

DERECHO AL EMPLEO



Virginia Yegros - Tobati

Un marco normativo global que atienda condiciones particulares

Verónica Serafini Geoghegan
Hugo Royg Aranda

Los problemas de empleo se tradujeron en una reducción de los ingresos reales. Los diferenciales de ingreso constituyen una de las formas más preexistentes de desigualdad. El 10 % de las naciones más ricas es 41 veces mayor al ingreso del 10 % de naciones más pobres. Bastan estos datos para señalar que el Paraguay tiene tareas pendientes referidas a garantizar el derecho al empleo y a la igualdad.

INTRODUCCIÓN

El artículo 23.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” explicitando que todos y todas deben tener la posibilidad de optar por el trabajo que deseen y que éste debe garantizar condiciones de desarrollo personal adecuadas individualmente y equitativas colectivamente.

Así, son dos condiciones que se deben dar a la vez y que deben encontrar un equilibrio: la particularidad de que cada persona pueda elegir y encontrar un trabajo acorde a sus condiciones personales y la existencia de mecanismos que garanticen niveles de equidad, atendiendo a las diferencias personales que pudieran originar desigualdad en las oportunidades laborales.

Las condiciones personales tienen que ver con las características físicas, sexuales, etarias, de opciones e inclusive de valoración personal. La sociedad no debe generar condiciones ni estructuras discriminantes y debe ofrecer opciones que brinden posibilidades laborales a personas diferentes.

La Constitución otorga mayor fuerza a este concepto al señalar que “la ley protegerá el trabajo en todas sus formas, y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”, es decir, existirá un conjunto de normas que ofrecen ciertas garantías comunes pero se respetarán y protegerán las diferentes opciones laborales existentes y generadas por todos los ciudadanos.

ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO AL DERECHO AL EMPLEO

Desde una perspectiva ciudadana, los Derechos Humanos constituyen garantías irrenunciables que tienen todas las personas que habitan en un determinado país. Es necesario realizar dos distinciones al profundizar sobre el concepto de garantía, una vinculada al trabajo y otra a las condiciones del mismo.

¿El Estado debe asumir la garantía de que cada ciudadano cuente con un trabajo? De ser así, el sólo hecho de la existencia de un desempleado es una violación a los Derechos Humanos; lo que quiere decir que va más allá de ser un problema legal porque adquiere connotaciones éticas al no cumplirse las bases mínimas (o básicas) que la comunidad nacional e internacional aceptó como necesarias para el respeto de las personas, de su dignidad y de su desarrollo.

Esta interpretación adquiere, sin embargo, una dimensión muy exigente y a la vez de difícil cumplimiento en términos prácticos. Es necesario exigir al Estado la debida orientación de las políticas públicas hacia la creación y mantenimiento de condiciones nacionales e individuales necesarias para que todas las personas puedan obtener trabajo y mantenerse en él a través del tiempo, en un mundo cambiante y con exigencias cambiantes para los trabajadores y trabajadoras.

Estas nuevas exigencias implican incorporar el concepto de sostenibilidad a la garantía laboral. Garantizar el trabajo hoy no será sostenible en el futuro si no se desarrollan competencias que permitan al trabajador ser empleable, es decir, que cuente con las habilidades y conocimientos necesarios para obtener o mantener su trabajo en el futuro.

Además de que existan las condiciones adecuadas para la obtención de un trabajo, es necesario que reúna ciertas características que tienen que ver éste con su calidad: remuneración adecuada, no discriminación por ningún motivo, libertad de asociación, derecho al descanso, cumplimiento de la legislación laboral, entre otras.

Las condiciones satisfactorias pretenden brindar garantías a una persona que enfrenta una relación desigual y asimétrica con el empleador y que estaría en desventajas ante cualquier negociación, de manera que el trabajo brinde beneficios para el trabajador.

La dificultad para acotar el alcance de la garantía presenta una dificultad adicional: ¿en qué medida el incumplimiento de uno de los derechos laborales implica una “violación de los derechos humanos” o tan solo constituye una “falta administrativa” al marco normativo nacional? Es decir, si la sociedad paraguaya asume en toda su dimensión el compromiso que tiene al ofrecer dichas garantías, deberá actuar en

consecuencia y construir un marco institucional que tenga por objetivo establecer los pilares necesarios para que dichas garantías puedan formar parte de la vida de los paraguayos y las paraguayas.

En este sentido, muy poco se ha avanzado en los últimos años y, en particular durante el último. La política laboral, como otras políticas públicas, prácticamente es inexistente, y si existen proyectos o programas, no muestran impactos cualitativos sobre la empleabilidad de las personas.

DERECHOS Y RESPONSABILIDADES

¿Quiénes son los responsables de construir una comunidad que respete el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, al desarrollo de sus capacidades, entre otros, y de esta manera, el derecho a concretarlo y materializarlo en el derecho del trabajo?

Definitivamente existen responsabilidades compartidas y diferenciadas. Por un lado, el sector Público es el responsable del desarrollo normativo e institucional que permite el cumplimiento efectivo de las garantías ofrecidas, de crear las condiciones sociales, políticas y económicas para que se desarrollen economías generadoras de trabajo e ingresos para los ciudadanos y las ciudadanas, y de velar por un contexto que internalice la equidad y la justicia en sus relaciones productivas y sociales.

Las empresas no escapan de la responsabilidad en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos. Empresas focalizadas en la producción, la rentabilidad y, por lo tanto, la eficiencia, son generadoras de fuentes de trabajo y de asignación adecuada de recursos. Las decisiones de producción y de inversión de éstas deben ser complementadas por incentivos públicos que faciliten la generación de nuevas y desafiantes fuentes de trabajo. Así también, el sector empresarial debe volcar parte de su rentabilidad a financiar los costos sociales generados por un sistema que no cuenta con mecanismos que relacionan adecuadamente los costos privados y sociales con los beneficios privados y sociales.

La sociedad civil, a la que pertenecen los sindicatos y organizaciones de trabajadores, debe asumir la responsabilidad de velar por los derechos enunciados y por la concreción de los mismos en un mundo dinámico en sus relaciones productivas, en su dimensión territorial y en el alcance de sus conceptos y asunciones teóricas, no así en sus conclusiones valóricas sobre la vida y la dignidad. La sociedad civil reivindica y recrea estos derechos, estas necesidades y las soluciones que los ciudadanos y ciudadanas viven.

Finalmente, se debe reelaborar el sentido de la responsabilidad personal en el ejercicio de los derechos. Es la ciudadanía la que debe exigir condiciones adecuadas para el desarrollo de sus competencias, es la que mejor conoce sus necesidades y las brechas existentes en el mercado laboral, es ella la que debe incorporar los nuevos conocimientos y habilidades en su ejercicio laboral; por lo tanto, es un derecho que debe ser reivindicado desde la persona misma, ya que de esa manera será más productiva la inversión realizada en este campo.

LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL PARAGUAY

La década de los noventa fue de gran importancia para la construcción del actual marco jurídico que regula el empleo en Paraguay. La Constitución, aprobada en 1992, el Código del Trabajo (Ley N° 213/93), aprobado en 1993 y modificado en 1995, así como numerosas leyes, dieron cuerpo a una nueva estructura jurídica con la intención de crear las condiciones para que el Derecho al Empleo sea garantizado. El Estatuto Docente fue aprobado por el Congreso Nacional. Por otro lado, también se ha ratificado en 1992 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en 1998 el Paraguay firmó el acuerdo de Declaración Sociolaboral del Mercosur. En el siguiente cuadro se exponen las leyes vinculadas en lo laboral sancionadas en la última década.

Ley N° 508/94	De la negociación colectiva en el sector público
Ley N° 1.416/99	Modificatoria de la Ley N° 469/94
Ley N° 1.542/00	Que establece el procedimiento para la clasificación de la huelga
Ley N° 1.626/00	De la Función Pública <i>Esta ley no tiene vigencia completa debido a múltiples recursos de inconstitucionalidad</i>
Ley N° 1680/01	Código de la Niñez y la Adolescencia

A continuación se exponen las principales variables relativas a la situación del empleo en el Paraguay. Se pretende, de esta manera, poder concluir con algunas hipótesis relativas al cumplimiento de los Derechos Humanos Laborales en Paraguay.

- El persistente deterioro de los niveles de actividad económica en los últimos años se ha traducido en tasas de desempleo y subempleo cada vez mayores y en ingresos reales menores. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002 de la Dirección General de Estadística, encuestas y Censos (DGEEC), actualmente existen 445.000 personas desempleadas y 570.000 subempleadas¹. Esto significa que alrededor del 38,8% de la Población Económicamente Activa (PEA)² paraguaya tiene algún tipo de problema laboral, siendo las mujeres quienes se encuentran con mayores desventajas en este sentido.

¹ Desempleados/as: personas que no cuentan con ningún tipo de empleo. Subempleados/as: personas cuya situación de empleo es inadecuada con respecto a determinadas normas: trabajan menos de 30 horas semanales queriendo trabajar más horas o trabajan 30 horas o más por semana y ganan menos de un sueldo mínimo.

² PEA: personas de 10 años o más que suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción.

Cuadro N° 1: Tasas de desempleo y subempleo según área de residencia y sexo

Año 2002

Clasificación	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	38,8	31,2	50,8	45,7	39,4	53,6	29,6	21,8	45,2
Desempleo	16,4	11,8	23,4	20,0	17,3	23,2	11,6	5,4	23,7
Subempleo	22,4	19,4	27,4	25,7	22,1	30,4	18,0	16,4	21,5

Fuente: DGEEC (2003). Principales resultados EPH 2002. DGEEC. Fernando de la Mora, Paraguay.

Los jóvenes participan activamente en el mercado de trabajo (65,3%)³, pero también el desempleo y subempleo les afecta de mayor manera que a los adultos. Para el periodo 2000-2001, mientras el total de desempleados y subempleados del país afectaba al 37,5% de la PEA, esta cifra se elevaba al 44,7% en los jóvenes⁴.

Al analizar la estructura del empleo en el país, se puede observar que a pesar de que una parte importante de la población que trabaja lo hace en relación de dependencia (50%), más de un tercio (37,1%) lo hace por cuenta propia⁵. Esta modalidad afecta principalmente al sector rural, a las mujeres y a quienes hablan sólo guaraní, lo cual convierte a estos grupos de población en sumamente vulnerables teniendo en cuenta que el trabajo por cuenta propia se caracteriza por la inestabilidad de ingresos, la falta de seguridad social y la exposición a mayores riesgos derivados del trabajo al aire libre o en la calle: delincuencia, contaminación, entre otros.

Los problemas de empleo se tradujeron en una reducción de los ingresos reales en los últimos años, tal como se puede ver en el cuadro de la página siguiente. Los diferenciales de ingresos constituyen una de las formas más persistentes de desigualdad. En Paraguay, el ingreso promedio del sector urbano es aproximadamente 2,4 veces mayor que el rural, mientras que el ingreso de los hogares que se encuentran dentro del 10% más rico es 41 veces mayor que el ingreso de los hogares ubicados en el grupo del 10% más pobre⁶. Los diferenciales de remuneración también se manifiestan entre hombres y mujeres, aunque en este caso hay una tendencia a disminuir la brecha en los últimos años⁷.

³ DGEEC et al. (2003). Juventud en cifras. DGEEC, Fernando de la Mora, Paraguay.

⁴ DGEEC, et al. (2003) Juventud en cifras. Fernando de la Mora (2003) Informe Nacional sobre Desarrollo Humano - Paraguay 2003. Asunción.

⁵ PNUD Paraguay y otros (2003). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Paraguay 2003. PNUD Paraguay, Asunción.

⁶ Ídem.

⁷ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2001) Panorama Laboral 2001. OIT, Lima.

Cuadro N° 3: Ingreso promedio mensual de los hogares

Ingresos reales	En guaraníes	
	1995	2000/01
Ingreso promedio del hogar	90.570	87.892
Ingreso promedio por persona	19.248	18.751

Fuente: DGEEC (2003). Principales resultados EPH 2002. DGEEC. Fernando de la Mora, Paraguay.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) construyó un índice de trabajo a partir de datos relativos a la situación del empleo (tasa de desempleo, informalidad), el ingreso (salario industrial, salario mínimo y brecha de ingresos entre hombres y mujeres) y la protección social de los trabajadores (cobertura de la seguridad social y número de horas trabajadas). El índice de Paraguay ubica al país en último lugar entre los 15 países seleccionados de América Latina, aunque cabe señalar que entre 1990 y 2000 presenta una variación positiva debido principalmente a la disminución de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres⁸.

En los últimos años la estructura del perfil educativo de la población ocupada se mantuvo. La EPH 2002 muestra el bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo. Casi el 60% de las personas que trabajan sólo cuenta con educación primaria. Esta situación se agrava en el sector rural si se considera que allí esta proporción aumenta al 80%. Sólo el 9,5% de quienes trabajan, tienen educación terciaria, concentrándose los profesionales en el sector urbano.

Cuadro N° 4: Población ocupada por área de residencia según nivel de instrucción
En porcentajes

	Total	Urbana	Rural
Total	100,0	100,0	100,0
Sin Instrucción	3,5	1,8	5,6
Primaria	59,6	44,7	78,0
Secundaria	27,2	37,8	14,2
Terciaria	9,5	15,6	2,0
ND	0,1	0,1	0,2

Fuente: DGEEC (2003). Principales resultados EPH 2002. DGEEC. Fernando de la Mora, Paraguay.

⁸ *Ibíd.*

El conocimiento es la faceta del mundo moderno más dinámica y constituye una de las dimensiones del proceso productivo que debe ser administrada con perspectiva de calidad, eficiencia y sostenibilidad. La educación formal brinda buenas posibilidades de partida a la población, y le permite acceder a mejores condiciones de trabajo. En Paraguay, diversos trabajos demuestran los beneficios económicos de un mayor nivel educativo⁹. Al respecto, Alfonso¹⁰ señala que el ingreso promedio por hora aumenta alrededor de 6% por cada año de estudio primario, 9% por cada año de estudio secundario y 12% por cada año adicional de estudios universitarios. Esto demuestra la importancia de aumentar los años de estudios de la población paraguaya.

Con respecto al nivel de asociatividad de la población trabajadora, los escasos datos existentes indican que participa poco en gremios o sindicatos. Solo el 13,5% de las personas mayores de 10 años declaró pertenecer a algún tipo de organización, es decir, poco menos de 600.000 personas. De ellas, el 26% pertenece a una organización gremial o productiva, lo cual significa unas 150.000 personas¹¹. Diversas conjeturas se pueden realizar tratando de explicar este bajo nivel de participación: falta de concientización, descreimiento hacia las organizaciones gremiales o sindicales o la propia estructura del empleo. Cabe señalar al respecto que casi el 70% de la población que trabaja lo hace de manera individual o en empresas de menos de 5 empleados disminuyendo así las posibilidades de sindicalización.

ALGUNAS RECOMENDACIONES

Los datos expuestos en los apartados anteriores señalan que Paraguay tiene tareas pendientes en lo que se refiere a la garantía del Derecho al Empleo en general, y al cumplimiento de algunos compromisos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este pacto señala, entre otras cosas, que los Estados Partes deberán adoptar medidas que permitan:

- a) la orientación y formación técnico/profesional;
- b) la preparación de programas, normas y técnicas que permitan el desarrollo económico, social y cultural, así como la ocupación plena y productiva en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas;
- c) el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren a los trabajadores un salario equitativo e igual por trabajos de igual valor;
- d) condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias;
- e) seguridad e higiene en el trabajo;

⁹ Alfonso, Leonardo (2000) La educación en la determinación de los ingresos laborales en el Paraguay. En Economía y Sociedad. Año 1. N° 1. DGEEC. Fernando de la Mora.

Espínola, Zulma (2001) Educación y ahorro: variables clave para el despegue del Paraguay. En Economía y Sociedad. Año 2. N° 4. DGEEC. Fernando de la Mora.

¹⁰ Alfonso, Leonardo (2000) La educación en la determinación de los ingresos laborales en el Paraguay. En Economía y Sociedad. Año 1. N° 1. DGEEC. Fernando de la Mora.

¹¹ Robles, Marcos. (2001). Información sobre condiciones de vida de la población paraguaya, 2000-2001. En Economía y Sociedad. N° 6. DGEEC, Fernando de la Mora.

- f) igual oportunidad para todos; y
- g) el descanso y el disfrute del tiempo libre.

Los desafíos están a la vista: tanto el volumen del empleo como la calidad del mismo presentan deficiencias.

Se requieren cambios urgentes que tienen que ver con:

- a) el funcionamiento adecuado del mercado laboral que garantice la apertura de nuevos puestos de trabajo en condiciones de eficiencia y calidad;
- b) el sistema de incentivos: una mayor capacitación y productividad deben ser las bases para el nombramiento y promoción laboral, especialmente en el sector público;
- c) el trabajo de los niños, sector social sobre el que se encuentra sustentada la posibilidad de supervivencia de numerosas familias;
- d) las oportunidades de grupos vulnerables como el de los indígenas y las personas con necesidades especiales;
- e) el acceso a seguridad social y a capacitación laboral; con la disminución de las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres y entre sectores urbanos y rurales.

Entre algunas de las medidas que deberían ser priorizadas se encuentran:

- Capacitación para el empleo y la producción que garanticen empleabilidad para las personas y competitividad para el país.
- Programas de apoyo técnico en materia de gestión, calidad y comercialización a las micro y pequeñas empresas.
- Reformas institucionales en el acceso a la tierra: titulación de tierras, actualización de los valores fiscales para desalentar la propiedad de la tierra como mecanismo de ahorro y no de producción, fomento a la colonización pública y privada.
- Seguridad jurídica y económica que permitan condiciones de previsibilidad y estabilidad de la situación económica, combate al contrabando, a la corrupción y a la impunidad.
- Acceso al crédito a través del fomento a la creación de fondos rotatorios y de organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, asociaciones, entre otros).