

Derecho al empleo: Flexibilización y desregulación laboral por la vía de los hechos

Gustavo Zaracho

Servicio Ecuménico de Promoción Alternativa (SEPA)

El derecho de los ciudadanos y ciudadanas a un empleo digno sigue siendo uno de los temas postergados en la agenda nacional. Si bien se obtuvieron ciertos avances en cuanto al debate y acciones en áreas como la educación e incluso ciertos avances presupuestarios (insuficientes) en el tema de la salud, no se refleja el mismo proceso en cuanto al empleo y al desarrollo de una política de reactivación económica del país, a pesar de ser ésta una de las estrategias más duraderas y eficaces de generar integración social y desarrollo económico. Ahora que se acallan los cantos de sirena del recetario neoliberal y se ven sus perversos efectos reales, es hora de buscar nuevos modelos de desarrollo nacional.

INTRODUCCIÓN

El empleo ha sido uno de los temas siempre pendientes en cuanto a las acciones gubernamentales, a pesar de ser profusamente recordado y esgrimido. Desde las populistas campañas que prometían trabajo en primer lugar hasta los rimbombantes anuncios de la creación de 200 mil empleos en un solo año, todas han sido huecas promesas sin más asideros que los discursos.

El año que va feneciendo no es diferente al resto de los años de la transición e incluso va dándose un nuevo deterioro en la consolidación del derecho al empleo.

El paradigma neoliberal fue imponiendo la idea que el desempleo es estructural y permanente, cual catástrofe natural que se puede pronosticar pero no evitar. Las políticas de pleno empleo son equiparables a piezas de museo que solo sirven para recordar una época pasada. En este sentido, se argumenta que la única razón de ser del Estado es dejar totalmente libre al mercado para que éste se encargue de resolver el problema laboral de los ciudadanos y ciudadanas.

A más de 20 años de la aplicación de estas medidas conocidas como "Consenso de Washington" o de "Ajuste estructural", las mismas reafirman un nuevo consenso: la del aumento de la pobreza, la extrema pobreza y la desigualdad, así como el aumento de la informalidad y la precarización de las condiciones de trabajo de los asalariados (en este sentido, los informes de los últimos años de organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dan cuenta de este proceso).

El 2005 es nuevamente un año con saldo negativo en cuanto a una política nacional de empleo.

Paraguay no ha entrado en un proceso de involución jurídica en cuanto a los derechos laborales y del marco jurídico que garantiza el derecho al empleo, como sí se ha dado en otros países de la región que han flexibilizado sus legislaciones laborales y han recortado derechos y prestaciones sociales, históricamente conquistadas por las clases trabajadoras de estos países. Sin embargo, el marco jurídico existente es "flexibilizado" por la vía de los hechos, es decir, por la inoperancia de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de las leyes laborales y por hacer efectivas las garantías constitucionales y los convenios internacionales firmados por el país.

MARCO JURÍDICO

El derecho al empleo se encuentra garantizado tanto en las principales leyes nacionales –Constitución Nacional, Código Laboral– como en los tratados, convenios, pactos y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por Paraguay.

La Constitución Nacional sancionada en 1992 es la máxima ley de la República del Paraguay. En su capítulo VIII, sección I, “De los derechos laborales”, establece y garantiza el derecho al trabajo, al pleno empleo, a la no discriminación, el trabajo de las mujeres, el trabajo de los niños y niñas, la duración de las jornadas de trabajo y descanso, la retribución del trabajo, los beneficios adicionales al trabajador, la estabilidad y la indemnización, la seguridad social, la libertad sindical, la concertación de convenios colectivos, el derecho a la huelga y paro, y el cumplimiento de las normas laborales.

El Código del Trabajo, sancionado en el año 1993 (con modificaciones en 1995), es el documento jurídico que establece las normas que regulan las relaciones entre trabajadores/as y empleadores/as concernientes a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral (art. 1), reconoce el trabajo como un derecho y un deber social que goza de la protección del Estado (art. 9), y dispone que todo trabajador debe tener las posibilidades de una existencia digna y el derecho a condiciones justas en el ejercicio de su trabajo, recibir educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes, obtener mayores ingresos y contribuir de modo eficiente al progreso de la nación (art. 15). En ese sentido, el Estado se compromete a brindar educación profesional y técnica a trabajadores/as de modo a perfeccionar sus aptitudes para obtener mejores ingresos y una mayor eficiencia en la producción (art. 16).

Otras leyes que afectan las condiciones de empleo y la regulación del relacionamiento laboral son el Código Procesal Laboral, sancionado en 1961, que regula el ejercicio de la aplicación de la justicia del trabajo y establece la organización, competencia y procedimientos de los órganos jurisdiccionales del trabajo. La Ley N° 508/94 “De la negociación colectiva en el sector público”, la Ley N° 1.416/99 “Que modifica el artículo 385 de la Ley N° 469/94, que modifica, amplía y deroga artículos del Código del Trabajo (Ley N° 213/93)”, y los artículos 5, 6 y 10 de la Ley N° 884/81, que regulan las condiciones de trabajo en el transporte automotor terrestre, la Ley N° 1.542/00 “Que establece el procedimiento para la calificación de huelga” y la Ley N° 1.626/00 “De la función pública”. Esta última regula la situación jurídica del funcionariado estatal, los cargos de confianza, las contrataciones y el personal auxiliar que presten servicios en la administración central, en

los entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado (art. 1).

También el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nº 1.680), promulgado en 2001, en el título segundo garantiza la protección a los adolescentes trabajadores, estableciendo el ámbito de aplicación (art. 52), las garantías en el trabajo (art. 53), los trabajos prohibidos (art. 54), el registro del trabajador (arts. 55 y 56), la comunicación del trabajo de adolescentes (art. 57), el horario y lugar de trabajo (arts. 58 y 59), la no discriminación de adolescentes con necesidades especiales (art. 62) y las condiciones del trabajo doméstico (arts. 63, 64, 65, 66 y 67).

A nivel internacional, Paraguay ratificó como Ley Nº 4/92 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), a partir del cual el Estado reconoce el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado (art. 6); asimismo, el Estado reconoce el derecho a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias (art. 7), y se compromete a garantizar la organización de los trabajadores y trabajadoras y las condiciones de funcionamiento de estas organizaciones (art. 8).

Igualmente, Paraguay, como miembro de la OIT, ratificó varios convenios que garantizan una política de empleo, condiciones laborales y protección para trabajadores/as. El Convenio 122, relativo a la política de empleo, fue ratificado por Ley Nº 67 en 1968. En el artículo 1 manifiesta que "con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Esta política deberá tender a garantizar:

- "a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;
- "b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;
- "c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga, y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social; y deberá tener en cuenta el

nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales”.

En el año 2003 Paraguay ratificó el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo. En el ámbito regional, en 1998 Paraguay firmó el acuerdo de Declaración Sociolaboral del Mercosur, mediante el cual se adoptan principios y derechos en el área del trabajo, entre ellos el compromiso de los Estados partes a promover el crecimiento, la ampliación de los mercados internos y regional y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación del empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales (art. 14).

SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL PERIODO 2004–2005

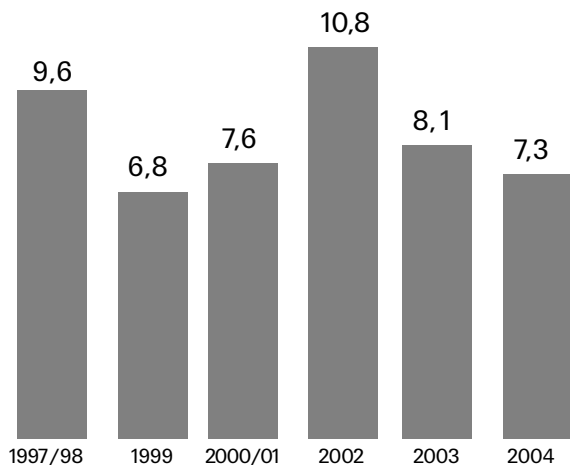
Disminución relativa del desempleo abierto y aumento del subempleo

Para describir la situación actual del empleo utilizaremos los datos surgidos de la Encuesta Permanente de Hogares 2004 (EPH 2004) de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec).

Paraguay sigue siendo un país eminentemente joven, y ello es comprobable a partir del análisis de la estructura de edades: el 63,9% tiene menos de 30 años y tan solo el 5% tiene 65 años o más. En cuanto a la distribución por sexos existe una ligera mayoría masculina a nivel país (50,2% de hombres y 49,8% de mujeres). Sin embargo, en áreas urbanas existe una mayoría femenina (51,7% de mujeres versus 48,3% de hombres), presumiblemente por el incremento de la migración de mujeres rurales a las ciudades.

En cuanto al mercado laboral propiamente dicho, sobre una Población Económicamente Activa (PEA) que representa el 63,4% del total de la población, o sea 2.762.459 personas, el 7,3% se encuentra en el desempleo abierto (201.547 personas) y el 3,9% en el desempleo oculto (112.297 personas), lo cual implicaría un desempleo total de 10,9% de nuestra población, que comparado al año 2003 –que registró un desempleo total del 13%– implica que hubo una muy leve reducción del desempleo. Sin embargo, no habría que engañarse con estos nuevos “ocupados”, ya que los mismos pasaron a engrosar las filas de lo que se conoce como el subempleo (visible o invisible), que representa el 24,2% (687.735 personas).

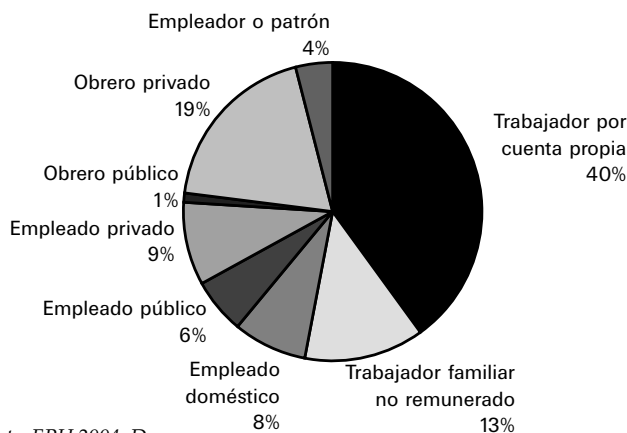
Cuadro N° 1- Paraguay: Evolución de la tasa de desempleo abierto. 1997-2004



Fuente: EPH 2004, Dgeec.

Analicemos brevemente lo que ocurre con este 82,7% de la PEA que se encuentra “ocupada”. Casi el 70% trabaja en establecimientos de hasta cinco empleados, es decir en micros y pequeñas empresas. Por otra parte, el 39,8% de estos trabajadores ocupados es cuentapropista, el 13,1% es trabajador familiar no remunerado, el 4,2% es empleador o patrón y, por último, el 8% es empleado doméstico. Sumados todos estos segmentos tenemos que el 65,1% de los ocupados trabaja en actividades altamente precarias y en condiciones en las que generalmente sufren explotación laboral (ver cuadro N° 2).

Cuadro N° 2- Paraguay: Distribución de la población ocupada según categoría de ocupación. Año 2004.



Fuente: EPH 2004, Dgeec.

Otro elemento que aparece escasamente en los análisis sobre la situación del empleo, pero de creciente importancia, es la migración interna y externa en busca de oportunidades laborales. Como muestra podemos utilizar el caso del departamento Central –y más concretamente la zona metropolitana de Asunción–, que ha duplicado su población en el periodo intercensal '92–2002, pasando de 866.856 habitantes a 1.362.650 personas en el año 2002. Es decir, Central fue recibiendo un contingente promedio de casi 50 mil nuevos habitantes por año en el periodo mencionado, con la consecuente presión sobre la vivienda, los servicios básicos, y por supuesto el empleo.

La crisis argentina clausuró definitivamente una válvula de escape en cuanto a la migración económica; la crisis de Ciudad del Este también cerró esta alternativa transitoria y esta ciudad pasó a convertirse en expulsora antes que receptora, como lo fue en décadas anteriores. La migración interna también se fue agravando a raíz de la expansión del monocultivo de la soja, que presionó a los pequeños agricultores a vender sus pequeñas parcelas y migrar a los centros urbanos, donde –como ya hemos visto– uno de los destinos más privilegiado fue la periferia de la capital.

Una nueva ruta se abrió a la emigración: España. Contingentes cada vez numerosos de compatriotas malvenden sus pertenencias y se ponen a merced de no muy confiables gestores que les prometen un contrato en Europa a cambio de una suma de dinero. El autor conoce de primera fuente uno de los muchos casos de estafa en el que un grupo de 60 personas que tenían la promesa de un contrato de trabajo en el sector de la construcción en Alicante, España, fueron timados por un ciudadano español y cómplices locales. Cada persona entregó la suma de 600 dólares para el pago del pasaje de avión, todo lo cual terminó con la fuga del principal implicado con el dinero. La denuncia fue presentada a la Fiscalía y el expediente sigue durmiendo en los cajones del ente, y todos los autores están libres. Mientras, las familias estafadas viven en la más absoluta desesperación, ya que en muchos casos tuvieron que vender y/o empeñar sus bienes más esenciales para poder pagar el monto solicitado.

Por último, podríamos mencionar brevemente la situación de los trabajadores y trabajadoras que son afectados por la entrada en vigencia de la nueva Ley de Adecuación Fiscal y Tributaria, mediante la cual se liberalizan las condiciones de trabajo de un importante sector de la clase trabajadora, que pasará ahora de un contrato laboral tradicional a un supuesto contrato de tipo civil de prestación de servicios, proceso mediante el cual son eliminados derechos históricos, como ser el seguro médico, el aguinaldo, bonificación familiar o incluso el tiempo de antigüedad, ya que se parte del supuesto de que todos estos bene-

ficios deben estar contemplados en los honorarios establecidos por el trabajador/a. Sin embargo, como bien sabemos, dichos honorarios no están establecidos por el trabajador, sino por el propio mercado de trabajo, en el que la situación de creciente desempleo vuelve imposible un margen de negociación para mejorar los montos de estos honorarios. Este proceso viene generalizándose entre los trabajadores de las organizaciones no gubernamentales y algunas dependencias gubernamentales, entre otros, pero en la medida de la extensión de la aplicación de la ley irá afectando a otras categorías profesionales.

En conclusión y a modo de síntesis podemos mencionar algunos aspectos relevantes sobre la situación del derecho al empleo digno en nuestro país:

- se observa una leve disminución de la tasa de desempleo abierto y total en el periodo estudiado, que sin embargo no puede atribuirse a un impacto directo de políticas específicas aplicadas a tal efecto. Esta disminución es prácticamente irrelevante teniendo en cuenta el crecimiento vegetativo de la población y la incorporación de nuevos jóvenes a la PEA;
- el 65,1% de la población ocupada detenta empleos de bajísima calidad, sin prestaciones sociales y con remuneraciones muy bajas, lo cual vuelve letra muerta todas las legislaciones existentes en materia de derechos laborales y beneficios sociales acordados a las personas en relación de dependencia;
- las únicas empresas que generan empleo en el país son las micro y pequeñas empresas, que albergan al 70% de la mano de obra ocupada. Sin embargo, no existen ambiciosos programas de apoyo a estas empresas de manera a darles mayor productividad y mejoras en las condiciones laborales de sus empleados;
- se observa un aumento de los procesos migratorios tanto al nivel interno como al exterior, lo cual está dando lugar a la conformación de redes mafiosas de trata de personas, situación que es alentada por la falta de eficiencia y celeridad de las instituciones responsables de controlar estos procesos;
- los programas de contención a la pobreza, que incluyen ciertos elementos de promoción del empleo, no dependen de fondos genuinos del Presupuesto General de Gastos de la Nación, sino de préstamos internacionales que por lo general están sujetos a condicionalidades que fragilizan la protección del mercado interno y la inversión productiva en el país. Igualmente, varios de estos programas tienen financiamiento a partir de presupuestos no controlados por el Parlamento Nacional, como los fondos de Itaipú, lo cual ha generado un intenso debate, y el gobierno es

acusado de un manejo prebendario y clientelístico de estos programas sociales;

- la fragmentación y pérdida de representatividad de las organizaciones de trabajadores, sumadas a varios escándalos de corrupción que han salpicado a numerosos dirigentes sindicales, hicieron perder fuerza y capacidad de negociación colectiva a los sindicatos, en especial a los del sector privado;
- la persecución sindical sigue siendo una realidad en varias empresas, y sin embargo el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) no ha mejorado sustancialmente sus mecanismos de control y fiscalización, y sigue la percepción ciudadana de una alta corrupción de los encargados de dichos controles, que “fabrican” informes favorables a las empresas a cambio de coimas;
- en cuanto a la formación profesional y capacitación para el empleo, las instituciones estatales creadas para tal efecto –como el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) o el propio Colegio Técnico Nacional, así como las escuelas vocacionales en distintos puntos del país– demuestran una gran parálisis y poca capacidad de respuesta a nuevas alternativas de formación, y en muchos casos siguen capacitando en oficios con escasa salida laboral, y sin incluir componentes que apoyen a la autogestión y el trabajo cooperativo como medio de crear nuevas oportunidades laborales para los jóvenes.

LOS 10 AÑOS DE “DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY” Y LA SITUACIÓN DEL EMPLEO

Los 10 años de publicación del informe “Derechos Humanos en Paraguay” es sin duda un hecho sumamente importante, ya que la aparición de este material llena un enorme vacío en cuanto a un conjunto serio y confiable de informaciones que permitan analizar y tener un panorama de la situación de los derechos humanos en nuestro país.

En cuanto a la situación del derecho al empleo, podemos mencionar que estos 10 años marcan escasos avances en cuanto a la consolidación efectiva de este derecho fundamental de las personas, y que a pesar de estar omnipresente en los discursos políticos, y ser siempre uno de los ejes principales de los programas de gobierno de los diversos partidos políticos, no se han dado pasos efectivos para su generalización como un medio de integración social y de desarrollo social y nacional.

En este periodo de tiempo, Paraguay pasó a ser un país más urbano que rural, aunque con un gran predominio del sector primario en la economía. Los procesos previsibles de migración del campo a la ciu-

dad no fueron acompañados por ningún tipo de políticas públicas o de alternativas que mitiguen los efectos adversos que este fenómeno ha tenido siempre en diversas sociedades. A diferencia de varios de nuestros vecinos de la región, y en especial los del Mercosur, nuestro país no ha atravesado por el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, con lo cual el sector secundario, valga la redundancia, siempre ha sido secundario en cuanto a aporte al Producto Interno Bruto (PIB) y no ha absorbido a un importante número de la mano de obra del país.

En la década de aparición del informe “Derechos Humanos en Paraguay” se han agudizado los efectos de la llamada globalización y las recetas neoliberales que han impactado negativamente sobre el empleo en diversas partes del mundo. Nuestro Estado no ha sabido promover ningún tipo de cambios que impulsen el desarrollo nacional y la expansión del mercado interno y del ahorro nacional. Antes bien, propició políticas que alentaban la especulación financiera y la recesión. El informe siempre ha dado cuentas de este proceso y ha sugerido pistas de acción y alternativas posibles. Lastimosamente su impacto ha sido escaso en las esferas gubernamentales, que prefieren seguir haciendo “oídos sordos” a las propuestas de la sociedad civil.

Sin embargo, la importancia estratégica del informe es su valor para denunciar y contrarrestar la desinformación y parcialización de los datos que muchas veces intentan proyectar los diversos gobiernos nacionales sobre su actuar. El Estado paraguayo ha sido históricamente débil ante los grupos oligárquicos que frenan el desarrollo nacional y el bienestar general de la población y esto ha sido muchas veces alentado por la escasa participación y falta de informaciones adecuadas para echar por tierra los discursos populistas.

RECOMENDACIONES

- Paraguay necesita abrir un intenso debate sobre su modelo de desarrollo social y económico, y sobre el tipo de Estado que necesita para enfrentar este momento histórico en el que se encuentra. Si bien en procesos contradictorios, los diversos gobiernos de la región han ido cambiando hacia propuestas que buscan una sustitución del consenso neoliberal y de relanzar ideas y propuestas que pongan la reactivación económica y el desarrollo de los pueblos en primer lugar, antes que el desarrollo económico desligado de la vida de los ciudadanos y ciudadanas.
- Existe una necesidad imperiosa de renegociar determinadas deudas contraídas por el país, para que los fondos ahorrados puedan utilizarse en la reactivación económica y el fomento del empleo,

sobre todo a partir de obras públicas y de infraestructuras sumamente necesarias para la comunicación interna. En este sentido, la renegociación de la llamada “deuda espuria” de Itaipú nos brindaría importantes recursos para encarar este y otros procesos.

- La llamada Ley de Adecuación Fiscal debería ser reformulada hacia un esquema verdaderamente redistributivo, antes que regresivo, como es ahora. Ya que termina finalmente cargando con el mayor peso tributario a los sectores de menores ingresos y los sectores acaudalados y poderosos, a través de sus efectivos lobbyings, han ido conquistando sistemáticamente mejoras y reducciones impositivas. Si se quiere contar con recursos genuinos para invertir en programas sociales y fomento del empleo, el Estado debe promover la justicia tributaria.
- Es necesaria una profunda revisión y desburocratización del MJT, que no cumple con ninguno de los componentes que hacen a su denominación –justicia y trabajo–, sobre todo en el ámbito de la protección del derecho laboral y la promoción del empleo. Este ministerio debe tener un rol más activo en cuanto al cumplimiento de las leyes laborales, y en la propuesta de una política nacional de empleo.
- El proceso de reforma agraria integral sigue siendo un tema pendiente que tiene directa relación con el empleo urbano en nuestro país. A pesar de la urbanización creciente de nuestra sociedad, a nivel económico seguimos siendo altamente dependientes del sector primario. Una política de reforma agraria nacional incidirá grandemente en la reducción de los procesos de flujo migratorio hacia la ciudad y una adecuada política de desarrollo rural podría crear empleos en el sector rural, y tener un efecto multiplicador sobre el empleo.