

# El discurso cínico: Política económica y derecho al empleo

Luis Ortíz Sandoval  
Escuela de Asunción de Teoría e Investigación Social

*En su conjunto podemos decir que la situación del empleo en Paraguay en el último año no ha presentado transformaciones reales que signifiquen un cambio estructural del mercado de trabajo.*

## MARCO LEGAL

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 activi-

dad 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 regula 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 N° 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 (art. 55 y 56), la comunicación del trabajo de adolescentes (art. 57), el horario y lugar de trabajo (art. 58 y 59), la no discriminación de adolescentes con necesidades especiales (art. 62) y las condiciones del trabajo doméstico (art. 63, 64, 65, 66 y 67).

A nivel internacional, Paraguay ratificó como Ley N° 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 Organización Internacional del Trabajo (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 Paraguay*

El periodo comprendido entre los años 2002 y 2003 presentó una agudización de la crisis del empleo, en contrapartida al discurso oficial que dio un diagnóstico “favorable”, pretendiendo dar la apariencia de eficacia a un gobierno que cumplió un año sin atender problemas cruciales. Este año 2004 no fue diferente.

Ante el dato de la disminución del desempleo en dicho periodo, que el gobierno lo construye como un hecho social para mérito de su

administración, existe otra lectura: la adaptación económica de los sectores sociales subalternos —en los límites de su infortunio— a la continuidad de una estructura de poder excluyente que desfavorece el empleo productivo y la seguridad social.

Este hecho pone en la escena pública un dilema que miles de paraguayos viven en circunstancias cada vez más penosas y que el Estado se ocupa de ocultar: la transfiguración de la crisis social en una supuesta reactivación económica mediante la traducción distorsionada de los datos formales.

### ***El contexto económico-social: ¿crisis del sistema o sistema crítico?***

Para entender el marco en el que se desenvuelve la estructura del empleo es necesario proponer una hipótesis del sistema económico que explica las condiciones en que se desenvuelve el trabajo y la fuerza de trabajo paraguaya. Dicha hipótesis parte de analizar dos aspectos fundamentales: en primer lugar, la estructura económica paraguaya y, en segundo lugar, el desempeño de la actividad económica.

En primer término, todavía está en circulación el alegato de que Paraguay es un país rural y que el futuro está en el campo. Si bien esta afirmación contiene una parte de verdad en el sentido de que la principal esfera productiva se halla en el sector agrario, es conocido por todos que en los últimos 10 años se ha ensanchado el sector terciario de la economía. En efecto, la ocupación en el sector primario, según fuentes de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec)<sup>1</sup>, disminuye de 34,3% en el 2002 al 32,5% en el 2003, mientras que el sector terciario aumenta de 50,8% en 2002 al 52,8% en 2003, manteniéndose intacto el sector secundario para ambos periodos con apenas el 14,7%.

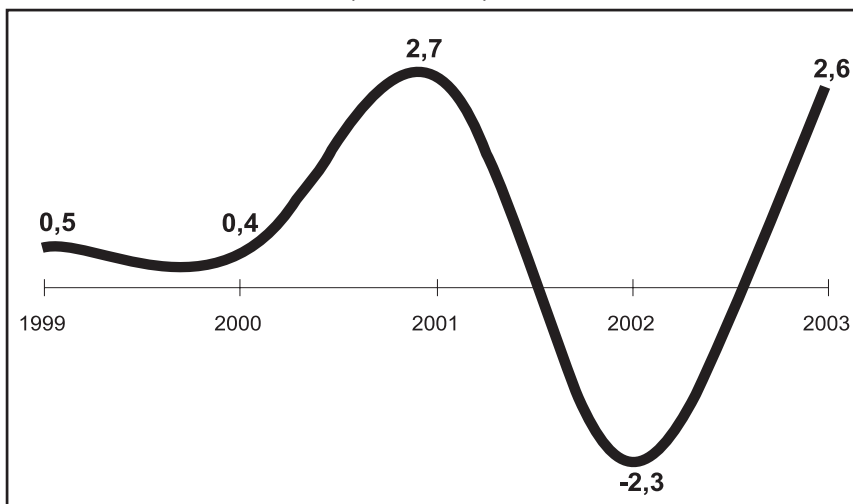
Este dato da cuenta de la incapacidad objetiva del sistema económico de absorber fuerza de trabajo, ya que el sector industrial, que ha sido históricamente el encargado de atender la oferta laboral en sociedades industriales, en Paraguay no solo es pequeño, sino está deprimido. Las limitantes tales como la baja inversión, así como la insuficiencia de la capacidad productiva del trabajo, hacen poco promisoría la expansión de dicho sector, mientras la población que se incorpora al mercado de trabajo cada año presiona por condiciones estables y seguras de empleo. Ante este dilema, la salida se expresa en la creciente informalidad, tanto de la población urbana que va engrosando la población económicamente activa como de los

<sup>1</sup> Encuesta Permanentes de Hogares 2002 y 2003.

grupos rurales que enfrentan el desarraigo y la migración a centros urbanos, en búsqueda de empleo no productivo para obtener ingresos insuficientes.

Por otra parte, el hecho referido está correlacionado con el desempeño de la actividad económica paraguaya en su conjunto, el cual en términos del crecimiento del producto Interno Bruto (PIB) entre el año 2002 y el año 2003 fue de apenas 2,6 puntos porcentuales, el que, por otra parte, considerando el periodo anterior (2001-2002), presentó una caída de -2,3 puntos. De allí que teniendo en cuenta el periodo comprendido entre el 2001 y el 2003, el crecimiento real fue casi inexistente.

*Paraguay. Evolución de la tasa de variación del PIB en porcentaje (2000-2003)*



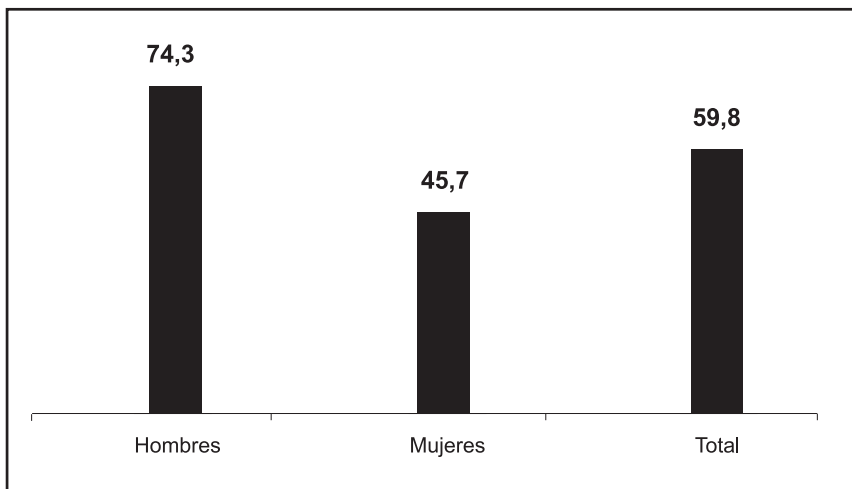
La estructura social paraguaya se mantiene en base a contradicciones tales como el monopolio de la tierra (latifundio), la ocupación irregular extranjera en la frontera y la pauperización minifundiaría campesina. Asimismo, las condiciones de trabajo en los medios urbanos se subordinan al predominante comercio de bienes de importación, la falsificación y el tráfico ilegal, así como un mercado de servicios de extremada asimetría. Este es el escenario que no ha cambiado en sus aspectos fundamentales en los años de transición democrática y pretende ser disfrazado por la retórica caudillista y tecnocrática. Para el discurso oficial, el aparente crecimiento del producto y la caída del desempleo –del que se hablará luego– dan cuenta de una supuesta reactivación económica en el primer año de gestión del actual gobierno.

Estas apariencias, sin embargo, no consideran las condiciones del trabajo en Paraguay. Para ello es necesario atender la distribución de la ocupación laboral y las características socioeconómicas de la fuerza de trabajo.

### ***La precariedad: el impacto de la crisis económica en la ocupación***

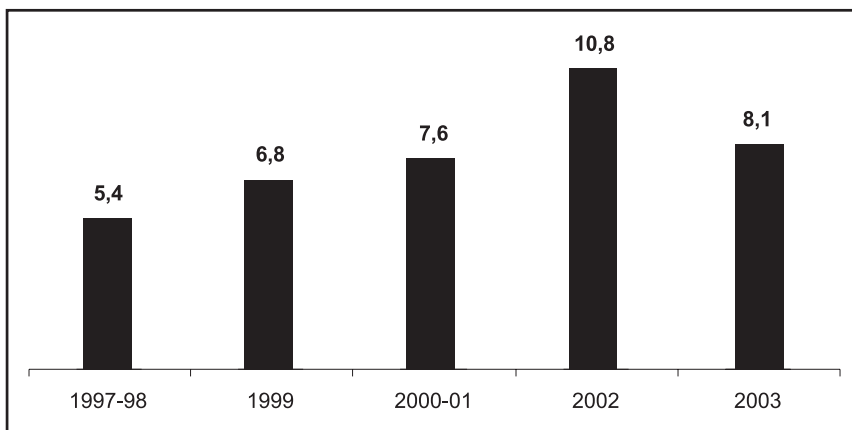
Según los datos proveídos por la Dgeec, la tasa de participación laboral de la población para el año 2003 es de 59,8%, o sea que seis de cada diez personas en edad de trabajar son activas. De este número, el 91,9%, es decir nueve de cada 10 personas están ocupadas, aunque entre ellas el 26,3% está subocupado, o sea que su salario no corresponde con sus expectativas de ingreso o trabaja menos horas semanales que sus aspiraciones.

*Paraguay. Nivel de participación en el mercado laboral (2003)*



La misma fuente señala que el desempleo abierto ha disminuido del 10,8% en 2002 al 8,1% en 2003, o sea 2,7 puntos porcentuales en dicho periodo. Sin embargo, la última cifra en comparación con el año 2001 refiere un aumento del desempleo en 0,5 puntos porcentuales.

*Paraguay. Evolución de la tasa de desempleo abierto (1998-2003)*



Hasta aquí la descripción muestra un cuadro que basta al discurso oficial para jactarse de su desidia. Pero la tasa de ocupación, que aparentemente es alta, presenta una composición crítica atendiendo las categorías ocupacionales y los niveles educativos de la mano de obra.

Llama la atención que las categorías de ocupación que han experimentado un crecimiento significativo en el periodo analizado (2002-2003) hayan sido fundamentalmente aquellas en las cuales se hallan insertas las modalidades precarias e informales de trabajo, a excepción del empleo público, que no solo permanece estable, sino que ha tenido un leve crecimiento asociado sin lugar a dudas al mecanismo clientelista del poder estatal.

Si bien se dio un incremento de los empleados privados del 9,5% en 2002 al 10,2% en 2003, el aumento del empleo entre los asalariados del sector privado en su conjunto se vio neutralizado por la simultánea disminución de obreros, quienes en 2003 sumaban 17,8%, a diferencia del 18,3% del 2002.

Pero el hecho relevante se da entre los trabajadores independientes (cuenta propia), quienes aumentaron del 38,3% en el año 2002 al 39,2% en el 2003, así como los empleados domésticos, que aumentaron del 6,9% al 7,8%, ambos provenientes hipotéticamente de trabajadores familiares no remunerados que en el 2002 totalizaban un porcentaje del 15,1% y que disminuyeron al 12,4% para el año 2003.

*Paraguay. Población ocupada,  
según categoría de ocupación (2002-2003)*

Categoría de ocupación	Año	
	2002	2003
TOTAL PAÍS		
Empleado público	6,6	7,1
Empleado privado	9,5	10,2
Obrero público	1,5	1,1
Obrero privado	18,3	17,8
Empleador o patrón	3,6	4,3
Cuenta propia	38,3	39,2
Familiar no remunerado	15,1	12,4
Empleado doméstico	6,9	7,8

*Fuente: DGEEC, EPH 2002 y EPH 2003.*

Estos datos revelan dos hechos cruciales. En primer lugar, ante la falta de oportunidades laborales en un mercado de trabajo formal – que supone fundamentalmente empleo productivo y valorización agregada de la producción primaria–, los sujetos sumergidos en condiciones precarias de vida e inseguridad socioeconómica construyen sus propios modos de supervivencia, generan sus fuentes precarias de ingresos. Vale decir: ante la ausencia de políticas de empleo, la población económicamente activa resuelve su problemática laboral y de ingresos por “cuenta propia”.

En segundo lugar, dado el ritmo de crecimiento económico y el sistema crítico en su conjunto, la familia se halla en condiciones más adversas para absorber el costo del desempleo, ya que la distribución alícuota de los ingresos familiares se estrecha por el incremento de la economía familiar de escala y la ausencia de situaciones estables, así como de seguro social.

### ***Las condiciones de atraso y la incidencia de pobreza***

Un indicador que muestra de manera coherente la estructura productiva atrasada es la composición de la población trabajadora ocupada en términos de su nivel educativo. En el 2003, la mayor proporción de ocupados a nivel del país comprendía a aquellos que tenían entre 4 a 6 años de estudio con el 37%, seguido por los de 10 a 12 años de estudio, con el 17,9%. Los grupos de trabajadores con estudios de entre 13 a 18 años totalizaban en total apenas el 12,7% de la población ocupada.



El tipo de trabajo que requiere baja calificación está mucho más extendido que aquellos que suponen altas capacidades y profesionalidad, lo que evidencia el bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en su conjunto y la funcionalidad de un sistema económico que no requiere inversiones significativas, dada su estructura conservadora.

*Paraguay. Población ocupada, según años de estudio (2003)*

TOTAL PAÍS	
Sin instrucción	3,1
1 a 3 años	13,6
4 a 6 años	37
7 a 9 años	16,2
10 a 12 años	17,9
13 a 15 años	6,5
16 a 18 años	5,7

*Fuente: DGEEC, EPH 2002 y EPH 2003.*

Las categorías de ocupación que suponen el trabajo informal y precario son las que afectan en mayor proporción la incidencia de la pobreza. Tomando en comparación todas las categorías, aquellas que tienen un mayor peso en la población pobre son los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados, presentando la categoría de empleados domésticos proporciones similares con los no pobres. El resto de las categorías tiene menos distribución porcentual en comparación con la población por encima de la línea de pobreza.

En efecto, la crisis del sistema económico en general y de las condiciones del trabajo en particular se manifiesta más críticamente en aquellos sectores que intentan resolver la supervivencia por sus propios medios, dado que el aumento del desempleo de los últimos años ha aumentado su esfuerzo por sobrevivir a pesar de las condiciones más adversas.

*Paraguay. Población según condición de ocupación por condición de pobreza (2003)*

Categoría de ocupación	Condición de pobreza		
	No pobre	Pobre	Total
TOTAL PAÍS			
Empleado público	9,3	1,3	6,2
Empleado privado	13,3	5,1	10,1
Obrero público	1,7	1,0	1,4
Obrero privado	20,7	16,9	19,2
Empleador o patrón	4,6	1,3	3,3
Cuenta propia	31,4	41,6	35,4
Familiar no remunerado	8,5	21,4	13,6
Empleado doméstico	8,0	7,8	7,9
NA/NR	2,5	3,4	2,9
TOTAL	100	100	100

*Fuente: DGEEC, EPH 2002 y EPH 2003.*

De este modo, ante el atraso socioeconómico, la continuidad estructural del sistema y la ausencia inequívoca del Estado en materia de política de empleo, el gobierno intenta administrar la crisis oponiendo solo un buen discurso. La transición democrática, en medio de tantas contradicciones sociales, no puede sino sostenerse con la vigencia de los mecanismos de violencia física y simbólica, de las estructuras conservadoras ancladas en el Estado burocrático y la correlativa eficacia ideológica del sistema social imperante, que se refuerza con la fragmentación de los sujetos y su resignación.

## CONCLUSIÓN

En su conjunto podemos decir que la situación del empleo en Paraguay en el último año no ha presentado transformaciones reales, que signifiquen un cambio estructural del mercado de trabajo. La sintomatología de la estructura laboral de Paraguay expresa que la crítica cuestión social no se ha revertido en todos estos años de transición democrática; más bien, la regularidad que ha presentado el mercado laboral ha sido la precarización creciente de las condiciones de empleo como expresión de un proceso de acumulación capitalista oligárquico, en que la industrialización se constituiría en una amenaza para una estructura social conservadora, y en particular para una clase dominante con poca propensión a asumir riesgos de inversión productiva competitiva.

Como era de esperarse, la actual administración gubernamental basa su carácter conservador en una retórica efusiva y con apenas una

alternativa fiscal –controvertida, por cierto– a la crisis económica de este país. De hecho, una administración del Estado que deje intacto el sistema económico, en particular el mercado de trabajo con una oferta laboral de baja productividad y el correlato de una estructura productiva deficiente y de escasa competitividad, seguirá alimentando la insulsa democracia que se construye sobre bases autoritarias y corruptas de hace más de medio siglo.

La población trabajadora se halla así en una encrucijada: o plantea un proyecto de transformación democrática real de la sociedad, forzando a la construcción colectiva de condiciones de bienestar y seguridad social o, por el contrario, sigue esperando que alguien decida sobre sus potencialidades y su devenir.

## **RECOMENDACIONES**

Nuevamente nos planteamos –como en años anteriores– las siguientes recomendaciones:

- proponer estrategias reales para el desarrollo del empleo en un marco de estabilidad política;
- generar políticas que apunten al crecimiento de los sectores primarios y secundarios, posibilitando el crecimiento económico del país y, a través de éste, la generación natural de fuentes de empleo;
- capacitación para el empleo y la producción;
- mayor atención jurídica y social a los sectores trabajadores, de modo a encontrar una instancia aceptable de un mercado laboral dinámico pero sin la desprotección de la fuerza de trabajo;
- impulsar políticas de manufactura a partir de productos agrícolas, de modo a generar empleo y dinamización del mercado nacional, así como cierto flujo de exportación con mayores ventajas comparativas en la balanza de pagos a partir de valor agregado generado en nuestras fronteras; y
- proteger a la industria nacional existente a través de gestiones que combatan el contrabando.