

MESA DE DIÁLOGO SOCIAL SOBRE SALARIO MÍNIMO EN PARAGUAY

Trayectoria de un debate y propuestas

Jorge Luis Bernis¹

INTRODUCCIÓN

En la Mesa de Diálogo Social sobre Salario Mínimo convocada por el Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay se desarrollaron una serie de actividades destinadas a estructurar una propuesta reforma a la política de salario mínimo vigente, combinando objetivos de corto y de más largo plazo. Como se sintetiza en el presente documento, se discutieron temas claves en esta materia. Desde la revisión del curso reciente de indicadores fundamentales del mercado de trabajo paraguayo y del salario mínimo en particular, se tomó conocimiento sobre la experiencia internacional en la aplicación del salario mínimo en América Latina, y se estudiaron con detalle los casos de especiales de algunos países. También se analizaron experiencias de negociación colectiva.

Producto del trabajo desarrollado por la mesa de diálogo desde el año 2009 a la fecha, el Ministerio de Justicia y Trabajo ha identificado un conjunto de objetivos y medidas que permitirían llevar adelante una primera reforma de la actual institucionalidad del salario mínimo.

El documento que aquí se presenta da cuenta del esfuerzo sistemático y responsable desplegado por los actores sociales convocados durante este tiempo, y muestra sus legítimas percepciones, posiciones, así como también divergencias.

CONVOCATORIA AL DIÁLOGO TRIPARTITO

En 2009, por resolución del Ministerio de Justicia y Trabajo se convocó a los actores laborales y empresariales de Paraguay a conformar una Mesa de Diálogo Social sobre Salario Mínimo, sobre la base del tripartismo como modelo para establecer una política salarial beneficiosa y equilibrada. De ahí que la Mesa de Diálogo Social sobre Salario Mínimo se basa en principios y valores como el respeto, la confianza, la sinceridad, la responsabilidad y la tolerancia cuya práctica fomenta la convivencia social, y el disenso se constituye en un elemento para afianzar la estabilidad social.

Objetivo

Recuperar el rol esencial del salario mínimo en Paraguay, en orden a garantizar un “piso salarial” para los trabajadores que presentan un mayor grado de desprotección en el mercado laboral, como los jóvenes, quienes ingresan por primera vez, los menos calificados, y quienes no cuentan con la capacidad para negociar colectivamente sus condiciones de trabajo.

Beneficios esperados

- Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, ya que será un mecanismo efectivo para avanzar hacia una mayor formalización de las relaciones laborales.

1 Secretario General del Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

- Eliminar comportamientos y efectos económicos no deseados al cambiar la actual modalidad de reajuste del salario mínimo, estableciendo una fecha conocida, y desactivando cláusulas indexatorias.
- Dotar a las empresas de un escenario de mayor previsibilidad de costos laborales en condiciones propicias para acordar incrementos de la productividad y mejorar su capacidad de adaptación ante los cambios en el entorno económico.
- El éxito de la reforma propuesta generará ganancias para todos los actores, y tendrá un efecto demostración positivo para el desarrollo de relaciones de cooperación en otros ámbitos.

Instalación del diálogo

Con la participación de representantes gobierno y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, se dio inicio al proceso de diálogo social el 30 de julio de 2009. El Secretario General del Ministerio de Justicia y Trabajo manifestó que el SM es de gran importancia para la sociedad paraguaya y que el gobierno ha convocado a esta Mesa de Diálogo con el convencimiento de que la consulta a los actores sociales es necesaria para obtener los mejores resultados.

Por su parte, el representante empresarial puntualizó la necesidad de considerar todos los factores relevantes involucrados en una política salarial, así como la diversidad de situaciones que se presentan. La representación de los trabajadores coincidió con la importancia del tema, así como en la necesidad de desarrollar un debate informado y considerar el conjunto de los aspectos laborales.

Así, el primer acuerdo adoptado fue el de invitar a exponer sobre los distintos ámbitos laborales a los representantes de las instituciones especializadas con el fin de construir un diagnóstico completo de la situación laboral del país, así como discutir y acordar los aspectos reglamentarios de la propia Mesa de Diálogo.

LOS TEMAS CLAVES

A continuación se presentan los principales temas que fueron objeto de debate en las reuniones sostenidas por la Mesa de diálogo, tomando como base de información las actas de las sesiones realizadas.

a) Informalidad mercado de trabajo

Con la presencia del Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, se reinició el diálogo el 26 de agosto de 2009, en la cual se planteó que junto con el tema del SM también debería ser abordado el problema de la informalidad, y el conjunto de medidas que

requieren ser adoptadas, así como su relación con la política salarial actual.

A su turno, la Directora de Estadística, Encuestas y Censos expuso los datos reales sobre las características del mercado laboral en Paraguay. En ella se destacó la alta incidencia del subempleo, que muestra una proporción cercana al 30% de los ocupados y que un 75.7% de los trabajadores no tiene la cobertura del seguro médico. También indicó que el SM se sitúa en un nivel cercano al salario medio de la economía, y que el grado de incumplimiento es elevado: cerca de un 58% del total de los asalariados percibe una remuneración inferior a éste.

b) El contrato y despido y el empleo de jóvenes

En la reunión del 9 de septiembre de 2009 se remarcó la necesidad de consolidar este espacio de participación tripartito y una eventual ampliación de la base de sus participantes. A ello le siguió la exposición de la Dirección de Estadísticas del Vice Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre la base de los registros administrativos en relación al Despido y Suspensión del Contrato Laboral.

En el debate se observó sobre la tendencia a la disminución del despido y la suspensión de trabajadores en la industria, aunque se enfatizó en que era necesario tener una visión integrada que incluya a todos los sectores de la economía. Por otra parte, se destacó que en el caso del empleo de jóvenes, para evitar la informalidad se requería tener en cuenta un salario mínimo que reflejara la situación de primera incorporación al mercado laboral. El uso de un criterio de este tipo permitiría conciliar con la necesidad de aprendizaje que requieren los jóvenes al incorporarse por primera vez a una empresa. El representante del Ministerio de Justicia y Trabajo puntualizó que esta prevención ya está considerada en el Código Laboral en el Capítulo “contrato de aprendizaje”, pero debía ser mejor reglamentado para evitar abusos.

c) Modalidades de fijación del salario mínimo según la experiencia internacional

En la sesión del 24 de septiembre de 2009 la exposición central fue desarrollada por el especialista de OIT en la materia, quien destacó que de la aplicación del Salario Mínimo en América Latina surgen algunas lecciones a considerar:

- que los sistemas de SM evolucionan con el tiempo, sin embargo, no son fáciles de cambiar;
- que es necesario evitar fijar el SM a niveles muy altos, así como se requiere identificar variables orientadoras (pero evitar fórmulas rígidas) y seguirlas en forma consistente;

- establecer una periodicidad fija de los ajustes;
- ligar ajustes del SM a la acumulación de cierto nivel de inflación alimenta las expectativas inflacionarias;
- vincularlo con beneficios sociales puede debilitarlo como instrumento de política salarial y,
- que los sistemas de SM múltiples muy detallados son rígidos y no reflejan los salarios de mercado.

El debate se centró en que de lo presentado se infiere que la problemática laboral tiene varias aristas, que su estudio deberá ser integral, y que es necesario considerar las particularidades del país. Se enfatizó además que una de las características más importantes es que un porcentaje muy significativo de los trabajadores no percibe el salario mínimo, lo que muestra la debilidad en el cumplimiento de la ley.

Se enfatizó en que, dadas las condiciones señaladas, adquiere especial importancia la creación de un Ministerio de Trabajo para controlar el cumplimiento de la norma y que también es necesario monitorear el comportamiento real de los precios, pues estos tienen una incidencia crucial en la trayectoria del salario mínimo. Se afirmó además que el salario mínimo debe dar protección a aquellos sectores que están en los niveles inferiores de remuneraciones, y no debe operar como un techo a los salarios, al tiempo que se observó la importancia de la capacitación y formación para avanzar hacia niveles de salarios más elevados.

Finalmente dos aspectos adicionales fueron destacados por los participantes. El primero es que considerando que el salario mínimo es un derecho fundamental de los trabajadores, es importante un acuerdo de los tres actores sociales para promover la formalidad de las relaciones de trabajo como un compromiso estratégico de mediano plazo. El segundo planteamiento destacó que los salarios que están hoy por debajo del mínimo vayan acercándose a éste a través de la negociación colectiva.

d) La negociación colectiva en Uruguay

El 28 de octubre de 2009 se presentó la experiencia uruguaya de negociación colectiva. Los principales temas de debate en la ocasión se concentraron en el Índice de Precios al Consumidor, en sus aspectos metodológicos así como en quién recae la responsabilidad del levantamiento de información y su credibilidad. En Uruguay la institución responsable es el Instituto Nacional de Estadística. Se señaló, además, que en el caso de Uruguay, la negociación colectiva es para los trabajadores una instancia y una oportunidad de lograr mejores condiciones de trabajo y que, a partir de una convocatoria realizada por el Ministerio de Trabajo, las partes se reúnen en consejos de salarios por ramas y negocian sobre

la base de pautas u orientaciones fijadas por el Ministerio de Economía.

Finalmente, la discusión giró en torno a la cobertura de la negociación colectiva. Mientras en Uruguay prácticamente el 100% de los trabajadores asalariados están cubiertos por convenios colectivos, en Paraguay la situación es diametralmente opuesta, pues sólo alcanza a un 5%. Además, se explicó que el crecimiento económico había generado un contexto propicio para alcanzar tan alta cobertura y que los resultados de las negociaciones habían reportado beneficios para todos los participantes. Finalmente, se destacó la importancia de contar con instituciones que promuevan la formación de negociadores en el desarrollo de la negociación colectiva por ramas de actividad.

e) Sistemas de salarios mínimos simple (Chile) y múltiples (Costa Rica)

Las experiencias de Chile y de Costa Rica fueron analizadas en la sesión del 18 de febrero de 2010. Los participantes destacaron la importancia de conocer distintas experiencias como las analizadas y sus resultados, así como tener un conocimiento amplio sobre las características de los mercados de trabajo y la necesidad de conformar sindicatos para fortalecer la negociación colectiva.

Se expresó además que las experiencias exitosas en materia de salario mínimo muestran que es necesario considerar los períodos cíclicos de la economía y ajustarse a ellos, y que en todo caso para abordar los objetivos de pobreza y de distribución del ingreso en los países debe ser considerado un conjunto amplio de variables pues no existe una relación mecánica entre éstos con el salario mínimo. Adicionalmente, se plantearon temas directamente relacionados como los vínculos existentes en Paraguay con el salario mínimo, como en el caso de las contribuciones al Instituto de Previsión Social, lo cual podría evitarse.

En relación a los sistemas de salarios mínimos simples y múltiples, se destacó la utilidad de la experiencia chilena para el análisis, donde el salario mínimo cumple un rol de piso que asegura un salario de entrada al mercado laboral, lo que no ocurre en Paraguay, y existen trabajadores que perciben un nivel inferior a éste. También se enfatizó que, considerando la realidad nacional, se torna necesario contar con un programa de protección social para combatir a la informalidad, y un desarrollo simultáneo de la negociación colectiva por rama.

f) Otros contenidos específicos

En las sesiones del 4 de noviembre y del 6 de diciembre de 2010 el eje del trabajo realizado se concentró en

identificar los avances obtenidos con el proceso de diálogo, en determinar criterios fundamentales para impulsar una reforma y, finalmente, en discutir una propuesta de contenidos que permitiera alcanzar los objetivos iniciales propuestos y que, al mismo tiempo, fuera viable para ser impulsada en el corto plazo.

El Ministro de Justicia y Trabajo valoró el desarrollo del diálogo tripartito y la voluntad de las partes para discutir con seriedad y llegar a un entendimiento como nunca antes en la historia del Ministerio del Trabajo se había logrado. En cuanto a los aspectos específicos, los representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo plantearon que junto con el Ministerio de Hacienda se ha buscado levantar una posición común en torno a los objetivos claves y viables de una reforma. Así, se destaca la necesidad de terminar con el uso del salario mínimo como referencia para reajustar a variables de distinta naturaleza como aranceles, tasas, multas y otras contribuciones públicas y privadas, lo cual además tiene un efecto inflacionario no deseado. Del mismo modo, modificar el actual mecanismo que determina la periodicidad de sus reajustes, los criterios que deberían aplicarse en estos casos, así como el rol y responsabilidades de las instituciones relacionadas.

Los representantes empresariales y laborales puntualizaron que no deben descuidarse aspectos vitales como la responsabilidad por la generación de empleos, por el control de la inflación así como garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y en particular el del pago efectivo del salario mínimo. También se enfatizó en la necesidad de buscar mecanismos legales para implementar los contratos colectivos por rama de actividad, considerando los buenos resultados logrados según la experiencia internacional.

Adicionalmente, se planteó que es necesario abordar y dar solución a los cuestionamientos sobre la

metodología y las responsabilidades institucionales en el cálculo y actualización del Índice de Precios al Consumidor, pues es fundamental que la credibilidad en esta materia esté fuera de toda duda.

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE REFORMA

Sobre la base del desarrollo del diálogo con los actores sociales durante dos años, el Ministerio de Justicia y Trabajo, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, identificaron un conjunto de objetivos y medidas que permitirían avanzar hacia una reforma de la actual institucionalidad del salario mínimo en Paraguay.

Este proceso de diálogo tripartito constituye un valioso activo de participación de los actores laborales y un espacio consultivo privilegiado para el desarrollo de la política laboral.

Los contenidos propuestos, que buscan modificar el actual marco normativo que regula la determinación del salario mínimo, así como su aplicación en otros ámbitos de la actividad económica, consideran, por una parte, establecer una periodicidad anual de reajuste, lo que implica establecer una única fecha para ello, así como también identificar criterios que puedan ser considerados como: evolución y perspectivas de inflación, actividad económica y el desempleo.

También se propone transferir las competencias del Banco Central del Paraguay a la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor.

Finalmente, se tomó la decisión de estudiar la alternativa de desindexar materias no salariales del Código del Trabajo y en todos los demás ámbitos en que se apliquen y crear una unidad o unidades de referencia para el reajuste de tales materias.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES DE LA MESA DE DIÁLOGO SOCIAL SOBRE SALARIO MÍNIMO EN PARAGUAY

Gobierno

- Banco Central del Paraguay
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
- Instituto de Previsión Social
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Industria y Comercio
- Ministerio de Justicia y Trabajo

Organizaciones de trabajadores

- Central Nacional de Trabajadores
- Central Unitaria de Trabajadores
- Central Unitaria de Trabajadores - Auténtica
- Confederación Paraguaya de Trabajadores
- Federación de Trabajadores Agroalimentarios del Paraguay
- Federación de Trabajadores Bancarios del Paraguay
- Mesa Coordinadora Sindical
- Sindicato de Periodistas del Paraguay

- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Quiniela, Bingos y Afines del Paraguay
- Unión Sindical de Trabajadores de la Bebida y Afines

Organizaciones de empleadores

- Asociación Rural del Paraguay
- Cámara de Anunciantes del Paraguay
- Cámara de Comercio y Servicios
- Feprinco - CIP
- Unión Industrial Paraguaya

Otras organizaciones

- Asociación de Abogados Laboralistas del Paraguay
- Revista Germinal

Organizaciones internacionales

- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)