



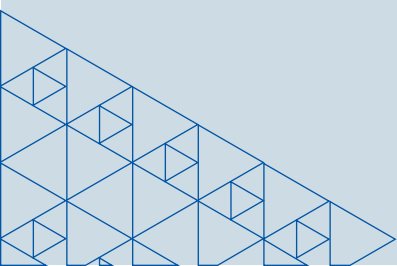
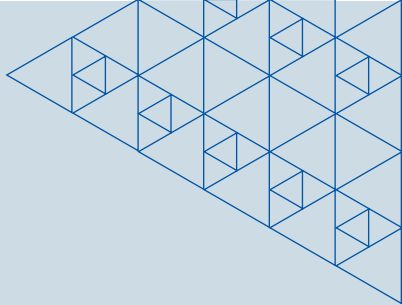
Organización
Internacional
del Trabajo

► Desafíos para el trabajo decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay

Dionisio Borda
Ignacio González
Verónica Serafini
Robert González
Luz Rodríguez

OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 22 - 2021





Desafíos para el trabajo decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay

Dionisio Cornelio Borda
Ignacio González Bozzolasco
Verónica Serafini Geoghegan
Robert Marcial González
María Luz Rodríguez Fernández ¹

Resumen

El trabajo a través de plataformas digitales es una realidad cada vez más presente en todos los países del mundo y en todos ellos representa oportunidades de creación de empleo, pero también desafíos en relación con las condiciones de trabajo y la protección social de los trabajadores. En este documento se estudia el desarrollo del trabajo en plataformas digitales en Paraguay, con la intención de hacer un diagnóstico de las oportunidades y desafíos que ello supone para el mercado de trabajo y la regulación de las relaciones de trabajo en este país. A tal fin se examinan los rasgos esenciales del mercado de trabajo paraguayo y las variables que expresan el desarrollo tecnológico del país, dado que ambos condicionan la aparición y el funcionamiento del trabajo en plataformas. Se analizan las plataformas digitales presentes en Paraguay, su número y características más sobresalientes, así como los perfiles y las condiciones de trabajo y protección social de las personas que trabajan mediante ellas. Luego, se revisan las normas e instituciones laborales que guardan relación con el trabajo a través de plataformas digitales y a las opiniones y visiones de los actores protagonistas de las relaciones laborales, con especial atención en la definición del contrato de trabajo, la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales y las fórmulas para obtener cobertura de la seguridad social. Todo ello desemboca en un conjunto de propuestas para los responsables políticos y los actores sociales que tienen un rasgo en común: clarificar el estatus jurídico de estos trabajadores y hacer que su trabajo se desarrolle de un modo coherente con los cánones del trabajo decente.

Palabras clave: Trabajo, trabajo decente, formas atípicas de empleo, futuro del trabajo, economía digital, economía por encargo, Américas, Paraguay.

JEL Codes: J46, J81, N36, O33

1. Dionisio Borda, Coordinador General del Estudio; Ignacio González, Coordinador Operativo; Verónica Serafini, Especialista en Protección Social; Robert Marcial González, Especialista en Derecho Laboral, todos del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, y María Luz Rodríguez, Especialista Senior en Instituciones del Mercado de Trabajo de la OIT.

Los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Title: Challenges for decent work: labour in digital platforms in Paraguay.

Dionisio Cornelio Borda
Ignacio González Bozzolasco
Verónica Serafini Geoghegan
Robert Marcial González
María Luz Rodríguez Fernández ²

Abstract

Digital platform work is a phenomenon that is increasingly present in all countries of the world and in all of them represents opportunities for job creation, but also challenges in relation to working conditions and social protection for workers. This document studies the development of work on digital platforms in Paraguay, with the intention of making a diagnosis of the opportunities and challenges that this represents for the labour market and the regulation of employment and labour relations in this country. To this end, the essential features of the Paraguayan labour market and the variables that express the country's technological development are examined, given that both condition the emergence and functioning of platform work. It then goes on to analyse the digital platforms present in Paraguay, their number, and most salient characteristics, as well as the profiles and working conditions and social protection of the individuals who work through them. This is followed by a review of the labour regulations and institutions related to work on digital platforms and the opinions and views of key industrial relations actors, with a special focus on the definition of the employment contract, the monitoring of compliance with labour regulations and the formulas for obtaining social security coverage. All this results in a set of proposals for policy makers and social actors that have one thing in common: to clarify the legal status of these workers and to ensure that their work is carried out in a manner consistent with the canons of decent work.

Keywords: Work, decent work, non-standard forms of employment, future of work, digital economy, gig economy, Americas, Paraguay.

JEL Codes: J46, J81, N36, O33

2. Dionisio Borda, General Research Coordinator; Ignacio González, Operational Coordinator; Verónica Serafini, Social Protection Specialist; Robert Marcial González, Labour Law Specialist, all from the Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, and María Luz Rodríguez, Senior Specialist for Labour Market Institutions, ILO.

Responsibility for any errors or omissions lies solely with the authors.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021

Primera edición 2021

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

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

Dionisio Cornelio Borda; Ignacio González Bozzolasco; Verónica Serafini Geoghegan; Robert Marcial González; María Luz Rodríguez Fernández. 2021. Desafíos para el Trabajo Decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°22 (Santiago, OIT). ISSN 2523-5001 (pdf web)

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

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

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

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

Editor general Informes Técnicos OIT Cono Sur

Producción: Sonia Alvarez

Diseño y diagramación: Paulina Manzur M.

Índice

▶	Siglas utilizadas	08
▶	Presentación	09
▶	Introducción	12
▶	1. Panorama general sobre el mercado de trabajo y la economía de plataformas en Paraguay	15
	1.1. Mercado laboral paraguayo	16
	1.2. Un acercamiento al trabajo en plataformas	18
	1.3. El mercado laboral y los efectos de la COVID-19	22
	1.4. Conectividad	24
	1.5. Empresas de la economía de plataformas en Paraguay	27
▶	2. Análisis de las empresas de plataforma y las nuevas formas de empleo en Paraguay	34
	2.1. Los principales rubros, sus características y formas de empleo	34
	2.2. Los marcos normativos vigentes y las nuevas formas de empleo	43
	2.3. Los mecanismos de fiscalización y las actuaciones inspectoras sobre el trabajo de plataformas	51

2.4. La economía digital: una oportunidad para la sostenibilidad de la seguridad social y el crecimiento en Paraguay	54
► 3. Propuestas y orientaciones para políticas	59
3.1. Calificación jurídica que debería aplicarse a los prestadores de servicios en las distintas modalidades de las nuevas formas de empleo en la economía de plataformas	59
3.2. Calificación jurídica: una mirada desde los órganos de justicia en otros países	62
3.3. Adecuaciones normativas necesarias para aplicar la nueva calificación jurídica	64
3.4. Modificaciones requeridas en los mecanismos de inspección y fiscalización de las normas laborales	65
3.5. Catálogo de derechos laborales extensibles a los trabajadores vinculados a las nuevas formas de empleo en la economía de plataformas	66
3.6. Mecanismos para asegurar el acceso a la protección social contributiva	67
3.7. Clasificación estadística de las nuevas formas de empleo y adecuación a las recomendaciones de la CIET	69
► Bibliografía	70
Prensa y páginas web	74
Leyes, sentencias y otras normativas	77
► Anexos	79

► Siglas utilizadas

APCAP	Asociación Privada de Conductores y Afines del Paraguay
BCP	Banco Central del Paraguay
CAPACE	Cámara Paraguaya de Comercio Electrónico
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
CISOFT	Cámara Paraguaya de la Industria del Software
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EPHC	Encuesta Permanente de Hogares Continua
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPS	Instituto de Previsión Social
MH	Ministerio de Hacienda
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MITIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo»
PEA	Población económicamente activa
PET	Personas en edad de trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
RUC	Registro Único del Contribuyente
SINACTRAM	Sindicato Nacional de Trabajadores en Moto
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

► Presentación

El desarrollo tecnológico experimentado en los últimos años ha hecho surgir nuevos modelos de negocio y nuevos empleos. Uno de esos modelos de negocio es el de las plataformas digitales, cuyo crecimiento ha sido significativo en la última década. De acuerdo con las estimaciones más recientes de la OIT, el número de plataformas digitales se ha incrementado desde 142 en 2010 a 777 en 2020 . Por otra parte, se estima que entre un 0,3 y un 22% de la población laboral adulta del mundo realiza trabajos para las plataformas digitales. Este crecimiento de la economía de plataformas y del trabajo en plataformas puede considerarse como una oportunidad para la creación de empleo o una organización más flexible de los procesos productivos, pero también como un desafío para la competencia leal entre empresas y la protección laboral y social de los trabajadores acorde con los cánones del trabajo decente. Por ello, comprender mejor el funcionamiento de la economía de plataforma y sus implicaciones para el mundo del trabajo reviste suma importancia, tanto para los empleadores y los trabajadores, que han de conocer y afrontar los cambios que la misma representa, como para la gobernanza de los mercados de trabajo, si es que se quieren aprovechar las oportunidades que genera y remontar los desafíos que entraña.

Esa mejor comprensión de las implicaciones del trabajo en plataformas en Paraguay es el objetivo central de este estudio. La eclosión de las plataformas digitales es un fenómeno global y, como tal, ha llegado en mayor o menor medida a todos los países del mundo, pero su dimensión y su forma de interrelacionarse con el mercado de trabajo y sus instituciones no son idénticas en todos ellos, de manera que el conocimiento de las realidades nacionales es un aporte fundamental al conocimiento del ecosistema de la economía de plataforma. Por tal motivo, en este estudio se han analizado, en primer lugar, los rasgos esenciales del mercado de trabajo de Paraguay, donde quizá destaquen la elevada proporción de empleo por cuenta propia y la importante presencia del sector informal, y las variables que expresan el grado de desarrollo tecnológico del país, dado que ambos -mercado de trabajo y desarrollo tecnológico- actúan como condicionantes de la aparición y funcionamiento del trabajo en plataformas. Después de ello, se han estudiado las plataformas digitales con presencia en Paraguay, descubriendo que es esta una

realidad empresarial rica y fecunda en el país, por su número y por el número de trabajadores que obtienen ingresos por medio de ellas. En este apartado, quizá destaque la presencia de plataformas en los sectores del transporte y el reparto, acrecentada durante la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, y en el sector de servicios de limpieza, así como la existencia, junto a plataformas multinacionales, de plataformas domésticas.

Completa el conocimiento del trabajo en plataformas en Paraguay el análisis pormenorizado que se hace en el estudio de las condiciones de trabajo y de protección social de los trabajadores de plataformas. En él vuelve a confirmarse que la clasificación de estos trabajadores como dependientes o asalariados de la plataforma o como autónomos que prestan servicios mediante ella es el punto central de consideración y controversia. En la medida que el contrato de trabajo es la institución que se utiliza para el reconocimiento de derechos laborales, incluida la libertad sindical y la negociación colectiva, y de protección social, la existencia o no de contrato de trabajo entre los trabajadores y las plataformas es clave para determinar cuáles son sus condiciones de trabajo y la protección social de que disfruta. Justo por ello forma parte de este estudio un análisis exhaustivo de las normas laborales paraguayas, empezando por su Constitución, así como de las principales instituciones laborales del país y sus actores protagonistas, especialmente los responsables del Ministerio de Trabajo, los jueces del orden social y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

A partir de ello, y del conocimiento de la realidad del trabajo en plataformas que se ha obtenido antes, el estudio concluye con un catálogo de recomendaciones sobre políticas públicas que quizá debieran considerarse por los responsables políticos y los actores sociales paraguayos para hacer del trabajo en plataformas una fuente de creación de riqueza y empleo en el país, pero también un modelo de creación de empleo que sea coherente con los estándares del trabajo decente. La consideración legal del trabajo en plataformas como trabajo dependiente, el fortalecimiento de la Inspección de Trabajo para velar por el cumplimiento de las normas laborales existentes o la mejora de las fuentes estadísticas para una mejora, a su vez, del conocimiento de la dimensión que supone en Paraguay el trabajo en plataformas en términos de empleo y volumen empresarial, son algunas de tales recomendaciones. Naturalmente, tratándose de un estudio realizado en el marco de la OIT, tales recomendaciones únicamente pretenden servir de base para un diálogo social fructífero entre gobierno y actores sociales, que permita aprovechar las ventajas de la economía de plataforma y evitar los riesgos que una falta de regulación conforme con el significado del trabajo decente puede suponer.

El estudio ha sido fruto, por lo demás, de un intenso trabajo de acopio de conocimiento, investigación y edición realizado por muchas personas. Agradecemos en primer lugar a todos los entrevistados – empresarios y trabajadores de plataformas, expertos, así como autoridades y funcionarios de Gobierno, y en particular al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por su interés y sus aportes. Ha sido un trabajo compartido por los autores del estudio -Dionisio Borda, Ignacio González, Verónica Serafini, Robert Marcial González, todos ellos investigadores del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), y María Luz Rodríguez Fernández, de la OIT - con las asistentes de investigación, Belém Montalvo y Dalila Sosa, y los colegas de la OIT que revisaron e hicieron aportes muy valiosos al mismo. Especial mención y agradecimiento merecen Sara Castro de Hallgren y Aldo Cano, de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Paraguay, y Gerhard Reinecke y Aram Cunego de la OIT por los comentarios, sugerencias y apoyo ofrecidos durante la elaboración de este estudio.

Fabio Bertranou

Director Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

Introducción

La acelerada expansión de la economía digital y de plataformas a nivel global, acontecida desde hace al menos una década, no ha pasado desapercibida a la vista de analistas, investigadores y académicos a lo largo de los últimos años. Así, sus impactos en diferentes ámbitos de nuestras sociedades vienen generando importantes reflexiones en torno a las dinámicas que este tipo de economía impulsan, sus formas de adaptación a los marcos normativos vigentes en cada país, así como sobre las nuevas interacciones económicas que promueven. Entre todos los aspectos mencionados, puede resaltarse el de cómo, a partir del desarrollo de este tipo de economía, se van gestando nuevas formas de empleo que suponen grandes desafíos de cara a la generación de trabajo decente.

Si bien el mencionado proceso puede observarse con mayor claridad en las economías más desarrolladas a nivel global, países como Paraguay, con un menor desarrollo económico relativo, tampoco escapan a este proceso. Además, la pandemia por COVID-19 ha acelerado el crecimiento del trabajo a través de plataformas y la significación del mismo dentro del mercado de trabajo. Sin embargo, no se han generado aún estudios o análisis a nivel local centrados en desentrañar dicho fenómeno, su evolución e impacto.

A partir de tales vacíos, el presente estudio tiene como objetivo realizar un análisis exploratorio de las nuevas formas de empleo vinculadas a la economía digital en Paraguay, específicamente, de aquellas relacionadas con la economía de plataformas. Para ello, resulta necesario partir de algunas definiciones generales que orienten el trabajo.

Las definiciones de *economía digital* son variadas y han experimentado importantes modificaciones a lo largo del tiempo (Hidalgo Nuchera *et al.* 2010; UNCTAD 2020; OCDE 2020). En este trabajo optamos por utilizar una definición amplia. En tal sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la definió como aquella que «incorpora toda la actividad económica que depende o es mejorada significativamente por el uso de insumos digitales, incluidas las tecnologías digitales, infraestructuras digitales, servicios digitales y datos». Esta definición permite abarcar a todo tipo de productores y

consumidores —incluyendo a los gobiernos— que utilizan dichos insumos digitales para el desarrollo de sus actividades económicas (OCDE 2020, 34).

Dentro del espectro de la *economía digital* se comprende el fenómeno conocido como *economía de plataformas*, *economía colaborativa* o *gig economy* —economía de la changa—. Las diferentes denominaciones no solo refieren a debates conceptuales o tipológicos, sino que también se relacionan con la construcción de narrativas que buscan presentar a este tipo de empresas de plataformas como experiencias innovadoras, muy diferentes a las tradicionales. Teniendo en cuenta el amplio crecimiento que ha experimentado este tipo de empresas a nivel internacional durante los últimos años, así como sus altos niveles de renta, consideramos aquí «hablar de *platform economy*» o economía de las plataformas, de manera que nos evitemos calificativos que puedan tener un impacto positivo o negativo en el ideario colectivo sobre lo que hacen o dejan de hacer estas empresas *on-line*» (Rodríguez Fernández 2018a, 3).

La economía de plataformas puede definirse como «aquellas actividades económicas que involucran a un intermediario en línea que proporciona una plataforma mediante la cual los trabajadores o vendedores independientes pueden vender un servicio o bien a los clientes» (Farrell y Greig 2016, 5). Tal como apuntan Madariaga *et al.* (2019), la misma «engloba una gran variedad de actividades económicas y sociales que son facilitadas por plataformas digitales que intermedian entre los agentes». De esta forma, acaban constituyéndose en espacios virtuales —*on-line*— que facilitan: i. el intercambio de información; ii. la vinculación entre la oferta y la demanda; iii. la intermediación entre particulares, y iv. la contratación de trabajadoras y trabajadores para realizar tareas específicas por un plazo determinado. En muchos de los casos, estas actividades generan relaciones laborales de carácter no tradicional (Madariaga *et al.* 2019, 14).

Las plataformas digitales de trabajo pueden dividirse en dos grandes categorías: en primer lugar, las basadas en la web o de *trabajo colaborativo*; y, en segundo lugar, las basadas en la ubicación o de *trabajo a pedido a través de aplicaciones*. La primera de ellas corresponde a las establecidas en la web que operan como plataformas de trabajo en línea o *crowdwork*, promoviendo actividades o servicios realizados desde diferentes ubicaciones. La segunda se refiere a las plataformas de trabajo a nivel local o de trabajo a pedido a través de aplicaciones, caracterizada por el desarrollo de tareas asignadas a individuos según su ubicación, como puede ser el transporte de pasajeros, la entrega de productos y servicios a domicilio (Berg *et al.* 2019, 1-5; OIT 2018, 1; OIT 2021, 42).

Al ser una primera aproximación al fenómeno de la economía digital y de plataformas en el país, el presente estudio tiene un alcance exploratorio. Combinando un abordaje de carácter cuantitativo y cualitativo, el análisis emprendido ofrece, en primer lugar, una mirada general del sector y, en segundo lugar, poner el foco en algunos casos considerados centrales, debido a la amplia expansión y a las características que estos presentan: los sectores de transporte, reparto y servicios de limpieza. Además, a partir de los mismos, se ofrece un análisis de las normas laborales y de protección social que afectan a estas nuevas formas de empleo.

El análisis cuantitativo es realizado, principalmente, a partir de fuentes secundarias y datos estadísticos oficiales proveídos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y otras instituciones públicas consultadas a lo largo del estudio. En cuanto que el análisis cualitativo fue elaborado con base en informaciones de prensa y documentos públicos relevados, además del desarrollo de entrevistas realizadas en el marco de esta investigación (anexo 1).

La realización del trabajo afrontó dificultades y limitaciones, especialmente, en lo que respecta al acceso a información y a datos sobre la temática estudiada. Los organismos públicos de Paraguay encargados de relevar información estadística sobre la economía y el mercado laboral no cuentan con instrumentos de recolección de información que permitan identificar a los trabajadores de la economía digital y de plataformas. Tampoco existen mecanismos de relevamiento de datos sobre las empresas de este sector, ni información pública disponible sobre su volumen, facturación, cantidad de empleados, entre otros datos clave para este estudio. Estas limitaciones fueron parcialmente sorteadas con el acceso a informantes clave, además del relevamiento de información de la prensa, internet y las redes sociales.

El presente documento se estructura a partir de tres grandes secciones. En la primera sección, se ofrece un panorama amplio sobre el mercado de trabajo paraguayo, en general, y de la economía de plataformas, en particular. En la segunda sección, la mirada se centra en el análisis de las empresas de plataforma y las nuevas formas de empleo, con atención en los rubros, sus características y formas de empleo, así como en los marcos normativos que rigen actualmente las relaciones laborales y la protección social para el sector en cuestión. Por último, en la tercera sección, se brindan algunas propuestas y orientaciones principales para el desarrollo de políticas públicas que atiendan a las nuevas formas de empleo generadas a partir del desarrollo del trabajo de plataformas en el país.

Resulta importante destacar que el estudio fue realizado desde un enfoque de derechos, por tanto, todos los análisis fueron desarrollados a partir de la perspectiva del trabajo decente. En tal sentido, el énfasis dado para la consideración de los casos y las situaciones bajo estudio, así como para el diseño de las propuestas y recomendaciones ofrecidas, coloca como prioridad el derecho que tienen los trabajadores paraguayos al acceso a un empleo que les permita generar los ingresos necesarios para su sostenimiento, en condiciones laborales salubres, con seguridad social, libertad de sindicalización y diálogo social (Ghai 2003, 125).

► 1. Panorama general sobre el mercado de trabajo y la economía de plataformas en Paraguay

A partir del año 2003 el Paraguay presentó un crecimiento económico superior al promedio regional, que se vio reflejado en el aumento del Producto Interno Bruto (PIB), niveles de inflación estables, reducción de la pobreza y de la desocupación. Sin embargo, en el año 2019 este crecimiento se estancó por diversos factores, como: los fenómenos climáticos adversos; la complicada situación económica de sus principales socios comerciales, la Argentina y el Brasil; y, en el año 2020, la economía se contrajo por los efectos adversos de la pandemia de la COVID-19 (BCP 2020).

La pobreza se redujo de manera continua en el país desde el año 2007. En el año 2003, algo más del 50 por ciento de la población paraguaya vivía en condiciones de pobreza; sin embargo, en el año 2019, era el 23,5 por ciento de la población el que se encontraba en situación de pobreza y únicamente el 4,0 por ciento de ella en condiciones de pobreza extrema (DGEEC 2019). Si bien aún no se tienen datos oficiales sobre la cantidad de personas en situación de pobreza en el año 2020, se presume un aumento del número de las mismas como consecuencia de la difícil situación por la que atravesaron diversas familias, debido a la pérdida del empleo por parte de algún miembro del hogar durante la pandemia de la COVID-19 (DGEEC 2020a).

Los niveles de desigualdad, medidos por el coeficiente de Gini, se mantienen elevados, mostrando una relación inversa a lo que sucede con las tasas de pobreza (anexo 2). Durante el periodo 2003-2019 el coeficiente de Gini se mantuvo en alrededor del 0,50 con una leve tendencia a la baja, mostrando un descenso del 15,3 por ciento durante este periodo (DGEEC 2020b).

Al analizar la distribución del ingreso per cápita mensual, este se mantuvo estable entre los años 2003 y 2019, aunque de manera desigual. En el año 2019, el 10 por ciento de la población más rica del país concentraba alrededor del 36 por ciento del ingreso total, mientras que la población más pobre concentraba el 1,7 por ciento.

La media de años de estudios de la población paraguaya es de 9,4 años, tanto para hombres como para mujeres, siendo los residentes del área urbana los que tienen alrededor de 2,9 años más de estudios que los residentes en el área rural (DGEEC 2019).

1.1. Mercado laboral paraguayo

El empleo es considerado fundamental en la vida de las personas, ya que otorga autonomía económica y a través de ello permite la satisfacción de las necesidades básicas que el ser humano precisa para vivir. Por tanto, trabajos precarios, bajos niveles educativos, sumados a la baja formación profesional para trabajos calificados, contribuyen al aumento de los niveles de pobreza y reducen las oportunidades de mejorar la calidad de vida de la población trabajadora. El mercado laboral paraguayo se caracteriza por empleos formales con niveles salariales que otorgan escasa seguridad económica y una alta precariedad laboral, fundamentalmente de puestos de trabajos informales de baja productividad, reducidos salarios y que requieren un exiguo nivel de capacitación (Banco Mundial 2017).

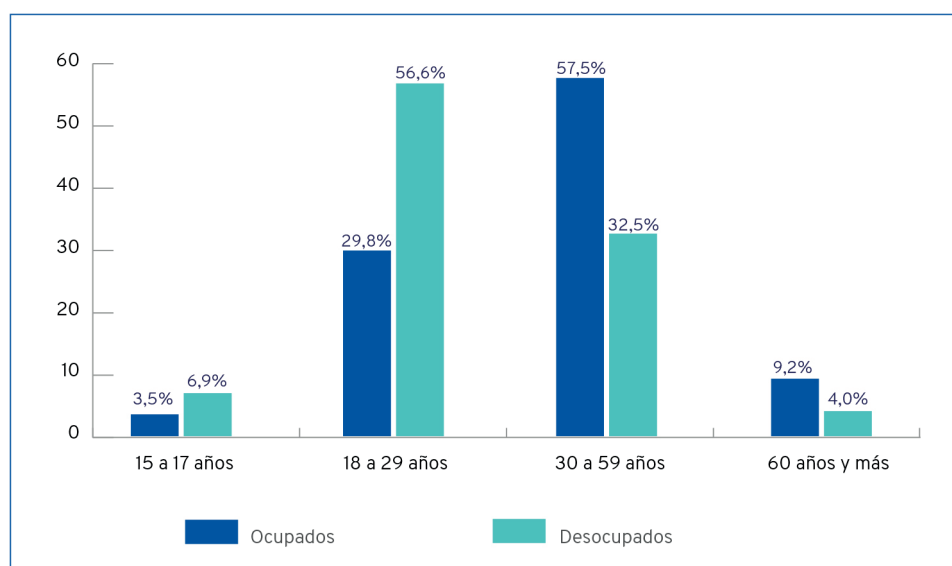
En el año 2019, que puede considerarse un año de «línea base», previo a la pandemia, el número de personas en edad de trabajar (PET) era de 4 988 971 — con 15 años o más de edad—, que representaban el 70,6 por ciento de la población total. De la misma, el 72,7 por ciento de las personas constituían la población económicamente activa (PEA) y el 27,3 por ciento de las personas se encontraban inactivas. El 56,2 por ciento de las mujeres formaban parte de la fuerza laboral, a diferencia de los hombres, cuya proporción llega al 81,3 por ciento. La participación de las mujeres en el mercado laboral aún sigue siendo baja y una de las mayores

brechas se da en la diferencia salarial existente entre hombres y mujeres; así, las mujeres tienen un ingreso 22 por ciento menor al de los hombres por diferentes razones, tales como las menores horas trabajadas, la discriminación salarial o la segregación ocupacional (DGEEC 2019; INE 2021a).

La población económicamente activa (PEA), a su vez, estaba integrada por 3 626 368 personas ocupadas —94,4 por ciento—, mientras que la tasa de desocupación en el año 2019 fue de 5,6 por ciento (DGEEC 2019). Dentro de la PEA, el 57,5 por ciento de las personas ocupadas tenían entre 30 y 59 años de edad, en cambio, el 63,5 por ciento de los desocupados tienen entre 15 y 29 años, visibilizando la elevada proporción de jóvenes desocupados (gráfico 1).

► Gráfico 1.

Tasa de ocupación y desocupación por rango de edades, año 2019 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 (DGEEC 2019).

En cuanto al empleo en los principales sectores de la economía, cabe destacar que alrededor del 61 por ciento de la fuerza laboral ocupada se encontraba empleada en el sector terciario, mientras que el sector primario y secundario ocupaban al 38,9 por ciento de la mano de obra, con 19,7 y 19,1 por ciento respectivamente.

En relación al ingreso promedio mensual, este ha aumentado de manera paulatina con el paso de los años. En el año 2019 el ingreso promedio mensual per cápita de la población ocupada fue de 2 219 290 guaraníes (G) (DGEEC 2019), mientras que los hombres ganan mensualmente en promedio 1,3 veces más que las mujeres por el mismo tipo de empleo.

La informalidad es otra de las características relevantes del mercado laboral paraguayo. En 2018, el 64,3 por ciento de la población trabajadora estaba en una ocupación informal ³, con una clara brecha entre hombres (62,3 por ciento) y mujeres (66,8 por ciento). Esta proporción se ha mantenido en todos los años en que el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha calculado este indicador (2013-2018) (INE 2021b, 10).

1.2. Un acercamiento al trabajo en plataformas

La economía de plataformas impacta sobre el mercado de trabajo al potenciar categorías ocupacionales distintas al trabajo estándar, principalmente, a través del trabajo por cuenta propia y otras formas diversas de trabajo. La OIT define como una relación estándar de trabajo a «un tipo de trabajo que es continuo, a tiempo completo y que se inscribe en una relación subordinada y directa entre un empleador y un empleado» (OIT 2016). De esta manera, una relación estándar de trabajo ofrece a los trabajadores protección laboral, seguridad, estabilidad económica y social, mientras que permite al empleador contar con mano de obra estable, con el talento de sus trabajadores, así como poder organizar y dirigir el trabajo de los mismos (OIT 2016). Dentro de esta definición, el empleo no asalariado y el cuentapropismo se encuentran excluidos (OIT 2018).

Al mismo tiempo, «existen cuatro categorías generales de formas diversas de empleo: 1) el empleo temporal, 2) el trabajo a tiempo parcial, 3) el trabajo temporal a través de agencia y otras relaciones de trabajo multipartitas, y 4) las relaciones de trabajo encubiertas y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente» (OIT 2016, 3). Todas ellas suelen estar asociadas a una mayor inseguridad para los trabajadores, un mayor riesgo para la sostenibilidad del sistema de seguridad social, un aumento de la volatilidad del trabajo, e ingresos laborales más bajos.

3. Población ocupada que no aporta al Registro Único de Contribuyentes (RUC) o a algún mecanismo de jubilación o pensión.

En términos generales, puede decirse que la mayoría de los trabajadores de las plataformas digitales de trabajo a escala mundial son hombres menores de 35 años de edad y tienen un alto nivel de estudios, principalmente, en los países en desarrollo. Trabajan jornadas largas y de alta intensidad. Su principal motivación para trabajar en este sector es la falta de otras oportunidades de empleo, la flexibilidad laboral y la mayor remuneración en comparación con otros empleos disponibles. Las condiciones laborales en las plataformas digitales de trabajo se rigen, en gran medida, por contratos de adhesión; en consecuencia, los trabajadores no tienen acceso a la protección social y los derechos laborales que sí asisten a los empleados. Es por ello por lo que una gran parte de ellos no está cubierta por la seguridad social (OIT 2021, 22).

Por lo que se refiere a Paraguay, en el año 2019, del total de personas ocupadas en el área urbana, el 66,3 por ciento eran asalariados ⁴, el 24,6 por ciento trabajadores por cuenta propia, el 6,3 por ciento patrón o empleador, y el 2,8 por ciento trabajador familiar no remunerado. En la actualidad, las estadísticas oficiales no incluyen de manera específica el relevamiento de información que permita aproximarse al trabajo en plataformas, por lo que en esta investigación se explora el tema analizando el trabajo asalariado diverso y por cuenta propia en las áreas urbanas del país.

Al calcular la proporción de personas asalariadas en empleos diversos⁵ – temporales o a tiempo parcial– en el sector urbano, se encuentra que el 71,9 por ciento son hombres y el 28,1 por ciento mujeres, tienen una edad media de 32 años para ambos sexos, en promedio tienen 10,8 años de estudios. Trabajan una media de 46 horas semanales y tienen un ingreso promedio per cápita de 2 190 709 guaraníes por mes, suma inferior al salario mínimo legal vigente en ese momento ⁶ (DGEEC 2019). El total de ellos presentan las siguientes características: el 4,3 por ciento tiene contrato temporal y emite factura legal, el 23,1 por ciento tiene contrato temporal y no emite factura legal, y el 72,6 por ciento de las personas trabaja bajo contrato verbal. Del total de asalariados en empleos diversos, sólo el 12,7 por ciento de ellos aporta a una caja de jubilación.

El trabajo diverso se constituye para los jóvenes como una alternativa para acceder al mercado de trabajo. En particular, el 4,7 por ciento de los trabajadores

4. Incluye a trabajadores asalariados del sector público, sector privado y trabajadores domésticos.

5. Trabajadores asalariados del sector privado.

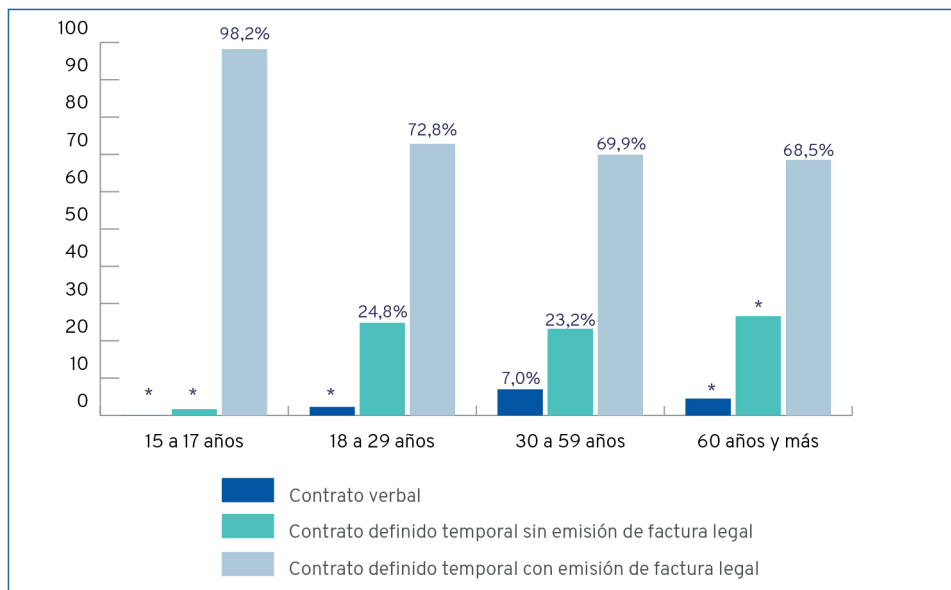
6. El salario mínimo legal vigente hasta abril de 2021 era de 2 192 839 guaraníes.

en empleos diversos tiene entre 15 y 17 años, el 49,0 por ciento tiene entre 18 y 29 años, el 43,5 por ciento entre 30 y 59 años, y el 2,8 por ciento tiene 60 años y más de edad. En efecto, más de la mitad de los asalariados en empleos diversos tiene menos de 30 años.

El análisis por grupos de edad muestra que, entre los adolescentes trabajadores, el 98,2 por ciento tiene contrato verbal mientras que solo una mínima proporción cuenta con contratos definidos, con o sin factura. En la juventud, el 24,8 por ciento tiene contrato definido temporal sin emisión de factura. Entre las personas adultas, el 69,9 por ciento tiene contrato verbal, el 23,2 por ciento contrato definido sin emisión de factura y el 7 por ciento contrato definido con emisión de factura. Como se puede observar, la relación laboral más común entre los trabajadores en empleos diversos es el contrato verbal en todos los rangos de edad (gráfico 2).

► Gráfico 2

Población asalariada en modalidades diversas por rangos de edad según tipos de contratos, año 2019 (en porcentajes)



Nota: * Insuficiencia muestral.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 (DGEEC 2019).

El trabajado realizado por cuenta propia es aquel que no contempla relación de dependencia para los trabajadores en el desarrollo de su profesión u oficio, sin empleadores ni trabajadores remunerados a su cargo y pudiendo tener de uno a cinco familiares no remunerados. Al tener más de cinco familiares no remunerados a su cargo, las personas ya son consideradas como empleadoras o patrones (DGEEC 2019). En Paraguay es una de las formas más relevantes de empleo. Desde aquí se analizará esta categoría en el área urbana con el fin de aproximarnos al perfil de los trabajadores de plataforma, considerando que el 24,6 por ciento de las personas ocupadas del área urbana se dedican al trabajo por cuenta propia.

Al igual que en el trabajo asalariado, la participación de los hombres —51,9 por ciento— es mayor entre los trabajadores por cuenta propia y tienen en promedio 44 años de edad. Por tanto, se evidencia que la edad de los trabajadores por cuenta propia es mayor que la de los asalariados.

Los trabajadores por cuenta propia tienen un nivel educativo levemente menor que los asalariados en empleos diversos, 9,7 años de estudios en promedio, es decir, un año menos. En ninguno de los dos casos superan los años de estudio necesarios para culminar el nivel medio ⁷. Trabajan en promedio 39 horas semanales, siete horas semanales menos que los asalariados, y tienen un ingreso medio mensual de 1 754 583 guaraníes (cuadro 1).

De acuerdo a los datos de la EPHC 2019, más del 76,2 por ciento de los trabajadores por cuenta propia se dedican a actividades vinculadas al sector terciario de la economía, el 6,2 por ciento a actividades primarias, y un 17,6 por ciento a actividades industriales y de la construcción. Del total de trabajadores por cuenta propia, el 99,9 por ciento de ellos no aportan a una caja de jubilación, lo que, al compararlos con la población asalariada en empleos diversos, evidencia una mayor desprotección social entre los cuentapropistas al no aportar al sistema de seguridad social.

7. Educación secundaria obligatoria.

8. Como ya fue mencionado, «existen cuatro categorías generales de formas diversas de empleo: 1) el empleo temporal; 2) el trabajo a tiempo parcial; 3) el trabajo temporal a través de agencia y otras relaciones de trabajo multipartitas, y 4) las relaciones de trabajo encubiertas y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente» (OIT 2016, 3).

Cuadro 1

Trabajadores asalariados en modalidades diversas y por cuenta propia del área urbana, año 2019

Categorías	Trabajadores asalariados en modalidades diversas ⁸	Trabajadores por cuenta propia
Total	617 550	535 199
Hombres	444 224	277 508
Mujeres	173 326	257 691
Edad promedio, en años	32	44
Años de estudios promedio, en años	10,8	9,7
Ingresos promedio por mes, en guaraníes	2 190 709	1 754 583
Horas de trabajo promedio	46	39

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 (DGEEC 2019).

1.3. El mercado laboral y los efectos de la COVID-19

Una de las primeras medidas adoptadas para mitigar los efectos de la COVID-19 en el Paraguay fue el confinamiento de la población. Al ser un país caracterizado por sus altos niveles de informalidad laboral, donde las personas necesitan trabajar para el «día a día», aplicar una medida de cuarentena obligatoria por mucho tiempo implica una mayor presión económica y social sobre los responsables políticos, situación que se vuelve muy compleja a medida que la presión fiscal aumenta.

Para hacer frente a este desafío, el gobierno inyectó recursos financieros a fin de incorporar mecanismos de contención dirigidos a la población, en especial a los sectores más vulnerables, y suministrar los insumos necesarios al sistema de salud, a objeto de suavizar los efectos sobre la economía nacional.

De acuerdo a los datos analizados en la EPHC 2020 3.er trimestre ⁹ (DGEEC 2020a), de un total de 1 873 122 hogares a nivel nacional, el 68,5 por ciento tuvo algún miembro que sufrió una disminución en sus ingresos, el 37,8 por ciento perdió su trabajo o fuente de ingresos y el 27,7 por ciento fue suspendido sin pago.

9. Al momento de procesamiento de la información, no se habían publicado aún los datos de la EPHC 2020, 4.º trimestre.

Además, entre el segundo trimestre del 2019 y el segundo trimestre del 2020 la tasa de ocupación cayó de 65,9 a 61,6 por ciento, lo que representan unas 160 mil personas aproximadamente. Esta disminución se concentró sobre todo en las mujeres, con una baja de 6,4 puntos porcentuales versus 2,0 puntos porcentuales en los hombres.

El tercer trimestre del año 2020 la tasa de la fuerza de trabajo a nivel nacional fue de 70,7 por ciento, aproximándose nuevamente al 71,8 por ciento registrado durante el mismo periodo del año 2019. Esto representa un incremento del 4 por ciento respecto del segundo trimestre, periodo más afectado por las medidas aplicadas a causa de la pandemia.

A fin de paliar estos efectos sobre la población afectada, el Gobierno estableció medidas de apoyo tanto para las familias como para las empresas. Hasta el mes de diciembre de 2020 fueron otorgados subsidios del 50 por ciento del salario mínimo a casi 100 mil trabajadores formales despedidos como consecuencia de la COVID-19. Además, 330 000 familias en situación de vulnerabilidad recibieron un subsidio de 500 000 guaraníes a través del Programa Ñangareko. Aproximadamente 1 500 000 trabajadores informales fueron beneficiados con dos pagos del subsidio del 25 por ciento del salario mínimo legal a través del Programa Pytyvõ. Cerca de 700 mil trabajadores informales de las zonas fronterizas percibieron hasta tres pagos del mismo monto. Otra medida aplicada fue el subsidio a los trabajadores formales por cese de actividad, equivalente al 50 por ciento del salario mínimo legal implementado por el Instituto de Previsión Social (IPS) (MH 2021, 18).

Además, se establecieron otras medidas regulatorias con respecto a los servicios de agua y electricidad. Unos 100 mil usuarios fueron beneficiados con la exoneración del pago del servicio de agua corriente hasta por cinco meses ¹⁰. Al mismo tiempo, alrededor de un millón de usuarios se vieron favorecidos con la exoneración del pago de electricidad por tres meses, primeramente, y por cinco meses, posteriormente ¹¹. Para el sector empresarial se establecieron medidas especiales como la postergación del pago de impuestos, la exoneración de multas, el otorgamiento de créditos con reducción de tasas, entre otros (MH 2021, 18-19).

Fueron también establecidas otras medidas fiscales para mitigar los efectos de la pandemia, como son: «prórrogas en los vencimientos tributarios, reducción

10. Para aquellos usuarios con consumo de hasta 50 000 guaraníes.

11. Para aquellos usuarios con consumo de hasta 250 kWh por tres meses. Luego se extendió por dos meses más y con un consumo de hasta 500 kWh.

de impuestos para estimular la importación y el comercio fronterizo, planes de facilidades de pago para los contribuyentes, flexibilización en plazos de los procesos y establecimiento de exoneraciones, simplificación de los trámites, ampliación de la validez de los Certificados de Cumplimiento Tributario, entre otras» (MH 2021, 23).

Para evitar el contagio masivo de la población fue implementado el trabajo en cuadrillas, incorporando la modalidad de teletrabajo. Si bien el MTESS emitió varias resoluciones relacionadas con la utilización de esta modalidad, tanto para el sector público como para el sector privado, aún se carece de cifras oficiales sobre la cantidad de personas que se acogieron al mismo, así como de la cantidad de empresas que la han implementado, sobre todo en el sector privado. Sin embargo, de lo que no cabe duda es que esta pandemia impulsó la digitalización de los servicios prestados por muchas empresas e instituciones públicas, así como de los servicios educativos y de formación profesional.

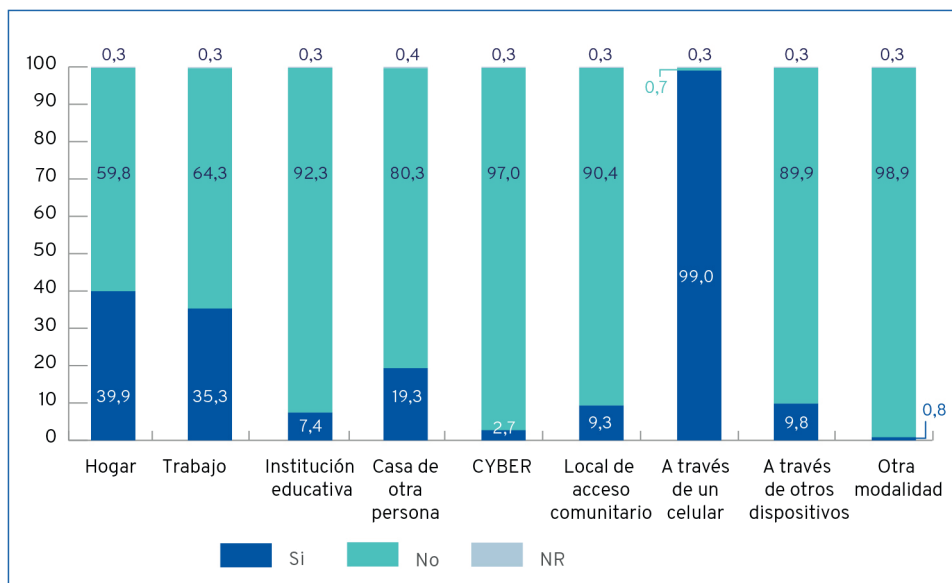
1.4. Conectividad

El trabajo de plataformas supone el uso de internet, razón por la cual este apartado se destina a describir su uso por parte de la población ocupada residente en las áreas urbanas del país. De acuerdo a los datos de la EPHC 2019, en Paraguay el 96,7 por ciento de las personas ocupadas reportó utilizar teléfono celular y el 3,3 por ciento indicó no utilizarlo. El 36,9 por ciento de la población ocupada utilizó una computadora, tableta o dispositivo similar, a la vez que un 63,1 por ciento de la población ocupada quedó excluido del acceso a un dispositivo tecnológico que no sea teléfono celular. Estos datos indican que el teléfono celular puede ser el dispositivo más utilizado por los trabajadores.

Dentro de la población analizada, el 89,0 por ciento reportó haber utilizado internet. En el gráfico siguiente se observa que del 96,7 por ciento de las personas ocupadas que utiliza teléfono celular, accedieron a internet a través del mismo el 99 por ciento, seguido de la conexión en los hogares el 39,9 por ciento, y en el trabajo el 35,3 por ciento, entre otros (gráfico 3).

► Gráfico 3.

Población ocupada del área urbana según lugar y dispositivo de uso de internet, año 2019 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 (DGEEC 2019).

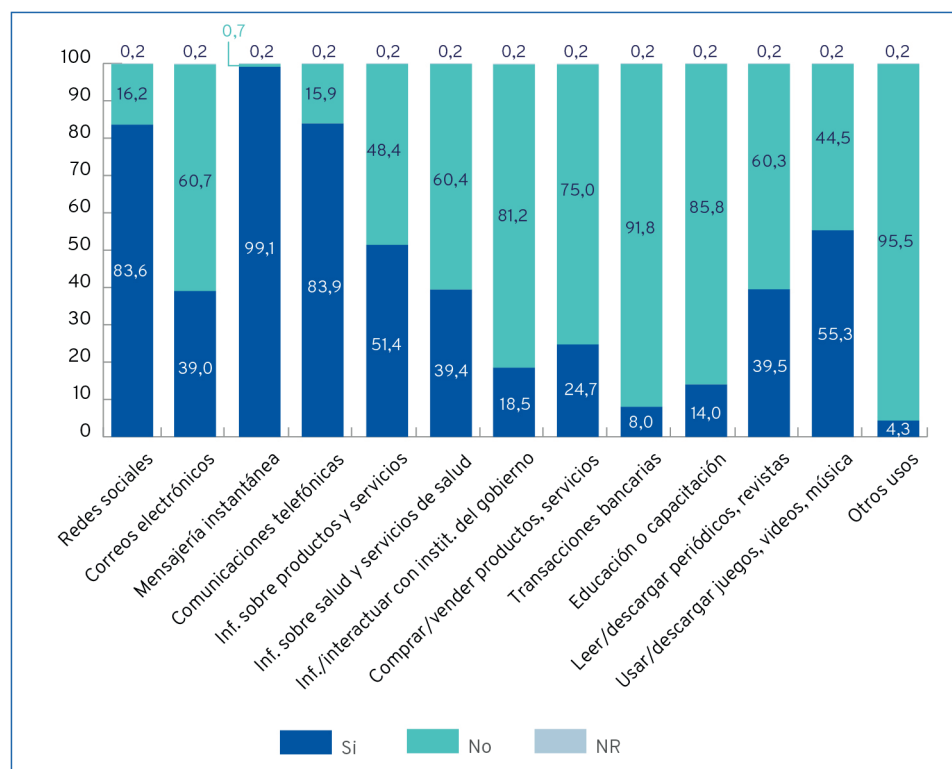
Al no contar con datos sobre la economía digital y el trabajo de plataformas en las estadísticas oficiales, podríamos aproximarnos a esa población considerando a los cuentapropistas como principales trabajadores, seguido de los trabajadores asalariados en empleos diversos (temporales o a tiempo parcial) y el uso por su parte de internet para la realización de sus labores. Así, de la proporción de personas que trabajan por cuenta propia en el área urbana del país, el 72,1 por ciento indicó haber utilizado internet en los últimos tres meses, y el 25,1 por ciento lo utiliza principalmente en sus hogares (DGEEC 2019).

El mayor uso de internet por parte de los cuentapropistas se da en el área urbana del país, siendo las mujeres las que lo utilizan mayoritariamente con un porcentaje del 79,8 por ciento. El 24,7 por ciento manifestó haberlo utilizado para comprar y/o vender productos y servicios. Asimismo, es en el sector servicios de la economía en el que se utilizó en mayor medida. Como la EPHC no revela el uso de aplicaciones para el trabajo en plataformas, resulta pertinente sugerir al INE el considerar la inclusión de una pregunta al respecto, de manera que permita captar mejor el trabajo en plataformas en las próximas ediciones (gráfico 4).

Entre los trabajadores con empleos asalariados diversos el 92,9 por ciento indicó haber utilizado internet, mientras que el 28,1 por ciento lo utiliza principalmente en el trabajo. Son las mujeres las que utilizan en mayor medida internet. De su lado, el 22 por ciento de la población manifestó haberlo utilizado para comprar y/o vender productos y servicios. De igual manera que los trabajadores por cuenta propia, el mayor uso se da en el sector servicios de la economía (gráfico 4).

► Gráfico 4.

Población ocupada del área urbana según motivos de uso de internet, año 2019 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019 (DGEEC 2019)

1.5. Empresas de la economía de plataformas en Paraguay

El universo de la economía digital en Paraguay es todavía un tema poco explorado por analistas, especialistas y científicos sociales. Una primera aproximación a este campo evidencia la falta de una conceptualización, tipología o nomenclatura común por parte de las instituciones públicas, así como también deja expuesta la ausencia de estadísticas o registros administrativos bien definidos. Dicha situación no solo limita las posibilidades de obtener informaciones sobre la temática, sino que además restringe considerablemente la capacidad de impulsar políticas públicas efectivas por parte de las instituciones competentes. Es por ello que, entre las recomendaciones finales de este trabajo, se destaca la necesidad de realizar registros específicos al respecto.

En el marco del presente estudio se realizó una serie de pedidos de información pública a instituciones estatales acerca de la economía digital, en general, y la economía de plataformas, en particular. Los mismos dieron como resultado el reconocimiento de la falta de datos, la derivación del pedido a otras instituciones (como es el caso de los Ministerios de Tecnologías de la Información y la Comunicación –MITIC– y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social –MTESS–¹²), así como la provisión de información poco precisa (MIC 2020; MH 2020).

Con relación a los datos proveídos a través del Portal Unificado de Transparencia Activa¹³, ante el pedido de información acerca de las empresas pertenecientes al campo de la economía digital y de la economía de plataformas, obtuvimos respuestas de dos instituciones: el Ministerio de Hacienda (MH) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

En el caso del Ministerio de Hacienda (MH), la respuesta se limitó a indicar la cantidad de contribuyentes que han declarado como actividad principal «el comercio al por menor, desarrollado a través de empresas de comercio por correo o internet y que registran la obligación del impuesto a la renta activa». El número indicado asciende a 333 empresas (MH 2020).

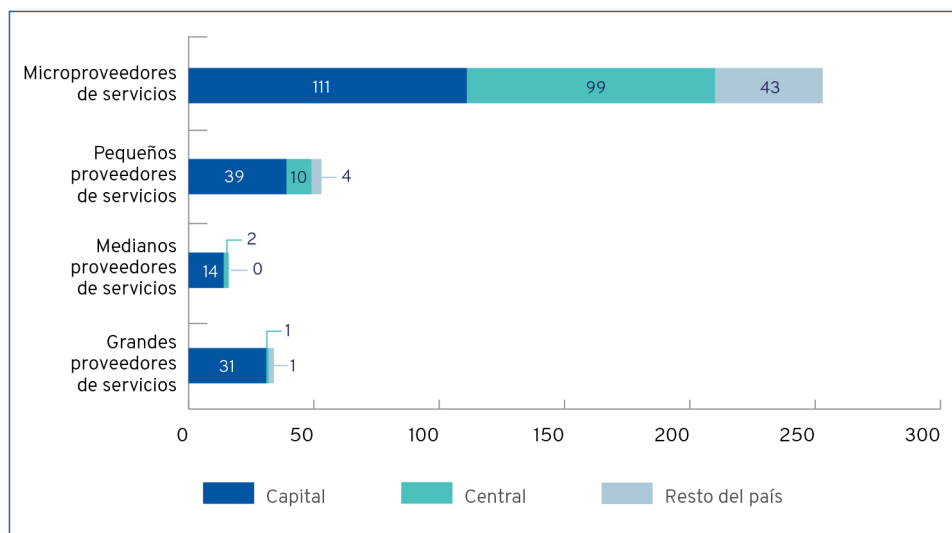
12. A través de entrevistas con el Ministro Alejandro Peralta Vierci y la Ministra Carla Bacigalupo, en noviembre de 2020. Para más detalles sobre las entrevistas, ver el anexo 1.

13. Es la plataforma tecnológica única y centralizada de acceso y gestión de la información pública (informacionpublica.paraguay.gov.py), creada en el marco de la Ley 5.282/2014 de libre acceso ciudadano a la información pública, con el fin de permitir a la ciudadanía solicitar información, verificar el estado en que se encuentra el trámite de la misma, así como recibir la información solicitada.

Ante una consulta similar, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) facilitó información en detalle sobre los proveedores de servicios del sector tecnología de la información organizados por categoría —grandes, medianos, pequeños y micro proveedores—, correspondiente a todo el país. A partir de estos datos, puede observarse el registro de un total de 356 empresas, de las cuales 34 pertenecen a los grandes proveedores, 16 a los medianos proveedores, 53 a los pequeños proveedores y 253 a los microproveedores (gráfico 5). Del total de empresas mencionadas, el 54,8 por ciento se encuentran ubicadas en la capital del país, mientras que 31,5 por ciento en el Departamento Central y tan solo un 13,8 por ciento lo hacen en el resto del país ¹⁴.

Gráfico 5.

Proveedores de servicios del sector tecnología de la información por categoría y ubicación geográfica



Fuente: MIC 2020.

Sin embargo, las informaciones provistas por las mencionadas instituciones públicas no permiten discriminar o subdividir a las diferentes empresas con el objeto de identificar cuál es su dedicación específica. En especial, si participan activamente de la economía de plataformas. Por tal motivo, la ausencia de esta

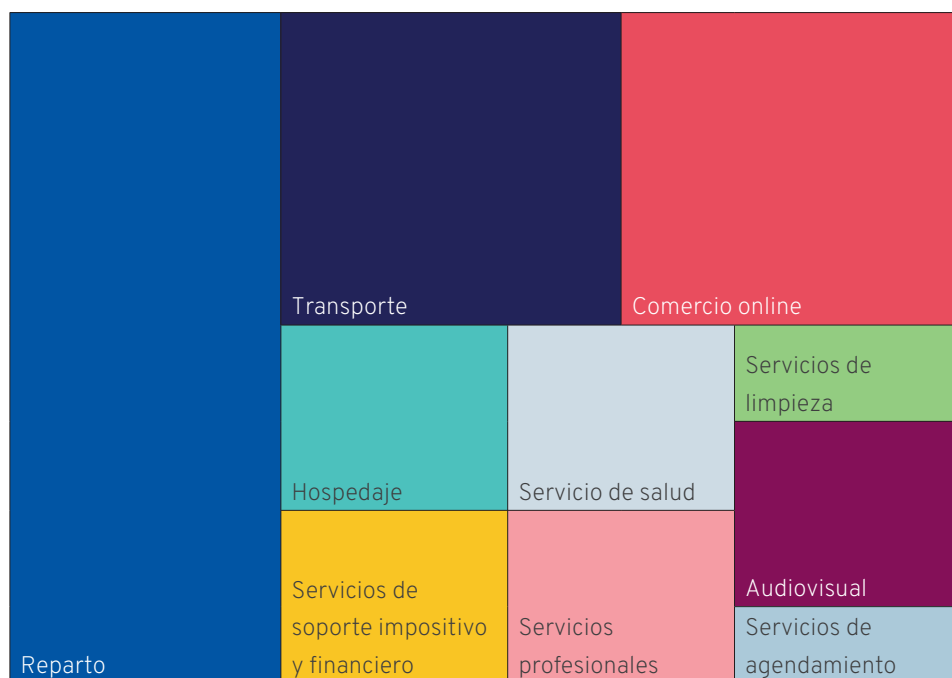
14. Más específicamente, en los Departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Amambay, Caaguazú, Concepción, Cordillera, Guará, Misiones y San Pedro.

información obligó a la realización de un relevamiento paralelo, poniendo el foco en las plataformas, antes que en las empresas del rubro tecnológico o digital, e identificando los diferentes tipos de servicios prestados a través de las mismas.

El relevamiento cualitativo en cuestión, realizado a través de publicaciones de prensa y el contacto con actores clave involucrados en el sector, permitió identificar un total de 43 plataformas digitales de intermediación de diferentes tipos o rubros. De esta forma, las mismas pueden ser agrupadas en diez categorías: *transporte*, con 8 aplicaciones; *reparto*, con 16 aplicaciones; *hospedaje*, con 2 aplicaciones; *servicios de soporte impositivo y financiero*, con 2 aplicaciones; *servicios de salud*, con 2 aplicaciones; *servicios de limpieza*, con 1 aplicación; *servicios profesionales*, con 2 aplicaciones¹⁵; *audiovisual*, con 1 aplicación; *servicios de agendamiento*, con 1 aplicación; *comercio*, con 8 aplicaciones (gráfico 6 y anexo 3).

► Gráfico 6.

Plataformas por categoría



Nota: * Servicios profesionales incluye servicios de electricidad, albañilería, pintura, plomería, etc.

Fuente: Base de datos elaborada para el presente estudio.

15. Servicios de electricidad, albañilería, pintura, plomería, etc.

Sin lugar a dudas, los sectores más extendidos en el mercado paraguayo de plataformas son los correspondientes al *transporte* y el *reparto*, dado el volumen de trabajadores que demandan y el visible destaque que vienen ganando durante la pandemia de COVID-19. Es por esta razón que, a lo largo de este análisis, se le presta una mayor atención. Así también, debido a las condiciones particulares en la forma de empleo desarrollada, se observa en detalle a la única plataforma del sector de *servicios de limpieza* registrada.

En lo que se refiere a las plataformas de *transporte*, fueron identificadas un total de ocho iniciativas en funcionamiento, entre las cuales tres se destacan claramente por su amplia penetración en el mercado local: las transnacionales Uber y Bolt; y la plataforma local Muv (anexo 3).

Muv fue la primera aplicación de transporte de pasajeros en operar en el país y es el principal emprendimiento de la empresa Click SA, de capital nacional. Tanto la plataforma como la empresa surgieron de la iniciativa de jóvenes paraguayos que habían estudiado en Europa y los Estados Unidos, en donde tuvieron la oportunidad de conocer y utilizar plataformas digitales para el transporte de pasajeros. A partir de esas experiencias, se propusieron como desafío replicar el modelo de negocio en Paraguay, pero adaptándolo a las características y particularidades del mercado local. Sus primeros pasos se remontan a inicios del año 2017, cuando empezaron a probar las primeras versiones de la app, alcanzando su lanzamiento oficial en junio de 2018 (Entrevista a representante de MUV 2020).

La llegada a Paraguay de la plataforma transnacional Uber se dio a finales del año 2018, con cierto retraso en comparación con el resto de la región. Por entonces, la misma ya se encontraba funcionando en 150 ciudades de 15 países de América Latina, en donde se ha desplegado desde el año 2013 (EFE 2018). En lo que respecta al Cono Sur del continente, la plataforma ya se había instalado antes en Brasil, desde el año 2014 (Semana 2016), en Chile, desde 2015 (Uber 2019), así como en Argentina y Uruguay, desde 2016 (La Nación 2016; El País 2016). Esta expansión regional le permitió a la plataforma lograr que, para el año 2018, Latinoamérica se convirtiera en la región de mayor número de desplazamientos simultáneos, así como superar a los Estados Unidos en número de viajes (EFE 2018). Ciertas versiones indican que el arribo retrasado de Uber a Paraguay se debió a que la empresa quiso tener una idea más clara de las características y potencialidades del mercado local a partir de la puesta en marcha de Muv (Entrevista a representante de MUV 2020).

La plataforma Bolt es una de las más recientes en incorporarse al mercado paraguayo, dando sus primeros pasos a finales del año 2020, en plena pandemia de COVID-19. Más allá de las dificultades del contexto económico y social, Bolt ingresó como un jugador fuerte y se posicionó rápidamente en el mercado local de transporte de pasajeros, junto con Uber y Muv (ABC 2020a; Última Hora 2020; La Nación 2020; Hoy 2020; 5 Días 2020). Esta plataforma de origen estonio fue creada en el año 2013 por jóvenes desarrolladores para competir con la expansión del Uber en Europa del Este. Primero fue lanzada con el nombre de Taxify, pero en el año 2019 pasó a llamarse Bolt, como parte de un proceso de reconversión de la marca y una estrategia de reingreso a ciertos mercados de Europa Occidental. Desde entonces, Bolt viene haciendo una fuerte competencia a Uber, ganando terreno en Europa y África (La Vanguardia 2019; El País 2019; Pocket-lint 2019). Más recientemente, la plataforma empezó a tener presencia en algunos países de Latinoamérica, especialmente, en países como México, Ecuador y Paraguay (Bolt 2020).

A diferencia de los demás tipos de plataforma, las de transporte generaron una importante resistencia, especialmente, por parte de los gremios de taxistas de la capital y del área metropolitana de Asunción. En el año 2018, con la reciente salida de la plataforma Muv al mercado, varios gremios de taxistas presentaron un recurso de amparo en los tribunales buscando frenar su funcionamiento, pero el mismo fue rechazado a los pocos meses (Última Hora 2018). Las resistencias y protestas del sector taxista continuaron, pero este sector recibió rápidamente dos duros golpes. Primero, el 12 de julio de 2019, la presentación de un recurso de amparo por parte de la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de garantizar el libre funcionamiento de las plataformas ante ciertas acciones intimidatorias por parte de los gremios de taxi, el cual fue aprobado por tribunales (ABC 2019; Última Hora 2019a). Segundo, el 24 de julio de 2019, la Municipalidad de Asunción se convirtió en el primer municipio en reglamentar y regularizar la prestación de servicios de app de transporte como Muv o Uber a través de la Ordenanza Municipal 227/19, dando así vía libre para su funcionamiento (Última Hora 2019b; ORD. Nº 227/19).

En términos generales, la normativa municipal declara al «transporte oneroso de pasajeros en vehículos privados contratados a través del uso de plataformas de aplicación electrónica que intermedian entre la oferta y la demanda de tales servicios» como una actividad privada de interés público (ORD. Nº 227/19). Al mismo tiempo, establece algunos parámetros para su regulación, entre los cuales se destacan: la necesidad de que los vehículos cuenten con un permiso otorgado por la Intendencia; el cumplimiento de requisito de seguridad,

inspección técnica y cobertura de seguro; la regulación de las tarifas, las cuales no deberán ser subsidiadas y podrán estar sujetas a topes máximos establecidos por la Intendencia, entre otras regulaciones. Sin embargo, parecería que la Intendencia presenta grandes limitaciones para garantizar el cumplimiento de esta normativa municipal (La Nación 2019b; Entrevista a conductor de plataformas digitales 2020).

Como ya fue mencionado, el otro sector con gran expansión a lo largo del año 2020 es el de las plataformas de *reparto*. Sin lugar a dudas, el contexto de pandemia de COVID-19 fue un factor clave para el rápido auge de este tipo de plataformas de reparto, dadas las medidas de distanciamiento social promovidas por las autoridades sanitarias. En el desarrollo de este estudio fueron identificadas un total de 16 plataformas (anexo 3). El alto número puede responder a que muchos de los casos corresponden a empresas que ya venían operando en el mercado local con servicios de reparto —ya sea de alimentos, como de mensajería u otro tipo de productos—. No obstante, son dos las plataformas que han ganado mayor relevancia y presencia en el mercado local: la nacional Monchis y la transnacional PedidosYa.

Monchis fue una de las plataformas pioneras de este rubro en el mercado paraguayo, dando sus primeros pasos en el año 2014 (Última Hora 2014; ABC 2014). En sus inicios, se centró en funcionar solamente como una plataforma de conexión entre el consumidor, que quería solicitar un determinado producto, y el comercio, que lo preparaba. Sin embargo, con el paso del tiempo se fue desarrollando también en otras dimensiones más relacionadas con la logística (Entrevista a representantes de Monchis 2020). Para mediados del año 2019, Monchis declaraba haber ganado más de 70 000 usuarios activos (Infonegocios 2019).

La plataforma PedidosYa nació en Uruguay en el año 2007 como proyecto de unos jóvenes estudiantes de informática. En el año 2009 empezó sus operaciones en Uruguay, desde donde rápidamente se extendió a Argentina y Chile. En el año 2014 pasó a formar parte de la empresa alemana Delivery Hero (La Nación 2019a). En la actualidad PedidosYa está presente en ocho países del continente —Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela—, además de Paraguay. Sus primeros pasos en el mercado local se dieron en 2015, con el formato de *marketplace* operado desde Uruguay, poniendo en una misma plataforma los catálogos de productos de los comercios asociados. A partir de finales de 2019, la plataforma lanzó su modelo logístico en Paraguay ofreciendo también el servicio de *delivery*, generando una mayor inversión y visibilidad. En el presente, la plataforma funciona en Asunción, Gran Asunción, Ciudad del Este, Encarnación, Coronel Oviedo y San Bernardino, con la intención de lograr expandirse al resto de las ciudades del interior (Entrevista a representantes de PedidosYa 2020).

Entre las demás plataformas existentes en el mercado local también llama la atención el caso de Helpers, perteneciente a la categoría de *servicios de limpieza*. El interés sobre esta plataforma surgió debido al enfoque del estudio, centrado en la garantía del trabajo decente para las nuevas formas de empleo, en especial del empleo en plataformas. A este respecto, sus desarrolladores destacan el hecho de que sus profesionales domésticas cuentan con todas las garantías laborales establecidas por la ley: salario mínimo legal, seguro del Instituto de Previsión Social (IPS), vacaciones, aguinaldo, una jornada laboral legal, además de premios trimestrales según su desempeño, capacitaciones constantes y charlas sobre educación financiera. Desarrollada por la empresa Achieve SA, presta servicios en el mercado local desde finales del año 2019 (La Nación 2019c; Entrevista a representante de Helpers 2020).

Además de todo lo apuntado, el relevamiento realizado permitió identificar a 5 gremios relacionados con el sector de la economía digital y de plataformas, 3 de empresarios y 2 de trabajadores. Los gremios de empresarios son: la Cámara Paraguaya de la Industria del Software (CISOFT), que aglutina a unas 55 empresas del sector (anexo 4); la Cámara Paraguaya de Comercio Electrónico (CAPACE), integrada por 83 socios (anexo 5); y la Cámara Paraguaya de Fintech, con 11 asociados (anexo 6). En tanto que los gremios de trabajadores son: la Asociación Privada de Conductores y Afines del Paraguay (APCAP), con unos 120 integrantes, y el Sindicato Nacional de Trabajadores en Moto (SINACTRAM), que agrupa a más de 430 afiliados.

► 2. Análisis de las empresas de plataforma y las nuevas formas de empleo en Paraguay

2.1. Los principales rubros, sus características y formas de empleo

Si bien todos los sectores y emprendimientos ya mencionados comparten la especificidad de realizar sus acciones a través de plataformas digitales, pueden evidenciarse particularidades que varían en cada caso o rubro. De igual manera, varían también las formas de empleo predominantes en cada sector. Poniendo el foco en los casos priorizados en este estudio, se analizan aquí sus características más relevantes.

Como pudo constatarse con respecto a las plataformas de *transporte*, el modelo de negocios imperante en Paraguay guarda muchas similitudes con el implementado por las grandes transnacionales como Uber, Cabify y Lift (Rosenblat 2018; Ravenelle 2020). En términos generales, el mismo consiste en la consolidación de plataformas digitales de intermediación que desarrollan un modelo de ingreso basado en la comisión por el servicio o la transacción realizada (Madariaga 2018, 20-21).

Un importante elemento de este tipo de emprendimientos de la economía de plataformas es su clara dinámica externalizadora. Como señala Ravenelle, esto significa que las mismas «externalizan el riesgo a los trabajadores, obligándoles a asumir el coste de los seguros y el riesgo financiero de los periodos de poco trabajo» (Ravenelle 2020, 491).

En las tres principales plataformas de *transporte* analizadas en este trabajo —Uber, Bolt y Muv—, prima claramente esta lógica de externalización de costes. Tanto el principal activo para el desarrollo del trabajo de transporte —el automóvil—, como sus insumos —combustible, repuestos, mantenimientos, seguro, etc.— quedan a cuenta de los conductores. Por otro lado, las plataformas generan determinadas exigencias o requisitos para el ingreso de los mismos, que presentan algunas variaciones según cada una de ellas.

En lo que se refiere a los requisitos del vehículo que debe ser utilizado, puede verse como Bolt permite el registro de conductores con automóviles de hasta 16 años de antigüedad, mientras que Uber y Muv colocan el límite en 14 años y 12 años, respectivamente. Además, en algunos casos, son exigidos también vehículos de cuatro puertas —Uber y Muv— e incluso se plantean revisiones mecánicas previas por parte de técnicos de la plataforma —Muv— (Uber 2021; Bolt 2021; Muv 2021).

Se observan también diferencias en los requisitos del seguro para automóviles. Sobre este punto puede verse que Bolt sólo exige un seguro general, mientras que Uber solicita una póliza de responsabilidad civil y otra de accidentes de pasajeros, a la vez que Muv requiere una póliza de seguro contra terceros o de todo tipo de riesgos (Uber 2021; Bolt 2021; Muv 2021). Más aún, según los testimonios relevados, tanto para Uber como para Muv la presentación del seguro es una condición fundamental para que los conductores empiecen a operar, mientras que en el caso de Bolt no lo es (Entrevista a conductor de plataformas digitales 2020).

Otra de las diferencias importantes entre las tres plataformas radica en las formas y los porcentajes de comisión asignados por cada viaje. En lo que respecta a Muv, la comisión se establece de manera fija por cada viaje y el monto asciende al 23 por ciento del total abonado por cada pasajero (Muv 2021b). En el caso de Uber, los porcentajes de comisión cobrados por la plataforma pueden variar por diferentes factores que son calculados por un algoritmo, lo que acaba siendo siempre un factor de poca claridad para los conductores (Entrevista a conductor de plataformas digitales 2020). El monto mínimo de la comisión es del 25 por ciento, pero, según diferentes factores, puede llegar a superar el 50 por ciento. En lo que respecta a Bolt, dado su reciente ingreso al mercado paraguayo, la plataforma no está cobrando ninguna comisión a sus conductores (La Nación 2020).

También todo lo relacionado con la facturación presenta criterios diferentes, dependiendo de cada plataforma. Mientras que Uber y Muv requieren que sus conductores estén inscriptos en el Registro Único del Contribuyente (RUC) y habilitados para emitir facturas, Bolt no hace ninguna observación al respecto (Uber 2021; Bolt 2021; Muv 2021). Este punto tiene un impacto directo en el servicio, dado que, en el caso de Bolt, esta situación se traduce en que los pasajeros no cuentan con una factura por el servicio de transporte abonado. Además, ello coloca a la plataforma al margen de cualquier pago de tributos al Estado paraguayo derivados de los servicios prestados.

En el caso de Uber, las facturas son emitidas por sus conductores, quienes terminan asumiendo los costes tributarios que dicho trámite genera. Esto se debe a que la plataforma no emite facturas cuando sus conductores abonan la comisión correspondiente a Uber. Por tanto, los impuestos generados por esa suma de dinero abonada en concepto de comisión deben ser absorbidos por los conductores (Entrevistas a representante de APCAP, a representante de MUV y a conductor de plataformas digitales 2020).

La información obtenida sugiere que Muv posee el procedimiento más transparente con relación a las facturaciones. Es la plataforma la que emite una factura digital a los clientes apenas es concluido el servicio, la cual es remitida por correo electrónico. Con posterioridad, sus conductores emiten una factura a Muv sobre el monto cobrado por el viaje. Como bien destaca una de sus fundadoras, la plataforma tomó esta opción para evitar cualquier tipo de evasión impositiva: «Somos nosotros los que emitimos automáticamente las facturas por el 100 por ciento del viaje y asumimos la carga tributaria hasta el momento que el conductor se acerque a facturarnos a nosotros por las ganancias generadas» (Entrevista a representante de MUV 2020).

En todos los casos las plataformas se conciben a sí mismas como meras intermediadoras entre la oferta y la demanda, por lo que niegan cualquier tipo de relación laboral con sus conductores. En lo que respecta a Uber y Muv, dada la exigencia de contar con RUC, se podría asumir cierto grado de formalización en el trabajo autónomo. En todo caso, esto resulta mucho más claro en la experiencia de Muv, en la que la factura a los pasajeros es emitida por la propia plataforma, mientras que los conductores facturan directamente a la empresa.

Llama la atención la experiencia de Muv, dado que, al desarrollar la plataforma, sus creadores tuvieron en cuenta los debates suscitados en Estados Unidos y Europa en torno a Uber y otras plataformas similares. A partir de ello, pusieron el énfasis en dos aspectos clave a tener en cuenta en el diseño de su forma de trabajo y la relación con los conductores: flexibilidad y autonomía. De esta forma, los desarrolladores de Muv buscan distanciarse de las demás plataformas que proveen limitada información a sus conductores a la hora de asignarles un viaje, estimulando un mayor tiempo de dedicación al trabajo y penalizando los rechazos. Como destaca la representante de la empresa durante la entrevista, «el conductor con Muv puede ver el destino, puede ver el inicio del trayecto, puede ver el trayecto entero, sabe exactamente cuánto va a ganar, sabe exactamente cuánto va a durar el viaje y tiene la opción de no aceptarlo» (Entrevista a representante de MUV 2020).

La situación de Muv resulta peculiar también por otro aspecto fundamental: a diferencia de Uber y Bolt, la empresa fija residencia en el país, cuenta con un domicilio legal y posee personal responsable de dar respuesta a las personas vinculadas a ella, ya sean usuarios o conductores. Por el contrario, como empresas, Uber y Bolt se mueven en una zona gris, sin presencia formal en el país y operando a través de intermediarios. Tal como afirmaba uno de los chóferes entrevistados: «Uber no existe en Paraguay, la empresa se cambia de lugar a cada rato, no tiene lugar fijo, no tiene factura». Hasta el momento de la redacción de este informe, la plataforma Bolt se encontraba realizando sus actividades a nivel local de forma semejante a Uber. Este es uno de los puntos resaltados por los representantes de Muv, que denuncian ser víctimas de una competencia desleal, en una situación en la cual consideran que sus competidores transnacionales se manejan al margen de la legalidad, distorsionando el mercado local con prácticas como el dumping o los precios predatorios (Entrevista a representante de MUV 2020).

La mencionada situación imposibilitó que, en el marco de este estudio, se pudieran recabar informaciones suficientes de ambas plataformas transnacionales sobre la magnitud de sus servicios y las características de la fuerza laboral que movilizan. En lo que respecta a Muv, la información recabada indica que la plataforma cuenta actualmente con unos 380 000 pasajeros registrados, pero la cifra se reduce al considerar solo a aquellos que utilizan la aplicación mes a mes. El número de conductores registrados alcanza los 6 500. De este total, alrededor de un cuarto son mujeres. Sin embargo, las que finalmente acaban haciendo viajes mes a mes llegan como máximo al 15 por ciento de la población de conductores. La mayoría de los conductores tienen entre 18 y 35 años y son estudiantes o profesionales. Con relación a la cantidad de horas de trabajo dedicadas a la plataforma, la mayoría de ellos tienen una dedicación parcial, mientras que la proporción alcanza sólo un 10 por ciento al considerar a los conductores con una dedicación completa (Entrevista a representante de MUV 2020).

No existe información precisa ni estudios acerca del nivel de ingresos que logran los conductores de plataformas en el Paraguay. A partir de los testimonios relevados en el marco de este estudio, la cifra puede ser estimada entre 220 000 y 280 000 guaraníes diarios, considerando una jornada laboral de 10 a 14 horas diarias. Esta cifra sería el monto resultante luego de restar los gastos correspondientes a la comisión de la plataforma y los gastos de combustible, no así los costes de mantenimiento y amortización del vehículo. En el caso de que los conductores no sean propietarios del vehículo, esta cifra puede reducirse un 50 por ciento o más.

La misma lógica externalizadora mencionada al inicio de este apartado es la que impera también en las plataformas de *reparto*. Ambos modelos aquí analizados presentan semejanzas con relación a las exigencias y la forma de trabajo con sus repartidores, en la medida que son estos los que deben proveer los principales elementos e insumos para el desarrollo de sus tareas —la motocicleta, el combustible, los repuestos, el mantenimiento, etc.— y deben cubrir los costes de contratación de una cobertura en caso de accidentes.

No existe información en las redes sociales o en la prensa local con respecto a las formas de reclutamiento o las condiciones para la incorporación de los repartidores a Monchis. Los representantes de la plataforma no hacen pública dicha información por estrategia empresarial, argumentando la fuerte competencia librada en el sector. Al igual que los representantes de Muv, ven con preocupación el ingreso de plataformas multinacionales en el mercado local que en su opinión generan estrategias de *dumping* para afectar a los competidores locales. Se limitaron a detallar que sus conductores son contratados como autónomos y que para su incorporación deben contar con su respectiva inscripción en el RUC, que los habilita para emitir facturas, y con una motocicleta —esta plataforma no considera aún a repartidores con otros medios de locomoción—, además de un seguro de vida y contra accidentes (Entrevista con representantes de Monchis 2020). El contexto de pandemia hizo que Monchis se expandiera vertiginosamente, aumentando de 75 a 150 repartidores a mediados del 2020 (ABC 2020b).

Según el testimonio de los repartidores entrevistados, la plataforma desarrolla un reclutamiento de boca en boca, incorporando al personal de reparto luego de una entrevista con los responsables de logística de la empresa. En un principio, la empresa tenía una modalidad de trabajo muy flexible, que permitía a los repartidores conectarse a la plataforma y trabajar según su conveniencia de días y horas. Sin embargo, esta modalidad cambió radicalmente desde mediados del año pasado, cuando el personal de reparto empezó a ser incorporado a partir de un esquema de turnos de trabajo. De esta forma, los repartidores deben comprometerse a trabajar 1 o 2 turnos de 6 horas por día, durante 6 días a la semana. Pueden acceder a un día libre semanal no remunerado, siempre que este sea pautado entre lunes y jueves, no los fines de semana, cuando la demanda de repartidores es mayor. Ante cualquier incumplimiento de los turnos, según los testimonios los repartidores son automáticamente desactivados sin importar cuáles sean los motivos de dicho incumplimiento —inconvenientes de salud, accidentes, desperfecto técnico de la motocicleta, etc. (Entrevista a repartidor de plataformas digitales 2021).

El sistema de pago está estructurado de una forma que estimula la velocidad de entrega por parte de los repartidores. Se establece a partir de dos criterios: horas de trabajo y cantidad de entregas realizadas en cada turno. El pago de horas es de 13 000 guaraníes, mientras que, si los repartidores alcanzan las 8 entregas por turno, comienzan a percibir un pago por pedido entregado, el cual es de 12 500 guaraníes (cuadro 2). Aquellos que no lleguen a la meta terminarán cobrando unos 78 000 guaraníes por turno de 6 horas trabajado, mientras que los que la alcancen cobrarán 100 000 guaraníes, o aún más si logran superar las 8 entregas. Las remuneraciones son abonadas de forma quincenal, contra entrega de la factura por parte de los repartidores (Entrevista a repartidor de plataformas digitales 2021).

► Cuadro 2.

Turnos y montos pagados por Monchis

Duración del turno	6 horas
Pago por hora del turno	13 000 ₧
Para acceder a pago por entrega	al menos 8 entregas por turno
Pago por entrega al superar mínimo	12 500 ₧

Fuente: Elaboración propia con base en entrevista realizada a repartidor.

La estrategia de reclutamiento de repartidores desarrollada por la plataforma PedidosYa es mucho más pública y abierta que la de su principal competidor local. Esta plataforma realiza una amplia convocatoria por redes sociales y medios de comunicación, con el fin de sumar la mayor cantidad posible de repartidores a sus filas. En sus publicidades se pone el énfasis en la libertad que tienen los repartidores para decidir cuándo y cuánto tiempo desean trabajar: «Podés decidir cuándo conectarte y cuando disfrutar tu tiempo libre haciendo cosas que amas» (PedidosYa 2021). Su convocatoria está abierta a repartidores en motocicleta y bicicleta, exigiendo la correspondiente habilitación del vehículo —en caso de ser necesaria, como con las motocicletas, por ejemplo—, además de un seguro de cobertura de accidentes. En el presente, la plataforma cuenta con 764 repartidores registrados, de los cuales el 90 por ciento son hombres. La mitad de los repartidores está comprendida en la franja de entre 18 y 25 años, mientras que el 35 por ciento se ubica entre 26 y 35 años, a la vez que solo el 15 por ciento son mayores de 35 años. El 20 por ciento utilizan bicicletas, mientras que el 80

por ciento de los repartidores desarrolla sus tareas en motocicleta (Entrevista con representantes de PedidosYa 2020). Las exigencias son también similares a las de Monchis —título del vehículo en el caso de usar motocicleta y la habilitación del RUC—, aunque, con respecto al seguro, PedidosYa exige que sea uno designado por la empresa y no el de preferencia del repartidor, aunque es este quien debe asumir los costes de contratación (Entrevista a repartidor de plataformas digitales 2021).

El modelo de trabajo que implementa PedidosYa en el mercado local guarda ciertas similitudes con el de Monchis, pero con una mayor intermediación de la plataforma en los procesos de control de los repartidores. Partiendo del testimonio de los repartidores entrevistados, el sistema de trabajo también se organiza a partir de turnos, pero los mismos tienen una duración de 4 horas. Por tanto, los repartidores pueden trabajar, entre 1 y 3 turnos por día, completando jornadas de 4, 8 o 12 horas. La gran diferencia que tiene esta plataforma con su competidora local es que la asignación de los turnos se realiza a través de la plataforma. A partir de esta también se establece un ranking de repartidores, que los clasifica en cuatro categorías según sus niveles de aceptación o rechazo de pedidos y de tiempo de entrega de los mismos. Con base en este ranking, los repartidores pueden inscribirse o no para determinados turnos y cantidad de días por semana a trabajar. Según el testimonio, aquellos repartidores que no cumplen con los parámetros son penalizados con una reducción de turnos o días de trabajo disponibles (Entrevista a repartidor de plataformas digitales 2021). De esta forma, más allá del énfasis que se pone en la posibilidad de trabajar cuándo y cuánto quieran los repartidores, la plataforma genera un sistema de premios y castigos que termina limitando dicha libertad.

En lo que se refiere al sistema de remuneración, se establece un pago básico por hora trabajada de 12 000 guaraníes. Al igual que en el caso de Monchis, se contempla un pago por entrega que va de 7 000 hasta 8 000 guaraníes, según la distancia recorrida. La diferencia consiste en que para los repartidores de PedidosYa no existe un mínimo de entrega por turno, sino que el cobro se realiza según la conveniencia de los mismos. Por tanto, el cobro mínimo por un turno de 4 horas es de 48 000 guaraníes, pero, a partir de 7 repartos, la cifra aumenta a 49 000 guaraníes para los tramos más cortos y 56 000 guaraníes para los más largos (cuadro 3). En este caso, las remuneraciones son abonadas de forma semanal, también contra la entrega de la factura por parte de los repartidores (Entrevista a repartidor de plataformas digitales 2021).

► Cuadro 3.

Turnos y montos pagados por PedidosYa

Duración del turno	4 horas
Pago por hora del turno	12 000 ₡
Para acceder a pago por entrega	según conveniencia del repartidor
Pago por entrega al superar mínimo	Entre 7 000 y 8 000 ₡ *

Nota: * Según distancia recorrida para el reparto.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevista realizada a repartidor.

Dada la modalidad de trabajo ya expuesta, es muy común que los repartidores combinen su trabajo entre ambas plataformas. Un cálculo general realizado a partir de la información provista por los repartidores en motocicleta indica que, para que un repartidor logre un ingreso que ronde la franja comprendida entre los 130 000 y 200 000 guaraníes por día, debe alcanzar los 40 repartos diarios. Esto implicaría alrededor de 10 horas de trabajo en el día. Es importante considerar que a ese monto se le deben restar los gastos de combustible, mantenimiento y seguro del vehículo, que rondan el 50 por ciento de los ingresos totales según los testimonios. Por tanto, se podría establecer un ingreso comprendido entre los 1 560 000 y los 2 400 000 guaraníes mensuales, una vez considerados los costes de operación. Además, debe considerarse que ambas plataformas exigen que sus repartidores cuenten para operar con una caja chica de al menos 200 000 guaraníes, con el fin de adelantar los pagos de aquellos pedidos que son abonados en efectivo (Entrevista a repartidor de plataformas digitales 2021).

Un modelo completamente distinto de trabajo es el que lleva a cabo la plataforma *Helpers*, la única de las plataformas identificada en la categoría de *servicios de limpieza*. La misma busca brindar soluciones a los frecuentes problemas suscitados entre empleadores y trabajadores del servicio doméstico, ofreciendo servicios de limpieza sin la necesidad de que las personas que los demandan deban establecer una relación contractual con los trabajadores del sector (Entrevista a representante de *Helpers* 2020). Tal como lo describe su página web en la sección de preguntas frecuentes: «¿Estoy protegido contra demandas laborales?: Sí, nosotros somos los empleadores de las *Helpers*, en caso de existir inconvenientes nosotros nos hacemos cargo. Vos disfruta de tu hogar limpio libre de preocupaciones» (*Helpers* 2021).

Para el desarrollo de sus servicios, Helpers cuenta en la actualidad con un plantel de 35 trabajadoras —todas mujeres—, que se encuentran contratadas de manera formal con todas las prestaciones exigidas por la ley, como son: seguro médico y jubilación —a través del Instituto de Previsión Social (IPS)—, vacaciones y aguinaldos, además de premios por desempeño. Los salarios son de 2 400 000 guaraníes mensuales, un poco más del salario mínimo vigente (Entrevista a representante de Helpers 2020).

Los clientes pueden contratar los servicios de Helpers a través de la página web o de la aplicación telefónica, por medio de la cual agendan los servicios y realizan los pagos de manera electrónica. En el presente, la plataforma tiene registrados a 1 178 clientes y desarrolla alrededor de 1 000 servicios mensuales. Su meta es alcanzar los 1 000 servicios diarios (Entrevista a representante de Helpers 2020).

Sin embargo, más allá de las características de contratación de personal ya mencionadas que rigen para la plataforma en la actualidad, los desarrolladores de Helpers tienen como proyecto generar una modalidad diferente, semejante a la intermediación ya realizada por otras experiencias similares a nivel internacional. Como apunta el desarrollador de Helpers: «estamos trabajando en una plataforma más grande, en la que vamos a estar probando y utilizando un algoritmo más específico e inteligente. El cliente va a poder seleccionar a la gente que está cerca de su entorno y vamos a *uberizar* el modelo [...], queremos *uberizarlo* a nivel país» (Entrevista a representante de Helpers 2020). A partir de este movimiento, la plataforma pretende consolidarse a nivel nacional para luego dar el salto a escala internacional. Según sostiene el representante entrevistado, este cambio será beneficioso para las trabajadoras, ya que terminará aumentando los niveles de ingreso.

La oferta de Helpers consta de tres tipos de servicios de limpieza a partir del tipo de vivienda —tamaño— y de las horas de trabajo requeridas, que incluyen la limpieza de la vivienda, y el lavado y planchado de ropas. El servicio de 4 horas de trabajo, pensado para departamentos, cuesta 130 000 guaraníes. El servicio de 6 horas, diseñado para viviendas pequeñas o dúplex, tiene un costo de 160 000 guaraníes. Finalmente, el servicio de 9 horas, planeado para casas o viviendas más amplias, tiene un coste de 190 000 guaraníes (cuadro 4).

► Cuadro 4.

Servicios ofrecidos por Helpers

Duración de 4 horas (departamento)	130 000 ₡
Duración de 6 horas (duplex)	160 000 ₡
Duración de 9 horas (casa)	190 000 ₡

Fuente: Elaboración propia con base en información proveída por Helpers.

2.2. Los marcos normativos vigentes y las nuevas formas de empleo

El relevamiento realizado durante la recopilación de datos y las entrevistas de campo constató que, a día de hoy, no existe aún en Paraguay una normativa específica y concreta que regule de manera integral las nuevas formas de empleo generadas a partir de la economía digital (Entrevista a C. Bacigalupo 2020). En consecuencia, desde un punto de vista técnico-jurídico, la actual situación legal del trabajo en plataformas, antes que brindar una solución apropiada en términos de regulación, es fuente de inseguridad jurídica por falta de previsibilidad y reglas claras.

La falta de normas específicas que se acaba de referir hace que los servicios ofrecidos mediante las plataformas digitales pueden ser enmarcados, básicamente, a través de dos esquemas normativos disimiles en su configuración y en su filosofía: *la legislación o contratación civil y la legislación o contratación laboral*.

De este modo, se plantea una tensión de orden jurídico-normativo entre quienes entienden que las personas que ejecutan las labores operan con total autonomía y de manera independiente, y quienes sostienen que los prestadores de servicios deben recibir el amparo de la normativa laboral a través de una regulación protectora específica.

Sin embargo, antes de referir las características particulares de cada uno de los esquemas normativos genéricos vigentes y aplicables formalmente en la actualidad, conviene advertir que en Paraguay la prestación de servicios operada a través de las plataformas digitales aún no ha sido abordada ni regulada por los legisladores en forma específica desde una u otra perspectiva. Por tal motivo, quizá fuera conveniente que el Estado considerara la posibilidad de incluir el tema en su agenda de políticas públicas de manera que se aproximara con mayor intensidad

a determinados mandatos de protección dados por la Constitución y varios de los tratados internacionales que promueven los derechos humanos fundamentales (CRP 1992, arts. 1, 46, 70 y 86; DUDDHH 1948, arts. 22 y 23).

Si bien las razones de esta omisión responden a distintos factores, en este apartado se enfatizará, específicamente, lo relacionado con el ámbito legal o normativo. En tal sentido, la primera y principal limitación a la hora de realizar un abordaje jurídico sobre el impacto integral del servicio operado mediante plataformas digitales está dada por la falta de actualización del Código del Trabajo vigente en Paraguay, cuyo contenido principal lleva más de seis décadas en vigor, ya que la Ley data del año 1961. Es verdad que en el año 1993 el Código del Trabajo fue objeto de una modificación parcial, pero no se introdujeron cambios sustanciales o acordes con la dinámica propia de la economía (Roine 2017, 73-90), los avances tecnológicos o el impacto no siempre positivo del fenómeno de la globalización (Stiglitz 2002, 58) y de los desafíos que plantea este fenómeno en las sociedades modernas (Bielsa, Lavagna y Rosatti 2005, 111-112).

El escenario descrito resulta preocupante por el impacto negativo que se genera en la comunidad, en muchos planos, cuando la ley no evoluciona, no acompaña los cambios sociales o se convierte en letra muerta (Mendonca 2019, 183-196). Esta situación refleja además que el Estado paraguayo podría haber optado, al menos hasta el momento, por desoír los problemas relacionados con el avance de las nuevas tecnologías y la mercantilización de espacios y ámbitos en los cuales valores como la dignidad y el respeto integral a las personas deberían primar sobre la lógica económica, como sucede en el modelo de convivencia social basado en la democracia (Sandel 2013, 14-18).

Conviene recordar cuáles son los principios que, desde el plano normativo, definen a Paraguay en materia laboral. El ejercicio resulta relevante para los fines del presente estudio pues, por esa vía, los interesados podrán contar con insumos claves a la hora de establecer las diferencias sustanciales entre la prestación de servicios propia del *derecho civil* y la prestación de servicios que cae —o debería caer— dentro de la esfera del *derecho del trabajo*. Tales insumos, a su vez, posibilitarán que la sociedad en su conjunto advierta las características esenciales de la relación que existe entre las plataformas digitales de empleo y las personas que realizan las tareas en sus distintas modalidades mediante ellas (Berg et al. 2019, 4-38).

Desde sus albores, a partir de la constitucionalización de los derechos sociales, la normativa laboral tuvo como objetivo proteger de manera integral a todas aquellas personas que prestaban su fuerza de trabajo a cambio de una

retribución¹⁶. Las medidas de protección fueron introducidas de manera paulatina en diversos países, principalmente de Europa y América Latina, para hacer frente a una realidad social lacerante que, por diversas razones —entre las cuales se contaba la falta de regulación legal apropiada y la ausencia de límites en la lógica mercantil— toleraba condiciones de explotación atentatorias contra la dignidad del ser humano (Cristaldo y Cristaldo 2002, 15-18). De esta forma, la constante dada por el trabajo en condiciones precarias e inhumanas fue enfrentada por el Estado mediante el establecimiento de políticas públicas de protección integral (Escohotado 2018, 71-80). Estas fueron reguladas principalmente por el derecho del trabajo y derivadas, en no pocos casos, de los propios textos constitucionales.

De este modo, nacen y se desarrollan a nivel normativo una serie de principios jurídicos especiales y específicos pensados para regular y proteger la actividad cumplida en relación de subordinación y dependencia (Rodríguez Fernández 2018b, 13-19). Ahora bien, más allá del esfuerzo normativo desplegado en América Latina y el Caribe, y por diversas razones, la protección buscada no tuvo el impacto y el alcance necesario o esperado (CEPAL/OIT 2019, 22).

En cualquier caso, los principios característicos del derecho del trabajo, por referir únicamente los principales, son los de protección, estabilidad, primacía de la realidad sobre las formas jurídicas, continuidad, progresividad y no regresividad, irrenunciabilidad de derechos, buena fe e *in dubio pro operario*. Los referidos principios apuntan decididamente a dignificar el empleo en todas sus formas y proteger integralmente a los trabajadores sea cual sea la modalidad de prestación del servicio (Berg *et al.* 2019, 115-121).

Ello hace que, a la hora de analizar y valorar los marcos normativos existentes, resulte de fundamental importancia aludir a los principios que, desde la Constitución, caracterizan y dotan de identidad a la normativa laboral. De este modo, el Estado podrá aproximarse con mayor objetividad al fenómeno resultante de la labor que realizan las empresas que operan y brindan servicios a través de las plataformas digitales.

Una primera limitación al respecto, atendiendo a que el esquema normativo de protección ya descrito surgió para hacer frente a los abusos que se dieron a partir de la llamada revolución industrial (Cabanellas 2001, 105-111), se advierte cuando se toma en consideración que el molde jurídico predominante en la actualidad

16. Los derechos sociales adquieren credenciales sólidas en el plano normativo a partir de la Constitución de Querétaro de 1917 y la Constitución de la República de Weimar de 1919.

fue pensado y perfilado, básicamente, teniendo en cuenta un perfil de empleador muy específico, así como un perfil de trabajador bien concreto. En efecto, aquel estaba representado por la persona física o jurídica dedicada a actividades fabriles, mientras que este se ve principalmente como el operario de cualquiera de dichas fábricas. Frente a esta realidad, hoy resulta que la evolución económica ha dado lugar a sociedades más complejas y a vínculos jurídicos más sutiles, lo cual, en la práctica, ha permitido de algún modo la invasión de la lógica del derecho civil en esferas aparentemente propias del derecho del trabajo (Harari 2013, 336-366).

Por tal motivo, resulta inevitable y necesario plantear el análisis desde la perspectiva del derecho del trabajo, pero con la mirada puesta en el derecho civil. Y ello por cuanto, en materia de los trabajos en plataforma o de la economía digital, el criterio predominante de la clase política y del sector empresarial paraguayos parece ser el de enmarcar la tarea de los prestadores de servicios ligados a las plataformas digitales bajo el esquema propio del derecho civil. De ahí que la revisión del criterio predominante imponga el repaso de las características principales que diferencian esta rama del derecho del trabajo, para que, de esa forma, se tengan mejores insumos a fin de perfilar adecuadamente el esquema normativo de regulación legal de los servicios ofrecidos a través de las plataformas digitales, además de trazar las políticas públicas integrales beneficiosas para el país (Borda y Caballero 2020, 180-204).

Retomando lo señalado al comienzo de este apartado y realizando una aproximación en abstracto, puede decirse que, en el actual estado de cosas y dada la falta de regulación específica, son básicamente dos los esquemas normativos desde los cuales se pueden abordar formalmente aquellas relaciones caracterizadas por la prestación de un servicio a cambio de una suma de dinero. Los esquemas legales aludidos son: i. la regulación civil a través del contrato de prestación de servicios o el contrato de transporte, y ii. la regulación laboral a través de algunos de los contratos típicos del derecho del trabajo. Para una cabal comprensión del fenómeno objeto de estudio conviene, por tanto, describir someramente los rasgos esenciales que caracterizan a cada uno de los marcos normativos referidos. De esta forma, al momento de pensar en regulaciones legales, se logrará enmarcar de manera más clara y coherente la relación jurídica que se genera en las plataformas digitales.

El primer aspecto a destacar tiene que ver con la lógica sistémica que, desde sus orígenes, sostiene a la regulación civil con respecto a la laboral. En efecto, el derecho civil, si bien inspirado en fuentes gestadas ya en el derecho romano,

fue moldeado, tal como hoy lo conocemos, en Francia a través del Código Civil Napoleónico de 1804. Desde un punto de vista sistémico, la regulación civil se perfiló bajo una ideología de corte imperial y con base en reglas precisas, coherente con la filosofía positivista imperante, entendiendo que el derecho podía reglar y enmarcar todas las posibles conductas e interacciones humanas a través de la ley y de los contratos.

Por su parte, la normativa laboral se inspiró en principios específicos de textura más abierta que las reglas propias del derecho privado. Se entendía que el Estado debía intervenir en determinados supuestos contractuales para nivelar la posición de las partes, evitando así situaciones de explotación de los sectores más vulnerables.

La diferenciación entre uno y otro esquema normativo vigente es clave. El resultado final de cualquier evaluación podrá llevar a una conclusión determinada si el intérprete de una relación contractual concreta se basa en la lógica que inspira la regulación civil. Por el contrario, llegará a una conclusión distinta si el intérprete de esa relación se sustenta en la lógica que inspira la regulación laboral. Ello obedece a que la ley civil regula el derecho privado, dando prevalencia a la voluntad formalizada por las partes contratantes. Mientras que la ley laboral es de orden público y, por lo mismo, pone límites a la autonomía de la voluntad de los contratantes.

El segundo aspecto que se estima conveniente remarcar se relaciona con la lógica normativa. En efecto, desde la ley misma, el derecho civil y el derecho del trabajo se diferencian al momento de establecer la posición de partida, en la cual se hallan las partes contratantes de una relación jurídica determinada. Así, mientras la ley civil parte de la premisa de la absoluta igualdad jurídica y fáctica de los sujetos contratantes, la ley laboral parte de una presunción radicalmente opuesta, pues presume que uno de los sujetos contratantes, en este caso quien prestará el servicio contratado, se encuentra en una posición desventajosa y vulnerable. Por tanto, merece que el Estado le brinde algún tipo de protección que permita equilibrar la desproporción entre su posición negociadora y la de la parte que recibirá el servicio.

En consecuencia, las políticas públicas que, eventualmente, se desarrollen al momento de abordar todo lo relativo a los servicios ofrecidos por las plataformas digitales tendrán un resultado determinado si el intérprete presume que el prestador del servicio actúa en absoluta igualdad frente a las plataformas. Por el contrario, se llegará a un resultado opuesto si se considera que el prestador del

servicio se halla en una situación vulnerable y desventajosa que condiciona la posibilidad de consensuar condiciones dignas y equitativas de trabajo.

Una vez definidas las diferencias entre las lógicas civil y laboral, conviene ahora realizar una mirada más concreta y puntual al trabajo en plataformas digitales. Y ello con el objetivo de medir con el mayor grado de objetividad en qué posición se ubica la normativa vigente, prescindiendo del legítimo sentir ideológico y filosófico de los intérpretes, sean estos los sujetos involucrados directamente en la contratación, sean estos los agentes encargados de la regulación como los legisladores o los jueces. Dicho de otro modo, corresponde interpelar directamente al orden jurídico vigente en Paraguay para precisar si el marco normativo genérico que rige —o debe regir— los servicios que se prestan a través de las plataformas digitales está más cerca de la lógica que sostiene al derecho civil o, por el contrario, se halla más cerca de la lógica que cimenta la normativa laboral.

Desde el plano jurídico-legal, y sin obviar que se trata de un fenómeno complejo, la solución a la disyuntiva dada —es decir, determinar si a los servicios ofrecidos desde las plataformas digitales debe aplicársele el marco normativo civil o el marco normativo laboral— pareciera decantarse, por varias razones que serán evidenciadas a lo largo del presente estudio, a favor de la protección laboral¹⁷. En efecto, más allá de la falta de actualización normativa remarcada al inicio del presente apartado y pese a que el trabajo ofrecido a través de las plataformas digitales no cuenta aún con una regulación específica en Paraguay, sí se cuentan con herramientas de orden legal que pueden servir de referencia. Las mismas permiten medir la naturaleza del vínculo que se genera en el contexto de los servicios ofrecidos desde las plataformas de empleo, como también sientan las bases de una eventual regulación más específica y concreta acerca del fenómeno.

En tal sentido, las principales referencias normativas que hoy existen y que sirven para aproximarse coherentemente a la relación generada entre las plataformas digitales y las personas que ejecutan los servicios son básicamente tres: i. la Constitución de la República del Paraguay, ii. el Código del Trabajo de la República del Paraguay y iii. la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), de la OIT. Buscando subrayar la esencia de los referidos marcos normativos vigentes, se resaltan a continuación los aspectos relevantes de cada una de las herramientas de orden jurídico:

17. Una síntesis respecto al debate acerca de la calificación jurídica que cabe aplicar al trabajo en plataforma puede verse en: María Luz Rodríguez Fernández, *Plataformas digitales y mercado de trabajo* (Madrid: Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Migración, 2019).

i. Constitución de la República del Paraguay

La Constitución establece un marco de protección intenso desde el momento en que en su primer artículo declara que Paraguay «se constituye en Estado social de derecho». En el Capítulo VIII, se ocupa de manera específica de los derechos laborales, comenzando por la declaración de que «Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas» (art. 86). El mismo artículo 86 dispone que «La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables»¹⁸. Además, los artículos 87 a 99 de la misma establecen protecciones puntuales para dignificar a los trabajadores, ocupándose del trabajo de menores, mujeres, dirigentes sindicales, seguridad social, estabilidad en el empleo, huelga y contratos colectivos, etc. (CRP 1992).

En este contexto, se torna recomendable que en Paraguay las nuevas formas de empleo, en general, y las plataformas de trabajo, en particular, merezcan una atención especial de parte del Estado. Este debería considerar la conveniencia de arbitrar mecanismos de regulación específicos para proteger en forma coherente y eficaz más allá de la formalidad, en el corto, medio y largo plazo a quienes prestan el servicio, como también a la propia actividad ofrecida en el mercado, en la inteligencia de que se trata de innovaciones de gran impacto en beneficio de la comunidad. Como consecuencia de los principios reconocidos desde la misma Constitución, sería de gran utilidad que el esquema normativo infraconstitucional se ocupara de todas las formas de trabajo para, de ese modo, honrar el esquema de protección en todos los espacios caracterizados por la prestación de un servicio donde predominen los factores de subordinación.

Al respecto, si bien recientemente se han impulsado iniciativas legales a través del Congreso Nacional que han tenido por finalidad regular el teletrabajo¹⁹ y los servicios de transporte ofrecidos a través de las plataformas digitales²⁰, respectivamente, no se ha instalado una mesa de diálogo amplia que convoque a la mayor cantidad de actores relevantes

18. El subrayado es nuestro.

19. Ley 6738/21 que establece la modalidad del teletrabajo en relación de dependencia, promulgada el 24 de mayo de 2021.

20. Expediente N° D-1954156 del Proyecto de Ley por el cual se regula el servicio alternativo de transporte público y la utilización de plataformas de intermediación digital para su contratación.

capaces de aportar su visión sobre el fenómeno. Debe reseñarse esta falta de debate público porque la tendencia normativa actual parece apuntar a perfilar el servicio de transporte ofrecido desde las plataformas digitales como una prestación de servicios dentro de la esfera del derecho privado, específicamente, como un contrato de prestación de servicios de transporte (Expediente N° D-1954156). De esta forma, podría correrse el riesgo de desconocer el orden público y legitimar la precarización laboral de las personas que ejecutan estas labores.

ii. Código del Trabajo de la República del Paraguay

El Código del Trabajo de la República del Paraguay se estructuró sobre una matriz anterior a la fecha de la promulgación de la actual Constitución —aquel data de 1961, esta de 1992—, pero incorporó algunas modificaciones en el año 1993 a través de la Ley 213/1993. Aunque las leyes de 1961 y 1993 resultan insuficientes por falta de especificidad y referencia puntual al esquema de servicios ofertados a través de las plataformas digitales, sí son funcionales al esquema de protección que caracteriza al derecho laboral. En tal sentido, el Código del Trabajo constituye una herramienta de protección apropiada —aunque perfectible— para las nuevas formas de trabajo, dado que reconoce que se halla inspirado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y todos los convenios internacionales ratificados por Paraguay. De manera coherente con ello, su artículo sexto permite que los casos controvertidos que no tengan una norma legal o contractual específica sean resueltos tomando como referencia los principios generales del derecho del trabajo, las disposiciones de los convenios de la OIT aplicables a Paraguay, la doctrina y la jurisprudencia (CTRP 1993, arts. 3 y 6).

Pues bien, del análisis del marco normativo vigente puede entenderse que la tendencia del orden jurídico paraguayo, al aproximarse al fenómeno que generan las plataformas digitales, consiste en privilegiar la protección integral gestada desde la lógica laboral por encima de la regulación de carácter meramente privado (CTRP 1993, arts. 2-9, 11, 19, 61, 382 y 383). Desde la lógica de la legislación laboral se contemplan aspectos como la seguridad social, la jubilación, el ingreso mínimo vital básico, los descansos y la gestión de la fatiga, etc., que deberían ser extensivas a las nuevas formas de empleo si acaso el Estado decidiera que el vínculo que allí se origina está caracterizado por la subordinación y dependencia.

iii. Recomendación núm. 198 de la OIT

La Recomendación sobre la relación de trabajo (núm. 198) de la OIT establece un ideal regulativo relevante, aplicable a las nuevas plataformas digitales de servicios, al disponer que los elementos de la realidad deben servir de referencia para tener por constituido un vínculo laboral. Por tanto, si en el marco de la relación contractual predominan factores de subordinación y dependencia, el Estado debería activar los mecanismos de protección especial previstos por el derecho del trabajo (OIT 2006).

El análisis de los distintos marcos normativos vigentes permite concluir que, aunque pendiente de desarrollo específico, detallado y profundo, el orden jurídico muestra algunas características claves a la hora de medir la naturaleza y el impacto de los servicios ofertados a través de las plataformas digitales: i. al momento de perfilar las políticas públicas y la regulación legal el Estado debe priorizar la protección integral —social, económica, familiar, profesional, etc.— del prestador del servicio, y ii. aunque insuficientes por falta de regulación específica, existen herramientas que, por la vía de la aplicación de principios, pueden ser activadas en el ámbito jurisdiccional para lograr la puesta en práctica del esquema de protección reconocido por el marco normativo actual.

2.3. Los mecanismos de fiscalización y las actuaciones inspectoras sobre el trabajo de plataformas

En Paraguay, la institución competente para llevar a cabo la tarea de fiscalizar e inspeccionar el respeto y el cumplimiento de las leyes laborales es el MTESS, creado por Ley Nº 5.115/2013. Dicha Ley establece que «El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [...] es un órgano del Poder Ejecutivo, de orden público, al que corresponde la tutela de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, en materia de trabajo, empleo y seguridad social, como policía laboral en su carácter de Autoridad Administrativa del Trabajo».

Su artículo tercero enuncia que sus objetivos principales son:

1. Velar por la protección de los trabajadores y las trabajadoras en sus distintas dimensiones, garantizando el respeto de sus derechos, especialmente de quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.

2. Cumplir y hacer cumplir la legislación nacional, los contratos colectivos, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por nuestro país en materia de trabajo, empleo y seguridad social y vigilar su aplicación y cumplimiento.

3. Fomentar relaciones laborales basadas en el diálogo y la cooperación entre los actores y en sus distintos niveles.

4. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materias socio-laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral y del mercado de trabajo, diálogo social, en los conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral (Ley Nº 5.115/13, art. 3).

El artículo sexto de la Ley de creación del MTESS detalla, a su vez, la estructura interna y allí, dependiente del Vice Ministerio del Trabajo, se ubica la Dirección General de Inspección y Fiscalización de Trabajo y Seguridad Social. Textualmente el artículo referido establece que:

[...] El Viceministerio de Trabajo contará con los siguientes órganos que dependerán jerárquicamente del Viceministro: Secretaría General, Dirección de Gabinete y Dirección de Trabajo; Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional; Dirección General de Inspección y Fiscalización de Trabajo y Seguridad Social; Dirección General de Promoción de la Mujer Trabajadora y Dirección General de Protección de la Niñez y la Adolescencia [...] (Ley Nº 5.115/13, art. 6).

Sin embargo, más allá del propósito que inspira las inspecciones, por diversas razones sociopolíticas se torna sumamente difícil para el MTESS realizar un seguimiento eficaz de las labores de supervisión previstas en su carta orgánica. Entre tales razones destaca la falta de funcionarios especializados. Según los datos de la institución, en la actualidad la misma cuenta con un total de 28 inspectores en funciones, un número reducido para fiscalizar en forma efectiva el cumplimiento con las normas laborales de los 1 336 952 trabajadores asalariados privados según la EPHC del 1.er trimestre de 2021 (INE 2021c, 13). Otras razones que pueden mencionarse son: el alto nivel de desocupación y subocupación (Borda y Caballero

2020, 143-144); el escaso presupuesto, las limitaciones estructurales, la alta carga burocrática y el perfil de la legislación vigente; las debilidades en el proceso legislativo y de desarrollo de políticas públicas sostenibles y coherentes a mediano y largo plazo; el alto nivel de informalidad laboral (Pro Desarrollo 2020, 4-8); el énfasis en sancionar y no tanto en prevenir (Entrevista a E. Pérez Avid 2020) o concienciar que caracteriza el accionar de los inspectores comisionados, así como el menor interés en centrar los controles en la precarización laboral (Entrevista a representante de CUT 2020) ²¹.

El diseño del trabajo a través de plataformas digitales no escapa a esta dinámica de control debilitada. Al contrario, en el caso de los servicios ofrecidos por medio de plataformas, la falta de control y fiscalización se agrava debido a varios factores como, por ejemplo: la falta de sede o estructura física y de oficina del empleador, el conformismo o la desinformación de los propios prestadores del servicio, la falta de arraigo de las empresas, la tendencia a calificar al trabajo en plataforma desde la perspectiva civil y no laboral, y la poca visibilidad de los prestadores del servicio (Entrevista a representante de APCAP 2020).

Superar estas limitaciones plantea desafíos de consideración, que requieren de voluntad política y compromiso de parte de la clase dirigente. Pero también exige inversión estructural y en capital humano, a fin de dotar a la Inspección de Trabajo de recursos suficientes y crear conciencia del impacto en materia de relaciones de trabajo causado por el fenómeno de la economía digital y el trabajo en plataformas.

En el marco del desarrollo del presente estudio, el MTESS fue consultado respecto de la cantidad de denuncias presentadas ante la instancia de mediación por personas ligadas a las plataformas digitales que pretenden reivindicar sus derechos laborales. Las estadísticas oficiales dadas como respuesta por parte de la institución fueron contundentes y concluyentes, tal como se evidenciaba en el trabajo de campo realizado: las denuncias son prácticamente inexistentes.

Por consiguiente, parece clave generar conciencia individual y colectiva sobre los derechos laborales de manera que pueda mejorarse el proyecto democrático, generando inclusión genuina a través del trabajo digno (Sandel 2020, 253-275). La falta de conciencia se traduce, a su vez, en una severa desprotección laboral que impacta negativamente en varios ámbitos de la economía. En el estado de cosas actuales, no solo se desampara a quienes prestan el servicio sino también al propio Estado, que, mediante una regulación razonable y equilibrada, podría canalizar con

21. Central Unitaria de Trabajadores.

mayor amplitud los efectos del fenómeno generando políticas públicas de interés para la sociedad y de largo alcance para las personas.

2.4. La economía digital: una oportunidad para la sostenibilidad de la seguridad social y el crecimiento en Paraguay

La protección social de los trabajadores de la economía digital y, específicamente, del trabajo en plataformas, constituye uno de los mayores desafíos para la garantía de derechos y de su aporte a la sostenibilidad del crecimiento económico. Por un lado, un trabajo digno desde una perspectiva ética es insustituible como la vía de la autonomía económica, el bienestar individual y colectivo. El trabajo constituye también el anclaje en la estructura social, ya que no solo permite el acceso a recursos, sino también es un factor preponderante en la construcción de la identidad y el reconocimiento social. La calidad del trabajo es un determinante del crecimiento a largo plazo y uno de los medios principales para redistribuir los beneficios del desempeño económico. No hay trayectoria posible del crecimiento al desarrollo, sin los fundamentos microeconómicos enraizados en el mercado laboral.

La economía digital tiene la potencialidad de generar importantes cambios ventajosos, tal como lo afirman algunos estudios y análisis (Graham *et al.* 2017; Pesole *et al.* 2018). Sin embargo, las ventajas se contraponen a la evidencia existente acerca de la calidad del empleo que generan. La exclusión de los beneficios de la protección social en caso de desocupación o inactividad, la desprotección financiera frente a una enfermedad o accidente laboral, la carga exclusiva de las responsabilidades de la seguridad e higiene sobre el trabajador, el traslado de riesgos y la ausencia de ingresos en el retiro laboral son algunas de las consecuencias más claras del trabajo en la economía digital (Berg *et al.* 2019; OIT 2021). Algunos estudios también dan cuenta de aspectos menos tangibles en las estadísticas como, por ejemplo, el aislamiento social (Garben 2017; Anwar y Graham 2020).

El tipo de vinculación que se da entre los prestadores de servicios mediante plataformas digitales suele implicar ausencia de contratos y asimetrías de poder en las negociaciones o en el cumplimiento de los acuerdos como las tarifas o las comisiones. La evidencia revela la existencia de problemas en las relaciones laborales en la economía digital, agudizando y profundizando los que ya se conocían

en el trabajo independiente: inseguridad de pago, dependencia de las calificaciones de aprobación hechas por los clientes, asimetría de información, acceso limitado a capacitación o beneficios, la falta de mecanismos de resolución de disputas en el lugar de trabajo, desprotección de la privacidad y dificultades para la organización de trabajadores o la pertenencia a gremios de apoyo (OIT 2021; Pesole *et al.* 2018; Alaimo, Chaves y Soler 2019).

Dicha situación tiene un impacto directo en el desarrollo de políticas públicas para el sector. Una oferta de trabajo flexible y menos costosa, a expensas de la precariedad laboral, se traduce en menores aportes al fisco. Lo cual impide, a su vez, el financiamiento de programas no contributivos para subsanar los vacíos que dejan las modalidades tradicionales de seguridad social basadas en el trabajo en relación de dependencia. De otro lado, reduce también la capacidad del Estado para proveer capacitación o formación laboral, ya que las empresas se desprenden de este rol al separar o fragmentar los procesos productivos.

Una parte del problema radica en la falta de adecuación de las normativas vigentes a las nuevas formas de empleo. Pero otra parte se debe al uso de estos nuevos mecanismos de empleo para presentar en ocasiones relaciones laborales encubiertas como empleo independiente y evadir, de este modo, no solo las reglas de seguridad social sino también al sistema tributario. Ello implica la necesidad de transformar la institucionalidad y los mecanismos de monitoreo, control y fiscalización del Estado en el cumplimiento de su rol regulador.

Un claro ejemplo lo constituye el argumento de la inexistencia de una relación de dependencia entre la empresa y los trabajadores, utilizando un esquema de «asociación» que elimina la idea de contratos y despido. Sin embargo, el sistema de control establecido para el cumplimiento de las tareas hace suponer la vigencia de un «taylorismo extremo». De esta manera, las ganancias de eficiencia no se sustentan en la innovación, tal como se argumenta en la narrativa vigente, sino en la reducción de costes, riesgos y responsabilidades laborales y civiles (Aguirre Leveles 2020). Las empresas, a la vez que buscan deslindarse de toda responsabilidad, mantienen el control completo sobre el trabajo realizado y sobre los trabajadores/proveedores a través de algoritmos que miden las respuestas del trabajador a la demanda de trabajo y de la calificación realizada por los clientes (Graham *et al.* 2017).

El rol de la protección social no se limita a garantizar derechos o mitigar riesgos individuales. Las sociedades con sistemas de protección social fuertes son más resilientes a las crisis. El crecimiento económico a largo plazo se beneficia por

diferentes vías: en primer lugar, actúa como un estabilizador automático, ya que las transferencias de ingresos permiten mantener el consumo; y, en segundo lugar, cuando se realizan de manera adecuada, dinamizan los mercados locales.

La protección social en Paraguay constituye una preocupación relativamente reciente, a pesar de que las primeras intervenciones datan de inicios del siglo pasado. El bajo nivel de cobertura durante todo el siglo XX constituye el principal indicador de escasa preocupación al respecto. Este magro resultado tiene que ver con la prevalencia de una institucionalidad centrada en el trabajo en relación de dependencia y en la protección exclusiva de los trabajadores, sin considerar a los empleadores y a otros tipos de empleo, como, por ejemplo: el agropecuario, el independiente, el cuentapropista, el trabajo familiar no remunerado o el trabajo no remunerado. A inicios del siglo XXI el país avanzó con programas dirigidos a cubrir algunas de estas poblaciones, pero más en virtud de su situación de pobreza o exclusión que de su derecho a la protección o seguridad social –Tekoporã, pensión alimentaria para personas mayores, subsidio a pescadores, alimentación escolar–, tal como lo estipula la Constitución y los numerosos compromisos internacionales ratificados por el país.

La economía digital y el trabajo en plataformas imponen nuevos problemas que se agregan a los anteriores. Esto plantea el desafío de reflexionar no solo sobre alternativas para enfrentar los riesgos de las nuevas formas de trabajo, sino sobre la propia reconfiguración de la protección social a la luz de la cada vez mayor diversidad de necesidades, riesgos y aspiraciones de las personas, pero todas con el mismo derecho (Rodríguez Fernández 2021). El imperativo de crear un sistema de protección social equitativo, inclusivo y sostenible, incluidos los pisos de protección social, basados en los principios de solidaridad y distribución de riesgos se mantiene, pero adaptados a las nuevas formas de empleo (Behrendt, Nguyen y Rani 2019).

Paraguay no solo tiene el desafío de enfrentar los rezagos que deja el actual diseño rígido e inadecuado del sistema de protección, sino también debe adaptarse a una realidad mucho más dinámica que la anterior, con mayores exigencias en términos de heterogeneidad social, económica y cultural.

Como se ha expresado con antelación, el trabajo a través de plataformas tiene una gran heterogeneidad. Las plataformas pueden ser locales o globales, pueden prestar servicios virtuales, mientras que otras unen la oferta con la demanda en los mismos espacios geográficos, pueden también requerir trabajo altamente capacitado como de bajo nivel de calificación. En el relevamiento realizado en

este estudio sobre el tipo de empresas digitales, ante la ausencia de estadísticas laborales sobre el perfil de los trabajadores de este ámbito, se ha inferido que una parte importante de sus trabajadores tienen bajas remuneraciones y trabajan de manera temporal y discontinuada. Por lo que puede presumirse que los criterios de elegibilidad y de financiamiento de los regímenes vigentes de seguridad social ponen barreras de acceso.

El subsistema previsional paraguayo referido al trabajo en el sector privado data del año 1943. A partir de ahí, a través de nuevas normativas, se fueron incluyendo una gran cantidad de colectivos laborales, con lo cual también se multiplicaron las condiciones de acceso y las prestaciones, fragmentando así el sistema (Serafini y Zavattiero 2018). A continuación, se presentan tres de los regímenes que podrían ser adaptados al trabajo en plataformas. Este apartado se construyó bajo dos escenarios posibles, teniendo como objetivo fundamental la cobertura universal de un piso mínimo a los trabajadores: i. la relación laboral en relación de dependencia; y ii. la relación laboral bajo un régimen de trabajo independiente. En el primer caso, se aplica la normativa vigente conforme a las disposiciones legales que rigen para los cotizantes del Seguro General Obligatorio del IPS. Mientras que, en el segundo caso, se utiliza como base la normativa vigente para el trabajo independiente y para propietarios de microempresas.

Seguidamente se muestran las normas existentes y los tipos de regímenes, las condiciones, el objeto, la base imponible, la tasa de aporte y las prestaciones (cuadro 5). El primero de ellos, el régimen general, es obligatorio y cubre la mayoría de los riesgos relacionados con la salud y los ingresos, financiándose solidariamente entre empleadores y trabajadores. El segundo régimen, dirigido a microempresarios, se diferencia del primero en su condición de ser voluntario, así como en la manera de financiamiento que recae de forma completa en los propietarios/responsables de la MIPYMES. El tercero, dirigido al trabajo independiente, también es de carácter voluntario y solo tiene cobertura para jubilación, por lo cual la proporción del aporte es menor que en los tipos anteriores. En este caso, el aporte es cubierto en forma exclusiva por el trabajador.

Cuadro 5.

Regímenes vigentes del seguro social

Ley	Condición	Objeto	Base imponible	Tasa de aporte	Prestaciones
Decreto Ley N° 1.860/50, aprobado por Ley N° 375/56, modificado por el artículo 1.º de la Ley N° 427/73	Obligatoria	Asegurar a trabajadores en riesgos diversos.	Ninguna cotización será inferior a la que corresponda a los jornales mínimos que fija el Departamento Nacional del Trabajo ²² .	9 % trabajadores 14 % empleadores *	Riesgos de accidente y enfermedad común, accidente y enfermedad profesional, maternidad, invalidez, vejez y muerte.
Ley N° 5.741/16	Voluntaria	Incorporación al Seguro Social del IPS de propietarios y/o responsables de microempresas definidas en el artículo 4.º de la Ley N° 4.457/12.	El mayor salario mensual declarado y abonado a sus trabajadores, que en ningún caso podrá ser menor al salario mínimo legal para actividades diversas no especificadas.	23 % asegurados	Riesgos de accidente y enfermedad común, accidente y enfermedad profesional, maternidad, invalidez, vejez y muerte, conforme a las disposiciones legales que rigen para los cotizantes del Seguro General Obligatorio.
Ley N° 4933/13	Voluntaria	Autorizar afiliación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores del servicio doméstico, al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del IPS.	No será inferior al valor de un salario mínimo legal para actividades diversas no especificadas.	13 % asegurados, que se distribuye: - 12,5 % al Fondo de Jubilaciones y Pensiones - 0,5 % al Fondo de Administración General de la Entidad.	Jubilación ordinaria

Nota: * Todos los empleadores del régimen general están obligados por ley a realizar un aporte adicional del 2,5 % sobre los salarios de sus empleados, destinado a programas formativos a cargo del MTESS y programas sanitarios a cargo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, respecto a los cuales el IPS actúa como agente de retención. Sumado al aporte del 14 % que los empleadores hacen para la seguridad social, resulta en un aporte total del empleador del 16,5 %, y junto al aporte de los trabajadores, suma un aporte total del 25,5 % del salario. (Digesto Normativo IPS, art. 18).

Fuentes: Elaboración propia con base en Decreto-Ley N° 1.860/50, Ley N° 5.741/16, y Ley N° 4933/13.

22. La Ley refiere al Departamento Nacional del Trabajo dado que era entonces la institución encargada de fijar los jornales mínimos. En la actualidad esta función es desempeñada por el MTESS.

► 3. Propuestas y orientaciones para políticas

3.1. Calificación jurídica que debería aplicarse a los prestadores de servicios en las distintas modalidades de las nuevas formas de empleo en la economía de plataformas

Si bien los debates *ius filosóficos* respecto de la verdadera naturaleza jurídica del vínculo entre las plataformas digitales y las personas que prestan sus servicios a través de las mismas están en pleno auge y generan tensiones tan álgidas como apasionantes, en materia de regulación legal existe una línea de argumentación seguida por varios países compatible con el marco jurídico paraguayo, desde donde se considera que las personas vinculadas a las plataformas digitales de empleo desempeñan sus labores en un régimen de subordinación y dependencia. La subordinación y la dependencia constituyen las claves para determinar la verdadera naturaleza jurídica de los prestadores de servicios ligados a las plataformas digitales. En particular, las que han sido abordadas a lo largo del presente estudio. El trabajo de campo realizado respalda también esta tendencia, según se desprende de las entrevistas realizadas a dos reconocidos expertos en derecho del trabajo cuyo criterio fue requerido (Entrevista a J. Barboza 2020; Entrevista a E. Pérez Avid 2020).

En el ámbito normativo, resulta clave recordar que el artículo 17 del Código del Trabajo del Paraguay establece que un «contrato de trabajo es el convenio en virtud el cual un trabajador se obliga a ejecutar una obra o a prestar un servicio a un empleador, bajo la dirección y dependencia de este [...], mediante el pago de una remuneración, sea cual fuera la clase de ella». A su vez, el artículo 19 del mismo cuerpo normativo da cuenta de que «se presume la existencia del contrato entre aquel que da trabajo o utiliza un servicio y quien lo presta [...]» (CTRP 1993, arts. 17 y 19). En cuanto a su caracterización particular, el contrato de trabajo también se halla descrito por la propia Ley laboral que, en su artículo 29, refiere cuanto sigue: «el objeto del contrato de trabajo a que se refiere este Título, es toda obra que se realice por cuenta y bajo dependencia ajenas, o todo servicio material, intelectual o mixto que se preste en iguales condiciones [...]» (CTRP 1993, art. 29).

Comparando las características puntuales del fenómeno socioeconómico, dado por el trabajo a través de plataformas digitales —descripción de la realidad fáctica—, con el fenómeno jurídico-técnico, dado por el esquema de regulación legal vigente —descripción del plano normativo—, resultaría posible concluir que, al momento de perfilar tanto el esquema de regulación como las políticas públicas sobre el tema, la tendencia está más cerca del derecho del trabajo que del derecho civil.

Lo antedicho puede ser evidente si se apela a un test básico de análisis de los diversos elementos que caracterizan la subordinación y la dependencia. En efecto, mediante un mecanismo de desconstrucción elemental, cualquier persona interesada en determinar la verdadera naturaleza jurídica de un vínculo concreto puede medir el grado de dependencia y de subordinación a través del cotejo de algunos tópicos básicos que sirven para identificar los indicadores de toda relación de trabajo, a saber:

Primacía de la realidad. Este principio es enfatizado por la Recomendación núm. 198 de la OIT, que, en los párrafos 9 y 13, respectivamente, subrayan que tanto la ejecución del trabajo como la remuneración generada, así como los elementos indiciarios que se generan durante la prestación del servicio, son herramientas útiles para excluir o no cada vínculo concreto de la esfera de protección derivada del derecho del trabajo.

Indicadores sobre la ejecución del trabajo. El test propuesto para identificar la naturaleza del vínculo que tienen las personas que prestan servicios ligados a las plataformas digitales con estas también puede verse enriquecido analizando elementos propios de la ejecución del trabajo. Así, factores como las instrucciones y el control de quien se beneficia con el servicio, formar parte o integrar una organización ajena, la exclusividad y la ejecución personal del servicio, el horario, la disponibilidad en caso de recibir un encargo, la permanencia y la utilización de herramientas y materiales, entre otros factores, ayudan a la hora de calificar si un contrato es de naturaleza civil o, por el contrario, está más cerca de ser un vínculo de naturaleza laboral.

Indicadores sobre la retribución del servicio. En la misma línea, pueden identificarse elementos propios de la retribución que también ayudan en la tarea de identificar la naturaleza del vínculo que poseen las personas que prestan servicios ligados a las plataformas digitales. En tal sentido, factores como periodicidad del pago, dependencia económica,

retribución de descanso, riesgos asumidos por el prestador, etc., permiten perfilar con mayor objetividad el tema.

Conforme se deriva de las decisiones judiciales mencionadas a título referencial en el apartado siguiente, todos los elementos enunciados precedentemente han sido tomados en cuenta por los tribunales especializados de diversos países del mundo para cada caso considerado (Rodríguez Fernández 2019). De esta manera, los jueces precisaron si existe o no subordinación o si se está en presencia de un verdadero vínculo de naturaleza civil o, en su caso, de un vínculo laboral simulado o encubierto bajo el ropaje de la prestación de servicios independiente que, por lo mismo, merece la activación del esquema de protecciones propio del derecho laboral.

La dinámica generada entre los prestadores de servicios y las plataformas digitales muestra, a su vez, elementos propios muy concretos que marcan la existencia de factores de subordinación y dependencia en la relación que les une. En efecto, algunos indicadores de dependencia que se desprenden del modelo de gestión en el que operan las plataformas digitales están dados por:

- la fijación unilateral de la tarifa por parte de las plataformas;
- el control de calidad de la labor cumplida y del servicio brindado organizado y gestionado desde las plataformas digitales;
- la potestad que se reservan las plataformas de desactivar a los prestadores en caso de que los mismos decidan desconectarse en forma prolongada o sobrepasando los límites temporales fijados por el sistema, y
- la integración del prestador a una organización ajena.

En función de los estándares normativos vigentes, así como de los criterios de aproximación utilizados en doctrina para desentrañar la verdadera naturaleza jurídica de un vínculo contractual caracterizado por el intercambio de servicio por dinero, se podría concluir que, en Paraguay, la actividad que realizan las personas ligadas a las plataformas digitales puede calificarse como laboral y, por lo mismo, deben recibir el amparo del amplio catálogo de derechos laborales vigentes, accediendo formal y realmente a la protección integral garantizada desde la propia Constitución.

3.2. Calificación jurídica: una mirada desde los órganos de justicia en otros países

La calificación jurídica propuesta para enmarcar la relación que se genera entre las plataformas digitales y las personas que desempeñan las labores coincide con los estándares que vienen siendo fijados por diversos tribunales especializados del mundo, a la hora de aproximarse a la dinámica que se genera entre las plataformas digitales y las personas que ejecutan las labores. En efecto, al analizar los criterios utilizados por dichos tribunales para aproximarse a las plataformas digitales, aparecen ejemplos significativos que constituyen verdaderos hitos a la hora de trazar el rumbo y perfilar la línea sobre la cual deberían trazarse las políticas públicas en el tema objeto de estudio en Paraguay. A modo de ejemplo, se refieren a continuación algunos fallos paradigmáticos dictados en Uruguay, Chile, Francia y España.

Uruguay. Se ha expresado desde el Poder Judicial que las personas ligadas a la plataforma Uber tienen relación de dependencia laboral con la firma tecnológica. En el marco del proceso aquí referido, se entendió que existe relación laboral de los choferes de Uber. En el mes de noviembre de 2019, el Juzgado del Trabajo de la Capital número 6 de la República Oriental del Uruguay dictó un fallo que acoge favorablemente la tesis que establece que los prestadores de servicio operan bajo el régimen de subordinación y dependencia. La decisión judicial se funda, básicamente, en la vigencia del principio de primacía de la realidad aludido en el presente estudio. Sobre la base de ello, la sentencia establece que la plataforma digital Uber despliega una actividad empresarial que brinda servicios de transporte y que la plataforma que proporciona la empresa constituye, precisamente, la principal herramienta para el desempeño laboral de los conductores. En consecuencia, los denominados «socios conductores», como los pretende identificar la plataforma, se vinculan con esta mediante una relación de trabajo dependiente (SD N° 77/19).

Cabe destacar que lo resuelto en el caso referido resulta coherente con la Recomendación núm. 198 de la OIT, pues se demostró que la plataforma digital Uber, en la práctica, ejerce las facultades de organización, dirección, control y de disciplina con respecto a los choferes. Estas facultades se manifiestan de manera concreta en la potestad de impartir órdenes, en la forma y la manera que se debe llevar a cabo el trabajo, así como las condiciones del servicio.

Chile. También se han dictado fallos paradigmáticos respecto del impacto de las plataformas digitales en las relaciones de trabajo. A título ejemplificativo, se destaca la sentencia dictada por el Juzgado de Letras del Trabajo de Concepción por la cual se condenó a la empresa PedidosYa Chile Spa «al pago de las prestaciones adeudadas al trabajador despedido injustificadamente en mayo pasado». La condena dictada en sede judicial se basa fundamentalmente en que se estableció: «[...] la existencia de relación laboral entre las partes [...] y el despido injustificado del demandante, pese a no existir contrato escriturado» (RIT-M 724-2020).

De este modo, el Poder Judicial chileno reconoció en forma expresa que la naturaleza del vínculo entre las plataformas digitales —*delivery*— y los prestadores del servicio —*riders*— es de naturaleza laboral.

Francia. El Tribunal de Casación de Francia dictó la Sentencia N° 374 de 4 de marzo de 2020, a través de la cual se resolvió calificar e identificar como laboral la relación contractual entre Uber y un conductor de la plataforma digital. El Tribunal sostuvo que, al conectarse a la plataforma digital Uber, se genera inevitablemente un vínculo de subordinación entre el conductor y la empresa. Se sostuvo, en consecuencia, que el conductor no se desempeña como autónomo sino como un verdadero dependiente (SCC N° 374).

En el caso aludido, la Sala Social de la Corte de Casación de Francia sostuvo que el demandante debía ser considerado como un trabajador en relación de dependencia y no un profesional autónomo, como se alegó desde la plataforma digital Uber. De esa forma, desde el Poder Judicial se hicieron valer los estándares de protección laboral para frenar la deriva de las plataformas que impulsan un esquema de alto nivel de precarización laboral, y donde no se reconocen derechos laborales básicos como el seguro por riesgos en el trabajo, vacaciones, días de enfermedad, indemnizaciones por desvinculación injustificada, etc.

España. El Tribunal Supremo de España, mediante la Sentencia N° 805/2020 de 25 de setiembre de 2020, sentó un precedente importante al calificar a los repartidores de la plataforma digital Glovo como falsos autónomos. Asimismo, dispuso que la plataforma digital de reparto debe garantizar todos los derechos laborales a sus *riders* debido a que se encuentran en una relación laboral con ellos y no solo son intermediarios con los comercios (SSS N° 805/2020).

Luego de un análisis minucioso del vínculo generado entre las plataformas y los prestadores del servicio, el Tribunal Supremo de España remarcó que la relación está informada por elementos que configuran la dependencia y la ajenidad. De esta forma, desde el Poder Judicial se sentaron las bases para extender la protección garantizada por el derecho del trabajo a las personas que ejecutan las labores ofrecidas desde las plataformas digitales, desechando la tesis que pretende considerar a las plataformas como simples intermediarias en la contratación de servicios entre comercios y repartidores.

3.3. Adecuaciones normativas necesarias para aplicar la nueva calificación jurídica

En el contexto actual de Paraguay, un abordaje normativo adecuado exige tener en cuenta, además de los insumos dados por la sociología y la economía, al menos, los siguientes escenarios. Por un lado, la orfandad casi absoluta en materia de protección legal específica que caracteriza el fenómeno vinculado con los servicios ofrecidos desde las plataformas digitales. Por otro lado, la tendencia del Poder Legislativo, constatada a través del trabajo de campo, que muestra una orientación legal afín al derecho civil —contrato de transporte, contrato de prestación de servicios, etc.—. Ello deja pendiente el desafío estatal de generar esquemas legales de protección que promuevan el empleo digno en todas sus dimensiones, formas y variantes.

En tal sentido, la adecuación normativa pareciera requerir de una ley especial que defina los términos, los conceptos, el alcance, etc., de la relación que se genera entre las plataformas y quienes ejecutan los servicios. A tal efecto, sería clave el desarrollo de políticas públicas específicas de manera tal que, desde la propia ley, se dejara establecido que el vínculo está caracterizado por la subordinación y la dependencia.

Adicionalmente, resulta clave definir otros aspectos como, por ejemplo: que desde la ley se disponga que la plataforma cuente con arraigo y estructura física en el país a fin de dotar de seguridad jurídica a la relación; que el legislador fije los estándares básicos con el objetivo de combatir abusos y excesos de parte del empleador e incumplimientos y actos de indisciplina de parte del prestador de servicios; que se establezca con claridad el diseño previsional tanto para garantizar atención médica como el derecho a la jubilación digna. Son estos solo algunos

aspectos entre otros muchos que, desde la lógica que sostiene el orden jurídico laboral, se dirigen a proteger de manera integral y eficaz tanto al trabajador como al empleo digno.

Es importante aclarar que cuando se habla de regulación y control normativo no se pretende establecer un esquema legal rígido y agresivo que impida que el capital pueda desarrollarse o que busque limitar la creatividad y la iniciativa del sector emprendedor. Al contrario, la idea de la regulación en el seno de una democracia constitucional como la paraguaya tiene como finalidad el encontrar el punto de equilibrio que permita compatibilizar el crecimiento económico y el legítimo afán de lucro que mueve tanto al capital como al emprendedor, con la dignidad esencial inherente a todo ser humano que presta un servicio para ganarse el sostén propio y contribuir de esta forma con el desarrollo económico de su comunidad.

En definitiva, se trata simplemente de darle entidad legal a los estándares —siempre revisables y susceptibles de adaptación dada la vertiginosa realidad de las nuevas tecnologías— pensados para dignificar el empleo y la vida de la persona trabajadora, en la inteligencia de que existen ámbitos de toda relación contractual que no pueden reducirse al mero intercambio mercantil (Sandel 2013, 21-23).

3.4. Modificaciones requeridas en los mecanismos de inspección y fiscalización de las normas laborales

En el ámbito de las tareas de control, fiscalización y promoción que competen al Poder Ejecutivo, es necesario apuntar cambios esenciales al menos en dos niveles. De un lado, deben desarrollarse ajustes en el enfoque del MTESS, cuya actuación, en la práctica, se concentra hoy día en sancionar conductas reprobables en el ámbito laboral, hacia una mayor orientación para el cumplimiento de las normas laborales, de forma que se combine la prevención con la actividad sancionadora. De otro lado, debieran realizarse ajustes sustanciales en el plano logístico y operativo, para los cuales se requiere de mayor inversión presupuestaria. Con ello podría llevarse a cabo una labor integral de apoyo al emprendedor y promoción de empresas y proyectos, así como una tarea de capacitación interna dirigida a formar dentro del MTESS cuadros profesionales y funcionarios de carrera entendidos en materia laboral.

Se requiere también desarrollar con detenimiento y profundidad las variables que pueden introducirse para materializar los cambios de perfil filosófico y estructural que requiere el MTESS. Al menos en los requeridos para estar a la altura de los desafíos impuestos por los avances de la tecnología, las nuevas formas de empleo y las exigencias de una economía de mercado ágil y moderna. Razón por la que quiere subrayarse aquí que los cambios esenciales que deben implementarse para mejorar los controles y estimular la inversión, dependen fundamentalmente de la voluntad política y la visión de Estado que puedan desarrollar quienes ejercen el poder público y no tanto de circunstancias de orden material (Borda y Caballero 2020, 180-234).

Es pertinente que, a partir de los insumos generados por organismos especializados, por las tareas de campo llevadas a cabo por investigadores en distintos niveles, por los avances en el ámbito doctrinario y jurisprudencial especializados y por las conquistas en materia normativa, los responsables políticos —sobre todo aquellos que están presentes en el Congreso Nacional—, tomen en consideración y generen debates, audiencias públicas, diálogos sociales con actores estratégicos, etc., que puedan llevar a la agenda pública los desafíos económicos, sociales y laborales que implica el desarrollo de la economía de plataformas. Con base en las lecciones aprendidas, se podrían implementar políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, comenzando por perfilar en forma adecuada al principal organismo de control y fiscalización, en este caso, el MTESS.

3.5. Catálogo de derechos laborales extensibles a los trabajadores vinculados a las nuevas formas de empleo en la economía de plataformas

Los derechos sociales, entre los que se encuentran los vinculados al trabajo digno, son considerados derechos humanos fundamentales (DUDDHH 1948, arts. 22 y 23). Estos, a su vez, podrían caracterizarse como el conjunto de libertades, facultades y reivindicaciones propias de cada individuo y destinados a proteger la dignidad integral de las personas en todas sus dimensiones. Las características principales de los derechos humanos fundamentales son las siguientes: universales, indivisibles, inalienables, intransferibles e irrenunciables (Morales 2015, 58-59). En consecuencia, las características propias de los derechos laborales y el objetivo de los derechos humanos fundamentales hacen que todo el catálogo normativo pensado para promover y proteger el empleo digno sea extensible, sin reservas, al trabajo ligado a las nuevas plataformas digitales.

A modo de ejemplo, y de manera meramente enunciativa, las personas que prestan servicios vinculados a las nuevas plataformas digitales de empleo tienen derecho a: el descanso diario, semanal y anual suficientes; la adecuada gestión de la fatiga, al ocio recreativo y a la desconexión; la remuneración mínima vital esencial básica; la cobertura sanitaria y el acceso a la salud; la jubilación; el trato decoroso; la protección de su privacidad; el desarrollo integral de su personalidad; la libertad de elección y de conciencia; el derecho de libre asociación; el aguinaldo; la indemnización en los casos establecidos por la norma; los adicionales previstos en la ley para retribuir las labores extraordinarias y nocturnas; trabajar en condiciones seguras y salubres; recibir equipamiento, herramientas e insumos elementales; el reembolso de gastos por utilización de vehículos propios. Los mencionados son algunos de los principales derechos conquistados por el orden jurídico laboral y que son extensibles a cualquier ámbito donde predominen los elementos de subordinación y dependencia en la prestación del servicio.

3.6. Mecanismos para asegurar el acceso a la protección social contributiva

Como ya fue señalado en apartados anteriores, tanto el marco constitucional de Paraguay como el reciente tratamiento legislativo en varios países del mundo, parecen apuntar hacia la consideración del trabajo en plataformas como una relación de dependencia. El caso de la plataforma local Helpers, analizada en este trabajo, constituye una experiencia positiva en tal sentido.

La Unión Europea es una de las regiones que más ha avanzado en la temática, pero no ha logrado un consenso sobre el tratamiento de estos trabajadores en materia de protección social. Algunos Estados miembros aplican la normativa general, lo cual implica una activa participación de autoridades competentes y judiciales en la aplicación de la norma. Otros países aplican las normativas dirigidas al trabajador independiente; sin embargo, la ambigüedad del trabajo en plataformas ha inducido a la judicialización. Algunos países avanzaron en legislaciones específicas como Francia y Alemania (Spasova *et al.* 2017; Garben 2017). La Unión Europea aprobó el Pilar Europeo de Derechos Sociales y la Recomendación sobre protección social de toda clase de trabajadores derivada del mismo (Rodríguez Fernández 2021). Al mismo tiempo que el sector sindical consensuó en el documento *Frankfurt Paper on Platform-Based Work* el cumplimiento de siete objetivos en torno al trabajo en plataformas (Frankfurt Paper on Platform-Based Work 2016; ETUC 2017).

Más allá de la definición de la relación laboral, el Estado paraguayo debiera empezar a asumir su rol, garantizando el respeto, la protección y la realización del derecho a la protección social, y definiendo los riesgos y las prestaciones correspondientes. Este paso constituye una oportunidad para iniciar el camino hacia una protección social universal y del trabajo, tal como los establecen la Constitución, la legislación nacional vigente y los compromisos internacionales ratificados por el Estado paraguayo.

Desde esta perspectiva resulta pertinente aplicar el régimen general del IPS, previéndose la posibilidad de ocupaciones múltiples, es decir, de que las personas trabajadoras estén en varias plataformas o tengan una ocupación principal –con o sin IPS– y una ocupación secundaria en una plataforma (cuadro 6). En tal sentido, la experiencia del régimen para el trabajo doméstico podría estudiarse a fin de implementar la modalidad de múltiples empleadores.

► Cuadro 6.

Régimen del Seguro General Obligatorio del IPS

Régimen del Seguro General Obligatorio (trabajo en relación de dependencia)
• Obligatorio • Riesgos de accidente y enfermedad común, accidente y enfermedad profesional, maternidad, invalidez, vejez y muerte • Tasa de aporte: 23 %, siendo 9 % de el/la trabajador/a y 14 % del empleador* • Base imponible: facturación • Distribución de los aportes: 12,5 % Fondo de Jubilación, 9 % Fondo de Salud, 1,5 % Gastos de Administración. • Portabilidad de aportaciones

Nota: * Se le suma el aporte patronal adicional del 2,5 % sobre el salario de los trabajadores, dirigido a programas de prevención a cargo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y de formación profesional a cargo del MTESS, del que el IPS es agente retentor (Digesto Normativo IPS, art. 18).

Fuente: Elaboración propia con base en Decreto-Ley N° 1.860/50, Ley N° 430/73, Ley N° 98/92, y Ley N° 3856/09.

Existen otros ámbitos de protección que debieran tenerse en cuenta, más allá de las consideraciones específicas de la previsión social: la formación laboral continua, la libertad sindical, la protección del trabajo infantil y adolescente, la prevención de la discriminación y del trabajo forzoso, condiciones de trabajo básicas, salario adecuado, límites a las horas de trabajo, salud y seguridad en el lugar de trabajo, la conciliación entre la familia y el trabajo o la protección de datos.

El uso de tecnología y la mejora de los sistemas de información públicos —fiscales y de la seguridad social— son fundamentales para evitar la evasión, incluir trabajadores con múltiples empleadores, lograr la trazabilidad de los ingresos percibidos por trabajadores y empresas del sector y facilitar el registro y mecanismos de pago de cotizaciones.

La implementación de campañas de concienciación es fundamental para que la ciudadanía contrate servicios en empresas con mejores prácticas laborales y para que los trabajadores conozcan su derecho a la protección social. Las centrales sindicales y organizaciones de derechos humanos deberían incluir estos objetivos en su agenda de reivindicaciones. Pero también debiera servir para que políticos y funcionarios públicos asuman que, además de un derecho, la ampliación de la base contributiva —por la vía de impuestos o por la vía de contribuciones sociales— es necesaria para la sostenibilidad del crecimiento económico y de la seguridad social, la descompresión de los programas no contributivos como el de la pensión alimentaria y un mayor aporte a la salud, considerando que actualmente una parte importante del trabajo en plataforma incluye, por ejemplo, altos costes como los accidentes de motociclistas o de vehículos.

3.7. Clasificación estadística de las nuevas formas de empleo y adecuación a las recomendaciones de la CIET

El INE tiene el interés de incluir la temática de la economía digital y de plataformas desde hace varios años, especialmente, para relevar información en el marco del trabajo asalariado. Sin embargo, la falta de fondos para realizar la prueba y, en el último año, la propia pandemia, han hecho que no se haya podido avanzar en la intención de incorporar nuevos ítems. Dada la multiplicidad de modalidades de trabajo de plataformas locales y globales, intermediación en línea, tipo de empresa para las que trabajan —agencia de empleo temporal—, entre otros, el requerimiento ideal debe ser la aplicación de un instrumento específico y no la inclusión de determinadas preguntas o indicadores en el marco del relevamiento de la Encuesta

de Hogares. La academia y las centrales sindicales podrían contribuir para mejorar la toma de datos sobre las nuevas formas de empleo que resultan del avance de la economía digital.

► Bibliografía

Aguirre Leveles, Rodolfo. 2020. *Gig economy: precariedad laboral y traslado de riesgos*. México: Heinrich Böll Stiftung. En: <https://mx.boell.org/es/2020/11/11/gig-economy-precari-idad-laboral-y-traslado-de-riesgos>

Alaimo, Verónica, María Noel Chaves y Nicolás Soler. 2019. *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Cómo garantizar los derechos de los trabajadores en la era digital?*. Washington: BID.

Anwar, Mohammad Amir, and Mark Graham. 2020. “Between a Rock and a Hard Place: Freedom, Flexibility, Precarity and Vulnerability in the Gig Economy in Africa”. *Competition & Change* 1–22.

Banco Mundial. 2017. *Diagnóstico del empleo en Paraguay: La transformación dinámica del empleo en Paraguay*. Washington DC.

BCP (Banco Central del Paraguay). 2020. *Informe de política monetaria, diciembre 2020*. Asunción.

Behrendt, Christina, Quynh Anh Nguyen, y Uma Rani. 2019. «Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers», *International Social Security Review* 72 (3): 17-41.

Berg, Janine, Marianne Furrer, Ellie Harmon, Uma Rani y M. Six Silberman. 2019. *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*. Ginebra: OIT.

Bielsa, Rafael, Roberto Lavagna y Horacio D. Rosatti. 2005. *Estado y Globalización*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.

Borda, Dionisio, y Manuel Caballero. 2020. *Crecimiento y Desarrollo Económico en Paraguay: Balance y propuestas para una economía sostenible e inclusiva*. Asunción: CADEP.

Cabanellas, Guillermo. 2001. *Compendio de Derecho Laboral*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2019. «El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral», *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, 20. Santiago de Chile.

Cristaldo, Jorge Darío, y Beatriz Cristaldo. 2002. *Legislación y Jurisprudencia del Trabajo*. Asunción: Fides/Litocolor.

DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos). 2019. *Encuesta Permanente de Hogares Continua, EPHC 2019*. Asunción: DGEEC.

DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos). 2020a. *Boletín Trimestral de Empleo: EPHC 3.er trimestre 2020*. Fernando de la Mora

DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos). 2020b. *Desigualdad de ingresos: EPH Periodo 1997/1998 al 2019*. Fernando de la Mora.

Escohotado, Antonio. 2018. *Los enemigos del comercio: una historia moral de la propiedad (II)*. Barcelona: Espasa Libros.

ETUC (European Trade Union Confederation). 2017. *Resolution on tackling new digital challenges to the world of labour, in particular crowdwork*.

Frankfurt Paper on Platform-Based Work. 2016. En <http://crowdwork-igmetall.de>

Farrell, Diane, y Fiona Greig. 2016. *Paychecks, Paydays, and the Online Platform Economy: Big Data on Income Volatility*. JPMorgan Chase Institute.

Garben, Sacha. 2017. *Proteger a los trabajadores en la economía de las plataformas de internet: visión general de los avances reglamentarios y políticos en la UE. Resumen*. Luxemburgo: Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

Ghai, Dharam. 2003. «Trabajo decente: Concepto e indicadores», *Revista Internacional del Trabajo* 122 (2).

Graham, Mark, Vili Lehdonvirta, Alex Wood, Helena Barnard, Isis Hjorth, David Peter Simon. 2017. *The Risks and Rewards of Online Gig Work At The Global Margins*. Oxford: Oxford Internet Institute.

Harari, Yuval Noah. 2013. *Sapiens: De animales a dioses*. Buenos Aires: Debate.

Hidalgo Nuchera, Antonio, Julián Chaparro Peláez, Félix José Pascual Miguel, Santiago Iglesias Pradas, Víctor Helios Fera Patiño, Ángel Francisco Agudo Peregrina, Ángel Hernández García, Antonio Miguel Fumero Reverón, Ignacio Rodríguez Téubal y José Albors Garrigós. 2010. *Sectores de la nueva economía 20+20: Economía Digital*. Madrid: Fundación EOI.

INE (Instituto Nacional de Estadística). 2021a. *Promedio de ingreso mensual (en miles de guaraníes) de la población ocupada de 15 y más años de edad por año, según sexo, sector económico y ocupación principal, 2017 al 2019. Promedio anual*. Fernando de la Mora.

INE (Instituto Nacional de Estadística). 2021b. *Ocupación informal EPHC 2013-2018*. Fernando de la Mora.

INE (Instituto Nacional de Estadística). 2021c. *Boletín Trimestral de Empleo: EPHC 1.er trimestre 2021*. Fernando de la Mora.

Madariaga, Javier, coordinador. 2018. *Claves para entender la Economía Colaborativa y de Plataformas en las ciudades*. Buenos Aires: CIPPEC.

Madariaga, Javier, César Buenadicha, Erika Molina y Cristoph Ernst. 2019. *Economía de plataformas y empleo: ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?*. Buenos Aires: CIPPEC/BID/OIT.

MH (Ministerio de Hacienda). 2020. *Solicitud de pedido de Información Pública 35128*. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/37128>

MH (Ministerio de Hacienda). 2021. *Paraguay ante la Pandemia: ¿Qué se está haciendo? - Volumen 3*. Asunción: Dirección General de Presupuesto.

MIC (Ministerio de Industria y Comercio). 2020. *Solicitud de pedido de Información Pública 35784*. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/35784>.

Mendonca, Daniel. 2019. *Paraguay, Las sombras de la democracia*. Asunción: Intercontinental Editora.

Morales, Leticia. 2015. *Derechos sociales constitucionales y democracia*. Madrid: Marcial Pons.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2020. *A roadmap toward a common framework for measuring the Digital Economy. Report for the G20 Digital Economy Task Force*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2006. Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198). Conferencia Internacional del Trabajo 95ª reunión.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2016. *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas. Presentación resumida del informe*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2018. *La calidad del trabajo en la economía de plataformas. Nota informativa #5 preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo 15-17 de febrero de 2018*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2021. *World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Pesole, Annarosa, Maria Cesira Urzi Brancati, Enrique Fernández-Macías, Federico Biagi e Ignacio González Vázquez. 2018. *Platform Workers in Europe: Evidence from the COLLEEM Survey, EUR 29275 EN*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Pro Desarrollo Paraguay. 2020. *Economía subterránea en Paraguay: el contexto COVID y el derecho a ser formal*. Asunción.

Ravenelle, Alexandra. 2020. *Precariedad y pérdida de derechos: Historias de la economía gig*. Madrid: Alianza editorial.

Rodríguez Fernández, María Luz. 2018a. *Anatomía del trabajo en la Platform Economy*. Buenos Aires: Asociación Argentina del Trabajo y de la Seguridad Social.

Rodríguez Fernández, María Luz. 2018b. *Fundamentos teóricos para el estudio de las relaciones laborales*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla de la Mancha.

Rodríguez Fernández, María Luz. 2019. *Plataformas digitales y mercado de Trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Rodríguez Fernández, María Luz. 2021. *Las pensiones y las nuevas formas de empleo de la revolución digital*. FEDEA Policy Papers 2021/03.

Roine, Jesper. 2017. *Pyketty Esencial*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

Rosenblat, Alex. 2018. *Uberland. How algorithms are rewriting the rules of work*. Oakland: University of California Press.

Sandel, Michael J. 2013. *Lo que el dinero no puede comprar: Los límites morales del mercado*. Buenos Aires: Debate.

Sandel, Michael J. 2020. *La Tiranía del Mérito: ¿Qué ha sido del bien común?*. Buenos Aires: Debate.

Serafini, Verónica, y Claudina Zavattiero. 2018. «La protección social en el Paraguay; avances y desafíos para la garantía de derechos», *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales* 2: 173-191.

Spasova, Slavina, Denis Bouget, Dalila Ghailani y Bart Vanhercke. 2017. *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of national policies*. Bruselas: Comisión Europea.

Stiglitz, Joseph. 2002. *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2020. *Informe sobre la Economía Digital 2019. Creación y captura de valor: repercusión para los países en desarrollo*. Nueva York: Publicaciones de las Naciones Unidas.

Prensa y páginas web

ABC. 2014. «App paraguaya para deliveries». 17 de octubre de 2014.

ABC. 2019. «Defensoría del Pueblo presentó amparo a favor de MUV y UBER». 12 de julio de 2019.

ABC. 2020a. «Nueva opción de transporte alternativo: Bolt». 14 de noviembre de 2020.

ABC. 2020b. «El servicio de delivery en pleno auge». 2 de mayo 2020.

Bolt. 2020. «Encuentra una ciudad. Bolt está disponible en +150 ciudades. ¡Descúbrelo!». <https://bolt.eu/es-mx/cities/>

Bolt. 2021. «Conducir con Bolt». https://partners.bolt.eu/driver-signup/2iJQW8RfXmSdg8mNxHeQ3sa9MpTg5Z5glTNqoyym/continue?utm_campaign=bolt-drivers&utm_medium=header&utm_source=website

EFE. 2018. «Latinoamérica supera ya a Estados Unidos en número de trayectos en Uber». 17 de agosto de 2018.

El País [España]. 2016. «¿Qué pasó con Uber en América Latina?». 29 de marzo de 2016.

El País [Uruguay]. 2019. «La startup estonia que se convirtió en una piedra en el zapato de Uber». 26 de abril de 2019.

Helpers. 2021. «Preguntas Frecuentes». <https://helpers.com.py>

Hoy. 2020. «Llega al país Bolt, nueva app de transporte». 10 de noviembre de 2020.

Infonegocios. 2019. «Con más de 70.000 usuarios activos, Monchis es la aplicación de delivery número 1 en Paraguay». 21 de junio de 2019.

La Nación [Argentina]. 2016. «En medio de su disputa con las autoridades, Uber será gratis por cinco días en Buenos Aires». 15 de abril de 2016.

La Nación [Argentina]. 2019a. «Los secretos de PedidosYa, la empresa uruguaya que conquistó la Argentina con el celular». 7 de agosto de 2019.

La Nación [Paraguay]. 2019b. «Uber dispara sus precios y viola ordenanza municipal». 17 de diciembre de 2019.

La Nación [Paraguay]. 2019c. «Crean 1ª plataforma digital para contratar por día a domésticas». 17 de noviembre de 2019.

La Nación [Paraguay]. 2020. «Bolt llegó a Paraguay para brindar servicio de transporte premium». 17 de noviembre de 2020.

La Vanguardia. 2019. «Cofundador de Bolt: la clave no es programar para otros, sino vender servicio». 22 de mayo de 2019.

Muv. 2021a. «Requisitos para manejar con MUV». <https://muv-app.co>

Muv. 2021b. «Términos y Condiciones para el Conductor». <https://muv-app.co/term-y-cond-usuarios.html>

PedidosYa. 2021. «¡Sumate al equipo!». <https://www.repartosya.com.py/>

Pocket-lint. 2019. «Bolt, anteriormente Taxify, se relanza en Londres para competir con Uber». 11 de junio de 2019.

Semana. 2016. «¿Cómo logró Sao Paulo regular a Uber?». 20 de setiembre de 2016.

Uber. 2019. «¡Cumplimos 5 años en Chile! Sé parte de nuestro próximo viaje». Uber Blog, 28 de enero de 2019. <https://www.uber.com/es-CL/blog/5-anos-uber-chile/>

Uber. 2021. «Requisitos para manejar con la app de Uber». www.uber.com/py/es/drive/requirements/?city=asuncion

Última Hora. 2014. «Lanzarán la primera aplicación paraguaya para deliveries». 16 de setiembre de 2014.

Última Hora. 2018. «Jueza rechaza recurso de amparo de taxistas contra MUV». 18 de diciembre de 2018.

Última Hora. 2019a. «Conceden amparo a favor de MUV y Uber». 19 de julio de 2019.

Última Hora. 2019b. «Nuevo servicio de Uber y Muv rige oficialmente en Asunción». 9 de agosto de 2019.

Última Hora. 2020. «Bolt, una nueva app de transporte llega a Asunción». 11 de noviembre de 2020.

5 Días. 2020. «Bolt desembarca a Paraguay con prueba piloto en Asunción». 10 de noviembre de 2020.

Leyes, sentencias y otras normativas

CRP. 1992. Ver: Constitución de la República de Paraguay. Asunción: Convención Nacional Constituyente.

CTRP. 1993. Ver: Código del Trabajo de la República del Paraguay. Asunción: Congreso de la Nación.

Decreto-Ley N° 1.860/50. Ver: Decreto-Ley N° 1.860 «Por el cual se modifica el Decreto Ley N° 17.071, del 18 de febrero de 1943, de creación del Instituto de Previsión Social», 1 de diciembre de 1950, Presidencia de la República del Paraguay.

Digesto Normativo IPS. Ver Digesto Normativo del IPS, Asunción. Disponible en <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1617893656.pdf>

DUDDHH. 1948. Ver: Declaración Universal de Derechos Humanos. París: Resolución General de Naciones Unidas 217 (III) A.

Expediente N° D-1954156. Ver: Proyecto de ley «Por el cual se regula el servicio alternativo de transporte público y la utilización de plataformas de intermediación digital para su contratación, presentado por varios diputados», 24 de setiembre de 2019, Cámara de Diputados de la República del Paraguay. Disponible en: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118372>

Ley N° 430/73. Ver: Ley N° 430 «Que establece el Derecho al Beneficio de Jubilaciones y Pensiones Complementarias a cargo del Instituto de Previsión Social», 27 de diciembre de 1973, Cámara de Diputados de la República del Paraguay.

Ley N° 98/92. Ver: Ley N° 98 «Que establece el régimen unificado de jubilaciones y pensiones y modifica las disposiciones del Decreto-Ley N° 1860/50, aprobado por la Ley N° 375/56 y Leyes complementarias», 31 de diciembre de 1992, Congreso de la Nación Paraguaya.

Ley N° 3856/09. Ver: Ley N° 3856 «Que establece la acumulación del tiempo de servicios en las cajas del sistema de jubilación y pensión paraguayo, y deroga el artículo 107 de la ley N° 1626/00 'de la Función Pública', 9 de octubre de 2009, Cámara de Diputados de la República del Paraguay.

Ley N° 4933/13. Ver: Ley N° 4933 «Que regula la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores del servicio doméstico al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social», 5 de junio de 2013, Cámara de Senadores de la República del Paraguay.

Ley Nº 5.115/13. Ver: Ley Nº 5.115 «Que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social», 29 de noviembre de 2013, Cámara de Diputados de la República del Paraguay.

Ley Nº 5.741/16. Ver: Ley Nº 5.741 «Que establece un sistema especial de beneficios del Sistema de Seguridad Social (IPS) a los microempresarios», 22 de noviembre de 2016, Cámara de Diputados de la República del Paraguay.

Ley Nº 6738/21. Ver: Ley 6738 «Que establece la modalidad del teletrabajo en relación de dependencia», 24 de mayo de 2021, Cámara de Diputados de la República del Paraguay.

OM Nº 227/19. Ver: Ordenanza Municipal Nº 227/2019, Que regula el transporte oneroso de pasajeros en vehículos privados contratados a través del uso de plataformas de aplicación electrónicas. Asunción: Junta Municipal de Asunción. Disponible en: <https://www.asuncion.gov.py/wp-content/uploads/2019/08/ORDENANZA-227-19.pdf>

RIT M 724-2020. Ver: Sentencia RIT M 724-2020 «Álvaro Felipe Arredondo Montoya con Pedidos Ya Chile Spa». Concepción: Juzgado de Letras del Trabajo. Disponible en: <https://www.ilawnetwork.com/wp-content/uploads/2020/10/Sentencia-Chile.-Relacion-Laboral-PedidosYa.pdf>

SCC Nº 374. Ver: Sentencia de la Corte de Casación Nº 374, Sala de lo Social, 4 de marzo de 2020, Recurso Nº S 19-13.316. París: Corte de Casación. Disponible en: https://www.courdecassation.fr/institution_1/in_6_2850/espagnol_3722/n_374_9669/

SD Nº 77/19. Ver: Sentencia Definitiva Nº 77/2019 caratulada: «Esteban c/ UBER TECHNOLOGIES URUGUAY S.A Y OTRO s/ Demanda Laboral». 11 de noviembre de 2019. Montevideo: Juzgado del Trabajo de la capital Nº 6. Disponible en: <https://www.diariojudicial.com/public/documentos/000/087/088/000087088.pdf>

SSS Nº 805/2020. Ver: Sentencia Nº 805, Sala de lo Social del Tribunal Supremo de España. 25 de setiembre de 2020. Recurso Nº 4746/2019. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openCDocument/cac2ec927df2ac2410b129baa45c19bf95222e3a5f7dc9b7>

► Anexos

Anexo 1 Entrevistas realizadas

SECTOR	INSTITUCIÓN / ORGANIZACIÓN	ENTREVISTADOS	FECHA DE ENTREVISTAS
Público	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC)	Alejandro Peralta Vierci (ministro)	11 de noviembre de 2020
	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)	Carla Bacigalupo (ministra)	6 de noviembre de 2020
	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)	Alfredo Mongelós (secretario técnico)	11 de noviembre de 2020
	Poder Judicial	Jorge Barboza (juez laboral)	2 de noviembre de 2020
Privado	Cámara Paraguaya de la Industria del Software (CISOFT)	Sebastián Ortiz (presidente)	13 de noviembre de 2020
	Central Unitaria de Trabajadores (CUT)	Jorge Alvarenga (presidente)	27 de noviembre de 2020
	Sindicato Nacional de Trabajadores en Moto (SINACTRAM)	Federico Ferreira (vicepresidente)	3 de noviembre de 2020
	Repartidores de plataformas digitales	Repartidor anónimo	6 de febrero de 2021
	Asociación Privada de Conductores y Afines del Paraguay (APCAP)	Julio Benítez (presidente)	9 de diciembre de 2020

Privado	Conductores de plataforma digitales	Conductor anónimo	25 de noviembre de 2020
	Asociación de Abogados Laboralistas del Paraguay	Eduardo Pérez Avid (presidente)	6 de noviembre de 2020
	Muv	Ximena Duré (fundadora)	2 de diciembre de 2020
	PedidosYa	Juan López (gerente general)	1 de diciembre de 2020
		Raúl Orlando (gerente)	
		Mauro Williams (asesor legal)	
	Monchis	Matías Brizuela (gerente general) Julio Mongelós (directivo)	9 de diciembre de 2020
	Helpers Paraguay	Rodrigo Elizeche (directivo)	5 de noviembre de 2020

Anexo 2

Indicador de desigualdad, Índice de Gini. Período 2003-2019

AÑOS	COEFICIENTE DE GINI
2003	0,551
2004	0,524
2005	0,515
2006	0,531
2007	0,530
2008	0,508
2009	0,493
2010	0,511
2011	0,524
2012	0,477
2013	0,482
2014	0,511
2015	0,478
2016	0,482
2017	0,488
2018	0,461
2019	0,458

Fuente: DGEEC 2020b.

Anexo 3

Plataformas por categoría

CATEGORÍAS	PLATAFORMAS	
Transporte	Muv	Uber
	Oiko	Bolt
	AkuãPy Driver	Citybest
	Taxipy	Nde Taxi
Reparto	Uber Flash	Nappa Express
	Logi	A tu orden
	Yaigo	Pedile a Charly
	AhoraiteYa!	Delivery +
	Mobi	Paxi
	MotoApp	Dsdksapy
	Loogístico	PedidosYa
	Soy Delivery	Monchis
Hospedaje	Airbnb	
	StayPY	
Servicio de soporte impositivo y financiero	TAXit!	
	Controlate	
Servicio de salud	Red Salud	
	Dr Home	
Servicios de limpieza	Helpers Paraguay	
Servicios profesionales	Mbarete	
	Wom	
Audiovisual	Kili	
Servicios de agendamiento	Agendia	
Comercio on-line	Tienda Cerca	Megatienda
	Clasipar	Che Maitei
	Hendyla.com	LlevaUno
	Joguapp	TiendasPy

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos desarrollada en el marco del estudio.

Anexo 4

Cámara Paraguaya de la Industria del Software (CISOFT)

EMPRESAS INTEGRANTES DE CISOFT	
1. ADVICE	29. LICENCIAS ONLINE
2. AFAH	30. LIFAST SA
3. America Software SRL	31. LÓGICA SA
4. Amin Mansuri	32. MG2 TCB
5. B&D Asociados	33. Microsoft Paraguay SRL
6. Catatrepa SA	34. Multisoft
7. Centro de Desarrollo Sostenible SA	35. Netsystem SA
8. Cibersons SA / Bersolid	36. Netvision SA
9. CODELAB SA	37. Optimiza SA
10. CODIUM SA	38. OyM Systems G.
11. COMTEL SA	39. Pinheiro y Pinheiro Asociados SRL
12. Consulmática SRL/CSI SRL	40. Random SA
13. CPA FERRER SS	41. ROSHKA SA
14. Cybira Consulting	42. SIF América SA Sucursal Paraguay
15. DATAMEX	43. Sistema Pegasus
16. DATAPAR SA	44. SKYTEL
17. Digiweb Paraguay	45. SODEP SA
18. Enterprise Solutions	46. SOFTDREAMS
19. Excelsis SACIG	47. SoftShop SA
20. Freelancers del Paraguay SA	48. STARSOFT
21. GRUPO HORUS SA	49. TDN (Tecnología en Negocios)
22. Grupo Inventiva SA	50. The Derby
23. Horizonte SRL	51. TIGMA Consultores
24. HPTI Sistemas y Equipamientos SA	52. Tileria y Asociados SA
25. INFOCENTER	53. VTG SRL
26. INGALCA SA	54. Winner SRL
27. ISA PARAGUAY	55. Wisdom Animated
28. IT CONSULTORES	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CISOFT, en <http://www.cisoft.org.py>.

Anexo 5

Cámara Paraguaya de Comercio Electrónico (CAPACE)

SOCIOS DE CAPACE		
1. Teo	29. Grupo Aex	57. Procard
2. ASD	30. Hendyla.com	58. Punto Farma
3. Bancard	31. Innova News	59. Rebajas.com
4. Bristol	32. Innovatech	60. Red Salud
5. Cardon	33. Inverfin	61. Salemma Online
6. Casa Nissei	34. Kalua	62. Sallustro+
7. Casa Paraná	35. Koala	63. Samsung House
8. Cecotec	36. LATAM Airlines	64. Seneté
9. Cellshop	37. Lleva Uno	65. Software Natura
10. Chacomer	38. Loogístico	66. Sueñolar
11. Che Maitei	39. Luminotecnia	67. Sui Motion
12. Ciclovía	40. Megatienda	68. Supermercados Stock
13. Clasipar	41. Meta Sports	69. Superseis
14. Clasitiendas	42. Mi Tienda Visión	70. Teigé
15. Coim	43. MiNegocio	71. Tienda Mi Paraguay
16. Compumarket	44. Monchis App	72. Tienda Móvil
17. Contimarket	45. MUV App	73. Tienda Naranja
18. Díaz Guerrín Abogados	46. Nine West	74. TiendasPy
19. Electroban	47. OCHO	75. Tigo
20. Escribanía Roche Azcona	48. Olier	76. TL Sports & Outdoors
21. Estación	49. Pago Móvil	77. Tupi
22. Farmacenter	50. Pagopar	78. Ula Baby Basics
23. FeedEx	51. PedidosYa	79. Unicentro
24. Fincreativo	52. Pérez Ramírez	80. Visuar
25. Findo	53. Pilar	81. Wizard Digital Business
26. Frigomas	54. Platcom	82. WSI Soluciones Digitales
27. Ginebra	55. Préstamos.com.py	83. Yasui
28. González Giménez	56. Pro-Active	

Fuente: Elaboración propia a partir de CAPACE, en <https://www.capace.org.py>.

Anexo 6

Cámara Paraguaya de Fintech

EMPRESAS INTEGRANTES DE FINTECH
1. Wizard Digital Business
2. TIVA
3. Prestamena
4. Yacobro
5. E-Services
6. Teo esta super
7. Cripex
8. fintech.works
9. Negociable
10. Gross Brown
11. MERSÁN Abogados

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cámara Paraguaya de Fintech en <https://fintech.org.py>.

► Otros títulos de nuestra serie

Informe Técnico N°21: Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores.

Guillermo Montt, Gustavo Setrini, Lucas Arce

Para revisarlo haga clic aquí

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

Guillermo Montt, Charles Knox-Vydamov y Valentina Jorquera.

Para revisarlo haga clic aquí

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

Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

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

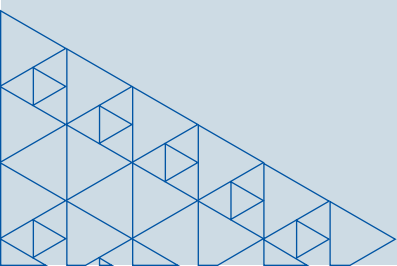
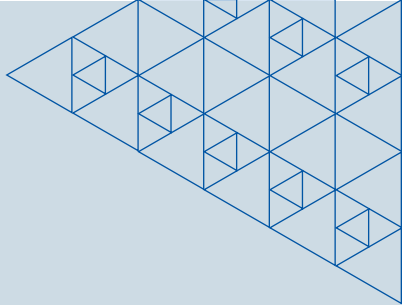
Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Mónica Recalde.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°17:	Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile. Antonia Asenjo, Alberto Coddou. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°16:	Consideraciones para una Constitución Laboral. Francisco Tapia. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°15:	Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica. Guillermo Montt, Félix Ordóñez e Ignacio Silva. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°14:	El derecho de la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución. Guillermo Montt, Alberto Coddou. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°13:	El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870 - 2013). David Velázquez. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°12:	La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: el caso de Chile. Carmen Bueno. Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°11:	Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile. Lysette Henríquez. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°10:	Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina. Roxana Maurizio. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°9:	¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino. Fabio Bertranou, Pablo Casalí y Oscar Cetrángolo. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°8:	Upgrading económico y social en las Cadenas Mundiales de Suministro de Servicios Globales: El caso de Uruguay. Vivian Couto. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°7:	Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización. Carlo Ferraro y Sofía Rojo. Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°6:	Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay. Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°5:	Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización. Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°4:	El mercado laboral en Chile: Una mirada de mediano plazo. Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°3:	Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización. Horacio Santander. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°2:	Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados. Carmen Bueno y Pablo Páramo. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°1:	El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo. Fabio Bertranou. Para revisarlo haga clic aquí





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

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

Santiago de Chile

