



Ministerio de
**TRABAJO, EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL**

**GOBIERNO
NACIONAL**

*Paraguay
de la gente*



laboratorios
de aceleración

Muros Informales:

DIAGNÓSTICO DEL EMPLEO INFORMAL EN LA CADENA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE ASUNCIÓN

Laboratorio Participativo para la Formalización
del Empleo en Paraguay (LabMTESS)



Abril 2021



LabMTESS
LABORATORIO PARTICIPATIVO
PARA LA FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO

Este documento se ha elaborado, diseñado, diagramado e impreso en el marco del Laboratorio Participativo para la Formalización del Empleo, liderado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) e implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, ni los Estados Miembros de la ONU. Este documento no tiene fines de lucro, por lo tanto, no puede ser comercializado en el Paraguay ni en el extranjero. Están autorizadas la reproducción y la divulgación por cualquier medio del contenido de este material, siempre que se cite la fuente.

MTESS/PNUD. 2021. Diagnóstico del Empleo Informal en la Cadena de la Construcción del Área Metropolitana de Asunción. Proyecto “Laboratorio Participativo para la Formalización del Empleo”. Asunción, Paraguay. 47 p. (ajustar al total de páginas)



Ministerio de
**TRABAJO, EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL**

**GOBIERNO
NACIONAL**

*Paraguay
de la gente*



laboratorios
de aceleración

Muros Informales:

DIAGNÓSTICO DEL EMPLEO INFORMAL EN LA CADENA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE ASUNCIÓN

Laboratorio Participativo para la Formalización
del Empleo en Paraguay (LabMTESS)



LabMTESS
LABORATORIO PARTICIPATIVO
PARA LA FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO

Contenido

1. Introducción	7
2. La construcción en la economía y empleo del área metropolitana de Asunción	8
3. El trabajo informal en el sector de la construcción en Asunción y Central	12
4. El entorno legal de las empresas y los empleados	20
5. Selección del tipo de obra para el análisis	26
6. Análisis de la cadena de valor e informalidad en el sector de la construcción	28
1. Transacciones centrales (cadena de valor)	29
1.1. Diseño de la obra	32
1.2. Ejecución de la obra	33
1.2.1. Obra Negra	33
1.2.2. Obra Gris	33
1.2.3. Obra Blanca	34
1.3. Entrega de la obra	35
2. Funciones de apoyo	35
2.1. Coordinación de infraestructura	35
2.2. Competencias y capacitación	36
2.3. Investigación / Desarrollo	36
2.4. Informar y comunicar	37
3. Reglas formales e informales	37
4. Actores del mercado	38
4.1. Sector privado formal e informal	38
4.1.1. Sector formal:	38
4.1.2. Redes informales	40
4.2. Actores sociales del sistema de mercado	42
7. Preguntas de aprendizaje	45
8. Bibliografía	46

Ficha Técnica

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)

Carla Bacigalupo Planás

Ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Mónica Recalde

Directora de la Dirección General de Seguridad Social del MTESS

Gisele Morínigo

Directora del Observatorio Laboral del MTESS

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Silvia Morimoto

Representante Residente

Alfonso Fernandez de Castro

Representante Residente Adjunto

Gustavo Setrini

Jefe de Mapeo de Soluciones, Laboratorio de Aceleración

Cristhian Parra

Jefe de Experimentación, Laboratorio de Aceleración

Mónica Ríos

Jefe de Exploración, Laboratorio de Aceleración

Equipo Proyecto “Laboratorio Participativo para la Formalización del Empleo”

Georgina Hernandez Rivas

Investigadora Social

Fernando Ovando

Especialista en Políticas Públicas

Claudia Montanía

Especialista en Análisis de Datos

Diseño y Diagramación

Andrea Ronnebeck

1 Introducción

En el 2018, el gobierno central de Paraguay pone al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) a cargo de la nueva Estrategia Integral de Formalización del Empleo en Paraguay. Con una sostenida tasa de empleo informal del 64%, esta iniciativa plantea acciones y elementos multidimensionales a fin de aumentar la cobertura de la seguridad social.

A inicios del 2020, la pandemia de COVID-19 agudiza notoriamente la vulnerabilidad de los trabajadores informales que además de carecer de la cobertura del seguro social, experimentan altos niveles de desempleo y mayor exposición a riesgos de contagio durante la pandemia. Este escenario presenta una serie de cuestiones: ¿Cómo se puede extender la cobertura del sistema de protección social en medio de una crisis sanitaria y económica? ¿Qué tipo de intervenciones y políticas públicas pueden acelerar la generación de empleo formal como estrategia para la recuperación económica y la construcción de una mejor economía? Estas preguntas no son de poca importancia, y por ello, es necesario delimitar un sector específico para analizar y concretar sus respuestas.

En respuesta, y para fortalecer la Estrategia Integral de Formalización del Empleo con capacidades de diseño de políticas públicas basado en evidencia, el MTESS establece el Laboratorio para la Formalización del Empleo en Paraguay, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De manera similar a otros laboratorios, éste explora nuevas formas de colaboración y articulación con las personas, los gobiernos y el sector privado. Busca capacitar y fortalecer a los actores para que logren generar soluciones a realidades multifacéticas a través de decisiones basadas en la exploración, experimentación y generación de carteras de experimentos.

Las acciones del laboratorio se plantean desde una metodología de aprendizaje con tres fases: el **Descubrimiento** de las barreras ante la formalización del empleo en un sector, la **Exploración** de diversas metodologías e intervenciones, y la **Experimentación** con intervenciones y prototipos de políticas públicas innovadoras para generar evidencia sobre su impacto.

Este informe diagnóstico reporta los hallazgos de la fase de **Descubrimiento correspondiente al** primer ciclo de aprendizaje del laboratorio, enfocado en la cadena de valor de la construcción. Reconoce los actores clave del mercado y la cadena de valor que la sostiene. A la vez explora el impacto del sector dentro de la economía y el marco jurídico que regula y enmarca sus responsabilidades. Por lo tanto, el diagnóstico proporciona una imagen clara del contexto del sector, los actores, las relaciones entre ellos mismos y por consecuencia, las barreras para la formalización. Esto se logra a través de entrevistas indagatorias, caracterizaciones realizadas por los actores y juegos participativos que exploran las relaciones entre actores. Se realizaron un total de 6 entrevistas semi-estructuradas a representantes de gremios de la construcción, representante de empresas grandes, medianas y pequeña, cuentapropistas y obreros. En la etapa de exploración se amplió el número de entrevistas y grupos focales con los actores identificados.

La metodología de **Descubrimiento** desarrollada toma como insumo la guía de análisis de la cadena de valor propuesta por la OIT [1]. La misma incorpora un proceso de indagación realizado a partir de un mapeo que ubica el papel que tienen los actores dentro de la dinámica de poder de transformación y agencia social que tienen las empresas, los sindicatos, los gobiernos centrales y locales, la academia, y los gremios. Es decir, el mapeo identifica quién es quién en el mundo de la construcción y el poder potencial que tiene cada actor para disminuir las barreras a la formalización del empleo.

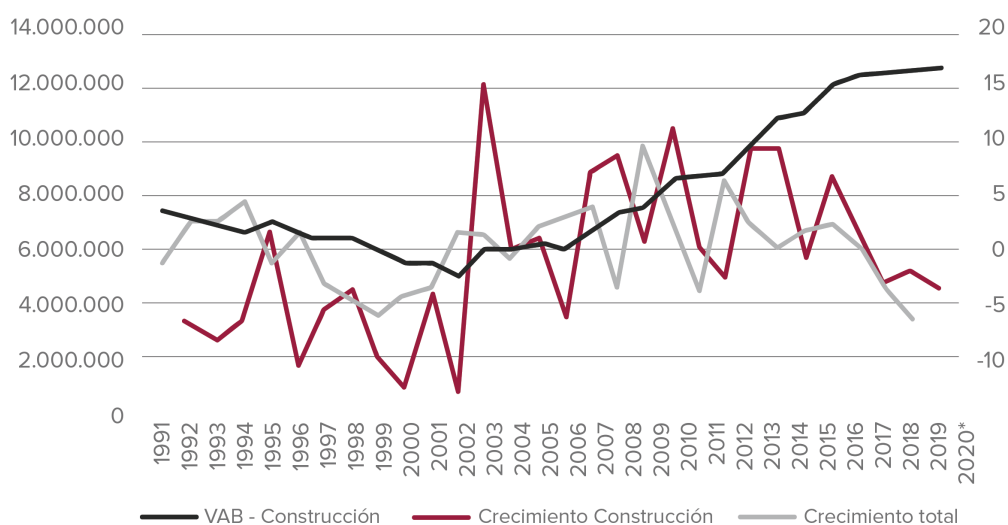
2 La construcción en la economía y empleo del área metropolitana de Asunción

El equipo del Laboratorio eligió la industria de construcción para su primer ciclo de aprendizaje por su importancia en la estructura de empleo, especialmente del empleo informal, así como en los planes de reactivación económica y del empleo del gobierno nacional a partir de la coyuntura de pandemia por COVID 19. Esta sección presenta datos estadísticos sobre la industria de construcción, principalmente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), como un primer abordaje y caracterización del empleo en esta cadena de valor.

Durante los últimos años, la economía paraguaya ha destacado dentro de un contexto regional recesivo debido a su crecimiento económico sostenido y por su estabilidad macroeconómica. El crecimiento del PIB en el 2017 fue de 5,0 %. Sin embargo, a partir del 2018 se observa un crecimiento menor de 3,4% que en el 2019 se acentúa por la falta de crecimiento (crecimiento nulo). Como resultado directo de la suspensión de actividades económicas durante la pandemia de COVID-19, la contracción económica del 2020 se torna aún más vertiginosa. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que el crecimiento económico presenta una contracción histórica de -2,3% en Paraguay para el 2020¹, frente a una caída aún mayor de -9,4% para la región de América del Sur. El Banco Central del Paraguay (BCP) sitúa la contracción económica en el orden de -3,5%², cifra que se acerca a la estimación de -3,4%³ reportada en el mes de agosto en la Encuesta de Expectativas de Variables Económicas (EVE).

El crecimiento económico en Paraguay depende altamente de factores externos y climáticos, los cuales ocasionan una gran volatilidad en la actividad económica y se deben al peso que los grandes productos de exportación ejercen sobre el resto de la economía. Esta forma en la que la economía funciona repercute directamente en la actividad del sector de la construcción. El gráfico siguiente muestra las fluctuaciones anuales de toda la economía y cómo se acentúan en el sector mencionado, ya sea durante los periodos de crecimiento o contracción del PIB.

Gráfico 1. Evolución del Valor Agregado Bruto (VAB) del sector construcción y tasas de crecimiento. En millones de Gs. constantes (Base=2014).



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay (BCP)

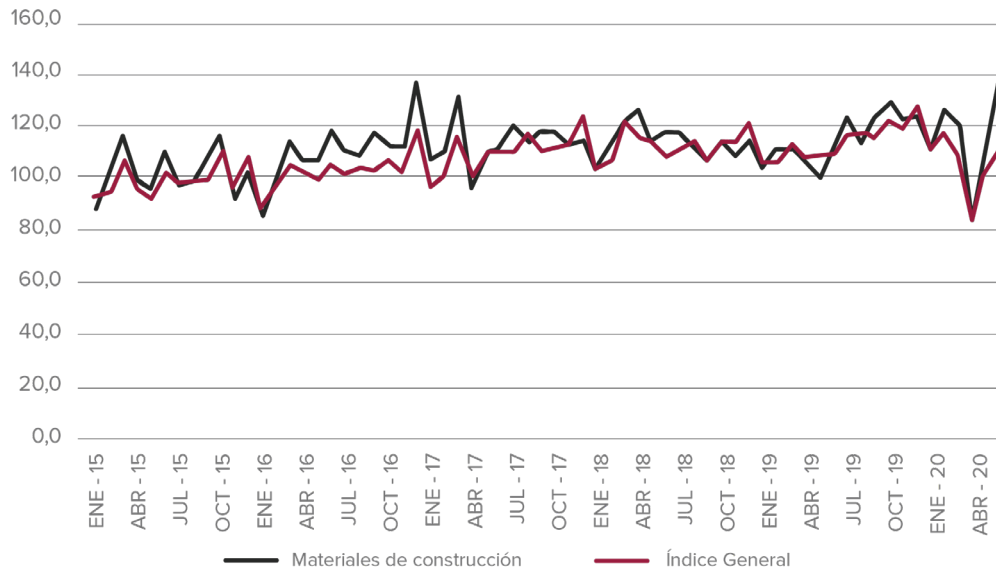
¹ Herr, M., & Muzira, T. (2011). Desarrollo de Cadenas de Valor para el Trabajo Decente: Una guía para profesionales del desarrollo, funcionarios gubernamentales e iniciativas del sector privado. OIT. https://www.ilo.org/empent/areas/value-chain-development-vcd/WCMS_168837/lang-es/index.htm

² Anexo Estadístico del Informe Económico Mensual. Banco Central del Paraguay (BCP). Agosto 2020.

³ <https://www.bcp.gov.py/resultados-de-la-encuesta-de-expectativas-de-variables-economicas-agosto-2020-n1365>, Banco Central del Paraguay (BCP).

El sector de la construcción comenzó a recuperarse durante el último semestre del 2019, pero se vio fuertemente afectado por las medidas de confinamiento aplicadas al final del primer trimestre de este año. Las ventas de materiales de construcción disminuyeron significativamente durante los meses de marzo y abril, pero en mayo y junio, a partir de la reapertura de actividades de construcción en el sector privado, comenzaron a recuperarse (**Gráfico 2**).

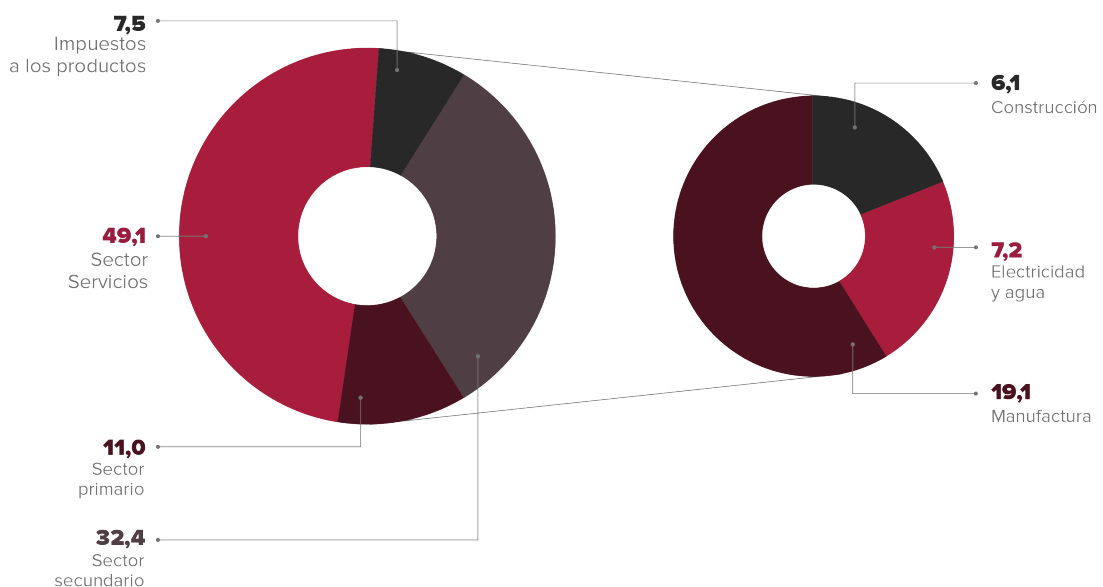
Gráfico 2. Estimador de Cifras de Negocios (ECN). Enero 2015 a junio 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay (BCP)

Durante los últimos años, el sector de la construcción ha mantenido una proporción cercana al 6% dentro de la estructura económica paraguaya, representando el 6,1% en el 2019 (**Gráfico 3**). Esto muestra el peso relativo del sector construcción sobre la economía general. Más aún, se nota su capacidad de dinamizar otros sectores de la economía, debido a que el aprovisionamiento de insumos depende de las contrataciones de servicios conexos profesionales e industriales. Más adelante se estudia detalladamente este aspecto cuando se analicen los vínculos de la construcción con las demás actividades económicas (apartado VI).

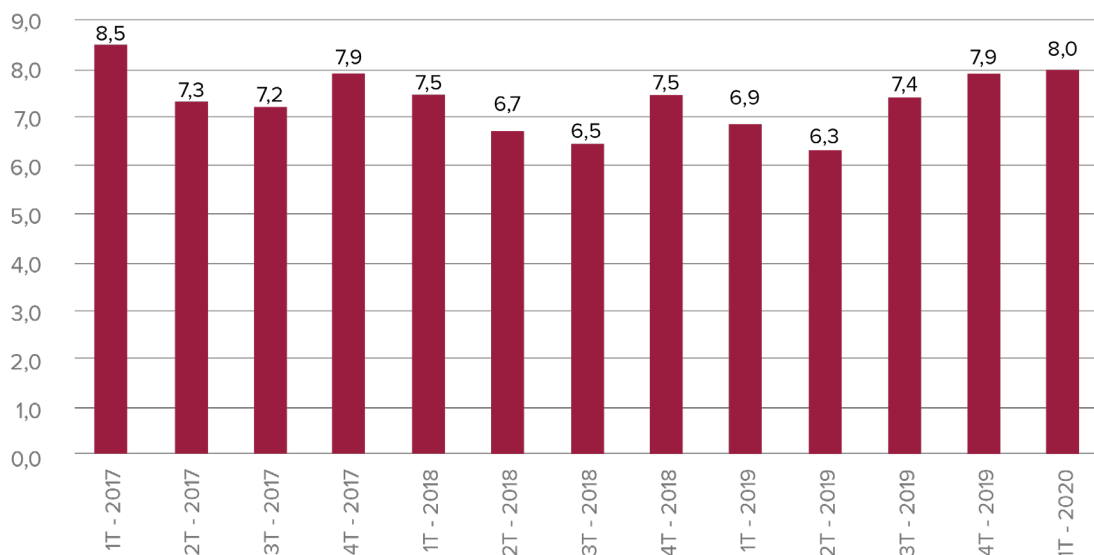
Gráfico 3. Composición del PIB, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay (BCP)

Al comparar el sector de la construcción con otros sectores productivos, queda en evidencia el alto requerimiento de mano de obra, ya que una alta proporción de la población ocupada trabaja dentro del sector. En el primer trimestre del 2020, 8% de la población ocupada trabajó en construcción, lo cual representa aproximadamente a 290 mil personas. En el **gráfico 4** se observan variaciones entre las proporciones de ocupados de cada trimestre, lo cual señala la característica estacional de las actividades. Además, como se mencionó previamente, aparte del empleo directo que genera el sector, su actividad influye significativamente en la generación de empleo en otras actividades económicas comerciales y de servicios [4].

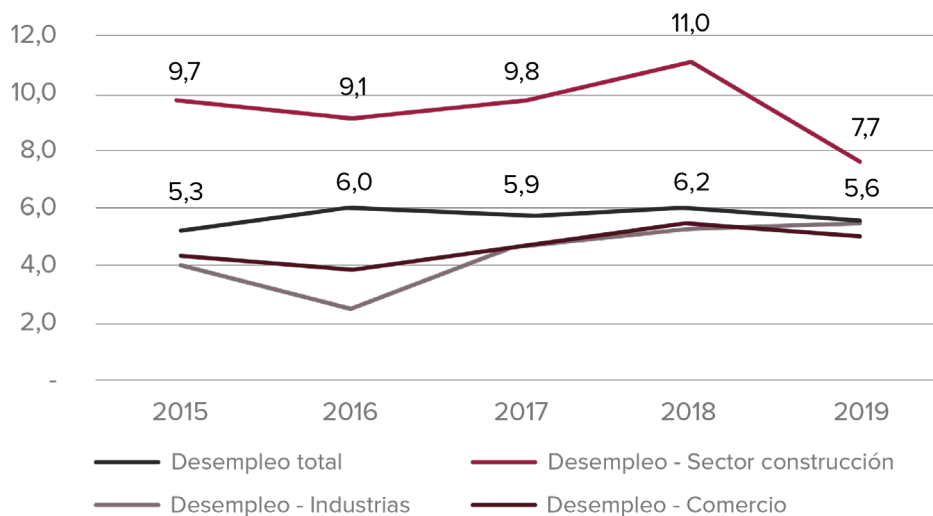
Gráfico 4. Población ocupada. Construcción. Periodo 1 trimestre a 2017 1 trimestre 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC, DGEEC.

El **gráfico 5** muestra que la tasa de desempleo del sector construcción se encuentra por encima de la tasa de desempleo total entre 2015 y 2019. Además, la tasa de desempleo del sector es superior a las demás actividades económicas. El incremento del desempleo en el sector de la construcción durante el año 2018 coincide con el estancamiento del crecimiento económico registrado en ese periodo.

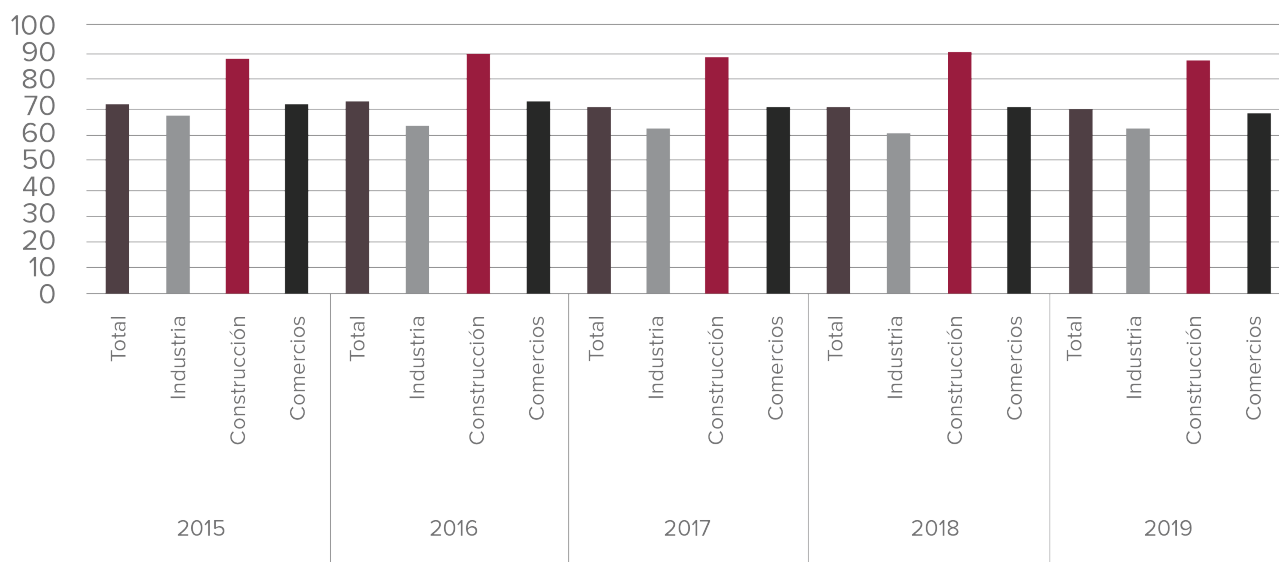
Gráfico 5. Tasa de desempleo total y del sector construcción. Periodo 2015-2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, DGEEC.

Finalmente, el sector construcción ocupa el segundo lugar en informalidad laboral, lo cual afecta a casi el 90% del personal ocupado del sector y se ubica por encima del promedio de informalidad de la economía total. Aproximadamente 250 mil personas ocupadas se encontraban en la informalidad dentro este sector en 2019.

Gráfico 6. Tasas de informalidad por ramas de actividad económica. Periodo 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, DGEEC.

3 El trabajo informal en el sector de la construcción en Asunción y Central

Aunque la informalidad laboral se manifiesta de distintas formas, una manera de definirla es por medio del mercado de trabajo. En este sentido, el trabajo informal se reconoce como toda actividad laboral que se realiza al margen de los estándares regulatorios, o bien en sectores formales donde se contratan trabajadores sin ajustarse a la legislación vigente que les brinda acceso a las prestaciones asociadas^[5].

En base a los datos disponibles en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC), y tomando en cuenta los criterios propuestos por la OIT, se consideran trabajadores informales a aquellos que forman parte de las siguientes categorías:

- Asalariados públicos y privados que no aportan al sistema de jubilación;
- Trabajadores por cuenta propia que no poseen 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;
- Trabajadores familiares sin remuneración.

A partir de estas definiciones, este documento ofrece un panorama del trabajo informal en la población ocupada de 15 años y más de edad del sector de la construcción. Los datos corresponden a la ciudad de Asunción y el Departamento Central durante los años 2015-2019.

En promedio, Asunción y Central abarcan al 32,07% de la población ocupada informal del país durante el periodo 2015-2019. Más del 40% de los empleados públicos y privados informales, así como empleados domésticos, están en Asunción y Central (**ver Tabla 1**). De igual manera ahí se concentran más del 30% de los empleadores informales y más del 20% de los trabajadores por cuenta propia que operan de manera informal.

Tabla 1: Participación del trabajo informal en Asunción y Central por categorías de ocupación.

Año	Empleados públicos	Empleados privados	Empleador	Trabajador por cuenta propia	Trabajador familiar no remunerado	Empleado doméstico	Todas las categorías
2015	52,20	40,41	26,51	24,67	15,84	44,66	32,15
2016	48,61	41,96	34,14	25,45	14,97	45,21	33,04
2017	42,98	41,33	30,87	23,60	13,31	43,37	31,54
2018	42,91	42,79	29,13	23,94	13,52	42,83	31,94
2019	37,15	43,55	32,18	23,62	11,43	40,08	31,68
Promedio 2015-2019	44,77	42,01	30,56	24,26	13,81	43,23	32,07

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH y EPHC (2015-2019)

⁵ Casali, P., Sanabria, D., & Recalde, M. (2018). Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La **Tabla 2** indica que, con excepción de algunos sectores, los trabajadores informales de Asunción y Central son más que el 35% dentro de cada rama productiva. Este fenómeno es aún más notorio dentro del sector de la construcción, donde los trabajadores informales de esta región representan, en promedio, el 40,96% de la población ocupada informal nacional.

Tabla 2: Participación del trabajo informal en Asunción y Central por ramas de actividad económica.

Año	Industrias manufactureras	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Finanzas, seguros e inmuebles	Servicios comunales, sociales y personales	Otras*
2015	37,38	39,94	38,17	35,47	62,71	47,71	5,96
2016	42,72	41,70	40,42	49,30	62,99	48,35	4,84
2017	42,04	41,50	39,33	45,05	53,09	44,13	3,57
2018	46,14	40,58	39,40	41,46	56,12	44,16	3,31
2019	43,84	41,10	38,31	46,13	62,82	41,10	4,13
Promedio	42,42	40,96	39,13	43,48	59,55	45,09	4,36

Nota: *Otras: Incluye los sectores Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca; Electricidad, gas y agua

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH y EPHC (2015-2019)

Dada la relevancia a nivel nacional del trabajo informal en el sector de la construcción en Asunción y el Departamento Central, las siguientes estadísticas descriptivas están enfocadas en esas dos zonas geográficas.

La estructura del trabajo en el sector de la construcción en Asunción y Central se observa en el **Gráfico 7**. La actividad de este sector es ampliamente informal, ya que el 82,96% de los empleos son informales. Además, al examinar las categorías del **Gráfico 8**, vemos que la informalidad tiene mayor presencia entre los empleados privados, quienes representan entre el 69% y 76% del total. Por último, se observa que el trabajo informal en la construcción también se conforma por empleadores, trabajadores por cuenta propia y en menor medida, trabajadores familiares no remunerados. En los siguientes párrafos, se realiza una descripción más detallada de acuerdo a factores sociodemográficos y características generales del empleo informal en la construcción.

Gráfico 7: Distribución del empleo formal e informal en el sector de la construcción en Asunción y Central (% del empleo total en construcción, promedio 2015-2019)

- Promedio % Informal
- Promedio % Formal

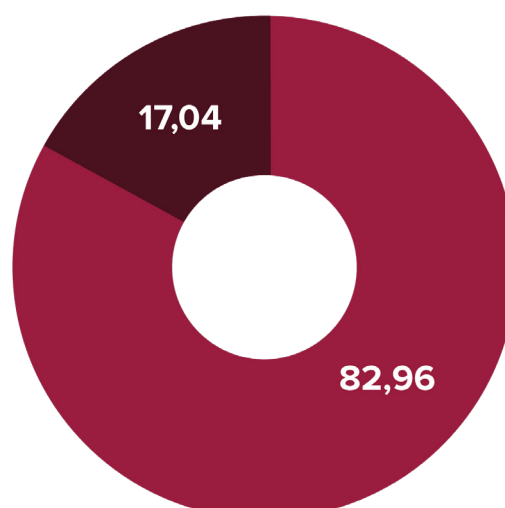
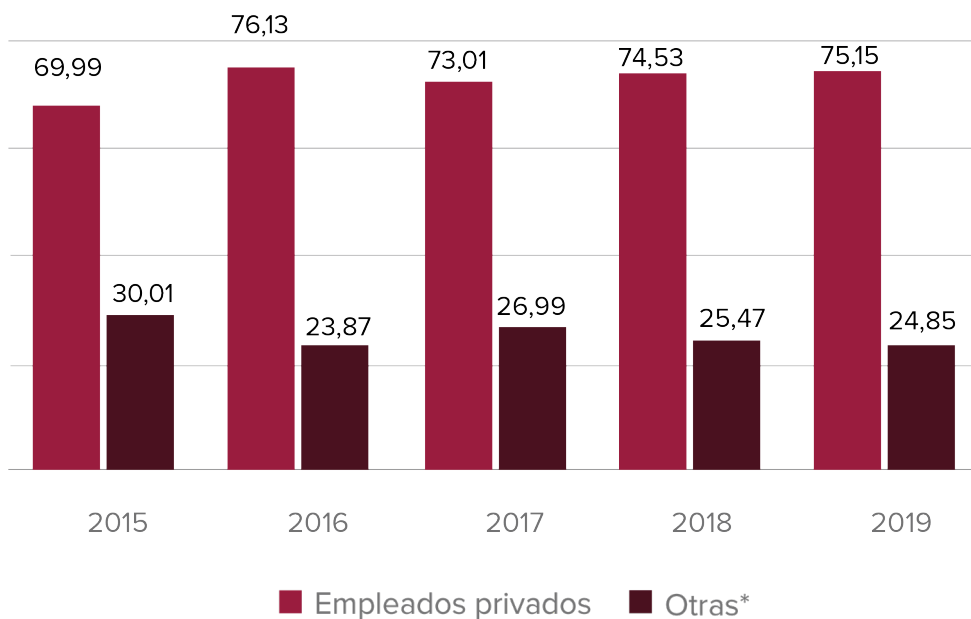


Gráfico 8: Trabajadores informales en el sector de la construcción por categoría en Asunción y Central



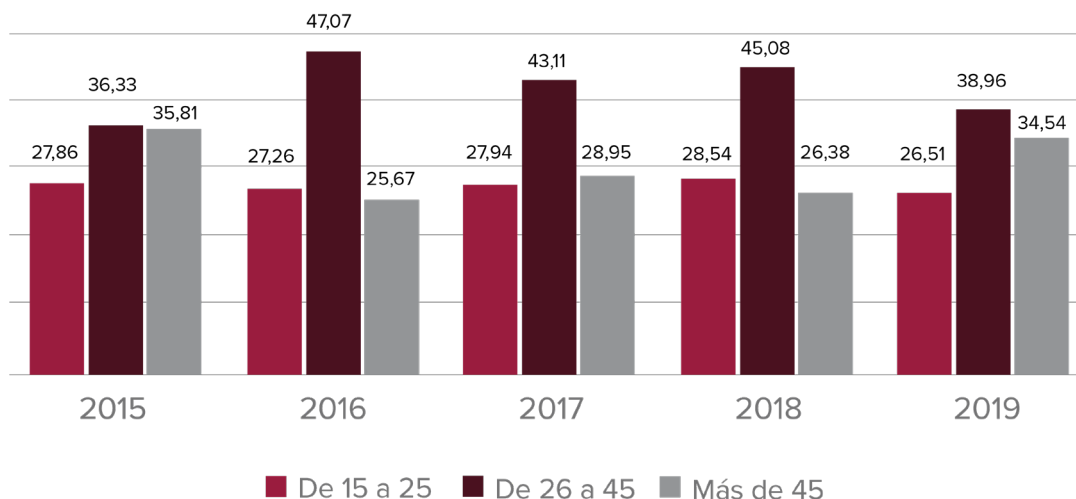
Nota: *Otras: Incluye a Empleadores, Trabajadores por cuenta propia y Trabajadores familiares no remunerados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH y EPHC (2015-2019)

1. Factores sociodemográficos

En promedio, el 98,40% de los trabajadores informales de la construcción son del sexo masculino. En cuanto a la franja etaria, el **Gráfico 9** revela que el sector tiene una mayor cantidad de trabajadores dentro del rango 26 a 45 años, seguido por aquellos con más de 45 años. Aunque se pueden apreciar pequeñas diferencias, esta distribución no varió significativamente en los últimos 5 años.

Gráfico 9: Distribución de trabajadores informales en el sector de la construcción en Asunción y Central por franja etaria (% del total).

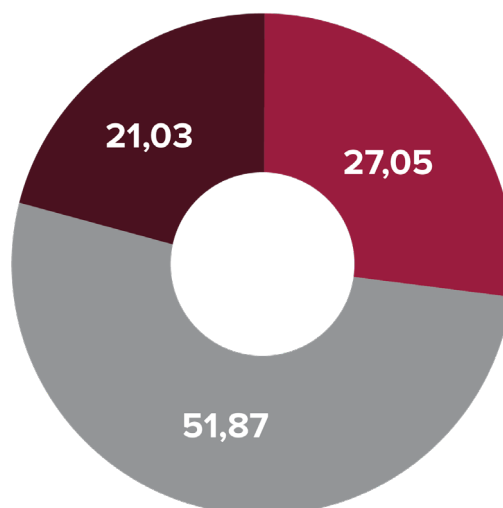


Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH y EPHC (2015-2019)

Según el **Gráfico 10**, los trabajadores informales en su mayoría son bilingües (guaraní y castellano), y la segunda lengua más hablada es el guaraní. Por su parte, la tabla 3 muestra que la mayoría de ellos pertenecen a los rangos de 0 a 6 años y 10 a 12 años de educación. Basándonos en el sistema educativo oficial, podemos decir que la cantidad de años de estudio de la mayoría de los trabajadores equivalen a primero a sexto grado (0 a 6 años) y a la Educación Media y Técnica (10 a 12 años) de la Educación Escolar Básica.

Gráfico 10: Idioma hablado por los trabajadores informales en el sector de la construcción en Asunción y Central (% del total, promedio 2015-2019)

- Guaraní
- Guaraní y Castellano
- Castellano



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH y EPHC (2015-2019)

Tabla 3: Años de estudio de los trabajadores informales de la construcción en Asunción y Central (% del total)

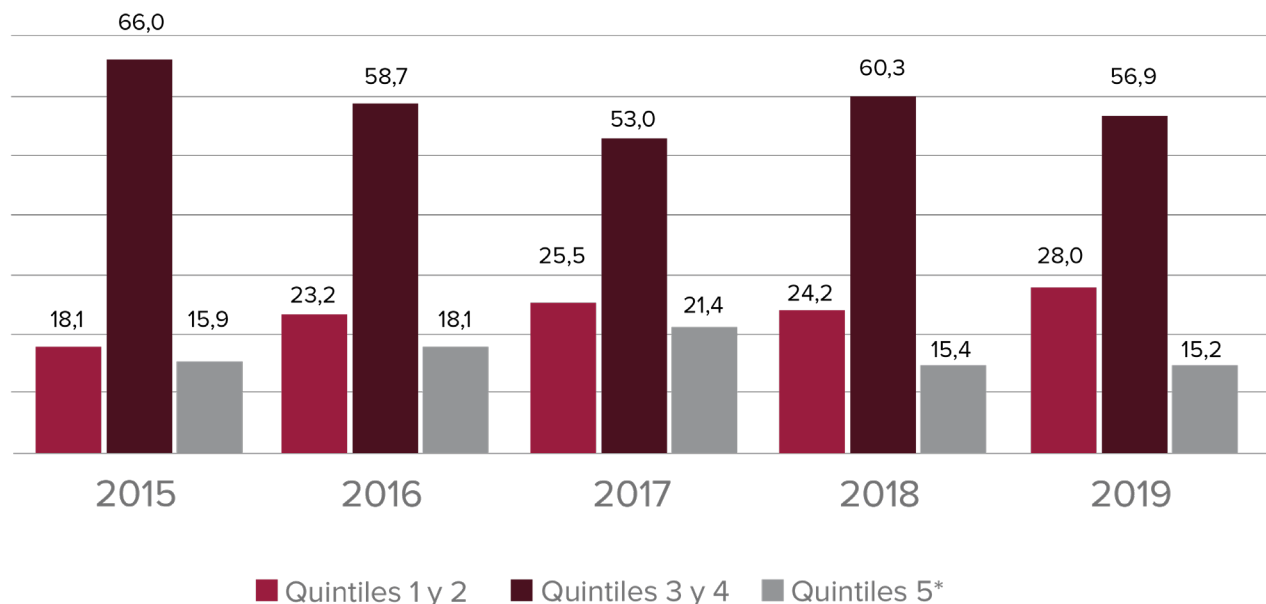
Años	2015	2016	2017	2018	2018
De 0 a 6 años	52,6	39,2	41,3	37,2	35,8
De 7 a 9 años	*	24,8	23,6	23,2	19,8
De 10 a 12 años	30,6	29,6	30,0	33,7	35,8
Más de 12 años	*	*	*	*	*
No disponible	--	--	*	*	--
Total	100	100	100	100	100

*Nota: *Los datos no se reportan por insuficiencia muestral, menos de 30 casos en la muestra.*

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH y EPHC (2015-2019)

Finalmente, en el **Gráfico 11** se observa la población ocupada del sector construcción según quintiles de ingreso per cápita mensual, donde la mayoría de los trabajadores informales del sector se encuentran en los quintiles 3 y 4. En estos quintiles, en el año 2019, se encuentra el 56,9% de los ocupados del sector.

Gráfico 11: Distribución de trabajadores informales en el sector de la construcción en Asunción y Central de acuerdo a sus ingresos mensuales per cápita (% del total)



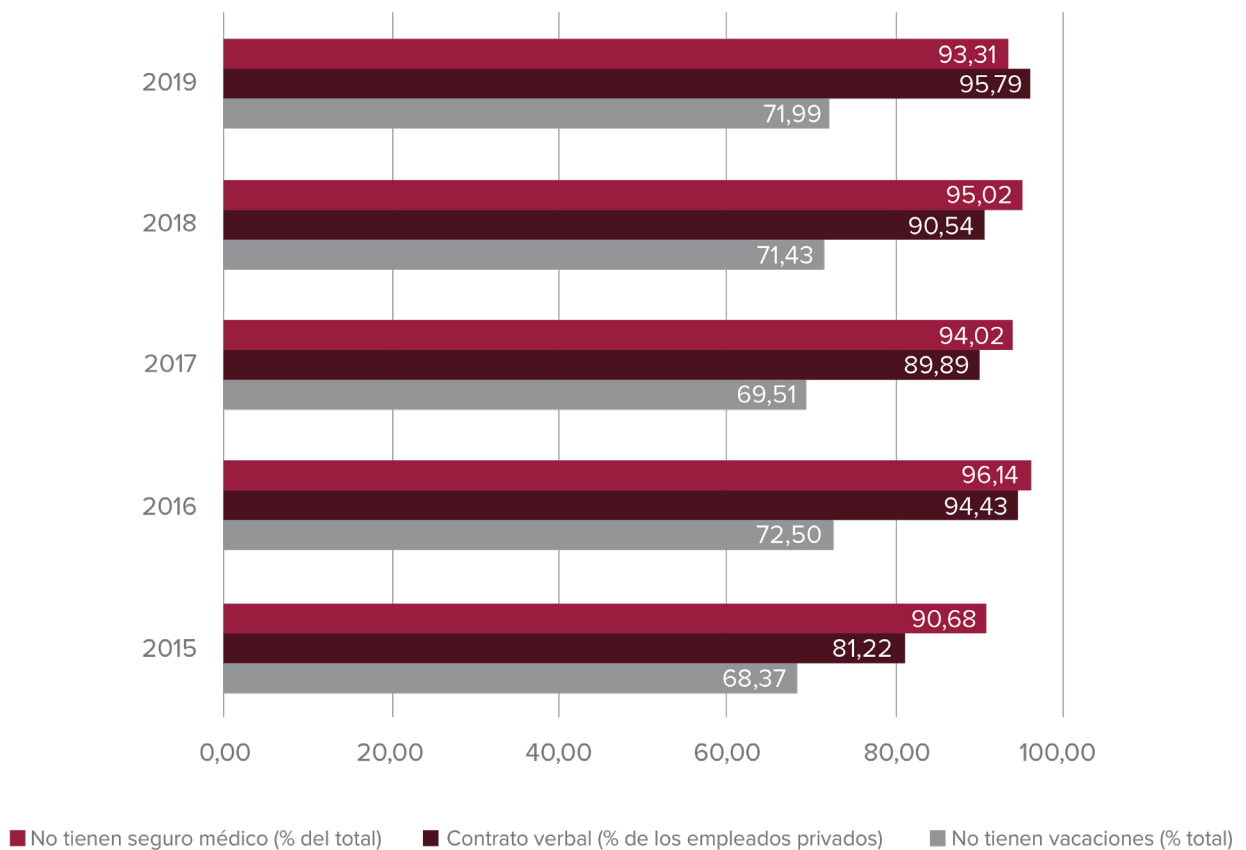
Nota: *Insuficiencia en la muestra en los años 2015 y 2019 para el Quintil 5

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH y EPHC (2015-2019)

2. Características generales del empleo

En el **Gráfico 12** se observa que, en todos los años, más del 80% de los empleados privados informales reportaron un contrato verbal [6]. De hecho, en cuatro de los cinco años, esta cifra se ubicó por encima del 90%. Además, el porcentaje de trabajadores que no tuvieron vacaciones se mantuvo por encima del 65% durante todo el periodo. Dado a que los trabajadores informales no aportan a ninguna caja de jubilación (por definición), el gráfico indica que la mayoría tampoco tiene ningún tipo de seguro médico [7], incluyendo el seguro privado laboral. Las cifras superan el 90% en todos los años.

Gráfico 12: Características generales del empleo informal en el sector de la construcción en Asunción y Central (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH y EPHC (2015-2019)

⁶ El resto de contratos clasificados en las encuestas son: contrato indefinido, contrato definido temporal con emisión de factura y contrato definido temporal sin emisión de factura. Sin embargo, estas categorías presentan insuficiencia en la muestra.

⁷ Incluye: IPS, seguro privado individual, privado familiar, privado laboral, sanidad militar y policial.

Por otra parte, la **Tabla 4** muestra la temporalidad de los trabajadores informales de distintas ramas de actividad. Un promedio de 81% no permanece en el mismo establecimiento por más de 10 años. Sin embargo, dentro de este grupo, se nota que la construcción presenta un comportamiento diferente al resto de las ramas de actividad. Es el sector con la mayor cantidad de trabajadores con menos de un año de permanencia, y, por el contrario, es la actividad con la menor cantidad de trabajadores en el rango de 1 a 10 años.

Tabla 4: Permanencia de trabajadores informales de Asunción y Central en el mismo establecimiento (% del total), Promedio 2015-2019.

Cantidad de años	Construcción	Industrias	Comercio	Servicios	Otras*
Menos de 1 año	32,28	20,96	23,40	25,71	22,41
De 1 a 10 años	45,07	57,14	58,48	61,75	57,79
Más de 10 años	22,55	21,87	18,06	12,41	19,72

Nota: *Incluye: Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca; Electricidad, gas y agua; Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Finanzas, seguros e inmuebles.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH y EPHC (2015-2019)

Finalmente, la **tabla 5** expresa los ingresos medios de los trabajadores formales e informales en el país y en Asunción y Central. Los datos se miden en guaraníes por hora de trabajo, debido a la contratación temporal de los trabajadores y la remuneración por jornales, en lugar de remuneraciones mensuales. A grandes rasgos, en todas las categorías de ocupación se puede observar que los trabajadores informales perciben menos ingresos laborales por hora que los trabajadores formales, tanto a nivel país como en Asunción y Central. De la misma manera, el ingreso medio por hora es mayor en Asunción y Central con respecto al total país.

Por otro lado, dentro del sector de la construcción se observa que, para todas las categorías de ocupación, el ingreso por hora de los trabajadores informales es significativamente menor que los formales. Sin embargo, al observar al nivel de sectores, los trabajadores informales de Asunción y Central tienen un ingreso promedio mayor a los de sus pares a nivel país dentro de la categoría de empleados/obreros privados.

Tabla 5: Ingreso promedio por hora según categoría de ocupación. En guaraníes. Año 2019.

Categoría de ocupación	Total de sectores				Sector Construcción			
	País		Asunción y Central		País		Asunción y Central	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Empleado/obrero privado	15.029	11.906	15.807	12.754	14.771	9.988	*	10.670
Empleador o patrón	38.632	15.308	32.508	16.740	21.978	17.368	*	*
Trabajador por cuenta propia	22.826	10.067	24.234	10.935	*	12.307	*	*

* Los datos no se reportan por insuficiencia muestral, menos de 30 casos en la muestra.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019.

En resumen, para el periodo 2015-2019, los trabajadores informales del sector de la construcción en Asunción y Central principalmente eran empleados u obreros privados. La mayoría de las personas que accedieron a un trabajo informal en este rubro eran adultos jóvenes, bilingües y sin educación terciaria, pero no pertenecen a los grupos económicamente más vulnerables. Las estadísticas también sugieren que la mayoría llegó a un acuerdo laboral a través de contratos verbales, no tenían garantizado un fondo de jubilación, ni contaron con seguro médico, y en general, no tuvieron vacaciones. Además, no permanecen en un mismo establecimiento por extensos periodos, reflejando que los trabajos suelen ser temporales. Por último, el promedio de los ingresos de los trabajadores informales fue mucho menor que el promedio de los ingresos de los trabajadores formales, tanto a nivel país como en Asunción y Central, además está por debajo del percibido dentro del mismo sector informal.

De esta manera, con estos datos se logra caracterizar de manera general a los trabajadores informales del sector construcción en las zonas mencionadas. Sin embargo, para identificar la raíz de la informalidad es necesario descifrar las condiciones que la podrían generar. Puede que las condiciones estén vinculadas a los incentivos o desincentivos económicos de los trabajadores y/o empleadores, a deficiencias en las normativas que regulan las relaciones laborales o a marcos regulatorios que obstruyen la formalización de las empresas.

En el apartado siguiente se explican los instrumentos legales que regulan la formalización del empleo y el marco legal que determina las operaciones generales del sector de la construcción. Asimismo, se analiza la cadena de valor poniendo el foco en las relaciones laborales y responsabilidades comprendidas de cada etapa y en los actores involucrados en el funcionamiento de la cadena de valor.

4 El entorno legal de las empresa y los empleados

Paraguay se compromete con el trabajo decente a través de la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2018-2023. La estrategia integra un conjunto de acciones que se deben ejecutar por instancias gubernamentales durante un período de 5 años. Actualmente, la estrategia se lleva a cabo de una manera articulada e integral que supera las limitaciones de un enfoque sectorial. En ese sentido, la estrategia busca acomodar las políticas públicas de formalización del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030 para aumentar la cobertura de seguridad social en un índice anual de 5%. La idea detrás de este objetivo es que las políticas públicas actúen sobre los mecanismos del empleo informal de tal manera que proporcionen respuestas prácticas y monitoreen la transición hacia la formalidad.

Como política pública la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2018-2023 guarda una mirada integral, multidimensional y de largo plazo que busca incidir en la reducción de la brecha de desigualdad y exclusión social de las personas al generar empleo formal, que es uno de los factores de mayor relevancia en el desarrollo económico y social de un país. En tanto que, al trabajar bajo un esquema formal con acceso a seguridad social y previsional se obtienen derechos laborales y prestaciones que contribuyen a la mejora de las condiciones de vida de las personas.

El enfoque integral se expresa en las acciones que se centran, no sólo en atender los vacíos normativos, sino que, se incluyen acciones de sensibilización y educación previsional que se acompañan de la generación de conocimiento a través de la producción de informes y datos relativos al empleo informal en el país. Destaca en la estrategia, la apuesta al trabajo articulado entre instituciones gubernamentales y privadas para disminuir las barreras a la formalización.

Ahora la estrategia va a medio camino, y por el momento, los avances se han concentrado en cuestiones de legislación y normativas que facilitan los procesos de inscripción, la exoneración de multas y el reconocimiento de modalidades flexibles de empleo, entre otras. En el 2019, el Congreso Nacional ratificó alrededor de seis nuevas resoluciones que ayudan a la transición del empleo informal al formal. Asimismo, el reporte anual de la Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo en Paraguay 2019 [8], informó que, durante el primer año de la estrategia, el MTESS, junto con otras instituciones, se enfocó en dos principales aspectos de la formalización: a) el de la unidad económica y b) el del empleo asalariado. Para esto combinaron tres ejes estratégicos: 1) el normativo, 2) el de control y 3) el de disuasión de actividades informales a través de la sensibilización y difusión de derechos de trabajadores y los beneficios de la formalidad. Las nuevas legislaciones y normativas regulatorias constan de incentivos para reducir trámites a micro y pequeñas empresas, tanto como exoneraciones de multas a empresas medianas y grandes que no tienen actualizadas sus planillas de empleados en IPS. Por último, incluyen normativas que favorecen directamente a los trabajadores, principalmente aquellos que trabajan de manera temporal o con empleos parciales. Algunos de estos nuevos recursos vigentes en el último trimestre del 2019 son:

- Ley 6.339/2019 “Que regula el Empleo Parcial”, Decreto Reglamentario N°2817/2019, Resolución Administrativa N° 3917/2019.

- Ley N° 4457 PARA LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MYPYMES) se establecen facilidades relacionadas a la tenencia de libros laborales, así como al cese de contratos laborales de máximo de 12 meses, sin la obligación de previo aviso ni indemnización. A las microempresas también se les permite pagar salarios a partir del 80% del salario mínimo legal, siempre y cuando tengan a los empleados en las planillas de IPS y que la empresa esté en el registro nacional de MIPYMES.
- Resolución MTESS N° 2660/2019 que establece la modalidad parcial para el Empleo Doméstico y el Sistema Único de Registro, para contrarrestar los eventuales efectos negativos de la suba del SML en la ocupación.
- Resolución MTESS N° 3109/2019 “Por la cual se crea el Certificado Laboral”.
- Resolución MTESS N° 1159/2019 “Por el cual se regula el contrato de aprendizaje y se establece el procedimiento para su homologación”
- Resolución MTESS N° 2852/2019 “Por la cual se aprueba el plan de fortalecimiento y mejoramiento de las micro y pequeñas empresas en relación al cumplimiento de las normas administrativas laborales, de salud y seguridad ocupacional”
- Resolución MTESS N° 3903/2019 “Por la cual se establece un régimen excepcional y transitorio para el cumplimiento de obligaciones laborales”.
- Resolución IPS CA 007-025/19, “Por la que el Consejo de Administración autoriza a la Dirección de Aporte Obrero Patronal (AOP) a establecer el recargo por mora del 1% sobre las planillas normales, planillas complementarias y cuotas de fraccionamientos.”

El aporte de la nueva materia normativa posibilita el empleo formal, pero históricamente el Código de Trabajo ha regido las relaciones laborales entre empleador y empleado. Con la excepción de algunas variantes, como trabajadores temporales que tienen que cumplir con cierto número de días trabajados para obtener vacaciones y diferencias en modalidades de pago, el código siempre ha reconocido la igualdad de derechos y obligaciones entre trabajadores que trabajan por hora, jornal o destajo y los empleados asalariados de tiempo completo. En general, existen las mismas regulaciones para todos los empleadores, como inscribir al empleado en la seguridad social, cumplir con el salario mínimo, brindar el aguinaldo o aplicar la asignación familiar.

Durante el primer año de la estrategia de formalización se han eliminado barreras burocráticas, abriendo el camino hacia la modernización de prácticas a través de servicios integrados en línea. Los servicios son principalmente tributarios ^[9] y se dirigen a pequeñas y medianas empresas. En ese sentido, los Regímenes Simplificados de Liquidación, bajo el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE), el Régimen Simplificado para Medianas Empresas (SIMPLE) y el Régimen Simplificado para Pequeñas Empresas (RESIMPLE), ampliarán las bases tributarias que favorezcan la formalización y el cumplimiento voluntario de los microempresarios, principalmente cuentapropistas o subcontratistas de las obras de construcción.

⁹ Véase la Ley 6380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario

Por otra parte, los incentivos a empresas medianas y grandes pasaron por un período de gracia de exoneración de multas a las empresas que no inscribieron a tiempo a sus trabajadores. La medida tuvo tres meses de implementación bajo la Resolución N°3903/2019. Representantes del MTESS valoraron positivamente la medida, argumentando que se percibió un aumento en las inscripciones de empleados al IPS [10]. Para la implementación de esta medida el MTESS y el IPS trabajaron coordinadamente en la inspección y control para exonerar las multas de empresas que no inscribieron a tiempo a sus trabajadores. La medida duró tres meses, entre septiembre a noviembre de 2019, según información recabada en entrevistas.

Actualmente, el MTESS y el IPS supervisan el registro de empleados por parte de los empleadores. El IPS detecta la falta de aportes o sub-aportes al seguro social estipulados por la ley de seguro social obligatorio. Conforme a la legislación laboral vigente [11], el MTESS revisa, por medio de la Dirección General de Inspección y Fiscalización, el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social, la falta de pago del salario mínimo, la sobre extensión de la jornada laboral y la salud y seguridad ocupacional, entre otras.

Con respecto a la responsabilidad de inscripción del pago de IPS a los empleados de empresas subcontratistas, el artículo 25 del Código de Trabajo menciona las responsabilidades de los representantes del empleador, incluyendo intermediarios. Este artículo define a los intermediarios como los contratistas de servicios de otra u otras personas para ejecutar trabajos que benefician a un empleador. Esta definición los representa aun cuando se nombran como empresarios independientes, debido a que organizan a trabajadores para que realicen servicios que requieren del uso de locales, equipos, materiales u otros elementos de un empleador para el beneficio de éste, así como otras actividades conexas al empleador. Al celebrar contratos de trabajo, todo intermediario debe declarar su calidad y el nombre del empleador al que está representando. En caso contrario, se hará responsable de las obligaciones legales y contractuales pertinentes. Se entiende que la empresa constructora principal es responsable de exigir que el subcontratista regularice a sus empleados, porque alternativamente, bajo una fiscalización, le compete a éste asumirla.

Durante las entrevistas realizadas a funcionarios públicos y empresarios de pequeña y mediana empresa se percibe poca claridad sobre las responsabilidades de la inscripción de empleados a IPS por parte de los subcontratistas. La implicación del mandato del artículo 25 del Código de Trabajo sobre ser **subsidiariamente responsable** bajo la cadena de tercerización, no profundiza en las responsabilidades de la subcontratación de servicios, a pesar de que es una práctica común dentro del sector de la construcción.

La mayoría de las leyes y normas que se vincula a la Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo en Paraguay se aprobaron en el último trimestre del 2019, pero el proceso de ratificación se detuvo abruptamente con la llegada de la pandemia por COVID-19 a inicios del 2020, provocando así un fuerte estancamiento económico y consecuentes efectos sobre las tasas de desempleo y empleo informal. Esto recalca, contundentemente, la necesidad de formalizar empleos, y de alguna manera, ha concretado la valoración social del Estado de Bienestar [12] y de la Previsión Social [13]. En este contexto, el Instituto de Previsión Social (IPS), asumió los subsidios de reposos en concepto de 14 días de aislamiento preventivo para trabajadores vulnerables que no dan positivo al COVID-19 y que deben resguardarse por prudencia sanitaria,

¹⁰ Entrevista a representante gubernamental ¹gubernamental ¹ y ². Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS).

¹¹ Casali, P., Sanabria, D., & Recalde, M. (2019). Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay. Organización Internacional del Trabajo

¹² Es un concepto político-económico con el que se designa a un modelo de Estado y de organización social en el que el Estado cubre los derechos sociales de todos los ciudadanos del país.

¹³ Cobertura de las necesidades reconocidas socialmente, como la salud, la vejez, y las discapacidades.

por ejemplo, trabajadores cotizantes con certificados médicos de vulnerabilidad o con patologías preexistentes y mayores de 65 años de edad. El subsidio de reposo por aislamiento equivale a 14 días de jornales diarios calculados sobre un salario mínimo legal, independiente al salario del trabajador. También, algunos empresarios se refirieron a la Ley de Trabajo para solicitar la compensación legal de cese de contratos por casos fortuitos.

En términos de acceso a la información sobre el marco legal vigente se identifica - a partir de entrevistas preliminares a referentes del mapa de actores^[14] - que existe un débil reconocimiento a la identificación y derechos del trabajador temporal. En ese sentido, vale la pena aclarar que el trabajador temporal es considerado por ley, un trabajador asalariado, ya que presta servicios en relación de dependencia y recibe un salario como contraprestación de la actividad laboral que lleva a cabo. El salario, también denominado sueldo, es la remuneración monetaria que el trabajador recibe de manera regular por su labor. Esta regularidad del pago es importante, pues sirve de elemento probatorio de la dependencia laboral que pueda servir para demandar la afiliación al seguro social del IPS. Un documento probatorio de esa relación de dependencia puede ser la emisión de facturas por servicios en períodos consecutivos por parte del cuentapropista. El trabajador debe ser inscrito como afiliado en el Seguro Social del IPS al inicio de su actividad laboral. El empleador es quien está obligado a realizar y presentar el alta o inscripción del trabajador privado ante el Instituto de Previsión Social (IPS). Cuando un empleador incumple la obligación de inscribir a sus trabajadores, los propios trabajadores interesados podrán solicitar directamente al IPS su inscripción. En este caso, el empleador debe estar inscrito como tal en el Seguro Social, y el vínculo laboral debe encontrarse vigente.

Según la OIT, la seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia. En ese sentido, no se limita a la atención en consultas médicas en caso de emergencias, sino que también responden a los ciclos de vida del trabajador y su círculo familiar ante cualquier vicisitud. La integralidad deviene de la capacidad de responder no sólo a situaciones inmediatas y emergentes sino a la posibilidad de previsión para el futuro, especialmente para la tercera edad. Vinculado a este aspecto, vale la pena aclarar que los valores de solidaridad y universalidad son los elementos fundamentales sobre los que se basa el ejercicio de la seguridad social, entendiéndose a la solidaridad no como un elemento de ayuda voluntaria, sino obligatoria dado que sostiene a una red de cotizantes que se verán afectados por la disminución o incumplimiento de aportes. Es ahí donde reside la solidaridad, en una especie de corresponsabilidad, donde empleados, empleadores y el Estado asumen la prestación de servicios integrales emergentes y previsionales que responden a las necesidades no sólo médicas del trabajador, sino de una vida digna.

Sobre legislación específica para el sector construcción, ésta se limita a la Ley de Trabajo vigente, aunque existen algunas especificaciones sobre la profesión vinculada a la construcción y los permisos y las licencias del sector. La Ley 974/64^[1] enmarca reglamentos sobre profesiones como las de ingeniero, arquitecto, agrimensor o topógrafo. Provee el sustrato legal para el ejercicio profesional y la constitución legal de gremiales profesionales como la de ingenieros, arquitectos y agrimensores. De igual forma, regula las inscripciones de obras civiles en las municipalidades que exigen el registro del equipo técnico de las constructoras. Además, evidencia el rol del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) sobre permisos de construcción.

¹⁴Un primer análisis del Laboratorio Participativo para la Formalización del Empleo fue un mapa de actores que identificó perfiles y los situó a partir de la red institucional, organizativa o de colectivos. A partir de ello, se contactaron al menos a 5 personas para realizar entrevistas entre ellos, funcionarios públicos de áreas técnicas del MTESS, representantes de la pequeña, mediana y gran empresa constructora y obreros de la construcción.

¹⁵ Ley N° 979, del 27 de agosto de 1964, la cual reglamenta las profesiones de Ingeniero, Arquitecto y Agrimensor o Topógrafo y fue creado por el Decreto N° 11.228, del 19 de mayo de 1965.

Con referencia a los permisos de construcción, la Ley 4727^[16] regula los estudios de factibilidad, los proyectos, la construcción y la fiscalización de obras de ingeniería y arquitectura de Obra Pública. Se debe tener en cuenta que esta ley establece en el primer artículo que los proyectos de obra pública deben llevarse a cabo por empresas paraguayas, las cuales deberán estar constituidas en el país y esencialmente integradas por profesionales paraguayos. De este modo, la ley toma en cuenta que existen entidades de financiamiento de algunos emprendimientos que por naturaleza requieren de la participación de firmas extranjeras para que hagan los estudios de factibilidad, los proyectos, la construcción, la instalación, el montaje, el ensamble, la auditoría, el peritaje y/o la fiscalización de las obras de ingeniería y arquitectura. Salvo en el caso de que la legislación internacional en que se funde el financiamiento disponga lo contrario, estas empresas deberán actuar asociadas o consorciadas a empresas nacionales autónomas, cuya participación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%).

Esta ley contrasta con la ley de inversiones N° 117/91 de 6 de diciembre de 1991, que en su primer artículo propone estimular y garantizar de manera igualitaria la inversión nacional y extranjera para promover el desarrollo económico y social del Paraguay. En el artículo 4, deja claro que, para la inversión privada, no se requiere de autorización adicional previa al registro ya establecido por la ley, y que, por lo tanto, existe cierta libertad de inversión. El artículo 6 garantiza la libertad de cambio sin restricciones para el ingreso y salida de capitales y para la remisión de dividendos, intereses, comisiones, regalías por transferencia de tecnología u otros conceptos al exterior. Sin embargo, las inversiones nacionales y extranjeras están sujetas al mismo Régimen Tributario, y los inversionistas extranjeros, tanto como los nacionales, deben respetar las Leyes del Trabajo y de Seguridad Social vigentes en el país.

En cuanto a importaciones cabe mencionar que la Ley N° 2.018/02 apoya al pequeño y mediano empresario permitiéndoles la libre importación de vehículos y maquinarias agrícolas y de construcción, pero afecta la venta de los proveedores de maquinaria nueva. Bajo los términos de exportación de esta ley, existe un registro de exportación que evidencia la capacidad de producción industrial de la metalurgia. La ley 126/69 trata acerca de la materia prima y la creación de la Industria Nacional del Cemento (INC), que regula parcialmente a las empresas vinculadas a las canteras.

Al hablar específicamente de la construcción y su dinámica a la hora de realizar obras, se debe notar que aún no cuenta con regulación nacional. Se rige por medio de ordenanzas municipales que generan discrepancias entre territorios. Ante este dilema, en mayo de 2017 la Cámara de Diputados aprueba el Proyecto de Ley “Marco para la Construcción”^[17], que establecería los requisitos, métodos y sistemas aplicables a los proyectos de construcción públicos y privados. La ley busca garantizar la seguridad de los trabajadores en obra, y promueve la calidad de vida por medio del crecimiento urbano en municipios comprometidos con la protección del medio ambiente. Esta ley nombra al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y a las municipalidades como autoridades de aplicación dentro de sus respectivos ámbitos de jurisdicción y competencia. También, nombra al Ministerio de Industria y Comercio (MIC) para el registro de los fabricantes de materiales de construcción que cumplan con las normas nacionales obligatorias para la fabricación de los mismos. Finalmente designa al MTESS para verificar el cumplimiento de las normas laborales en la construcción de obras, especialmente las de seguridad y salubridad en el trabajo. Al involucrar estas instancias gubernamentales, la propuesta crecería desde el actual régimen regulatorio municipal a un régimen de estatura nacional.

¹⁶ Ley N° 4727. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 31 de agosto de 2012. Ley No. 4727 que regula la realización de estudios de factibilidad, proyectos, construcción y fiscalización de obras de ingeniería y arquitectura de carácter oficial.

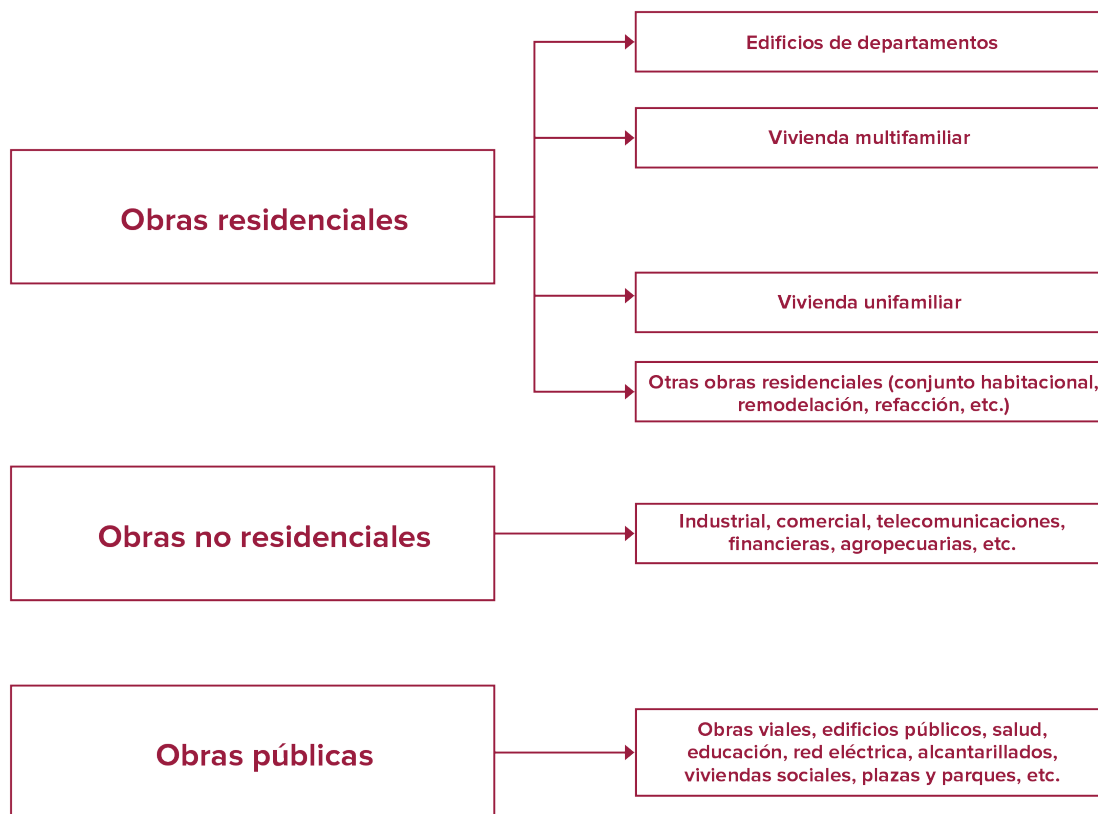
¹⁷ El proyecto de ley, a la fecha, aún no fue aprobado para su entrada en vigencia. Véase propuesta en <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Modif%20de%20Legislacion%20y%20Industria%202167.pdf>

Como ya se mencionó, sólo existe la reglamentación vía ordenanzas municipales. Como ejemplo se puede mencionar la ordenanza N°26.104/90 de la Junta Municipal de Asunción que se denomina **Reglamento General de Construcción**, y su objetivo es orientar la actividad edilicia de la ciudad de Asunción y establecer las normas técnicas de construcción. Las disposiciones del Reglamento General de Construcción se refieren a todo lo que se relaciona con: un proyecto, bien de construcción, ampliación, demolición, refacción e inspección de edificios, estructuras e instalaciones mecánicas y especiales. En cuanto a los derechos de los trabajadores, la ley se limita a establecer que estos deberán portar equipo adecuado para evitar accidentes en obra. Por lo tanto, la regulación del empleado de la construcción queda supeditada al Código de Trabajo vigente.

5 Selección del tipo de obra para el análisis

El sector de la construcción incluye múltiples tipos de obras que se dividen en tres categorías generales (**Esquema 1**). Las obras residenciales comprenden la construcción de departamentos, viviendas unifamiliares y viviendas multifamiliares. Por otro lado, las obras no residenciales se refieren a las construcciones vinculadas con el desarrollo de actividades económicas (Industriales, Comerciales, Telecomunicaciones, Financieras, etc.). Por último, las obras públicas son las obras de construcción normalmente financiadas por fondos públicos, e incluyen las obras viales, edificios públicos y alcantarillados, entre otros.

Esquema 1. Tipología general de obras de construcción



Fuente: Elaboración propia.

La siguiente tabla muestra el registro de los tipos de obras de construcción en Asunción en el 2018. Con 35 obras registradas en ese año, la construcción de departamentos representó el 24,7% del valor total (expresado en guaraníes) de todas las construcciones. Las 131 construcciones de viviendas multifamiliares se encuentran en segundo lugar con un valor de 20,3%. También destacan las 218 viviendas unifamiliares, representando el 7,5% del valor total.

Tabla 6. Municipalidad de Asunción: Construcciones por cantidad, superficie y valor de la obra, según tipo de construcción. Año 2018

N°	Tipo de construcción	Cantidad	Superficie (m ²)		Valor (Gs)	
			Metros cuadrados	%	Guaraníes	%
	Total	2.434	1.330.797	100,0%	33.430.945.270	100,0%
1	Edificio de departamentos-Lujo	35	13.363	1,0%	8.270.932.296	24,7%
2	Vivienda Multifamiliar	131	121.264	9,1%	6.791.808.298	20,3%
3	Sistema de Prevención Contra Incendio	582	758.607	57,0%	2.791.140.984	8,3%
4	Vivienda Unifamiliar	218	66.784	5,0%	2.496.120.432	7,5%
5	Regularización	286	81.813	6,1%	2.316.031.989	6,9%
6	Comercio-Oficina-Lujo	8	7.236	0,5%	1.270.530.099	3,8%
7	Comercio-Hotel-Apart-Lujo	1	12.125	0,9%	913.215.493	2,7%
8	Vivienda multifamiliar-Comercio-Lujo	12	14.742	1,1%	885.520.401	2,6%
9	Supermercado-Lujo	5	14.353	1,1%	831.278.617	2,5%
10	Oficina-Estacionamiento-Lujo	2	13.857	1,0%	723.278.131	2,2%
11	Vivienda Multifamiliar Comercio-Estacionamiento-Lujo	1	12.119	0,9%	577.204.339	1,7%
12	Andamiaje	267	-	-	574.197.343	1,7%
13	Hotel-Lujo	1	6.509	0,5%	510.363.421	1,5%
14	Equipamiento Comunitario-Lujo	2	2.217	0,2%	409.911.505	1,2%
15	Comercio-buena	20	14.416	1,1%	336.508.753	1,0%
16	Comercio-Depósito-Lujo	3	7.176	0,5%	314.796.588	0,9%
17	Edificio de Departamentos-Comercio-Lujo	1	4.076	0,3%	278.614.980	0,8%
18	Demolición	557	102.576	7,7%	260.303.703	0,8%

Fuente: Dirección de Construcciones Urbanas de la Municipalidad de Asunción.

Dada la complejidad del sector de la construcción y la heterogeneidad de cada tipo de construcción, el análisis se centra en las obras residenciales, en especial las de edificios de departamentos. Cabe resaltar que este tipo de obra es más intensivo en mano de obra, lo cual permite visualizar una red completa de proveedores de servicios e insumos donde se configuran nuevamente relaciones laborales.

6 Análisis de la cadena de valor e informalidad en el sector de la construcción

Una cadena de valor describe toda la gama de actividades involucradas en el ciclo de vida de un producto o servicio, desde la concepción, la producción, la entrega final, y su disposición después de su uso. Las actividades pueden llevarse a cabo por una o varias empresas, y asimismo, se pueden llevar a cabo en una sola ubicación geográfica o abarcar amplias y/o diversas zonas geográficas [18]. En este estudio se analiza la cadena de valor desde la perspectiva de trabajo decente, o trabajo que ejerce plenamente la garantía de derechos de participación y asociación. En ese sentido, la perspectiva de trabajo decente extiende el tradicional análisis de la cadena de valor, ya que observan las dinámicas laborales y contractuales que articulan los eslabones de la cadena.

Para este análisis, se utiliza la guía “Desarrollo de Cadenas de Valor para el Trabajo Decente: Una guía para profesionales del desarrollo, funcionarios gubernamentales e iniciativas del sector privado” de la OIT [19] como referencia para el análisis. Este enfoque parte desde la identificación de los componentes del Marco del Sistema Socioeconómico de Mercado.

En la cadena de valor de la construcción, se necesita de las acciones colectivas de diversos actores de múltiples etapas del proceso productivo para generar el producto. Estas acciones se incorporan progresivamente al proceso, es decir a la “obra en construcción” [20].

La guía antes citada, sustenta que el sistema de mercado hace referencia al arreglo entre partes múltiples. Las partes manejan muchas funciones, incluyendo tres grandes conjuntos de funciones:

- a) Funciones centrales (donde se ubica la cadena de valor)
- b) Funciones de apoyo
- c) Funciones normativas

Todo esto se complementa analizando los actores del sector privado, gobierno, organizaciones gremiales, civiles, sindicales, etc., que producen, desarrollan, adaptan o dinamizan esta cadena de alguna u otra manera.

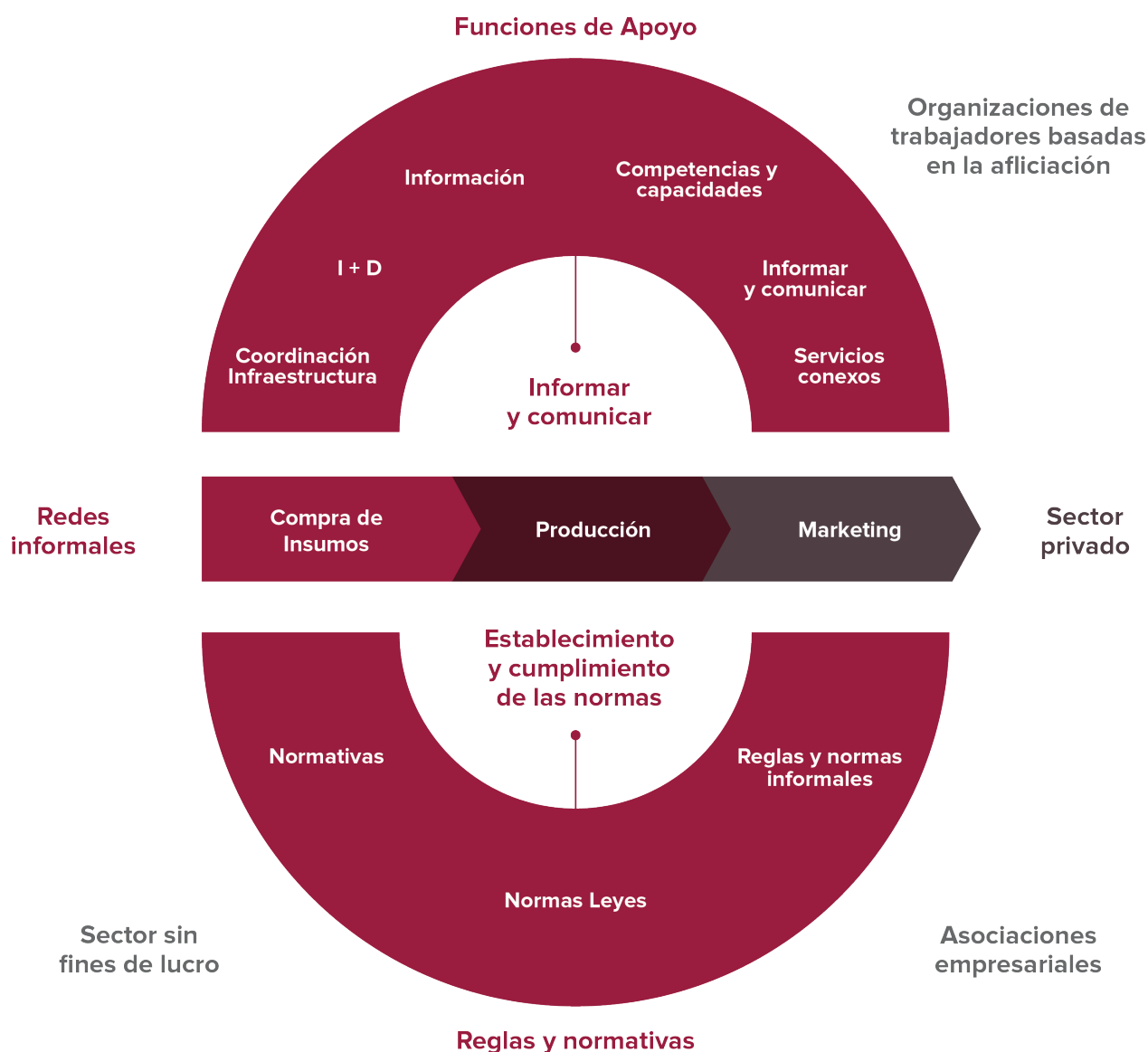
¹⁸ Nutz, N., & Sievers, M. (2016). Guía General para el desarrollo de cadenas de valor Cómo crear empleo y mejores condiciones de trabajo en sectores objetivos. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.

¹⁹ Herr, M., & Muzira, T. (2011). Desarrollo de Cadenas de Valor para el Trabajo Decente: Una guía para profesionales del desarrollo, funcionarios gubernamentales e iniciativas del sector privado. OIT. https://www.ilo.org/empent/areas/value-chain-development-vcd/WCMS_168837/lang-es/index.htm

²⁰ Volpato, G. (2018). 2do. Informe de Monitoreo Ciudadano. Para saber qué ciudad queremos, necesitamos saber qué ciudad tenemos. Mar de Plata Entre Todos.

En el **Esquema 2** se observa la dinámica que se genera a partir del análisis del sistema de mercado, donde la cadena de valor es el eje de las funciones y los actores.

Esquema 2. Los sectores como marcos de sistemas de mercado



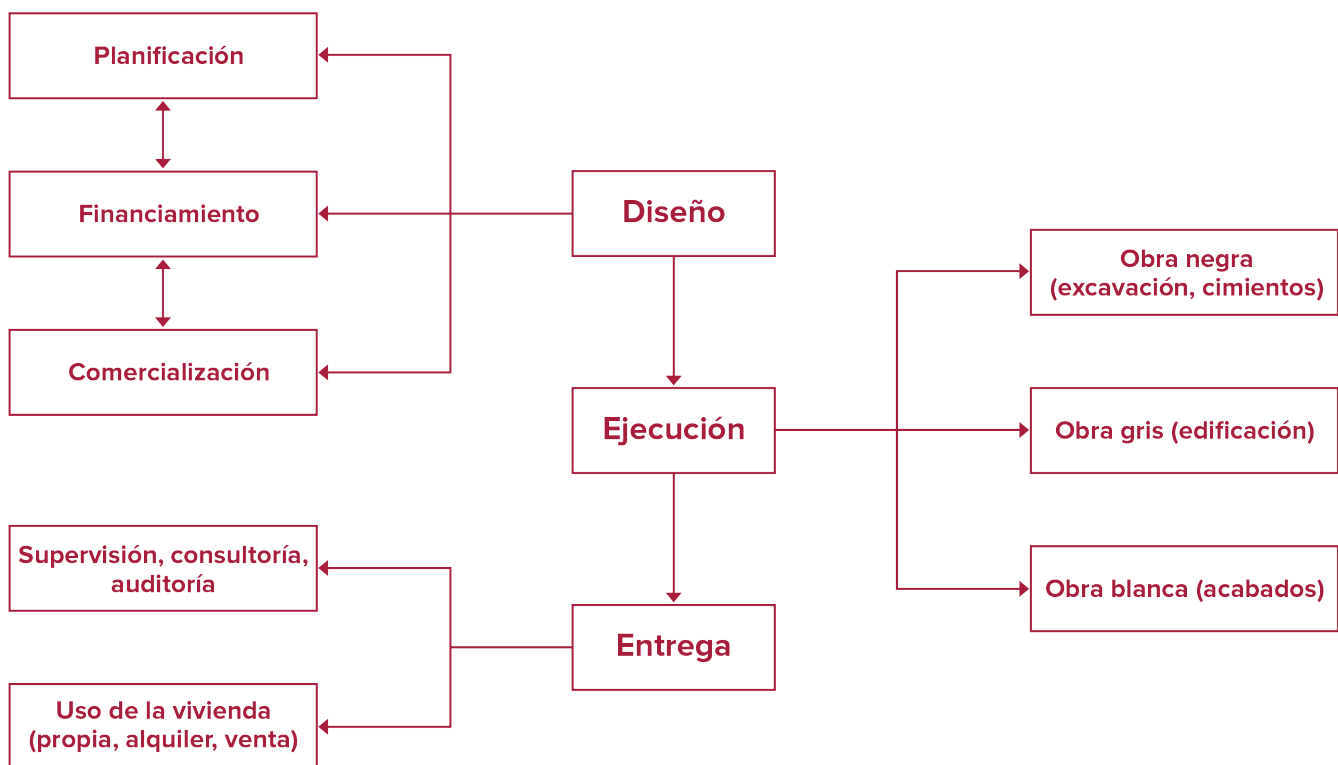
Fuente: Nutz, N., & Sievers, M. (2016). *Guía General para el desarrollo de cadenas de valor Cómo crear empleo y mejores condiciones de trabajo en sectores objetivos*. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra (P. 4)

Para esclarecer la dinámica, se describen las funciones del sistema: 1) Transacciones Centrales (cadena de valor), 2) Funciones de Apoyo, 3) Funciones normativas, y 4) Actores del mercado.

1. Transacciones centrales (cadena de valor)

Siguiendo el esquema 2, se observa que la cadena de valor está en el centro del sistema de mercado, y, mediante ella, las empresas intercambian productos y servicios por dinero (en efectivo) u otros productos y servicios (en especie). Los productos o servicios van adquiriendo valor hasta llevar al producto final. En el caso de la rama de construcción seleccionada, el producto final es el edificio de departamentos. El siguiente esquema muestra las etapas principales de la cadena de valor seleccionada donde se profundizarán las relaciones laborales entre sus diversos actores.

Esquema 3. Esquema genérico de la cadena de valor del sector construcción



Fuente: Elaboración propia.

Para analizar las transacciones centrales del sistema resulta útil comprender el grado de dependencia que puede existir entre las diferentes actividades económicas o productos vinculados al sector de la construcción. Para ello, la Tabla 7 muestra la demanda intermedia del sector construcción. Aquí se evidencia la relación del sector con las demás actividades o productos de la economía. En orden de importancia, el 39,1% de la demanda intermedia de la construcción corresponde a los productos minerales no metálicos (arena, mármol, yeso, etc.), el 15,5% a los productos de madera y el 9% a los productos de la minería. Además, vale destacar la importancia que adquieren estas actividades y productos intermediarios mediante su uso en la construcción. La construcción demanda el 89% de los productos minerales no metálicos, el 49% de la madera y productos de la madera y el 51% de los productos de la minería. Estas cifras comprueban el impacto que el sector de la construcción tiene sobre la función de las demás actividades económicas.

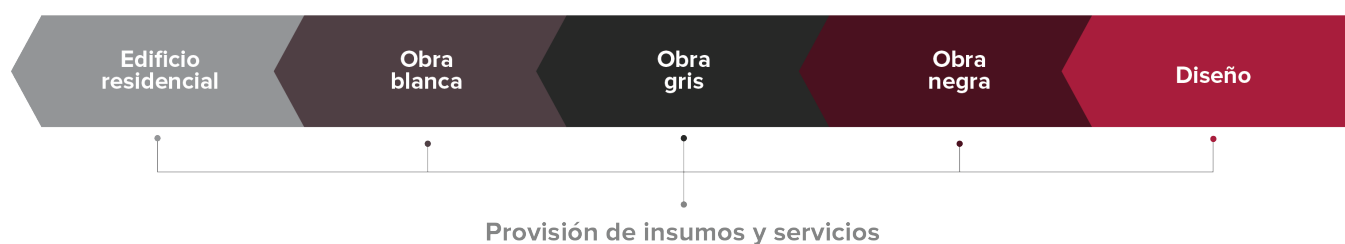
Tabla 7. Matriz de demanda intermedia. Año 2014. En millones de guaraníes corrientes.

Producto	Actividades	Construcción	%	% del producto
Productos minerales no metálicos		3.841.087	39,1%	89%
Madera y productos de la madera		1.520.792	15,5%	49%
Productos de la minería		880.682	9,0%	51%
Construcción		734.788	7,5%	33%
Productos químicos		566.440	5,8%	6%
Productos metálicos		457.297	4,7%	15%
Productos del hierro y no ferrosos		348.532	3,5%	21%
Productos de plásticos, de caucho y otros		348.436	3,5%	11%
Combustibles y lubricantes		343.105	3,5%	3%
Servicios financieros y de seguros		239.494	2,4%	2%
Maquinaria y equipo		204.538	2,1%	5%
Servicios a las empresas		135.464	1,4%	2%
Transportes		80.539	0,8%	1%
Otros productos manufacturados		53.805	0,5%	1%
Servicios a los hogares		32.382	0,3%	3%
Energía eléctrica y agua		14.021	0,1%	0,2%
Telecomunicaciones		12.005	0,1%	0,2%
Papel y productos del papel		8.464	0,1%	0,1%
Servicios de restaurantes y hoteles		5.691	0,1%	1%
Frutas y otros productos agrícolas		2.691	0,0%	0,1%
Servicios inmobiliarios		1.457	0,01%	0,03%
TOTALES (Demanda Intermedia)		9.831.289	100%	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay (BCP)

Esta tabla de insumos principales conecta con la siguiente etapa de la cadena, **La Ejecución de la Obra**, la cual pasa por el diseño y la construcción de productos de la obra negra, gris y blanca. Cada parte de la etapa genera eslabones en la cadena de valor general.

Esquema 4. La cadena de valor en la obra residencial de edificios



Fuente: Elaboración propia.

1.1. Diseño de la obra

Las personas involucradas en esta etapa son ingenieros, arquitectos, constructores y clientes. Estas personas proponen el tipo de obra a construir por medio de empresas constructoras, oficinas de arquitectos o simplemente la necesidad de un cliente o inversor. Es decir, en esta etapa se decide qué, dónde y para quién construir. También se llevan a cabo todos los aspectos generales de la obra a desarrollar. Se presenta la descripción del terreno, de planos, del costo aproximado de construcción y del precio estimado de la venta del proyecto.

A partir de la presentación de los planos de diseño, un equipo técnico elabora el plan de costos de la obra, el cual influye en la toma de decisiones a la hora de llevar a cabo el proyecto de construcción. Al elaborar el plan de costos, el equipo contacta a los principales proveedores para asegurar la disposición y el costo de la materia prima. Así mismo, se define la red de proveedores de servicios (subcontratistas) para la ejecución de la obra. Una vez valorados los costos, se genera un plan de ejecución, donde se asigna al personal de las diversas fases, los materiales, la maquinaria requerida y los tiempos de entrega.

En esta fase se determina el modo de financiamiento del proyecto, que bien puede ser por modalidad de pozo, por financiamiento propio o por inversor. El financiamiento permite la entrada de dos actores importantes: los bancos o financieras que pueden dar préstamos para financiar la construcción de la obra o que pueden generar un fideicomiso para distribuir las responsabilidades y riesgos de la inversión de la obra. También entra en juego el desarrollador inmobiliario, quien diseña el plan integral de un proyecto. Este desarrollador elabora el plan de negocio, asegura las fuentes de financiamiento, coordina la estrategia de mercadeo y ventas, supervisa la construcción y coordina las entregas de los inmuebles.

Las tareas de diseño son elaboradas por el equipo técnico de la empresa constructora, y en algunos casos contratan a consultoras de arquitectos o ingenieros especializados. La mayoría de los especialistas cuentan con RUC, pero no todos están afiliados al IPS como derechohabientes profesionales independientes.

Una vez que se define el proyecto y se elige la forma de financiamiento, se procede a la etapa de administración de licencias y permisos. Al momento de solicitar el permiso de construcción y entregar toda la documentación del proyecto al MOPC, el sector de la construcción entra en contacto con las instituciones gubernamentales, tanto a nivel central como a nivel municipal.

Tabla 8. Mapeo de niveles en el diseño de la obra

Producto	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4
Diseño de la obra	Pago de tasas municipales	Servicios inmobiliarios y financieros	Impresión de planos y carpeta técnica	Contratación de servicios especializados (arquitectura e ingeniería)

Fuente: Elaboración propia.

1.2. Ejecución de la obra

Esta es la fase de la cadena que incluye la mayor parte de las actividades y, por lo tanto, el mayor contacto entre proveedores de servicios, proveedores de insumos y una amplia red de subcontratistas. Para explicar el aporte de la construcción es necesario entender cómo se vincula con otras ramas de actividad económica, analizando el vaivén de las relaciones entre los eslabonamientos en la cadena de valor. Esto se examina mediante tres sub-fases de la ejecución:

1.2.1. Obra Negra

La fase de la obra negra corresponde a las actividades que dejan al inmueble con toda la obra externa terminada. En este punto ya se empieza a distinguir la construcción, pero aún no es habitable porque faltan detalles importantes.

En esta fase trabajan empresas subcontratistas que realizan tareas de terracería y pilotes. En su mayoría, son empresas medianas o pequeñas que cuentan con una cuadrilla de trabajadores, entre los cuales destacan los operadores de maquinaria pesada. Algunas de estas empresas tienen a su personal en planillas de IPS. Se debe notar que la maquinaria pesada muchas veces es alquilada. En menor medida es parte del capital de la empresa, como cuando se trata de las grandes empresas constructoras con equipo propio.

En esta fase también entran las grandes empresas proveedoras de suministros, como las industrias de cemento y siderurgia (hierro) y las ferreterías medianas y grandes, que distribuyen el sistema hidráulico (cañerías), y eléctrico.

Tabla 9. Mapeo de niveles de la cadena en Obra negra

Producto	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Obra negra	Instalación de tuberías y ductos	Columnas de hormigón, hierro, cemento, arena, piedras, transporte de materiales	Preparación de terreno, movimiento de tierra, excavación, transporte, maquinaria pesada

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2. Obra Gris

Esta etapa abarca la instalación de tuberías internas, cableados y conexiones de servicios públicos que le dan mayor forma al proyecto. Se completan los muros de cerramiento y los muros de la vivienda o edificación. Según el tipo de construcción, en ocasiones se empiezan a instalar techos o sistemas de impermeabilización.

La labor de esta etapa usualmente la hace un equipo formado por un maestro de obra y cuadrilla, capataces, operarios, obreros y peones. A pesar de ser de las etapas con mayor riesgo de accidente, puesto que las construcciones de viviendas verticales implican el uso de implementos de seguridad (cascos, arneses, guantes, etc.), los miembros de este tipo de equipo solo están parcialmente cubiertos por los beneficios de ley.

En cuanto al transporte de los materiales, esta fase también hace conexión con las industrias de cemento, siderurgia, y olerías. Cuando los materiales se obtienen directamente de una industria, el comprador debe pagar el transporte. Pero, cuando las compran en las ferreterías, éstas normalmente lo transportan al lugar de la obra. Así también se intensifican las relaciones de la empresa constructora con empresas proveedoras de suministros de obra gris.

Actualmente, la introducción de prefabricados ha cambiado algunos de los métodos de construcción de esta fase. Antes, muchas de las labores se realizaban on site. Ahora las empresas constructoras obtienen paredes o divisiones que se fabrican off site, y los mismos fabricantes instalan sus productos, asumiendo los costos de personal de instalación. Este cambio ha sido fundamental para la cadena, puesto que la dinámica de actividades y relaciones ha ido evolucionando conforme se delegan más actividades a subcontratistas.

En esta fase, la vivienda es técnicamente habitable si es una construcción unifamiliar o autoconstruida, pero, en el caso de un edificio residencial, la estructura no es habitable hasta que el proyecto entregado es evaluado por un consultor auditor externo.

Tabla 10. Mapeo de niveles de la cadena en Obra gris

Producto	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Obra gris	Preparación para instalación eléctrica, elevadores, sanitarios	Cal, yeso, piedras, madera	Cemento, arena, ladrillos, hierros

Fuente: Elaboración propia.

1.2.3. Obra Blanca

Ésta constituye la última de las tres sub-fases de construcción. Define la estética final de la edificación que da una apariencia habitable y confortable. El trabajo de esta fase comprende detalles tales como aislar paredes, pintar e instalar todos los acabados y pequeños toques que hacen que el proyecto resalte ante la vista del cliente.

Es evidente que esta última etapa involucra una gran red de subcontratistas y cuentapropistas, dado que los detalles implican una extraordinaria convergencia de habilidades y productos. El pago al subcontratista es un monto generalmente fijo, y se calcula sobre los metros cuadrados de la obra y no sobre las horas y los jornales que laboran los trabajadores. Esto, en turno, genera una relación del subcontratista hacia sus empleados (entre 5 a 10) donde el pago se realiza por obra, y se estipula el itinerario para “cumplir con la obra”. Las relaciones obrero-patronal son con el subcontratista, no directamente con la empresa constructora. El subcontratista es el jefe que responde al supervisor de área designado por la empresa constructora. Generalmente, a él le pagan en cheques, y él paga a sus trabajadores en efectivo, implicando que los contratos de los obreros son verbales y no escritos, y así dando a entender que no están inscritos en el IPS.

Debido a que la subcontratación se activa desde la primera etapa de ejecución, se observa una relación de trabajo desintegrada en las tres sub-fases. Esto impide identificar una clara cadena jerárquica de mando porque se distribuye entre pequeños núcleos de trabajo que se activan progresivamente en cada fase. Cada subcontratista lidera su cuadrilla de trabajadores, pero a la vez siguen las normas de trabajo del supervisor de la obra.

Tabla 11. Mapeo de niveles de la cadena en Obra blanca

Producto	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Obra blanca	Instalación de productos	Acabados, pintura, etc	Cerámicas, yeso, cemento, sanitarios, vidrios, puertas, apliques

Fuente: Elaboración propia.

1.3. Entrega de la obra

Esta es la etapa de la obra donde se observa el producto final: la vivienda autoconstruida, unifamiliar, multifamiliar o residencial en edificio.

Aquí se define al cliente de acuerdo a la relación acordada en el diseño. Puede ser dueño completo, parcial o inquilino. Por lo general, quienes cuentan con el capital para invertir en la compra de un bien inmueble lo suelen hacer con la intención de rentar. Es obvio que requieren del servicio de una agencia inmobiliaria, vinculando así al sector de la construcción con el de bienes raíces. Los agentes inmobiliarios, que no siempre están inscriptos en el IPS, acostumbran a trabajar con un sueldo mínimo y en base a las comisiones de venta o alquiler, mientras que el desarrollador capitaliza su inversión dejando que la inmobiliaria arregle las transacciones de mercadeo.

2. Funciones de apoyo

Las funciones de apoyo aseguran que las transacciones comerciales se realicen sin contratiempos y que comprendan los mecanismos de coordinación, los canales de información, los conocimientos, las habilidades y capacidades, los servicios de investigación y desarrollo, etc. A partir de la identificación de los principales actores involucrados en la cadena de valor, se describen a continuación las relaciones entre las instancias o colectivos a nivel gubernamental u organizaciones de sociedad civil o gremiales, y otras son empresas privadas que generan productos, relaciones o climas de inversión. Ahora bien, siguiendo la estructura del mapa de actores, las acciones de apoyo se tipifican según Nutz & Sievers (2016) en:

2.1. Coordinación de infraestructura

Este aspecto es importante para saber con qué infraestructura se cuenta para activar la cadena de producción. En el caso de las empresas constructoras, más que la infraestructura, se valora la maquinaria porque transforma los productos en infraestructura. La mayoría de la producción se hace sobre el terreno, es decir, “en la obra”.

Las industrias proveedoras de insumos de construcción cuentan con su propia infraestructura, y algunas se ubican en territorios específicos. Por ejemplo, los productores de olerías se sitúan en Central, Itapúa, Alto Paraná y Cordillera. Las industrias grandes de olerías cuentan con sus propias maquinarias industriales y hornos para producción a gran escala. Las industrias de artesanía trabajan desde los terrenos de vivienda de los dueños.

También se unen a la cadena las microempresas que transforman diversos insumos en productos para la fase de obra blanca. Elaboran ventanas, puertas, closets y más, pero muchas veces trabajan desde sus viviendas familiares. Esto reduce el espacio de sus viviendas y acaba transformando las relaciones familiares en asignaciones de tareas, lo cual significa que muchas veces, los riesgos del trabajo se extienden a miembros de familia, especialmente los niños y niñas.

2.2. Competencias y capacitación

En cuanto a la formación superior, destacan las universidades nacionales y privadas que ofertan las carreras de ingeniería y arquitectura. De hecho, la Universidad Nacional de Asunción destaca por la calidad educativa de estas carreras y se reconoce por las gremiales empresariales y otros contratantes.

La educación técnica superior existe para formar obreros calificados, aunque se debe notar que existe poca oferta formativa para el sector de la construcción. Sin embargo, actualmente se está revisando el currículum de los bachilleratos técnicos, lo cual puede llegar a ampliar las oportunidades de preparación técnica. En esta línea de capacitación, destaca La Escuela Taller de Asunción, que ofrece una formación certificada por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC), el cual forma parte de una red iberoamericana de centros con alto nivel formativo. La red de centros tiene un sistema de becas, sostenido por la municipalidad de Asunción para jóvenes de escasos recursos. También destacan los cursos técnicos del SNPP.

2.3. Investigación / Desarrollo

El empleo informal ha generado interés académico con relación a las desigualdades sociales que éste exhibe. Destacan algunos estudios sobre el comercio informal, empleo doméstico y empleo en sectores por adscripción étnica o etaria. Sin embargo, es muy escasa la información académica sobre el empleo informal en el sector construcción, aunque existen algunos estudios sobre el cuentapropismo [21], modalidad que facilita la tercerización de servicios en la construcción.

El intercambio de ideas que se da en los espacios académicos es indispensable para la investigación y desarrollo del sector de la construcción. Entonces, son importantes los congresos nacionales e internacionales de ingeniería civil y también los bienales de arquitectura, que últimamente han aportado al diseño de ciudades inteligentes, integrales y sostenibles. Otros lugares que promueven la socialización del conocimiento y las propuestas de formación son las ferias industriales de ingenieros. Se destaca el espacio promovido por Construtecnia, su última edición (2020) se realizó de manera virtual a través de webinars con temáticas de interés que resaltaron los efectos de la emergencia COVID-19 sobre el sector y donde fue incluida entre sus temáticas, la importancia del acceso a seguridad social.

2.4. Informar y comunicar

Entre los actores de la cadena, existe una comunicación activa entre los constructores y los proveedores de insumo. Se comunican a través de los encargados de compras y suministros, quienes, a través de cotizaciones, manejan los contratos de compra. Esto activa una comunicación generalizada que logra eficiencia en la logística de entrega de productos en obra.

Las empresas conocen los productos de construcción en la feria industrial Construtecnia. Las empresas medianas y grandes movilizan este tipo de ferias de comercialización en locales amplios diseñados para la exposición de ambos insumos y charlas informativas.

La diseminación de información para el reclutamiento de personal técnico y profesional se hace por medio de consorcios o redes profesionales de ingenieros y arquitectos. Cuando se trata de reclutar obreros, las contrataciones se hacen en el lugar de la misma obra. Se anuncian las necesidades de contratación, o el subcontratista genera su cuadrilla de trabajadores, que consta de vecinos o conocidos.

3. Reglas formales e informales

Para entender cómo se activan las relaciones laborales y productivas de la cadena de valor, es indispensable conocer el marco jurídico. Pero, también es indispensable reconocer las “normas sociales” que similarmente rigen sobre las relaciones de mercado y empleo del sector y que provienen del sistema de creencias y valores culturales en torno al trabajo en la construcción. Esta información se obtuvo de entrevistas e intervenciones de participantes en los talleres de validación de la cadena de valor.

Aunque la sociedad valora a los ingenieros y arquitectos por ser profesionales, dentro de la cadena del sector, también existen otros cargos que requieren de “experiencia en obra”. Esto implica un escalamiento jerárquico que permite el ascenso de rango. Con el paso del tiempo, un obrero puede empezar como “ayudante” y terminar como “maestro de obra”. El maestro de obra de un proyecto de vivienda de autoconstrucción se convierte en un contratista que cuenta con cuadrilla de trabajadores. El dueño de un proyecto reconoce el conocimiento y la experiencia de un maestro de obra mediante un “acuerdo de confianza” y lo contrata para que supervise todo o parte del proyecto. Éste cobra por la gestión de la obra, y está presente desde el inicio hasta la entrega. La experiencia del maestro de obra no sólo la valoran los ingenieros que dirigen la obra, sino también, los trabajadores que confían en el maestro por sus capacidades de calcular el uso de materiales y revisar la calidad de los trabajos. El maestro toma decisiones acerca del uso óptimo de los recursos, valora el trabajo de los obreros y reparte los trabajos a la cuadrilla. “La experiencia” es una norma que legitima el ascenso jerárquico en obras.

Otras creencias en el sector se refieren a la valoración de los servicios de seguridad social. La edad es un factor influyente, ya que los empleados más jóvenes que se desempeñan como ayudantes se mueven mucho entre trabajos. Ellos “van donde paguen mejor” y “donde hay trabajo”. Perciben que el descuento para la seguridad social resulta en un pago menor al jornal, y no lo toman como una deducción aparejada con el préstamo de un servicio de salud y una jubilación segura. Además, persiste la creencia de que los jornaleros no tienen derecho a esa prestación, aunque sí les corresponda por ley. A estas percepciones se les suma el hecho real de que para los jornaleros es casi imposible perder días laborales, incluso si necesitan de algún

servicio médico. No ayuda el hecho de que persevera la poca valoración sobre la calidad de los servicios de salud brindados por el IPS. A esto también se le agrega la creencia de que, al no usar los servicios médicos, el dinero deba ser devuelto al aportante. A los trabajadores no se les hace lógico que les deduzcan dinero para una jubilación cuando ellos trabajan “día a día”.

Otra creencia social está relacionada con la inclusión de mujeres en trabajos de construcción, desde los de ingeniería y arquitectura hasta el de obreras. Se nota una brecha muy desproporcionada entre la cantidad de hombres, la cual es mucho mayor, y la cantidad de mujeres matriculados en ingeniería y también en arquitectura, aunque aquí la diferencia es un poco menor. En cuanto a mujeres obreras calificadas, es importante mencionar que la Escuela Taller de Asunción, que ofrece diplomados superiores en maestro de obra electricista, albañil y ebanista, cuenta con un sistema de becas, de las cuales un 30% están destinadas a mujeres. A pesar de que muchas se inscriben a los cursos, pocas son contratadas. Los empleadores (hombres) creen que las mujeres no tienen la fuerza bruta que requiere el trabajo, y sobre todo, existe la creencia que los trabajadores “no reconocerían” la dirección de una mujer dando indicaciones de mando en la obra.

4. Actores del mercado

En esta sección se presentan los actores en la matriz del sistema de mercado, por ejemplo, instituciones que dinamizan la cadena de valor. Estos actores provienen del sector privado (formal e informal) de la construcción, donde se encuentran la mayoría de los actores productivos de la cadena. Pero, también se incluyen otros actores que tienen el poder de limitar o potenciar la cadena de valor debido a su poder político, social o económico. Entre ellos se destacan el gobierno, las asociaciones empresariales, los sindicatos, los organismos de desarrollo, entre otros.

4.1. Sector privado formal e informal

Las empresas de subcontratistas que participan en la cadena de valor para convertir insumos en productos y servicios en acciones son claves para entender las dinámicas que vinculan a los eslabones de la cadena, pero, sobre todo, permiten identificar las relaciones contractuales o laborales que emergen de las mismas dinámicas.

Los actores de este sector se dividen por el papel que desempeñan. Los que actúan desde el punto de trabajo formal son empresas con prestaciones de ley que incluyen la emisión de facturas y pagos tributarios. Por otro lado, están las informales que se manejan al margen de la ley a la hora de asumir sus responsabilidades fiscales y laborales.

4.1.1. Sector formal

La desintegración de las prácticas de formalización está presente en toda la cadena porque la subcontratación de actividades empieza desde los primeros eslabones de la misma. Sin embargo, las empresas privadas vinculadas a la construcción cuentan con un grupo básico de personal de planta adscrito a la seguridad social. Son importantes los datos estadísticos desagregados para ver el número de empresas constructoras y el papel que tienen en las prácticas del empleo decente.

Empresas Constructoras: Estas son grandes, medianas y pequeñas, y destacan por su capacidad de brindarle atención y recurso económico a obras de construcción. Las empresas grandes, por su capacidad de capital, son las administradoras y gestoras de los procesos de licitación gubernamental. Son las encargadas de las obras de grandes dimensiones, activan la tercerización y representan un claro ejemplo de cómo se generan las relaciones laborales informales.

Las empresas medianas y grandes suelen tener un equipo de trabajo administrativo. Además, un equipo técnico de ingenieros o arquitectos que se encarga de la revisión de planos y de la supervisión de la obra. En su mayoría, los miembros de este tipo de equipo cuentan con prestaciones de ley, pero algunos son consultores independientes que no cotizan IPS, y por lo tanto, cuentan con seguros de salud privados.

La mano de obra contratada por las medianas y grandes empresas se compone por una cuadrilla de trabajadores con alrededor de 40 a 80 jornaleros a quienes les pagan semanal o quincenalmente. Los empleados se presentan directamente en el lugar de la obra, o son trasladados a ésta por la empresa. Cuando la fase de obra gris ha terminado, esta cuadrilla de obreros puede ser asignada a otro proyecto de construcción. Además de su equipo básico de obreros, las empresas grandes y medianas también generan toda una red de subcontratistas. Las empresas pequeñas funcionan con un personal básico que consta de uno o dos ingenieros, que generalmente son los dueños de la empresa, y una secretaria o contadora. Generalmente esta empresa tiene RUC y paga impuestos. Si esta es subcontratada para trabajos de licitación con el gobierno central y municipal, inscribe a sus trabajadores a la planilla IPS por el tiempo que dure la obra. Para obras residenciales, puede tener inscritos a un pequeño grupo de operarios y obreros de confianza.

Empresas inmobiliarias: Una constructora e inmobiliaria abarca cuatro fases importantes dentro de sus actividades;: el análisis de factibilidad, el diseño del inmueble, su construcción y finalmente, su venta. La primera fase analiza las circunstancias que harán posible el desarrollo del proyecto sin problemas. Estos factores son la topografía y el tipo de suelo para asegurar los cimientos del inmueble [22].

Además, se considera que la zona de construcción del inmueble sea conveniente con el fin de entregar un producto de utilidad a todos los ciudadanos. Finalmente, se hacen estudios de mercado y revisiones de las normas legales a las que se sujetará el inmueble. Después de estos análisis previos, se empieza a diseñar el proyecto, y se lleva a cabo la planeación del edificio.

La Cámara Paraguaya de Desarrolladores Inmobiliarios (CAPADEI) manifiesta la necesidad de que la sociedad y el gobierno compartan un diálogo homogéneo acerca del sector inmobiliario y, además, busca establecer comunicación entre miembros inmobiliarios con el fin de darle mayor difusión al impacto positivo que tiene el desarrollo urbano sobre la calidad de vida. En ese sentido, se vuelve un actor clave que genera políticas públicas que facilitan el acceso a viviendas de calidad.

Las empresas desarrolladoras inmobiliarias establecen una relación de contratación con las empresas constructoras, pero no significa que estén a cargo de las prácticas de formalización porque no son quienes llevan a cabo la ejecución de las obras, ya que eso recae sobre las empresas constructoras. En ese sentido, durante la primera fase de exploración y validación de la cadena de valor[23], representantes de la Cámara Paraguaya de Desarrolladores Inmobiliarios asumen un rol fuera de la cadena de valor, mencionando qué sólo contratan un servicio: el de la construcción.

²² <https://blog.nexoinmobiliario.pe/consiste-constructora-inmobiliaria/>

²³ Durante el ciclo de aprendizaje de exploración, en el que se enmarca este estudio se realizaron entrevistas exploratorias y 5 talleres a actores de la cadena de valor.

Proveedores de insumos: Las actividades industriales para la construcción que realizan los proveedores de insumos desenvuelven un papel importante en la cadena de valor, debido a que se entrelazan con otros sectores productivos, como en el caso de la industria de la minería de rocas de aplicación que destina la mayor parte de sus insumos a la construcción [24].

Gran parte de los insumos de la cadena de valor son de origen nacional, pero otros son importados, como el combustible para la construcción de rutas querutas que proviene de Brasil. Los insumos de obra blanca son especialmente importados (cerámica, sanitarios, switches, luminarias, ductos de PVC, etc.), y los precios son alterados por el crecimiento de su demanda, ya que su producción resulta ser algo inflexible a corto y mediano plazo. Por ejemplo, cuando la industria del cemento y el hierro sufren escasez, los precios de estos fluctúan durante el año, y a veces llegan a precios muy elevados. Además, la construcción depende de factores climáticos, teniendo su mayor auge en épocas secas, lo cual repercute en los precios de los insumos en dichas temporadas.

Los principales proveedores de insumos son las industrias transformadoras de materia prima en materiales de construcción (varillas de hierro, cemento de hormigón, losa, teja o ladrillos) y las pequeñas unidades familiares de artesanos que trabajan en la alfarería. Otro tipo de proveedor son las ferreterías, que pueden ser empresas grandes con personal dependiente para la atención al cliente, o pueden ser pequeños negocios atendidos directamente por su dueño.

La legislación de importación y las aduanas son necesarias en la venta de la maquinaria pesada para la construcción. Las grandes empresas constructoras que poseen su propia maquinaria pueden sub-rentar equipos a pequeñas empresas, pero también existen empresas especializadas en la renta de maquinaria.

Bancos y financieras: Estas son parte importante en la cadena, tanto en el inicio de la producción, como en el diseño del proyecto, donde se buscan alternativas de financiamiento, como el Proyecto en Pozo. Este tipo de financiamiento incluye la firma de fiducias y acuerdos para créditos empresariales acompañados por la pre-venta de un inmueble antes de salir al mercado.

La mayoría de las empresas constructoras tienen préstamos activos que se refinancian con la activación de nuevos proyectos. Sin embargo, es más difícil para los pequeños empresarios tener acceso a créditos porque no saben que se pueden autodenominar como “micro” o “pequeña empresa” de la construcción, y por lo tanto, desconocen algunos de los incentivos MIPYMES. Por otro lado, los cuentapropistas que se identifican como personas que tienen una capacidad de capital inicial que se reinvierte de las ganancias, en su mayoría no cuentan con RUC, lo que limita su acceso a crédito en instituciones formales.

4.1.2. Redes informales

Como menciona Díaz (2009) [25], en América Latina, el tejido industrial está compuesto mayormente por pequeñas y medianas empresas (PYMES), lo que constituye una dificultad a la hora de realizar actividades preventivas. Esto sucede cuando el número de trabajadores es muy alto, y no es posible localizarlos para asistirlos en lo que concierne a las condiciones de trabajo a las que están sometidos.

²⁴ Informes de Cadena de Valor (No.24). (2016, diciembre). Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas Presidencia de la Nación Argentina.

²⁵ Díaz, M., Posada, M., & Ruggirello, H. (2009). Condiciones de trabajo; Tercerización; Industria de la construcción; Medio ambiente de trabajo; Argentina; Aulas y Andamios.

En la mayoría de los países, las empresas tercerizadas en la industria de la construcción presentan dificultades a la hora de alcanzar los estándares de Seguridad y Salud en el Trabajo establecidos en las legislaciones nacionales. Consecuentemente, los índices de accidentes laborales son más altos en este tipo de empresas que en las grandes.

Micro y pequeñas empresas: Las obras más pequeñas en la cadena de ejecución de una obra suelen estar operadas por PYMEs de la construcción. Estas empresas tienen la característica de funcionar con un mínimo de equipo técnico y administrativo, generalmente cuentan con RUC. Cuentan con poco capital y un limitado acceso a crédito, esta situación los hace vulnerables a cualquier cambio en la obra de construcción. Principalmente son afectadas las obras residenciales de auto-vivienda que se van construyendo conforme al presupuesto del dueño, por lo que éste se ve obligado a sortear la contratación de sus obreros, quienes se ven afectados por la inestabilidad, causando una pérdida de capital de fuerza de trabajo.

Adicionalmente, a las pequeñas empresas se le dificulta el acceso al material de protección en obra para evitar accidentes, y en su mayoría no alcanzan a cubrir los costos de retenciones del IPS, a menos que el contratante (empresa constructora principal) asuma el costo adicional implicado. Estas empresas cuentan con personal temporal de 10 a 50 trabajadores en obra. Cuentan con pequeños locales para su funcionamiento, tales como depósitos. Su maquinaria propia es limitada, y se valen del alquiler de rentistas de maquinarias para poder operar.

En general, este tipo de empresas se especializan en fabricar, distribuir e instalar productos de la fase de obra blanca (acabados).

Cuentapropistas: El trabajo por cuenta propia, o autoempleo, es aquel en el que el propio trabajador dirige y organiza su actividad. La categoría ocupacional del trabajador por cuenta propia se refiere a la persona que explota, por su propia cuenta, una profesión u oficio sin tener patrón ni tampoco trabajador remunerado a su cargo. El trabajador por cuenta propia puede tener a su cargo de uno a cinco familiares que no son remunerados [26]. Una de las características sobre su productividad es el uso de recursos mínimos para funcionar, basándose especialmente en su conocimiento técnico y profesional.

El cuentapropista realiza algunos trabajos especializados para el subcontratista, que podemos clasificar en dos tipos:

a) Los que prestan servicios profesionales de consultoría especializada: en esta categoría se encuentran se encuentran los arquitectos e ingenieros especializados en un área o etapa de la construcción. Los arquitectos participan principalmente en la etapa de diseño y los ingenieros son contratados para actividades de planificación, supervisión, y auditoría. Ambos son profesionales graduados, la mayoría cuenta con RUC, pero en general, en general, no se inscriben como trabajadores independientes al IPS.

b) Los que prestan servicios técnicos en obra: son obreros que por su capacidad técnica demostrada dentro de la obra, han conseguido escalar hasta constituirse como trabajador independiente. Su formación “se hace en el campo”, lo que significa que han pasado de aprendiz, peón, ayudante de obra y obrero calificado hasta llegar a maestro de obra en una especialidad (albañilería y electricidad principalmente). Con el surgimiento de las carreras profesionales técnicas se cuenta con maestros de obra especializados que optan por el cuentapropismo más que por el trabajo como empleado de obra, aunque para ello se necesita de un capital inicial: las herramientas, incluyendo en algunos casos, transporte propio (pick up) para mover el pequeño

²⁶ PNUD. (2010, junio). Trabajo por cuenta propia en el Paraguay. Tres estudios de caso: femenino urbano y rural y masculino juvenil urbano (No.6). PNUD Paraguay.

equipo. La mayoría cuenta con “ayudantes” para realizar las obras de electricidad y albañilería para un trabajo concreto (instalación de sanitarios, poner switches para el sistema eléctrico, etc.).

4.2. Actores sociales del sistema de mercado

Estos actores apoyan a la cadena de valor desde la generación de políticas públicas, el fortalecimiento institucional y la garantía de los derechos de los trabajadores del sector.

Instituciones gubernamentales: Las instancias gubernamentales cuentan con un instrumento articulador de acciones, el *Plan Nacional de Desarrollo 2030*, que cuenta con dos estrategias clave. La primera es la Estrategia de Crecimiento Económico Inclusivo que incluye el empleo y seguridad social, la competitividad e innovación y regionalización, así como la diversidad productiva. La segunda estrategia es la de Inserción de Paraguay en el Mundo que incluye la atracción de inversiones y la construcción y fortalecimiento de la imagen del país.

Igualmente destaca la ***Estrategia Integrada de Formalización del Empleo y Seguridad Social*** implementada por el **MTESS**, que contiene las principales acciones e indicadores de logro que indican la gradualidad en la transición de la informalidad hacia la formalización del empleo. En esta tarea la generación de información es indispensable, para ello el MTESS cuenta con el *Observatorio Laboral*, donde se generan y analizan estadísticas sobre el empleo, pero también sobre las relaciones laborales en diversos sectores productivos.

Dentro de las dependencias del MTESS vinculadas al seguimiento a la formalización se puede mencionar la ***Dirección General de Inspección y Fiscalización*** cuyo propósito es observar y sancionar a las empresas que no brindan a sus empleados las prestaciones legales. Destaca el mandato del **MTESS** sobre el seguimiento a la formación profesional a través del *Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)* y el *Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)*. Estos brindan cursos vinculados al sector construcción, como maestro de obra, albañilería y electricidad. El MTESS cuenta además con el *Centro de Entrenamiento del Emprendedor (CEE)* que brinda formación y apoyo técnico a las micro y pequeñas empresas.

El apoyo al sector de las MIPYMES pone de relieve el trabajo del *Ministerio de Industria y Comercio (MIC)* donde se ubica el *Vice-ministerio de MIPYMES* que impulsa políticas que favorezcan el ecosistema emprendedor a nivel micro, pequeña y mediana empresa. De este modo busca eliminar las barreras que tiene este sector, y por ello, ha trabajado para promover la formalización, tomando en cuenta la red compleja y amplia de subcontratistas y cuentapropistas proveedores de insumos y/o servicios profesionales.

El Ministerio de Hacienda en su tarea de gestor tributario observa la dinámica del Registro Único de Contribuyentes (RUC), quizá el nivel de regularización mínimamente alcanzado por los subcontratistas, aunque no necesariamente por los cuentapropistas con oficios como electricista, fontanero entre otros.

La ***Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social*** en relación al Desarrollo Económico tiene un importante papel político y estratégico y lo ejerce a través de la ***Dirección General Económica y Social, Dirección General de Análisis de Políticas Públicas, Dirección General de Enlace Interinstitucional, Dirección General de Ordenamiento Territorial y Dirección General de Gobierno Abierto***. Estas instituciones apoyan la integración de políticas públicas y la generación de incentivos que contribuyan a disminuir las barreras de la formalización.

Otra institución relevante es el **Ministerio de Educación y Ciencia (MEC)** que tiene una mesa interministerial para la revisión de las carreras vocacionales y técnicas. Además, la **Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)** da acceso a información desagregada sobre el empleo informal en el sector construcción. Y por supuesto, debemos hacer mención del **Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Instituto de Previsión Social (IPS)** en cuanto atribuciones de garantizar acceso a salud y bienestar social.

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) es la institución que atiende la gestión de infraestructura pública en el país. A través de licitaciones convoca a empresas para participar de concursos de construcción de obra que se hacen a través de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). Uno de los requisitos para contratar a las empresas es la presentación de la carpeta técnica de proyectos que indican las etapas de la obra y el número de empleados y cuadrillas que estarán destinados en cada fase. Para poder garantizar los desembolsos se solicita a las empresas la presentación de las planillas de IPS para justificar el rubro de contratación de personal. Este se vuelve un documento importante para el seguimiento a la fiscalización de las empresas constructoras, aunque solo sea para empresas que trabajen en la construcción de infraestructura pública.

Cooperación para el desarrollo: Un actor clave con relación al gobierno nacional y local, es la cooperación internacional. Esto se vincula con la cooperación del país a través del PND 2030 y con otros lineamientos de la OCDE, como la del cumplimiento de la agenda 2030-ODS. La **Unión Europea (UE)** cuenta con un Programa de Desarrollo del sector privado: apoyando la creación de empleos dignos en apoyo al sector privado en Paraguay, y se dirige a dos sectores: a las pequeñas y medianas empresas. La *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)*, con su Programa de Industria, Innovación e Infraestructura, tiene como meta aumentar el acceso de las pequeñas industrias a los servicios financieros y su integración a las cadenas de valor en los mercados. Entre los programas de cooperación internacional destacan los que fomentan la productividad con incentivos a pequeñas y medianas empresas, los programas de desarrollo social (microcrédito, formación de capacidades y habilidades para la vida, fomento a la economía comunitaria) y los programas de transparencia y democracia que favorecen el enfoque de derechos.

Asociaciones empresariales o gremiales: Es notable el nivel de organización gremial que tiene el sector construcción, ya que sus organizaciones cuentan con trayectorias de entre 25 a 70 años. Destacan la *Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción (CAPACO)*, *Cámara Vial Paraguaya (CAVIALPA)*, *Cámara de Empresas contratistas de obra eléctricas (CECOEL)*, *Unión Industrial Paraguaya (UIP)*, *Asociación de Profesionales de la Construcción (AproCons)*, *Centro Paraguayo de Ingenieros (CPI)*, *Centro de Industriales Metalúrgicos (CIME)*, *Cámara Paraguaya de Consultores (CPC)*, *la Asociación Paraguaya de Carreteras (APC)*, *Cámara Paraguaya de Desarrolladores Inmobiliarios (CAPADEI)* y la *Cámara de Distribuidores de Materiales de Construcción (CADIMCO)*.

Todas estas organizaciones tienen un grado de especialización gremial alto, que genera una red que logra la conexión intra-gremial. En ese sentido, cuentan con un nivel de organización eficiente que facilita los procesos de consulta y toma de decisión sobre el sector.

Estas gremiales son un espacio de poder que negocia con el poder político, legislativo y judicial a través de posturas gremiales sobre los efectos de políticas económicas que afectan al sector y la petición de incentivos para superarlas.

Organizaciones de trabajadores basada en la filiación: A nivel nacional, no se ha logrado un nivel de afiliación sindical por sectores. Los sindicatos responden a organizaciones de trabajadores adscritos a una entidad o empresa gubernamental. Esto influye en la atención a situaciones que los afectan como sector. Aunado a esto, los sindicatos se han limitado a demandar acciones relativas a la mejora salarial, olvidando otras demandas que fomentan el trabajo decente y que surgen de los derechos laborales estipulados en el código de trabajo y los convenios internacionales.

Entre los sindicatos, destacan los de las empresas estatales, como el de la Industria del Cemento y el Sindicato de Trabajadores de la Asociación Nacional de Electricidad (SITRANDE) que incidieron en la re-apertura económica durante la pandemia por COVID-19, especialmente la del sector construcción. Los únicos sindicatos específicamente del sector de la construcción son el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Construcción – Auténtico (SINATRAC-A) y el Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Construcción Civil e Hidroeléctricas del Alto Paraná (STICCAP).

Sector de asociaciones sin fines de lucro: En este sector están las organizaciones de la sociedad civil en forma de asociaciones y fundaciones, pero también incluye a movimientos sociales organizados y sindicales. Las asociaciones y fundaciones han implementado programas de microcrédito, defensa de derechos humanos y formación vocacional informal. Destaca la labor de la **Asociación Pro-Desarrollo Paraguay** (PRO), una asociación que opera en el marco de la legalidad y la formalidad. Tiene como objetivo mejorar el clima de negocios en Paraguay y promover medidas destinadas a evitar distorsiones en el mercado causadas por la informalidad, la evasión fiscal, el contrabando y demás actividades ilegales de la “economía subterránea” o “economía informal”. PRO está compuesto por doce grandes empresas, multinacionales y locales que operan en un marco de formalidad, ética, transparencia, equidad, responsabilidad, calidad y sustentabilidad.

Otras organizaciones son la Fundación Paraguaya que es un programa de microfinanzas en apoyo a emprendedores por medio de la formación de habilidades para la vida e inserción laboral de jóvenes, y la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) que apoya a grupos sociales con demanda de derechos a través de la formación y publicación de estudios sobre grupos desfavorecidos, como el sector informal y mujeres.

Las comisiones vecinales de barrios precarios también tienen un papel importante vigilando los sectores donde habitan empleados informales cuentapropistas y los lugares de donde proviene la mayor parte de la mano de obra del sector. Este grupo es vital, ya que es donde se sostienen y reproducen las concepciones sobre el empleo.

7 Preguntas de aprendizaje

La inmersión en la etapa de descubrimiento y diagnóstico ha generado preguntas de aprendizaje que impulsarán a las siguientes fases del ciclo de aprendizaje del LabMTESS sobre el empleo informal en la construcción. Estas preguntas pueden dividirse en tres acercamientos que dan pie a la construcción de hipótesis preliminares.

La primera tiene que ver con la existencia y acceso a fuentes actualizadas de información, lo que lleva a las siguientes preguntas: ¿Cómo se podrían adecuar los registros administrativos y de información estadística disponibles sobre actividades económicas formales e informales para implementar mecanismos de formalización laboral en sectores de la construcción? Sumado a esto, ¿Qué oportunidades se plantean para la implementación de un sistema de información integrado que permita aprovechar los recursos generados en distintas instituciones (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo, IPS)?

En términos de complementariedad de políticas públicas y observando la importancia del aporte fiscal de las empresas y consultores independientes, cabe preguntar ¿Qué relación existe entre las medidas de formalización recaudatorias o tributarias con las medidas necesarias para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores?

Existen otras preguntas que tienen que ver con el tipo de incentivos y con cuáles actores se debe trabajar, observando su rol decisivo o pasivo en la cadena de valor. En este sentido y una vez identificado el actor prioritario, es conveniente preguntarse: ¿Qué incentivos motivan, y qué barreras inhiben a los empleadores y empleados para transitar a la formalización del empleo?

A partir de este primer acercamiento a los actores clave de la cadena de valor y el reconocimiento de sus dinámicas laborales, también es importante preguntarse: ¿Con qué tipo de información sobre derechos laborales y seguridad social cuentan? ¿Qué tipo de voluntad y grado de toma de decisión se precisa para incidir en la formalización voluntaria y obligatoria? ¿Se reconoce al sistema de seguridad social desde un enfoque de derechos? ¿Qué factores limitan la sindicalización de trabajadores temporales e independientes?

Dentro de los aspectos más estructurales de la formalización del empleo cabe preguntarse: ¿Cuáles son los factores de peso para la transformación de las barreras del desempleo? ¿Cómo se puede transmitir la discusión de la tercerización de servicios en el sector construcción a otros sectores? ¿Qué factores condicionan las relaciones laborales a partir de la tercerización en el sector construcción? ¿Qué aspectos del entorno normativo o del diseño institucional de la protección social representan barreras a la formalización en términos de costo-beneficio para los empleadores y empleados?

En términos coyunturales, no se puede negar el impacto que tendrán las medidas sanitarias y de confinamiento en la dinámica económica, en tanto afecta los avances de la estrategia de formalización del empleo impulsada desde el Estado a través del MTESS, y a la vez ofrece una ventana de oportunidades para tener un mejor conocimiento de la relevancia de los sectores informales. En ese sentido, las preguntas que surgen son: ¿Cómo afecta la emergencia sanitaria a la implementación de la nueva legislación vinculada a la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo? ¿Cómo afecta la emergencia del COVID-19 a la decisión del empleador y del empleado de formalizarse? Y a propósito de la desprotección observada a raíz de las medidas de confinamiento ¿Cuál es la percepción sobre la potencial inclusión de un seguro de desempleo a nivel nacional?

8 Bibliografía

Casali, P., Sanabria, D., & Recalde, M. (2018). *Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay*. Organización Internacional del Trabajo.

CEPAL (2020). Informe Especial N° 5 COVID-19. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf

Díaz, M., Posada, M., & Ruggirello, H. (2009). *Condiciones de trabajo; Tercerización; Industria de la construcción; Medio ambiente de trabajo; Argentina; Aulas y Andamios*.

Echeverri, R. (2016). *Impactos territoriales de política pública: el caso del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales-PROSAP*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Gaceta Oficial. (1993, 29 junio). *Ley No 213 / ESTABLECE EL CODIGO DEL TRABAJO*. BACN. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2608/ley-n-213-establece-el-codigo-del-trabajo>

Gaceta Oficial. (2019, 8 julio). *LEY N° 6339 QUE REGULA EL EMPLEO A TIEMPO PARCIAL*. BACN. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8905/ley-n-6339-que-regula-el-empleo-a-tiempo-parcial>

Herr, M., & Muzira, T. (2011). *Desarrollo de Cadenas de Valor para el Trabajo Decente: Una guía para profesionales del desarrollo, funcionarios gubernamentales e iniciativas del sector privado*. OIT. https://www.ilo.org/empent/areas/value-chain-development-vcd/WCMS_168837/lang--es/index.htm

Informes de Cadena de Valor (No.24). (2016, Diciembre). Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas Presidencia de la Nación Argentina.

Ley 2013/93 que establece el Código de Trabajo. (1993, 28 octubre). Gaceta Oficial. <https://normasapa.com/como-citar-referenciar-una-ley-usando-normas-apa/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2019). *Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo en Paraguay Reporte Anual – Año 2019 (diciembre)* https://www.mtess.gov.py/application/files/2615/8221/0781/Reporte_Estrategia_de_Formalizacion_Ano_2019.pdf

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2019a, abril 3). *Resolución MTESS N° 1159/2019 “Por el cual se regula el contrato de aprendizaje y se establece el procedimiento para su homologación”*. MTESS. https://www.mtess.gov.py/application/files/5915/5912/1233/RESOLUCION_1159.pdf

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2019a, noviembre 5). *Resolución MTESS N° 3903/2019 “Por la cual se establece un régimen excepcional y transitorio para el cumplimiento de obligaciones laborales”*. MTESS. <https://www.mtess.gov.py/documentos/resolucion-mtess-n-39032019>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2019b, diciembre). *Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo en Paraguay Reporte Anual – Año 2019*. https://www.mtess.gov.py/application/files/2615/8221/0781/Reporte_Estrategia_de_Formalizacion_Ano_2019.pdf

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2019b, diciembre 2). *Resolución MTESS N° 3109/2019 “Por la cual se crea el Certificado Laboral”. - Resolución MTESS N° 1159/2019 “Por el cual se regula el contrato de aprendizaje y se establece el procedimiento para su homologación”*. MTESS. https://www.mtess.gov.py/application/files/5215/6753/7696/resolucion_MTESS_3109_19.pdf

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2019c, diciembre 6). *Resolución MTESS N° 2852/2019 “Por la cual se aprueba el plan de fortalecimiento y mejoramiento de las micro y pequeñas empresas en relación al cumplimiento de las normas administrativas laborales, de salud y seguridad ocupacional”*. MTESS. <https://www.mtess.gov.py/documentos/resolucion-mtess-n-28522019>

Nutz, N., & Sievers, M. (2016). *Guía General para el desarrollo de cadenas de valor Cómo crear empleo y mejores condiciones de trabajo en sectores objetivos*. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.

PNUD. (2010, Junio). *Trabajo por cuenta propia en el Paraguay. Tres estudios de caso: femenino urbano y rural y masculino juvenil urbano* (No.6). PNUD Paraguay.

Setrini, G., Parra, C., & Rios, M. (2020a, abril 22). *Mapeando soluciones para innovar en contexto de crisis*. Blog del PNUD en Paraguay. <https://medium.com/pnudparaguay/aprendizaje-para-el-desarrollo-qu%C3%A9-funciona-y-qu%C3%A9-no-63288bf746b2>

Setrini, G., Parra, C., & Rios, M. (2020b, junio 24). *Aprendizaje para el Desarrollo: ¿qué funciona y qué no?* Blog del PNUD en Paraguay. <https://medium.com/pnudparaguay/aprendizaje-para-el-desarrollo-qu%C3%A9-funciona-y-qu%C3%A9-no-63288bf746b2>

Volpato, G. (2018). 2do. *Informe de Monitoreo Ciudadano. Para saber qué ciudad queremos, necesitamos saber qué ciudad tenemos*. Mar de Plata Entre Todos.