación, desprotección y aislamiento, como en el caso del trabajo de plataformas digitales. En este sentido, promover y apoyar la conformación de organizaciones que aglutinen a estos sectores de trabajadores y trabajadoras precarios y su formación en materia de derechos laborales puede ser una contribución valiosa del sindicalismo del sector público para la reconstrucción como sujeto de la clase trabajadora paraguaya.

---

13 Para un análisis de la participación de mujeres en el sindicalismo paraguayo actual, véase Rojas Scheffer y Ferraro (2020), trabajo publicado en esta serie.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abc color.** 2020. "La deuda pública se dispara en la cuarentena y llega al 29,9% del PIB." 1 Junio. <https://www.abc.com.py/edicion-impresia/2020/07/01/la-deuda-publica-se-dispara-en-la-cuarentena-y-llega-al-299-del-pib/> (Octubre 25, 2020).
- Abc color.** 2017. "Voto castigo." 18 Noviembre. <https://www.abc.com.py/edicion-impresia/opinion/voto-castigo-1650945.html> (Octubre 28, 2020).
- Birch, Melissa.** 2011. "Generando crecimiento sustentable en un contexto democrático, 1989-2009." En Masi, Fernando y Dionisio Borda. *Estado y economía en Paraguay, 1870-2010*. Asunción: CADEP.
- Borda, Dionisio y Fernando Masi.** 1998. *Los límites de la transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción: Cidsep/UCA.
- Céspedes, Roberto.** 1993. "Relaciones laborales en el sector público (1989-1993)." *Revista Paraguaya de Sociología* 88 (Setiembre-Diciembre): 69-79.
- Céspedes, Roberto.** 2009. *Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)*. Asunción: Novapolis-Arandurá Editorial.
- Diana Menéndez, Nicolás.** 2007. *La representación sindical en el Estado: los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA), Buenos Aires.
- Duhalde, Santiago.** 2019. "Beneficios profesionales y demandas organizacionales en la relación Estado-sindicatos del sector público." *Temas y Debates* 39 (Enero-Junio): 95-117.
- González Bozzolasco, Ignacio.** 2020. *Las organizaciones sindicales en Paraguay. Un panorama general sobre su situación, composición y estrategias de incidencia*. Fundación Friedrich Ebert (FES).
- La Nación.** 2020. "Inicia debate por la reforma estructural del Estado." 31 Marzo <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/03/31/inicia-debate-por-la-reforma-estructural-del-estado/> (Octubre 25, 2020).
- La Nación.** 2020. "El hartazgo ciudadano se reflejó en la masiva caravana." 22 Junio <https://cdn-www.lanacionpy.arcpublishing.com/pais/2020/06/22/el-hartazgo-ciudadano-se-reflejo-en-la-masiva-caravana/> (Octubre 25, 2020).
- Livieres, Benjamin.** 1994. *De las jornadas de noviembre a la huelga general. Apuntes sobre la sindicalización en el sector público*. Documento de Trabajo 61. Asunción: BASE, Investigaciones sociales.
- López, Benigno.** 2020. "La transformación del Estado es necesaria para la recuperación económica pospandemia." *Abc color*, 18 Octubre.
- Nickson, Andrew.** 2005. "Reformando el Estado en Paraguay." En Abente, Diego y Fernando Masi. *Estado, economía y sociedad. Una mirada internacional a la democracia paraguaya*. Asunción: CADEP.
- Nickson, Andrew.** 2007. "La economía política del proceso de formulación de políticas públicas." En Borda, Dionisio (Ed.). *Economía y empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP.
- Ovando, Fernando.** 2020. *Los cambios en el mercado de trabajo y los desafíos en el campo sindical bajo las nuevas formas de empleo*. Fundación Friedrich Ebert (FES).
- Paredes, Roberto.** 2002. *El sindicalismo después de Stroessner*. Asunción: Edición del autor.
- Pérez de Guzmán, Sofía.** 2012. "Negociación colectiva, acción sindical e intercambio político. Un planteamiento teórico apoyado en el análisis de las relaciones laborales en los astilleros de Cádiz." *Papers. Revista de Sociología* 97 (4). [https://papers.uab.cat/article/view/v97-n4-perez\\_de\\_guzman](https://papers.uab.cat/article/view/v97-n4-perez_de_guzman) (Agosto 20, 2020).

**Pizzorno, Alessandro.** 1977. "Scambio político e identità collettiva nel conflitto di classe", en Crouch, Colin y Alessandro Pizzorno. *Conflitti in Europa. Lotte di classe, sindacati e Stato dopo il '68*. Milano: ETAS/LIBRI.

**Radio 1000 AM.** 2017. "Mario Abdo: «APP Aeropuerto tiene que ser cancelada»." 22 Diciembre. <https://www.radio1000.com.py/2017/12/22/mario-abdo-app-aeropuerto-tiene-que-ser-cancelada/> (Octubre 27, 2020).

**Radio 1000 AM.** 2018. Funcionarios Públicos inaugurarán PC con presencia de Mario Abdo: "Esto es darle el apoyo a la Lista 1." 04 Abril. <https://www.radio1000.com.py/2018/04/04/funcionarios-pblicos-inaugurar-n-pc-con-presencia-de-mario-abdo-esto-es-darle-el-apoyo-a-la-lista-1/> (Octubre 25, 2020).

**Rojas Scheffer, Raquel y Paola Ferraro.** 2020. *Sindicalismo paraguayo y participación de mujeres. Avances y desafíos*. Fundación Friedrich Ebert (FES).

**Última Hora.** 2020. "Senado pide al Ejecutivo que retire Ley de Función Pública." 24 Octubre. <https://www.ultimahora.com/senado-pide-al-ejecutivo-que-retire-ley-funcion-publica-n2910784.html> (Octubre 28, 2020).

## OTRAS FUENTES

Entrevista a representante de la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), 28 de agosto de 2020.

Entrevista a representante de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), 27 de agosto de 2020.

Entrevista a representante de la Central Sindical de Trabajadores del Estado (CESITEP), 23 de setiembre de 2020.

Entrevista a representante de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), 09 de setiembre de 2020.

Entrevista a representante de la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A), 09 de setiembre de 2020.

Entrevista a representante de la Confederación General de Trabajadores (CGT), 31 de agosto de 2020.

Entrevista a representante de la Confederación de la Clase Trabajadora (CCT), 27 de agosto de 2020.

## DOCUMENTOS

APV. 2020. Audiencia Pública Virtual. Análisis del Anteproyecto de Ley "De la Función Pública y la Carrera del Servicio Civil." 18 Setiembre.

APV. 2020. Audiencia Pública Virtual. Análisis del Anteproyecto de Ley "De la Función Pública y la Carrera del Servicio Civil." 16 Octubre.

CUT-A. 2017. Por qué el voto castigo. Comunicado. 24 Noviembre.

## AUTOR

**Charles Quevedo** es Magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Paraguay. Obtuvo la Licenciatura en Filosofía por la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

Contacto: [charlesquevedo5500@gmail.com](mailto:charlesquevedo5500@gmail.com)

## EDITOR

Fundación Friedrich Ebert  
Marcelo T. de Alvear 883 | 4º Piso (C1058AAK)  
Buenos Aires – Argentina  
[www.fes-paraguay.org](http://www.fes-paraguay.org)

Responsable  
Constantin Groll  
Director FES Proyecto Paraguay  
[en-contacto@fes.org.ar](mailto:en-contacto@fes.org.ar)

Equipo editorial  
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra | Irene Domínguez  
[christian.sassone@fes.org.ar](mailto:christian.sassone@fes.org.ar)

Tel. Fax: +54 11 4312-4296  
[www.fes-argentina.org](http://www.fes-argentina.org)

ISBN: 978-987-4439-48-2

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas

de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-48-2



## LA RELACIÓN ESTADO-SINDICATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN PARAGUAY LA LÓGICA DEL INTERCAMBIO POLÍTICO



Este trabajo explora las características de las relaciones entre sindicalismo del sector público y Estado en el Paraguay, a partir del análisis de un caso: la resistencia sindical ante el proyecto de reforma del Estado promovida por el gobierno paraguayo en el contexto de la crisis sanitaria originada por el covid-19.



Estas relaciones tienen ciertas particularidades que las hacen distintas a las que se desarrollan entre sindicatos y patronal en el sector privado.



La coexistencia en el sector público de intereses del Estado como empleador, por una parte, y, del Estado como poder público, por otra, genera una dinámica particular entre el actor sindical y el Estado, que caracterizamos recurriendo al concepto clave de "intercambio político".

Puede encontrar más información sobre este tema ingresando a:  
[www.fes-paraguay.org](http://www.fes-paraguay.org)