

Tras las huellas del corporativismo en Paraguay: Estado, movimiento obrero y desarrollo institucional en el periodo 1936-1948.

Ignacio González Bozzolasco.

Cita:

Ignacio González Bozzolasco (2017). *Tras las huellas del corporativismo en Paraguay: Estado, movimiento obrero y desarrollo institucional en el periodo 1936-1948*. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/681>

TRAS LAS HUELLAS DEL CORPORATIVISMO EN PARAGUAY: ESTADO, MOVIMIENTO OBRERO Y DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL PERIODO 1936-1948

Autor: Ignacio González Bozzolasco

Eje Temático 12: Sociología histórica

Mesa 106: ¿Nuevas Derechas? América Latina y las disputas por la hegemonía en el siglo XXI. Intelectuales, poder y democracia

Institución de pertenencia: Docente de la Universidad Católica de Asunción (UCA), Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigador del Grupo de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

E-mail: igonbo@gmail.com

Resumen:

La ponencia analiza la relación entre el Estado y el movimiento obrero paraguayo durante el corte temporal 1936 – 1948, haciendo foco en el desarrollo institucional y normativo que promovió el establecimiento de mecánicas corporativistas (Schmitter, 1974). El periodo en cuestión se inicia con la Revolución de Febrero (1936-1937), durante la cual será creada la primera institución estatal centrada en la regulación de las relaciones laborales en el Paraguay (el Departamento Nacional del Trabajo). Tras los gobiernos inmediatamente sucesivos a la revolución, los de Félix Paiva (1937-1939) y José Félix Estigarribia (1939-1940), esta institución continuará con sus funciones, logrando su consolidación. Tras la muerte de Estigarribia y el ascenso al poder de Higinio Morínigo (1940-1948), se llevarán cabo grandes reformas en la administración pública, buscando un mayor protagonismo por parte del Estado. En este marco, se desarrollarán también cambios en el ámbito de la política laboral; específicamente, el marco normativo regulador de las relaciones laborales tendrá una importante ampliación, al mismo tiempo que la actividad sindical será prohibida por un largo periodo.

Palabras clave: Paraguay, corporativismo, movimiento obrero, Estado

1. Introducción

El trabajo aquí presentado busca indagar sobre el proceso de implementación de estrategias corporativistas de contención del movimiento obrero paraguayo. Las mismas implican que el Estado impulse la creación de una organización obrera con financiamiento oficial, afiliación obligatoria y límites estrictos para la incorporación de los sectores a ser agrupados. Comprende, además, que los dirigentes sindicales sean designados por funcionarios estatales o, en el caso que sean elegidos por los trabajadores, los mismos pasen por una aprobación política previa.

Como punto de partida, se analiza la concepción clásica de corporativismo, para luego hacer un breve recorrido de su uso para el caso paraguayo. En este sentido, se consideran los trabajos de Aníbal Miranda, Washington Ashwell, Andrew Nickson y Ramiro Barboza. El desarrollo del trabajo se centra en analizar los primeros pasos al corporativismo a lo largo de los gobiernos de Rafael Franco (1936-1937), Félix Paiva (1937-1939), José Félix Estigarribia (1939-1940) e Higinio Morínigo (1940-1948). El foco estará puesto en evidenciar cómo en estos gobiernos se emprenderá una creciente intervención del Estado en las relaciones laborales, su regulación y control, tendientes a consolidar dinámicas corporativistas de relación entre el Estado y el movimiento obrero.

2. El corporativismo

Se parte aquí del concepto propuesto por Philippe Schmitter (1974), que analiza al corporativismo como un sistema de representación de intereses basado en el monopolio de las representaciones de categorías singulares organizadas a partir de las siguientes características: ser obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, además de ser reconocidas, autorizadas o creadas por el Estado. Cada categoría posee un deliberado monopolio representativo, a condición de realizar controles en la selección de sus dirigencias y la articulación de sus demandas.¹

Con énfasis en la contención del movimiento obrero, Samuel Valenzuela (1990) retoma los aportes de Schmitter sobre el corporativismo de Estado. Este autor hace foco en las estrategias de contención aplicadas por los regímenes autoritarios hacia las organizaciones sindicales, identificando a las estrategias de tipo corporativistas como una de las más utilizadas por los

¹ Schmitter, Philippe, (1974). *Still the Century of Corporatism?*, en: "The Review of Politics", Vol. 36, N° 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World, 1974, p. 93.

mismos. En estos casos, el Estado crea alguna forma de organización obrera que, por lo general, cuenta con financiamiento oficial y la afiliación obligatoria de su base. Sus dirigentes son, regularmente, elegidos por funcionarios estatales o, en todo caso, preseleccionados por éstos y validados por sus pares en elecciones. De esta forma, las negociaciones con los trabajadores se realizan de forma centralizada y controlada por el Estado.²

Valenzuela plantea además que esta forma particular de control sindical coloca a los sectores opositores al régimen autoritario dentro del sindicalismo ante dos opciones o caminos a seguir: la primera opción, consiste en usar los espacios oficiales y dar la disputa interna a los sectores afines al régimen; la segunda, radica en articularse completamente por fuera. Si se toma la primera opción, los trabajadores sindicalizados buscan la utilización de los canales oficiales y las elecciones dentro del gremio como espacios de disputa, mientras que a la par organizan redes informales y paralelas de contacto con los trabajadores de base, como también con los empleadores para las negociaciones laborales en cada empresa o fábrica. Mientras que, si se toma la segunda opción, los trabajadores sindicalizados se desvinculan completamente del sistema oficial de representación sindical, organizándose por fuera del mismo.³

3. Las miradas iniciales sobre Paraguay

A propósito del análisis del Paraguay, pueden destacarse algunos autores que abordan al corporativismo como estrategia de contención de conflictos en un sistema político dado. Entre ellos se resaltan aquí a: Aníbal Miranda (1980), Washington Ashwell (1996), Andrew Nickson (1989) y Ramiro Barboza (1987).

Aníbal Miranda sostiene que en Paraguay se desarrollaron estructuras institucionales de carácter corporativo (él utiliza el término corporatismo), más allá del bajo nivel de industrialización. El corporativismo paraguayo se desarrollará sobre la base de condiciones muy particulares que lo posibilitaron, como la combinación de la falta de un proceso de industrialización, con una creciente migración rural a Asunción y alrededores a causa de la desmovilización de los contingentes militares estacionados en el Chaco. A esto se sumó el desempleo, la miseria en áreas urbanas y rurales, así como la insuficiencia del liberalismo en dar respuesta a los nuevos problemas económicos y políticos. Además, a la par de lo apuntado influirá la presión de los partidos políticos

² Valenzuela, J. Samuel, *El movimiento obrero en la transición hacia la democracia: un marco conceptual para su análisis*, en: "Revista de Desarrollo Económico", Vol. 30, N° 119, octubre-noviembre, 1990, p. 303.

³ *Ibidem*.

desde posiciones políticas opuestas, conteniendo un amplio espectro ideológico, lo que logró suscitar la movilización de la población urbana.⁴

Miranda sitúa los inicios de este proceso en el periodo 1940-1947, bajo la dictadura militar del general Higinio Morínigo. Su ascenso se dio en un marcado contexto de crisis del liberalismo a nivel global, en combinación con un fuerte protagonismo militar en la escena política local, la proscripción de partidos políticos y la reciente promulgación de una nueva Constitución Nacional (1940) de marcada orientación autoritaria, muy influenciada por las ideas fascistas en boga en buena parte de Europa. De esta forma, Morínigo aprovechará la circunstancia crítica provocada por la Segunda Guerra Mundial en el plano internacional y la promulgación de un instrumento legal propicio a nivel local para imponer una férrea dictadura, con el apoyo del ejército y de algunos dirigentes políticos.⁵

Por su parte, Washington Ashwell sostiene que el corporativismo es introducido a la política paraguaya de la mano de los intelectuales articulados en el Periódico El Tiempo, que logran posicionarse en el entorno de Higinio Morínigo desde los inicios de su gobierno. Los “tiempistas”, como se los conocía entonces, eran intelectuales católicos conservadores, distanciados de los partidos tradicionales e influenciados por el ideario del “Estado Nuevo” de Oliveira Salazar. Promovían una democracia orgánica (basado en la representación de corporaciones como la iglesia, el ejército, los sindicatos patronales y obreros, etc.) y un Estado interventor en la economía, especialmente, en las relaciones entre el capital.⁶

Centrándose más en el campo de las organizaciones laborales, Ramiro Barboza⁷ rastrea los orígenes del corporativismo sindical en el Paraguay hasta la culminación de la Guerra Civil de 1947. Barboza afirma que sus efectos fueron traumáticos y que habilitaron la creación, de arriba para abajo, de “un sistema sindical de corte corporativista, sin independencia alguna, y totalmente incorporado a la maquinaria estatal, en un plan concreto de dominación”.⁸

⁴ Miranda, Anibal, *Apuntes sobre el desarrollo paraguayo 1940-1973*, Asunción, UCA, 1980, p. 61.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Ashwell, Washington. *Historia económica del Paraguay. Colapso y abandono del sistema liberal 1923-1946*, Asunción, Ediciones y Arte, 1996, pp. 391-3.

⁷ Aquí tomamos a Ramiro Barboza y Andrew Nickson, debido a que trabajan específicamente el corporativismo en el campo sindical. Sin embargo, es preciso apuntar que además de los citados, se destacan también Francisco Gaona, José Carlos Rodríguez, Milda Rivarola, Roberto Villalba, Victoriano Cardozo Rodas y Roberto Céspedes como autores pioneros en el estudio del movimiento obrero paraguayo.

⁸ Barboza, Ramiro, *Los sindicatos en el Paraguay. Evolución y estructura actual*, Asunción, CIDSEP, 1987, p. 104.

Al respecto de la misma temática, Andrew Nickson apunta también al gobierno de Morínigo como el promotor de la incorporación de las organizaciones sindicales al Estado. El corporativismo, afirma Nickson, fue el que inspiró a la dictadura de Higinio Morínigo para dar el primer paso hacia la incorporación directa del movimiento sindical al Estado. Sin embargo, afirma que esta meta será recién alcanzada bajo el gobierno de Stroessner.⁹

4. Los inicios del corporativismo sindical en Paraguay: la Revolución Febrerista

Finalizada la Guerra del Chaco (1932-1935) una insurrección militar derrocó al gobierno liberal del entonces presidente Eligio Ayala, el 17 de febrero de 1936. La misma fue el resultado de una crisis política y económica que se arrastraba desde tiempo antes de la guerra, pero que detonó definitivamente tras el fin del conflicto bélico y con la rápida desmovilización del ejército. Esta desmovilización fue desarrollada con extremas injusticias para la mayoría de los combatientes, sin alternativa de reinserción laboral para los estudiantes, obreros y campesinos que habían combatido por su patria bajo las condiciones más extremas.¹⁰

La Revolución Febrerista estuvo liderada por el coronel Rafael Franco, que había sobresalido desde los inicios del conflicto bélico con Bolivia como un líder militar firme y claramente crítico al gobierno liberal. A lo largo de su breve gobierno, que se extendió por apenas 18 meses, fueron iniciadas importantes reformas políticas, sociales y económicas que marcarán el rumbo hacia la instauración de un Estado más interventor en la economía y la sociedad.

Con el triunfo de la Revolución Febrerista se inició una rápida rearticulación en el campo sindical paraguayo. Los gremios obreros, tanto antes como durante la guerra, habían sufrido una gran persecución que frenó casi por completo su actividad. Los nuevos esfuerzos se centraron en la conformación de una nueva organización sindical amplia y que abarcara a la totalidad de los sindicatos del país. De esta forma, fue constituida a comienzos de marzo de 1936 la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT). Aunque la nueva central dio su apoyo al gobierno de la revolución desde el primer momento de su creación, el gobierno inició con rapidez persecuciones a líderes obreros y de izquierda que llegaron al punto de apresar al Secretario General de la CNT.¹¹

⁹ Nickson, Andrew. *Paraguay*, en: Carriere, Jean, Haworth, Nigel y Roddick, Jacqueline, *The State, industrial relations and the labour movement in Latin America. Vol. 1*, Londres, The Macmillan Press, 1989, p. 76.

¹⁰ Flecha, Víctor-jacinto, *Más acá de la utopía burgués. La pervivencia del Estado Oligárquico*, Asunción, BASE IS, 1990, p. 12.

¹¹ Gaona, Francisco, *Introducción a la historia gremial y social del Paraguay. Tomo III*. Asunción: Germinal-Arandura, 2008, p. 31.

No obstante, el gobierno emprendió a la par una importante extensión de derechos laborales. La acción más importante en este campo fue la promulgación del Decreto N° 2.303, a través del cual se creó el Departamento Nacional de Trabajo (DNT), con representación obrera y patronal¹². Además, a través de ese decreto, el Estado reconoció por ley la libertad de sindicalización, la jornada laboral de 8 horas diarias y 48 horas semanales, así como el derecho a descanso dominical.¹³

Finalmente, tras año y medio en el poder, el gobierno de Franco cayó por medio de un golpe impulsado desde el mismo ejército que lo sostenía, debido a los crecientes conflictos internos en la coalición gobernante. Sin embargo, pese al desplazamiento de Franco los militares siguieron al mando, como un poder tutelar del nuevo gobierno provisional.

5. El gobierno provisional y la asunción de Estigarribia

El gobierno revolucionario fue sucedido por uno de carácter provisional, bajo el liderazgo del Dr. Félix Paiva. Aunque Paiva era de extracción liberal, su reconocimiento como prestigioso catedrático fue el factor que primó para que el ejército lo colocara en ese cargo tras el desplazamiento de Franco. Durante los dos años que duró su gobierno (1937-1939), Paiva se esforzó en recuperar cierto funcionamiento institucional. Para esto, llamó a elecciones parlamentarias de 1938 para reabrir el Congreso, que había sido clausurado por la gesta Febrerista, y preparó el terreno para la realización de las elecciones presidenciales de 1939.

Tras el derrocamiento de Franco, la CNT declaró de inmediato su apoyo al nuevo gobierno, luego de manifestar su compromiso de respeto a los derechos laborales ya conquistados. En cumplimiento a este compromiso, a través del Decreto N° 3.080, Paiva reestructuró el DNT manteniendo sus principales funciones, debido a que la ley anterior tenía una vigencia de sólo 18 meses. Se estableció además la bonificación familiar para promover la natalidad y se incluyó el descanso desde el mediodía del sábado.¹⁴

¹² Esta fue la segunda y definitiva creación del DNT en la historia institucional del Paraguay. La primera fue el 24 de febrero de 1931, a través del Decreto N° 39.482, en el marco de medidas represivas por parte del gobierno hacia sindicatos en huelga. Sin embargo, esta institución no llegó a entrar en vigencia debido al inicio de la Guerra del Chaco. Ver: Barboza, Ramiro, *Los sindicatos en el Paraguay. Evolución y estructura actual*, Asunción, CIDSEP, 1987, p. 238.

¹³ Franco, Rafael Luis. Comp. *Gobiernos y obras del Gobierno Febrerista*. Asunción, Intercontinental, 2012, p. 178-184.

¹⁴ Cristaldo, Jorge, *Situación del trabajo en el Paraguay. Actores, problemas y desafíos*, en: ICASUR, *Nuevas relaciones laborales en el MERCOSUR*, Buenos Aires, INCASUR, 1998, pp. 178 y 194.

Paiva será sucedido por el general José Félix Estigarribia, militar responsable de la victoria del Guerra del Chaco. Su postulación fue expresión de un frágil acuerdo entre los militares y el Partido Liberal, como fórmula de equilibrio entre ambos sectores. Ese respaldo hizo que, ante las agitaciones y movilizaciones realizadas por sectores de oposición en los primeros meses de gobierno, Estigarribia termine impulsando un golpe de estado disolviendo el congreso, suspendiendo a los partidos políticos y derogando la constitución vigente e instaurando una nueva.

El breve gobierno de Estigarribia se verá interrumpido por un accidente fatal, en setiembre de 1940. De esta forma, el frágil equilibrio entre liberales y militares llegará a su fin. Su sucesor fue el entonces ministro de Guerra, el general Higinio Morínigo, con importante respaldo en las filas del ejército. Impuesto por el sector militar, marcará el fin de la participación del Partido Liberal. Con un gobierno que se extenderá durante 8 años (1940-1948), Morínigo llevó adelante el modelo de Estado fuerte e interventor que fue propuesto en la nueva constitución nacional promulgada por Estigarribia.

6. Morínigo y sus avances hacia el corporativismo

Es bajo el gobierno de Morínigo donde se vislumbran con más fuerza claras señales de las influencias ideológicas corporativistas. Si bien desde 1936 la intervención estatal en los conflictos laborales impulsó la conformación de instancias oficiales de representación sectorial, con Morínigo el Estado jugó un rol más determinante, llegando a impulsar la conformación de estructuras organizativas de la clase obrera afines al gobierno. El gobierno contó para esto con un marco legal propicio: la nueva constitución nacional promulgada por su sucesor en 1940. Con marcada inspiración autoritaria, esta constitución promovía la concentración de poderes en el Ejecutivo, la primacía del Estado sobre la sociedad y la conformación de un Consejo de Estado que rememoraba a las formas corporativas de organización social y política.

Al poco tiempo de que Morínigo tomara el mando del gobierno, la CPT entró en confrontación abierta con él. En enero de 1941, en apoyo a una huelga anteriormente iniciada por la Liga de Obreros Marítimos del Paraguay (LOM), la CPT llamó a una huelga general indefinida. En respuesta, con los Decreto N° 4.545 y N° 4.591, el gobierno de Morínigo declaró una tregua sindical, suspendiendo toda actividad gremial, disolviendo sindicatos y movilizándolo militarmente a

todos los trabajadores.¹⁵ En este contexto, los líderes principales de la CTP fueron apresados bajo la acusación de ser agentes provocadores en contra del gobierno.¹⁶

La CTP terminó siendo desarticulada a causa de la tregua sindical impuesta por el gobierno. Sin embargo, surgieron rápidamente otros espacios de articulación sindical que funcionaron en la clandestinidad, en algunos casos, y al margen del reconocimiento oficial, en otros. De esta forma, el Comité de Defensa Sindical (CDS) operó entre 1941 y 1944, mayormente, en la clandestinidad. Esta organización fue luego sustituida por el Consejo Obrero del Paraguay (COP), que desarrolló actividades de articulación entre 1944 y 1946, sin lograr su reconocimiento legal y con mayoritaria influencia del Partido Comunista en su dirección.¹⁷

Aunque en este periodo se desarrolló un fuerte control del movimiento obrero organizado, fueron otorgados importantes beneficios laborales por parte del gobierno. A la par de esto, se fue consolidando el rol del DNT atribuyéndosele la capacidad de prescripción legal de las organizaciones sindicales. Además, se conformaron nuevos espacios oficiales con representación obrera, como fueron el Instituto de Previsión Social (IPS) y el Consejo de Salario.

Tras la finalización de la Guerra Civil de 1947 y con el fortalecimiento del Partido Colorado en alianza con las Fuerzas Armadas en el gobierno, comenzó a ganar fuerza una organización obrera impulsada desde sus filas: la Organización Republicana Obrera (ORO). Esta organización, creada en octubre de 1946 a instancias de la corriente fascista de ese partido conocida como los Guiones Rojos, impulsará nuevas maneras de control sobre el movimiento obrero organizado, hasta entonces no exploradas por parte del Estado paraguayo. Como señala Barboza, por primera vez en el Paraguay se desarrollará un intervencionismo directo en el ámbito sindical por parte de un partido político en el gobierno.¹⁸

La salida del poder por parte Morínigo en junio 1948, a través de un golpe promovido por sus propios aliados del Partido Colorado, dejará a una ORO fortalecida. Con ella, la fuerza y violencia en las disputas para garantizar el control en el ámbito sindical se volverán una constante. Desde entonces y hasta su transformación en Confederación Paraguay de Trabajadores (CPT) en 1951, la ORO combatirá a todas las fuerzas opositoras en el campo sindical por todas vías y con

¹⁵ Barboza, Ramiro, *Los sindicatos en el Paraguay. Evolución y estructura actual*, Asunción, CIDSEP, 1987, p. 329.

¹⁶ Seiferheld, Alfredo, *Nazismo y fascismo en el Paraguay. Los años de la guerra 1936-1945*, Asunción, Servilibro, 2012, p. 412.

¹⁷ Bonzi, Antonio, *Proceso histórico del Partido Comunista Paraguayo*, Asunción, A. Bonzi, 2009, pp. 121-124.

¹⁸ Barboza, Ramiro, *Los sindicatos en el Paraguay. Evolución y estructura actual*, Asunción, CIDSEP, 1987, p. 104.

todos los recursos del Estado. Su excusa permanente será la del combate a la influencia comunista en los sindicatos, mientras que sus métodos, totalmente fascistas, no discriminarán medios en su accionar.¹⁹

7. A modo de conclusión

A lo largo de estas líneas se ha analizado de forma sucinta el proceso inicial de instauración de un modelo corporativo de relacionamiento entre el Estado y el movimiento sindical en Paraguay. Para esto, fueron considerados tres gobiernos como centrales en este proceso, los de Rafael Franco, Félix Paiva, José Félix Estigarribia e Higinio Morínigo.

Si bien la bibliografía sobre el tema ubica los inicios del corporativismo sindical durante el gobierno de Morínigo, se sostiene aquí que el proceso arranca años antes, durante el gobierno de la Revolución de Febrero. Pudo observarse así que, a partir del gobierno de Franco, tuvo lugar un proceso sostenido de consolidación de una institución especializada en las relaciones laborales (el DNT), con un marco normativo que promovió la intervención del Estado y su rol mediador en los conflictos laborales. Además, en este proceso fueron conformados espacios de oficiales de representación obrera (como el IPS y el Consejo de Salarios, además del propio DNT), que propiciaron la representación obligatoria y una mayor intervención de los gobiernos en las internas gremiales para la designación de representantes. Estas transformaciones resultaron centrales para consolidar las bases de un sistema de asociaciones de intereses oficialmente sancionadas en el campo laboral. A la par, con el objetivo de legitimar este proceso y reducir el conflicto, a lo largo de los mencionados gobiernos se concedieron un importante cúmulo de beneficios laborales. Por último, en la parte final del periodo estudiado, durante los últimos años del gobierno de Morínigo, se establecieron las bases para el desarrollo de un sindicalismo promovido desde el Estado, por medio del partido de gobierno. Este nuevo proceso, cambiará radicalmente el campo sindical, así como las relaciones entre el Estado y en movimiento obrero en Paraguay.

¹⁹ Barboza, Ramiro, *Los sindicatos en el Paraguay. Evolución y estructura actual*, Asunción, CIDSEP, 1987, p. 104.