

DESARROLLO DE LAS ESTADÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL PRIVADO EN PARAGUAY

Aprovechamiento Estadístico
de los Sistemas de Gestión
de Conflictos Laborales
Individuales del MTESS

DOCUMENTO TÉCNICO N° 1

DICIEMBRE - 2024



GOBIERNO DEL
PARAGUAY

MINISTERIO DE
TRABAJO, EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

Coordinación

Diego Sanabria - Director de Observatorio laboral (DOL)

Cynthia Méndez – Jefa Interina del Departamento de Estadística - DOL

Elaboración

Horacio Santander – Consultor Externo de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)

Diseño y Diagramación

Elías Sánchez – Técnico Estadístico - DOL

Los resultados estadísticos y las interpretaciones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen la posición institucional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ni la de sus autoridades.

El informe fue elaborado con el apoyo de la OIT, en el marco de la asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad del Observatorio Laboral para el aprovechamiento de registros administrativos con fines analíticos. La supervisión técnica del documento estuvo a cargo Juan Jacobo Velasco, Oficial de Información Laboral de la Oficina de la OIT para el Cono Sur, y con la coordinación de Gerhard Reinecke, Especialista Principal en Políticas de Empleo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur, y Aram Cunego, Oficial del Programa de Trabajo Decente en la Oficina de Proyectos de la OIT en Asunción.

Esta publicación debe citarse como: **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2024). Aprovechamiento estadístico de los sistemas de gestión de conflictos laborales individuales del MTESS** (Documento Técnico N.º 1). Asunción, Paraguay.

Informes

Para más detalles sobre la información publicada en este documento, comunicarse con la Dirección de Observatorio Laboral:

Teléfono: +595 21 7290100 Int.: 138

Email: observatorio@mtess.gov.py

Avda. Perú y Río de Janeiro

Asunción – Paraguay

Resumen Ejecutivo

1. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) utiliza las denuncias laborales y la mediación como herramientas clave para proteger los derechos de los trabajadores y resolver conflictos de manera eficiente, evitando procesos judiciales largos y conflictivos.
2. Varias dependencias del Viceministerio de Trabajo del MTESS gestionan el sistema de información para conflictos laborales del sector privado de la economía nacional y mantienen un Registro de Denuncias y Mediaciones además de prestar asesoramiento tanto a trabajadores como empleadores. La información de estos sistemas es vital para el MTESS para crear políticas públicas laborales enfocadas en la prevención de conflictos y protección laboral, además de promover la transparencia y eficiencia institucional. Sin embargo, la ausencia de criterios armonizados y estandarizados en los sistemas de gestión de conflictos dificulta la creación de un registro estadístico unificado.
3. El Marco Legal y Normativo General de los Registros de Denuncias y Mediaciones del MTESS se fundamenta en la Constitución Paraguaya de 1992 y en leyes como el Código del Trabajo (Ley N° 213/93) y la Ley de Creación del MTESS (Ley N° 5115/13). La Constitución garantiza los derechos laborales y promueve la conciliación de conflictos laborales. El Código del Trabajo regula las relaciones laborales, abarcando aspectos como condiciones laborales, contratos, salarios, seguridad ocupacional y derechos sindicales. La Ley N° 5115/13 establece al MTESS como responsable de la protección de los derechos laborales, la supervisión del cumplimiento de la legislación laboral, así como otorga a la institución competencias en mediación de conflictos laborales, elaboración de estadísticas y estudios para mejorar las políticas públicas laborales.
4. El marco normativo que regula las relaciones laborales en Paraguay también incluye leyes específicas que complementan el Código Laboral y respaldan los sistemas de gestión de conflictos individuales y los registros de Denuncias y Mediaciones del MTESS. Entre las leyes más relevantes se encuentran la Ley N° 4951/13 de Inserción al Primer Empleo, y la Ley N° 6738/21 sobre Teletrabajo, Ley N° 5407/15 de Trabajo Doméstico, Ley N° 5508 de Maternidad y Lactancia, Ley N° 5777/16 de Contra toda forma de violencia, Ley N° 1680/01 que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia, entre otras.
5. El MTESS no cuenta con un único sistema de gestión de conflictos individuales, sino que opera varios sistemas especializados, cada uno con su propio registro de denuncias y mediaciones. Los distintos sistemas de gestión de conflictos individuales, administradas por diferentes áreas especializadas del Viceministerio de Trabajo, manejan denuncias específicas según su ámbito de competencia y normativa aplicable. Incluyen a:
 - a. **Dirección de Trabajo (DT):** El Dpto. de Mediaciones en Conflictos Individuales (Dpto. MCI) de la DT gestiona denuncias y mediaciones relacionadas con el incumplimiento del Código del Trabajo y otras leyes específicas, aunque aspectos como el trabajo doméstico o adolescente, violencia laboral, maternidad y lactancia no son cubiertos por este registro y son

responsabilidad de otras dependencias. Este Registro de Denuncias y Mediaciones es de carácter individual, perteneciente al ámbito laboral, y está dirigido a la población trabajadora de 18 años o más de edad del sector privado de la economía, con cobertura geográfica a nivel nacional y de todas las ramas de actividad económica, excepto la del sector doméstico.

- b. Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora (DGPMT):** El Dpto. de Servicio de Atención de Asuntos Laborales (Dpto. SAAL) de la DGPMT recibe y gestiona denuncias y mediaciones relacionadas con leyes específicas como la Ley de Trabajo Doméstico, la Ley de Maternidad y Lactancia, la Ley Contra toda forma de violencia, así como el Código del Trabajo. Esta última ley se aplica de manera transversal a los casos de denuncias presentadas o asesoramientos solicitados en el contexto de las normativas específicamente cubiertas por el registro a cargo de la DGPMT. Este Registro de Denuncias y Mediaciones es de carácter individual, perteneciente al ámbito laboral, y está dirigido a la población trabajadora de 18 años o más de edad del sector privado de la economía, con cobertura geográfica a nivel nacional, así como las actividades remuneradas realizadas en el sector doméstico.
 - c. Dirección General de Protección a la Niñez y Adolescencia (DGPNA):** El Dpto. de Denuncias y Seguimiento (Dpto. DS) de la DGPNA gestiona las denuncias y mediaciones relacionadas con trabajadores adolescentes, según la Ley de la Niñez y la Adolescencia. Este Registro de Denuncias y Mediaciones es de carácter individual, perteneciente al ámbito laboral y dirigido a la población trabajadora adolescente menor de 18 años de edad del sector privado de la economía, con cobertura geográfica a nivel nacional. Cubre todas las ramas de actividad económica empresarial permitidas para el trabajo adolescente.
 - d. Direcciones Regionales de Trabajo (DRT):** Las DRT, supervisadas por el Viceministerio de Trabajo, ofrecen servicios similares a los de las oficinas centrales en Asunción, incluyendo recepción de denuncias y realización de mediaciones laborales, aunque los funcionarios encargados no están directamente subordinados a las dependencias mencionadas con anterioridad y llevan adelante la gestión y documentación en sus propios registros internos.
- 6.** La visión actual de los registros administrativos de denuncias y mediaciones individuales en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) debe expandirse más allá de la simple recopilación de datos con fines misionales o presupuestarios. Estos registros deben diseñarse con una visión sistémica que permita su aprovechamiento estadístico y su utilidad en la toma de decisiones. Los datos recolectados y sistematizados pueden ser útiles para la prevención de conflictos, análisis de tendencias, mejora de la protección laboral, focalización de políticas, eficiencia en la gestión, transparencia y rendición de cuentas. Es fundamental garantizar la privacidad y confidencialidad de los datos.
- 7.** El Diagnóstico de los Registros Administrativos de Denuncias y Mediaciones Individuales con miras a su aprovechamiento estadístico permitió evaluar las fortalezas y oportunidades de mejora de los registros de denuncias y mediaciones de la DT y la DGPMT. Las fortalezas incluyen una base legal sólida, identificación clara de usuarios y usos de la información, continuidad en la generación de registros, técnicas de recolección y validación básicas definidas. Las oportunidades de mejora incluyen la descripción detallada de variables, georreferenciación de datos, documentación de

procesos (metadata), implementación de técnicas de validación y adopción de estándares, así como clasificadores nacionales e internacionales.

8. Entre las sugerencias y recomendaciones se destacan: ampliar el objetivo de los registros para servir como parte de un sistema de información para políticas laborales; garantizar la interoperabilidad con otros registros; armonizar el tratamiento de los registros de asesoramiento laboral, ya que estos servicios, aunque consumen mucho tiempo y recursos humanos, brindan orientación tanto a trabajadores como a empleadores y ayudan a identificar casos de denuncias; y mejorar la comunicación y publicación de operaciones estadísticas. Antes de implementar cambios, es necesario profundizar el diagnóstico de los registros existentes.

9. El documento deja como reflexión final que el aprovechamiento estadístico del sistema de información para la gestión de conflictos individuales (denuncias y mediaciones) del MTESS depende de que el sistema capture los detalles de cada caso recibido por la autoridad de resolución de conflictos permitiendo que el sistema proporcione información en tiempo real para el análisis estadístico y del mercado laboral a la vez que respalde la gestión de la carga de trabajo a fin de brindar mejores servicios a los usuarios y verificar que los casos sigan los procesos establecidos mediante herramientas de gestión. Para lograrlo el MTESS debería plantearse un proyecto estratégico para el desarrollo de un "Sistema integrado para el uso estadístico de los registros administrativos de denuncias y mediaciones individuales del MTESS". Este sistema integraría los registros administrativos a nivel nacional y potenciaría su uso en la producción estadística para satisfacer los requerimientos de información del ámbito laboral nacional y apoyar tanto el diseño, la formulación como la evaluación de políticas públicas laborales.

Contenido

1. Introducción
2. Marco Legal y Normativo General de los Registros de Denuncias y Mediaciones del MTESS
3. Normativas laborales específicas
4. Organización de los sistemas de gestión de conflictos individuales en el MTESS
 - 4.1 Dirección de Trabajo (DT)
 - 4.2 Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora (DGPMT)
 - 4.3 Dirección General de Protección a la Niñez y Adolescencia (DGPNA)
 - 4.4 Direcciones Regionales de Trabajo (DRT)
5. Visión de los Registros Administrativos de Denuncias y Mediaciones Individuales
 - 5.1 Situación inicial de los Registros de Denuncias y Mediaciones Individuales
 - 5.2 Diagnósticos de los Registros Administrativos de Denuncias y Mediaciones Individuales
 - 5.2.1 Fortalezas
 - 5.2.2 Oportunidades de mejora
6. Sugerencias y recomendaciones
7. Reflexiones finales
8. Bibliografía
9. Anexo

1. Introducción

Las denuncias laborales son mecanismos legales a disposición de los trabajadores para proteger sus derechos y buscar soluciones en caso de incumplimientos por parte de los empleadores. La mediación se presenta en este contexto como una herramienta clave, ya que permite establecer un diálogo entre las partes involucradas y buscar soluciones más rápidas y justas. La mediación además de servir como mecanismo de resolución de conflictos entre la parte trabajadora y la empleadora, busca evitar un proceso judicial largo y conflictivo, fomentando la comunicación y el entendimiento entre el empleador y el trabajador.

En el MTESS, son varias las dependencias del Viceministerio de Trabajo que tienen como objetivo misional, en un ámbito laboral y legal específico, el funcionamiento de un sistema de información para la gestión de conflictos individuales del sector privado, así como la responsabilidad del mantenimiento de un Registro de Denuncias y Mediaciones. Así tenemos a la **Dirección de Trabajo (DT)**, la **Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora (DGPMT)**, la **Dirección General de Protección a la Niñez y Adolescencia (DGPNA)** y las distintas **Direcciones Regionales de Trabajo (DRT)**. El alcance y limitaciones de cada uno de estos registros depende del marco normativo en el que se sustente el accionar de cada dependencia, sus objetivos misionales institucionales y de los mecanismos implementados para la captación de los datos necesarios para dar curso a las denuncias y consecuentemente a las mediaciones.

La información contenida en cada uno de estos sistemas de gestión de conflictos individuales y los consecuentes registros de denuncias y mediaciones que surgen de ellos constituyen para el MTESS una de las principales fuentes de datos para la elaboración de políticas públicas laborales focalizadas en la prevención de conflictos y protección laboral además de promover la transparencia y eficiencia en la gestión institucional.

En la actualidad, además de sus oficinas en la capital, el MTESS cuenta con una importante presencia a nivel de los principales departamentos del país, pero caracterizada por la ausencia de criterios armonizados y estandarizados documentados en los distintos sistemas de información de gestión de conflictos individuales existentes. Esta situación en particular, dificulta la construcción a partir de los mismos de un registro estadístico que facilite el análisis de los datos y sobre los cuales elaborar políticas públicas laborales focalizadas y con mayor impacto en la sociedad.

La necesidad de aprovechar estadísticamente sus registros administrativos como fuente de datos válidos para la elaboración y evaluación de sus políticas públicas laborales ha impulsado a la Dirección del Observatorio Laboral (DOL) del MTESS a solicitar el apoyo técnico de la OIT a fin de llevar adelante una revisión del potencial de sus registros administrativos de denuncias y mediaciones laborales para su aprovechamiento en operaciones estadísticas. A su vez, estas acciones permitirían al MTESS impulsar la incorporación de sus registros administrativos como una de las principales fuentes de información del Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMEL), como parte integrante del Sistema Nacional de Estadística.

El propósito del presente documento es revisar la posibilidad de aprovechamiento estadístico del sistema de información de gestión de conflictos individuales en base a los marcos legales que los sustentan y los diagnósticos realizados en algunas de sus dependencias. También se busca proponer una serie de acciones orientadas a la estandarización y armonización de los procesos de registración y de las variables a ser recolectadas. Ello abonaría a la construcción de un registro estadístico unificado de denuncias y mediaciones que contribuya en la elaboración de las políticas públicas laborales del MTESS a nivel nacional y subnacional.

2. Marco Legal y Normativo General de los Registros de Denuncias y Mediaciones del MTESS

La creación y mantenimiento de los sistemas de gestión de conflictos individuales y los consecuentes registros de Denuncias y Mediaciones en el MTESS se sustentan en la propia Constitución Paraguaya de 1992, documento fundamental que establece el marco legal de los principios generales y los derechos laborales de los trabajadores. La Constitución establece que el Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos laborales, garantizando la protección del trabajo en todas sus formas y los derechos de los trabajadores, los cuales son irrenunciables. Dichos derechos están detallados en el Capítulo VIII, Sección I, titulado "Del Trabajo", que abarca los artículos del 86 al 99.

Estos artículos reconocen y garantizan los derechos laborales fundamentales, tales como el derecho al trabajo, la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho a la huelga, entre otros. Además, prohíben cualquier forma de discriminación laboral y establecen la igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres, otorgando un tratamiento preferencial a las mujeres durante el embarazo y la maternidad. Se otorga prioridad a la protección de los derechos del menor trabajador para asegurar su desarrollo físico, intelectual y moral adecuado. También se regulan las jornadas laborales, los períodos de descanso, la remuneración, los beneficios adicionales, la estabilidad laboral, las indemnizaciones y el acceso a la seguridad social para los trabajadores.

Así también, la Ley N° 213/93 que establece el Código del Trabajo, tiene como objetivo regular las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores. Abarca a trabajadores intelectuales, manuales o técnicos en relación de dependencia, así como a sus empleadores. También incluye a profesores de institutos de enseñanza privada, deportistas profesionales, sindicatos de trabajadores y empleadores del sector privado y trabajadores de las empresas estatales y municipales.¹

EL Código de Trabajo busca garantizar un equilibrio justo entre los intereses de los trabajadores y los empleadores, promoviendo condiciones laborales justas y seguras. Así encontramos reglamentadas en ella aspectos relacionados a las condiciones laborales (jornada de trabajo, descansos, vacaciones, licencias, etc.), contratos laborales (regulaciones sobre la forma y contenido de los mismos junto con definición de los derechos y deberes de empleadores y trabajadores y las diferentes modalidades de contratación), salarios y beneficios (salarios mínimos, pagos extraordinarios, bonificaciones, beneficios sociales, etc.), seguridad y salud ocupacional en el lugar de trabajo (prevención de accidentes laborales, condiciones de higiene y seguridad entre otros), derechos sindicales (reconocimiento y regulación de la actividad sindical, derechos de asociación, negociación colectiva, huelga, etc.), resolución de conflictos laborales, seguridad social y protección de trabajadores especiales.

Por otro lado, la Ley 5115/13, que establece la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, designa a este organismo como el responsable de salvaguardar los derechos de los trabajadores, garantizando su protección en todas sus facetas y asegurando el cumplimiento de la legislación nacional, contratos colectivos, tratados internacionales y acuerdos relacionados con el trabajo, el empleo y la seguridad social. Además, se encarga de supervisar y hacer cumplir estas normativas.

¹ Los demás trabajadores del Estado, sean de la Administración Central o de Entes Descentralizados los de las Municipalidades y Departamentos y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía se rigen por leyes especiales.

Dentro de sus competencias en relación con los Registros de Denuncias y Mediaciones que se originan de sus sistemas de gestión de conflictos individuales, se incluye la regulación administrativa y el control de los asuntos laborales, el empleo y la seguridad social, así como la mediación en conflictos individuales y colectivos fuera del ámbito judicial, según lo establecido por la ley. También tiene el mandato de elaborar estadísticas, realizar estudios y encuestas para comprender mejor las problemáticas laborales, el empleo y el desempleo, la formación y capacitación laboral, la prevención de riesgos laborales, los ingresos y la seguridad social. Estas responsabilidades justifican y respaldan la creación, mantenimiento y análisis estadístico de los datos contenidos en los registros de sus sistemas de gestión de conflictos individuales por parte del MTESS, con el objetivo de desarrollar políticas públicas laborales más efectivas y focalizadas.

3. Normativas laborales específicas

Dentro del marco normativo subyacente al Código Laboral y dentro del conjunto de leyes que rigen en Paraguay las relaciones laborales, se encuentran disposiciones que abordan situaciones específicas de las relaciones entre trabajadores y empleadores. Estas, a su vez, respaldan la implementación y mantenimiento de los sistemas de gestión de conflictos individuales generadores de los registros de Denuncias y Mediaciones del MTESS. Entre las más importantes se encuentran:

Ley 4951/13 – De Inserción al Primer Empleo;

Ley 4962/13 – Que establece beneficios para la contratación de personas con discapacidad;

Ley N° 5764 – Que modifica el Artículo 255 de la Ley N° 213/93 "Que establece el Código del Trabajo";

Ley N° 6470/19 – Que modifica el Art. 9 del Código del Trabajo;

Ley N° 6738/21 – Modalidad de Teletrabajo en relación de dependencia;

Ley N° 5407/15 – De Trabajo Doméstico;

Ley N° 5,508 – De Maternidad y Lactancia;

Ley N° 5,777/16 – De Contra toda forma de violencia; y

Ley N° 1680/01 – Código de la Niñez y la Adolescencia.

Estas normativas específicas, a su vez, responden a normativas laborales generales establecidas en la normativa fundamental de la Nación, como la Constitución de la República del Paraguay; la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el diez de Diciembre de 1948; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, proclamada por la novena Conferencia Panamericana de Bogotá el día 2 de Mayo de 1948; y en los demás Convenios Internacionales del Trabajo ratificados y canjeados por el Paraguay que integran el Derecho positivo

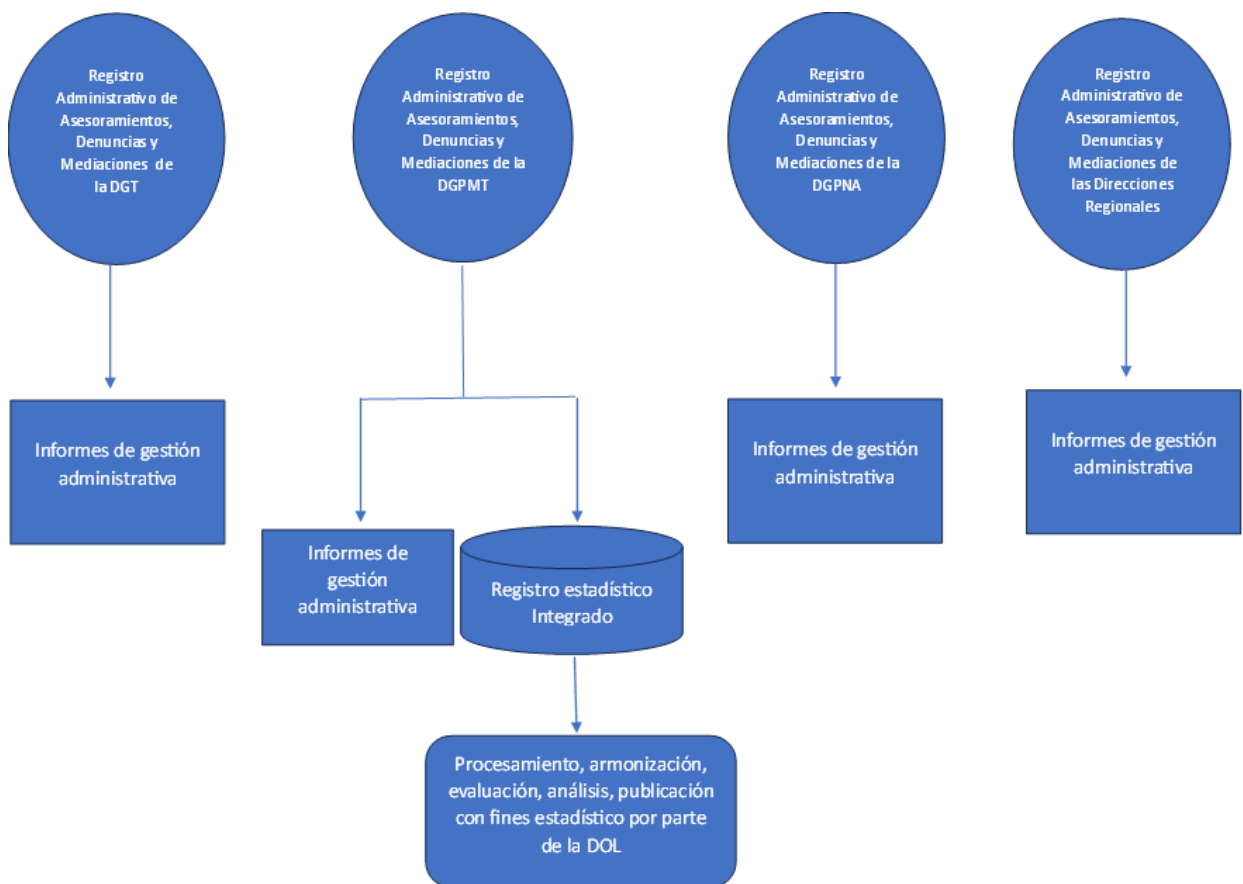
4. Organización de los sistemas de gestión de conflictos individuales en el MTESS

No existe un único y uniforme sistema de gestión de conflictos individuales en el MTESS, sino que coexisten diferentes sistemas con sus propias particularidades y enfocados en normativas laborales específicas además del Código de Trabajo. Estos sistemas de gestión de conflictos individuales específicos generan sus propios registros de Denuncias y Mediaciones Individuales.

Estos sistemas de gestión de conflictos individuales son responsabilidad de áreas definidas dentro del Viceministerio de Trabajo, las cuales tienen como misión recibir denuncias individuales de trabajadores del sector privado y mantener un Registro de Denuncias y Mediaciones en un ámbito laboral y legal específico. Esta distribución se debe a consideraciones temáticas, de recursos humanos y especificidades normativas, así como a garantizar la aplicación y el cumplimiento práctico de las regulaciones internas del MTESS, entre otros motivos.

Estos registros incluyen a la Dirección de Trabajo (DT), la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora (DGPMT) y la Dirección General de Protección a la Niñez y Adolescencia (DGPNA), cada una con su propio registro. Además, las distintas Direcciones Regionales de Trabajo (DRT) reciben denuncias y facilitan mediaciones de diversa índole.

Esquema 1: Situación actual de los Sistemas de Gestión de Conflictos Individuales en el MTESS



El alcance y las limitaciones de los registros surgidos de estos sistemas de gestión de conflictos individuales dependen del marco normativo en que se respalde la acción de cada dependencia, sus objetivos institucionales y los mecanismos implementados para recopilar los datos necesarios para abordar las denuncias y, por consiguiente, llevar a cabo las mediaciones.

4.1. Dirección de Trabajo (DT)

El sistema de gestión de conflictos individuales y el correspondiente Registro de Denuncias y Mediaciones individuales administrado por la DT, documenta las denuncias y procesos de mediación relacionadas con el incumplimiento de los derechos y deberes establecidos en la Ley N° 213/93 del Código del Trabajo así como otras regulaciones, como la Ley 4951/13 de Inserción al Primer Empleo, la Ley 4962/13 que establece beneficios para la contratación de personas con discapacidad, la Ley N° 5764 que modifica el Artículo 255 de la Ley N° 213/93, la Ley N° 6470/19 que modifica el Art. 9 de la Ley N° 213/93, y la Ley N° 6738/21 sobre Modalidad de Teletrabajo en relación de dependencia.

La recepción y registro de las denuncias, así como la realización y documentación de los procesos de mediación, son responsabilidad del Departamento de Mediaciones en Conflictos Individuales (Dpto. MCI), una unidad dependiente de la DT. El Dpto. MCI también cuenta con un área de asesoramiento, tanto para trabajadores como empleadores, que orienta la presentación de las denuncias o canaliza dudas acerca de la viabilidad de su presentación.

Este Registro de Denuncias y Mediaciones es de carácter individual, perteneciente al ámbito laboral, y está dirigido a la población trabajadora de 18 años o más de edad del sector privado de la economía, con cobertura geográfica a nivel nacional² y de todas las ramas de actividad económica, excepto la del sector doméstico. Aspectos como el trabajo doméstico o adolescente, violencia laboral, maternidad y lactancia no son cubiertos por este registro y son responsabilidad de otras dependencias.

El procedimiento implica que el trabajador presente una denuncia ante el Departamento de Mediaciones en Conflictos Individuales (Dpto. MCI), donde se evalúa su admisibilidad. En caso de ser aceptada, se emite una cédula de notificación al empleador para una audiencia de mediación en las oficinas del Dpto. MCI del Ministerio de Trabajo (MTESS) a la cual se convoca por única vez. El objetivo es resolver el conflicto laboral sin recurrir al sistema judicial, mediante un acuerdo entre las partes con la ayuda de un mediador designado por el Dpto. MCI. Al finalizar la mediación, se elabora un acta donde se registra el acuerdo alcanzado o las razones por las cuales no se logró llegar a un acuerdo.

En el proceso de registro de denuncias y mediaciones laborales, tanto los datos de denuncia como los de mediación se recopilan en el Registro de Denuncias y Mediaciones, que está a cargo del Departamento de Mediaciones en Conflictos Individuales (Dpto. MCI) de la Dirección de Trabajo (DT). Hay dos métodos para recopilar estos datos en el registro. Por un lado, está el método presencial, donde el trabajador se presenta en las oficinas de atención del Dpto. MCI de la DT en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) para realizar su denuncia mediante una entrevista personal con un

² Las oficinas del Departamento de Mediaciones en Conflictos Individuales (Dpto. MCI) de la DT están ubicadas en Asunción. Sin embargo, reciben denuncias y realizan mediaciones para casos de todo el país, independientemente de la presencia de Direcciones Regionales de Trabajo locales en los lugares donde ocurrieron los hechos denunciados.

funcionario de esa dependencia. Por otro lado, las denuncias también pueden presentarse en línea a través del llenado de un formulario electrónico por parte del trabajador (autodiligenciamiento). En este caso, un funcionario del Dpto. MCI revisa la denuncia, la cual puede ser aceptada o rechazada, y el Dpto. MCI tiene un plazo de 24 horas para responder al trabajador. Todas las denuncias aceptadas generan una notificación de mediación dirigida al empleador, y todas las mediaciones se realizan de forma presencial en las oficinas de la DT en el MTESS.

Las denuncias se documentan y resguardan mediante un sistema informático, asegurando su integridad y accesibilidad. Sin embargo, las actas de mediación se conservan en formato físico y no están respaldadas digitalmente. La confidencialidad de todos los datos contenidos en el Registro de Denuncias y Mediaciones a cargo del Dpto. MCI se hallan amparados en la Ley N° 1682/2001 que reglamenta la información de carácter privado así como por la Ley N° 6670/2020 que establece la modernización del Sistema Estadístico Nacional (SISEN) y crea el Instituto Nacional de Estadística (INE), en la cual se garantiza el secreto estadístico³ de cualquier información individual de toda persona física o jurídica, recopilada por los órganos del Sistema Estadístico Nacional (SISEN) que elaboren estadísticas dentro del ámbito de sus competencias y solo con fines estadísticos.

4.2. Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora (DGPMT)

La Dirección General de Protección al Trabajo (DGPMT) tiene a su cargo, entre sus funciones, un sistema de gestión de conflictos individuales con su correspondiente Registro de Denuncias y Mediaciones individuales. Esta dependencia se encarga de documentar las denuncias y procesos de mediación que se realizan según el marco legal establecido en varias leyes pertinentes. Estas incluyen la Ley N° 5407/15 de Trabajo Doméstico, la Ley N° 5508 de Maternidad y Lactancia, la Ley N° 5777/16 de Contra toda forma de violencia, así como la Ley N° 213/93 que establece el Código del Trabajo. Esta última ley se aplica de manera transversal a los casos de denuncias presentadas o asesoramientos solicitados en el contexto de las normativas específicamente cubiertas por el registro a cargo de la DGPMT.

El Departamento de Servicio de Atención de Asuntos Laborales (Dpto. SAAL) es responsable de recibir y registrar las denuncias, así como de llevar a cabo y documentar los procesos de mediación laboral en la DGPMT. Antes de determinar la viabilidad de una denuncia según la normativa vigente, ésta pasa por el área de asesoramiento del Dpto. SAAL. Estos servicios de asesoramiento, también registrados y documentados, ayudan a aclarar dudas tanto para trabajadores como empleadores respecto al cumplimiento de las normativas laborales en los lugares de trabajo y guían el proceso de presentación de denuncias.

Este Registro de Denuncias y Mediaciones es de carácter individual, perteneciente al ámbito laboral, y está dirigido a la población trabajadora de 18 años o más de edad del sector privado de la economía, con cobertura geográfica a nivel nacional⁴ así como las actividades remuneradas realizadas en el sector

³ Ley N° 6670/2020. Artículo 35.- Alcance. Los datos que posibiliten la identificación e individualización de las fuentes de información del Sistema Estadístico Nacional (SISEN), estarán amparados por el secreto estadístico. La obligación de guardar el secreto estadístico, alcanza tanto a las instituciones del Sistema Estadístico Nacional (SISEN) y dependencias, como a sus funcionarios.

⁴ Las oficinas de la DGPMT están ubicadas en Asunción, sin embargo, realizan asesoramientos, reciben denuncias y llevan a cabo mediaciones para trabajadores de todo el país, independientemente de la presencia de Direcciones Regionales de Trabajo en los departamentos en los que residen o trabajan.

doméstico. Las denuncias que no correspondan a las normativas cubiertas por este registro y sean presentadas por personas mayores de 18 años son derivadas a la DT. Las denuncias relacionadas con trabajo adolescente se remiten a la Dirección General de la Niñez y la Adolescencia (DGPNA).

El procedimiento previo a la presentación de cualquier denuncia ante el Dpto. SAAL implica que el trabajador previamente debe pasar por el registro de asesoramiento, en el que se recaban una serie de datos personales y laborales del trabajador y se considera la admisibilidad de su denuncia. En caso afirmativo se genera una cédula de notificación al empleador para su presentación en oficinas del MTESS para una audiencia de mediación a fin de resolver el conflicto laboral sin recurrir al poder judicial mediante el acuerdo entre las partes en la que un funcionario del Dpto. SAAL funge de mediador. Al acto de mediación se hacen hasta dos llamados a diferencia de la DT donde se realiza por una única ocasión. El acto de mediación genera un acta en la cual se deja asentado el acuerdo entre partes o la causa por la cual no pudo concretarse la mediación. Al finalizar la mediación, se elabora un acta donde se registra el acuerdo alcanzado o las razones por las cuales no se logró llegar a un acuerdo.

En el proceso de registro de denuncias y mediaciones laborales, además de los asesoramientos, los datos se recopilan en el Registro de Asesoramientos, Denuncias y Mediaciones, bajo la responsabilidad del Departamento de Servicio de Atención de Asuntos Laborales (Dpto. SAAL) de la DGPMT. Los asesoramientos pueden realizarse tanto de forma presencial como a través de medios telemáticos. Sin embargo, las denuncias y mediaciones deben tramitarse de manera presencial en las oficinas de la DGPMT en el MTESS.

Los asesoramientos, denuncias y mediaciones se registran y resguardan mediante un sistema informático, garantizando la integridad y accesibilidad de la información. Las actas de mediación se conservan tanto en formato físico como respaldadas digitalmente. La confidencialidad de todos los datos del Registro de Denuncias y Mediaciones, a cargo del Dpto. SAAL, está respaldada por la Ley N° 1682/2001, que regula la información de carácter privado, y por el secreto estadístico establecido en la Ley N° 6670/2020, que moderniza el Sistema Estadístico Nacional (SISEN) y crea el Instituto Nacional de Estadística (INE).

4.3 Dirección General de Protección a la Niñez y Adolescencia (DGPNA)

La Dirección General de Protección a la Niñez y Adolescencia (DGPNA) gestiona y documenta el Registro de Denuncias y Mediaciones surgido del sistema de gestión de conflictos individuales a su cargo, según el marco legal de la Ley N° 1680/01 “Código de la Niñez y la Adolescencia” y la Ley N° 213/93 que establece el Código del Trabajo. A cargo de la recepción y registración de las denuncias, así como de las mediaciones se halla el Departamento de Denuncias y Seguimiento (Dpto. DS) dependiente de la DGPNA.

Este Registro de Denuncias y Mediaciones es de carácter individual, perteneciente al ámbito laboral y dirigido a la población trabajadora adolescente menor de 18 años de edad del sector privado de la economía, con cobertura geográfica a nivel nacional⁵. Cubre todas las ramas de actividad económica empresarial permitidas para el trabajo adolescente.

⁵ Las oficinas de la DGPNA están ubicadas en Asunción, sin embargo, realizan asesoramientos, reciben denuncias y llevan a cabo mediaciones para trabajadores adolescentes de todo el país, independientemente de la presencia de Direcciones Regionales de Trabajo en los departamentos en los que éstos residen o trabajan.

El proceso para que un trabajador adolescente presente una denuncia ante el Dpto. DS es el siguiente: primero, debe estar acompañado por sus padres o tutores. Luego, pasa por el registro de asesoramiento, donde se recopilan datos personales y laborales del trabajador, y se evalúa la admisibilidad de la denuncia. Si la denuncia es admisible, se emite una cédula de notificación al empleador, la cual debe presentarse en las oficinas de la DGPNA del MTESS para programar una audiencia de mediación. El objetivo de esta audiencia es resolver el conflicto laboral sin recurrir al poder judicial, mediante un acuerdo entre las partes, con la asistencia de un mediador del Dpto. DS. Se realizan hasta dos llamados para la mediación, y luego se genera un acta que documenta el acuerdo alcanzado o las razones por las cuales no se pudo concretar la mediación.

En el proceso de registro de denuncias y mediaciones laborales, los datos se recopilan en el Registro de Denuncias y Mediaciones, bajo la responsabilidad del Departamento de Denuncias y Seguimiento (Dpto. DS) de la DGPNA. Los asesoramientos, las denuncias y mediaciones deben tramitarse de manera presencial en las oficinas de la DGPNA en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

Las denuncias y mediaciones se registran y resguardan mediante un sistema informático, garantizando la integridad y accesibilidad de la información. Las actas de mediación se conservan tanto en formato físico como respaldadas digitalmente. La confidencialidad de todos los datos del Registro de Denuncias y Mediaciones, a cargo del Dpto. SAAL, está respaldada por la Ley N° 1682/2001, que regula la información de carácter privado, la Ley N° 1680/01 "Código de la Niñez y la Adolescencia" y por el secreto estadístico establecido en la Ley N° 6670/2020, que moderniza el Sistema Estadístico Nacional (SISEN) y crea el Instituto Nacional de Estadística (INE).

4.4 Direcciones Regionales de Trabajo (DRT)

El MTESS como parte de su proceso de descentralización, ha establecido en los últimos años Direcciones Regionales de Trabajo (DRT) en varios departamentos del país. Estas direcciones están bajo la supervisión del Viceministerio de Trabajo y coordinan sus actividades con las áreas misionales correspondientes. En las Direcciones Regionales de Trabajo se ofrecen una variedad de servicios como atención al público, recepción de denuncias, mediaciones laborales, cálculo de liquidación de haberes, negociaciones laborales, asesoría en temas laborales, formalización de empresas, registro y homologación de contratos domésticos, entre otros.

Casi todos los departamentos del país cuentan con una Dirección Regional de Trabajo⁶, lo que permite brindar servicios similares a los que se ofrecen en las oficinas centrales en Asunción. Los procesos seguidos en estas direcciones regionales con respecto a denuncias y mediaciones laborales individuales son similares a los de las oficinas centrales, aunque los funcionarios encargados no están directamente subordinados a las mismas, sino que están vinculados a la respectiva Dirección Regional correspondiente.

Todas las denuncias y mediaciones llevadas a cabo en las Direcciones Regionales son gestionadas y documentadas mediante registros internos. Algunas utilizan los programas informáticos por la DT para el registro de denuncias y mediaciones, mientras que otras aún realizan el respaldo y registro de denuncias y mediaciones en formato físico a través de formularios en papel.

⁶ Excepto en los departamentos de Caazapá y Alto Paraguay

5. Visión de los Registros Administrativos de Denuncias y Mediaciones Individuales

Es necesario ampliar la visión actual que se tiene de los registros administrativos de denuncias y mediaciones individuales en el MTESS. Dichos registros no deberían ser vistos simplemente como elementos de recopilación de datos para justificar fines misionales de las dependencias responsables de las mismas, objetivos presupuestarios o respaldar trámites judiciales.

Estos registros, así como los sistemas de gestión que permite su recopilación, deben diseñarse, considerando no solo los objetivos misionales de dependencia, sino también con una visión sistémica que permita su aprovechamiento estadístico y su utilidad en la toma de decisiones.

De esta manera los datos recolectados y sistematizados serán útiles para:

- 1. Prevención de conflictos:** Analizar datos históricos permite identificar áreas de riesgo y tomar medidas preventivas para evitar conflictos laborales recurrentes. Esto contribuye a un ambiente laboral más armonioso y productivo.
- 2. Análisis de tendencias:** Al recopilar datos de manera sistemática, el Ministerio puede identificar patrones y tendencias en cuanto a conflictos laborales. Esto facilita la toma de decisiones informadas y la implementación de políticas que aborden las problemáticas más recurrentes en el ámbito laboral.
- 3. Mejora de la protección laboral:** Al tener un registro completo y actualizado, el Ministerio puede garantizar una mejor protección de los derechos laborales de los trabajadores, así como asegurar el cumplimiento de las normativas laborales por parte de los empleadores.
- 4. Focalización de las políticas:** Al ser de cobertura nacional con desagregación a nivel departamental, la información serviría para políticas de prevención laboral focalizadas no solo conforme a las actividades en las que se producen las denuncias y mediaciones sino también a nivel geográfico.
- 5. Eficiencia en la gestión:** Un sistema de registro digitalizado agiliza los procesos de recepción, seguimiento y resolución de denuncias y mediaciones. Esto optimiza los recursos del Ministerio y mejora la eficiencia en la gestión de conflictos laborales.
- 6. Transparencia y rendición de cuentas:** Un sistema centralizado de registro permite una gestión transparente de las denuncias y mediaciones laborales. Esto es crucial para asegurar que las acciones del Ministerio de Trabajo sean visibles y sujetas a escrutinio público, promoviendo la rendición de cuentas.

Su construcción también implica que el MTESS debe reunir los registros administrativos disponibles de cada una de las distintas dependencias desde una perspectiva de estudios y análisis estadístico, resguardándose en todo momento el carácter privado de los datos y la confidencialidad de la información brindada.

5.1 Situación inicial de los Registros de Denuncias y Mediaciones Individuales

En 2022, en el marco del fortalecimiento de los Registros Administrativos, el Instituto Nacional de Estadística (INE) llevó a cabo una serie de actividades con el objetivo de identificar y caracterizar los registros administrativos que las Instituciones Públicas producen, así como obtener un inventario nacional de los mismos a fin de incorporarlos posteriormente al Catálogo de Metadatos y Microdatos del Paraguay (ANDA).

El MTESS como parte fundamental del Sistema Estadístico Nacional (SISEN, formó parte de la evaluación primaria de la calidad de los Registros Administrativo mediante la aplicación de una encuesta a cada funcionario designado por cada dependencia que cuenta con al menos un registro administrativo. Dicha encuesta fue aplicada a través de un cuestionario diseñado por el INE y ejecutada en coordinación con la Dirección del Observatorio Laboral (DOL) del MTESS.

Esta evaluación no tuvo como objetivo valorar la eficiencia del sistema de gestión de conflictos individuales de acuerdo con los objetivos misionales de cada dependencia. La evaluación buscaba describir los atributos de cada registro evidenciando el estado actual de la calidad de estos y determinar si el registro administrativo evaluado cumple con ciertos criterios mínimos de calidad aceptable para ser utilizado con fines estadísticos.

Sobre la base de estas evaluaciones, la DOL llevó adelante con la asistencia de la OIT una evaluación de calidad más profunda de los registros de denuncias y mediaciones de la DGPMT y la DT con el objetivo de su incorporación al ANDA del INE y en el futuro SIMEL. Se realizaron recomendaciones para su fortalecimiento con miras a su aprovechamiento estadístico.

5.2 Diagnósticos de los Registros Administrativos de Denuncias y Mediaciones Individuales

Para el diagnóstico de los Registros de Denuncias y Mediaciones Individuales de la DT y la DGPMT se tuvo en cuenta las características del proceso de producción de cada registro administrativo, así como de la base de datos a la cual se tuvo acceso. El proceso de diagnóstico, además de permitir elaborar la ficha resumen de cada uno de los registros (Cuadro 1 y 2 del Anexo), identifica fortalezas y oportunidades de mejora que se describen a continuación y que se hallan resumidas en los Cuadros 3 y 4 del Anexo.

5.2.1 Fortalezas

- a) Ambos registros cuentan con una base legal sólida que garantiza su continuidad, asegurando la producción permanente del registro y facilitando su aprovechamiento estadístico.
- b) Los principales usos de la información producida a partir de los registros están claramente identificados, lo que permitiría el aprovechamiento estadístico de la información brindada por ambos sistemas para la formulación y evaluación de políticas públicas y para su uso como fuente de contraste.
- c) Se identifican claramente a los usuarios de la información generada por los registros administrativos, permitiendo conocer las necesidades de información que se satisfacen, el impacto del uso estadístico del registro y las consecuencias de interrumpir su producción.

- d) Ambos registros se generan de manera continua, asegurando el cumplimiento de sus objetivos y la satisfacción de las necesidades de los usuarios.
- e) Definen claramente la población objetivo y las fuentes de información, permitiendo a los usuarios evaluar su utilidad estadística.
- f) Los registros cuentan con variables de identificación que facilitan la interoperabilidad con otras bases de datos y la extensión territorial sobre la cual se obtienen los datos es claramente especificada, abarcando niveles nacional, departamental y municipal.
- g) Las técnicas de recolección están claramente definidas, y los instrumentos de recolección están diseñados específicamente para cada registro, con medios de captura establecidos.
- h) El sistema utiliza información de otros registros administrativos y aplica algunas técnicas de validación de consistencia y completitud.
- i) Emplean softwares propios que facilitan la interoperabilidad, estandarización de variables y minimización de costos, y un gestor de bases de datos para manejar la información, permitiendo evaluar su consistencia, integridad y seguridad.
- j) Existen mecanismos básicos para garantizar la seguridad y confidencialidad de las bases de datos, así como un respaldo de seguridad (backup).

¿Qué información debe recoger un registro de denuncias y mediaciones?

Por lo general, un sistema de información para la gestión de casos debe incluir campos para los siguientes aspectos:

- Número de archivo de gestión de casos
- Nombres de las partes en conflicto
- Tipo de conflicto
- Oficina a la que se remitió el conflicto
- Industria o sector productivo
- Grupo ocupacional
- Cronograma
 - o Fecha de surgimiento del conflicto
 - o Fecha de remisión del conflicto
 - o Fecha de activación del conflicto
 - o Proceso inicial seguido (por ejemplo, conciliación)
 - o Fechas de las reuniones de conciliación y personas presentes (incluidos los representantes de las partes) y progreso realizado
 - o Nombre del conciliador
 - o Fecha de resolución mediante conciliación
 - o Fecha de no resolución mediante conciliación
- Número total de días desde la remisión hasta la activación
- Número total de días desde la activación hasta el final de la conciliación.
- Resultados
 - o Detalles de la conciliación no exitosa
 - o Detalles de la conciliación exitosa (ya sea que favorezca al empleador o los trabajadores, importe de la liquidación)
 - o Tasa global de resolución en la conciliación
- Campo para notas o para el sistema de registro
- Copias digitales de documentos, donde sea posible
- Archivo de registro digital

Fuente: Adaptado del documento Sistemas de resolución de conflictos laborales: Directrices para mejorar el desempeño. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. Primera edición 2013

- k) Finalmente, se disponen de medios de acceso a la información para los usuarios, satisfaciendo sus necesidades y mejorando la eficiencia en la respuesta a sus demandas.

5.2.1 Oportunidades de mejora

- a) Se recomienda identificar y describir las características de las variables del registro administrativo en la documentación correspondiente, como el diccionario de la base de datos, para facilitar su uso administrativo y estadístico.
- b) Se propone posicionar espacialmente las unidades de observación del registro y, cuando sea posible, tener información georreferenciada en una base de datos geográfica soportada en un Sistema de Información Geográfica.
- c) Se considera prioritario la elaboración de documentos técnicos que describan el diseño y procesamiento del registro y el registro documentado de cualquier cambio en el proceso del registro a los usuarios.
- d) Se deben implementar técnicas de validación de la consistencia y completitud de la información y de tratamiento los datos inconsistentes o faltantes. Estas técnicas pueden ser manuales, automáticas o una combinación de ambas, aplicadas en diferentes fases del proceso, como en el diligenciamiento del instrumento de recolección, obtención de datos mediante software, procesamiento de datos o crítica del formulario. Entre las técnicas se puede incluir el recontacto con la fuente de datos o la determinación de valores por defecto, con el objetivo de depurar la información recolectada y asegurar que los usuarios puedan confiar en la calidad de la información estadística.
- e) Estas técnicas permiten determinar el grado de consistencia y coherencia de los datos en un contexto específico de uso, así como verificar si cumplen con un conjunto de restricciones específicas, lo cual es crucial para el uso estadístico del registro administrativo.
- f) Se recomienda el empleo de estándares y clasificadores nacionales o internacionales, como el CIU o el CNAEP, para que la información del registro administrativo sea interoperable y fácilmente integrable con otros registros o bases de datos.
- g) Definir niveles de acceso a la información del registro para usuarios internos y externos y garantizar su acceso a través de diversos medios, mejorando así la eficiencia en la respuesta a las demandas de información y promoviendo un mayor uso del registro.
- h) Se sugiere informar a los usuarios sobre los cambios en el proceso del registro administrativo a través de la página web de la entidad, avisos de prensa, comunicados internos o externos, correos interinstitucionales y otros medios disponibles. Esto promueve la transparencia y claridad en la gestión interna, generando confianza y permitiendo a los usuarios ajustar su uso del registro según las modificaciones.

6. Sugerencias y recomendaciones

El aprovechamiento estadístico de los Registros Administrativos de Denuncias y Mediaciones surgidos de los sistemas de gestión de conflictos, tanto de la DT como de la DGPMT, pasa por una serie de medidas administrativas y operativas que permitan la conversión de los registros administrativos en un único registro estadístico administrado, procesado y analizado por la dependencia estadística establecida

en el MTESS, lo cual permitirá su uso estadístico como fuente de información para fines de políticas públicas laborales.

Algunas de las recomendaciones sugeridas a ser implementadas para este fin serían:

- a) Ampliar el objetivo del registro para que no solo sirva para fines de gestión administrativa institucional, sino también como parte de un sistema de información enfocado en las políticas laborales focalizadas dirigida a los sectores más vulnerables del mercado laboral, como ser las mujeres trabajadoras del sector privado empresarial en situación de informalidad laboral. Para lograrlo, todos los actores involucrados en la elaboración de políticas públicas laborales podrían aportar ideas sobre la información básica que estos registros deberían recoger para satisfacer las necesidades de información, monitoreo y evaluación de las políticas laborales del MTESS. Las distintas dependencias responsables de los registros, junto a la DOL, deberían evaluar la posibilidad de recopilar las variables sugeridas sin alterar el objetivo principal del registro.
- b) El registro estadístico construido a partir de los distintos registros administrativos de denuncias y mediaciones individuales debe considerar varios aspectos claves en el origen del dato: una definición clara de la terminología utilizada y la armonización de estas definiciones con las leyes y regulaciones existentes, así como con los criterios nacionales e internacionales adoptados. También es esencial definir el alcance y la naturaleza de los datos a ser relevados, estableciendo claramente qué se mide, delimitando la cobertura, los períodos de referencia y la periodicidad de los datos. Todo esto debe estar correctamente documentado, siguiendo técnicas estandarizadas e internacionalmente aceptadas, para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las operaciones estadísticas derivadas del registro y asegurar su rigurosidad estadística, manteniendo la completitud y consistencia de los datos.
- c) Enfatizar la interoperabilidad de los registros que conforman el sistema actual es clave. Aunque el registro existente de denuncias y mediaciones forma parte de un sistema más amplio, actualmente no aprovecha las ventajas de la interoperabilidad, a pesar de la existencia de variables clave que lo permitirían. Mejorar esta interoperabilidad no solo facilitaría la generación de registros estadísticos que soporten las operaciones estadísticas, sino que también enriquecería los análisis derivados de ellos. Esto debería darse tanto a nivel interno del MTESS con el Registro Obrero Patronal (REOP), lo cual facilitaría la captura de datos de empleadores y trabajadores en el sector laboral formal, como a nivel externo, con los registros del Instituto de Previsión Social (IPS) y los de la Policía Nacional, mejorando así la calidad y utilidad de los datos.
- d) Los asesoramientos laborales realizados en las distintas dependencias responsables de los sistemas de gestión de conflictos individuales son tratados y registrados de manera distinta. Una parte importante del tiempo de los funcionarios se dedica a responder consultas sobre temas laborales, hacer cálculos de liquidaciones y haberes, entre otras tareas. Mientras que algunas dependencias documentan y registran detalladamente cualquier consulta realizada por trabajadores y empleadores, otras solo llevan un registro básico de las consultas sin mayor detalle. Se recomienda armonizar el tratamiento de los registros de asesoramiento, ya que constituyen una fuente importante de información sobre el mercado laboral formal e informal y sirven de filtro previo a la admisibilidad de las denuncias.

- e) Un aspecto a tenerse en cuenta es la comunicación y publicación de las operaciones estadísticas llevadas adelante a partir del registro estadístico surgido de los distintos registros de denuncias y mediaciones a fin de transmitir claridad y transparencia por parte de los responsables de los datos. Estas publicaciones deben estar a cargo de la dependencia estadística del MTESS en coordinación con las dependencias responsables de los registros la cual establecería calendarios de publicación de las operaciones estadísticas.

Antes de tomar cualquier decisión sobre los registros administrativos surgidos de los sistemas de gestión de conflictos de la DGPNA y de las Direcciones Regionales, es necesario realizar un diagnóstico más profundo de los mismos. Este paso preliminar es crucial para fundamentar las recomendaciones administrativas, operativas y estadísticas que se sugieran, asegurando así que formen parte y contribuyan adecuadamente al registro estadístico.

7. Reflexiones finales

El aprovechamiento estadístico del sistema de información para la gestión de conflictos individuales (denuncias y mediaciones) del MTESS depende de que el sistema capture los detalles de cada caso recibido por la autoridad de resolución de conflictos. Esto permitirá que el sistema proporcione información en tiempo real para el análisis estadístico y del mercado laboral a la vez que permitirá respaldar la gestión de la carga de trabajo a fin de brindar mejores servicios a los usuarios y verificar que los casos sigan los procesos establecidos mediante herramientas de gestión.

Estos sistemas deben ser gestionados de manera a asegurar su mantenimiento y eficiencia ya que la información que brindan es un recurso vital para la definición, el diseño y la formulación de políticas nacionales y subnacionales del ámbito laboral.

En este sentido se debe recordar que un sistema de información para la gestión de casos debe:

1. Brindar información en tiempo real para cada caso.
2. Registrar el tiempo y los hechos en cada etapa del proceso, desde la activación hasta la resolución.
3. Tener controles de acceso.
4. Permitir filtrar información estadística fácilmente (por ejemplo, número de conflictos por tipo, departamento, industria, ocupación, o nivel de ingresos; y número de conflictos resueltos satisfactoriamente).

La cantidad de información que el sistema genere dependerá de las necesidades de cada autoridad de resolución de conflictos. Es crucial capturar la mayor cantidad de información posible como parte de los procesos administrativos habituales, evitando la necesidad de acciones independientes para recolectar la información necesaria. Por ejemplo, si se requiere información sobre el número de casos de denuncias que pasan a mediación y sus motivos, esto debe registrarse durante el proceso administrativo de cada caso, evitando así la necesidad de un reexamen posterior. De igual manera, si se necesita saber cuántas mediaciones involucraron a abogados, esta información debe incluirse en el sistema de gestión para que esté disponible sin necesidad de búsquedas adicionales. Los asesoramientos brindados a trabajadores como parte del proceso de admisión o no de las denuncias no deben ser minimizados ya que, además de absorber parte importante del tiempo del personal disponible permiten recopilar datos que de otra forma no serían captados en las demás fases del proceso de resolución de conflictos.

Desarrollar un sistema de información integral para la gestión de conflictos individuales (denuncias y mediaciones) adaptado para su aprovechamiento estadístico exige planificación detallada, trabajo en equipo, conocimientos técnicos, capacitación y financiamiento. Es fundamental definir claramente los objetivos del sistema, ya sea para generar datos estadísticos o para contribuir a la gestión del personal. El punto de partida es documentar el flujo de trabajo para todos los aspectos del proceso de gestión de conflictos, desde la remisión hasta el archivo.

Para este proceso, se recomienda crear un grupo de trabajo con representantes de todas las áreas del sistema de gestión de conflictos. Bajo la dirección de un especialista en procesos, un especialista en tecnología de la información y un especialista en estadísticas laborales, el equipo debe identificar y documentar el flujo de procesos para el desarrollo del software que servirá de apoyo al sistema de gestión, previendo la creación de archivos electrónicos para cada caso donde se incorpore toda la información relacionada. Esto permite el seguimiento en tiempo real y permite a los administradores consultar el estado actual de cualquier caso de un vistazo.

El MTESS debería plantearse un proyecto estratégico para el desarrollo de un "Sistema integrado para el uso estadístico de los registros administrativos de denuncias y mediaciones individuales del MTESS". Este sistema debe integrar los registros administrativos de denuncias y mediaciones disponibles a nivel nacional y potenciar su uso en la producción estadística. El objetivo del proyecto debe ser idear, diseñar, implementar y documentar un sistema eficiente que integre el uso estadístico de los registros administrativos de denuncias y mediaciones con la producción estadística del MTESS, en concordancia con las orientaciones del INE y con la visión de su incorporación al SIMEL. Actualmente, el MTESS desarrolla operaciones estadísticas sobre denuncias y mediaciones basadas en sus registros administrativos, pero estas son parciales e insuficientes para la elaboración y evaluación de políticas públicas. Por tanto, es recomendable impulsar esta fuente de datos para satisfacer sus requerimientos de información del ámbito laboral nacional y el apoyo en el diseño y formulación de políticas públicas laborales.

8. Bibliografía

Casanova, Hugo. 2012. «Los Registros Administrativos. Sus ventajas y desventajas. Sus diferencias frente a las encuestas y los censos». <http://estadisticaamigable.blogspot.com/2012/05/los-registros-administrativos.html>

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. 2011. Uso de fuentes administrativas y secundarias para estadísticas oficiales: un manual de principios y prácticas. Nueva York y Ginebra.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2023. Grupo de trabajo para la elaboración de un documento metodológico sobre aspectos conceptuales y aprovechamiento estadístico de registros administrativos económicos de la Conferencia Estadística de las Américas. Documento metodológico para el aprovechamiento estadístico de registros administrativos económicos (LC/CEA.11/18/Rev.1), Santiago, Chile.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. 2010. Metodología para el fortalecimiento de registros administrativos. Colección Documentos – Actualización 2010 Núm. 99. Bogotá, D.C.

———. 2017. Lineamientos para el Proceso Estadístico en el Sistema Estadístico Nacional. Julio de 2017.

———. 2014. Lineamientos para documentar la metodología de operaciones estadísticas basadas en registros administrativos. Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización -DIRPEN. Agosto de 2014. CÓDIGO: DSO-020-LIN-04. VERSIÓN 1.

Poder Ejecutivo. 2016. Decreto 793 Estructura Orgánica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Asunción, 27 de octubre de 2016.

———. 1998. Decreto 21303 Por la cual se crea la Comisión Nacional Tripartita para Examinar y Promover la Igualdad de Participación de la Mujer en el Trabajo

———. 2017. Decreto 7550/17 Reglamentación de la Ley de Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna Nro 5508/15

———. 2017. Decreto 6976 Por la cual se reglamenta la Ley Nro 5777/16 de Protección Integral a las Mujeres, contra toda forma de violencia.

Poder Legislativo. 2013. Ley N° 5115 que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Asunción, 29 de noviembre de 2013.

———. 1993. Ley 213 que establece el Código del Trabajo. Asunción, 29 de junio de 1993.

———. 2020. Ley N°. 6670 que establece la modernización del Sistema Estadístico Nacional (SISEN) y crea el Instituto Nacional de Estadística (INE). Asunción, 28 de diciembre de 2020.

———. 2015. Ley N° 5.407 de Trabajo Doméstico Asunción, 12 de octubre de 2015.

———. 2019. Ley N° 5.338 Que modifica el Artículo 10 de la de Ley N° 5.407/2015 de Trabajo Doméstico. Asunción, 1 de julio de 2019.

———. 2012. Ley N° 4.819 Aprueba el Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos (2011) N° 189 y la Recomendación N° 201 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asunción, 10 de diciembre de 2012.

———. 2015. Ley N° 5.508 Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna. Asunción, 28 de octubre de 2015.

———. 2019. Ley N° 6.453 Modifica y Amplía la Ley N° 5.508/2015 Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna. Asunción, 16 de diciembre de 2019.

———. 2016. Ley N° 5.777 De Protección Integral a las Mujeres, contra toda forma de Violencia. Asunción, 27 de diciembre de 2016.

———. 2019. Ley N° 6.339 Que Regula el Empleo a Tiempo Parcial. Asunción, 8 de julio de 2019.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013. Sistemas de resolución de conflictos laborales: Directrices para mejorar el desempeño. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. Primera edición 2013

———. 2019. Código del Trabajo de la República del Paraguay, Rubricado y concordado con Normas Internacionales del Trabajo, Tratados sobre Derechos Humanos y Normativa Interna. Villasmil Prieto (Editor). Santiago, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

———. 2022. Análisis de los datos que surgen del Registro Obrero Patronal de Paraguay: el desafío para la producción de estadísticas a partir de registros administrativos. Horacio Santander. Informes Técnicos/29-2022. Santiago, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

———. 2022. Diagnóstico del Sistema de Denuncias y Asesoramiento De la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora del MTESS y propuesta con miras a su aprovechamiento estadístico en el marco del Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMEL). Horacio Santander. Documento de trabajo.

———. 2022. Diagnóstico del Registro de Denuncias De la Dirección de Trabajo del MTESS y propuesta con miras a su aprovechamiento estadístico en el marco del Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMEL). Horacio Santander. Documento de trabajo.

Wallgren, Anders y Britt Wallgren. 2015. Towards an Integrated Statistical System Based on Registers. BA Statistisksystem AB, formerly of Statistics Sweden.

9. Anexos

Cuadro 1. FICHA RESUMEN DE DIAGNÓSTICO

DIAGNÓSTICO DEL REGISTRO DE DENUNCIAS Y LIQUIDACIONES DE HABERES DE LA DT - MTESS

FICHA RESUMEN DEL REGISTRO DE DENUNCIAS Y LIQUIDACIONES DE HABERES

IDENTIFICACIÓN DEL REGISTRO DE DENUNCIAS Y LIQUIDACIONES DE HABERES

Entidad productora: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)

Nombre del Sistema de Información: Registro de Denuncias y Liquidaciones de Haberes

Año de creación: 2017 septiembre

Área responsable del registro en la entidad productora: Dirección de Trabajo (DT) - Departamento de Mediación de Conflictos Individuales (Dpto. MCI)

Nombre del responsable del registro: Director de la DT – Jefe de Dpto. MCI

Objetivo del Registro: Recolectar datos de denuncias individuales correspondientes al ámbito laboral de trabajadores del sector privado y la elaboración de liquidación de haberes en el marco de la Ley N° 213/93 que establece el Código del Trabajo, así como de otras normativas legales subordinadas a la misma.

Área Temática: Denuncias laborales, Asesoramiento legal laboral, Mediación laboral

Tema: Denuncias por parte de trabajadores de incumplimientos de sus derechos laborales en el marco de la Ley N° 213/93 que establece el Código del Trabajo

Unidad de observación: Todos los trabajadores de 18 años o más de edad del sector privado de la economía, formales o informales, a nivel nacional excluidos los trabajadores del sector doméstico.

Método de recolección:

Son dos los métodos de recolección de datos utilizados para el Registro de Denuncias y Liquidación de Haberes. Uno es del tipo presencial, donde el trabajador acude a las oficinas de atención del Dpto. MCI de la DT en el MTESS a realizar su denuncia con un funcionario de dicha dependencia haciendo la entrevista personal. Por otro lado, también las denuncias son recepcionadas vía online por medio del llenado de un formulario electrónico por parte del trabajador (autodiligenciamiento). En este caso un funcionario del Dpto. MCI revisa la denuncia y esta puede ser rechazada o no, disponiendo el Dpto. MCI de 24 horas para dar respuesta al trabajador.

Periodicidad de recolección: Permanente

Cobertura geográfica: Nacional

Desagregación geográfica: Departamentos y Distritos

ASPECTOS DEL DIAGNÓSTICO DEL REGISTRO ADMINISTRATIVO

Fecha de finalización del diagnóstico: 30/10/2022

Entidad que diagnóstica: DGPM - MTESS con apoyo de la OIT

Área encargada del diagnóstico: Dirección del Observatorio Laboral (DOL)

Períodos(s) diagnosticados del registro: 2017,2018,2019. 2020. 2021, 2022 (hasta septiembre)

Cuadro 2. FICHA RESUMEN DE DIAGNÓSTICO

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DENUNCIAS Y LIQUIDACIONES DE LA DGPM - MTESS

FICHA RESUMEN DEL DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DENUNCIAS Y LIQUIDACIONES

IDENTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE DENUNCIAS Y LIQUIDACIONES

Entidad productora: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)

Nombre del Sistema de Información: Sistema de Denuncias y Liquidaciones

Año de creación: 2019

Área responsable del registro en la entidad productora: Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora (DGPM)

Nombre del responsable del registro: Director de la DGPM

Objetivo del Registro: Recolectar datos relacionado al debido cumplimiento, en el sector privado de la economía, de normas laborales relacionadas a las siguientes normativas legales: Ley N° 5407/15 de Trabajo Doméstico, Ley N° 5,508 de Maternidad y Lactancia, Ley N° 5,777/16 de Contra toda forma de violencia y de la Ley N° 213/93 que establece el Código del Trabajo.

Área Temática: Denuncias laborales, Asesoramiento legal laboral

Tema: Registrar todas las atenciones realizadas por la DGPM. Las atenciones con: asesoramientos, denuncias, liquidaciones. Denuncias por parte de trabajadores de incumplimientos de sus derechos laborales y/o violencia laboral. Los asesoramientos legales laborales son brindados tanto a empleadores como trabajadores.

Unidad de observación:

En el caso de asesoramientos y solicitudes de cálculo de liquidaciones:

- Trabajadoras y trabajadores domésticos formales o informales en hogares particulares, de 18 años o más de edad.
- Trabajadoras y trabajadores domésticos formales o informales en hogares particulares, menores de 18 años o más de edad.
- Empleadores formales e informales de trabajadores domésticos y de trabajadores de empresas privadas, cuando estas consultas hagan referencia a situaciones contempladas en las siguientes normativas legales: Ley N° 5.407/15 de Trabajo Doméstico, Ley N° 5.508 de Maternidad y Lactancia, Ley N° 5.777/16 de Contra toda forma de violencia (solo en el caso de mujeres trabajadoras) y de la Ley N° 213/93 que establece el Código del Trabajo (esta última aplicada transversalmente a los casos de denuncias presentados y/o asesoramientos solicitados en el marco de las normativas anteriormente citadas).
- Trabajadores y trabajadoras formales o informales afectadas en sus derechos de maternidad y lactancia en empresas privadas y hogares particulares, de 18 años o más de edad.
- Mujeres trabajadoras formales o informales que experimenten violencia o maltrato laboral en empresas privadas (en el caso de los trabajadores masculinos los asesoramientos son canalizados por la Dirección del Trabajo), de 18 años o más de edad.

En el caso de denuncias

- Trabajadoras y trabajadores domésticos formales o informales en hogares particulares, de 18 años o más de edad.
- Trabajadoras y trabajadores domésticos formales o informales en hogares particulares, menores de 18 años o más de edad.
- Trabajadores y trabajadoras formales o informales afectadas en sus derechos de maternidad y lactancia en empresas privadas y hogares particulares, de 18 años o más de edad.
- Mujeres trabajadoras formales o informales que experimenten violencia o maltrato laboral en empresas privadas (en el caso de los trabajadores masculinos las denuncias son registradas por la Dirección del Trabajo), de 18 años o más de edad.

Método de recolección: Los datos en los registros vinculados a asesoramiento son proveídos tanto por trabajadores como empleadores de manera presencial (entrevistas personales) o vía digital (entrevistas telefónicas, correos electrónicos, WhatsApp) en el caso específico del Registro de Asesoramiento no Presencial.

Los datos en los registros vinculados a denuncias de los trabajadores, así como a las mediaciones realizadas entre trabajadores y empleadores se realizan todos de manera presencial (entrevistas personales)

Periodicidad de recolección: Permanente

Cobertura geográfica: Nacional

Desagregación geográfica: Departamentos y Distritos

ASPECTOS DEL DIAGNÓSTICO DEL REGISTRO ADMINISTRATIVO

Fecha de finalización del diagnóstico: 17/07/2021

Entidad que diagnóstica: DGPM - MTESS con apoyo de la OIT

Área encargada del diagnóstico: Dirección del Observatorio Laboral (DOL)

Periodos(s) diagnosticados del registro: 2019, 2020, 2021, 2022 (hasta junio)

Cuadro 3. Fortalezas y Oportunidades de mejora del Registro de Denuncias y Mediaciones de la DT

El registro administrativo:	FORTALEZA	OPORTUNIDAD DE MEJORA
1. Tiene un fundamento legal que lo sustenta	X	
2. Tiene un objetivo claramente definido	X	
3. Satisface necesidades de información claramente definidas		X
4. Tiene una población objetivo plenamente identificada	X	
5. Tiene todas sus variables plenamente identificadas		X
6. Cuenta con conceptos estandarizados		X
7. Tiene definida una cobertura geográfica	X	
8. Tiene identificados sus niveles de desagregación	X	
9. Cuenta con unidades de observación georreferenciadas		X
10. Dispone de una base de datos geográfica		X
11. Cuenta con los siguientes documentos técnicos:		
Metadato		X
Ficha técnica		X
Diseño de instrumentos de recolección		X
Documentos de cambios en alguno de los procesos del registro administrativo Manuales y/o guías para la recolección de la información		X
Diccionario de la base datos Modelo de datos		X
Reglas de validación y consistencia de la base de datos		X
12. Está documentado bajo algún estándar nacional y/o internacional		X
13. Hace uso de clasificaciones nacionales o internacionales		X
14. Tiene definidas las técnicas de recolección de información	X	
15. Utiliza instrumentos para realizar la recolección de información	X	
16. Identifica la información que lo complementa procedente de otras entidades		X
17. Indica a los usuarios cuando se realizan cambios sobre su proceso de generación		X

18. Cuenta con técnicas que permite la validación de la consistencia y completitud		X
19. Cuenta con técnicas para tratar los datos inconsistentes o faltantes		X
20. Utiliza software en las etapas de recolección, procesamiento y análisis	X	
21. Utiliza un gestor de base de datos para su gestión	X	
22. Tiene mecanismos para garantizar la seguridad de la base de datos		X
23. Realiza respaldo de seguridad de la base de datos	X	
24. Presenta distintos niveles de acceso para los usuarios internos y externos		X
25. Presenta distintos medios a través de los cuales los usuarios pueden acceder		X

Cuadro 4. Fortalezas y Oportunidades de mejora del Registro de Denuncias y Mediaciones de la DGPMT

El registro administrativo:	FORTALEZA	OPORTUNIDAD DE MEJORA
1. Tiene un fundamento legal que lo sustenta	X	
2. Tiene un objetivo claramente definido	X	
3. Satisface necesidades de información claramente definidas		X
4. Tiene una población objetivo plenamente identificada	X	
5. Tiene todas sus variables plenamente identificadas		X
6. Cuenta con conceptos estandarizados		X
7. Tiene definida una cobertura geográfica	X	
8. Tiene identificados sus niveles de desagregación	X	
9. Cuenta con unidades de observación georreferenciadas		X
10. Dispone de una base de datos geográfica		X
11. Cuenta con los siguientes documentos técnicos:		
Metadato		X
Ficha técnica		X
Diseño de instrumentos de recolección		X

Documentos de cambios en alguno de los procesos del registro administrativo Manuales y/o guías para la recolección de la información		X
Diccionario de la base datos Modelo de datos		X
Reglas de validación y consistencia de la base de datos		X
12. Está documentado bajo algún estándar nacional y/o internacional		X
13. Hace uso de clasificaciones nacionales o internacionales	X	
14. Tiene definidas las técnicas de recolección de información	X	
15. Utiliza instrumentos para realizar la recolección de información	X	
16. Identifica la información que lo complementa procedente de otras entidades		X
17. Indica a los usuarios cuando se realizan cambios sobre su proceso de generación		X
18. Cuenta con técnicas que permite la validación de la consistencia y completitud		X
19. Cuenta con técnicas para tratar los datos inconsistentes o faltantes		X
20. Utiliza software en las etapas de recolección, procesamiento y análisis		X
21. Utiliza un gestor de base de datos para su gestión	X	
22. Tiene mecanismos para garantizar la seguridad de la base de datos		X
23. Realiza respaldo de seguridad de la base de datos	X	
24. Presenta distintos niveles de acceso para los usuarios internos y externos		X
25. Presenta distintos medios a través de los cuales los usuarios pueden acceder		X



**GOBIERNO DEL
PARAGUAY**

**MINISTERIO DE
TRABAJO, EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL**

con el apoyo de:



**Organización
Internacional
del Trabajo**