



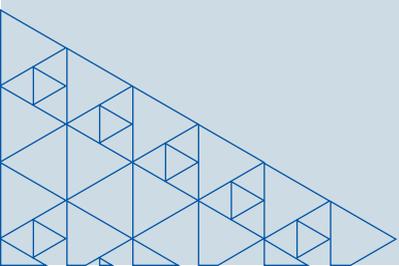
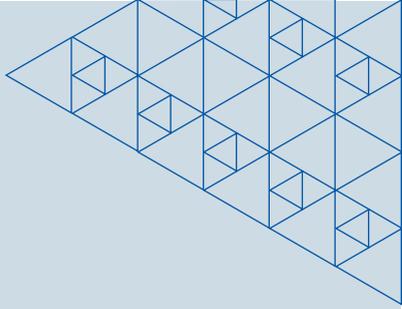
Organización
Internacional
del Trabajo

► **Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay:
Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y
empleadores**

Guillermo Montt
Gustavo Setrini
Lucas Arce

OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 21 - 2021





Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores

Guillermo Montt
Gustavo Setrini
Lucas Arce¹

Resumen

En Paraguay, 7 de cada 10 trabajadores son informales. Además de tener limitado el acceso a los derechos laborales, no tienen acceso a la seguridad social. Este estudio levanta, a partir de entrevistas cualitativas, las razones que esgrimen trabajadores y empleadores para mantenerse fuera de la cobertura de la seguridad social. Con un foco en los sectores de corte y confección, agroindustria y servicios, este estudio revela que entre las barreras se encuentran la baja productividad de las empresas y empleos, los bajos salarios y remuneraciones, la inestabilidad de la demanda y del empleo, los marcos regulatorios poco adaptados a las condiciones locales, la ausencia de un sentido subjetivo de derechos y obligaciones entre trabajadores, la alta penetración de una racionalidad individualista y de corto plazo, la información imprecisa sobre las prestaciones del seguro social y su consiguiente subvaloración, y la desconfianza hacia las instituciones. Entre los facilitadores, encontramos la fiscalización regular del cumplimiento de las normas laborales, los incentivos existentes para los trabajadores que reciben ingresos de nivel medio y la existencia de contratos y vínculos internacionales por parte de las empresas. Por último, entre los factores retroalimentadores, que son producto y a la vez generan condiciones para la informalidad, identificamos el desarrollo de estrategias informales de seguridad social y las dificultades de acceso a créditos y a nuevos mercados para las empresas.

Palabras clave: trabajo decente, economía informal, empleo informal, seguridad social, derechos de los trabajadores

Códigos JEL: J01, J33, J46, J48

1. Guillermo Montt, Ph.D., especialista en protección social, OIT Cono Sur; Gustavo Setrini, Ph.D., Laboratorio de Aceleración, PNUD Paraguay, y Lucas Arce, Msc, Investigador FLACSO Paraguay. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Mónica Recalde, Directora General de Seguridad Social del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay, Valentina Jorquera, Maureen Neckelmann, Verónica Heilborn y de Fabio Bertranou, Aram Cunego, Gerhard Reinecke y Juan Jacobo Velasco de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Los errores y omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

Barriers to labour formalization in Paraguay: A qualitative analysis of workers and employer's perceptions

Guillermo Montt
Gustavo Setrini
Lucas Arce ²

Abstract

In Paraguay, 7 out of 10 workers are informal. Lacking labour rights, they are not covered by social security. Drawing from qualitative interviews, this study brings out the reasons workers and employers give to explain why they are not covered by social security. With a focus on the textile, agroindustrial and service sectors, the study reveals the low productivity of enterprises and workers, the low salaries and earnings, the instability of demand and employment, regulatory frameworks not well adapted to local production conditions, the absence of a subjective sense of the right to social security and related obligations among workers, the high penetration of an individualistic and short-term mindset, imprecise information regarding social insurance and its consequent undervaluation, and mistrust to institutions among barriers to formalization. Facilitators to social insurance contributions include regular inspection, incentives for middle-income workers and firms engaged in contracts with international value chains. Lastly, factors that both produce and generate conditions for informality include informal social security strategies and difficult access to credit and markets for firms.

Key words: decent work, informal economy, informal employment, social security, workers' rights

JEL codes: J01, J33, J46, J48

2. Guillermo Montt, Ph.D., social protection specialist, ILO Southern Cone; Gustavo Setrini, Ph.D., Acceleration Lab UNDP Paraguay, and Lucas Arce, Msc, Researcher FLACSO Paraguay. The authors are grateful for the comments, suggestions and support offered by Mónica Recalde, General Director of Social Security in Paraguay's Ministry for Labour, Employment and Social Security, Valentina Jorquera, Maureen Neckelmann, Verónica Heilborn and by Fabio Bertranou, Aram Cunego, Gerhard Reinecke and Juan Jacobo Velasco from the ILO Office for the Southern Cone of Latin America. The responsibility for any errors or omissions lies solely with the authors.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021

Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Guillermo Montt; Gustavo Setrini; Lucas Arce. 2021. *Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores*. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N.º 21 (Santiago, OIT).

ISSN 2523-5001 (pdf web)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT la sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

Editor general Informes Técnicos OIT Cono Sur: Fabio Bertranou

Producción: Sonia Alvarez

Diseño y diagramación: Paulina Manzur M.

▶ Índice

▶	Siglas utilizadas	08
▶	Resumen ejecutivo	09
▶	Introducción	11
▶	1. La informalidad	13
	1.1. Evolución histórica del acceso a la seguridad social en Paraguay	15
	1.2. Formalización del empleo y barreras a la formalización	16
▶	2. Preguntas de investigación y diseño metodológico	19
	2.1. Preguntas de investigación	19
	2.2. Selección de sectores y subsectores productivos	19
	2.3. Identificación de casos de estudio	20
▶	3. Resultados	21
	3.1. Descripción general de los sectores y subsectores productivos	21
	3.2. Barreras a la formalización desde la perspectiva de los trabajadores	24

3.3. Barreras a la formalización desde la perspectiva de los empleadores	29
3.4. Capacidad de formalización en la unidad productiva	35
3.5. Dependencia encubierta y marco regulatorio	44
▶ 4. Conclusiones	45
4.1. Barreras para la formalización	46
4.2. Facilitadores para la formalización	49
4.3. Factores retroalimentadores	50
4.4. Consecuencias para las políticas públicas	51
▶ Bibliografía	53

► Siglas utilizadas

ANDE	Asociación Nacional de Electricidad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
IPS	Instituto de Previsión Social
IRP	Impuesto a la Renta Personal
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PREALC	Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe
PYME	Pequeña y mediana empresa
RUC	Registro Único del Contribuyente
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación

► Resumen ejecutivo

Paraguay es uno de los países con mayor incidencia del empleo informal en Latinoamérica. A pesar de la incorporación de trabajadores al sector formal en los últimos años, en 2019, el 69,6 por ciento de la población paraguaya ocupada trabajaba en la informalidad (Reinecke *et al.* 2020). La persistencia de una alta tasa de informalidad a lo largo de diversos sectores de la economía paraguaya, con todas las que la informalidad trae para los trabajadores y sus familias, hace que la formalización laboral sea una tarea de alta prioridad para las políticas públicas en Paraguay.

Este informe presenta los resultados de un estudio cualitativo de casos en los sectores de la agroindustria, de corte y confección y de servicios en diferentes departamentos paraguayos, orientado a identificar y analizar las barreras a la formalización del empleo en las pequeñas y medianas empresas (PYME) y los trabajadores por cuenta propia en Paraguay. El estudio profundiza en la comprensión de la informalidad en el país, complementando la caracterización cuantitativa realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Casalí *et al.* 2018) y que data de los años setenta (Souza y Tokman 1974). El estudio pone el foco en el acceso a la seguridad social contributiva como instrumento o aproximación a los demás derechos que se resguardan cuando la relación laboral es formal.

El estudio identifica una serie de barreras, facilitadores y factores retroalimentadores de la formalización del empleo en los tres sectores productivos analizados. Entre las barreras se encuentra la baja productividad de las empresas y empleos, que inhibe el aumento de productividad para las PYME, los bajos salarios y remuneraciones, la inestabilidad de la demanda y del empleo, los marcos regulatorios poco adaptados a las condiciones locales, la ausencia de un sentido subjetivo de derechos y obligaciones entre trabajadores y empleados, la alta penetración de una racionalidad individualista abstraída de las nociones de derechos, solidaridad y reciprocidad social, la información imprecisa sobre las prestaciones del seguro social y su consiguiente subvaloración, y la desconfianza hacia las instituciones. Entre los facilitadores, encontramos la fiscalización regular del cumplimiento de

las normas laborales, los incentivos existentes para los trabajadores que reciben ingresos de nivel medio y la existencia de contratos y vínculos internacionales por parte de las empresas. Por último, entre los factores retroalimentadores, que son producto y a la vez generan condiciones para la informalidad, identificamos el desarrollo de estrategias informales de seguridad social y las dificultades de acceso a créditos y a nuevos mercados para las empresas.

A partir de estos hallazgos se proponen una serie de políticas públicas, tales como promover la educación e información sobre el seguro social, aumentar la capacidad de fiscalización laboral, la mejora de ciertas prestaciones del seguro, el impulso de políticas de mejoramiento productivo y de acceso a créditos y mercados, la adaptación de normativas a las condiciones locales y el apoyo económico para la formalización.

▶ Introducción

Paraguay es uno de los países con mayor incidencia del empleo informal en Latinoamérica. A pesar de la incorporación de trabajadores al sector formal en los últimos años, en 2019 el 69,6 por ciento de la población paraguaya ocupada trabajaba en la informalidad (Reinecke *et al.* 2020). La persistencia de una alta tasa de informalidad a lo largo de diversos sectores de la economía, con todas las que la informalidad trae para los trabajadores y sus familias, hace que la formalización laboral sea una tarea prioritaria para el Estado.

Para los fines de este trabajo, el término «economía informal» refiere a todas las actividades que trabajadores y unidades económicas realizan y no están cubiertas totalmente o en parte por arreglos formales. A su vez, el término «sector económico» refiere a las unidades encargadas de la producción de bienes o servicios dentro de esa economía. A partir de las definiciones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, la informalidad abarca no solo a las empresas (sector informal) sino a las características del trabajo y de los trabajadores (economía informal) (OIT 2002). Entonces, siguiendo lineamientos de la OIT, el empleo informal es aquel empleo que no está sujeto a protección social y legal, y puede ocurrir en el sector formal o informal, o en los hogares.

La evidencia muestra que la informalidad tiene consecuencias nocivas tanto para los trabajadores como para las empresas. Los trabajadores en condiciones de informalidad sufren de la restricción de sus derechos laborales, lo que repercute negativamente en ellos y sus familias a través de la insuficiencia o inestabilidad de sus ingresos, de las dificultades de acceso a la defensa de derechos laborales, de acceso a servicios de salud y de falta de cobertura efectiva de jubilaciones y pensiones en caso de vejez, invalidez y muerte. A su vez, la informalidad también tiene costos para las empresas, que sufren baja capacidad de retención de su plantilla laboral, falta de acceso a crédito público y privado, de apoyo estatal para sus actividades y de acceso a mercados, entre otros (Casalí *et al.* 2018).

Este trabajo se alinea con los principios de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) de la OIT, adoptada en la 104.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Las Recomendaciones, como otras normas internacionales del trabajo, son instrumentos consensuados entre empleadores, trabajadores y gobiernos, por lo que tienen una importante validez y respaldo. La Recomendación núm. 204 da orientaciones a los Estados para «**a**) facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal, respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento; **b**) promover la creación, preservación y sustentabilidad de empresas y de empleos decentes en la economía formal, así como la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales, y **c**) prevenir la informalización de los empleos de la economía formal». Este instrumento es «la primera norma internacional del trabajo dirigida a ayudar a los trabajadores y a las unidades económicas informales a transitar hacia la economía formal a la vez que prevenir la informalización del empleo formal» (Casalí *et al.* 2018, 6).

Este documento analiza el estado de la transición de la economía informal a la formal en Paraguay desde una mirada cualitativa, identificando y analizando las barreras a la formalización del empleo en las PYMES y de trabajadores independientes. De esta manera, profundiza el conocimiento existente sobre la informalidad en Paraguay, complementando la caracterización cuantitativa (Casalí *et al.* 2018). Hace hincapié en el acceso a la seguridad social contributiva como instrumento o aproximación a los demás derechos que se resguardan cuando la relación laboral es formal.

El informe está dividido en cuatro capítulos. El primero describe la literatura sobre el sector económico informal, así como la referente al empleo informal y a las barreras para su formalización, y presenta una revisión histórica de las instituciones y protecciones laborales en el Paraguay. El segundo capítulo describe la metodología utilizada, que consiste en un estudio de casos cualitativo en los sectores de agroindustria, corte y confección y servicios en diferentes departamentos paraguayos. El tercero identifica y describe los principales resultados empíricos del estudio, mientras que el cuarto capítulo elabora una serie de conclusiones acerca de las barreras, facilitadores y factores retroalimentadores a la formalización identificadas, y señala consecuencias para las políticas públicas.

▶ 1. La informalidad

La literatura académica en general trata el tema de la informalidad y del proceso de formalización en una economía nacional o regional tomando como punto de partida al «sector informal», entendido como el cúmulo de actividades que se realizan fuera de la regulación del Estado, cuyos actores pueden ser personas o empresas. Así, por ejemplo, en los años setenta comenzó a distinguirse el sector informal del sector formal, promoviendo el debate sobre el rol que jugaba el empleo informal en la economía de los países de América Latina y el Caribe³.

A comienzos del siglo *xxi* la OIT amplió este concepto, identificándolo como un fenómeno que ocurre en toda la economía (OIT 2002). Bajo este marco, la Recomendación 204 de la OIT considera la expresión «economía informal», que refiere a «todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que –en la legislación o en la práctica– están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto», con la excepción de actividades ilícitas, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes. De esta manera, la definición de informalidad dejó de estar basada en las empresas –sector informal– para pasar a depender de características del trabajo y de los trabajadores –economía informal– (Casalí *et al.* 2018, 8).

La literatura ofrece al menos tres perspectivas respecto de los orígenes y determinantes de la informalidad. Por un lado, la perspectiva legalista hace hincapié en el tipo de incentivos que crean las regulaciones estatales. La perspectivas estructuralista y desarrollista, por su parte, focalizan los orígenes y persistencia de la informalidad en las condiciones del mercado y de las empresas, pero buscando diferentes respuestas de política pública (ver cuadro).

3. Ver, para el caso específico de Paraguay, Souza y Tokman (1974).

► Orígenes y determinantes de la informalidad

Perspectiva	Descripción
Legalista	Se focaliza en los estímulos regulatorios que llevan a la formalización de las actividades económicas. Bajo este enfoque, se plantea que el Estado introduce disposiciones legales que distorsionan las oportunidades para la formalización de muchas empresas.
Estructuralista	Enfatiza las dificultades y obstáculos derivados de los mercados, la tecnología o las deficiencias en los atributos de las empresas. Sostiene que solo unas pocas empresas informales podrían saltar de un sector al otro, debido a los obstáculos estructurales existentes.
Desarrollista	Se fija en los factores estructurales y de política que llevan a la informalidad, pero a diferencia de las corrientes anteriores, observa una gran variabilidad entre las empresas en el sector informal, que incluye tanto a empresas de subsistencia como a empresas con gran potencial de crecimiento. Esto tiene gran relevancia en el tipo de respuestas de política pública al problema de la informalidad, las que deben explorar soluciones basadas en las realidades que se encuentran en el contexto y en las capacidades y potencialidades de las empresas informales.

Fuente: Elaboración propia

El concepto de «empleo informal», por su parte, se define ampliamente como «empleo en la economía informal» (CIET 1993, 2003), lo que incluye tanto al empleo que ocurre en el sector informal como al empleo informal que ocurre en el sector formal. En el primer caso, la definición está basada en la inclusión de la empresa en la formalidad: si la empresa es informal, o no completamente incorporada al sistema formal, sus empleados son informales. En cambio, en el segundo caso se trata de la formalidad del empleo en sí, apuntando a la protección social y legal, y puede ocurrir también en el sector formal y en los hogares en el caso de trabajadores domésticos.

El Instituto Nacional de Estadística (INE), a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), estima la tasa de empleo informal en Paraguay teniendo en cuenta las recomendaciones de la OIT para su cálculo. Se considera empleo informal a: asalariados públicos y privados que no aportan al sistema de jubilación; cuentapropistas no incorporados al Registro Único del Contribuyente (RUC); empleadores que no poseen RUC; trabajadores domésticos que trabajan 12 horas semanales o más y no aportan al sistema de jubilación, y trabajadores familiares sin remuneración (Casalí *et al.* 2018, 9).

1.1. Evolución histórica del acceso a la seguridad social en Paraguay

Las garantías y derechos laborales en Paraguay han tenido una evolución marcada por avances y retrocesos. Los primeros desarrollos de la seguridad social contributiva responden a intereses corporativistas de grupos particulares, tal como el de los obreros ferroviarios. A partir de finales de los años treinta, comenzó a solidificarse la idea del Estado como regulador y promotor del desarrollo económico y social, lo cual lleva a la aparición de los derechos sociales y a la ampliación de la seguridad social a los trabajadores formales principalmente urbanos. Las leyes y decretos ejecutivos del Estado paraguayo recién tienen una sistematización en 1961, cuando la protección social de los trabajadores quedó enmarcada y sistematizada en el Código de Trabajo, que recopila, ordena y agrega nuevas disposiciones – como las referidas al despido justificado, entrenamiento laboral y estabilidad del empleo– (Arauz Aguilar 1995). En los años setenta, las políticas de liberalización llevaron a retrocesos en los avances a la cobertura. En las décadas de 1990 y 2000 se promueven reformas que sitúan el acceso a la protección social en el contexto de ciudadanía. Estos diferentes avances, en distintos momentos del siglo xx, han sido los precursores de los sistemas integrados de protección social de la actualidad.

El avance administrativo más importante en la conformación del empleo con cobertura de seguridad social ocurre en 1943, cuando a través del Decreto-Ley N.º 17.071, se crea el Instituto de Previsión Social (IPS) dentro del Ministerio de Salud Pública –renombrado como Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social–. A lo largo de los años, el IPS ha cambiado su formato para extender el beneficio a una mayor cantidad de trabajadores en diferentes industrias, respetando a las cajas autónomas que ofrecen prestaciones para gremios específicos (p. ej., Caja Fiscal, Caja Bancaria y Caja Ferroviaria). El IPS ha sido la piedra fundamental para la creación de seguros sociales para la gran mayoría de los trabajadores en Paraguay

(Candia 1995). De hecho, algunos trabajadores que tienen cobertura de pensiones a través de una caja autónoma reciben prestaciones de salud a través de IPS, como es el caso del magisterio (Casalí y Velásquez 2016).

Si bien los primeros seguros sociales de IPS han tenido serias limitaciones en términos de cobertura, por ejemplo no existían prestaciones para personas con discapacidad y familiares, en 1950 se dicta una ley modificatoria que corrige muchos de estos estreñimientos. Esa reforma modifica el régimen de prestaciones, es decir, los porcentajes de las contribuciones de patrones, trabajadores y Estado. Además, se dota de autarquía al IPS, volviéndose el encargado final para dirigir y administrar la cobertura social (Arauz Aguilar 1995; Candia 1995). Sin embargo, el IPS no ha integrado a trabajadores públicos, de ferrocarriles, ni independientes, los cuales se han organizado en asociaciones a través de las cuales contratan servicios médicos de grupos médicos o clínicas privadas (Candia 1995). Como resultado, y consistente con otros países de la región, se observa en Paraguay una fragmentación en la protección social contributiva para los asalariados (Montt, Schmidlin y Recalde 2021).

Actualmente, el Sistema Nacional de Seguridad Social del Paraguay se encuentra repartido entre ocho agencias: el IPS, la Caja Fiscal, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Miembros del Poder Legislativo, la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de ANDE y la Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la ITAIPU Binacional. Esta dispersión produce una alta fragmentación normativa. Dado que cada caja de jubilación o pensión posee sus propias reglas y procedimientos, existen grandes diferencias en cuanto a tasas de aporte, reglas para acceder a prestaciones, monto de los beneficios y metodología de cálculos entre ellas. Además, al no existir una entidad gubernamental supervisora, no hay un ente que centralice las labores de control y regulación (Casalí y Velásquez 2016; OCDE, BID y Banco Mundial 2014).

1.2. Formalización del empleo y barreras a la formalización

La formalización del empleo implica, por un lado, buscar formas en que las empresas formalicen su actividad –registro e inscripción de empresas, pago de tasas–, como primer paso para la formalización de sus trabajadores –que implica el registro de sus empleados y la contribución de las empresas a sus aportes de

seguridad social-. Por el otro lado, implica atraer a aquellos trabajadores que están en la informalidad –independientemente de si se encuentran trabajando en empresas del sector formal o informal– hacia el empleo formal, entendido como el empleo que posee protección legal y seguridad social. La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (núm 204) expresa la necesidad de abordar «la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, mediante enfoques específicos» (OIT 2015, 4).

Las barreras a la formalización del empleo, por su parte, no han sido investigadas a fondo empíricamente. La literatura menciona barreras de carácter legal o regulatorio, de carácter estructural –ya sea relacionada a la estructura o dinámicas del mercado donde se encuentra la empresa, además de su propia competitividad–, o de desconfianza de empresas y trabajadores en el sector público. En su mayoría, estas barreras son identificadas como derivaciones de estudios que se enfocan en la formalización del «sector informal» en términos económicos, y que no exploran los matices de la formalidad del empleo.

En general, se puede asociar las barreras más estudiadas a las mismas perspectivas identificadas en la literatura sobre el sector informal, es decir, la legalista, estructuralista y desarrollista. En el primer grupo, se identifican las regulaciones caras, legislación laboral inadecuada (Beccaria, Maurizio y Vázquez 2015; Maurizio 2015), problemas con la burocracia estatal (van Elk y de Kok 2014) y los altos costos que la formalización implica para empresas y trabajadores (de Mel, Mckenzie y Woodruff 2013; Soto 1989).

Desde la perspectiva estructuralista, se identifica la falta de productividad de las empresas como una posible barrera para su formalización, que a su vez lleva a sus trabajadores a no ser parte del sistema formal. Banerjee y Duflo (2011), a pesar de no haber incursionado directamente en la dimensión del empleo informal, entienden esto como la «trampa de la pobreza», consistente en la brecha de capital de inversión que tienen que asumir los emprendedores del sector informal para transitar al sector formal. En esta línea, otra serie de estudios centra su análisis en barreras relacionadas con las dinámicas de mercado y las presiones competitivas, que dejan a los trabajadores a merced de empresas que no son lo suficientemente competitivas y que reducen sus costos vía trabajo temporal, esporádico o sin cobertura de seguridad social, o bien a través de condiciones insalubres o inseguras en el lugar de trabajo (van Elk y de Kok 2014; Marjit y Kar 2011; Pisani y Ovando 2019).

Vinculados a la perspectiva desarrollista, varios estudios analizan y evalúan el efecto de las políticas de apoyo a las PYMES en la mejora de las condiciones laborales y, en algunos casos, en la formalidad del empleo. Por ejemplo, Andrade, Bruhn y Mckenzie (2013) explican la importancia de los programas de créditos estatales y rebajas de impuestos, así como la mejora del control en ciertas agencias recaudatorias, en la formalización de las PYMES brasileñas durante el gobierno de Lula da Silva. Estos estudios encuentran señales contradictorias respecto al efecto en la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores. Por un lado, se muestran mejoras en los niveles de desigualdad (Andrade, Bruhn y Mckenzie 2013; Beccaria, Maurizio y Vázquez 2015), pero por otro se observa cómo la flexibilización de las normas ha derivado en la precarización de muchos trabajadores en Argentina (Maurizio 2015). Algunos autores también mencionan la falta de educación de los trabajadores como una posible barrera (Haanwinckel y Soares 2017). Sin embargo, los trabajos empíricos muestran resultados contradictorios: mientras que en algunos casos más años de educación se consideran un incentivo para seguir en el sector informal (Vivatsurakit y Vechbanyongratana 2020), en otros casos se considera un desincentivo (Kolm y Larsen 2016; Park y Qu 2013) .

Por último, otra posible barrera es la falta de confianza en el sector público, que puede disuadir a las empresas de operar en la economía formal como forma de evitar llamar la atención de los funcionarios fiscales (van Elk y de Kok 2014). Esto está relacionado con entornos culturales donde el límite de formalidad e informalidad es difuso o donde el conjunto de reglas difuminan las diferencias (Chen 2007; Dibben, Wood y Williams 2014).

► 2. Preguntas de investigación y diseño metodológico

2.1. Preguntas de investigación

Atendiendo al contexto paraguayo, el conocimiento estadístico que se tiene hasta el momento sobre la informalidad y los vacíos existentes en las razones por las cuales empresas y trabajadores se mantienen en la informalidad, este estudio se orientó por las siguientes preguntas: ¿qué factores ayudan a entender la alta tasa de informalidad entre los trabajadores independientes y los trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)? ¿Cuáles son las barreras principales a la formalización? ¿Qué políticas o programas pueden apoyar los esfuerzos para la formalización?

Este estudio se basa en la estrategia empírica de estudio de casos cualitativos, que ha permitido identificar las barreras a la formalización expresadas por los mismos empleadores y trabajadores. Se seleccionaron para ello sectores con una alta tasa de informalidad en el empleo y, dentro de cada uno, actividades con un alto potencial para la generación de empleo formal en el futuro. El trabajo de investigación se llevó a cabo en cuatro etapas: la selección de sectores, la identificación de casos de estudio, el trabajo de campo y recolección de datos, y el procesamiento y análisis de la información.

2.2. Selección de sectores y subsectores productivos

Además de tomar en cuenta la concentración de puestos informales, se buscó identificar las actividades con alto potencial para la generación de empleo formal. Primero, utilizando datos oficiales, se identificaron las actividades con alto crecimiento del Producto Interno Bruto, de exportaciones y de empleo. Segundo, en diálogo con funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y la OIT, el equipo de investigación identificó las actividades con alto potencial para mejoramiento productivo, en términos de inversión en capital humano, desarrollo de nuevos sistemas de trabajo y la adopción de nuevas tecnologías. Como resultado, se seleccionaron los subsectores de «corte y confección» y «agroindustrias» como casos de estudio del sector industrial, y los

servicios ligados a la «construcción», a la «investigación y consultoría» y a las «plataformas digitales» como casos de estudios del sector de servicios.

Dado el alto nivel de centralización administrativa existente en Paraguay, tanto el marco regulatorio como los factores de economía política y la capacidad administrativa e institucional del Estado varían con respecto al sector elegido. En cada una de las actividades económicas se seleccionaron unidades productivas de pequeño o mediano tamaño –con la excepción de algunas maquilas que tenían más de 50 empleados–, unidades insertadas en distintos mercados –local y regional– y que producían distintos tipos de productos, para observar la heterogeneidad en cuanto al uso de tecnología, las relaciones laborales y el grado de formalidad.

2.3. Identificación de casos de estudio

Se identificaron las unidades de pequeñas agroindustrias a partir de contactos provistos por diversas instituciones públicas –oficinas regionales del Ministerio de Industria y Comercio y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, gobernaciones y municipalidades– e información *online*. Para la identificación de las unidades de corte y confección, el equipo dispuso de registros administrativos provistos por el MTESS y la colaboración de investigadores de la Universidad Nacional de Pilar. También la Dirección General de Seguridad Social, dependiente del MTESS, facilitó el trato y el acceso a las entrevistas. Además, se contactó a otros entrevistados a través de gerentes de empresas y estudiantes universitarios investigando el sector. Para los casos de servicios, el equipo llegó a los entrevistados mediante contactos personales de los investigadores. El equipo también dispuso de base de datos utilizadas en investigaciones académicas.

El trabajo de campo fue llevado a cabo en dos etapas por dos de los investigadores principales, acompañados por un asistente de investigación. Se realizaron 39 entrevistas en diferentes regiones del país. En la agroindustria, se entrevistó a 12 empleadores, empleados, y cuentapropistas de diferentes emprendimientos productores de balanceado, lácteos, harina de maíz y maní procesado, en Alto Paraná y Caaguazú. En el sector de corte y confección, se realizaron 16 entrevistas a empleadores, empleados, y cuentapropistas de maquilas y talleres en los departamentos Central, Misiones y Ñeembucú. En el sector de servicios, se realizaron 11 entrevistas a empleadores, empleados y cuentapropistas de la construcción, investigación y consultoría, y de la nueva «economía de plataformas digitales», localizados en Asunción y Central.

▶ 3. Resultados

Esta sección describe los hallazgos de la investigación ⁴, comenzando por una descripción general de los sectores productivos considerados, y prosiguiendo luego con el análisis de las barreras desde el punto de vista de trabajadores y empleadores, y de lo que hemos llamado la «capacidad de formalización de la unidad productiva», que incluye aquellos elementos estructurales asociados a las características de los sectores productivos estudiados.

3.1. Descripción general de los sectores y subsectores productivos

Los sectores y subsectores productivos estudiados presentan diversos niveles de formalización y de involucramiento con trabajadores familiares, lo que conlleva a diferentes realidades en términos de obstáculos específicos para la formalización.

En el sector de **confecciones**, encontramos que casi todos los entrevistados (5 de 6) trabajaban en empresas formales, como las maquilas, o en talleres de subcontratistas o independientes. Las empresas formales son grandes empresas, en muchos casos maquilas subsidiarias de empresas extranjeras que venden un producto intermedio: un gerente de maquila comentó que producen «telas (que) van para Brasil para (terminarse) ahí...» (013AP). La mayoría de los emprendimientos informales y cuasiformales son talleres familiares (022ÑE) o que tienen como trabajadores a «gente que conocemos nomás así, más familiares y vecinos» (021ÑE). En otros casos, se trata de emprendimientos un poco más grandes que incluso pueden subcontratar ocasionalmente: «Nueve estamos acá... Y hay personas que trabajan en sus casas, que les llevo trabajo dependiendo de mi urgencia» (018ÑE).

4. Para diferenciar a las personas entrevistadas, y a la vez preservar su anonimato, se utilizan códigos únicos para cada persona.

En el sector de la **agroindustria**, la gran mayoría de los entrevistados trabaja en unidades económicas familiares, que en algunos casos incluyen vecinos en determinado paso de la producción, por ejemplo, en la cosecha: «Algunos tienen 6 a 8 personal, mantienen 8 o algunos 10, depende de la cantidad de su producción, algunos son familiares...» (002AP). Otro entrevistado comentó que: «...vas brindando ayuda también a la gente de la comunidad» a partir de su contratación cuando no alcanza con la mano de obra familiar (008CA). Otros tienen la producción agropecuaria en fincas familiares, pero se asocian para la industrialización o comercialización de sus productos (006AP). Por ejemplo, un productor familiar de harina de maíz y almidón de mandioca comentó que cuando no llegan a la suficiente cantidad de harina pedida por un cliente, complementan con harina de otra finca. La asociación de productores funciona como un paraguas que permite al productor acceder a un interlocutor válido para autoridades y empresas. Un líder asociativo comentó que lo ayuda en la gestión «una comisión completa acá que está siempre conmigo...» (006AP). Además, existen casos donde la empresa agroindustrial está registrada como sociedad anónima, pero sus empleados son informales (009CA). Algunas de estas empresas pueden llegar a tener un tamaño considerable; un dueño de una pequeña fábrica de lácteos comentó que en su mejor momento llegó a tener a cargo 38 personas: «Prácticamente era un negocio familiar porque el capital era familiar; los trabajadores eran extraños, vecinos y de otros lugares, ya sea gente que trabajaban conmigo en el tambo en el cuidado de los animales, en el ordeño, en la planta, vendedores, envasadores, proveedores de leña, todas esas cosas» (007CA).

Los emprendimientos de **servicios**, por su parte, se llevan adelante individualmente o en redes de profesionales independientes. Algunos emprendimientos cuentan con algunas personas administrativas con seguridad social, pero no es frecuente. El gran rasgo del sector es el cuentapropismo, la subcontratación y la estructura de red de profesionales. La subcontratación de servicios por parte de los independientes es una manera común de manejarse en el sector. Un cuentapropista de la construcción comentó: «...nosotros dependemos de otra gente para hacer este trabajo, como sea: plomero, electricista, pintor, albañiles, maestro de obras» (024AS).

En las redes de especialistas, los trabajadores se asocian por un proyecto con un plazo determinado, donde cada especialista toma una parte del proyecto y lo ejecuta a partir de sus propios conocimientos, mientras que las herramientas y los insumos pueden pertenecerle o no. Esto conlleva dificultades para saber cuándo se puede cumplir: «...para que a nosotros nos salga bien nuestro trabajo

tenemos que tener también gente que trabaje bien, que cumpla... (eso es) muy difícil de conseguir» (024AS). Muchos de estos especialistas trabajan solos o con uno o dos ayudantes, que a su vez aprenden de la tarea hasta saber el oficio. Todos estos especialistas pueden emitir factura legal o no, y usualmente aquellos que tienen mayor control de la obra –por ejemplo, en la construcción un ingeniero o un maestro mayor de obra– son los que reúnen a los demás para la ejecución de un proyecto.

Esto también ocurre en el caso de las consultoras de investigación y los *think tanks*: usualmente una o dos personas lideran del proyecto, e invitan a otros profesionales a participar del mismo según su tipo de competencia. A pesar de que la mayor parte de la consultoría es a título personal, los profesionales más exitosos establecen PYMES con el pasar del tiempo: «...al principio era hacer todo y de todo. Hasta que se pudo contratar una asistente, una secretaria y... también, lo que se hizo fue pensar en una estrategia de sobrevivencia, porque al no tener suficiente capital no se puede mantener empleados fijos, entonces, tiene que ser por proyecto. Al principio, eso fue lo que más costó, mantener durante el proyecto a algunas personas, a quienes se les capacita y se les da ciertas técnicas de trabajo. Y lo lamentable es que al terminar el proyecto deban irse. Entonces, con eso uno tenía que lidiar al principio. Después de tres años... se pudo enganchar proyectos uno tras otro y mantener a las mismas personas...» (025AS).

Si bien trabajan individualmente, los trabajos de la economía de plataformas tienen características diferentes en términos de colaboración y dependencia del trabajador: una compañía de tecnología que intermedia entre el cliente final y el trabajador –y en el caso de los servicios de reparto, también con el negocio proveedor del producto–, obteniendo porcentajes de cada transacción física realizada. El trabajador depende de la compañía digital para conseguir el cliente, siendo dicha compañía la que fija el precio de la transacción, en qué zona geográfica el trabajador va a realizar su actividad y el porcentaje de ganancia que corresponde al trabajador por el servicio prestado. Dependiendo de su modelo de negocio, la compañía también puede obligar al trabajador a cumplir con ciertas normas de conducta para ser parte de la comunidad, así como incluso su vestimenta y herramienta de trabajo –por ejemplo, tipo de auto, moto o bicicleta–. Mientras algunos de estos trabajadores son de tiempo completo, para otros es una actividad secundaria o de tiempo parcial, que se utiliza para complementar el ingreso. Un chofer que trabaja a través de una plataforma comenta: «Y la verdad que a mí me liquidaron de mi trabajo, entonces iba a trabajar tipo como jornalero nomás, y me gustó. Entonces, yo salí, me pagaron mi antigüedad y retiré este (vehículo)... Pero

estoy viendo otra vez por otro lado, para trabajar medio tiempo con un sueldo fijo. Y después meterle de tarde y noche en (compañía), que son las horas que hay más» (030AS). Otro entrevistado comenta: «Yo la cuota de mi auto siempre pagué al cobrar mi sueldo, lo de (empresa) ya era para el día a día y para comprar algunas cosas que necesito, o no sé... Ahorré para viajar. O sea, compraba cosas que necesitaba, tipo un microondas, ropa; porque yo no tenía nada de ropa luego, estaba re deprimido porque no tenía un peso y no quería ni salir, no quería verle a nadie. O sea, en realidad gracias a (empresa) yo superé muchísimo así la depresión. Porque primero luego me mantenía ocupado, y segundo, ganaba plata» (032AS). Algunos asumen su participación en este tipo de trabajos como temporal: «Y yo creo que va a ser temporal, pero al menos, claro, si toleras mucho tiempo y estás trabajando mucho tiempo, sí conseguís un buen ingreso, al menos para cubrir tanto pago de alquiler o una cosa así, al menos sí. Pero para proyectarse y tener un buen salario grande, no» (033AS).

3.2. Barreras a la formalización desde la perspectiva de los trabajadores

Los factores que desde el punto de vista de los trabajadores obstaculizan la formalización varían según sector productivo. Mientras que en el sector de confecciones los trabajadores están más motivados por el pago inmediato que por recibir un seguro –por lo cual la formalización no representa un gran componente de su decisión de tomar o mantenerse en un trabajo–, en el sector de la agroindustria la mayoría de los empleados y cuentapropistas de emprendimientos familiares entrevistados han manifestado su interés de tener seguro. En el sector servicios, por su parte, se observa una gran variabilidad que depende principalmente del subsector.

En todos los casos, sin embargo, el **nivel de remuneraciones** es un factor explicativo fundamental. En el caso del sector de confecciones, las bajas remuneraciones generales producen la idea de que un descuento podría afectar la economía diaria de los empleados: «Muy poco se paga en este rubro; es ínfimo, pero como que no hay otra cosa que hacer...» (021ÑE). El bajo pago tiene como consecuencia que la seguridad social sea relegada en el interés del empleado: «Trabajé en un taller externo de ahí, y yo nunca cobré aguinaldo ni vacaciones ni nada, los seis años que trabajé yo no cobré nada» (018ÑE). Un empleador subcontratista de una gran empresa de confecciones muestra cómo el monto del pago mensual es el verdadero motor para mantener a sus empleados, los cuales

no están formalizados: «Y para que se queden, era el tema del pago, cumplís con ellos y les ofreces más de lo que los otros les ofrecen... Son disciplinados, podemos confiar en ellos, y ellos en nosotros también al cumplir con ellos. En fecha, tienen sus premios si llegamos a tiempo, extra otra vez, una pequeña propina digamos, todo en efectivo» (018ÑE).

En la agroindustria, este argumento también aparece entre los trabajadores de menores recursos, que tienen una menor propensión a la formalización que el promedio, ya que por un lado perciben al **seguro como un gasto**. Entre los trabajadores informales independientes de bajos ingresos, un obstáculo para contar con el seguro social es la **falta de capacidad para pagar el aporte**, lo que ven como un objetivo difícil de alcanzar. Algunos asumen el riesgo que implica, como por ejemplo, una quesera de Alto Paraná, quien comentó que no tiene IPS, y que no le gustaría tener. Ella justifica diciendo: «Nosotros parecemos que no nos vamos a enfermar» (005AP). Al contrario, otros lo ven como una **aspiración inalcanzable** a la cual no saben cómo acceder. El presidente de una asociación de productores afirmó: «¡A quién no (le gustaría tener seguro social)!» y aunque no le importaría pagar por el seguro, no sabe cuánto podría pagar por éste (006AP). Un empleado informal de una PYME agroindustrial muestra interés en tener un seguro social, al cual su **empleador no le da acceso** (010CA).

En el sector servicios, los trabajadores de ingresos medios son quienes perciben en mayor proporción los beneficios de la formalización, lo que no ocurre entre trabajadores de ingresos bajos y de ingresos altos. En este sector, los trabajadores de bajos ingresos tienden a **no estar suficientemente informados o a no reconocer los beneficios de obtener seguridad social**. Un empleador contó que quiso registrar en IPS a su niñera, pero que esta tardó meses en decidirse: «(Le dije) 'Vos vas a tener IPS y tu mamá va a tener IPS gracias a vos', y ahí medio le activó un poco más. Y después de... dos meses... me pasó su cédula y su dirección» (028AS). Otro empleado de una maquila expresó que «...la verdad que en estos tres años nunca usé mi IPS, desde que estoy acá» (016AP). Algunos entrevistados directamente **no saben cómo acceder a la seguridad social**: «...nunca nadie habló; nunca ni nos planteó a nadie. Ni se sabe, nosotros ni sabemos si eso se puede. Pero así es...» (020MI). Un entrevistado del rubro de construcciones comentó que los albañiles que trabajan con él: «...ni siquiera se ponen a pensar (en tener seguro social)... es tanta la necesidad que tiene un obrero de cubrir su día a día... Trabajan, trabajan... fin de semana le dejan a su esposa la plata, y después ellos se van y tienen escape, vamos a decir, de esa realidad» (023AS). La presión puede ser tanta que incluso un trabajador prefirió retirarse del IPS para poder cobrar un subsidio:

«Don V., pobre... yo le metí a IPS, él me obligó a sacarle otra vez. Porque me dijo que por mi culpa dejó de percibir la cosa esa de los adultos mayores, los 300 000 ()... Él prefería lo otro...» (025AS).

Como característica particular del sector servicios se destaca que también los trabajadores de altos ingresos muestran una menor propensión a la formalización, en general en base a una **racionalidad de costo beneficio que no considera completamente las ventajas del empleo formal**: «Yo me acostumbre a verlo así, cuánto tiempo invierto para ganar algo. Obviamente uno por ahí querés tener trabajo fijo sueldo fijo, pero ya tuve prácticamente tres años en ese trabajo y no gané (absolutamente nada)» (035ÑE). Los trabajadores de altos ingresos muchas veces comparan al **IPS con un impuesto más**: «Entré en Renta Personal, también pagaba mi IVA⁵ y (el gerente)... me dijo si quería que me inscriba en el IPS y yo preferí continuar así, hasta hoy día... no tengo el IPS. Y en realidad, no me gustaría tener» (027AS). Por otro lado, **se valoran algunos aspectos de la informalidad, como la flexibilidad horaria y el mejor salario líquido**, como señala un técnico de telefonía subcontratado, que prefiere lidiar con los riesgos de no poseer seguro social a estar formalizado. «... (los empleados formales) tienen sus ventajas, o sea, tienen IPS y demás, pero ganan la mitad de lo que yo gano prácticamente...» (035ÑE).

La **baja valoración del IPS** se relaciona con la idea de que más que un instrumento de seguridad social, **se trata simplemente de un seguro de salud**, lo que se observa en la agroindustria y se repite en el sector de servicios. En este caso, incluso los trabajadores formales asumen al IPS como un servicio de reaseguro en caso de algún inconveniente de salud grave: «Como dice la mayoría, que, si te enfermas de una enfermedad grave y tenés que estar en terapia intensiva, el único que te puede salvar es IPS» (024AS). Esta interpretación es un componente importante en la ecuación de costo-beneficio que hace que muchos empleados del sector servicios prefieran no formalizarse: «...la gente piensa qué le puede pasar, gripe, ir a consultar, todo eso te cubre el seguro médico privado. Entonces te dicen ¿Para qué quiero IPS si para esto voy a necesitar seguro privado nomás luego? , o, entre trabajadores de menores ingresos, Puedo ir a un hospital público » (028AS). Otro entrevistado del sector mencionó: «No, no sería un problema de costos, sino más bien del servicio que ofrece, que es un poco bajo o no sé cómo te puedo explicar, más bien por el servicio sería» (027AS). A pesar de los beneficios, la tardanza en cobrar el pago de manutención por enfermedad es un obstáculo

5. Impuesto al Valor Agregado

para el interés en el seguro social de algunas personas: «Y quizás una falencia de IPS es eso, que tardan mucho en pagar esos beneficios, de no trabajar. Pero por suerte esta persona tenía IPS, y le fue bien, porque o sino no iba a poder pagar su tratamiento. Tuvo un accidente de moto, se rompió creo que la pierna, no sé. Lo que sí que no iba a poder sobrevivir si es que no hubiera tenido IPS» (025AS). Otro entrevistado menciona dos causas que hacen que su interés no sea alto: «Bueno, las desventajas son el mucho tiempo que hay que esperar para que te atiendan, porque tenés que llamar al **call center** y después de meses te dan la cita; esa es una desventaja. La segunda desventaja es que tiene muy poca capacidad para camas de terapia intensiva, o terapia intermedia, entonces sí o sí tenés que recurrir otra vez a un privado. Y eso es lo que se me viene en mente, de mi experiencia que tuve con mi mamá en el IPS» (027AS).

Un aspecto relevante es la justificación de la propia situación que se observa, por ejemplo, entre los empleados del sector confecciones, donde aquellos con puestos en empresas formales e independientes otorgaron mayor importancia a la seguridad social. Un empleado de maquila contestó que le parece **muy importante para tener jubilación** (016AP), mientras otro afirma que «conviene» tener un seguro social para urgencias médicas (015AP). Algunos entrevistados cuentapropistas del sector mencionaron la importancia del seguro social en caso de tener hijos: «Sí, está, la idea es continuar pagando ese seguro porque si tenemos dos criaturas, después con el tiempo la jubilación te sirve» (022ÑE). Otro entrevistado explica que contar con un seguro social «...sería magnífico para nosotros... si por ahí tu hijo y eso se enferman o qué... pero no tenemos...» (020MI). En el sector servicios se observa también un componente normativo en la propensión de formalización. Un trabajador independiente comentó: «...es una buena opción... que cada conductor tenga su propio seguro. Porque es importante» (031AS). Para otros, el **acceso al IPS debería ser un derecho del trabajador**: «Yo creo que todos tenemos que tener IPS [...] independientemente a nuestro rol...» (024AS). No obstante, en algunos casos los empleados formales del sector confecciones no tienen relación con la seguridad social ni han utilizado el servicio. Por ejemplo, un empleado joven de una maquila de Ciudad del Este afirmó que él y sus compañeros tienen IPS «pero no lo usamos nomás» (015AP).

Entre los **mecanismos alternativos a la seguridad social encontramos el ahorro individual**, la realización de eventos comunitarios para recaudar fondos, el apoyo familiar y la utilización de medicina no tradicional. El ahorro es una estrategia individual utilizada por los independientes, especialmente en el sector confecciones y servicios. Un entrevistado del sector confecciones explicó que «...

es lo ideal tener un ahorro» (O20MI), aunque dado que su capacidad de ahorro es limitada no pueden depender de ellos por mucho tiempo: «(por el) coronavirus, nosotros cerramos dos meses. Y nosotros teníamos un poquito de nuestros ahorros, y de ese vivimos» (O20MI). Estos trabajadores dependen de su trabajo y reputación: «Hay que hacer bien el trabajo... Porque si hacen mal una vez, después ya no va a venir más» (O19MI). En el sector servicios, por su parte, el ahorro es usado como mecanismo alternativo al pago del seguro entre los trabajadores de altos ingresos. Como consideran que los servicios públicos y privados de salud son deficientes, estos trabajadores prefieren directamente ahorrar el dinero del seguro y pagar cuando necesitan un tratamiento: «Pagué durante un año y nunca utilicé... entonces preferí salir de ese plan y seguir así nomás. Hasta hoy en día no tengo IPS ni plan médico privado» (O27AS). Aunque la jubilación no parece estar entre las prioridades del cálculo de costo del seguro social, los entrevistados que la mencionaron prefieren el ahorro individual que «está por cualquier cosa, para más adelante» (O27AS).

La realización de **eventos para recaudar fondos**, como rifas, «polladas», sorteos y fondos comunes, se observó tanto en el sector confección como en la agroindustria como una estrategia informal de enfrentar momentos de crisis, con una **alta valoración de tipo comunitaria y solidaria**. Un trabajador subcontratado para una empresa de confecciones menciona que sus compañeros «hacían rifas, juntaban plata todo con el afán de ayudarme» (O35ÑE) cuando él estaba con deudas. Especialmente relevante es lo que en este plano se observa en los emprendimientos agroindustriales de pequeña escala en zonas rurales del Paraguay, donde el sentido de comunidad todavía permanece muy presente: «No por el valor económico sino por el valor sentimental, yo tenía esperanza que eso podía progresar, que pudiera generar ingreso, no solamente a mí y mi familia, sino, a toda la comunidad puesto que es una zona productora de leche, yo veo como mis vecinos trabajan, se sacrifican hace 25 años sin poder mejorar su situación económica...» (O07CA). En el caso de los trabajadores con menos recursos de la agroindustria, un entrevistado contó que realizan sorteos para costear problemas de salud todas las semanas, la que toma forma de pollada o rifa. El dinero recaudado se destina a pagar medicamentos u operaciones de la persona afectada y es vista como «gestos solidarios» de la comunidad (O04AP). No obstante, la ayuda tiene limitaciones: «Cada uno tiene que resolver de forma personal (si precisa más dinero)» (O01AP). Los fondos comunes, por su parte, consisten en «hacer un fondo común (donde) cada socio colabora con 10 000 guaraníes» (O04AP) como una forma de cooperar monetariamente entre ellos cuando ocurre un percance de salud. Estas estrategias se basan en la red de

contactos de los entrevistados –familiares, amigos, vecinos–, un lazo que podría estar rompiéndose para la próxima generación con la migración del campo hacia las ciudades. En el sector agroindustrial, otra estrategia utilizada es el **soporte familiar** a las personas mayores para paliar la falta de jubilación. Un entrevistado comentó que espera: «...dejar esto a mi hija o a mi hijo y yo descansar [...] yo espero que de aquí a cinco años...» (009CA). Este tipo de estrategias se solventa, en parte, a partir de la cesión de los recursos para trabajar que tiene la persona que se retira: «...va dejando su puesto a la familia. Algún familiar viene ocupa su puesto, sigue...» (006AP). En caso de enfermedad o accidente, igual confían en que algún familiar se hará cargo de su sustento (005AP). Otra estrategia que utilizan algunos obreros de la construcción es la utilización de *pohã ñana*, medicina guaraní a través de hierbas, evitando así la medicina convencional: «De hecho, ellos tienen luego otro sistema... se manejan con remedios, yuyos... Ellos se trabajan con *pohã ñana*, es eso su forma de curarse» (023AS).

3.3. Barreras a la formalización desde la perspectiva de los empleadores

Las barreras a la formalización por parte de los empleadores, así como las razones que podrían explicarlas, varían según el sector productivo, el tamaño de la empresa y el subsector en el caso de los servicios. En el sector confecciones, empleadores de pequeñas empresas muestran una baja formalización de sus trabajadores, mientras en las grandes empresas esta propensión es significativamente mayor. En la agroindustria, por su parte, los empleadores entrevistados en general muestran un nivel bajo de formalización, mientras que en el sector servicios esta depende del tipo de trabajador y del subsector.

En el sector de confecciones, las grandes empresas en general formalizan a sus empleados debido a la alta **probabilidad de ser inspeccionados** en relación al cumplimiento de las normas laborales. Estas empresas reciben inspecciones regulares y a requerimiento, por lo que se les hace más difícil tener empleados informales dentro de sus establecimientos, e incluso entre sus subcontratistas. En un taller de confecciones, un empleador subcontratista comenta: «Sí, con documentos, nos exigen. Ahora están con estrictos controles, tenemos que asegurarle a todo nuestro personal» (018ÑE). Sin embargo, esto no asegura que no existan irregularidades. Por ejemplo, dos entrevistados recordaron un caso de una denuncia de maltrato de una trabajadora embarazada, frente a la cual la

empresa evitó la sanción correspondiente. En ese entonces, los gerentes de la fábrica **simularon cumplir con las normas**, montando una guardería falsa con el propósito de engañar a los fiscalizadores del MTESS, e incluso se relata que los gerentes llamaron a algunas funcionarias administrativas para que llevaran a sus hijos para sacarles fotos (014AP). Otra causa de la relativamente alta formalización de los trabajadores de las grandes empresas de confección es que consideran que los **trámites para conseguir la formalización son relativamente rápidos y sencillos** (013AP). En parte, esto puede deberse a los equipos de contadores con que cuentan, los cuales son, en la mayoría de los casos, personal tercerizado.

Aunque, tal como hemos mencionado, las grandes empresas del área de confecciones usualmente formalizan a su personal, aparece cierto **margen de flexibilidad en términos de los plazos y reglas**, como forma de ahorrar ciertos costos. Un gerente de una maquila nos comentó: «Apenas empiezan a trabajar se formaliza (a los empleados). No hay ningún tipo de prueba... en las primeras contrataciones, lo que esperaba... ya se formalizaba en el IPS, ya se hacía la inscripción en el IPS, pero esperaba un poco más para hacer los (exámenes de admisión) porque esto sí tiene un costo alto...» (013AP). En otro caso, los empleados de la maquila comentaron que al comienzo les ponían a prueba un mes, antes de registrarlos en IPS. Durante ese mes les pagaban 20 000 guaraníes por día (014AP). Un ejemplo más extremo de este margen de flexibilidad en la formalización del personal en las maquilas es el ocurrido en una gran empresa, donde debido a la caída de las ventas se optó por **despedir a los empleados que estaban cerca de cumplir 10 años de contrato**, aduciendo al encarecimiento de esta mano de obra: «...le viene mejor a la empresa eliminar a los que están por cumplir diez años, que a los que ya tienen diez años... ninguno salieron los que tenían esa cantidad, todos eran entre siete a nueve años» (022ÑE).

A su vez, se observa que las empresas formales del sector de confecciones tienden a **formalizar trabajadores según el tipo de tarea que desempeñan en la empresa**. Un entrevistado comentó cómo otros trabajadores con mayor riesgo de accidente que él en su tarea eran formalizados: «...el resto de los compañeros que realizaban tareas más arriesgadas, ellos sí trabajan de forma dependiente de la empresa, contratados, porque ameritaba los riesgos de accidente» (035ÑE). Este tipo de sistema lleva a la tercerización incluso dentro del mismo predio de la empresa: «El que te contrata es uno más, o sea, te dice 'yo te contrato, vos trabajas para mí, yo el viernes o sábado te pago y ya'. Sin ningún vínculo con la empresa en sí, pero sí o sí cumplís horario y todo, lo mismo, pero con él. (El jefe) cobraba un monto equis, ese monto, bueno, manejaba para pagarte a vos y eso, ese era su

trabajo... la facturación la hace el jefe de los tercerizados, él te paga tanto por esos días de trabajo y ya... en efectivo... Los tercerizados facturábamos, nada, solamente en negro, sería. Es una práctica que se mantuvo históricamente» (O35ÑE).

En los talleres pequeños de confección la formalización es menor, lo cual se relaciona con el **costo de mantener a un empleado durante todo el año**: «Y sale mucho más barato, porque IPS está por los 34 % luego ⁶, y es difícil de alcanzar eso, porque eso ya es fijo. Yo llego un mes que no tengo producción y no tengo de dónde, no voy a poder cubrir todo eso, el aporte. Llegué a tener, hasta tres personales llegué a tener asegurados en IPS, en el 2018 creo que fue, a principios del 2018, y no había producción, y se malacostumbraron ellos. Después (en) el segundo semestre del año empezó a haber producción, pero no llegaban ellos; ahí empezamos con temas disciplinarios, que no llegaba a la hora, no venían luego. Y tuve que suspender otra vez mi seguro para ellos» (O18ÑE).

Especialmente interesante es la creación de **sistemas alternativos a la seguridad social**. Por ejemplo, en un taller se observó la utilización de un **sistema de ahorros interno** que emula parcialmente al IPS y que funciona como una herramienta de retención de sus empleados, que trabajan en la informalidad. Este fondo, financiado por la caja interna del taller, permite al empleador mantener relaciones de dependencia encubierta con sus empleados: los trabajadores deben trabajar «de 7.00 a 11.00 y de 13.30 a 17.30 es, para cumplir ocho horas mínimo, los que quieran quedarse más se pueden quedar más; pero que no sea menor a eso. Porque aparte de su producción normal, yo les pago un 20 % más; no es que les pago directamente. Por ejemplo, esta semana 500 000 más 20 %, pero ese 20 % se queda en una caja y a fin de año de ese le quito para su aguinaldo, vacaciones, si tiene problemas de salud de ese se quita. Y el día en que nos peleamos y ya no hay más acuerdo, retiran lo que le sobra. Y si no gastó nada en salud, todo lo que quedó ahí retira. Tuve dos ya que se retiraron así; una que era por disciplina, que fue la más pesada de manejar, pero salimos así bien, sin tener problemas graves, le pagué todo lo que le correspondía y quedamos bien». (O18ÑE). Este sistema también permite **entregar préstamos a los trabajadores** del taller: «Algunos quieren para su moto nueva, quiere para su casa para empezar y le prestamos dinero. Y cada semana, semanal es lo que cobran ellos, cada sábado. Cada sábado: '¿Cuánto quieres que se te descuenta de

6. En el régimen general de la seguridad social de IPS, el aporte es del 25,5 % del salario, dividido entre el trabajador (9 %) y el empleador (14 % a la seguridad social y 2,5 % como aporte adicional para formación laboral y programas de salud a cargo de MTESS y Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, respectivamente).

tu préstamo?'. Y primero descuento, parece que no les cobro interés, pero primero descuento y después a ese le aplico su 20 %, más o menos no es tan gratis mi préstamo, pero es la forma que trabajamos con ellos» (018ÑE).

En el sector servicios, la precariedad laboral lleva a situaciones en las cuales el empleador tiene que **reintegrar gastos médicos o de accidentes a través de arreglos monetarios** por fuera de la formalidad: «Sí, siempre hay posibilidades de accidentes, generalmente la empresa se hace cargo, si tenés gastos médicos o, el tema está en internaciones y eso» a pesar de no pagar por días no trabajados (035ÑE). Un profesional de la construcción comentó que: «En ese caso, el accidente, lo que hago es, asumo... Pero no hay un compromiso formal de eso, es algo ético, nada más, que asumimos» (023AS). Algunas empresas se hacen cargo de los despidos de esta manera también: «...si alguien sale con un motivo, no sé, porque ya no nos gusta su trabajo o porque no está funcionando, igual le hacemos una liquidación» (025AS).

En un sentido similar, pero en el sector de la agroindustria y desde el punto de vista de los empleadores, la estrategia utilizada para la propia jubilación tampoco es formal, ya que es común que estos no confíen en la posibilidad de contar con una jubilación suficiente por parte de IPS. Algunos entrevistados con emprendimientos agrícolas piensan en cómo **enriquecerse lo suficiente para no depender de un flujo de dinero, o pasar el negocio a sus herederos para su administración**. La dueña de una fábrica de balanceados explica: «Quiero ser millonaria y quedarme, o sea, dejar esto a mi hija o a mi hijo y yo descansar, espero que, y no sabemos cómo estaremos en cinco años, cómo yo me voy a sentir de salud o de si esta cosa que viene el coronavirus, no sabemos cómo nos vamos a salvar de esto, digo yo, solo Dios sabe qué es lo que nos depara, pero yo espero que de aquí a cinco años lo que yo querré es descansar... Es necesario (que) el que asume sepa administrar para que pueda seguir creciendo el negocio» (009CA).

En la agroindustria, la baja propensión a la formalización se explica en gran medida por altos niveles de **desconfianza hacia el Estado**, sus agencias y sus políticas, especialmente en el plano tributario. Un empleador se queja de los pagos que debe hacer al Estado: «Sí, exactamente, impuestos... es ahí donde va demasiado dinero, pero si por lo menos eso pagas poco y la energía eléctrica te viene demasiado, entonces iríamos mejor, pero es demasiado tener que pagar todo alto, ahí está la cuestión» (009CA). Ese mismo empleador hace hincapié en las pocas ganancias que deja la estructura de la SA para un negocio agropecuario:

«...porque una SA tiene presidente, un vicepresidente, tiene como un vicedirector, y uno que debe poner de cuánto por ciento yo gano de ese por ciento debe ir el IRP⁷. Por ejemplo, nosotros somos socios, yo gano un millón supongamos, y vos vas a ganar un porcentaje que vas a quitar en el impuesto. O sea, de ese que yo gano vos también vas a ganar, y de ahí van a sacar otro porcentaje otra vez, entonces ahí la ganancia de otros sale más de vos» (009CA). Esta desconfianza con respecto al Estado se ve fuertemente influenciada por la **percepción de que la corrupción de la administración pública y sus funcionarios** es endémica en todos los niveles es endémica: «Yo creo que el 95 % a 97 % de las personas que están en las funciones públicas son corruptas» (007CA). Esa percepción se intensifica en el momento actual: «Ahora vos ves que el suboficial ayudante que a tres años que se haya recibido, él ya tiene su casa, él ya tiene para su camioneta de lujo...no hay policía caminera que no tenga una Toyota Hilux. Sin embargo, 2 300 000 (\$) es su sueldo ¿Cómo te parece que puedan tener una camioneta Hilux?» (007CA). La corrupción es vista por los empleadores como un obstáculo porque encarece la producción, debido a todos los pasos dentro del proceso productivo donde se debe sobornar oficiales de gobierno para obtener autorizaciones públicas: «...si no das propina, no va a correr tu diligencia...» (007CA). Esto es especialmente importante para las actividades agroindustriales, donde la cantidad de requisitos del Estado para comercializar la producción es mayor que en otros sectores de la economía.

Por otro lado, se menciona en el sector de pequeñas agroindustrias un **bajo conocimiento del mecanismo de inscripción a IPS**, existiendo fuertes prejuicios acerca de las dificultades y **costos asociados al sistema**. Un empleador que dice no tener conocimiento del proceso de inscripción dijo «yo sé que en el sistema de IPS es muy engorroso...» (023AS). Otro empleador, con mayor familiaridad con el sistema, mencionó la dificultad para la realización de trámites, debido a la burocracia imperante en las organizaciones del Estado: «Porque hay un problema de gestión afuera, esa burocracia que hay entre Hacienda, el Ministerio de Trabajo y el IPS es súper ineficiente. Cada uno maneja un formulario diferente» (025AS). Entonces, los empleadores perciben como un obstáculo para su negocio formalizar a los trabajadores ante los organismos públicos, ya que los obliga a invertir tiempo y dinero en el proceso: «Lo que nosotros hacíamos era formalizarlos a través de las facturaciones. ¿Cómo? Casi nadie tenía factura, casi nadie. Entonces, lo que hacíamos nosotros mismos era entablar relación con el Ministerio de Hacienda, y solicitar que ellos le formalicen... Nosotros nos encargábamos, asumíamos los costos... porque si dependíamos de ellos no se iban a formalizar nunca» (025AS).

7. Impuesto a la Renta Personal

Utilizar el registro de la SET⁸ para trabajos de corto plazo intensos, en el caso de las consultorías, tiene más sentido práctico que ponerlos en relación de dependencia a largo plazo, debido a la duración de los proyectos.

En el sector servicios, los empleadores de plataformas de georreferenciación presentan **mayor nivel de formalización entre aquellos trabajadores que trabajan en las oficinas** –como administrativos o ingenieros–. Ven en la formalización de estos empleados una manera de estar «en regla», mostrarse como una gran empresa formal: «Entiendo que la mayoría de los empleados usan el IPS» (029AS). Sin embargo, cuando se refieren a aquellos trabajadores que trabajan con la *app* en su teléfono, pero fuera de sus oficinas, se refieren a ellos como una «comunidad» en vez de personal, y tienden a conceptualizarlos más como clientes –los llaman con términos especiales como «colaboradores» o «*riders*»– que como personal contratado por la empresa. Se consideran un tipo nuevo de economía, donde la compañía digital intermedia entre un proveedor de servicios «independiente» y un cliente, y por tal servicio de intermediación recibe un honorario. Al **no considerarlos empleados de la empresa, sino meros cuentapropistas** usando su servicio, se desligan de toda responsabilidad de formalizar a dichos trabajadores.

En algunos casos del sector servicios, los empleadores que quieren formalizar a sus trabajadores señalan **sentirse persuadidos de no hacerlo por sus propios trabajadores, y su percepción de que tener IPS disminuye el salario**. Esto conduce a que, pese a la predisposición de los empleadores a formalizar a sus trabajadores, encuentran resistencias que los hacen desistir: «La gente administrativa, sí estaba en IPS. Pero había gente que, aunque quisiera ponerles, yo sé que la ley no es si quiero o no quiero, pero también hay que escucharles a los trabajadores... Los técnicos... ganaban mucho, más de 1 000 dólares... por mes, entonces, ya era mucho para ellos pagar 9 % a IPS y por un servicio que no iban a recibir» (025AS). Un profesional de la construcción comentó como sus albañiles no quieren que se les retenga un porcentaje para IPS: «...el que vos le descuentes el 9 % para ellos es fatal ¡FATAL! Imagínate una persona que está ganando... en una semana de trabajo, 550 000... Que le descuentes... 50 000, probablemente ya era todo su pasaje de la semana...» (023AS). Al mismo tiempo, reconocen que la formalización podría suponer un **aumento de los precios de sus servicios** (023AS), o crear un **mal clima de trabajo** en la red de profesionales, o incluso **perder un contratado** que tenga un rol estratégico por forzar la formalización (025AS).

8. Subsecretaría de Estado de Tributación, dependiente del Ministerio de Hacienda.

3.4. Capacidad de formalización en la unidad productiva

Consideramos como capacidad de formalización en la unidad productiva aquellas características estructurales y de mercado que favorecen u obstaculizan la formalización del empleo. En este plano, se observan importantes similitudes y diferencias entre los distintos sectores productivos y también subsectores, así como entre empresas de diferentes tamaños.

En el sector confecciones, por ejemplo, se observa una diferencia sustancial entre las empresas en cuanto a su **capacidad de sustentar los gastos de nómina que implica la formalización** de sus empleados dependientes: mientras las grandes empresas, especialmente las maquilas, tienen una alta capacidad, los talleres PYME y familiares tienen una capacidad baja. Las grandes empresas de confecciones cuentan con **recursos económicos y humanos especializados para la tarea de formalización** desde la contratación, además de incentivos específicos dados por sus vínculos internacionales: «... tenemos una persona acá, que cuida de la parte del personal...» (012AP). En caso de no tener el personal dentro de la compañía, se tercerizan las funciones a un equipo de profesionales capacitado, como la contabilidad y otras gestiones: «La inscripción al IPS está tercerizada... no es un problema...» (012AP). Las empresas formales, usualmente grandes empresas con **enfoque en la exportación**, por su propia constitución –filiales de empresas del extranjero en su mayoría– y **marco normativo sobre el que se rigen**, son formales. Por ejemplo, las maquilas cuentan con los ingresos suficientes para contratar, mantener y despedir empleados respetando el marco legal vigente. Tienen costos que pueden ser pagados porque su rentabilidad es alta. En el caso de muchas de las maquilas, esta rentabilidad es más alta que en sus países de origen: «Entonces desde ahí surgió la empresa... Desde la necesidad de buscar una reducción de costos... una condición de trabajo mejor de la que tenemos en Brasil» (013AP).

Sin embargo, algunas grandes empresas del sector confecciones **tercerizan algunos componentes del trabajo**, como la recolección de retazos de tela para reutilización. Este trabajo es temporal y de corta duración, ya que la remuneración es baja y variable. En estos casos, el servicio de subcontratación es brindado por un independiente, que usualmente suele ser un ex empleado del área de la empresa, **el cual subcontrata informalmente** a otras personas para hacer el trabajo en conjunto. Un entrevistado de una gran empresa de confecciones nos comenta: «Entonces había tres personas para el empaquetar y eran tres personas que no daban abasto, que ameritaba contratar a otra persona, pero no, no ameritaba contratar de forma legal entonces lo tercerizo y ya» (035ÑE). De esta forma, en el sector de la

confección se crea un **nicho de actividades informales relacionado a las grandes empresas formales**. La mayor parte de estas actividades informales tiene lugar en los talleres PYME y familiares. Estos talleres son pequeños emprendimientos que realizan ciertos servicios de confección –por ejemplo, cosiendo prendas, o realizando terminaciones– a algunas empresas formales del rubro.

En el sector servicios, las organizaciones del tercer sector ingresan al sistema ya que sus financistas, muchos de carácter internacional, les permiten **incorporar en el presupuesto de los proyectos una línea para el pago de cotizaciones sociales**. La posibilidad de éxito tiende a variar mucho según el financista: muchos tienen reglas estrictas sobre cómo gastar sus fondos, y esta línea no necesariamente puede estar disponible para proyectos de corto plazo. Esto genera temor de no poder mantener a los trabajadores dentro del régimen a largo plazo, y los empleadores intentan evitarlo: «... ganamos este proyecto y este proyecto permite esa contratación con IPS; y no fue obvio, no es que porque permiten ya iba a ser con IPS. Fue una negociación interna para empezar a meter gente en la seguridad social» (028AS). En otras organizaciones no gubernamentales (ONG), a pesar del alto interés que presentan en formalizar a sus trabajadores, no lo logran debido a la falta de recursos: un entrevistado nos comenta «yo por ejemplo estoy en la directiva (de nuestra ONG), o sea que, obviamente, si es por nosotros garantizamos todos los mejores derechos laborales a nuestros trabajadores, pero no hay recursos» (026AS).

En este mismo sector, las compañías intermediarias digitales de la economía de plataformas requieren que el **trabajador tercerizado se formalice como proveedor de servicios**, pero no intervienen en ningún tipo de formalización para la seguridad social. Por ejemplo, un representante de unas de estas compañías comentó que «todos los empleados están en blanco, o sea, los que están en la oficina, por supuesto, y después los repartidores son proveedores de servicios, nos hace su factura... y también están también completamente en blanco, digamos... No es un modelo con algo escondido detrás que... no» (029AS). A pesar de ser sólo proveedores de servicios, estos trabajadores reciben diferentes imposiciones desde las empresas digitales: «Ambas aplicaciones tienen los mismos requisitos, tener registro de conducción al día, de profesional; tener antecedentes, obviamente, limpios. Tenés que tener seguro del vehículo, contra tu vehículo, contra terceros, por si en algún momento haya algún siniestro. Seguro contra pasajeros, ese es totalmente aparte. Y tener el vehículo en condiciones, aire acondicionado, tratar de no tener ningún rasguño, porque la gente de (empresa) son muy exigentes en

ese sentido. Porque ellos, antes de aceptar un conductor, hacen una revisión al vehículo, porque ellos quieren que el cliente se sienta cómodo» (O31AS).

En el caso del empleo en plataformas digitales, los trabajadores que utilizan las aplicaciones tienen grandes dificultades para obtener seguridad social. Muchos de los **intermediarios digitales parecen desentenderse del tema de la protección social de estos trabajadores**. Un repartidor de uno de estos servicios nos explica: «porque conozco lo que es estos tipos de trabajo, que muy pocas veces brindan trabajo, porque están dentro de la categoría de trabajos precarios» (O33AS). Un chofer que está asociado con varios de estos servicios cree que diferentes compañías pueden tener reacciones distintas frente a incorporar seguridad social para ellos, según el nivel de legalidad con el que trabajan actualmente en el país: «No, con (compañía) va a ser difícil llegar a un acuerdo de eso, pero con (otra empresa), como es legal, con ellos sí» (O31AS). Aquellos trabajadores que tienen acceso a un seguro social, usualmente lo poseen a través de un familiar, o por un trabajo fijo con que cuentan. En algunos casos, las ganancias no son suficientes como para poder sostener el pago de un seguro de salud o incluso ahorros.

La **variabilidad y fluctuación de la demanda** aparece como uno de los grandes obstáculos para la formalización de ciertas unidades productivas. En el caso de los pequeños talleres de confección, la demanda inestable hace muy difícil la manutención del personal, que quedan reducidos al mínimo posible. Dado que se paga por prenda, cuando la producción baja no se puede descontar lo suficiente para hacer el aporte del empleado, pero cuando la demanda es suficiente, muchas veces el empleado no puede cubrir con su trabajo la cuota atrasada. Esto crea tensiones dentro del emprendimiento. Por ejemplo, un tallerista de Ñeembucú explica que por la cantidad de producción que tienen no es posible pagar el salario mínimo a todos los empleados: «Hay talleres que tienen por ejemplo una o dos empleadas que tienen seguro, que le ponen seguro, pero ellos hacen otras cosas, hacen bordado, hacen otras cosas. (Le ponen) a los más estables... a los que siempre tiene trabajo. En cambio, nosotros, a veces, no tenemos trabajo y no podemos» (O21ÑE). Para estos talleres, el costo que implica mantener IPS hace que prefieran evitarlo. Un taller de Ñeembucú experimentó agregar a sus empleados más estables, pero terminó desistiendo porque los empleados no llegaban a producir lo suficiente como para cubrir el costo cuando la demanda bajaba: «Y al principio, el primer semestre era porque no llegábamos a la cantidad, había poco trabajo, y no cubrimos con el porcentaje requerido para que ellos puedan tener su seguro, pero igual aguantamos el primer semestre. El segundo semestre hubo más trabajo, pudimos cubrir, pero justamente, dos de los tres asegurados que tenía no venían luego. Venían dos o

tres días a la semana, y mi seguro no me esperaba, sí o sí yo tenía que poner el porcentaje, que ellos no producían, no cubrían. El mínimo que en este momento tenían que producir era de 350 000 ₡ semanales. Y algunos llegaban a 100 000 semanal, y no le podés descontar un porcentaje que... 12,8 % era el porcentaje que ellos tenían que poner. Y el resto yo, hasta alcanzar el 24 %» (018ÑE). La falta de recursos constantes debido a la inconstancia de la demanda de sus productos es lo que lleva a muchas de estas empresas a tener una relación completamente informal con sus empleados. En un taller conformado como PYME familiar, donde los empleados permanentes son familiares y amigos, el entrevistado contó que: «... hay personas que trabajan en sus casas, que les llevo trabajo, dependiendo de mi urgencia le llevo, cargo ahí y aceleramos bastante» (018ÑE). Cuando la demanda de trabajo crece, el taller contrata personas a corto plazo, incluso independientes que trabajan por fuera del predio. Al contrario, cuando la demanda baja, los talleres dejan de llamar, incluso, a sus empleados más cercanos. Esto no solo se transforma en un problema para el empleado, que no tiene trabajo fijo, sino que también para el empleador, por la rotación de trabajadores en su emprendimiento: «...los años anteriores no había tanto trabajo, entonces venía uno, se iba otro, había temporadas que no había, era muy difícil la situación» (021ÑE).

La **fluctuación de la demanda para los productos agrícolas** lleva a los pequeños emprendimientos agroindustriales a tener dificultades para poder mantener un ingreso constante a lo largo del año, llegando a comprometer la sostenibilidad del negocio y de sus familias. Los precios de sus productos, en muchos casos, están determinados por las grandes compañías del rubro: «Yo produzco 300 litros de leche, un ejemplo, en enero, y me pagan 1 600 ₡ el litro por mi leche y ellos envasan y me venden a 5 000... eso es en enero donde uno empieza a producir mucha leche, en julio, [...] de esos 300 litros bajamos a 100 litros nada más, me pagan 2 000 a 2 200 (₡)» (007CA). En algunos casos, incluso ha llevado a achicar el tamaño de sus negocios dada la agresiva competencia. «...no quiebro, como, pero tampoco me puedo independizar. Cuando estoy por levantar vuelo, ellos bajan de mí el precio y cuando está muy feo la situación me levantan el precio, miden el precio» (007CA). En la agroindustria, el flujo de trabajo inestable hace que los empleados rurales trabajen temporalmente, en un **modelo en el cual se paga por día durante el tiempo que dure la actividad**: «...a los personales de la chacra le pagan los productores... Por día...60 mil ₡ por día suele ser, algunos pagan 70 mil otros 50 mil». El monto del pago varía según el tipo de trabajo que estén realizando (002AP). Ahora bien, la migración a las ciudades y la pérdida de conocimientos de producción están haciendo cada vez más difícil la contratación de estos empleados temporales. Un entrevistado menciona cómo la mano de obra

se encarece por la falta de personal: «Ahora disminuimos un poco la cantidad de animal porque hay mucho trabajo que hacer y acá la mano de obra y eso ya va en aumento en costo, y casi no genera mucha ganancia» (008CA).

En el sector servicios, la **inconstancia de los proyectos y sus respectivos fondos** es uno de los grandes problemas que tiene las consultoras, ONG o *think tanks* para cubrir un pago constante de seguridad social de sus empleados: «...no recibo ningún honorario mensual; solamente cuando existe algún proyecto, que postulamos nosotros, tiene que abrirse primero una convocatoria... Postulamos, y solamente así podemos tener honorarios» (026AS). Ese mismo entrevistado comenta que «no se puede vivir de la investigación en Paraguay porque no hay recursos estables». Otro entrevistado nos comenta: «Una consultora chica, con 15 empleados, que se sostiene con proyectos, y no con fondos de organismos internacionales que son para proyectos de desarrollo, sino, son consultorías. Comienzan y terminan a los tres meses o máximo seis meses» (025AS). La mayoría de estos emprendimientos tienen dudas acerca de su sostenibilidad futura, muchos pueden desembolsar ahorros, pero si tienen una crisis o una baja demanda, estos fondos solo pueden cubrir la manutención de los empleados por un periodo corto.

Un empleador comenta que no sabe si existe un sistema de seguro social para trabajadores de corto plazo: «...eran informales, porque no estaban en IPS... no estoy muy segura, no sé si es tan flexible o inflexible meter a una persona por tres meses, no sé, no sabría decirte»; también menciona la facilidad de formalizar empleados de corto plazo a través de la factura en vez de utilizar el IPS: «Pero lo más práctico para nosotros siempre fue formalizarles a través de la facturación» (025AS). El mecanismo del Ministerio de Hacienda es lo suficientemente flexible para formalizar a los trabajadores que desempeñan este tipo de trabajos de corto tiempo. Otro ejemplo de este cálculo de riesgo está establecido por un profesional de la construcción, que, si bien aspira a tener uno o dos empleados «a cargo» de la ejecución de los proyectos que lleva adelante, no sabe cuándo podrá acceder al volumen suficiente para esta tarea (024AS).

La **baja productividad de las empresas** también incide en la baja formalización. En el sector confecciones, para muchos de los talleres pequeños, formalizar a ciertas personas con quienes trabajan hoy por hoy en condiciones informales puede dejar afuera a otros, e incluso forzarlos a trabajar por más horas o más rápido: «Tengo la opción de más adelante, cuando la empresa sea más grande, poder brindar IPS a algunos artesanos, pero, según como yo lo veo ahora, es que voy a poder contratar a algunos artesanos nada más, y me voy a cerrar a esos artesanos

que no van a poder hacer... o sea, yo voy a tener que apurarlo a ellos para que hagan más rápido las artesanías, y yo no quiero eso. Sin embargo, si yo no les incluyo a ellos, sigo trabajando con ellos de forma tercerizada como lo estoy haciendo, voy a poder trabajar con muchos artesanos sin apuro. Porque hay muchísimos artesanos sin trabajo o con poco trabajo, como que yo creo que va a ser mejor ahí la economía. Si ellos no son parte de mi empresa. Pero está eso, que no voy a poder tampoco brindarle IPS ni jubilación» (017CE). En este caso, la persona a cargo del taller sabe que existen ciertos trabajadores que no querrán formar parte de una estructura formal, dado el alto volumen de trabajo que se les requerirá producir para que su formalización no implique un costo alto para el pequeño emprendimiento.

En la mayoría de los casos estudiados en la agroindustria, la capacidad de formalización que tienen los trabajadores, empleadores e independientes es baja. Un productor revela que ninguna persona que comercializa con él en la asociación tiene IPS: «No creo que tengan IPS. No, no, no ¡Ninguno de eso! ¡ninguno de eso!» (006AP). No obstante, algunos comités de productores invierten en maquinaria agrícola y en producción industrial; uno de los entrevistados mencionó que tienen una fábrica de almidón, pero que los gastos generados para su funcionamiento son uno de los mayores costos que tienen los socios (004). Otra asociación en Alto Paraná está por lanzar su emprendimiento: «Tenemos una máquina que habíamos comprado con ayuda de la municipalidad acá, de Brasil, una máquina para elaborar locro. Tenemos una máquina para hacer almidón, harina de maíz y una empaquetadora industrial que, que tenemos. Tenemos también ya el registro de marca propia de la asociación. Estamos a punto de largar...» (006AP).

Relacionado con lo anterior, surgen en la agroindustria las **dificultades para solventar el tener la documentación en regla**: «Los procesos eran más largos, que eso implicaba un costo mayor; y que los trámites eran bastantes engorrosos. Que los permisos eran caros y que esa era una de las principales yerbas» (004AP). Incluso, un emprendedor lechero explica que estos problemas para mantener su documentación en regla han sido uno de los principales obstáculos para sostener a su negocio: «Para empezar el proceso te ponen las trabas... lastimosamente en estos cinco años trabajé en forma ilegal, digamos, verdad, no pudimos conseguir ningún tipo de registro de documento de donde corresponde» (007CA).

En un contexto donde muchos empleadores de la agroindustria agrícola se enfrentan a la **falta de infraestructura y maquinaria, el clima se transforma en un factor determinante para estos pequeños productores**: «No todos tenemos la infraestructura para producir todo el tiempo, tendría que tener infraestructura

como por ejemplo sistema de regadío, invernadero, media sombra, eso es lo que no tenemos, eso, entonces dependemos mucho del comportamiento del clima» (002AP). La cantidad de maquinaria que poseen es reducida y está en manos de aquellos que pueden solventar el costo: «Nosotros debemos tener también para nuestra propia maquinaria para la gente, o sea, tenemos que procurar tener, porque o sino es muy difícil hacer gestiones, porque las organizaciones son muy dinámicas» (002AP). La falta de capital dificulta la primera etapa de elaboración de sus productos: la producción de materia prima. Esa inconstancia se traduce en un flujo de ingreso fluctuante e incierto a futuro.

En algunos emprendimientos de servicios vinculados a la construcción, los márgenes de rentabilidad hacen que sea difícil incorporar a sus trabajadores en la seguridad social, ya que lo consideran un **aumento de costos que no pueden mantener**. Un entrevistado del sector de la construcción nos pone en la situación hipotética de tener que aumentar los costos para incluir a sus empleados en IPS: «Y, más, también para el patrón es un, digamos ¿verdad?, es un porcentaje grande; que ¿cómo yo transfiero eso, verdad?, ¿cómo hago sustentable si tengo que ser competitivo, verdad? O sea, es... Se alza mucho el precio» (023AS). Esta alza del precio del servicio se hace difícil porque el empleador no puede ni absorber ni trasladar el costo al cliente, dada la competencia por precio que sufre. Así, la **informalidad se transforma en una herramienta para elevar la competitividad** para ganar un proyecto específico, aunque traiga riesgos: «...con un contratista puede ser que te dé factura... Pero, la mayoría de las veces, para buscar una mejor ventaja, mejor precio, y una mejor competitividad tenés que acudir a un oficial o a un puntero oficial, que es el que maneja a los otros oficiales, alguien con mayor conocimiento pero que no es un contratista, esa persona es un obrero más... y normalmente no poseen factura» (023AS).

Algunos contratistas encuentran una manera de poder convivir entre aquellos proyectos que requieren mantener a los trabajadores como formales (grandes obras fiscalizadas y contratos con el Estado) y aquellos pequeños proyectos para los cuales un bajo precio es determinante: «Tengo un contratista de hormigón... que siempre yo le suelo pedir precio, y me dice: 'Bueno, yo te cobro tanto y tanto, material y mano de obra' refiriéndose a la madera y a los carpinteros, y... hasta llegar al cargado del hormigón. (El contratista sigue diciendo) 'Si querés IVA te hago tanto el precio; si querés con seguro ¿verdad?, te hago tanto el precio' O sea, él tiene todas las opciones. Eh... hay personas que te ofrecen eso, pero son muy contadas» (023AS). Para muchos de los que trabajan en los puestos de menor capacitación, la falta de conocimiento sobre los requisitos del Estado es uno de los

principales obstáculos para formalizarse: «...un obrero no te tiene factura porque ni siquiera probablemente sepa cómo funciona y que él tenga que pagar el 10 % al fin de mes al contador y que eso se traslada al crédito fiscal... eso no te va a saber, es de repente mucho pedir» (023AS). Esta falta de conocimiento es la que impide a estos trabajadores exigir un derecho, o elegir un tipo de actividad frente a otro.

En este contexto, una de las grandes dificultades que tienen las empresas para poder aumentar su productividad y, eventualmente solventar la formalización del empleo, es la **dificultad para acceder a crédito**. En la agroindustria, la **falta de títulos de tierra** y el tipo de ingreso que los productores tienen dificultan su acceso a créditos blandos que les permita ampliar su capacidad de producción y su potencial mejora de ingresos. El acceso al crédito no se realiza a través de las asociaciones, como comenta un entrevistado en Alto Paraná: «Yo creo que de forma personal tenemos, la mayoría tienen créditos acá en la cooperativa, pero para... cuestiones así es un poco complicado» (006AP); aunque tampoco es fácil el acceso al crédito de manera individual, ya que «hay que tener tenencia de tierra y algo más, para acceder al Crédito Agrícola⁹, por ejemplo, por eso muchos jóvenes no pueden acceder al crédito» (002AP).

En el sector confección, para los talleristas el no pagar IPS se vuelve una traba para crecer y acceder a otro tipo de ingresos, que les permitiría al mismo tiempo acceder a un seguro social de forma más estable. Por ejemplo, un tallerista menciona rechazos en los pedidos de financiamiento por BNF¹⁰ debido a la falta de IPS: «...me encontré con que para tener mi cédula de MIPYMES tengo que tener todos mis personales asegurados en el IPS. Y eso me trabó otra vez, no pude acceder al préstamo del BNF» (018ÑE). Algunos trabajadores en emprendimientos familiares expresaron la dificultad de tener RUC y derecho a IPS como dependiente de un familiar asegurado: «Lo que a mí no me parece justo es el tema de que, al tener vos tu RUC ya no podés acceder a IPS, aunque no me entusiasma la idea de IPS... Porque ella antes tenía IPS cuando yo estaba allá, pero después tuvo su RUC y ya se le sacó otra vez el IPS» (022ÑE).

Entre las **estrategias comunes para enfrentar la baja formalización** está, por ejemplo, el **apoyo familiar**. En la agroindustria, los emprendimientos más pequeños son de carácter familiar, lo cual implica que en muchos casos la familia

9. El Crédito Agrícola de Habilitación es la entidad pública encargada de prestar servicios financieros preferentemente a los sujetos de la reforma agraria, a micro y pequeños emprendedores que realicen actividades económicas, y a las asociaciones, cooperativas y otras organizaciones que los nucleen.

10. Banco Nacional de Fomento

gestiona la producción, el procesamiento, la logística y la venta, y dada su escala las familias tienden a agruparse para realizar estas diferentes tareas: «Cada uno hace y tiene su autogestión, algunos tienen sus propios medios y algunos son acoplados por otros, casi la mayoría» (001AP). Pero este **modelo familiar tiene restricciones de crecimiento debido a riesgos asociados a la informalidad**, como la enfermedad: «Se queda parado, no tenemos alternativa... la gente se enferma y ya para todo» (002AP). En muchos aspectos esto significa que la productividad laboral caiga por debajo de los niveles de subsistencia: «nosotros tenemos que producir para resistir...» (001AP). Cada miembro de la familia que se enferma se transforma no solo en una carga para el resto de la familia, sino también un obstáculo para mantener la producción y su nivel de vida.

En la agroindustria, algunos productores, a través de sus **asociaciones**, intentan nuevas formas de colaboración que les permita desarrollar su tarea: «... un sistema de trabajo que estamos queriendo implementar, cada productor lleva su producto y paga en especie el usufructo de la máquina y la mano de obra que propiamente se va a utilizar ahí [...] El mercado de Paraguay es... bastante grande para lo que nosotros producimos... Porque en realidad no hay muchos productores de lo que nosotros estamos queriendo hacer» (006AP). Las gestiones para **el acceso a los mercados** en los cuales vender también son realizadas por la directiva de la asociación. Por ejemplo, estuvieron cerca de exportar choclo a Chile, pero según manifiestan «No pudimos mandar porque no tuvimos todas las documentaciones» (006AP). Sin embargo, no todas las asociaciones tienen la capacidad para administrar la organización de forma que les permita el crecimiento. A pesar de agruparse, algunos productores en asociaciones menos eficientes no consiguen un nivel de acumulación que les permita hacer crecer su negocio, y por lo tanto de su desventaja frente a firmas formales: «...los recursos que poseen los productores, cada productor no es suficiente para hacer, para ampliar la comercialización» (001AP). A pesar de que las asociaciones de productores son un mecanismo posible para aumentar la productividad, **la formalización continúa dependiendo de las capacidades y conocimientos individuales de cada productor**. El acceso a crédito sigue siendo individual, y para algunos es inaccesible (005AP). En otro caso, algunos productores compran máquinas y se las prestan entre ellos, ya que a algunos les resulta imposible acceder a ellas debido al costo y la falta de financiación (004AP).

3.5. Dependencia encubierta y marco regulatorio

En todos los sectores estudiados, existe un conjunto de emprendimientos que agrupan personas empleadas de forma temporal, usualmente contratados temporalmente y que pueden tomar la característica de dependencia encubierta.

Dependencia encubierta implica un empleo informal que tiene cierta estabilidad a lo largo del tiempo, aunque no necesariamente continua, en el cual existe un empleador que mantiene a este empleado contratado para la realización de una labor específica. Este empleador, a su vez, puede ser un contratista formal o informal. Esta dependencia encubierta, en términos prácticos, es difícil de diferenciar del trabajo familiar: trabajan la mayor parte o todo el día en el mismo, reciben una paga en un periodo regular –día, mes, semana–, y hasta cumplen un horario.

En el sector confección, los pequeños talleres independientes y subcontratados son empresas familiares que empiezan a funcionar con miembros de la familia –padres, hijos, tíos, abuelos–, aunque a medida que el emprendimiento crece, suele **contratar a terceros –que pueden ser amigos, vecinos o extraños– de forma temporal, hasta que puede asegurarles un pago de forma relativamente permanente**. Así, estos contratados informales se convierten en empleados encubiertamente dependientes del emprendimiento: tienen las responsabilidades de un empleado formal, aunque no cuentan con los beneficios de los mismos. Si bien los emprendimientos informales crecen, compiten por precio y tienen una baja productividad, lo que lleva a dificultar la inclusión de los trabajadores en cualquier sistema formal.

Este tipo de empleos con dependencia encubierta también está presente en la agroindustria, donde algunos emprendimientos industriales están manejados por los mismos socios productores. En un caso de Alto Paraná, son los hijos de los productores miembros de la asociación los que van a trabajar en la planta procesadora, aunque la paga que reciben está relacionada al producto que envían desde su finca, sin ninguna relación con su trabajo dentro del predio industrial (006AP).

En el sector servicios, este fenómeno se observa claramente en la construcción, donde muchos de los trabajadores tienen ayudantes, como en el caso de los ayudantes de especialistas –ejemplo, vidriero, pintor–. Estos ayudantes dependen directamente de aquellos trabajadores con el conocimiento específico, la reputación y los contactos para conseguir trabajo, aunque muchas veces su actividad es temporal o por proyecto. En aquellos servicios relacionados

al conocimiento, este tipo de contratación informal está relacionada con los proveedores más temporales –como los ayudantes de proyecto– y de más bajo ingreso –como el limpiador del establecimiento–.

► 4. Conclusiones

El análisis de las entrevistas reveló una serie de hallazgos que contribuyen a la identificación de las barreras y facilitadores para la formalización en los sectores productivos paraguayos analizados. Estos hallazgos hacen eco de las tres perspectivas teóricas y la literatura presentadas en el capítulo 1 y de las recomendaciones esbozadas en los años setenta en el marco del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT (Souza y Tokman 1974).

Primero, el estudio muestra que ciertos desincentivos económicos existen en la estructura legal y administrativa del seguro social y que una reformulación o ampliación de los instrumentos de aporte al seguro social podría ampliar la cobertura. Esto es especialmente el caso para el empleo temporal y flexible que caracteriza fuertemente a algunos sectores. También, la percepción de la baja calidad de los servicios médicos más demandados en IPS en comparación con la cobertura de pólizas de medicina prepaga, se podría considerar un desincentivo económico. A estos dos factores se puede sumar la falta de fiscalización del cumplimiento con el aporte al IPS, que hace que la informalidad sea «barata» a pesar de los costos a largo plazo para trabajadores y empresas sin cobertura.

Por otro lado, parte de los «desincentivos» percibidos por los actores corresponden a información imprecisa sobre el funcionamiento del seguro social, lo que sugiere la necesidad de mejorar la comunicación y difusión de información antes que reformar el sistema. En particular, las prestaciones económicas, especialmente la jubilatoria y las de accidente y discapacidad, parecen ser subvaloradas en relación a los riesgos objetivos que corren los trabajadores en muchos sectores. Esto también señala una oportunidad de educación.

Segundo, el estudio muestra que los factores estructurales representan las barreras principales hacia la formalización del empleo. La ausencia de subjetividad

de derechos es consecuencia de la baja incidencia institucional en el sector informal y del bajo nivel de educación formal de muchos de los actores. La racionalidad de corto plazo es también, en gran medida, la consecuencia de los bajos ingresos de los trabajadores informales, insuficientes para cubrir los gastos de reproducción y consumo mínimo de las familias en el día a día. A su vez, esto es consecuencia de la baja productividad laboral en el sector informal que se debe a la baja inversión en capacitación laboral, la falta de inversión en tecnologías y los sistemas productivos ineficientes, y que tiene, por ende, costos muy altos o calidad muy baja como para acceder a mercados más estables y de mayor remuneración.

Sin embargo, las prácticas de seguro y solidaridad informal demuestran el dinamismo del sector informal, así como la voluntad de sus integrantes de mejorar la seguridad y las condiciones económicas y sociales de su trabajo. Esta observación señala una nueva arista a la literatura desarrollista y su propuesta de formalización de las PYMES con mayor potencial de crecimiento. Sugiere contemplar a las prácticas de seguridad informales como un punto de partida para la construcción y el desarrollo de sistemas de seguro social más adecuados, tanto para los trabajadores como para los empleadores en sectores con poco capital y condiciones de empleo y de producción inestables, y pensar el diseño de este sistema de forma integrada al diseño de políticas y programas orientadas a estos fines.

Las conclusiones se presentan ordenadas en barreras, facilitadores y factores retroalimentadores. Estos últimos pueden interpretarse como productos o efectos de la informalidad, que a su vez generan condiciones para que esta se reproduzca.

4.1. Barreras para la formalización

- ***Baja productividad de las empresas y empleos.*** El empleo en unidades con tecnología desfasada y poca inversión en la capacitación de los trabajadores, no genera suficiente utilidad para cubrir de forma estable el aporte al seguro social. En este caso, la informalidad puede transformarse en una herramienta para elevar la competitividad. Para empresas que operan con poco capital o liquidez, ahorrar el aporte patronal resulta atractivo y el seguro se considera como un gasto.
- ***La «trampa» que inhibe la productividad laboral.*** Para las empresas, el mejoramiento productivo –a través de la adquisición y adaptación de nuevas tecnologías, nuevos procesos laborales e inversión en la productividad laboral mediante la formación profesional de los

trabajadores y el reclutamiento de trabajadores mejor calificados o con mayor experiencia– permite mejorar la calidad del producto, agregarle mayor valor y diversificar la producción para entrar a mercados más dinámicos. A su vez, la mejoría de productividad laboral –o la baja del costo unitario de la producción– genera un margen de utilidad mayor que permitiría cubrir los costos del aporte de seguridad social. Sin embargo, en las actividades industriales existe «una trampa» de baja capacidad productiva que excluye a muchas PYMES de mercados o cadenas de mayor rentabilidad. Por un lado, las PYMES no tienen capital suficiente para maquinaria, planta física e inversión en capital humano que les permita generar mayor volumen y mejor calidad de sus productos. Por otro lado, no pueden arriesgarse a financiar estas inversiones sin tener la seguridad de acceso estable a mercados mejor remunerados.

- **Bajos salarios y remuneraciones.** Se halló una relación entre los ingresos percibidos por los trabajadores y su interés en formalizar sus empleos. Entre trabajadores con bajos niveles de ingreso y necesidades materiales presentes insatisfechas, se pondera más el valor del ingreso presente que el seguro a sus ingresos en el futuro, lo que conlleva el rechazo del IPS en favor de cobrar en efectivo el porcentaje que se debería retener como aporte laboral. Los bajos salarios, en general, promueven entre los trabajadores una presión para considerar la utilidad inmediata de la remuneración laboral como factor principal, impidiendo una mirada de mediano y largo plazo.
- **Condiciones de demanda y de empleo inestables.** En ciertas actividades, por ejemplo, las empresas de servicios de investigación y consultoría, la incertidumbre sobre la demanda de los servicios no permite una contratación de empleados permanentes, mientras que la prestación de servicios en la emergente economía de plataformas es, por diseño, flexible. Algo similar ocurre en el sector agrícola, donde la demanda también es fluctuante y por lo tanto el empleo muchas veces es temporal. En todos estos casos se hace altamente probable la informalidad del empleo.
- **Marcos regulatorios poco adaptados a las condiciones locales.** Los marcos regulatorios no están preparados para lidiar con situaciones laborales de dependencia encubierta, que no están organizadas en el clásico modelo industrial con empleo dependiente, estable y a largo plazo que genera

un flujo de ingreso suficiente y suficientemente constante para aportar el seguro social. Se requiere de mayor claridad normativa o nuevos instrumentos de políticas públicas para la formalización.

- ***Ausencia de un sentido subjetivo de derechos y obligaciones.*** En general, tanto empleadores como empleados, entienden el seguro social como un beneficio, incentivo o servicio, y no como un derecho y una obligación. En este marco, en muchos casos los trabajadores consideran un trabajo formal con seguro social como una aspiración poco alcanzable o un privilegio.
- ***Racionalidad individualista y abstraída de las nociones de derechos, solidaridad y reciprocidad social.*** Algunos trabajadores tienden a concebir al seguro social como un objeto de consumo voluntario, específicamente como el consumo voluntario de servicios personales de salud. De forma parecida, los empleadores a veces contemplan al seguro social como un beneficio o un incentivo que pueden ofrecer de forma estratégica. Estos patrones se observan especialmente en los contextos donde no existe una adecuada fiscalización del cumplimiento con el Código Laboral. Se advierte, asimismo, que los actores que expresan una racionalidad individual de corto plazo realizan un cálculo de costo-beneficio explícito sobre tener o no seguro social, que no considera sin embargo los riesgos de la informalidad.
- ***Información errada e incompleta sobre las prestaciones del seguro social, que conduce a su subvaloración.*** En general, se observa la creencia de que el seguro social es un seguro médico de mala calidad, lo que se combina con una baja consideración de otras prestaciones. Por un lado, existe una percepción de que los servicios de salud más demandados son de baja calidad o de muy difícil acceso en el IPS, sobre todo fuera del área metropolitana de Asunción. Por otro lado, se considera que el seguro médico privado –o las pólizas de medicina prepaga– provee estos servicios con mayor eficiencia. Al mismo tiempo, las prestaciones jubilatorias y de seguro de ingreso contra enfermedad y discapacidad temporal y permanente no entran en el cálculo que hacen los trabajadores.
- ***Desconfianza hacia las instituciones del Estado*** en general, y en particular hacia la administración del IPS.

4.2. Facilitadores para la formalización

- **Fiscalización regular.** Las empresas con alta propensión a la formalización, y altos niveles de cumplimiento con el aporte a IPS, expresaron la probabilidad de fiscalización como un motivo principal. Eran, sin excepción, empresas de mayor tamaño.
- **Ingresos o remuneraciones de nivel medio.** A niveles medianos de ingreso, los cuales presumiblemente permiten cubrir de forma más segura las necesidades básicas inmediatas, los trabajadores expresan mayor interés de formalizar sus empleos. Este fue el caso para trabajadores agroindustriales, trabajadores de la corte y confección y trabajadores de medianos ingresos en el área de servicios. Trabajadores con niveles más altos de ingresos, que permiten acceder a seguros privados o al ahorro privado como para cubrir los riesgos de salud o la jubilación, tienden a rechazar al seguro de IPS. En conclusión, son los trabajadores de ingresos medios quienes perciben en mayor proporción los beneficios de la formalización
- **Contratos y relaciones internacionales por parte de las empresas.** Las empresas con alta propensión a la formalización, tanto en el sector de manufactura como en el de servicios, expresaron que sus motivos provenían de las exigencias de sus clientes internacionales, en combinación con su percepción de los riesgos de que accidentes o enfermedades interrumpen procesos productivos que dependen de trabajadores calificados. En general, las exigencias de los clientes eran solamente para cumplir con la formalidad con respecto al pago de impuestos. Sin embargo, cuando estas exigencias estaban acompañadas por exigencias productivas que requieren el reclutamiento, entrenamiento y retención de mano de obra especializada, los empleadores percibían a la informalidad laboral como un riesgo de interrupción de los procesos productivos y para el cumplimiento de los contratos. Esta percepción genera un alto interés en la formalización de los puestos de trabajo, pero limitado, en general, a los puestos más estables y calificados del proceso productivo. Es factible que esta misma relación se dé en cadenas de valor nacionales de productos sofisticados que no se observaron en la muestra de este estudio.

4.3. Factores retroalimentadores

- **Estrategias informales y solidarias para responder a los riesgos de salud, de ingresos y de cuidado en la vejez.** En un ambiente donde muchas empresas y trabajadores no tienen la información, los incentivos y la capacidad económica de cumplir con sus aportes al seguro social, surgen iniciativas informales que a menudo son altamente valoradas. Estas prácticas pueden considerarse como un obstáculo, pero también constituyen un punto de partida valorado para pensar en estrategias de formalización y políticas o instrumentos de seguro social. Entre trabajadores informales es habitual el uso de rifas, «polladas» y otros tipos de colectas entre vecinos y compañeros para cubrir gastos de emergencia. Asimismo, la herencia de las empresas informales u oficios a los hijos es una estrategia muy común de jubilación, y es muy frecuente recurrir a la figura del «patrón», ya sea el empleador informal u otra persona de mayor estatus socioeconómico, para cubrir gastos de emergencia como un favor personal. De tal forma, se observa que el riesgo es una noción incorporada en las estrategias de los trabajadores – enfermedad, vejez, accidentes –, ante el cual reaccionan con los recursos que tienen a la mano, y que trascienden la racionalidad individualista y de corto plazo observada en muchas de las entrevistas. En estas soluciones se advierte una ambigüedad o mezcla entre economía doméstica, mercado laboral y economía empresarial. Las estrategias informales de seguridad surgen así de este contexto de «líneas borrosas» entre familia y empresa. Muchas empresas familiares tienen como objetivo único cubrir las necesidades y el sustento de los integrantes de la familia. De tal forma, su administración de gastos operativos, inversiones y recursos humanos no está separada de la administración de los gastos de consumo, salud y reproducción de sus integrantes. Al mismo tiempo, entran en competencia con empresas que no tienen estas obligaciones familiares o domésticas y que operan en una lógica de optimización de gastos y de renta y de un intercambio meramente económico.
- **Acceso a crédito y a mercados.** Una de las grandes dificultades que tienen las empresas para aumentar su productividad y, eventualmente, solventar la formalización del empleo, es la dificultad para obtener crédito. En la agroindustria, la falta de títulos de tierra y el tipo de ingreso que tienen los productores dificultan su acceso a créditos blandos,

que les permitirían ampliar su capacidad de producción y su potencial mejora de ingresos. A su vez, se observan barreras para la apertura de nuevos mercados. A pesar de que las asociaciones de productores son un mecanismo posible para aumentar la productividad, la formalización continúa dependiendo de las capacidades y conocimientos individuales de cada productor, y el acceso a crédito sigue siendo individual, y para algunos es inasequible.

4.4. Consecuencias para las políticas públicas

En base a los hallazgos del estudio, se identifican algunas políticas de mayor prioridad para avanzar en la formalización del empleo:

1. Educación y difusión de información a trabajadores y empleadores con enfoque de derecho al seguro social y atendiendo las características específicas de cada industria, tamaño de empresa y nivel de ingreso de los trabajadores.
2. Aumentar la capacidad de fiscalización del MTESS, articulando recursos, información y esfuerzos con el IPS y otros miembros de la Estrategia Integral de Formalización del Empleo en Paraguay.
3. Educación y difusión de información con énfasis en el valor de todas las prestaciones del seguro social y considerando la baja valoración de las prestaciones médicas del seguro.
4. Reformas apuntadas a la mejora de los servicios de salud más demandados por los trabajadores y, especialmente, la descentralización de los servicios de salud de IPS, incrementando su presencia en todos los territorios.
5. Articulación de políticas de formalización, como la fiscalización y educación, con políticas de apoyo al mejoramiento productivo, como la formación profesional y laboral, la renovación de sistemas productivos, la mejora administrativa, en un enfoque de «regulación de raíces causales»¹¹.

11. *Root-cause regulation*

6. Articular políticas de acceso a crédito y mercados con la formalización, en tanto factores que operan como causa y efecto de la informalidad.
7. Adaptar los instrumentos de seguro y normativas a las condiciones inestables de demanda y de empleo –especialmente para la economía de plataformas y PYME– y sobre la base de las prácticas informales de seguro que ya desarrollan los trabajadores en sus comunidades.
8. Promover el desarrollo de cooperativas o agrupaciones que apoyen a los empleadores en los costos asociados a la contabilidad y administración de personal formalizado.
9. Establecer, dentro de un enfoque de regulación de raíces causales, una orientación específica hacia la mejora de la productividad laboral.

► Bibliografía

Andrade, Gustavo Henrique, Miriam Bruhn y David Mckenzie. 2013. *A helping hand or the long arm of the law? Experimental evidence on what governments can do to formalize firms*. Policy Research Working Paper 6435. World Bank, Development Research Group.

Arauz Aguilar, Armando. 1995. «Datos sobre la Seguridad Social en Paraguay». En *La Seguridad Social en Paraguay*, Monografías 23, editado por Armando Arauz Aguilar, José Ismael Candia, Alfredo Conte Grand y Andrés Vidovich Morales, 11-22. México DF: Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Banerjee, Abhijit V., y Esther Duflo. 2011. *Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: Public Affairs.

Beccaria, Luis, Roxana Maurizio y Gustavo Vázquez. 2015. «Recent decline in wage inequality and formalization of the labour market in Argentina». *International Review of Applied Economics* 29 (5): 677-700.

Candia, José Ismael. 1995. «El Instituto de Previsión Social». En *La Seguridad Social en Paraguay*, Monografías 23, editado por Armando Arauz Aguilar, José Ismael Candia, Alfredo Conte Grand y Andrés Vidovich Morales, 43-90. México DF: Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Casalí, Pablo y Mario Velásquez. 2016. *Paraguay, Panorama de la Protección Social: Diseño, Cobertura y Financiamiento*. 1.ª edición. Chile: OIT.

Casalí, Pablo, Evelyn Vezza, Diego Sanabria y Mónica Recalde. 2018. *Segmentos Críticos de la Informalidad Laboral en Paraguay*. 1.ª edición. Santiago: OIT.

Chen, Martha Alter. 2007. *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*. DESA Working Papers 46. Nueva York: United Nations, Department of Economics and Social Affairs.

CIET (Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo). 1993. *Resolution Concerning Statistics of Employment in the Informal Sector*. CIET, reunion 15.^a.

—. 2003. *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*. CIET, 17.^a Reunión.

Dibben, Pauline, Geoffrey Wood y Colin Williams. 2014. «Pressures towards and against formalization: Regulation and informal employment in Mozambique». *International Labour Review* 154 (3): 373-392.

van Elk, Koos, y Jan de Kok. 2014. *Enterprise Formalisation: Fact or Fiction?: A quest for case studies*. Eschborn, Germany: OIT / GIZ GmbH.

Haanwinckel, Daniel, y Rodrigo Soares. 2017. «Fighting Employment Informality with Schooling». *IZA World of Labor* 394.

Kolm, Ann-Sofie, y Birthe Larsen. 2016. «Informal unemployment and education». *IZA Journal of Labor Economics* 5 (1): 8.

Marjit, Sugata, y Saibal Kar. 2011. «Outsourcing, Informality, and Informal Wages». En *The Outsiders: Economic Reform and Informal Labour in a Developing Economy*. Oxford University Press.

Maurizio, Roxana. 2015. «Transitions to Formality and Declining Inequality: Argentina and Brazil in the 2000s». *Development and Change* 46 (5): 1047-1079.

de Mel, Suresh, David Mckenzie y Cristopher Woodruff. 2013. «The Demand for, and Consequences of Formalization among Informal Firms in Sri Lanka». *American Economic Journal: Applied Economics* 5 (2): 122-150.

Montt, Guillermo, Camila Schmidlin y Mónica Recalde. 2021. *La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19*. Informes *Técnicos* 18. OIT Cono Sur.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y Banco Mundial. 2014. *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*. OECD Publishing.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2002. *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*. Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2015. *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (núm. 204)*. Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión.

Park, Albert, y Xiaobo Qu. 2013. «*Informality, Returns to Education, and Labour Market Integration in China*». *The Indian Journal of Labour Economics* 56 (4): 617-634.

Pisani, Michael, y Fernando G. Ovando. 2019. *Understanding the Determinants of Economic Informality in Paraguay. A Kaleidoscope of Measures*. 1.ª ed. Palgrave Pivot.

Reinecke, Gerhard, Guillermo Montt, Aram Cunego, Verónica Herken, Andrea Ocampos y Paola Valfredi. 2020. *Paraguay: Impactos de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos*. Santiago de Chile: OIT.

Soto, Hernando. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row.

Souza, Paulo, y Victor Tokman. 1974. *Características y funcionamiento del sector informal: el caso de Paraguay*. Santiago de Chile: PREALC.

Vivatsurakit, Tanthaka, y Jessica Vechbanyongratana. 2020. «Returns to Education among the Informally Employed in Thailand». *Asian-Pacific Economic Literature* 34 (1): 26-43.

► Otros títulos de nuestra serie

Informe Técnico N°20: Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay.

Guillermo Montt, Charles Knox-Vydamov y Valentina Jorquera.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°19: El trabajo en plataformas durante la pandemia por COVID-19: Los derechos fundamentales y el caso chileno.

Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°18: La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19.

Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Mónica Recalde.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°17: Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile.

Antonia Asenjo, Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°16: Consideraciones para una Constitución Laboral.

Francisco Tapia.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°15: Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica.

Guillermo Montt, Félix Ordóñez e Ignacio Silva.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°14: El derecho de la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución.

Guillermo Montt, Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°13: El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870 - 2013).

David Velázquez.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°12: La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: el caso de Chile.

Carmen Bueno.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°11: Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile.

Lysette Henríquez.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°10: Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina.

Roxana Maurizio.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°9: ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino.

Fabio Bertranou, Pablo Casalí y Oscar Cetrángolo.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°8: Upgrading económico y social en las Cadenas Mundiales de Suministro de Servicios Globales: El caso de Uruguay.

Vivian Couto.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°7: Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización.

Carlo Ferraro y Sofía Rojo.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°6: Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay.

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°5: Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización.

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°4: El mercado laboral en Chile: Una mirada de mediano plazo.

Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°3: Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización.

Horacio Santander.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°2: Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados.

Carmen Bueno y Pablo Páramo.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°1: El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo.

Fabio Bertranou.

Para revisarlo haga clic aquí

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Tel: +56-2 2580-5500
E-mail: santiago@ilo.org
www.ilo.org/santiago

Santiago de Chile

