



36

UNDP LAC
WORKING PAPER SERIES

**POLÍTICAS DE
PROTECCIÓN SOCIAL Y
LABORAL: EVIDENCIAS
Y DESAFÍOS PARA
PARAGUAY**

MARZO 2023

Verónica Serafini Geoghegan

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)

Claudina Zavattiero

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)

POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LABORAL: EVIDENCIAS Y DESAFÍOS PARA PARAGUAY¹

Verónica Serafini Geoghegan² y Claudina Zavattiero³

Resumen

El acceso a la seguridad social contributiva en Paraguay se encuentra directamente relacionado con participación en el mercado laboral. El diseño original y vigente en la actualidad otorga el derecho a trabajadores en relación de dependencia. En los últimos años se han aprobado nuevas leyes que posibilitan la entrada a otros colectivos laborales como trabajadores por cuenta propia, propietarios de microempresas⁴, artistas o mujeres fuera de la fuerza de trabajo. De esta manera, el crecimiento económico tiene un impacto importante, ya que en la medida en que se generan nuevos puestos de trabajo, abre la oportunidad de ampliar el acceso a la seguridad social.

Debido a que el crecimiento no ha tenido un efecto multiplicador importante en el empleo en relación de dependencia, el aumento de la cobertura no ha sido importante, permaneciendo altos niveles de informalidad.

Una segunda limitante es la base imponible de los aportes, que en su mayoría tienen como piso el salario mínimo, nivel que pocos trabajadores logran. Finalmente, un tercer obstáculo es la alta volatilidad de crecimiento que aumenta la incertidumbre afectando las oportunidades de creación de empleos formales.

Más allá de los cambios necesarios de la estructura productiva, son múltiples los desafíos que hay que enfrentar para ampliar la cobertura de la seguridad social contributiva, garantizar la protección de trabajadores en particular y de la población en general ante los principales riesgos y contribuir así a la reducción de las desigualdades: por un lado, es preciso consensuar un marco legal único que reduzca las desigualdades que afectan las condiciones de acceso al sistema y a sus prestaciones, y que permita la continuidad de la seguridad social a lo largo de la trayectoria laboral; por otro lado es preciso implementar mecanismos de financiamiento público que garanticen la cobertura universal independientemente de la adscripción al trabajo remunerado, del tipo de ocupación o del nivel de ingresos, especialmente con relación al salario mínimo.

Palabras clave: Protección social, Seguridad social, fragmentación, inequidad, Paraguay

Clasificación JEL: H55, D63

¹ Este documento se elaboró en el marco del memorándum de entendimiento firmado entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) para promover el desarrollo de iniciativas conjuntas en las áreas de: i) innovación; ii) políticas públicas basadas en evidencias; iii) territorios, y iv) pobreza y desigualdad (contrato CS 2895-2022). La investigadora principal ha sido la economista Verónica Serafini Geoghegan. El trabajo toma como referencia el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y El Caribe, publicado por el PNUD en 2021. Particularmente este documento se basa en el capítulo 5 del mencionado informe, titulado “¿Qué tan eficaces son las políticas de protección social en ALC?”, y ofrece un análisis específico sobre el caso del Paraguay. Las autoras agradecen al abogado Robert Marcial González por su lectura atenta y sus comentarios al documento. Agradecen también la asistencia de los economistas María José de León y Rubén Alderete, y expresan un agradecimiento especial a Santiago Levy por el acompañamiento académico brindado durante la elaboración de este trabajo.

² Directora de Investigación del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP).

³ Investigadora asociada del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP).

⁴ En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.

SOCIAL PROTECTION AND LABOUR POLICIES: EVIDENCE AND CHALLENGES FOR PARAGUAY¹

Verónica Serafini Geoghegan² and Claudina Zavattiero³

Abstract

Access to contributory social security in Paraguay is directly related to participation in the labour market. The original and current design grants the right to workers in a relationship of dependency. In recent years, new laws have been passed that make it possible for other labour groups such as self-employed workers, owners of micro-enterprises, artists, or women outside the workforce to enter. In this way, economic growth has an important impact, since to the extent that new jobs are generated, it opens the opportunity to expand access to social security. Because growth has not had a significant multiplier effect on dependent employment, the increase in coverage has not been significant, with high levels of informality remaining.

A second limitation is the tax base of contributions, which mostly has the minimum wage as a floor, a level that few workers achieve. Finally, a third obstacle is the high volatility of growth that increases uncertainty affecting opportunities for formal job creation. Beyond the necessary changes in the productive structure, there are many challenges that must be faced to expand contributory social security coverage, guarantee the protection of workers in particular and the population in general from the main risks and thus contribute to the reduction of inequalities: on the one hand, it is necessary to agree on a single legal framework that reduces the inequalities that affect the conditions of access to the system and its benefits, and that allows the continuity of Social Security throughout the working career; On the other hand, it is necessary to implement public financing mechanisms that guarantee universal coverage regardless of the assignment to paid work, the type of occupation or the level of income, especially in relation to the minimum wage.

Key words: Social protection, Social security, fragmentation, inequality, Paraguay.

JEL codes: H55, D63.

¹ This document was prepared within the framework of the memorandum of understanding signed between the Program of the United Nations Development Program (UNDP) and the Center for Analysis and Diffusion of the Paraguayan Economy (CADEP) to promote the development of joint initiatives in the areas of: i) innovation; ii) public policies based on evidence; iii) territories, and iv) poverty and inequality (contract CS 2895-2022). The principal researcher has been the economist Verónica Serafini Geoghegan. The work takes as a reference the Regional Development Report Human 2021. Trapped: High Inequality and Low Growth in Latin America and the Caribbean, published by the UNDP in 2021. This document is based on chapter 5 of the aforementioned report, entitled “How Effective are Social Protection Policies in LAC?”, and offers a specific analysis of the case of Paraguay. The authors thank attorney Robert Marcial González for his careful reading and comments. They also appreciate the assistance of the economists María José de León and Rubén Alderete, and express special thanks to Santiago Levy for the academic support provided during the preparation of this work.

² Research Director of the Center for Analysis and Diffusion of the Paraguayan Economy (CADEP).

³ Associate researcher at the Center for Analysis and Diffusion of the Paraguayan Economy (CADEP).

Recommended citation: Serafini, V. and Zavattiero, C. (2023). Social Protection and Labour Policies: Evidence and Challenges for Paraguay.. UNDP LAC Working Paper No. 36.

1. Introducción

La protección social busca asegurar el ejercicio de los derechos ante riesgos o contingencias que son prevenibles y mitigables mediante políticas públicas adecuadamente diseñadas e implementadas, para garantizar que todas las personas puedan tener una vida digna y vivir en una sociedad más justa, equitativa, inclusiva y democrática. Por tanto, la protección social contribuye a disminuir las desigualdades y promueve la justicia social, la estabilidad política y el crecimiento económico del país.

El Paraguay, consciente de su relevancia, viene trabajando en distintas áreas complementarias: i) la formulación de normativas; ii) el diseño de políticas, planes y programas; iii) la implementación de reformas sectoriales; iv) el fortalecimiento de ciertas instituciones; v) la reformulación de la estructura presupuestaria y tributaria, y vi) el aumento de las coberturas, tanto contributivas como no contributivas.

Cabe señalar que inicialmente la protección social fue concebida para enfrentar consecuencias negativas sobre la fuerza de trabajo a través de prestaciones establecidas en mecanismos contributivos. La primera normativa del año 1909 cubrió en un principio las contingencias de invalidez, vejez y muerte de funcionarios del Estado. Con la creación del Instituto de Previsión Social (IPS) en 1943 se amplió la cobertura a trabajadores en relación de dependencia del sector privado formal; se extendió el beneficio de asistencia médica para cubrir al titular y sus familiares dependientes, y se otorgó un subsidio monetario a los asegurados que no podían trabajar por enfermedad, invalidez o maternidad. Posteriormente se aprobaron normas para ampliar la cobertura de ocupaciones específicas: docentes privados, trabajadores remunerados del hogar¹, trabajadores del arte, empleadores en micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), y trabajadores a tiempo parcial, entre otros.

A pesar de la normativa, la cobertura efectiva de la seguridad social contributiva sigue siendo baja por fallas en el diseño y en la aplicación, y por las características del mercado laboral (Gabinete Social, 2017; OIT, 2019; Navarro y Ortiz, 2014). Por esta razón en la segunda mitad del siglo XX también empezaron a crearse programas no contributivos de transferencias de ingresos, pero recién a partir de 2010 la cobertura de dichos programas empezó a tener mayor relevancia.

En el contexto expuesto, el objetivo de esta investigación es analizar el marco de la protección social en el Paraguay con vistas a plantear hipótesis y dar respuesta a cinco interrogantes clave: i) ¿cómo se vincula la estructura del mercado laboral con el sistema de protección social en el Paraguay?; ii) ¿qué tan eficaz es el sistema para proteger a los trabajadores y sus familias contra los diversos riesgos que enfrentan?; iii) ¿tiene el sistema de protección social la potencialidad para reducir la desigualdad de ingresos?; iv) ¿el sistema de protección social perpetúa de alguna manera la alta informalidad del país?, y v) ¿cuál es el efecto de la protección social en la productividad?

En cuanto a la estructura de esta investigación, a esta introducción se suman seis secciones.

¹ Esta terminología se utiliza como sinónimo de trabajo doméstico, como se lo conoce habitualmente en Paraguay.

Luego de esta introducción, que presenta una breve revisión de los antecedentes de la protección social en el Paraguay, en la segunda sección se examina el contexto socioeconómico general del país y se presenta el diseño del abordaje sistémico recientemente planteado para la protección social. En la tercera sección se exhibe el marco jurídico de la seguridad social, se examinan en particular las dimensiones de los ingresos contributivos y la salud, y se presentan unas breves referencias a la capacidad de fiscalización y control de las instituciones de la seguridad social. En la cuarta sección se examinan las principales características del mercado laboral a través del análisis de los ingresos laborales, la afiliación a alguna caja jubilatoria y algunos indicadores que dan cuenta de la precariedad laboral, con miras a relacionar la trayectoria laboral con los efectos en la seguridad social.

En la quinta sección se presentan los principales programas no contributivos tanto de la seguridad social como de la asistencia social focalizada y universal, a fin de evaluar su complementariedad. En la sexta sección se examina el financiamiento de la protección social con énfasis en las inequidades que genera el sistema. Finalmente se presentan las principales conclusiones del estudio y las recomendaciones derivadas del análisis precedente.

2. Contexto del caso paraguayo

2.1. Contexto socioeconómico

El Paraguay ha transitado dos décadas de crecimiento económico con escaso impacto en los ingresos laborales y en los niveles de pobreza, la cual, a pesar de su disminución en el último decenio (2011-2021), aún se mantiene elevada.

Durante los últimos 20 años, el Paraguay logró beneficiarse del auge de los productos básicos y duplicar su PIB en valores constantes gracias a un crecimiento promedio del 3,5% entre 2002 y 2021 (BCP, 2022). Este buen desempeño macroeconómico ubicó al Paraguay, desde 2014, entre los países de ingreso mediano-alto según la clasificación del Banco Mundial, ya que, según estimaciones de esta institución, el ingreso nacional bruto por persona pasó de 1.565 dólares en 2001 a 5.400 dólares en 2021 (Banco Mundial, s. d.; The World Bank, s. d.).

Sin embargo, el crecimiento promedio esconde importantes fluctuaciones en el período analizado, con caídas que alcanzaron el -0,8% en 2001 e incrementos que ascendieron al 11,1% en 2010 (BCP, 2022). La volatilidad económica se origina en la alta dependencia respecto de factores exógenos —las fluctuaciones internacionales tanto de los precios como de los volúmenes— y de las inclemencias climáticas, principalmente las sequías y olas de calor que impactan en la producción agrícola, de la cual el país es altamente dependiente.

El crecimiento económico positivo que experimentó el Paraguay no ha sido acompañado por cambios significativos de la estructura económica. La evolución de los principales productos de exportación en los dos últimos decenios muestra una dinámica de crecimiento estática, con una baja diversificación y una predominancia de productos de la agricultura. Los principales productos de exportación son los granos de soja, la carne, la harina de soja, los cereales, el aceite de soja y la energía. Una parte importante del leve incremento del peso de la industria

en el PIB se debe a la industrialización de la soja, por lo cual también el sector secundario es altamente dependiente de factores exógenos. En los últimos años adquirió relevancia la exportación de hilos y cables.

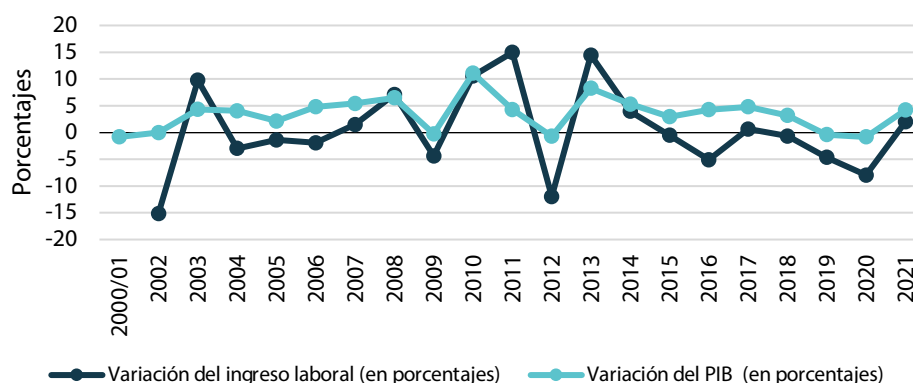
Borda y Caballero señalan que, para generar desarrollo, el crecimiento económico deber ir acompañado de una transformación de la estructura productiva y las instituciones, así como de la reducción de la pobreza y las desigualdades de ingreso. En este sentido, los autores indican que como resultado del “agotamiento del superciclo de las materias primas se frenó la disminución de la pobreza y se estancaron los demás indicadores sociales del empleo y de la desigualdad. Aunque un poco más diversificado en la última parte del periodo de estudio, la concentración del crecimiento económico todavía tiene consecuencias adversas en la generación de empleo” (Borda y Caballero, 2020, pág. 179).

En apoyo a la teoría de que la mayor diversificación favorece el crecimiento económico, Pineda (2020) muestra que, si bien se han incorporado nuevos productos de exportación en los últimos 15 años, la diversificación ha sido limitada para contribuir a un crecimiento sustancial de los ingresos, sin el acompañamiento de un proceso tradicional de transformación estructural. El índice de complejidad económica² sitúa al Paraguay en el puesto 85 de un total de 133 economías en el año 2019. Un mayor índice señala una mayor diversificación de los productos de exportación y una mayor complejidad, y esta complejidad se asocia al grado de sofisticación de los productos fabricados. Si bien el Paraguay ha mostrado un constante avance en la clasificación mencionada, se puede afirmar que los productos exportados han presentado una complejidad baja y moderada.

El crecimiento económico tuvo efectos positivos principalmente en el inicio del período 2000-2010, cuando las tasas de crecimiento promedio del PIB fueron de alrededor del 5%. Los resultados relativos a otros indicadores económicos fueron menos auspiciosos, especialmente en lo referente al mercado laboral. Los ingresos laborales aumentaron cada dos años entre 2007 y 2014 con caídas en 2009 y 2012 (años en que se produjeron eventos climáticos), y posteriormente, desde 2015, se registró en mayor medida una tendencia a la baja, llegando incluso en 2020 a una contracción del 8% respecto del año anterior (gráfico 1), lo que señala la fragilidad del sistema ante determinados eventos. Este indicador tiene su correlato en los niveles de subempleo e informalidad laboral, como se verá a lo largo de este estudio.

² El índice de complejidad económica está basado en The Atlas of Economic Complexity, una herramienta desarrollada por Ricardo Hausmann, de la Universidad de Harvard, y César A. Hidalgo, del Instituto de Tecnología de Massachusetts.

Gráfico 1. Variación del PIB real y del ingreso laboral real en Paraguay (en porcentajes), 2000-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021, cuarto trimestre, serie comparable.
 Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. Los datos sobre ingresos corresponden al ingreso habitual mensual de la ocupación principal de la población ocupada, a precios constantes de 2021. Los datos de ingreso laboral corresponden a la población de 10 años y más.

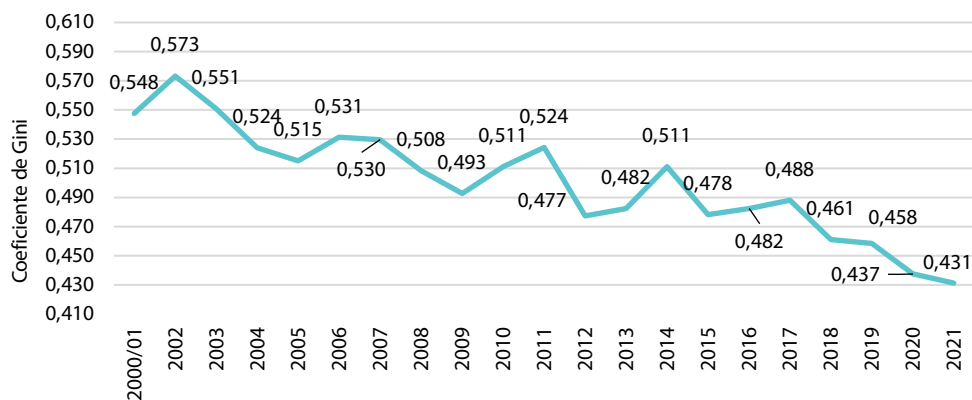
Por su parte, la pobreza monetaria se redujo en gran medida, pues bajó casi a la mitad: pasó del 45,1% de la población en 2001 al 23,5% en 2019, momento en que volvió a incrementarse al 26,9% (en 2020 y 2021) a raíz de los impactos de la pandemia de la COVID-19. Cabe señalar que la pobreza llegó a un valor máximo del 57,7% en 2002, año en que empezó a mostrar una tendencia decreciente solo interrumpida en 2006, 2016 y 2020 (con alzas del 8,9%, el 8,6% y el 14,2% respectivamente). En general la reducción de los niveles de pobreza se ralentizó desde 2014 en adelante.

Desde 2014 la reducción de la pobreza depende cada vez menos del crecimiento económico (PIB promedio en torno al 3% entre 2014 y 2021) (BCP, 2022) y depende cada vez más de la política social, es decir, de las transferencias de ingresos derivadas de los programas de protección social no contributiva como el programa Tekoporã y la pensión alimentaria para personas adultas mayores, cuyas coberturas aumentaron de manera importante, como se verá en la sección 5 de este trabajo.

La estabilidad del nivel de precios contribuyó con estos resultados, si se tiene en cuenta que la inflación, medida por la variación del índice de precios al consumidor, es un componente importante de la pobreza monetaria. A excepción de los años 2002 y 2006 en que el Paraguay experimentó un importante aumento del nivel de precios de los alimentos que elevó la línea de pobreza, la inflación desde 2007 se mantiene en promedio cercana a la banda media de la meta referencial de inflación del 5%, con un rango de tolerancia de +/-2,5% (BCP, 2013), lo que ha dado lugar a 15 años de relativa estabilidad de los precios en la economía paraguaya (BCP, 2022).

La distribución de los ingresos per cápita mensuales presentó un índice de Gini de 0,431 en 2021 (gráfico 2). Si bien disminuyó, con algunas fluctuaciones, desde el valor máximo alcanzado en 2002 (0,573), una desigualdad de ingresos alta significa que muchas personas con bajos recursos no invierten lo indispensable en las dimensiones esenciales del capital humano como la educación, la salud y los ahorros jubilatorios, entre otras (Navarro y Ortiz, 2014).

Gráfico 2. Evolución del coeficiente de Gini en Paraguay, 2000-2021



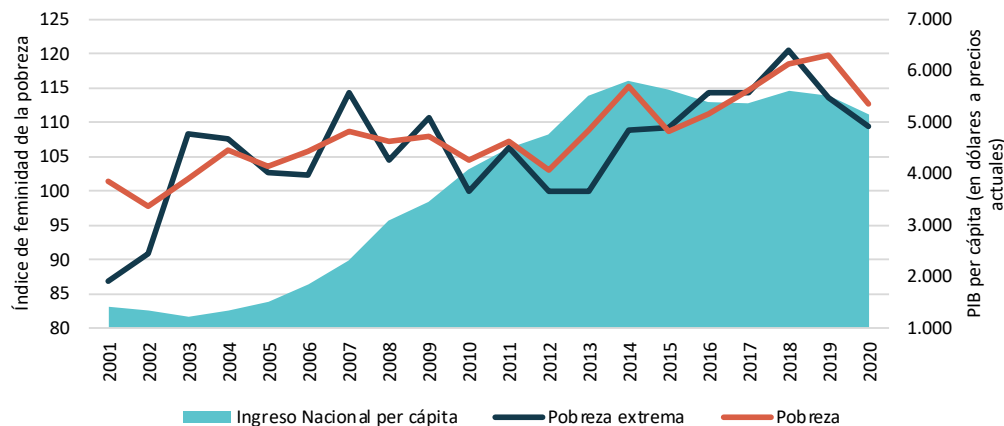
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Otra forma de evaluar la desigualdad consiste en considerar que el promedio mensual de los ingresos laborales de un hogar situado en el 20% más pobre alcanza 1.420.000 guaraníes y el 20% siguiente tiene un promedio mensual de ingresos laborales de 2.263.000 guaraníes (INE, 2022). Es decir que casi el 40% de los hogares no logran, a través del trabajo de sus integrantes, garantizar ingresos básicos —en términos del salario mínimo, que ascendió a 2.289.324 guaraníes en el segundo semestre de 2021— que les permitan cotizar a alguna caja de jubilación. En el área rural los bajos ingresos laborales guardan relación con la escasa remuneración percibida por trabajar en las actividades productivas. Los ingresos familiares se complementan con otros ingresos no laborales provenientes de remesas del exterior, ayudas familiares o transferencias del Estado.

La baja cobertura de la seguridad social contributiva afecta a gran parte de la fuerza de trabajo y a otros grupos no activos laboralmente, como se verá más adelante, lo que aumenta su vulnerabilidad al carecer de las condiciones necesarias y los ingresos suficientes, lo que a su vez amplía el espectro de las desigualdades que adquieren niveles extremos entre los hogares pertenecientes al quintil más pobre y los pertenecientes al quintil más rico, que registra, en promedio, un nivel de ingresos seis veces mayor (INE, 2022).

En la población que se encuentra en situación de pobreza existen grupos sobrerrepresentados, como el de las mujeres cuyo nivel de pobreza ascendió al 28,1% en 2021, e incluso se observa una tendencia a la feminidad de la pobreza desde el año 2003. En 2002, por cada 100 hombres que vivían en situación de pobreza o de pobreza extrema había 97,8 y 90,8 mujeres en dicha situación, respectivamente. En 2019, antes de la pandemia, por cada 100 hombres había 119,7 mujeres en situación de pobreza y 113,6 mujeres en situación de pobreza extrema (gráfico 3).

Gráfico 3. Índice de feminidad de la pobreza e ingreso nacional per cápita en Paraguay (en dólares), 2001- 2020



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=PY) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL CEPALSTAT Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?lang=es&indicador_id=3330&area_id=

Otros grupos mayormente afectados residen en el área rural (34,6%) y en comunidades indígenas (el 66,2% de esta población vive en situación de pobreza y el 34,4% vive en situación de pobreza extrema) (INE, 2018), cuya calidad y condiciones de vida se ven seriamente comprometidas debido a múltiples formas de exclusión y tienen una alta probabilidad de caer en la pobreza extrema ante la imposibilidad de costear una canasta básica de alimentos (Serafini y Zavattiero, 2018).

En definitiva, entre 2000 y 2019 el Paraguay tuvo un excelente desempeño económico medido por el PIB, lo que permitió reducir la pobreza, pero fue escaso el impacto en la desigualdad del ingreso, en el mercado laboral y en la cobertura de los programas contributivos, tal como se verá en los siguientes apartados.

2.2. El abordaje sistémico de la protección social

El camino recorrido hasta llegar a la visión sistémica de la protección social comprende una acumulación de vulnerabilidades, diversas brechas de cobertura y sucesivos intentos de diseño de un sistema de protección social, a lo que se suman, desde 2010, tres cambios de gobierno. A fines de 2018 se lanzó oficialmente el sistema de protección social ¡Vamos!, un hito que marcó la decisión política de avanzar en la configuración e implementación de un sistema de protección social dirigido a toda la población.

El sistema se basa en tres pilares fundamentales: i) la inclusión social, que está vinculada con la asistencia social no contributiva; ii) la inserción laboral y productiva, relacionada con la regulación laboral y las políticas de inclusión y, en general, con la participación en actividades productivas, que permite dotar a individuos y hogares de mayores capacidades para obtener ingresos suficientes de manera autónoma, y iii) la seguridad social basada en el esquema contributivo, con vistas a que más trabajadores perciban ingresos en la vejez a través de los seguros sociales.

Además, el sistema contempla cuatro enfoques: el enfoque de género, el enfoque territorial, el enfoque intercultural y la inclusión de las personas con discapacidad, y se centra particularmente en 14 poblaciones: personas en situación de pobreza, personas con discapacidad, pueblos indígenas, territorios indígenas, personas migrantes, personas privadas de la libertad, personas en conflicto con la ley, personas víctimas de situaciones de violencia, mujeres, mujeres víctimas de violencia de género, mujeres privadas de la libertad, mujeres con medidas de intervención, mujeres jefas de hogar y adolescente en situación de riesgo.

De la definición actual que el país hace del sistema de protección social, se desprenden el principio de universalidad, el enfoque de derechos y la participación de una amplia gama de sectores que conforman la arquitectura institucional y la configuración de la oferta programática. El sistema se propone movilizar un esquema amplio y detallado de acciones públicas bajo la forma de políticas y programas sectoriales mediante la articulación y coordinación con más de 30 instituciones gubernamentales para el cumplimiento de acciones estratégicas a nivel nacional y territorial, que conduzcan a una acción efectiva del Estado.

Todo ello quedó plasmado en el instrumento legal más importante que tiene el sistema, el Decreto Presidencial núm. 4775 del 22 de enero de 2021 “por el cual se establece el ‘Sistema de Protección Social del Paraguay Vamos’, se aprueban el ‘Marco estratégico de objetivos y acciones’ y la ‘Priorización de acciones estratégicas para la planificación plurianual 2019-2023’, se lo declara de interés nacional y se dispone su implementación” (Gabinete Social, 2021, pág. 4). El citado decreto establece que el SPS es una “política social prioritaria de carácter permanente que promueve reformas estructurales en la gestión de [las] políticas públicas” en el Paraguay (art. 1). Con anterioridad la Ley núm. 6650 de 2020 aprobó el Convenio de Financiación para la ejecución del Programa de Apoyo al Sistema de Protección Social ¡Vamos!

Dado que aún es pronto para evaluar sus resultados, se destacan los logros relacionados con la fase de diseño del sistema y la definición amplia de la protección social alcanzada, que permite pasar a una protección social que podría articular e integrar instrumentos contributivos y no contributivos. Sin embargo, también se debe señalar que se enfrenta el desafío de universalizar coberturas en medio de cambios acelerados resultantes de la transición demográfica, la crisis epidemiológica, el proceso de urbanización y el cambio climático.

3. El marco jurídico y sus efectos en la seguridad social contributiva

3.1. Marco jurídico general

La Constitución del Paraguay establece el derecho a la seguridad social, pero lo restringe a los trabajadores dependientes. Según el artículo 95 de la Constitución sobre la seguridad social, el “sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o

mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio” (Convención Nacional Constituyente, 1992, art. 95).

En el marco de la nueva institucionalidad del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), desde 2013 el Viceministerio de Empleo y Seguridad Social tiene rectoría en materia de seguridad social y, por lo tanto, tiene a su cargo la definición de las políticas públicas sobre esta materia, lo que comprende el diseño, la programación, la ejecución, la supervisión y el monitoreo de los planes y programas de las cajas públicas y privadas, y los temas mixtos.

Respecto del Convenio núm. 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la norma mínima de seguridad social, el país se encuentra desde 2012 en proceso de análisis de su ratificación a fin de que el instrumento internacional sea incorporado a la normativa nacional.

A continuación se presenta una breve descripción que será ampliada en los apartados siguientes sobre los dos principales pilares de las prestaciones: las jubilaciones y la salud.

Cabe señalar que, en el marco del régimen general, solo el trabajo en relación de dependencia privado y el trabajo remunerado del hogar (subconjunto del trabajo dependiente privado con una normativa distinta) contribuyen y cuentan con las dos prestaciones, y en ambos casos el IPS³ es la administradora de los fondos y la entidad prestadora de los servicios. Los demás grupos ocupacionales —trabajo en el sector público (cajas públicas), trabajo por cuenta propia (IPS) y trabajo familiar no remunerado (IPS)— solo contribuyen con el aporte para la jubilación. El Magisterio nacional (docentes públicos) aportan para jubilaciones en la Caja Fiscal y para salud en el IPS.

En el caso particular de los trabajadores del sector público, existen mecanismos específicos para la prestación del componente de salud. Algunas entidades cuentan con seguros de salud privados financiados con recursos públicos y otras entidades realizan transferencias en efectivo a los trabajadores para que estos paguen sus servicios de salud.

El resto de los trabajadores —trabajo familiar no remunerado y trabajo por cuenta propia— y la población que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo —mayormente mujeres, estudiantes y personas mayores— deben recurrir a los servicios del Ministerio de Salud de cobertura universal o al sector privado, lo que implica gasto de bolsillo.

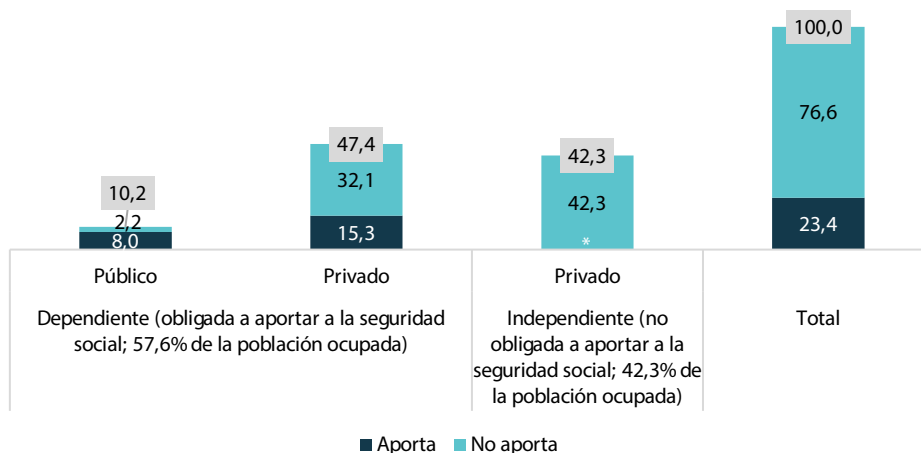
Los regímenes con contribución obligatoria son: i) el trabajo en el sector público (solo aporta para jubilación); ii) el trabajo en relación de dependencia en el sector privado (aporta para jubilación y salud), y iii) el trabajo remunerado del hogar (aporta para jubilación y salud).

³ El IPS cubre prestaciones en caso de riesgos relacionados con enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedad profesional, o fallecimiento.

Los regímenes con contribución voluntaria permiten que el resto de los trabajadores aporten solo para la jubilación, incluidas las trabajadoras no remuneradas del hogar (denominadas, en la ley, “amas de casa”).

En el gráfico 4 se muestra que, en 2021, gran parte de los trabajadores del sector público aportaban (8 de cada 10 personas). Los trabajadores excluidos son temporales o tienen contratos en modalidad independiente, aunque en este caso habría que considerar igualmente su incorporación. En lo que respecta al trabajo en el sector privado (trabajo en relación de dependencia en carácter de empleado u obrero o en carácter de trabajador remunerado del hogar), poco menos de la mitad aporta (4 de cada 10 personas), mientras que los trabajadores independientes o por cuenta propia cuyo régimen es voluntario casi no tienen cobertura.

Gráfico 4. Distribución de la población ocupada según aportes a una caja de jubilación y categoría laboral en Paraguay (en porcentajes), 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, y refieren a la población ocupada de 18 a 65 años. No se presentan datos sobre aportantes independientes del sector privado debido a que el tamaño de la muestra es insuficiente (menos de 30 casos).

En el cuadro 1 se describen de manera muy resumida las principales normas vigentes en el Paraguay para cada una de las categorías ocupacionales.

Cuadro 1. Principales normas de la seguridad social contributiva en Paraguay

Población	Norma	Condiciones
Asalariado público (obligatorio)	Ley núm. 3856 de 2009 que establece la acumulación del tiempo de servicios en las cajas del Sistema de Jubilación y Pensión Paraguay y deroga el artículo 107 de la Ley núm. 1626/00 de la función pública. El Decreto núm. 4392/2010 reglamenta la ley.	Solo jubilación, a excepción del magisterio nacional que cuenta con el seguro médico del Instituto de Previsión Social durante toda la trayectoria laboral y durante el retiro.
	Ley núm. 2857 de 2005 que unifica, modifica y amplía las leyes que rigen el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo de la Nación, creado por la Ley núm. 842 de 1980. Ley núm. 2345 de 2003 de reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de jubilaciones y pensiones del sector público; Ley núm. 4735 de 2012 que reforma la Ley núm. 2345 de 2003, y Ley núm. 3542 que modifica y amplía la Ley núm. 2345 de 2003 (actualización de beneficios con índice de precios al consumidor).	Fondos públicos en su mayoría administrados por el Ministerio de Hacienda. Regímenes públicos ^a : diferentes tasas de aportes de los trabajadores (entre el 10% y el 20%), en algunos regímenes solo aporta el trabajador y no el empleador. Además, varían las edades mínimas para el retiro (entre 50 y 62 años, algunos sin edad mínima requerida), los años de aportes (entre 10 y 30 años) y las tasas de reemplazo (entre el 83% y el 100%).
Asalariado privado (obligatorio)	Ley núm. 98 de 1992 que establece el régimen unificado de jubilaciones y pensiones y modifica las disposiciones del Decreto-Ley núm. 1860 de 1950, aprobado por la Ley núm. 375 de 1956 y las leyes complementarias Ley núm. 537 del 20 de setiembre de 1958, Ley núm. 430 del 28 de diciembre de 1973 y Ley núm. 1286 del 4 de diciembre de 1987, modificada por la Ley núm. 532 de 1994, la Ley núm. 731 de 1995 y la Ley núm. 2263 de 2003.	Jubilación y salud. Ente responsable: Instituto de Previsión Social, a través de sus propios establecimientos, a cargo tanto de la administración de los fondos jubilatorios como de la prestación de los servicios de salud.
	Ley núm. 5555 de 2015 que modifica la Ley núm. 4370 de 2011, que establece el seguro social para docentes dependientes de instituciones educativas privadas.	Aporte del trabajador: 9%. Aporte del empleador: 14%.
	Ley núm. 4290 de 2011 que establece el derecho a solicitar reconocimiento de servicios anteriores en el Instituto de Previsión Social.	Aporte del empleador para capacitación y otros fines: 2,5%. Requisitos: 60 años de edad y 25 años de antigüedad (jubilación ordinaria Ley núm. 98 de 1992); 55 años de edad y 30 años de antigüedad (jubilación anticipada Ley núm. 98 de 1992) y 65 años de edad y 15 años de antigüedad (jubilación proporcional Ley núm. 4290 de 2011).
	Ley núm. 4199 de 2010 que establece el seguro social para músicos, autores, compositores y cultores del arte en general sin relación de dependencia.	El régimen a tiempo parcial establece que la base imponible será la remuneración efectivamente percibida por el trabajador. En el caso de que la remuneración percibida por cada vínculo laboral sea inferior al salario mínimo legal vigente, el empleador deberá completar el 100% del monto destinado solamente para cubrir el Fondo de Enfermedad-Maternidad. El Fondo de Jubilaciones y Pensiones quedará cubierto por lo realmente ingresado en concepto de cotizaciones al seguro social.
	Ley núm. 3193 de 2007 que establece el aporte mínimo de los estibadores marítimos, modificada por la Ley núm. 3453 de 2008 (25,5% sobre diez jornales mínimos); Ley núm. 213 de 1993 que establece el Código del Trabajo; Ley núm. 496 de 1995 que modifica, amplía y deroga artículos de la Ley núm. 213 de 1993, y Ley núm. 5764 de 2016 que modifica el artículo 255 de la Ley núm. 213 de 1993.	
Ley núm. 6339 aprobada en el mes de julio de 2019 que regula el empleo a tiempo parcial.		
Empleador o cuentapropista (voluntario)	Ley núm. 5741 de 2016 que establece un sistema especial de beneficios del sistema de seguridad social (Instituto de Previsión Social) a los microempresarios.	Solo jubilación. Ente responsable: Instituto de Previsión Social.
		13% sobre una base imponible no inferior al valor de un salario mínimo legal.

Trabajadores remunerados del hogar (obligatorio)	Ley núm. 6338 de 2019 que modifica el artículo 10 de la Ley núm. 5407 de 2015. Ley núm. 5407 de 2015 del trabajo doméstico.	Jubilación y salud. Ente responsable: Instituto de Previsión Social. Requisitos: 60 años de edad y 25 años de antigüedad (jubilación ordinaria, Ley núm. 98 de 1992); 55 años de edad y 30 años de antigüedad (jubilación anticipada, Ley núm. 98 de 1992) y 65 años de edad y 15 años de antigüedad (jubilación proporcional, Ley núm. 4290/11).
Población que no conforma la fuerza de trabajo o trabajadores familiares no remunerados (voluntario)	Ley núm. 4933 de 2013 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.	Solo jubilación. Ente responsable: Instituto de Previsión Social. 13% sobre una base imponible no inferior al valor de un salario mínimo legal.

Fuente: Elaboración propia.

^a Caja Fiscal (Administración Central, magisterio nacional, magistrados judiciales, docentes universitarios, docentes de educación inclusiva (niñez con discapacidad), personal de salud —enfermería y obstetricia, medicina, odontología, psicología— personal militar, personal policial, policía caminera, guardaparques), Caja ANDE, Caja Bancaria, Caja Ferroviaria, Caja Municipal, Caja Parlamentaria y Caja Itaipú.

3.2. Marco jurídico de las jubilaciones

El marco legal se divide en dos grupos principales en función del sector laboral: público y privado. Para el sector público las contribuciones son obligatorias, mientras que para el sector privado la contribución es obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia y los trabajadores remunerados del hogar. Para los trabajadores por cuenta propia o independientes la incorporación es voluntaria. La modalidad es de reparto y cuenta con beneficios definidos.

3.2.1. Asalariados del sector público: Caja Fiscal

En el ámbito público el pilar contributivo está conformado por una multiplicidad de regímenes y subregímenes que cuentan con diferentes normativas, condiciones y parámetros. Algunos de esos regímenes, además, poseen autarquía administrativa. Las contribuciones solo financian el fondo de jubilaciones. En el siguiente apartado se describen algunos mecanismos de provisión de servicios de salud que forman parte de los beneficios con que cuentan los funcionarios públicos, pero que son financiados con recursos del Tesoro Público.

La Caja Fiscal es el fondo más importante, ya que congrega a la mayoría de los funcionarios públicos. La Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda es la administradora de las bases de datos y paga los beneficios con recursos presupuestarios (García, 2008).

La Ley núm. 2.345 de 2003 integra la Caja Fiscal con programas contributivos civiles (Administración Central, magistrados judiciales, docentes universitarios y magisterio nacional) y no civiles (Fuerzas Armadas y Policía Nacional).

Con posterioridad se aprobaron leyes que modificaron las condiciones y parámetros de sectores específicos que ya se encontraban en la Caja Fiscal, lo que acentuó las desigualdades preexistentes derivadas de la norma anterior: personal de enfermería (Ley núm. 3206 de

2007) y de obstetricia (Ley núm. 5423 de 2015), agentes de la patrulla caminera (Ley núm. 5498 de 2015), guardaparques (Ley núm. 6422 de 2019), personal de medicina del sector público (Ley núm. 6302 de 2019), personal de las áreas de odontología y bioquímica del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (Ley núm. 6337 de 2019 y Ley núm. 6522 de 2020), funcionarios de empresas públicas (Ley núm. 6522 de 2020), trabajadores con discapacidad de la función pública (Ley núm. 6648 de 2020) y recursos humanos de psicología del MSPBS (Ley núm. 6743 de 2021).

En todos los casos el aporte del trabajador asciende al 16% de las remuneraciones obtenidas. Sin embargo, cada una de las normas establece diferentes condiciones para el retiro, por lo que el monto jubilatorio termina siendo muy diferente en cada una de las ocupaciones. Galeano y Coronel (2022) señalan que, si se mantienen constantes los requisitos, es decir, la edad jubilatoria de 60 años y 25 años de aportes, una médica recibirá el 100% de su salario, una docente con tres hijos percibirá el 87% y una trabajadora de la Administración Central recibirá el 58,5%. Ni el magisterio nacional ni las fuerzas públicas tienen edades mínimas de jubilación.

El subsistema se caracteriza por una gran diversidad de normas que determinan desigualdades en cuanto a las condiciones de entrada y de permanencia, y también en cuanto a las prestaciones.

3.2.2. Asalariados del sector privado y trabajadores remunerados del hogar: el Instituto de Previsión Social

Los empleados privados —con la única excepción del sector bancario que tiene su propio sistema de seguro jubilatorio— están obligados a aportar al IPS. Este es el único mecanismo que incluye entre sus prestaciones atenciones de salud para el titular y sus familiares dependientes, así como para funcionarios públicos de algunos de los regímenes de la Caja Fiscal o de cajas descentralizadas⁴: Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Bancaria, Ferroviaria, Itaipú, Municipal y Parlamentaria. La prestación de salud se extiende a lo largo de la vida laboral y continúa durante el retiro.

El IPS tiene como misión garantizar acceso oportuno a los beneficios del seguro social y brindar prestaciones sociales, económicas y de salud en favor de sus asegurados⁵. En el caso del trabajador titular del régimen general, el IPS le otorga una jubilación o una pensión al completar los requisitos de edad y antigüedad, fijados en la ley, o al producirse su retiro por incapacidad laboral (cuadro 1). El salario mínimo legal es la base mínima para el cálculo de los aportes y no se puede cotizar sobre montos menores. La Ley núm. 6339 de 2019

⁴ La ley señala que una institución, desde que se constituye como ente descentralizado, es sujeto obligado, como empleador, del Seguro Social del IPS (de salud y de jubilaciones). Cuando se independiza de la Administración Central y pasa a ser un ente descentralizado está obligado a inscribirse en el Seguro Social como patrón-empleador para registrar a su personal (IPS, 2013).

⁵ Se destacan, entre los objetivos estratégicos, los siguientes: i) ampliar la población obligada a cotizar al Seguro Social integral, priorizar la formalización, y promover la educación y la inclusión de nuevos colectivos y modalidades de trabajo; ii) estructurar una red integrada e integral de servicios de salud, basada en enfoques preventivos y asistenciales, y contemplar la ampliación de la población objetivo y la demografía, y iii) impulsar reformas legales orientadas a mejorar la calidad del gasto y a aumentar el rendimiento y la seguridad de las inversiones, a fin de garantizar la sostenibilidad del sistema (IPS, s. d.).

que regula el empleo a tiempo parcial permite cotizar el aporte jubilatorio de acuerdo con la cantidad de horas trabajadas; sin embargo, el aporte al fondo de salud deberá ser realizado sobre el salario mínimo total, siendo el empleador quien debe completar la diferencia.

El régimen ordinario (jubilación y salud) cubre a empleados de las entidades descentralizadas y de empresas que son propiedad parcial del Estado, pero también cuenta con regímenes especiales como el magisterio nacional (salud). Los regímenes más importantes consideran 60 años de edad y 25 años de antigüedad (jubilación ordinaria, Ley núm. 98 de 1992); 55 años de edad y 30 años de antigüedad (jubilación anticipada, Ley núm. 98 de 1992) y 65 años de edad y 15 años de antigüedad (jubilación proporcional, Ley núm. 4290 de 2011). También existen diferencias entre las proporciones aportadas por los trabajadores y los empleadores (ver cuadro A2.2).

En el cuadro 2 se indica el total de trabajadores que aportan al fondo jubilatorio del IPS⁶. Más del 90% trabaja en el sector privado y el 74,4% gana el salario mínimo legal general o un salario superior. Poco más de un cuarto de los trabajadores perciben ingresos inferiores al salario mínimo general. El salario mínimo legal del peón ganadero es menor que el salario mínimo legal general y que el salario mínimo establecido para el trabajo doméstico. Además, los trabajadores a tiempo parcial cotizan sobre el salario mínimo legal, pero con relación a las horas trabajadas.

Cuadro 2. Población ocupada que aporta al IPS según sector y rango salarial en Paraguay (en número de trabajadores y en porcentajes), 2021

Sector	Total		Igual o superior a un salario mínimo legal		Inferior a un salario mínimo legal	
	Número de trabajadores	Porcentajes	Número de trabajadores	Porcentajes	Número de trabajadores	Porcentajes
Total	531.893	100,0	395.235	74,3	136.658	25,7
Público	46.263	100,0	34.002	73,5	-	-
Privado	485.630	100,0	361.233	74,4	124.397	25,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, y refieren a la población ocupada de 18 a 65 años. No se presentan datos en los casos en que el tamaño de la muestra es insuficiente (menos de 30 casos). Se considera un salario mínimo de 2.289.324 guaraníes, antes del descuento del aporte al Instituto de Previsión Social (IPS) o a la Caja Fiscal.

En la mayoría de los regímenes del IPS los beneficios son extensibles a los cónyuges o convivientes, los hijos de hasta 18 años o mayores de edad con discapacidad en caso de fallecimiento del padre o la madre biológicos, y los padres del asegurado mayores de 60 años en situación de dependencia, según el artículo 33 de la Carta Orgánica del Seguro Social (IPS, 2013).

⁶ La pregunta incluida en la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) refiere al aporte a un fondo jubilatorio, que en el caso del IPS incluye la parte proporcional para el seguro médico.

En el caso del resto de los trabajadores del sector privado —trabajadores por cuenta propia o independientes y trabajadores familiares no remunerados— y de las trabajadoras no remuneradas del hogar, pueden cotizar al IPS para obtener su jubilación. La ley no los habilita a aportar al seguro médico, lo que podría constituir un desincentivo.

De este modo, el marco jurídico de la seguridad social contributiva se caracteriza por la ausencia de un marco rector general que proporcione homogeneidad en las condiciones de acceso, costos, riesgos cubiertos, modalidad (obligatorio o voluntario) y prestaciones.

Dada la obligación de cotizar sobre una base imponible mínima equivalente al salario mínimo, la cobertura es nula en el caso de las mujeres que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo y en el caso de los trabajadores familiares no remunerados (jóvenes y mujeres, especialmente rurales) a pesar de la posibilidad legal de incorporación al régimen, por lo que habría que considerar algún mecanismo de financiamiento público que incentive a las familias a la inclusión.

3.3. Marco jurídico en salud

El sistema de salud paraguayo está compuesto por un subsistema público con dos instituciones principales: el ya mencionado Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), que ofrece servicios de carácter universal y se financia con recursos públicos⁷, y el Instituto de Previsión Social (IPS), que ofrece servicios a cotizantes y sus familiares dependientes y se financia con aporte de trabajadores y empleadores⁸.

Adicionalmente, con mínima cobertura poblacional y una proporción muy baja de financiamiento, se encuentran el Hospital de Policía y la Sanidad Militar (dos instituciones con particularidades de afiliación: policías en actividad, retirados y familiares), el Hospital de Clínicas y el Instituto Oncológico de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción.

El sector privado cuenta, a su vez, con entidades sin fines de lucro, como las organizaciones no gubernamentales, y otras lucrativas, como las instituciones de medicina prepaga de seguros y los proveedores privados que cuentan con sanatorios, hospitales y clínicas de diferente complejidad.

El otorgamiento de cobertura de salud a los trabajadores tiene como primer antecedente la Ley núm. 93 de 1914, previa a la creación de la institucionalidad pública en materia de salud, cuyo artículo 193 establecía que el patrón “está obligado a atender la curación del obrero que se hubiera maltratado o enfermado por causa del servicio del mismo o por accidente ocurrido en ella”, junto con la ley de accidentes de trabajo de 1927 (OIT, 2019). La Carta Orgánica del IPS (2013) contiene las reglamentaciones vigentes que establecen que el

⁷ El Paraguay cuenta con recursos provenientes de regalías y compensaciones de los entes binacionales Itaipú y Yacyretá que, salvo algunas cuotas establecidas en la norma, pueden ser asignadas al sistema de salud en cada ley anual del presupuesto.

⁸ El Estado debe aportar el 1,5% calculado sobre el monto de los salarios sobre los cuales imponen los empleadores. Sin embargo, tiene una deuda histórica que en parte fue saldada con transferencias durante la pandemia de la COVID-19.

Seguro Social cubrirá los riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

El IPS cuenta con convenios con el MSPBS, especialmente para brindar atención a asegurados en algunas localidades del interior del país donde el IPS carece de infraestructura⁹. En contrapartida, el IPS cubre casos de alta complejidad que no suelen ser abordados por el MSPBS.

El régimen general del IPS brinda cobertura de riesgos en salud a los trabajadores privados en relación de dependencia y cuenta con un régimen especial contributivo que incorpora a algunos colectivos del sector público, como los docentes del magisterio público, los docentes jubilados del magisterio público (a fin de garantizar la continuidad de los servicios de salud), los pensionados y jubilados del IPS, y los funcionarios del Ministerio Público.

El resto de los funcionarios públicos tienen cobertura de salud por dos vías, dependiendo de los recursos del Presupuesto General de la Nación: i) seguros privados contratados por cada institución pública, o ii) una transferencia en efectivo para que los funcionarios adquieran un seguro en el mercado.

En 2019 la Ley del Presupuesto General de la Nación (Ley núm. 6258 de 2019) estableció un límite de 12 millones de guaraníes por año por funcionario para la adquisición de seguros de salud privados. Aun con este límite, esta cifra constituye más del doble de lo que pagaría el sector privado al IPS por un trabajador con el salario promedio del sector público, y es 17 veces superior al promedio del gasto público en salud.

La Encuesta Longitudinal de Protección Social ha mostrado que un incentivo importante de afiliación para el sector de los trabajadores es el seguro médico. Del total de la población de 15 años y más que se encuentra afiliada al IPS o a alguna caja de jubilación, el 48,9% afirma que se ha afiliado porque recibe atención médica y medicamentos tanto para el titular como para sus familiares dependientes. Otro 25,1% declara que se ha afiliado para recibir una pensión por jubilación; el 10,1% señala que lo ha hecho por otras razones, como, por ejemplo, porque así lo ha requerido su empleador o para recibir una pensión para su cónyuge o hijos en caso de fallecimiento, y el 8% sostiene que se ha afiliado para percibir su salario durante períodos de enfermedad (STP, 2016).

Todos los regímenes obligatorios —trabajo en relación de dependencia y trabajo doméstico— cuentan con el seguro de salud del IPS a lo largo de toda la vida del trabajador, siempre y cuando el trabajador esté al día con sus aportes. Los servicios de salud son provistos por esta misma institución a través de establecimientos propios. En algunos casos el servicio es tercerizado (servicio de imágenes, como tomografías) o se brinda a través de convenios, cuando el IPS no cuenta con la infraestructura necesaria (por ejemplo, se han establecido convenios con el MSPBS y con la comunidad menonita en la región Occidental). No existen regímenes voluntarios que permitan el acceso al seguro de salud del IPS.

⁹ Decreto núm. 7833 de 2011 que autoriza la implementación del Sistema Integrado de Salud IPS-MSPBS.

3.4. Fiscalización

El marco legal no garantiza una institucionalidad adecuada para fiscalizar, supervisar y controlar, y las oficinas son relativamente pequeñas. Por esta razón, sus acciones son limitadas, además de desarticuladas.

La fiscalización requiere del concurso del MTESS, el IPS, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC). El MTESS tiene competencia para imponer sanciones económicas por violaciones de la legislación laboral (arts. 391, 398 y 407 a 411 del Código del Trabajo; art. 1 de la Ley núm. 1235 de 1967). Cuenta con una Dirección General de Inspección y Fiscalización, dependiente del Viceministerio del Trabajo, conformada por el Departamento de Fiscalización Laboral y el Departamento de Fiscalización en Seguridad Ocupacional, y también cuenta con oficinas regionales de inspección y fiscalización. Según datos consultados en los informes de gestión del MTESS, entre 2015 y 2020 en promedio se realizaron unas 300 fiscalizaciones anuales a diversas empresas por incumplimiento de normas laborales y de seguridad ocupacional, lo que da la pauta de las limitadas capacidades del MTESS para ejercer dicho rol. Así, la Dirección General de Inspección y Fiscalización actúa en partir de las demandas que se le plantean y no tiene la capacidad para realizar cruzamientos de datos que le permitan detectar y reducir la informalidad.

En el ámbito de la salud, las instituciones que deben intervenir son el MTESS, el IPS, el MSPBS y la Superintendencia de Salud. Un desafío pendiente es la aprobación de un marco regulador de los seguros de salud privados.

Las facultades de fiscalización del IPS consisten principalmente en verificar que los trabajadores que cuente con el derecho obligatorio según la ley se encuentren cotizando al seguro social y que no exista evasión por parte del empleador. El IPS cuenta con un Departamento de Control del Aportante dentro de la Dirección de Aporte Obrero Patronal, con autorización para el cobro de multas por incumplimiento.

La cantidad de inspectores del mencionado departamento es insuficiente para realizar la labor que dicha entidad debe ejecutar. El IPS dispone de 10 inspectores y de 5 funcionarios en la Unidad de Promoción y Difusión del Seguro Social¹⁰ para fiscalizar un total de aproximadamente 870.000 empresas en el país, de las cuales se estima que el 70% es informal (esto es, hay unas 608.000 microempresas, empresas pequeñas y empresas medianas sin RUC) (Insfrán, 2021), por lo cual también es muy probable que sus empleados sean informales (cuadro 3).

¹⁰ Instituto de Previsión Social (IPS), “Inspectores de la Dirección de Aporte Obrero Patronal”, s. d., portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1631547333.pdf.

Cuadro 3. Empresas según tipo de empresa (por tamaño) y tenencia de RUC en Paraguay (en número de empresas y en porcentajes), 2018

Tipo de empresa	Número de empresas	Porcentajes	Con Registro Único del Contribuyente (RUC)		Sin Registro Único del Contribuyente (RUC)	
			Número de empresas	Porcentajes	Número de empresas	Porcentajes
Microempresas (de 1 a 10 empleados)	810.487	93,1	202.995	23,3	607.492	69,8
Pequeñas empresas (de 11 a 30 empleados)	18.640	2,1	18.640	2,1	0	0,0
Empresas medianas (de 31 a 50 empleados)	4.293	0,5	4.293	0,5	0	0,0
Total MIPYMES	833.420	95,7	225.928	26,0	607.492	69,8
Grandes empresas (51 empleados y más)	3.184	0,4	3.184	0,4	0	0,0
No reportado (sin categoría)	33.994	3,9	33.994	3,9	0	0,0
Total de empresas	870.598	100,0	263.106	30,2	607.492	69,8

Fuente: José Aníbal Insrán, Estudio sobre la participación de las MIPYMES en las compras públicas del Paraguay. Periodo 2017-2020, editado por P. López-Fresno y M. Barreto, Programa MIPYME COMPITE, Ministerio de Industria y Comercio, mayo de 2021, tabla 3.

Por otro lado, las acciones de fiscalización se orientan mayormente a recaudar, sin contemplar lo que se relaciona con el apoyo a emprendedores, la promoción del empleo digno o la inclusión genuina de los trabajadores en la seguridad social. Otras fuentes de datos dan cuenta del desconocimiento ciudadano sobre el derecho a la seguridad social. Por tanto, se plantea el desafío de fortalecer estas instancias, no solo para garantizar el apego a la ley de los agentes económicos, sino también para concientizar a la ciudadanía sobre sus derechos.

Diversas hipótesis pueden proponerse acerca de las razones del incumplimiento de las normas laborales que obligan a aportar a la seguridad social contributiva. En primer lugar, los problemas de diseño hacen relativamente costosa la carga de las contribuciones, si se tiene en cuenta la gran proporción de empresas pequeñas que trabajan en condiciones que hacen suponer una limitada productividad, si se consideran los bajos niveles educativos de sus trabajadores (Servín y Masi, 2018).

Otras razones consisten en los bajos niveles salariales y la exigencia de aportar tomando como base imponible el salario mínimo, así como la volatilidad de los ingresos derivada del también volátil crecimiento económico, lo que agrega incertidumbre y pone límites a las aspiraciones a largo plazo.

Algunas de estas hipótesis son confirmadas por Montt, Setrini y Arce (2021, pág. 10) en un estudio cualitativo en que también identifican las siguientes razones: “la ausencia de un sentido subjetivo de derechos y obligaciones entre trabajadores y empleados, la alta penetración de una racionalidad individualista abstraída de las nociones de derechos, solidaridad y reciprocidad social, la información imprecisa sobre las prestaciones del seguro social y su consiguiente subvaloración, y la desconfianza hacia las instituciones”.

Un informe publicado por el MTESS y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la rama de la construcción destaca varios elementos interesantes: “La edad

es un factor influyente, ya que los empleados más jóvenes que se desempeñan como ayudantes se mueven mucho entre trabajos. Ellos ‘van donde paguen mejor’ y ‘donde hay trabajo’”. Perciben que el descuento para la seguridad social conlleva un jornal más bajo, y no asocian esa deducción con la prestación de un servicio de salud y una jubilación segura. “Además, persiste la creencia de que los jornaleros no tienen derecho a esa prestación, aunque sí les corresponda por ley. A estas percepciones se les suma el hecho real de que para los jornaleros es casi imposible perder días laborales, incluso si necesitan de algún servicio médico”. No ayuda el hecho de que persista la baja valoración de la calidad de los servicios de salud brindados por el IPS, a lo que se agrega la creencia de que, si no se usan los servicios médicos, el dinero debería ser devuelto al aportante. Para los trabajadores no resulta lógico que les deduzcan dinero para la jubilación cuando ellos trabajan “día a día” (MTESS y PNUD, 2021, págs. 37 y 38).

Un estudio que analiza el caso del trabajo doméstico señala que la baja valoración social de esta ocupación reduce también la valoración de los derechos que dicha ocupación conlleva. En el estudio mencionado también se destaca que existe la percepción de que las mujeres que se dedican a esta actividad “ayudan” en la casa o son parte de la familia. Una encuesta realizada en el marco de este estudio señala “un alto desconocimiento sobre la formalización y sus trámites: el 44,5% de los empleadores no sabe o cree que es opcional la inscripción al seguro social cuando se trata de trabajo a tiempo parcial. En cuanto a la documentación indispensable para la inscripción, el 51,5% no sabe o cree que no se debe firmar un contrato escrito al contratar personal doméstico” (Mongelos et al., 2022, pág. 42).

Más allá de las normas sociales y las percepciones, el IPS señala que existen varias formas de evadir, como la contratación con emisión de factura, cuando en realidad se trata de un trabajador en relación de dependencia o subordinación, dado que existe un salario, un horario y un sitio de trabajo, y días de descanso (IPS, 2013, pág. 51). Una segunda forma de evasión es la declaración de salarios más bajos que los efectivamente pagados.

Las llamadas “nuevas formas de empleo” o el trabajo en “plataformas” dificultan la identificación de relaciones de dependencia laboral y las estrategias de fiscalización para el cumplimiento de los derechos laborales, lo que exige nuevas regulaciones y políticas para la protección laboral de estos trabajadores.

Navarro y Ortiz (2014, pág. 57) señalan que el sistema tampoco fue diseñado para proteger el trabajo rural, el trabajo doméstico o el trabajo por cuenta propia, que comprenden a la mayoría de los trabajadores en el espectro del mercado laboral del Paraguay.

3.5. Otras consideraciones

La importante exclusión de trabajadores del sistema de seguridad social contributivo, determinada por el marco legal vigente durante la primera mitad del siglo XX, dio pie a que en las últimas décadas de ese siglo se iniciara la aprobación de normas impulsadas por colectivos laborales específicos, con demandas particulares.

El actual marco jurídico se caracteriza por una multiplicidad de esquemas. A continuación, se presentan las principales características:

i) Desigualdades, que se manifiestan en todos los ámbitos: riesgos cubiertos, condiciones de acceso y permanencia, prestaciones y financiamiento.

ii) Existencia de vacíos importantes en términos de riesgos cubiertos bajo la modalidad contributiva. Algunos de estos vacíos se cubren con programas no contributivos. El Paraguay no cuenta con seguro de desempleo, ni con seguro agroclimático, ni con prestaciones familiares establecidas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

iii) Inadecuación normativa a la realidad del mercado laboral. En primer lugar, la fragmentación entre regímenes dirigidos a trabajadores en relación de dependencia y a trabajadores independientes o por cuenta propia, acentuada por regímenes exclusivos para el servicio civil, policial y militar, genera exclusiones e ineficiencia debido a la dificultad que conlleva la portabilidad de aportes en el caso de trabajadores cuyas trayectorias laborales oscilan entre estas categorías laborales. Si bien existe una ley de acumulación de tiempos de servicio ¹¹, sigue siendo insuficiente para garantizar que la movilidad laboral no impacte negativamente en el derecho a la seguridad social.

En segundo lugar, en las modalidades dirigidas al trabajo en el sector privado, la base imponible es el salario mínimo, que establece un nivel de ingresos que gran parte de la población no alcanza. También ocurre que muchos trabajadores que sí perciben el salario mínimo o un salario superior no logran acumular la cantidad de años requeridos para cubrir los aportes necesarios.

Las mujeres, los trabajadores rurales y la juventud están particularmente afectados porque perciben remuneraciones promedio por debajo del salario mínimo. Los pueblos indígenas requieren una atención especial. A pesar de que existen áreas que presentan un mayor porcentaje de trabajo en relación de dependencia, su exclusión de la seguridad social contributiva es mayor. Existe una ley especial para trabajadores indígenas del Chaco¹² que exime a los empleadores de incluir a los trabajadores en el régimen general del IPS y que promueve una mayor evasión. Dicha ley, además, establece un sistema copagos al seguro menonita. La situación se agrava si se considera la menor cantidad de años de vida que en promedio tienen las poblaciones indígenas, lo que ocasiona que, aunque coticen a la seguridad social, difícilmente puedan acumular la cantidad de años de aportes exigida.

4. Principales características del mercado laboral y sus efectos en la seguridad social contributiva

Esta sección se centra en mostrar que, en el Paraguay, el crecimiento del PIB no contribuyó de manera sustancial a la inclusión de la población en la seguridad social.

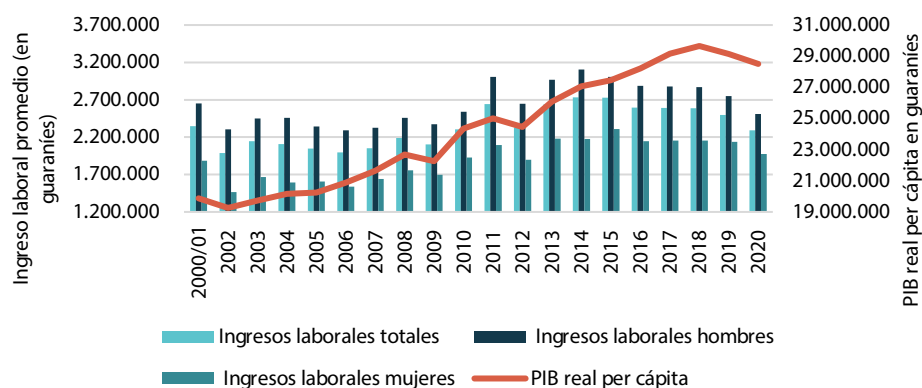
¹¹ Ley núm. 3856 de 2009 que establece la acumulación del tiempo de servicios en las cajas del sistema de jubilación y pensión paraguayo, y deroga el artículo 107 de la Ley núm. 1626 de 2000 de la Función Pública.

¹² Ley núm. 3050 de 2006 que crea el sistema de ayuda mutual hospitalaria "AMH" perteneciente a la población indígena del Chaco.

4.1. Ingresos laborales

Los ingresos laborales¹³ aumentaron a un ritmo mucho menor que el PIB real por persona. Se evidencian altos niveles de volatilidad del ingreso laboral con caídas negativas pronunciadas, mayores que la volatilidad del PIB. Desde 2015 los ingresos laborales promedio provenientes de la ocupación principal de la población ocupada de 18 a 65 años disminuyeron, especialmente los de las mujeres en 2016 y 2020 (-7%), mientras que el PIB por persona aumentó sostenidamente en este lapso (gráfico 5). Esta volatilidad desincentiva las proyecciones a largo plazo y la posibilidad de acceder de forma voluntaria a algún régimen, tal como se establece en la normativa que se presentó en la sección anterior.

Gráfico 5. Ingreso laboral promedio de la población ocupada en su ocupación principal según sexo (en términos constantes) y PIB real per cápita en Paraguay (en guaraníes), 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP), Anexo estadístico del informe económico 2022, Departamento de Estadísticas del Sector Real, 2022, y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2020, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. Los datos sobre ingresos no incluyen ingresos iguales a cero (es decir, se excluye a los trabajadores familiares no remunerados) y corresponden al ingreso habitual mensual de la ocupación principal de la población ocupada de 18 a 65 años, a precios constantes de 2020.

4.1.1. A pesar de los avances, las brechas entre los ingresos laborales se mantienen altas

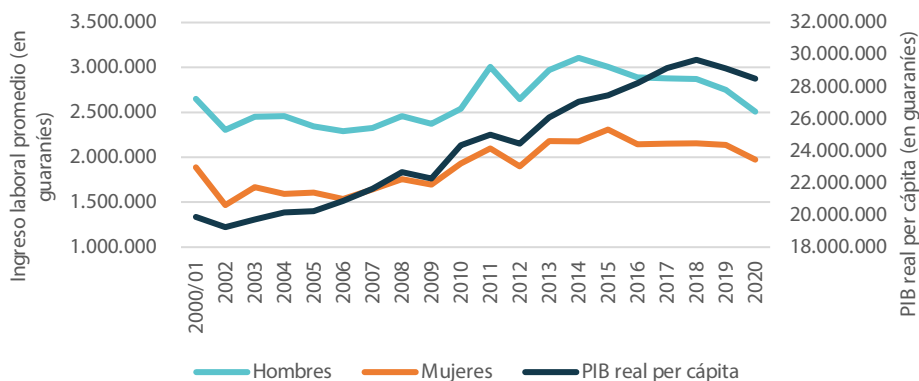
En el período estudiado los ingresos laborales promedio de la población ocupada de 18 a 65 años, provenientes de la ocupación principal, no solo se estancaron y descendieron en el tramo final, como se muestra en el gráfico 5, sino que además se frenó el cierre de brechas entre hombres y mujeres, y las brechas aumentaron entre las áreas de residencia urbana y rural. La desigualdad en este ámbito se refleja en el hecho de que las mujeres perciben un menor ingreso que los hombres (el ingreso de las mujeres es aproximadamente un 24% más bajo que el de los hombres desde 2016) y también es menor el ingreso de las personas

¹³ Se refiere al monto neto o líquido, es decir, el monto resultante luego de descontar el aporte al IPS o a la Caja Fiscal.

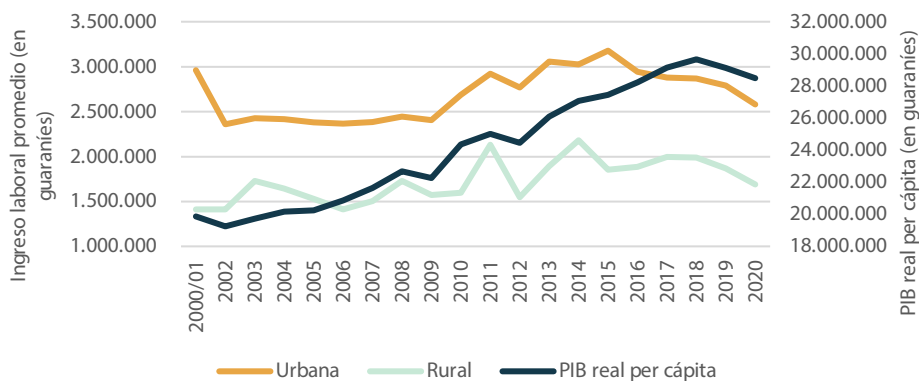
que residen en zonas rurales, quienes, en promedio, desde 2016 ganan un tercio menos, en promedio, que las personas que residen en área urbanas. Esta brecha viene en aumento desde 2018 debido a una caída más pronunciada de los ingresos de los trabajadores de áreas rurales (gráfico 6).

Gráfico 6. Ingreso laboral promedio de la población ocupada en su ocupación principal según sexo y área de residencia (en términos constantes) y PIB real per cápita en Paraguay (en guaraníes), 2000-2020

A. Ingreso laboral promedio según sexo



B. Ingreso laboral promedio según área de residencia



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP), Anexo estadístico del informe económico 2022, Departamento de Estadísticas del Sector Real, 2022, y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2020, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. Los datos sobre ingresos no incluyen ingresos iguales a cero (es decir, se excluye a los trabajadores familiares no remunerados) y corresponden al ingreso habitual mensual de la ocupación principal de la población ocupada de 18 a 65 años, a precios constantes de 2020.

4.1.2. Un importante grupo de personas ocupadas no perciben ingresos laborales

La composición del empleo no ha variado significativamente en la última década. El 42,3% de la fuerza laboral ocupada pertenece al grupo de empleadores, trabajadores por cuenta propia o familiares no remunerados. En términos relativos estas tres categorías congregaron, en 2021, más mujeres que hombres (un 44% y un 41,1%, respectivamente) (cuadro 4).

Cuadro 4. Población ocupada según categoría de la ocupación principal, sexo y condición laboral en Paraguay (en porcentajes), 2009 y 2021

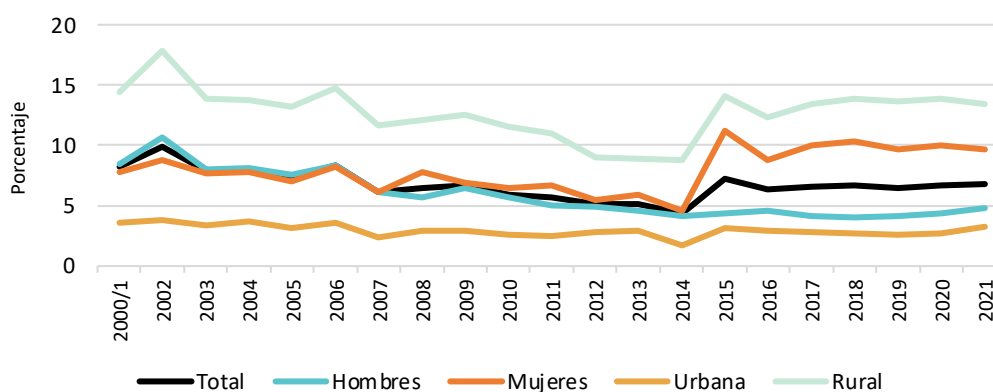
Categoría de la ocupación principal	2009				2021			
	Distribución por categoría	Total	Informal	Formal	Distribución por categoría	Total	Informal	Formal
Total	100,0	100,0	82,3	17,7	100,0	100,0	76,6	23,4
Empleado/obrero público	9,7	100,0	18,1	81,9	10,2	100,0	21,9	78,1
Empleado/obrero privado	34,7	100,0	72,9	27,1	40,6	100,0	62,9	37,1
Empleador o patrón	6,3	100,0	96,3	-	4,6	100,0	98,9	-
Trabajador por cuenta propia	35,5	100,0	99,9	-	31,0	100,0	100,0	0,0
Trabajador familiar no remunerado	6,6	100,0	100,0	-	6,8	100,0	100,0	0,0
Trabajador remunerado del hogar	6,9	100,0	99,9	-	6,8	100,0	96,2	-
No responde	-	-	-	-	-	-	-	-
Hombres								
Total	100,0	100,0	81,6	18,4	100,0	100,0	76,9	23,1
Empleado/obrero público	8,6	100,0	20,3	79,7	8,2	100,0	22,9	77,1
Empleado/obrero privado	42,6	100,0	73,6	26,4	49,9	100,0	66,7	33,3
Empleador o patrón	8,2	100,0	96,2	-	6,2	100,0	99,1	-
Trabajador por cuenta propia	32,8	100,0	99,9	-	30,2	100,0	100,0	0,0
Trabajador familiar no remunerado	6,5	100,0	100,0	0,0	4,8	100,0	100,0	0,0
Trabajador remunerado del hogar	1,1	100,0	100,0	0,0	0,7	100,0	-	-
No responde	-	-	-	-	-	-	-	-
Mujeres								
Total	100,0	100,0	83,4	16,6	100,0	100,0	76,2	23,8
Empleada/obrero pública	11,5	100,0	15,5	84,5	13,0	100,0	21,2	78,8
Empleada/obrero privada	22,7	100,0	70,8	29,2	27,8	100,0	53,3	46,7
Empleadora o patrona	3,3	100,0	96,6	-	2,4	100,0	98,2	-
Trabajadora por cuenta propia	39,7	100,0	99,8	-	32,0	100,0	100,0	0,0
Trabajadora familiar no remunerada	6,8	100,0	100,0	-	9,6	100,0	100,0	0,0
Trabajadora remunerada del hogar	15,8	100,0	99,9	-	15,2	100,0	96,6	-
No responde	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2009 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años. No se presentan datos en los casos en que el tamaño de la muestra es insuficiente (menos de 30 casos). La condición laboral se establece en base al aporte a una caja de jubilación, lo que determina la condición formal o informal.

El grupo de personas de 18 a 65 años ocupadas que conforman la categoría de los trabajadores familiares no remunerados representan el 6,8% de la población ocupada (unas 219.000 personas). Dichas personas quedan fuera del sistema jubilatorio principalmente por no contar con ingresos suficientes para cotizar. En términos relativos, su participación descendió solo 1,4 puntos porcentuales entre 2000 y 2021 y ello se debió a un cambio en la participación de los hombres, mientras que la participación de las mujeres aumentó, ubicándose en torno al 10% (130.000 mujeres). Asimismo, esta categoría ocupacional es relevante en las zonas rurales (representó, en promedio, el 13,7% de las personas ocupadas en el quinquenio 2017-2021) (gráfico 7). En las zonas rurales, además, las mujeres en el trabajo familiar no remunerado representan el 22% (unas 92.000 mujeres), y principalmente se dedican a la agricultura familiar.

Gráfico 7. Población ocupada en la categoría de trabajador familiar no remunerado según sexo y área de residencia en Paraguay (en porcentajes), 2000-2021



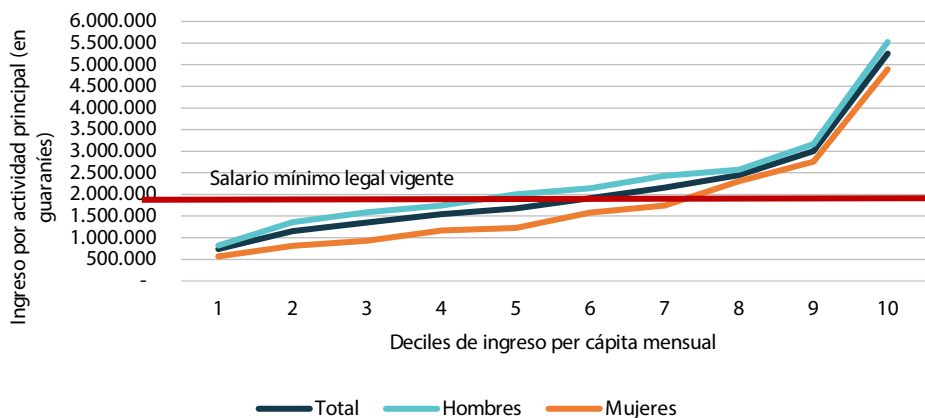
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años.

4.1.3. Gran parte de la población ocupada percibe ingresos inferiores al salario mínimo, especialmente las mujeres

El ingreso laboral que perciben las personas de 18 a 65 años en su ocupación principal se distribuye de forma muy asimétrica, con una alta concentración por debajo del salario mínimo legal. En 2021 el monto de dicho salario fue de 2.289.324 guaraníes en el segundo semestre del año, cifra que no fue alcanzada por las personas ocupadas de 18 a 65 años ubicadas en los siete primeros deciles de la distribución del ingreso. En lo que respecta a las mujeres, casi un 80% de ellas percibieron ingresos menores que el salario mínimo (gráfico 8), lo que estaría indicando que para muchos el salario mínimo no sería lo menos que debe ganar sino lo contrario. Además, es importante resaltar que la brecha por sexo es mayor en los estratos más bajos de la distribución, con una diferencia de aproximadamente un 35% en detrimento de las mujeres, la cual disminuye hasta el 10% al cruzar el umbral del salario mínimo.

Gráfico 8. Distribución del ingreso laboral mensual promedio de la población ocupada en su ocupación principal según sexo y decil de ingresos mensuales per cápita en Paraguay (en guaraníes), 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años. No se incluyen ingresos iguales a cero (es decir, se excluye a los trabajadores familiares no remunerados). El ingreso laboral mensual considerado corresponde al ingreso corriente y es el monto neto o líquido, es decir, el monto obtenido luego del descuento del aporte al Instituto de Previsión Social (IPS) o a la Caja Fiscal. Se considera un salario mínimo de 2.289.324 guaraníes, antes del descuento del aporte al Instituto de Previsión Social (IPS) o a la Caja Fiscal.

El total de población ocupada de 18 a 65 años que no obtiene ingresos laborales iguales o mayores que el salario mínimo ascendió a casi 2 millones de personas en 2021, y se trató mayormente de trabajadores por cuenta propia (casi 800.000 personas). Otro grupo de menor volumen, pero que en gran medida no percibe un salario mínimo, es el conformado por las trabajadoras remuneradas del hogar, ya que el 88% de ellas no alcanzan dicho salario. Este segmento, junto con el de los empleados u obreros privados (un 51% de los trabajadores de este grupo ganan menos del salario mínimo), constituyen grupos que están obligados por ley a cotizar a una caja jubilatoria (cuadro 5).

Cuadro 5. Población ocupada según categoría de la ocupación principal, nivel salarial respecto del salario mínimo vigente y condición del empleo en Paraguay (en número de trabajadores y en porcentajes), 2021

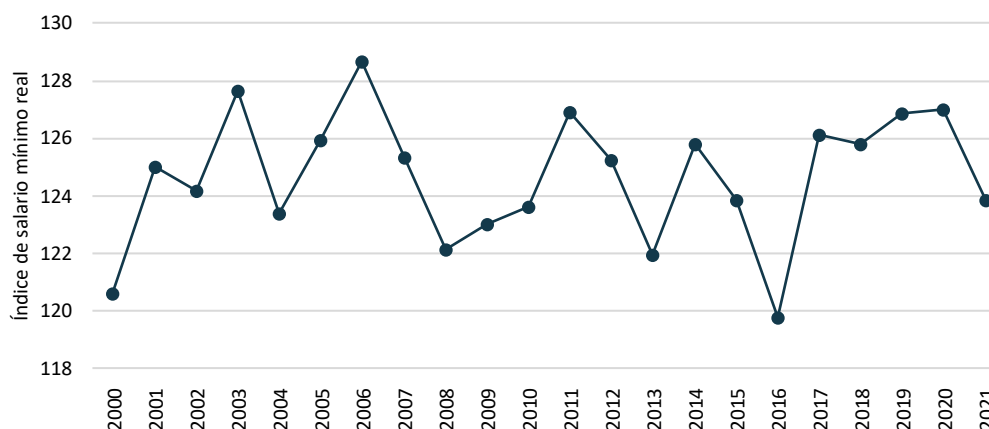
Categoría de la ocupación principal	Total			Salario igual o superior a un salario mínimo legal			Salario inferior a un salario mínimo legal		
	Total de trabajadores	Informal Porcentajes	Formal	Total de trabajadores	Informal Porcentajes	Formal	Total de trabajadores	Informal Porcentajes	Formal
Total	3.217.083	76,6	23,4	1.247.576	51,7	48,3	1.969.507	92,4	7,6
Empleado/obrero público	329.684	21,9	78,1	269.995	13,9	86,1	59.689	58,4	41,6
Empleado/obrero privado	1.306.152	62,9	37,1	640.019	43,3	56,7	666.133	81,7	18,3
Empleador o patrón	147.347	98,9	-	115.605	98,6	-	31.742	100,0	0,0
Trabajador por cuenta propia	995.707	100,0	0,0	195.982	100,0	0,0	799.725	100,0	0,0
Trabajador familiar no remunerado	218.957	100,0	0,0	0	0,0	0,0	218.957	100,0	0,0
Trabajador remunerado del hogar	218.888	96,2	-	25.975	80,8	-	192.913	98,3	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, y refieren a la población ocupada de 18 a 65 años. No se presentan datos en los casos en que el tamaño de la muestra es insuficiente (menos de 30 casos), o en un caso muestral en que no se obtuvo respuesta. Se considera un salario mínimo de 2.289.324 guaraníes, antes del descuento del aporte al Instituto de Previsión Social (IPS) o a la Caja Fiscal. La variable "formal" describe la condición del empleo de las personas que aportan a alguna caja de jubilación.

En el gráfico 9 se muestra la evolución del índice del salario mínimo real. Desde 2017 el Poder Ejecutivo reajusta el salario mínimo en junio de cada año en función del índice de precios al consumidor (IPC) (Ley núm. 5.764), a excepción del año 2020 en que la inflación no llegó al nivel máximo para el reajuste. Durante el período anterior (2000-2016) el reajuste se realizaba cada dos años o cuando la variación del costo de vida llegaba al 10% (Ley núm. 213 de 1993).

Gráfico 9. Evolución del índice del salario mínimo real en Paraguay (base 1980 = 100), 2000-2021

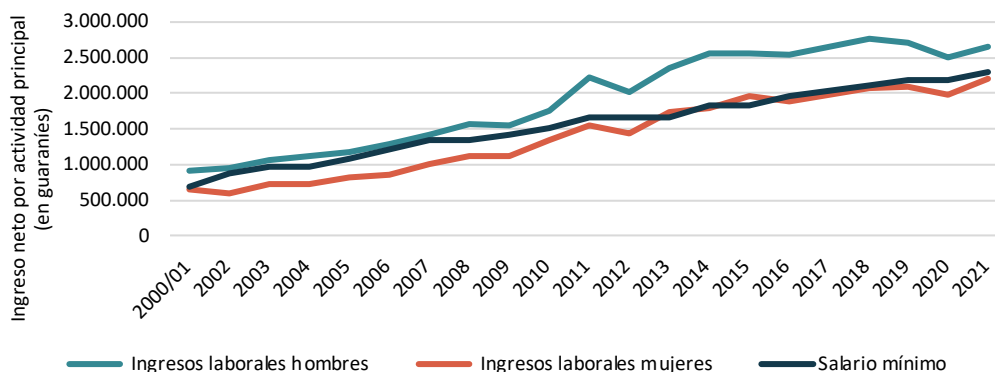


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP), Anexo estadístico del informe económico 2022, Departamento de Estadísticas del Sector Real, 2022.

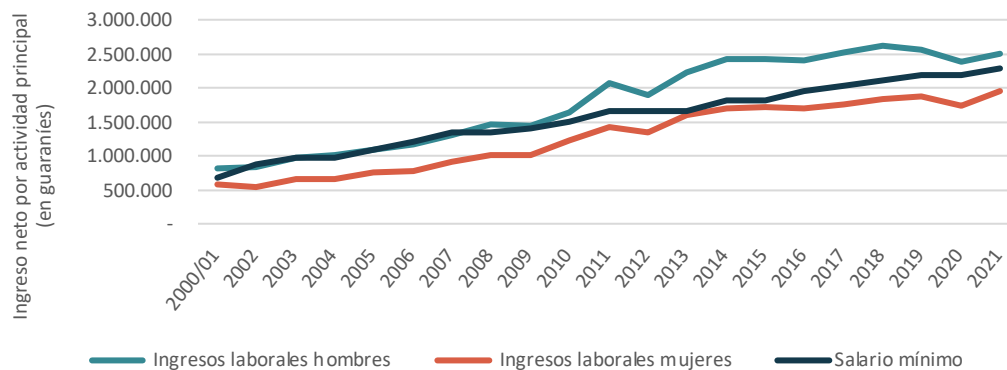
Dado que el salario mínimo es la base de cotización en los regímenes, una de las causas de exclusión es que los salarios están por debajo del mínimo, que es la base imponible para la mayoría de los regímenes de seguridad social. Lo expuesto tiene un efecto significativo tanto para el mercado laboral como para el sistema de seguridad social, puesto que las personas que perciben ingresos inferiores al salario mínimo no disponen de las condiciones necesarias para acceder al sistema (gráfico 10).

Gráfico 10. Ingreso laboral mensual promedio de la población ocupada en su ocupación principal según sexo y salario mínimo legal en Paraguay (en guaraníes), 2000-2021

A. Ingreso laboral promedio mayor que cero



B. Ingreso laboral promedio igual o mayor que cero

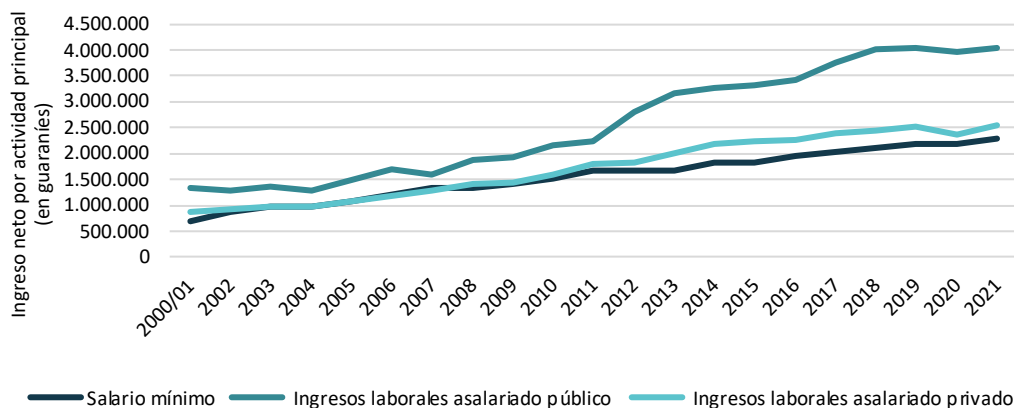


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP), Anexo estadístico del informe económico 2022, Departamento de Estadísticas del Sector Real, 2022, y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años. El ingreso laboral mensual considerado corresponde al ingreso corriente y es el monto neto o líquido, es decir, el monto obtenido luego del descuento del aporte al Instituto de Previsión Social (IPS) o a la Caja Fiscal.

El salario en el sector público aumenta más rápido que en el sector privado. En toda la serie analizada el ingreso laboral promedio corriente de funcionarios públicos de 18 a 65 años es mayor que el de sus pares en el sector privado, debido particularmente a un incremento registrado en 2012 del 24% respecto al año anterior y a otro registrado en 2018. Los salarios del sector privado aumentaron más modestamente, pero ambos superan el salario mínimo (gráfico 11).

Gráfico 11. Ingreso laboral mensual promedio de la población ocupada en su ocupación principal según tipo de asalariado y salario mínimo legal en Paraguay (en guaraníes), 2000-2021



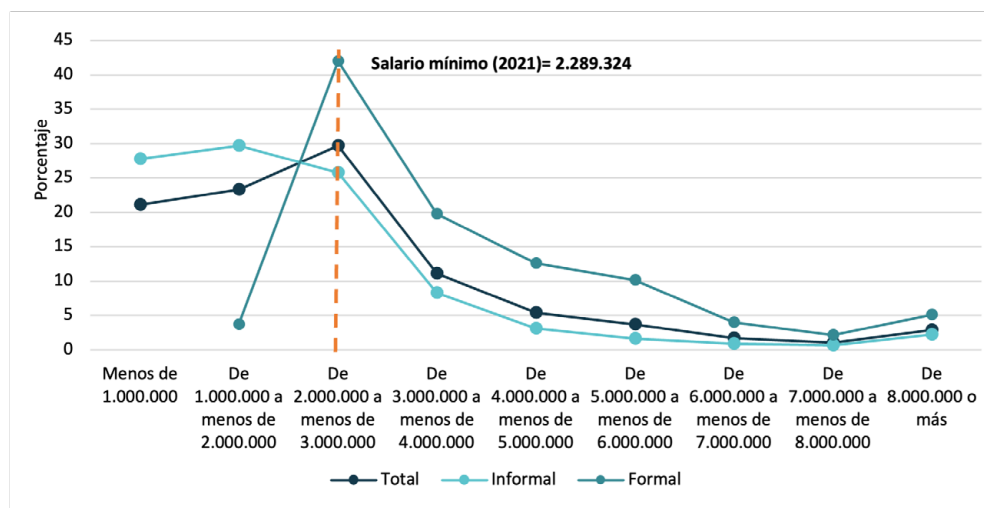
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP), Anexo estadístico del informe económico 2022, Departamento de Estadísticas del Sector Real, 2022, y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años. El ingreso laboral mensual considerado corresponde al ingreso corriente y es el monto neto o líquido, es decir, el monto obtenido luego del descuento del aporte al Instituto de Previsión Social (IPS) o a la Caja Fiscal. Los datos comprenden ingresos iguales o mayores que cero.

La brecha entre los salarios de los trabajadores dependientes según sector pone en evidencia la heterogeneidad del nivel salarial según contratante, la cual llegó a su nivel máximo en 2020, cuando el salario de los trabajadores públicos fue un 67% mayor que el de los privados. Ello es particularmente relevante, pues la Caja Fiscal es deficitaria y el déficit se cubre con impuestos.

Otro modo de aproximarse a la relación existente entre el salario mínimo y la seguridad social es observar que los ingresos laborales promedio de aquellas personas ocupadas de 18 a 65 años que declaran aportar a una de las dos principales cajas (IPS o Caja Fiscal)—es decir, los trabajadores formales— son superiores a los ingresos de quienes no realizan aportes (gráfico 12). Además, un 19,8% de los trabajadores formales perciben ingresos por debajo del mínimo, y se trata mayormente de empleados privados.

Gráfico 12. Distribución del ingreso laboral mensual promedio de la población ocupada en su ocupación principal según rangos de ingreso y condición del empleo en Paraguay (en porcentajes), 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP), Anexo estadístico del informe económico 2022, Departamento de Estadísticas del Sector Real, 2022, y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años. El ingreso laboral mensual considerado corresponde al ingreso corriente y comprende ingresos mayores que cero, antes del descuento del aporte al Instituto de Previsión Social (IPS) o a la Caja Fiscal. La variable “formal” describe la condición del empleo de las personas que aportan a alguna caja de jubilación.

En el cuadro 4 presentado anteriormente se resumió la evolución de la formalización en la última década, así como las proporciones de trabajadores en cada categoría ocupacional y por sexo. La evolución muestra pocos cambios en cada una de las categorías entre 2009 y 2021, aunque se observa un mayor crecimiento de la formalidad en el sector privado asalariado (excluido el trabajo doméstico), que pasó del 27,1% al 37,1% en el periodo mencionado.

A pesar de las numerosas leyes destinadas a incorporar a los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos e inclusive a los trabajadores familiares no remunerados, la informalidad se ha mantenido constante.

Es interesante notar que las mujeres muestran una evolución positiva en el trabajo en el sector privado, ampliándose la brecha con los hombres con una importante ventaja para ellas. Casi la mitad de las mujeres que se desempeñan en el empleo privado (un 46,7% sin considerar el trabajo doméstico) trabajan en un empleo formal. Sin embargo, el trabajo en el sector privado dependiente representa solo el 27,8% del empleo en 2021.

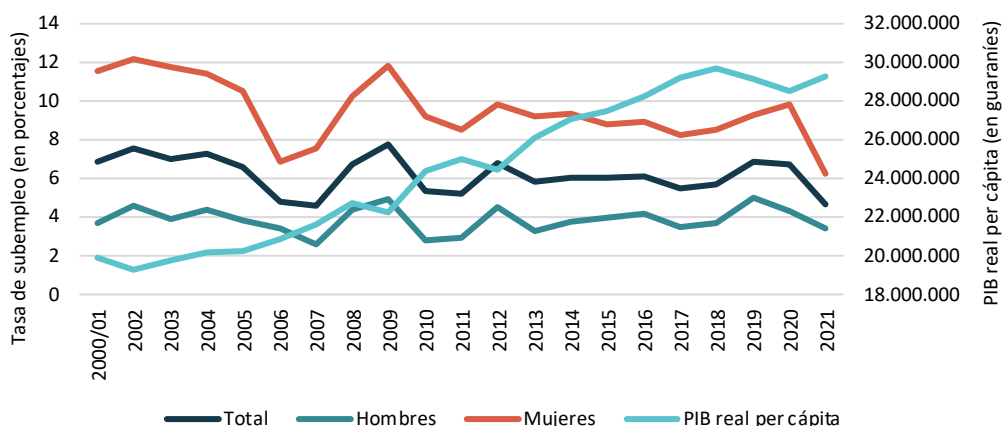
Los hombres tienen una mayor participación en el sector privado (49,9%) en 2021, pero registran bajos niveles de formalización (33,3%). Una de las ramas más importantes en este sector es la construcción, con un alto nivel de participación de los hombres en la población ocupada. Según el ya citado estudio del MTESS y el PNUD relativo al área metropolitana de Asunción, el 98,4% de los hombres trabajan de manera informal (MTESS y el PNUD, 2021).

4.2. Precariedad laboral

4.2.1. Además de que los ingresos laborales se mantienen bajos, existen otras condiciones que determinan la precariedad del empleo

El subempleo se mantiene alto a pesar del crecimiento del PIB, que debería haberse traducido en mejores condiciones de empleo. El número de personas de 18 a 65 años ocupadas que en total trabajan menos de 30 horas por semana en su ocupación principal, que desean trabajar más horas por semana y que están disponibles para hacerlo ascendió en 2021 a alrededor de 160.000, lo que es igual al 4,6% de la fuerza de trabajo. Con ciertos altibajos, esta tasa se ha ubicado en torno al 6% en las últimas dos décadas (2000-2021), y en el caso de las mujeres casi ascendió al doble, llegando incluso a sobrepasar el 10% algunos años (gráfico 13).

Gráfico 13. Tasa de subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo (subempleo visible) de la población ocupada según sexo (en porcentajes) y PIB real per cápita (en guaraníes) en Paraguay, 2000-2021



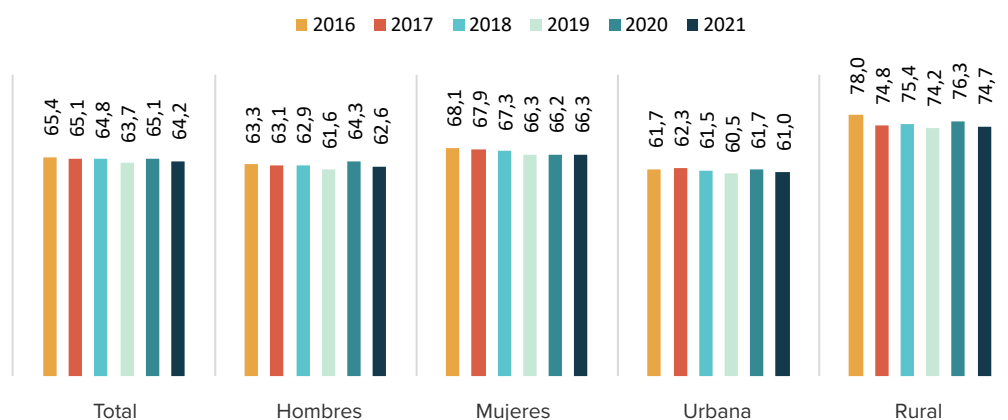
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP), Anexo estadístico del informe económico 2022, Departamento de Estadísticas del Sector Real, 2022, y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años. La tasa de subocupación comprende a las personas ocupadas que en total trabajan menos de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), que desean trabajar más horas por semana y que están disponibles para hacerlo.

Según Medina (2021), es posible que exista alguna correlación entre el desempleo y la subutilización de la fuerza laboral que trabaja involuntariamente menos horas de la jornada habitual. Para las personas que pierden su puesto de trabajo, refugiarse en la informalidad representa una alternativa que les permite continuar realizando alguna actividad económica que evite la pérdida total de ingresos. Insertarse en actividades informales funciona como un amortiguador para atemperar el aumento del desempleo abierto. Así, las ocupaciones informales funcionan como válvula de escape para una parte importante de la fuerza laboral que no está en condiciones de esperar que aparezca un empleo formal.

La población ocupada en actividades económicas no agropecuarias que trabaja en condiciones de informalidad engloba a 1.805.000 personas y su peso relativo se mantuvo prácticamente constante en el último quinquenio (65% en promedio entre 2016 y 2021), con algunas cifras más elevadas entre las mujeres (67% en promedio entre 2016 y 2021) y los trabajadores del área rural (76% en promedio entre 2016 y 2021) (gráfico 14). Existe una alta proporción de trabajadores informales que se desempeñan en MIPYMES (71% en 2021) y una alta proporción de trabajadores pobres que se encuentran en la informalidad (88% en 2021). Entre la población informal asalariada (sin contemplar a trabajadores remunerados del hogar), la mitad gana menos de un salario mínimo, lo que impide el aumento masivo de la afiliación al sistema contributivo de la seguridad social.

Gráfico 14. Población de 15 y más años con ocupación informal no agropecuaria según sexo y área de residencia en Paraguay (en porcentajes), 2016-2021

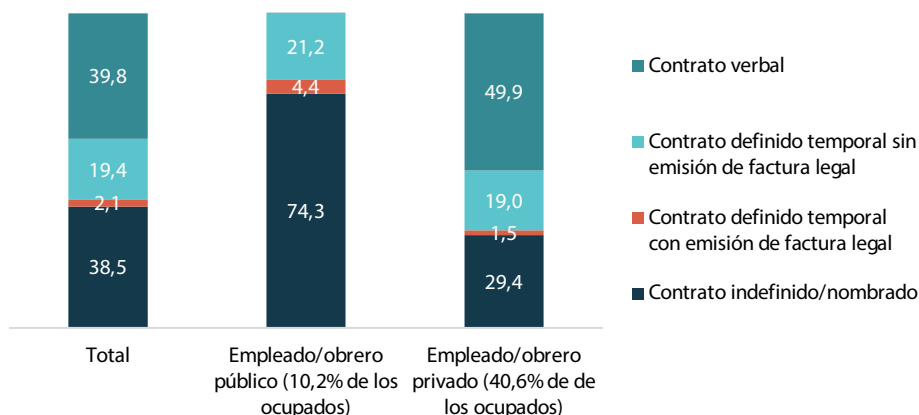


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2016-2021, ocupación informal no agropecuaria.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, y refieren a la población ocupada de 15 años y más.

En 2021, unas 330.000 personas ocupadas de 18 a 65 años declararon que su categoría laboral era empleado u obrero público (el 10,2% de las personas ocupadas). De ellas, 3 de cada 4 cuentan con contratos indefinidos (245.000 personas), y 1 de cada 4 tiene contratos más precarios (contrato temporal con emisión de factura legal, contrato temporal sin emisión de factura legal o contrato verbal), por lo que el Estado debería realizar acciones orientadas a formalizar a la totalidad de la fuerza de trabajo que contrata. La situación del sector privado es más alarmante debido al uso extendido del contrato verbal (un 49,9% de los trabajadores, es decir, 651.000 personas). Solamente el 29,4% de los empleados de ese sector tienen un contrato indefinido (gráfico 15). Los contratos de asalariados con emisión de factura representan el 2,1% y, si bien esta modalidad podría representar un intento de formalización de la economía, en realidad encubre la desprotección social de los trabajadores, que están privados del derecho a obtener beneficios a corto plazo (salud y subsidios) y no pueden acceder a jubilaciones y pensiones a largo plazo (IPS, 2013).

Gráfico 15. Población ocupada asalariada según sector y tipo de contrato en Paraguay (en porcentajes), 2021



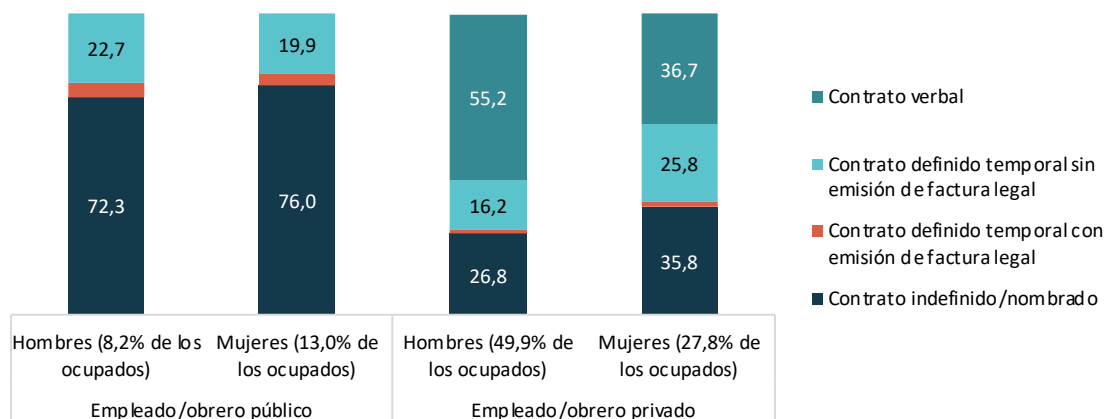
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años y no incluyen el trabajo doméstico. No se presentan datos en el caso de empleados públicos con contrato verbal debido a que el tamaño de la muestra es insuficiente (menos de 30 casos).

Lo mencionado se denomina “evasión por simulación” o “dependencia encubierta” y guarda relación con la práctica que muchos empleadores, en algunos casos en connivencia con sus trabajadores o con el consentimiento de estos, han adoptado como método de evasión del Seguro Social General y Obligatorio. La simulación hace referencia a la desnaturalización jurídica de la relación laboral, tipificándola como una relación de orden civil (locación de servicios) basada en la legislación fiscal en la que el trabajador aparece como un prestador de servicios que emite facturas con IVA, y el empleador figura como el contratante obligado a la retención, declaración y pago del impuesto. Esto estaría avalado bajo la figura del contratante de servicios profesionales (art. 845 del Código Civil), en que la vinculación se da entre una persona que solicita un servicio y una persona que realiza la prestación como profesional liberal, y por tanto el vínculo está exento del régimen legal previsional. En cambio, siempre que la vinculación laboral tenga una subordinación jerárquica y habitualidad (es decir, cuando hay un salario, un horario, un sitio de trabajo y días de descanso), será obligatoria la aplicación de las leyes del Seguro Social a dicha relación (IPS, 2013, pág. 51).

Si bien las mujeres tienen una menor participación que los hombres en la fuerza de trabajo, una vez que ingresan al mercado laboral las mujeres ocupadas asalariadas de 18 a 65 años cuentan con ventajas en cuanto al tipo de contrato y acceden en mayor medida que los hombres a contratos indefinidos, tanto en el sector público (76% y 72,3%, respectivamente) como en el privado (35,8% y 26,8%, respectivamente) (gráfico 16). Cabe señalar que el sector público emplea a más mujeres que hombres (13% y 8,2% respectivamente), dada la incidencia de los cargos de las áreas de docencia y enfermería.

Gráfico 16. Población ocupada asalariada según sector, sexo y tipo de contrato en Paraguay (en porcentajes), 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años y no incluyen el trabajo doméstico. No se presentan datos relativos a la variable "contrato definido temporal con emisión de factura legal" debido a que el tamaño de la muestra es insuficiente (menos de 30 casos).

4.3. Afiliación

4.3.1. La afiliación a jubilaciones sigue siendo baja

Como se señaló en el apartado anterior, el sistema contributivo tiene dos grandes divisiones. Una dirigida al sector privado (IPS) y otra al sector público (Caja Fiscal). En ambos casos, los mecanismos son de reparto y conllevan beneficios definidos.

Para dar cuenta de la cobertura de afiliación se emplean dos indicadores: i) el porcentaje de cotizantes respecto de la población ocupada (cobertura ocupacional) y ii) el porcentaje de cotizantes respecto de la población adulta (cobertura de la fuerza de trabajo).

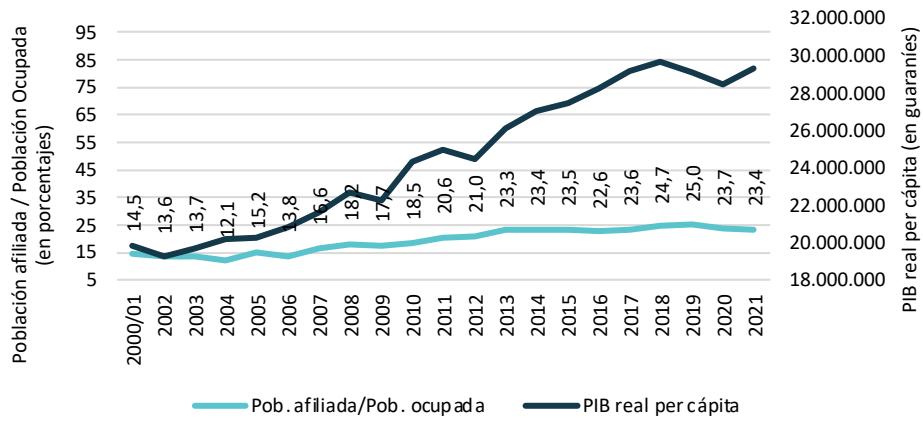
En el primer caso, la cobertura llegó a un máximo del 25% de la población ocupada en 2019 (unas 790.000 personas) y descendió en los dos años posteriores a cifras como las registradas entre 2013 y 2017 (23,4%), período en que el crecimiento del PIB per cápita fue mayor que el de la cobertura de la población ocupada. El aumento de la afiliación a jubilaciones¹⁴ registrado en 2005 y 2007 (de más del 20%) se desaceleró, se detuvo entre 2014 y 2016, e incluso se revirtió con la irrupción de la pandemia, de la mano del debilitamiento del desempeño macroeconómico y del deterioro de otros indicadores laborales.

¹⁴ Se utiliza este indicador porque las encuestas de hogares cuentan con una pregunta específica relativa a la afiliación a un sistema de jubilación de la población ocupada. Dado el marco jurídico vigente y los datos derivados de los registros administrativos del IPS, quien contesta esa pregunta afirmativamente y señala que está afiliado al IPS, también aporta al componente de salud. A los efectos de mantener la rigurosidad del dato, en la redacción del documento se hace referencia a la misma terminología usada en el cuestionario de las encuestas de hogares.

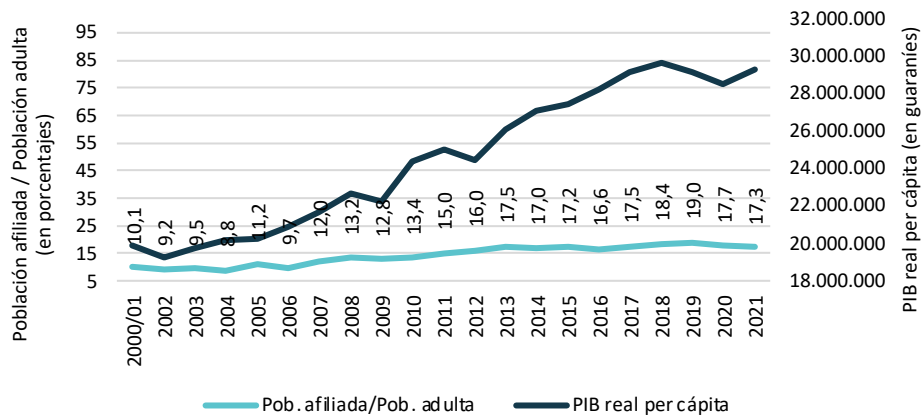
Cuando la cobertura se evalúa respecto de la población adulta de 18 a 65 años (sin tener en cuenta su actividad económica), el porcentaje de aportantes a la seguridad social cae al 19% en 2019 y aún más luego de la pandemia (17,7% en 2020 y 17,3% en 2021) (gráfico 17), lo que revela la subcobertura del sistema, con lo que ello conlleva para la sostenibilidad de un modelo solidario.

Gráfico 17. Cobertura de la afiliación a jubilaciones respecto de la población ocupada y la población adulta (en porcentajes), y PIB real por persona (en guaraníes) en Paraguay, 2000-2021

A. Afiliación a jubilaciones respecto de la población ocupada



B. Afiliación a jubilaciones respecto de la población adulta



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP), Anexo estadístico del informe económico 2022, Departamento de Estadísticas del Sector Real, 2022, y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021, cuarto trimestre, serie comparable.

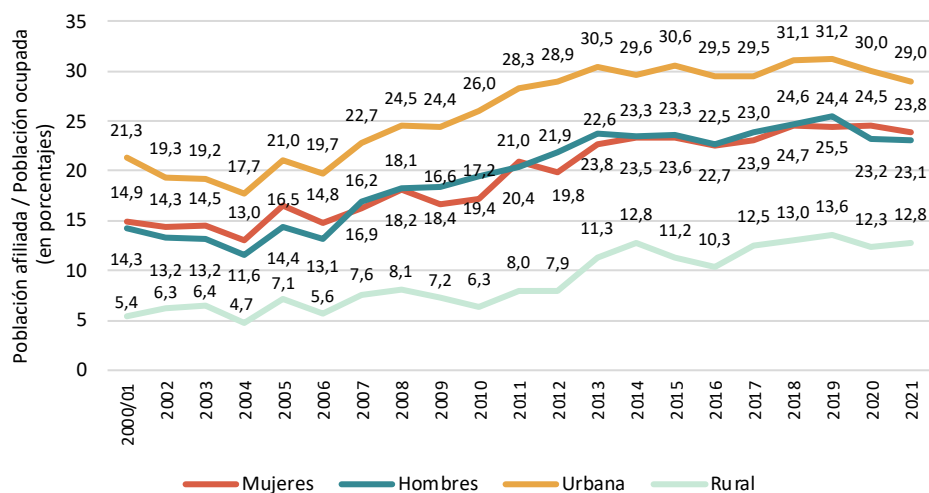
Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años que informó que aporta a una caja de jubilación respecto de la población ocupada en A y a la población en su conjunto en B.

Este comportamiento podría deberse a un mayor dinamismo de la demanda de trabajo en un contexto macroeconómico caracterizado por una tasa de crecimiento relativamente alta y estable, así como también a la implementación de políticas públicas específicas tendientes a fortalecer este proceso (Maurizio, 2021). Cabe mencionar que la caída registrada en los primeros años de la serie estudiada se debe en parte a la crisis bancaria como resultado de la cual se cerraron aproximadamente la mitad de los bancos. En 2003 hubo una reforma importante en el IPS y a partir de 2004 se iniciaron cambios de las normas que permitieron incorporar a diversos colectivos laborales (OIT, 2014).

4.3.2. La cobertura activa es inequitativa, y la seguridad social contribuye a mantener desigualdades que el crecimiento tampoco logró reducir sustancialmente

Si bien no se observan importantes brechas por sexo, sí se registran brechas entre áreas de residencia (gráfico 18). Las condiciones laborales urbanas y rurales afectan el modo en que las personas cumplen las normativas en materia de seguridad social, debido a las dificultades de acceso o de control por parte del Estado. La baja cobertura en el área rural podría deberse al trabajo por temporada en el sector de la agricultura (dependiendo del tipo de cultivo), un factor que impediría la cotización (Sanabria, 2017b).

Gráfico 18. Cobertura de la afiliación a jubilaciones respecto de la población ocupada según sexo y área de residencia en Paraguay (en porcentajes), 2000-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay y corresponden a la población total de 18 a 65 años que informó que aporta a una caja de jubilación respecto de la población ocupada.

Lo expuesto lleva a revisar los niveles de cobertura por categoría de ocupación. Como se mencionó anteriormente, en el sector público la cantidad de contratos indefinidos (nombramientos) es mayor, y por ende es más elevada la tasa de afiliación (la afiliación a

la Caja Fiscal fue de alrededor del 78% en el último quinquenio; cuadro 6). Sin embargo, en términos de volumen este grupo representa a 1 de cada 10 trabajadores. De allí que la cobertura de afiliaciones esté representada mayormente por trabajadores dependientes del sector privado. Este contingente tuvo crecimientos importantes desde 2004, en consonancia con los cambios mencionados anteriormente, a excepción de algunos años en que se registraron tasas negativas (2006, 2015 y 2018). Contrariamente, en 2015 y 2018 el sector público presentó un crecimiento del 14,4% y el 19,4%, respectivamente (gráfico 19), por lo que podría haber existido un cambio de sector.

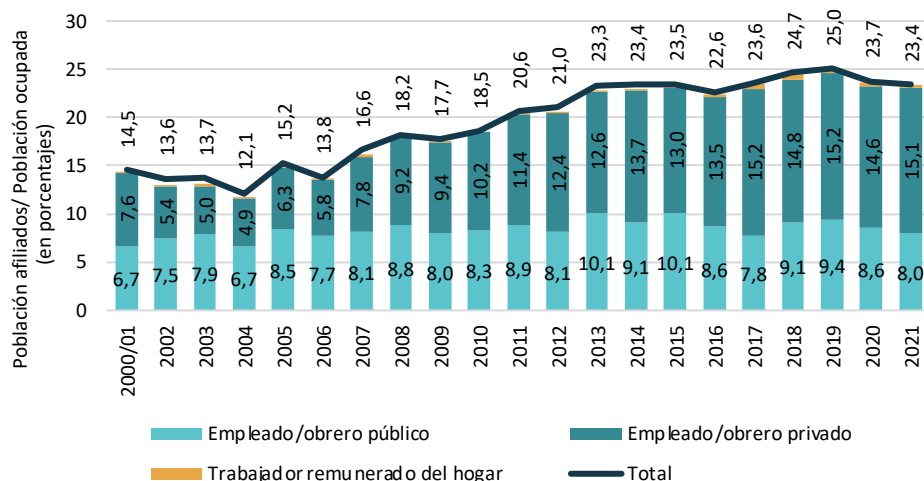
Cuadro 6. Población ocupada que aporta a la jubilación en el Instituto de Previsión Social o la Caja Fiscal según categoría ocupacional en Paraguay (en número de personas y en porcentajes), 2007-2021

Año	Total (incluye empleadores o patrones, cuentapropistas, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores remunerados del hogar)			Empleados / Obreros públicos			Empleados / Obreros privados		
	Aportantes	Ocupados	Porcentajes	Aportantes	Ocupados	Porcentajes	Aportantes	Ocupados	Porcentajes
2007	349.239	2.268.401	15,4	175.356	221.556	79,1	167.694	769.828	21,8
2008	394.461	2.322.309	17,0	186.526	248.567	75,0	205.341	838.795	24,5
2009	393.307	2.379.830	16,5	174.249	232.360	75,0	216.594	827.080	26,2
2010	432.249	2.412.704	17,9	190.249	246.602	77,1	242.000	895.446	27,0
2011	490.793	2.504.294	19,6	209.406	280.557	74,6	280.363	960.123	29,2
2012	547.192	2.707.061	20,2	209.605	279.279	75,1	327.479	1.005.093	32,6
2013	614.476	2.732.435	22,5	266.023	330.919	80,4	335.062	1.046.276	32,0
2014	617.912	2.738.174	22,6	240.623	299.778	80,3	364.761	1.118.132	32,6
2015	633.197	2.825.652	22,4	271.381	342.846	79,2	355.610	1.107.734	32,1
2016	625.462	2.874.726	21,8	238.834	308.275	77,5	373.364	1.150.021	32,5
2017	682.766	2.968.414	23,0	220.549	289.486	76,2	445.296	1.207.980	36,9
2018	731.533	3.042.845	24,0	268.031	332.146	80,7	442.650	1.229.328	36,0
2019	764.584	3.153.458	24,2	282.728	344.098	82,2	468.667	1.278.123	36,7
2020	718.960	3.146.580	22,8	253.450	332.473	76,2	449.041	1.232.952	36,4
2021	729.029	3.216.251	22,7	243.399	329.684	73,8	476.524	1.305.668	36,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2007-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años que informó que aporta a una caja de jubilación del Instituto de Previsión Social o la Caja Fiscal. Antes de 2007 la Encuesta Permanente de Hogares no contempla la variable que registra a qué caja aporta la persona consultada. Los datos presentados no incluyen los casos sin respuesta.

Gráfico 19. Cobertura de la afiliación a jubilaciones respecto de la población ocupada según categoría ocupacional en Paraguay (en porcentajes), 2000-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021, cuarto trimestre, serie comparable.

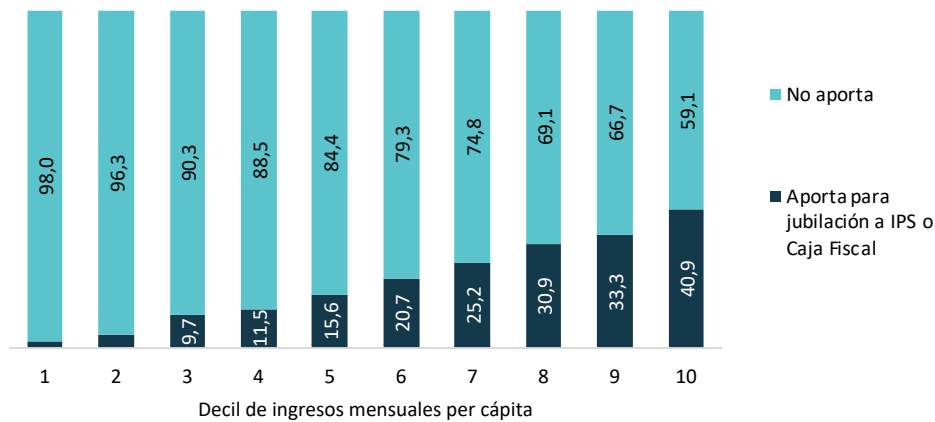
Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años que informó que aporta a una caja de jubilación. No se incluyen las categorías para las cuales el tamaño muestral es insuficiente: empleadores o patrones, cuentapropistas y familiares no remunerados.

La cobertura es prácticamente inexistente entre la población ocupada independiente (empleador o patrón, trabajador por cuenta propia o familiar no remunerado), que representa el 42,3% de la población ocupada. Dichas categorías ocupacionales no están obligadas a participar de la seguridad social y por ende quedan desprotegidas ante eventos que pueden significar una gran erogación de sus ingresos. Por tanto, es fácil deducir que los trabajadores formales aportan para la jubilación al IPS y a la Caja Fiscal.

4.3.3. La cobertura se concentra en los deciles de mayores ingresos

En 2021 los trabajadores del decil de menores ingresos no registraron aportes jubilatorios al IPS o a la Caja Fiscal (es decir, son trabajadores informales), mientras que en el decil de mayores ingresos la cobertura ascendió al 40,9% (gráfico 20).

Gráfico 20. Población ocupada según aportes a una caja de jubilación (Instituto de Previsión Social o Caja Fiscal) y decil de ingresos mensuales per cápita en Paraguay (en porcentajes), 2021

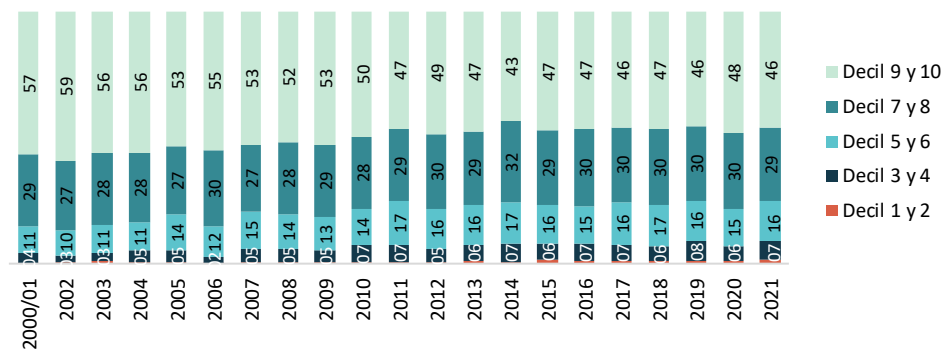


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años. Los dos primeros deciles tienen un tamaño muestral insuficiente (menos de 30 casos) en la categoría de aporte por lo que se evita presentar el resultado.

La distribución de la población ocupada de 18 a 65 años que aporta a alguna caja jubilatoria (cobertura de afiliación) muestra algunos cambios de tendencia, si se evalúa su comportamiento por deciles. En 2000 el 85% de las personas afiliadas se ubicaban entre los deciles 7 y 10 (de mayores ingresos), en consonancia con lo mostrado respecto del salario mínimo. En cambio, en 2021 dicha cifra descendió al 75% (gráfico 21). Los deciles 3 y 4 presentaron mayores aumentos en la serie investigada debido a un incremento importante que tuvo lugar en 2017, así como a causa de otros de menor envergadura registrados en 2010, 2013, 2014, 2019 y 2021. A pesar de ello, su peso en la distribución total es bajo (7,2% en 2021).

Gráfico 21. Cobertura de la afiliación a jubilaciones respecto de la población ocupada según decil de ingresos mensuales per cápita en Paraguay (en porcentajes), 2000-2021



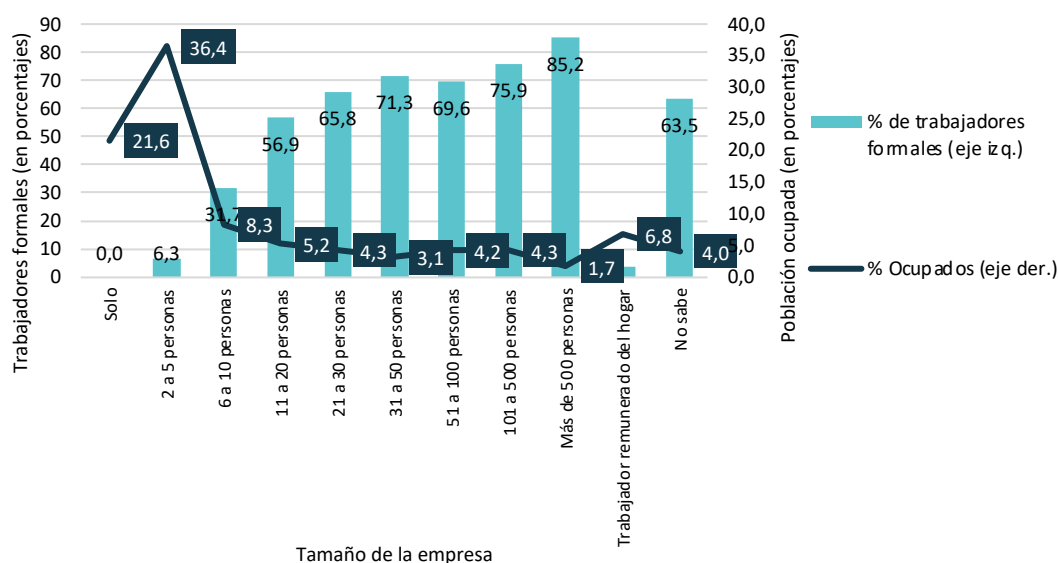
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2000/01-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años que informó que aporta a una caja de jubilación.

El cumplimiento de las normas de la seguridad social contributiva está en directa relación con el tamaño de las empresas, lo que puede deberse a la capacidad de fiscalización (sería más sencillo fiscalizar a pocas empresas grandes antes que a muchas pequeñas).

La distribución del empleo por tipo de empresas (un 66% del empleo se concentra en microempresas de hasta 10 empleados) guarda relación con la distribución de las empresas por tamaño. El empleo informal es mucho más frecuente entre los trabajadores por cuenta propia, las trabajadoras remuneradas del hogar y las personas que trabajan en empresas de hasta cinco empleados. Por el contrario, la formalidad laboral aumenta considerablemente en las empresas que emplean a más de 20 personas, pero que solo concentran el 17,5% de la población ocupada de 18 a 65 años (gráfico 22).

Gráfico 22. Población ocupada que aporta a una caja de jubilación y población ocupada total según tamaño de la empresa en Paraguay (en porcentajes), 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay y corresponden a la población ocupada de 18 a 65 años. En el caso de los trabajadores remunerados del hogar el tamaño de la muestra es insuficiente (menos de 30 casos).

4.4. Trayectorias laborales

Para identificar con mayor precisión las dinámicas del mercado de trabajo conviene estudiar las trayectorias laborales de una cohorte de personas. Ello complementa el análisis comparativo de la evolución de las características y los indicadores presentados. Sin embargo, el análisis de cohortes requiere contar con datos de panel, provenientes ya sea de registros administrativos o de encuestas oficiales que generan indicadores del mercado laboral, y es preciso considerar también otras características sociales y económicas que permitan realizar un seguimiento continuo de la evolución de los indicadores.

Para el análisis de la protección social, las transiciones laborales que importan son las que ocurren entre el estatus formal y el informal, esto es, las transiciones entre estar cubierto por la seguridad social contributiva y no estarlo. Por ejemplo, hay trabajadores que a veces aportan al IPS para la jubilación y a veces no, lo que afecta el monto de sus contribuciones y, por tanto, el monto de su haber jubilatorio en el momento del retiro. En particular, cuando se requiere haber contribuido un mínimo de tiempo para tener derecho a una jubilación, las transiciones pueden limitar el acceso a este ingreso.

Según las exploraciones realizadas, a pesar de que el Paraguay dispone de encuestas con datos de panel las características de estas encuestas no permiten realizar estudios de trayectorias o historias laborales que abarquen períodos largos (anexo 1), por lo que a nivel nacional se han realizado algunos estudios alternativos que permiten aproximaciones a la dinámica mediante el uso de las fuentes expuestas o de una combinación de ellas¹⁵.

Ovando (2017) analiza las transiciones de la población de 10 a 65 años entre las distintas condiciones de actividad económica (población ocupada, desocupada, inactiva) en el período que comprende del primer trimestre de 2010 al cuarto trimestre de 2016. El análisis abarca zonas urbanas (Asunción y áreas urbanas del departamento Central).

Según el mencionado estudio, del total de personas que se encontraban ocupadas en el momento de ser entrevistadas por primera vez, el 9,4% pasó a la inactividad en 2016, en tanto que un 3,9% pasó a la desocupación y el 86,7% restante permaneció en su puesto de trabajo o al menos en alguna ocupación. Un aspecto que muestra el alto dinamismo de las relaciones laborales es el elevado porcentaje de desocupados que se insertaron como ocupados en el mercado laboral (53,5%). Del grupo inicial de desocupados, el 23,9% permaneció en ese estado, en tanto que el 22,6% pasó a la inactividad. En cuanto al estado inicial de las personas inactivas, se puede observar que al finalizar su participación en la encuesta el 79,7% de ellas todavía permanecían en esa situación, lo que indica que las causas de la inactividad definitivamente están sujetas a factores más rígidos (cuadro 7).

¹⁵ La falta de investigaciones sobre este tema puede deberse a la dificultad para obtener datos individuales, como, por ejemplo, las historias laborales de los trabajadores afiliados al IPS o a la Caja Fiscal. Para elaborar este estudio se solicitó información de registros administrativos, pero no ha sido posible acceder a esa información.

Cuadro 7. Transiciones laborales en la población según condición de actividad económica en Asunción y áreas urbanas del departamento Central (en número de personas y en porcentajes), 2010-2016

Primera entrevista (2010)		Quinta entrevista (2016)			
		Ocupados	Desocupados	Inactivos	Total
Ocupados	Número de personas	2.905.941	131.575	313.533	3.351.048
	Porcentajes	86,7	3,9	9,4	100,0
Desocupados	Número de personas	147.688	66.013	62.531	276.232
	Porcentajes	53,5	23,9	22,6	100,0
Inactivos	Número de personas	339.022	102.193	1.732.961	2.174.176
	Porcentajes	15,6	4,7	79,7	100,0
Total	Número de personas	3.392.651	299.780	2.109.025	5.801.456
	Porcentajes	58,5	5,2	36,4	100,0

Fuente: Fernando Gabriel Ovando R., Análisis longitudinal de las transiciones de status laboral en la población juvenil urbana de Paraguay. Periodo 1º trimestre 2010-4º trimestre 2016, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, cuadro 1.
 Nota: Los datos presentados corresponden a la población ocupada de 10 a 65 años.

El estudio citado analiza las transiciones entre status según aporte a la jubilación para la población joven (15 a 29 años), encontrando que el 13,2% de los jóvenes que inicialmente declaran estar aportando a una caja de jubilación, lo dejaron de hacer, en tanto que el porcentaje de jóvenes que no estaban aportando y se insertaron a un sistema de aporte para jubilación es menor y se ubica en 12,5% (cuadro 8).

Cuadro 8. Transiciones laborales en la población joven según aportes a una caja de jubilación en Asunción y áreas urbanas del departamento Central (en número de personas y en porcentajes), 2016

Primera entrevista (2010)		Quinta entrevista (2016)		
		Sí	No	Total
Sí	Número de personas	272.144	41.475	313.618
	Porcentajes	86,8	13,2	100
No	Número de personas	72.562	506.859	579.421
	Porcentajes	12,5	87,5	100
Total	Número de personas	344.706	548.334	893.039
	Porcentajes	38,6	61,4	100

Fuente: Fernando Gabriel Ovando R., Análisis longitudinal de las transiciones de status laboral en la población juvenil urbana de Paraguay. Periodo 1º trimestre 2010-4º trimestre 2016, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, cuadro 5.
 Nota: Los datos presentados corresponden a la población ocupada de 15 a 29 años.

Un estudio del Banco Mundial (2017, pág. 46) señala que “el mercado de trabajo informal es en gran medida independiente del mercado de trabajo formal. [...] Los agricultores tienden a quedar en la agricultura o salir de la fuerza de trabajo, pero los empleadores, los trabajadores por cuenta propia y los asalariados informales muestran altas tasas de rotación entre estos tres estados de trabajo”. En lo que respecta al trabajo formal, el sector público se caracteriza por su bajo nivel de rotación ya que el 96% permanece en puestos gubernamentales de trimestre a trimestre. El trabajo formal en el sector privado en cambio tiene una rotación un poco más alta teniendo en cuenta que

“cuatro quintas partes no cambia su situación laboral de un trimestre a otro, aunque existen importantes flujos entre empleos asalariados informales y empleos formales asalariados privados” (Banco Mundial, 2017, pág. 47).

El citado estudio también señala que el sexo y la edad impactan en una transición exitosa del sector informal al formal. Las probabilidades de que se produzca esa transición aumentan a medida que se incrementa la edad (hasta los 49 años) y son mayores para los hombres. Además, un trabajador informal que trabaja en una empresa grande tiene una mayor probabilidad de formalizarse que quienes trabajan en empresas más pequeñas.

4.4.1. Densidad de cotizaciones

El análisis de las características y determinantes de la densidad de cotizaciones¹⁶ de los trabajadores del sector privado afiliado al IPS, realizado por Sanabria (2017a) en el período comprendido entre enero de 2013 y diciembre de 2014, muestra que la población se encuentra segmentada entre quienes contribuyen durante todos los meses trabajados (100% de densidad), quienes contribuyen durante parte de su trayectoria laboral (densidad mayor que 0% y menor que 100%) y quienes no contribuyen (0% de densidad).

En los meses comprendidos entre enero de 2013 y diciembre de 2014 aproximadamente el 36% de los trabajadores de la muestra permanecieron en empleos formales dentro del sector privado, en un período de trabajo promedio de 22 meses. En cambio, alrededor del 22% de ellos no realizaron ninguna cotización durante un período de trabajo promedio de 20 meses. Respecto de quienes cotizaron solo una parte de los meses trabajados en el sector privado, el promedio de la densidad de cotizaciones es del 51% de los meses, siendo el promedio de tiempo trabajado de 22 meses (cuadro 9).

Cuadro 9. Distribución de los trabajadores según tramos de densidad de cotizaciones (en porcentajes) y promedio de meses trabajados en Paraguay, 2013-2014

Densidad de cotizaciones (DC)	Trabajadores (en porcentajes)	Promedio de meses trabajados
DC = 0	21,57%	19,60
0DC 35	16,39%	22,57
35DC 70	11,57%	21,47
70DC100	14,91%	22,10
DC = 100	35,56%	22,10

Fuente: Diego Sanabria, “Características y determinantes de la densidad de cotizaciones en el sistema de jubilación del Instituto de Previsión Social: un análisis de la cobertura de los trabajadores del sector privado”, documento preparado para la Organización Internacional del Trabajo, 2017, elaborado con base en información de la Encuesta Longitudinal de Previsión Social 2015 y los registros administrativos del Instituto de Previsión Social.

¹⁶ Corresponde a la proporción de meses que el trabajador ha cotizado al fondo de jubilaciones del IPS con respecto a la cantidad de meses que ha declarado que trabajó como asalariado en el sector privado.

Los trabajadores con menores densidades tienen las siguientes características: son hombres, personas jóvenes y solteras que no son jefes de hogar, residen en zonas rurales y su máximo nivel educativo es primaria incompleta. Estos trabajadores por lo general tienen bajos ingresos y trabajan sin contrato firmado en microempresas y empresas pequeñas. Los asalariados con mejores densidades de cotización tienen las siguientes características relativas al trabajo: son trabajadores del sector terciario con horario rotativo, tienen un contrato firmado de tipo permanente y están vinculados a medianas y grandes empresas, donde perciben los salarios más altos. El análisis evidencia, además, que las mujeres que logran acceder al mercado laboral con un empleo formal en el sector privado tienen más probabilidades de cotizar con mayor regularidad.

Un estudio reciente estima la densidad de cotizaciones para los cotizantes al IPS entre los años 2000 y 2020, y la duración promedio de los períodos de contribución y de no contribución (Bai y Zelko, 2022). Los resultados muestran que la densidad de cotizaciones promedio de los trabajadores activos aportantes al IPS entre los años 2000 y 2020 fue del 28%. La mitad de esos cotizantes aportaron un 20% o menos del tiempo potencial y cerca de la tercera parte registra densidades menores o iguales al 10% (cuadro 10). Estas cifras, algo menores que las estimadas en trabajos previos debido a la mayor extensión del período bajo análisis, son esperables dada la elevada informalidad y dan cuenta de una dinámica laboral caracterizada por una alta transición entre los sectores formal e informal.

Cuadro 10. Densidad de cotizaciones de trabajadores que cotizan al IPS en Paraguay (en porcentajes), 2000-2020

Densidad de cotizaciones (d)	Trabajadores que cotizan al IPS (en porcentajes)
Media	28
Mediana	20
d < 10%	33,4
10% ≤ d < 25%	22,3
25% ≤ d < 50%	23,7
50% ≤ d < 75%	14,4
d > 75%	6,1

Fuente: Hugo Bai y Braulio Zelko, La densidad de cotizaciones al IPS en Paraguay, Informe técnico núm. 32, Organización Internacional del Trabajo, 2022, elaborado con base en datos del Instituto de Previsión Social.

Nota: la densidad de cotizaciones se calcula como el cociente entre el período cotizado y la exposición a la cotización.

Al analizar las transiciones entre los períodos en que se aporta al IPS y aquellos en que no se aporta, se observa que la duración media de los períodos contributivos es de 37 meses, mientras que la duración media de los períodos no contributivos asciende a 85 meses.

Existe una importante cantidad de trabajadores con períodos de cotización promedio muy poco extensos. El período medio de cotización ininterrumpida correspondiente al conjunto de los trabajadores mayores de 38 años, es decir con una exposición de 252 meses en su vida laboral a diciembre de 2020, es de 37 meses para el período analizado (de enero 2000 a diciembre de 2020). Por su parte, el 33% de los trabajadores de la muestra registran una duración promedio de períodos cotizados inferior a un año y más de la mitad de ellos

no lograron cotizar, en promedio, dos años de manera consecutiva. En el otro extremo, un 15% de los trabajadores lograron cotizar, en promedio, por períodos superiores a 6 años, y menos del 1% logró cotizar durante los 252 meses del período. Por su parte, el 56% de los trabajadores que han cotizado al IPS entre los años 2000 y 2020 presentan lagunas contributivas superiores, en promedio, a los 6 años (cuadro 11).

Cuadro 11. Duración promedio de los períodos de cotización y de no cotización en Paraguay (en porcentajes), 2000-2020

Duración de la contribución	Períodos contributivos (en porcentajes)	Períodos no contributivos (en porcentajes)
Media	37,4	85,0
Mediana	21,7	79,3
Menor que 1 año	33,1	5,3
De 1 a 2 años	19,5	7,3
De 2 a 4 años	21,2	16,6
De 4 a 6 años	11,2	14,9
Más de 6 años	14,9	56,0

Fuente: Hugo Bai y Braulio Zelko, La densidad de cotizaciones al IPS en Paraguay, Informe técnico núm. 32, Organización Internacional del Trabajo, 2022, elaborado con base en datos del Instituto de Previsión Social.

Ante este panorama y dada la normativa vigente, las estimaciones realizadas muestran que una elevada proporción de los trabajadores no lograrán acceder a una jubilación contributiva. En efecto, un 57,3% de los trabajadores no alcanzarían los 15 años de aportes exigidos para jubilarse, bajo la modalidad de jubilación proporcional (Ley núm. 4290 de 2011), ni siquiera a los 65 años. Por su parte, un 35,3% alcanzaría una jubilación proporcional a los 65 años, un 6,9% lograría tener 25 años de aporte a los 60 años para obtener una jubilación ordinaria y tan solo un 0,5% cumpliría el requisito de 30 años de aportes a los 55 años. Una vez más, el nivel de los ingresos incide significativamente en las posibilidades de obtener la jubilación: menos del 2% de los trabajadores del primer quintil de ingresos podrán jubilarse a los 65 años, porcentaje que se eleva al 85% para quienes integran el quintil más alto.

El régimen general aplicable al trabajo en relación de dependencia y al trabajo doméstico incluye el aporte jubilatorio y el seguro médico, por lo que, al dejar de aportar, se pierden los fondos jubilatorios y el derecho al seguro médico.

En las condiciones actuales del mercado de trabajo (tránsito entre formalidad e informalidad laboral) una parte importante de los trabajadores no alcanzan a cumplir con los parámetros del sistema de seguridad social y, por ende, no llegan a obtener una jubilación, por lo que, bajo el esquema de reparto, un grupo de la población trabajadora pierde los aportes realizados durante el lapso de formalidad, y financia o subsidia al grupo mejor posicionado que logra alcanzar la jubilación.

5. Los programas no contributivos

5.1. Programas que transfieren ingresos

Los programas que garantizan ingresos se pueden dividir en tres grupos principales: las transferencias de ingresos para personas mayores en situación de pobreza o vulnerabilidad, las transferencias monetarias con corresponsabilidades a familias en situación de pobreza o de vulnerabilidad, denominado Tekoporã, y las asignaciones familiares para trabajadores públicos.

Las transferencias a personas mayores están conformadas por las pensiones a veteranos de la guerra del Chaco y sus sobrevivientes (es el único régimen especial no contributivo totalmente gratuito y es subsidiado por los otros regímenes del IPS, según el art. 27 de la Ley núm. 431 de 1973), las pensiones graciables concedidas por el Congreso de la Nación (leyes individuales), y la pensión alimentaria a personas mayores en situación de pobreza o vulnerabilidad (Ley núm. 3728 de 2009).

El programa de pensión alimentaria representa actualmente el 97,6% del total de las pensiones no contributivas otorgadas por el Ministerio de Hacienda a personas mayores. Las demás pensiones tienen un peso menor: 23 personas cobran pensiones a veteranos de la guerra del Chaco, y además hay 5.720 herederos de excombatientes, 327 beneficiarios de pensiones graciables y 389 herederos de policías y militares fallecidos en acto de servicio (IP-Agencia de Información Paraguaya, 2022).

En el caso de la pensión alimentaria el criterio de focalización es tener 65 años o más y estar en situación de pobreza o vulnerabilidad, que se mide con un índice de pobreza multidimensional. Además, la persona no debe contar con otra pensión ni estar afiliada al IPS. El monto de la transferencia es equivalente al 25% del salario mínimo.

Tekoporã está dirigido a: i) familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad que cuentan entre sus integrantes con niños, niñas y adolescentes que estén cursando la educación básica y media; ii) mujeres embarazadas; iii) personas con discapacidad, y iv) comunidades indígenas. El número de familias beneficiadas a través del programa ha aumentado gradualmente desde 2005 (4.500 familias en los cinco distritos más pobres) hasta cubrir a 165.870 familias en 2021, lo que equivale a un total de 534.434 personas en todo el país. Esto significa una cobertura del 7,4% de la población total y del 27,4% de la población en situación de pobreza.

Una de las evaluaciones realizadas a dicho programa demuestra que Tekoporã tiene un bajo costo y un alto impacto en el logro de los objetivos de las políticas de salud y educación (Serafini Geoghegan, 2019). La transferencia realizada de un monto aproximado de 200.000

guaraníes (de acuerdo con la composición familiar)¹⁷ representa anualmente menos de 1% del PIB e impacta en casi el 10% de los ingresos de los hogares rurales del decil más pobre. Sin embargo, el logro de su objetivo mayor depende fundamentalmente de la calidad de la oferta de los servicios de salud y educación, y del desempeño de los mercados de trabajo.

El único programa no contributivo dirigido de manera directa a los trabajadores consiste en las asignaciones familiares otorgadas a funcionarios públicos del servicio civil. Los montos transferidos a cada trabajador dependen del monto aprobado por el Parlamento en el presupuesto establecido para cada entidad. Por lo tanto, difieren de manera importante según la capacidad de negociación de cada entidad o sindicato gubernamental. El promedio anual por persona para todo el sector público es de 1.474.581 guaraníes. Sin embargo, un funcionario del Banco Central del Paraguay recibió en 2019 un total de 23.633.891 guaraníes, mientras que un funcionario de un gobierno departamental recibió menos de 100.000 guaraníes. Este programa no cuenta con criterios de focalización específicos, por lo que en algunas instituciones funciona como un salario adicional.

En el cuadro 12 se presentan los montos totales ejecutados en el año 2019, la cantidad de personas o familias participantes, y las transferencias promedio entregadas en el año. En el caso de Tekoporã, las transferencias dependen principalmente de la cantidad de niños, niñas y adolescentes presentes en la familia, así como de la presencia de alguna mujer embarazada o de alguna persona con discapacidad o mayor de 65 años (que aún no cuenta con la pensión alimentaria). Tanto Tekoporã como la pensión alimentaria utilizan un instrumento de focalización (pobreza multidimensional).

Cuadro 12. Características de los principales programas de transferencias de ingresos en Paraguay, 2019

Programa	Monto ejecutado (en guaraníes)	Porcentaje del PIB	Personas/familias	Transferencia Promedio anual (en guaraníes)
Asignaciones familiares para funcionarios públicos (personas)	435.740.103.714	0,18	295.501	1.474.581
Tekoporã (familias)	440.205.312.643	0,19	167.075	2.600.000
Pensión alimentaria para personas mayores (personas)	1.232.400.000.000	0,52	202.348	6.090.496
Asistencia a pescadores (familias)	7.561.884.830	0,00	4.284	1.765.000

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la plataforma BOOST del Ministerio de Hacienda y datos de informes de gestión.

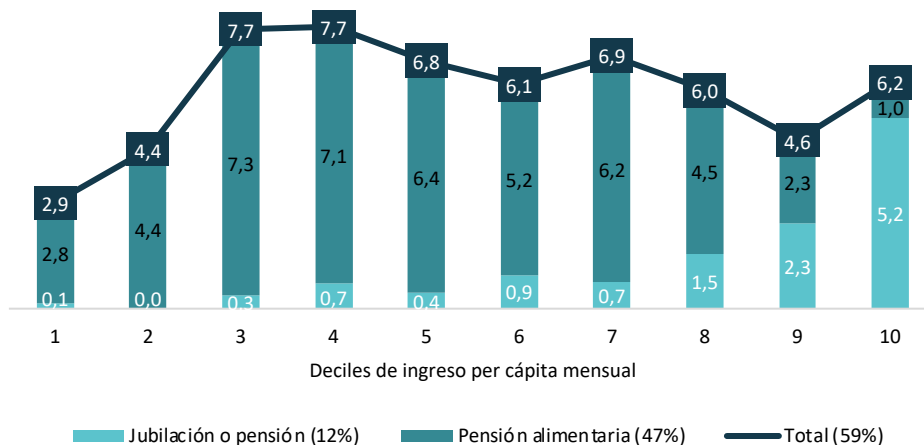
¹⁷ Descripción del monto en guaraníes: Bono Alimentario Familiar, 90.000 guaraníes; Bono Familiar Niño, Niña o Adolescente de 0 a 18 años (hasta 4 personas), 40.000 guaraníes; mujer embarazada (hasta 1 persona), 40.000 guaraníes; adulto mayor (hasta 1 persona), 40.000 guaraníes; persona con discapacidad leve (hasta 1 persona), 40.000 guaraníes, siempre y cuando la persona no sea beneficiaria del Programa de Adultos Mayores otorgado por el Ministerio de Hacienda; persona con discapacidad severa (hasta 2 personas), 150.000 guaraníes; Bono Familias Indígenas (monto único), 225.000 guaraníes (Ministerio de Desarrollo Social, s. d.).

Los programas no contributivos de transferencias de ingresos directos para trabajadores son mínimos: el subsidio a pescadores y los subsidios a campesinos en situación de emergencia climática.

El Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional (creado por el Decreto núm. 11229 de 2007) está dirigido a familias de pescadores que se encuentran en situación de pobreza o extrema pobreza y se implementa durante la vigencia de la veda pesquera. En 2021 entregó transferencias monetarias en carácter de subsidio a 4.280 familias de pescadores pertenecientes a 146 asociaciones de pescadores a fin de contribuir a la economía de las familias, cuya única fuente de sustento proviene de la extracción de peces para consumo o comercialización¹⁸. El monto que perciben las familias se define en función de la cantidad de miembros del hogar y en función de si la pesca corresponde a los ríos compartidos con la Argentina o el Brasil (Resolución MDS 1380 de 2016).

Mientras que la seguridad social contributiva se concentra en los deciles más altos del ingreso, la pensión alimentaria se concentra en los deciles más bajos, pero al focalizarse en la vulnerabilidad social es difícil determinar el error de inclusión. En el gráfico 23 se presentan datos sobre la población de 65 años y más que recibe una jubilación, una pensión o la pensión alimentaria. Es importante aclarar que, en lo que respecta a la pensión alimentaria, se observa una elevada participación en los deciles intermedios, mayor a la de los deciles más bajos mostrando problemas de focalización (gráfico 23).

Gráfico 23. Población de 65 años y más con cobertura de jubilación, pensión o pensión alimentaria para personas mayores en situación de vulnerabilidad según decil de ingresos en Paraguay (en porcentajes), 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021, cuarto trimestre, serie comparable.

Nota: Los datos presentados no incluyen a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. No se incluyen datos relativos a la categoría de jubilación o pensión para los deciles 1 a 8 debido a que el tamaño de la muestra es insuficiente (menos de 30 casos).

¹⁸ Ministerio de Desarrollo Social, "Sistema Integral de Gestión. Lista de pescadores habilitados 2021", s. d., www.mds.gov.py/index.php/download_file/view/1480/342.

En 2021 la pensión alimentaria alcanzó a cubrir a unas 240.000 personas de 65 años y más, por lo que en términos relativos la cobertura del programa alcanzó al 47% del total de personas de 65 años y más, frente al 12% de la población cubierta por el sector contributivo. De este modo, el 41% de la población adulta mayor (204.000 personas) carece por completo de alguna cobertura en la vejez.

Es oportuno señalar que, en términos de cobertura, la pensión alimentaria ha cuadruplicado el volumen de personas mayores protegidas por el sistema previsional. Sin embargo, debido al monto del beneficio los efectos de la pensión no contributiva resultan restringidos en lo que respecta al objetivo de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de la población, que incluye la autonomía económica. De esta manera, la pensión se convierte en un mecanismo para aliviar en parte las consecuencias negativas de las ineficiencias de ciertas políticas, especialmente las que atañen a la protección del trabajo. Por tanto, en un esquema caracterizado por la formalización y la articulación de las políticas públicas, la proporción de personas protegidas mediante el aporte no contributivo debería ser menor que la proporción de personas cubiertas por el régimen contributivo.

5.2. Acceso a la salud

La cobertura del seguro médico del IPS, que es la principal institución de seguridad social vinculada al trabajo, ascendió en 2021 al 23,2% de la población ocupada de 18 a 65 años. El 7,3% tiene seguros privados o de la sanidad militar o policial, por lo que el 69,5% no tiene cobertura debido al diseño del sistema, centrado en el mercado laboral formal, y a la alta informalidad. De este modo, una parte importante de la población recurre a los servicios de salud proporcionados por el MSPBS, cuya cobertura debiera ser universal y financiada con recursos públicos.

La expansión de la atención de la salud ha sido significativa en los últimos años, aunque la cobertura no comprende a la totalidad de la población que no cuenta con el seguro médico del IPS. El ritmo de ampliación de la cobertura fue mucho más rápido entre la población más excluida, por lo que las brechas se redujeron de manera importante. La proporción de personas del área rural que acceden a consultas médicas se incrementó un 73% respecto del nivel registrado dos décadas atrás (un 36,6% en 2000/01 y un 63,4% en 2021), lo que logró reducir la brecha entre áreas de residencia.

El sector público brinda la mayor parte de la cobertura mediante el impulso dado a la atención primaria de la salud con la creación y el desarrollo de las unidades de salud familiar (USF), la expansión de los servicios de salud y la declaración de gratuidad de las consultas desde 2008. En 2021 el 59,7% de la población de 18 a 65 años ocupada recurría principalmente a establecimientos del MSPBS cuando se enfermaba o accidentaba, para la atención de primer a tercer nivel. La cobertura del MSPBS se enfoca esencialmente en la población con escasos recursos socioeconómicos, el área rural y las mujeres, lo que evidencia la menor cobertura de los sistemas contributivos de la seguridad social o de las empresas de medicina prepaga, que cubren a ciertos sectores de la población de estratos socioeconómicos medios y altos que representan un porcentaje reducido de la población total (Capurro y Robledo, 2017).

El sistema de salud pública está asentado sobre el principio del derecho a la salud que tienen todos los habitantes del país, con independencia de que dispongan, adicionalmente,

de algún tipo de seguro social o privado. El sector de la salud pasó del Código Sanitario de 1980 a la garantía como derecho (art. 68 de la Constitución de 1992) promoviendo un Sistema Nacional de Salud (Ley núm. 1032 de 1996) con miras al cumplimiento del derecho a la salud de toda la población. En dicho marco se creó el Consejo Nacional, Regional y Local de Salud y la Superintendencia de Salud. En 1998 se reglamentó la descentralización sanitaria local (Decreto núm. 20.553 de 1998).

Entre las medidas universales se destaca principalmente la declaración de gratuidad de la salud (2008) en el marco de las políticas públicas en materia de calidad de vida y salud con equidad (2008-2015). En este marco el MSPBS es responsable de la atención primaria de la salud (APS) mediante las mencionadas USF. Actualmente cuenta con la Política Nacional de Salud (2015-2030).

El MSPBS no solo se desempeña como autoridad en materia sanitaria, sino que gestiona y canaliza los recursos presupuestarios institucionales para la provisión directa de servicios de salud a toda la población (con o sin seguro de salud público o privado), a través de sus distintos establecimientos. El sistema corresponde mayoritariamente a un esquema de asistencia social del Gobierno, en que el grueso del financiamiento institucional corresponde a impuestos generales y la provisión es otorgada directamente por instituciones dependientes del ministerio (MSPBS, 2018).

Los servicios de salud no contributivos o universales son brindados por establecimientos públicos dependientes del Ministerio de Salud y en menor medida por el Hospital de Clínicas, el hospital escuela de la Universidad Nacional de Asunción, la sanidad policial y la sanidad militar.

La principal crítica al sistema refiere a su segmentación y fragmentación. La segmentación impone condiciones de acceso, como la capacidad de pago necesaria para obtener servicios de salud o un seguro de salud, lo que restringe el ejercicio del derecho a la salud de la población y dificulta el logro de mejores resultados. Por su parte, la fragmentación, que se da cuando los diversos subsistemas —Ministerio de Salud, Hospital de Clínicas, sanidad policial, sanidad militar, seguro médico del IPS y sector privado— no operan de forma coordinada y sinérgica, impide una estandarización adecuada de la calidad, el contenido, el costo y la aplicación de las intervenciones de salud, y promueve un uso poco eficiente de los recursos del sistema en conjunto (Acuña, 2005; Dullak et al. 2011; Capurro y Robledo, 2017).

En los últimos años ha adquirido relevancia el sector privado como proveedor de un seguro médico para funcionarios públicos. Como se señaló en los apartados anteriores, a excepción del magisterio nacional y el Ministerio Público, el resto de los trabajadores del sector público no cuentan con protección financiera en materia de salud. Por esta razón, con recursos públicos se financia la provisión de servicios de salud privados.

En el siguiente apartado se presentan los montos relacionados con la provisión de salud en el Paraguay.

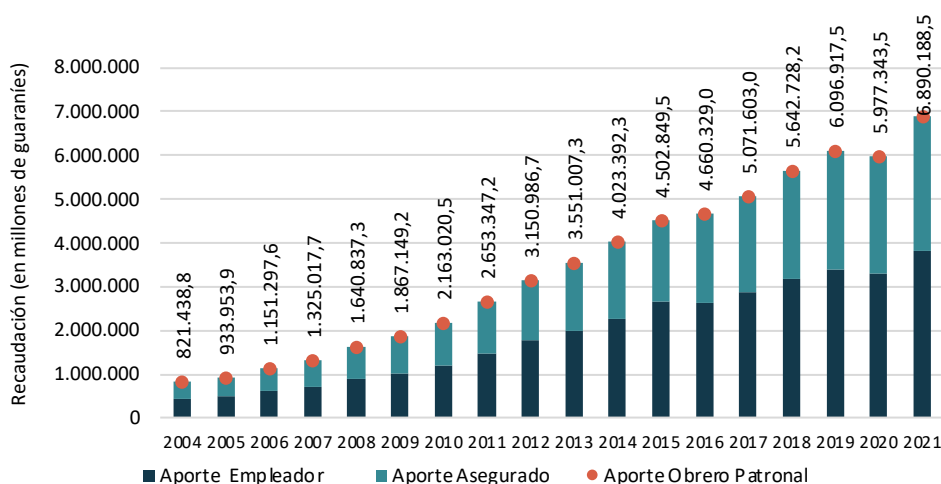
6. Financiamiento de la seguridad social contributiva

6.1. Jubilaciones

La seguridad social comprende los programas contributivos, es decir, los recursos de las personas afiliadas y los aportes de los regímenes jubilatorios del Estado. Sin embargo, una parte de los recursos de la seguridad social contributiva están financiados por impuestos, lo que hace que este pilar tenga un importante componente “no contributivo”.

En cuanto al sistema de jubilaciones y pensiones del IPS, se financia mayormente con aportes de empleadores y trabajadores¹⁹ (gráfico 24).

Gráfico 24. Recaudación según aportante (en millones de guaraníes corrientes) en Paraguay, 2004-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto de Previsión Social.

Un estudio reciente ya citado anteriormente estima la proporción de cotizantes al IPS que alcanzarían a cumplir los requisitos exigidos para obtener una jubilación del Instituto a la edad mínima legal de retiro (Bai y Zelko, 2022)²⁰. Si las frecuencias de aportes mensuales observadas entre los años 2000 y 2020 se mantuvieran en el tiempo, aproximadamente

¹⁹ Otros recursos consisten en el aporte del Estado (1,5% del monto de los salarios sobre los cuales imponen los empleadores), la cuota mensual de los trabajadores independientes, los legados y donaciones, los ingresos por renta de las inversiones financieras e inmobiliarias que realiza el IPS, los ingresos por multas y recargos por mora, y los ingresos por atenciones médicas de emergencia prestadas a personas no aseguradas.

²⁰ Los registros administrativos presentan la limitación de no contar con trayectorias laborales completas, dado que el horizonte temporal que abarcan es de 21 años. Por este motivo, de las distintas cohortes analizadas, solamente se pueden consultar datos correspondientes a un fragmento del período de cotización. La metodología empleada para el análisis prospectivo sortea esta limitación a través de la construcción de individuos representativos y de grupos relativamente homogéneos, conformados a partir de la diferenciación por sexo y niveles de ingreso.

el 42,7% de la población registrada en la historia laboral del IPS lograría generar causal jubilatoria por alguna de las tres opciones de retiro disponibles en la entidad previsional: i) 55 años de edad con 30 años de aportes, ii) 60 años de edad y 25 años contribuidos y iii) 65 años de edad y 15 años aportados. Entre las personas que lograrían acceder a una causal jubilatoria, la mayoría lo haría a los 65 años con 15 años de aportes registrados (35,3%). Por su parte, un porcentaje relativamente pequeño (6,9%) lograría alcanzar a los 60 años los 25 años de cotización requeridos para acceder a una jubilación. Por último, solamente una minoría (0,5%) lograría reunir los 30 años de servicio exigidos para jubilarse a los 55 años. En el otro extremo, el 57,3% de los cotizantes al IPS no lograrían completar los períodos de contribución requeridos para obtener una jubilación bajo el régimen contributivo ni siquiera a los 65 años.

El ingreso es una variable determinante para estimar la probabilidad de acceder a una jubilación en el IPS. En efecto, mientras el porcentaje de trabajadores que no generarán causal asciende al 99% y el 97%, respectivamente, entre los hombres y las mujeres pertenecientes al primer quintil, dichos porcentajes disminuyen hasta el 15% y el 14%, respectivamente, entre los hombres y las mujeres pertenecientes al último quintil de ingresos. Por su parte, se estima que el 89% de las personas pertenecientes al segundo quintil de ingresos quedará fuera de la cobertura previsional, al no lograr reunir los requisitos para acceder a una jubilación. Por tanto, si se agrupan los quintiles 1 y 2, se estima que un 94% de los individuos pertenecientes al 40% conformado por los trabajadores de menores ingresos no lograrán acceder a una prestación económica contributiva en la vejez.

La posibilidad de acceder a una prestación a los 65 años con 15 años de servicio es la opción mayoritaria entre quienes logran jubilarse, para todos los grupos definidos según sexo y quintil de ingresos. El resto de las opciones tienen un alcance muy limitado y en ocasiones inexistente. Solo en el 20% de los trabajadores de mayores ingresos se observa un número relativamente importante de trabajadores (1 de cada 4) que podrían reunir los 25 años de aportes requeridos para jubilarse a los 60 años.

La Caja Fiscal se divide contablemente en dos tipos de programas: los programas contributivos civiles y los no civiles (Fuerzas Armadas y policía nacional). En el primer grupo el magisterio nacional tiene un déficit que es financiado con el excedente de los otros sectores. En el segundo grupo, el déficit es financiado por el Tesoro Público.

Al cierre de 2020 el déficit global de la Caja Fiscal fue de 150 millones de dólares, de los cuales 15 millones corresponden al programa civil y 135 millones corresponden al programa no civil (Ministerio de Hacienda, 2022, pág. 7). En el cuadro 13 se presentan datos que describen la situación en 2019 de cada uno de los sectores que conforman la Caja Fiscal.

Cuadro 13. Ingresos y gastos de la Caja Fiscal según sector contributivo en Paraguay (en guaraníes), 2019

Sector ocupacionales	Ingresos			Gastos			Balance operacional		
	Activos	Millones de guaraníes	Porcentajes del PIB	Jubilados y pensionados	Millones de guaraníes	Porcentajes del PIB	Tasa de dependencia	Millones de guaraníes	Porcentajes del PIB
Total	240.989	2.354.724	1,0	64.142	3.140.716	1,3	0,27	-785.992	-0,3
Empleados públicos	99.652	1.003.088	0,4	16.721	549.247	0,2	0,17	453.842	0,2
Magistrados judiciales	10.901	52.492	0,0	497	46.412	0,0	0,05	6.081	0,0
Magisterio nacional	79.183	814.419	0,3	29.366	1.198.139	0,5	0,37	-383.720	-0,2
Docentes universitarios	12.853	114.674	0,0	1.291	93.998	0,0	0,10	20.675	0,0
Fuerzas Armadas	14.336	134.210	0,1	8.217	636.130	0,3	0,57	-501.920	-0,2
Fuerzas policiales	24.064	235.841	0,1	8.050	616.791	0,3	0,33	-380.950	-0,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda, Dirección General de Jubilaciones y Pensiones.

En 2019 el gasto por persona derivado del déficit de los programas no civiles fue de 54.273.683 guaraníes y la transferencia anual a una persona mayor que recibe la pensión alimentaria fue de 6.090.496 guaraníes (cuadro 14).

Cuadro 14. Gasto anual por persona de la Caja Fiscal, déficit de policías y militares (sector no civil) y pensión alimentaria para personas mayores en Paraguay (en guaraníes), 2009-2019

Año	Gasto anual por persona Caja Fiscal (en guaraníes)	Policías y militares		Gasto anual por persona (en guaraníes)	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores			Relación de gasto por persona policías y militares versus pensión
		Déficit policías y militares (en millones de guaraníes)	Jubilados/pensionados policías y militares		Gasto pensión personas mayores (en millones de guaraníes)	Titulares	Monto mensual Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (en guaraníes)	
2009	21.719.333	263.108	12.114					
2010	21.027.963	262.450	12.481	1.396.984	1.215	870	376.871	15
2011	22.183.057	283.322	12.772	1.653.650	41.121	24.867	376.871	13
2012	27.672.074	363.362	13.131	3.845.667	187.215	48.682	414.558	7
2013	32.201.167	441.317	13.705	4.095.767	362.148	88.420	414.558	8
2014	35.143.159	498.822	14.194	4.199.971	530.624	126.340	449.104	8
2015	41.711.867	610.912	14.646	5.409.870	722.055	133.470	456.014	8
2016	45.253.660	683.104	15.095	5.326.038	737.070	138.390	491.127	8
2017	47.011.957	727.369	15.472	5.027.648	941.070	187.179	510.281	9
2018	52.312.728	830.203	15.870	6.044.622	1.160.537	191.995	528.141	9
2019	54.273.683	882.870	16.267	6.090.496	1.232.400	202.348	548.210	9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la plataforma BOOST del Ministerio de Hacienda y datos de informes financieros.

De los 67.343 jubilados de la Caja Fiscal registrados al cierre de 2020, el pago de jubilaciones a un total de 48.646 jubilados (72,2%), entre maestros, policías y militares, conlleva pérdidas mensuales, tanto para el sector civil como para el Tesoro Público. El sector civil compuesto por los maestros arrastra un déficit del 43%, que representa 612.031 millones de guaraníes (cuadro 15), déficit que se cubre mensualmente con los aportes de los demás componentes del sector, a saber: empleados públicos, magistrados judiciales y docentes universitarios, que presentaban una situación superavitaria al cierre de 2020 (84%, 38% y 22%, respectivamente).

Cuadro 15. Situación financiera de la Caja Fiscal según sector contributivo en Paraguay (cifras anuales en millones de guaraníes), 2008-2020

Año	Empleados públicos	Magistrados judiciales	Magisterio nacional	Docentes universitarios	Fuerzas Armadas	Fuerzas policiales	Total
2008	115.835	24.052	-70.301	18.715	-179.985	-61.397	-153.080
2009	187.290	27.725	-77.297	22.241	-190.102	-73.006	-103.148
2010	188.606	35.571	-62.387	17.110	-181.033	-81.417	-83.550
2011	303.213	46.256	-80.659	23.164	-198.526	-84.796	8.653
2012	566.146	51.869	-36.258	40.440	-257.970	-105.392	258.835
2013	595.090	54.852	-59.774	46.563	-277.247	-164.070	195.413
2014	671.420	63.065	-96.273	46.180	-313.670	-185.152	185.570
2015	578.275	52.404	-132.059	42.132	-376.517	-234.395	-70.161
2016	429.294	24.221	-236.403	36.931	-405.928	-277.176	-429.061
2017	415.732	22.095	-276.048	23.731	-431.361	-296.008	-541.860
2018	448.505	12.489	-292.841	17.122	-480.088	-350.115	-644.926
2019	453.842	6.081	-383.720	20.675	-501.920	-380.950	-785.992
2020	466.338	18.500	-612.031	22.607	-507.605	-405.456	-1.017.648

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

El sector de las fuerzas públicas, compuesto por militares y policías, mantiene un elevado déficit del 78% y el 62%, respectivamente, lo que representó en conjunto un déficit de 913.061 millones de guaraníes en 2020, equivalente al 0,2% del PIB (cuadro 15). Este monto deficitario se abona con recursos del Tesoro, es decir, con los impuestos percibidos por el fisco. En otras palabras, es un subsidio que realiza la ciudadanía a este régimen que cubre a unos 16.500 jubilados, por lo que resulta sumamente inequitativo.

De este modo, al cierre de 2020 el déficit era de un poco más de 1 billón de guaraníes, resultante de la suma de los egresos (alrededor de 3,4 billones de guaraníes) y los aportes (que llegaron a 2,4 billones de guaraníes), lo que significa que es alto el nivel de financiamiento público a los funcionarios públicos. En este contexto, el sistema previsional plantea retos importantes en lo que respecta a su sostenibilidad financiera, mientras permanecen irresueltos los problemas estructurales relativos a la baja cobertura de las personas que aportan al sistema.

El uso de recursos públicos obedece a que varios regímenes son deficitarios y otros no cuentan con ningún aporte (financiamiento del déficit de la Caja Fiscal). En otras palabras, esos déficits son cubiertos por otras cajas o por el Estado. Esto genera subsidios cruzados

que financian a los quintiles de mayores ingresos, lo que acentúa la desigualdad, dado que los fondos provienen, además, de un sistema tributario con un alto peso de los impuestos indirectos (IVA).

Otra parte del financiamiento de los subsidios cruzados se da: i) en el servicio civil (funcionarios públicos a docentes) y mediante el subsidio directo a policías y militares; ii) a través del financiamiento directo a funcionarios públicos: pago de seguros médicos en el sector privado a altos costos financiado con impuestos y cuyas adquisiciones no cumplen con los requisitos mínimos establecidos para la inversión pública²¹, pago de asignaciones familiares (el trabajador privado tiene derecho a esta prestación, pero no se cumple la ley) y subsidios de la salud para el servicio civil y la sanidad policial y militar, y iii) en el sector privado, cuando quienes aportan y no se jubilan subsidian a quienes logran cumplir con los requisitos y jubilarse (subsidio en el IPS).

6.2. Acceso a la salud

El rol del Estado en el financiamiento de la salud debe ser significativo. Cuando el gasto público de salud es bajo se incrementa el gasto de bolsillo, lo que constituye uno de los obstáculos para el acceso de la población a los servicios. Como puede observarse en el cuadro 16, se produjo un notable incremento del gasto público y una reducción paulatina del gasto privado en salud, lo que puede atribuirse a los efectos de la política de gratuidad en salud implementada desde 2008, que reemplazó los aranceles por recursos del Tesoro en el presupuesto. En el año 2016 el gasto público alcanzó el 4,2% del PIB y el gasto privado ascendió al 3,9% del PIB.

Cuadro 16. Gasto total en salud (público y privado) en Paraguay (en porcentajes del PIB), 2005-2016

	2005	2006	2007	2008	2009	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto total / PIB	7,3	7,4	7,1	7,8	8,5	7,6	7,0	7,6	7,8	8,1
Gasto público / PIB	2,4	2,7	2,7	3,6	4,1	4,1	3,5	4,1	4,2	4,2
Gasto Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social / PIB	1,3	1,6	1,6	1,4	2,0	2,5	2,2	2,7	2,7	2,5
Gasto IPS / PIB	1,0	1,0	1,0	2,1	2,0	1,4	1,2	1,5	1,5	1,6
Otros gastos públicos / PIB	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gasto privado / PIB	4,9	4,7	4,4	4,2	4,5	3,5	3,4	3,5	3,6	3,9

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Cuentas satélite en salud, 2010, y Cuentas de Salud, 2018.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda un gasto público en salud de por lo menos un 6% del PIB nacional, por lo que el Paraguay, que presenta bajos niveles de

²¹ Nula regulación gubernamental del mercado de los seguros privados o de las contrataciones públicas (en lo que respecta al contenido de los contratos o a su cumplimiento).

inversión pública en salud universal y programas no contributivos, aún muy lejos de dicha cifra.

En términos de financiamiento, el mayor peso lo tiene el MSPBS (2,5% del PIB en 2016). El peso del IPS representa el 1,6% del PIB. Los recursos del IPS proceden de tres fuentes: del aporte del Estado, de los aportes patronales (empresas privadas e instituciones del Estado) y, en mayor proporción, de las cotizaciones de los trabajadores y de los ingresos propios resultantes de las rentas de las inversiones financieras e inmobiliarias y de los ingresos por multas y recargos por mora (MSPBS, 2018). Los demás agentes (sanidad policial, sanidad militar y Hospital de Clínicas, entre otros), financiados por el Presupuesto General de la Nación, tienen un bajo peso relativo, medido como porcentaje del PIB.

Por su parte, el gasto de los hogares en salud representa el 3% del PIB, en tanto que la otra parte del sector privado, que comprende a las empresas de seguros, representa el 0,7% del PIB (promedio 2012-2016) (MSPBS, 2018).

Si se considera el gasto por persona, el estudio realizado por el Banco Mundial (2017, pág. 36) señala que el MSPBS gasta en promedio en la población no asegurada alrededor de 150 dólares y el IPS gasta 400 dólares por cada asegurado. No existen estudios sobre la calidad de los servicios que permitan asumir que el mayor costo se deriva de servicios más completos o de mejor calidad.

Como se vio en los apartados anteriores, los funcionarios públicos, al no contar con el pilar de salud en su régimen previsional, acceden a la protección financiera en salud a través de tres tipos diferentes de subsidios públicos: los seguros privados, el subsidio a la salud, y la sanidad policial y militar.

El subsidio más importante por el monto involucrado es el de los seguros privados, financiados en un 100% por el Estado. Comprende gastos por servicios especializados provistos por empresas o entidades privadas, tales como: seguro médico, medicina prepaga, servicios de salud, consultas y atención médica, gastos hospitalarios, geriátricos, exámenes clínicos y de laboratorio, y otros gastos distintos de los que son prestados normalmente por la seguridad social. Los contratos por entidad son diferentes, ya que dependen del monto del crédito presupuestado para cada entidad y de las empresas privadas prestadoras. Los contratos están concentrados en cinco empresas.

En 2019 el monto total del subsidio a funcionarios públicos en concepto de seguros privados representó el 0,2% del PIB y un gasto anual por funcionario equivalente a 2.570 dólares, mientras que un estudio del Banco Mundial (2017, pág. 36) estimó, con datos hasta 2016, un promedio de 1.000 dólares. Se evidencia, por tanto, el progresivo aumento del monto destinado a este rubro.

Como se ha manifestado en varias oportunidades en este informe, este subsidio para funcionarios públicos que acceden al servicio de seguro médico debe ser revisado y replanteado para garantizar un mejor uso de los recursos y promover la equidad.

El subsidio para la salud corresponde a una ayuda estatal asignada a funcionarios o empleados que ocupan cargos presupuestados en el Anexo del Personal de los Organismos

y Entidades del Estado, de conformidad con el monto fijado, las disposiciones legales y la disponibilidad de créditos presupuestarios previstos en el Presupuesto General de la Nación. También para las fuerzas públicas se contempla otro subsidio para la salud (objeto del gasto 194) que corresponde a una asignación en concepto de subsidio para la atención de la salud del personal de las fuerzas públicas y sus familias, otorgado al personal en el marco de la Ley núm. 4493 de 2011.

Los beneficios del seguro médico privado y la transferencia por salud se pierden cuando el funcionario público se jubila, a excepción de los docentes públicos que aportaron al IPS en virtud de la Ley núm. 1398 de 199922 (cuadro A2.1).

El subsidio para la salud de funcionarios públicos ejecutado en el Presupuesto General de la Nación en 2019 fue de 137.624 millones de guaraníes. El peso de este subsidio con respecto al PIB es del 0,6%, aproximadamente la mitad del peso de los seguros privados. El monto entregado es de 300.000 guaraníes por mes por funcionario, lo que equivale a unos 577 dólares anuales (cuadro 17).

Cuadro 17. Ejecución presupuestaria según funciones de inversión social en Paraguay (en guaraníes y en porcentajes), 2010 y 2019

Función	2010		2019		Crecimiento (en porcentajes)
	Ejecución presupuestaria (en millones de guaraníes)	Participación relativa con respecto a la inversión social (en porcentajes)	Ejecución presupuestaria (en millones de guaraníes)	Participación relativa con respecto a la inversión social (en porcentajes)	
Salud (AC) MSPBS, sanidad militar, sanidad policial	1.847.370	22,3	5.053.905	20,8	173,6
Seguros privados	5.664	0,1	485.797	2,0	8.476,9
Subsidio a la salud	51.706	0,6	137.624	0,6	166,2
Promoción y acción social	1.167.913	14,1	5.320.971	21,9	355,6
Asignaciones familiares	52.953	0,6	160.398	0,7	202,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la plataforma BOOST del Ministerio de Hacienda.

Nota: El aumento de la función de promoción y acción social se debe a la ampliación del programa Tekoporã, que pasó de abarcar 93.374 familias en 2010 a comprender 167.075 familias en 2019, así como a la implementación de la pensión alimentaria en 2010, que en 2019 llegó a 202.348 personas.

El gasto no contributivo en salud viene creciendo. Sin embargo, este aumento no conlleva mejoras sustanciales, por lo que no habría que suponer que la existencia de una política basada en el principio de universalidad constituye un incentivo a la informalidad o genera un menor interés por la inclusión en el IPS.

²² La Ley núm. 1398 de 1999 declara obligatorio incorporar al régimen de asistencia médica del IPS a los docentes jubilados de todo el país.

Probablemente exista una combinación de factores que incluyan la mala percepción ciudadana sobre la calidad de los servicios del IPS, el tiempo de espera, la dificultad para conseguir turnos y la necesidad de perder tiempo de trabajo para poder utilizar los servicios.

Adicionalmente se agrega la percepción de que es difícil cotizar a lo largo de toda la vida laboral, sustentada por la baja proporción de cotizantes que logran finalmente jubilarse.

7. Conclusiones y recomendaciones

La cobertura de la seguridad social contributiva se puede promover por dos vías el crecimiento económico y los cambios institucionales. El crecimiento económico puede generar empleos en condiciones que permiten el acceso a algunos de los múltiples regímenes existentes. En el Paraguay, entre los requisitos más importantes para acceder a la mayoría de los regímenes de la seguridad social contributiva se encuentran el trabajar en relación en dependencia (Caja Fiscal e IPS) y el salario mínimo (como base imponible de la contribución).

El crecimiento económico en el período de estudio de este trabajo ha tenido escaso impacto en el mercado laboral en ambos sentidos y especialmente en la formalidad laboral. En primer lugar, se observa la persistencia de altos niveles de subutilización de la mano de obra (desempleo y subempleo) y un fuerte peso relativo del trabajo por cuenta propia. En segundo lugar, los ingresos laborales son bajos y hay un gran contingente de trabajadores familiares sin remuneración.

Finalmente, un factor que no está cuantificado pero que afecta la probabilidad de insertarse en la seguridad social es la volatilidad del crecimiento económico que se transmite al mercado laboral y genera ingresos y trayectorias laborales inestables. Esta inestabilidad afecta a los incentivos para incorporarse a un sistema que es poco flexible ante las transiciones entre condiciones de empleo volátiles.

La seguridad social contributiva desde sus inicios tuvo dos pilares principales: las jubilaciones y la salud. Solo en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, incluido el trabajo doméstico remunerado, ambos pilares están integrados tanto en lo que respecta a la institución prestadora (el Instituto de Previsión Social) como en lo que atañe a su financiamiento (aportes obrero-patronales y recursos del Tesoro Público). Para el resto de los colectivos laborales, los regímenes existentes solo incluyen uno de esos pilares. Por tal razón en los apartados anteriores el análisis se abordó por separado.

El marco institucional actual tuvo origen en la primera mitad del siglo XX para incorporar a trabajadores asalariados públicos y privados en relación de dependencia. A partir del año 2000 la mirada se centró en la incorporación de las personas que trabajan de manera independiente, por lo que se aprobó, sin mucho éxito, una serie de normas para facilitar el acceso de dichas personas a la seguridad social contributiva. A la escasa pertinencia del marco legal impulsado, se agrega la debilidad institucional para efectivizar su cumplimiento o sancionar su incumplimiento.

La exclusión generada por los mecanismos de seguridad social centrados en el acceso a través de ocupaciones en relación de dependencia también impulsó la necesidad de diseñar programas no contributivos.

En los últimos 20 años se implementaron programas dirigidos a proteger a dos grandes grupos poblacionales en situación de pobreza o vulnerabilidad extrema: la niñez y adolescencia, por un lado, y las personas mayores, por otro, siendo los programas más importantes Tekoporã y la pensión alimentaria. Ambos entregan una transferencia de ingresos. Los niños y adolescentes, además, tienen que cumplir con la condición de permanecer en el sistema educativo y vacunarse. Ninguno de estos programas se dirige a la población ocupada no cubierta por la seguridad social contributiva.

Otros programas de este tipo, pero de relevancia mínima por su baja cobertura, son las transferencias en efectivo a personas mayores, aprobadas de manera particular por el Congreso (pensiones graciables), o el subsidio anual a pescadores. Eventualmente, en años de extrema sequía o de otras inclemencias climáticas se han entregado transferencias en efectivo.

Como se vio en los apartados anteriores, la arquitectura jurídica y financiera de la protección social -contributiva y no contributiva- no contribuye a los dos principales objetivos de esta política: asegurar contra riesgos y redistribuir.

Por un lado, los dos pilares más importantes cubren la protección financiera de la salud y los ingresos en la vejez (pensión para personas mayores de 65 años en situación de pobreza y jubilación), quedando sin cobertura algunas contingencias como, por ejemplo, el desempleo o los eventos climáticos que afectan al sector rural. Esta cobertura es baja medida como porcentaje de la población y también lo es en términos de los ingresos que entrega, especialmente en el caso de la pensión alimentaria para personas mayores (25% del salario mínimo).

Por otro lado, el gasto público y los mecanismos de financiamientos concentran los recursos y beneficios en determinados grupos poblacionales ubicados en los quintiles de ingresos más altos, lo que reduce la capacidad redistributiva de la protección social.

Los siguientes apartados se destinan a presentar las principales conclusiones del análisis realizado sobre el marco institucional examinado en este estudio. No obstante, cabe señalar que, sin cambios del modelo de crecimiento y de los efectos multiplicadores del mercado laboral, el marco normativo no será suficiente para garantizar el derecho a la seguridad social con sostenibilidad financiera a medio y largo plazo.

En los cuadros 18 a 20 se resumen las principales conclusiones que serán abordadas de manera específica para referir a los dos pilares principales de la seguridad social contributiva: los ingresos y la salud.

Cuadro 18. Principales desafíos de la seguridad social contributiva en Paraguay en la actualidad

Principales desafíos	Descripción
Fragmentación	Múltiples normas, entidades y fuentes de financiamiento.
Desigualdades, segmentación y exclusión	Desigualdades generadas por el marco institucional e inaplicabilidad de las normas por no responder a la realidad económica de las personas.
Ineficiencia e insostenibilidad financiera	Jubilaciones: múltiples cajas y fuentes de financiamiento generan ineficiencia y las condiciones paramétricas limitan la sostenibilidad financiera del sistema en conjunto. Salud: ineficiencia debido al modelo de prestación de salud.
Subsidios explícitos e implícitos que profundizan las desigualdades	Jubilaciones: déficit de la caja fiscal financiado con recursos del Tesoro; además, numerosos aportantes del Instituto de Previsión Social no se jubilan y pierden sus aportes. Salud: seguros privados para funcionarios públicos financiados con recursos del Tesoro.
Deficiencias regulatorias	Ausencia de un ente rector de los fondos jubilatorios. Débil fiscalización, inspección y supervisión por falta de recursos humanos y de sistemas de información adecuados para la fiscalización de los dos pilares (jubilación y salud).

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 19. Integración de los pilares de jubilación y salud en la seguridad social contributiva en Paraguay en la actualidad

Población	Modalidad	Jubilación	Salud	Financiamiento
Fuera de la fuerza de trabajo y familiar no remunerado	Voluntario	Sí	No	Titular
Asalariado público	Obligatorio	Sí	No	Titular Jubilación: se complementa con subsidio público (déficit caja policial y militares)
Asalariado privado	Obligatorio	Sí	Sí	Aporte trabajador y empleador
Asalariado de entes descentralizados	Obligatorio	Sí	Sí	Titular Subsidio público para trabajadores públicos
Empleador o cuentapropista	Voluntario	Sí	No	Titular
Propietario de microempresa	Voluntario	Sí	Sí	Titular
Trabajador remunerado del hogar	Obligatorio	Sí	Sí	Aporte trabajador y empleador

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 20. Pilar de salud para personas sin cobertura en la seguridad social contributiva en Paraguay en la actualidad

	Modalidades	Financiamiento
Fuera de la fuerza de trabajo y trabajador familiar no remunerado	Servicios públicos (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Hospital de Clínicas de la Universidad Nacional)	Subsidio público
Asalariado público	Contratación de seguros privados Transferencia en efectivo al funcionario Sanidad policial y militar (hospitales)	Subsidio público
Empleador o cuentapropista	Servicios públicos (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Hospital de Clínicas de la Universidad Nacional)	Subsidio público

Fuente: Elaboración propia.

7.1. El pilar de los ingresos

El acceso a una jubilación está limitado actualmente a los trabajadores en relación de dependencia, aunque legalmente existen normas que habilitan la inclusión del resto de los trabajadores. Este grupo ocupacional —sector público, sector privado y trabajo doméstico— representa el 100% del total. Una primera característica relevante del sistema de seguridad social es la evasión, tanto por la falta de inscripción como por la subdeclaración de la remuneración sobre la que se realiza el cálculo del aporte.

A pesar de que existen leyes que permiten a la mayoría de la población adulta ingresar a algún régimen de jubilación, las condiciones de acceso y permanencia no responden a la realidad del trabajo en el Paraguay, lo que finalmente determina bajas tasas de cobertura, esto es, de afiliación, en la etapa laboral y bajas tasas de jubilación en la etapa de retiro.

La mayoría de los regímenes dirigidos a trabajadores del sector privado tienen como base imponible el salario mínimo, que tiene baja cobertura en el país. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, el aporte recae exclusivamente sobre el trabajador.

Un porcentaje mínimo de la población ocupada gana el salario mínimo, pero además no lo percibe durante toda la trayectoria laboral. La juventud, en promedio, no logra llegar a este nivel de remuneración casi hasta la adultez. Las mujeres, debido a la discriminación salarial, a su sobrerrepresentación en ocupaciones precarias y a otros factores, ganan el salario mínimo durante un período todavía más corto de su vida laboral, en comparación con los hombres.

Una consideración especial requiere un importante grupo de mujeres ubicadas fuera de la fuerza de trabajo o en el trabajo familiar no remunerado. Ellas no cuentan con ingresos, por lo que necesitan que algún miembro en su hogar provea sus aportes.

Estas condiciones económicas hacen inviable, para gran parte de la población adulta, pagar las contribuciones exigidas y mantenerse activa en el sistema contributivo acumulando la cantidad de años establecida por la ley.

Por otro lado, también es necesario considerar la inestabilidad de los ingresos laborales derivada de la volatilidad económica como un factor que limita la certidumbre y desincentiva la afiliación a los regímenes voluntarios. Esta situación remite al segundo problema del sistema jubilatorio.

El marco legal fragmentado, aprobado de manera específica para colectivos laborales diferenciados, no permite la continuidad de la afiliación cuando las trayectorias laborales son dinámicas o discontinuas. La movilidad entre la inactividad, el desempleo, el subempleo, las ocupaciones por cuenta propia y las ocupaciones en relación de dependencia, o las transiciones del sector público al sector privado o viceversa y de la formalidad a la informalidad, se traducen en la pérdida de años de aportes o de antigüedad, y en la pérdida de los fondos acumulados.

Si bien existe una norma que permite la portabilidad de los aportes, no se aplica para los múltiples regímenes, por lo que finalmente una parte importante de los trabajadores que aportaron en determinados períodos de su vida laboral terminan si jubilarse o pierden parte de sus fondos.

La situación afecta más a los jóvenes, quienes transitan entre diferentes condiciones laborales, tanto por la necesidad de conciliar el trabajo y el estudio, como por las transformaciones culturales que inciden en las aspiraciones de estabilidad, muy distintas a las del pasado reciente. La cada vez mayor extensión del período de estudio o formación y el cambio de trabajo como oportunidad de crecimiento personal conducen a dinámicas laborales menos uniformes o con discontinuidades.

Las mujeres también registran patrones laborales diferenciados con respecto a los hombres según sus edades, con entradas y salidas del mercado laboral o con modificaciones de la cantidad de horas de trabajo.

La fragmentación del marco legal se traduce en importantes desigualdades en las condiciones de acceso, permanencia y prestaciones. En el caso del sector público, solo las personas que cuentan con contratos permanentes tienen derecho a la afiliación y, al igual que en el caso del sector privado en relación de dependencia, están obligadas a afiliarse. Otros regímenes son voluntarios y los aportes recaen en su totalidad en los trabajadores, cuando el trabajo es por cuenta propia. Las tasas de aporte son distintas para los diferentes colectivos laborales.

Las condiciones de permanencia también son distintas. El período de aporte, las tasas de reemplazo y las edades mínimas de jubilación varían entre los grupos laborales según las leyes. Un régimen tiene la opción de jubilación anticipada una vez cumplidos 15 años de aportes.

Las prestaciones son diversas. Los regímenes del IPS —trabajo en relación de dependencia, trabajo doméstico y empresas públicas— cuentan con cobertura de salud durante el retiro, mientras que otros no, como los funcionarios públicos, a excepción del magisterio que tiene el seguro médico del IPS.

Las desigualdades entre los parámetros conllevan subsidios directos en algunos casos, como el de los policías y militares, y subsidios cruzados entre docentes y otros grupos del sector público, o entre quienes logran jubilarse y quienes pierden sus aportes, por la discontinuidad o la falta de tiempo de cotización.

La seguridad social contributiva es uno de los mecanismos de reducción de las desigualdades ya que permite construir un piso mínimo de garantías iguales para toda la población, que la proteja de privaciones extremas económicas o sociales.

Sin embargo, el diseño del sistema en el Paraguay no solo no contribuye a reducir las desigualdades, sino que introduce inequidades que profundizan las brechas y benefician a los sectores de mayores ingresos. Una atención particular requieren las poblaciones indígenas, las personas con discapacidad o la población rural, donde las mujeres y la juventud acumulan exclusiones.

Los déficits proyectados en todos los regímenes son insostenibles a medio plazo y comprometen la capacidad del Estado para cumplir con otros compromisos, como la deuda pública, o para ampliar otras políticas sociales y económicas. La Caja Fiscal ya no es sostenible actualmente, mientras que el magisterio nacional empezó a tener déficits anuales. Los fondos del IPS, dependiendo del escenario, empezarán a generar problemas en menos de cinco años.

Los fondos de la seguridad social no cuentan con regulación ni supervisión, además de que están siendo administrados por cada uno de los regímenes, lo cual agrega ineficiencia y falta de transparencia.

La reducción de la evasión requiere mayor fortaleza institucional para aumentar la eficacia de la fiscalización in situ, aprovechar los sistemas de información y el cruzamiento de los datos, y penalizar el incumplimiento de las normas para combatir la impunidad.

En el escenario actual, cualquier solución particular o aislada (reducción de la evasión, incorporación de colectivos excluidos o reformas paramétricas) será insuficiente por sí sola, pues se requieren cambios sistémicos, estructurales y simultáneos. En el cuadro 21 se resumen las principales conclusiones y recomendaciones resultantes del examen de la situación del pilar de los ingresos de la seguridad social contributiva.

Cuadro 21. Principales conclusiones y recomendaciones sobre el pilar de los ingresos en el Paraguay

Desafíos	Recomendaciones
Fragmentación y exclusión del sistema: <ul style="list-style-type: none"> » Gran cantidad de normas y regímenes diferenciados. » Mecanismos de financiamiento sin base en la evidencia empírica. 	<p>Unificar el marco legal con base en principios de universalidad; solidaridad social y financiación colectiva; suficiencia y previsibilidad de las prestaciones; responsabilidad primordial del Estado; no discriminación; igualdad de género, y capacidad para responder a necesidades especiales.</p> <p>Esto implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Crear un mecanismo de acceso para las mujeres que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo. » Incorporar a colectivos laborales excluidos como jóvenes, pueblos indígenas, campesinos o personas con discapacidad desde el inicio de su trayectoria laboral. » Eliminar obstáculos a la permanencia en el sistema debido a cambios en las trayectorias laborales. » Crear un sistema multipilares que considere al menos tres aspectos: el pilar no contributivo universal, el pilar contributivo obligatorio en función de los ingresos y el pilar contributivo voluntario. » Eliminar el salario mínimo como base imponible.
Desigualdad en las condiciones de acceso, permanencia y prestaciones, e inequidad en el financiamiento.	El nuevo marco legal debe reducir las desigualdades y establecer condiciones parámetros sostenibles financieramente por al menos 75 años.
Ausencia de regulación y supervisión e insostenibilidad financiera.	Crear una entidad centralizada que se ocupe de la supervisión y la regulación del sistema de jubilaciones y pensiones de manera de garantizar la seguridad y rentabilidad de los fondos y la estabilidad del sistema financiero.
Debilidad en la fiscalización y penalización.	Mejorar los mecanismos de control y fiscalización para reducir la evasión en la seguridad social sin que ello implique trasladar a los titulares los costos económicos y de oportunidad, y reducir la impunidad en materia de incumplimiento de las normas.

Fuente: Elaboración propia.

7.2. El pilar de la salud

La protección financiera frente a una enfermedad constituye un objetivo central de cualquier política de protección social, desde los inicios de la protección social en el siglo pasado. En el Paraguay la seguridad social contributiva cuenta con algunos regímenes que incluyen ambos pilares: salud y jubilaciones. Otros regímenes se focalizan en las jubilaciones, por lo que el Estado implementa diferentes modalidades de acceso a los servicios de salud en el ámbito no contributivo.

En este contexto institucional, la evolución ha sido no solo fragmentada (tanto desde el lado de la provisión de servicios como desde el lado del financiamiento), sino que también se ha contribuido a la ineficiencia de los recursos públicos y de la economía en conjunto, a la desigualdad de las coberturas y a la insostenibilidad.

El IPS, creado originalmente para dar cobertura a la población ocupada en relación de dependencia, integra ambos pilares. Sin embargo, también provee servicios de salud a docentes del sector público, funcionarios del Ministerio Público y de entes descentralizados, y trabajadores contratados por las municipalidades, entre otros. En los últimos años se han aprobado leyes para incorporar a otros colectivos laborales cuyo peso en el total es mínimo, como los docentes privados.

Como en el caso de las jubilaciones, la baja cobertura tiene varias explicaciones, como la evasión y la imposibilidad de cobertura porque la misma ley lo impide. Hay colectivos que, si bien cuentan con la posibilidad de afiliación al mecanismo jubilatorio, no reciben la prestación de salud, lo que podría generar un desincentivo.

Los funcionarios públicos no incorporados en el IPS cuentan con varios mecanismos de protección financiera. El más importante por el costo y el rápido crecimiento de los recursos involucrados es la contratación de seguros privados, y le sigue la entrega de un subsidio en efectivo para las instituciones que no tienen crédito presupuestario para la adquisición del servicio anterior. Los policías y militares cuentan con la sanidad policial y militar financiadas con fondos públicos.

El MSPBS y el Hospital de Clínicas perteneciente a la Universidad Nacional de Asunción prestan servicios universales financiados por recursos públicos, aunque estos son escasos teniendo en cuenta el tamaño de la población que queda excluida de los mecanismos vinculados a la adscripción laboral. Se estima una inversión del 2%, que debería al menos duplicarse si se consideran las recomendaciones internacionales.

De esta manera, la oferta de servicios se fragmenta en múltiples instituciones públicas y privadas sin un marco regulatorio para homogeneizar las prestaciones y los costos, lo que segmenta social y económicamente la atención.

El modelo de salud implementado en cada uno de los sectores prestadores también contribuye a diferenciar la atención y genera ineficiencias. Si bien en todos los casos es hospitalocéntrico y curativo, el MSPBS tiene una mayor cobertura en las poblaciones rurales y de menores ingresos a través de los servicios de atención primaria, razón por la cual también presenta costos más bajos.

El IPS casi no cuenta con servicios preventivos, mientras que los seguros privados ofrecen sus servicios dependiendo de los fondos de cada institución pública, sin la existencia de especificaciones técnicas mínimas para homogeneizar costos y servicios. La cobertura privada solo dura mientras los funcionarios públicos estén activos y una vez que se jubilan pierden el derecho.

La regulación de las compras públicas en el ámbito de la salud es deficiente, no solo en términos de los contratos de seguros, sino también en lo que refiere a la compra de medicamentos, insumos y otros bienes y servicios adquiridos por el sector público en el mercado. En el cuadro 22 se resumen las principales conclusiones y recomendaciones resultantes del examen de la situación del pilar de la salud de la seguridad social contributiva.

Cuadro 22. Principales desafíos y recomendaciones sobre el pilar de la salud

Desafíos	Recomendaciones
Fragmentación y segmentación de los servicios de salud.	Integrar los servicios y los recursos de salud.
Desigualdad en el acceso	Brindar atención primaria como una puerta de acceso al sistema de salud para garantizar la equidad y la eficiencia.
Ineficiencia e insostenibilidad financiera de las modalidades actuales de adquisición de bienes y servicios de salud a través del sistema de compras públicas.	Reasignar el gasto hacia modalidades de mayor efectividad (eficiencia e impacto).
Debilidad regulatoria.	Fortalecer el marco institucional para fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales y garantizar la eficiencia de las compras públicas en el ámbito de la salud.

Fuente: Elaboración propia.

7.3. Ambos pilares

Las mejoras en el funcionamiento de la seguridad social contributiva requieren cambios sustanciales de los sistemas de información. En primer lugar es necesario dar seguimiento a las características demográficas y las trayectorias laborales de la población para comprender los desafíos que enfrenta el sistema debido a las transformaciones sociales, económicas y culturales de la sociedad.

En segundo lugar, es preciso lograr la reducción de la evasión a partir del cruce de información entre diferentes instancias de gobierno. En tercer lugar, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la auditoría social, son condiciones necesarias para generar la confianza que exige un proceso de negociación orientado hacia una reforma estructural y a largo plazo.

La posibilidad de que las mujeres se incorporen a la seguridad social contributiva fortalecería su autonomía económica en la vejez y contribuiría a la sostenibilidad financiera del modelo, lo que se relaciona de manera directa con una trayectoria laboral de calidad.

El principal obstáculo para el logro de este objetivo es la responsabilidad exclusiva que la sociedad asigna a las mujeres en la reproducción social. La sobrecarga de trabajo no remunerado ante la ausencia de responsabilidad de los hombres y del Estado reduce las oportunidades económicas de las mujeres y su acceso a la seguridad social. La implementación de una política de cuidados es fundamental para potenciar el aporte económico de las mujeres al desarrollo y a su propia autonomía económica.

No obstante, esto no será suficiente, ya que existen instrumentos legales al respecto —que establecen la implementación de guarderías infantiles en empresas, licencias parentales y complementos salariales— que no se cumplen debido a la baja cobertura de las fiscalizaciones y la ausencia de penalización.

El fortalecimiento de la institucionalidad reguladora y fiscalizadora se convierte en un elemento fundamental del funcionamiento del sistema, independientemente de los cambios paramétricos y las reformas del manejo de los recursos financieros existentes.

Anexo 1. Fuentes de datos nacionales para el análisis de trayectorias laborales

Para realizar análisis de trayectorias laborales se requiere contar con datos de panel, ya sea provenientes de registros administrativos o de encuestas oficiales que generen indicadores del mercado laboral, y considerar además otras características sociales y económicas que permitan realizar un seguimiento continuo de la evolución de los indicadores. De las fuentes actualmente disponibles en el Paraguay ninguna permite analizar trayectorias. A continuación, se presentan las características de las fuentes disponibles.

Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Fue la primera encuesta con datos de panel, realizada desde inicios de 2010 hasta el tercer semestre de 2017, momento en que la Encuesta Permanente de Hogares pasó a ser continua y por ende se dejó sin efecto a la ECE.

Para los fines que se persiguen se han identificado al menos dos debilidades del uso de esta encuesta. Por un lado, la cobertura comprende solamente a Asunción y las áreas urbanas del departamento Central, lo que imposibilita conocer la realidad de una parte importante de la población residente en zonas rurales. Por otro lado, el esquema de muestreo utilizado corresponde a una muestra tipo panel rotatorio Inter trimestral (con el fin de evitar el cansancio rota un porcentaje de unidades primarias de muestreo (UPM) y de viviendas²³). En cada trimestre nuevo en que la encuesta es realizada un grupo sigue perteneciendo a la misma muestra.

La vivienda permanece en la muestra durante 15 meses y se la entrevista 5 veces en esos meses (cada 3 meses). Esta secuencia de visitas se repite 5 veces. Este esquema produce una superposición esperada del 20% de la muestra de un trimestre en relación con el mismo trimestre del año siguiente, por lo que es conveniente para realizar comparaciones de la información de una misma persona en años consecutivos. De un trimestre al siguiente, la superposición es del 80%, y es igual a 0 de un mes a otro.

Se ha convenido en que la muestra se modifique totalmente luego de 5 años. Esto requiere que el 5% de los segmentos sean sustituidos cada trimestre, por lo que al final de los 20 trimestres se sustituirá $20 \times 5\% = 100\%$. Con 14 viviendas seleccionadas en la segunda etapa de muestreo en cada UPM, el número máximo de viviendas necesario para soportar las rotaciones de viviendas en los 5 años previstos para la muestra antes de cambiarla totalmente es $56 = 14$ viviendas por UPM / panel \times 4 paneles.

El diseño metodológico de la ECE implica que la muestra inicial tiene un período de duración máximo que se extiende hasta el cuarto trimestre de 2014; desde el primer trimestre de 2015 la muestra es renovada un 100%.

²³ Sobre la base de los estratos socioeconómicos establecidos según la metodología empleada en los estudios de pobreza, lo que asegura que estas rotaciones se realicen entre unidades con características similares.

Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC)

A partir de 2017 se inició una nueva serie que proporciona datos de manera trimestral. Tiene una muestra panel que permite comparaciones interanuales para un mismo trimestre (muestras independientes por trimestre) con rotación del 50% de las viviendas en dos años consecutivos, es decir, se puede comparar información del trimestre 1 de un año con la del mismo trimestre del año siguiente; por ejemplo, T1 2017 con T1 2018, luego T1 2018 con T1 2019, y así sucesivamente. Cada trimestre una de cada dos viviendas se renueva y se reemplaza por estructuras con características similares elegidas en las mismas unidades primarias de muestreo (UPM). La cobertura geográfica trimestral de la EPHC permite obtener indicadores para el contexto nacional y por zona geográfica urbana y rural.

Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)

Está programada para ser de panel, pero solo se cuenta con la primera ronda realizada en 2015. La ELPS permite generar una trayectoria de dos años de historia laboral.

Registros administrativos

Los registros administrativos de la seguridad social podrían emplearse para realizar análisis del empleo formal configurando una serie a largo plazo, sin la restricción que presentan los paneles de las encuestas. Sin embargo, también es importante destacar que dichos registros presentan algunas limitaciones en lo que respecta a su uso para fines estadísticos:

- i) Información actualizada: dado que las empresas tienen un plazo para informar la nómina de trabajadores cotizantes, los registros pueden demorar algunos meses en proporcionar datos definitivos y esto hace que exista un rezago al mostrar la dinámica a corto plazo del empleo.
- ii) Plazo de obtención de la base de datos: las instituciones proveedoras de información pueden demorar en entregar la información anonimizada, la cual puede consistir en el padrón completo o en una muestra.
- iii) Características de la base de datos: se debe tener en cuenta que la base de datos está construida con objetivos tributarios o de fiscalización y, por ende, no está sujeta a un tratamiento adecuado para ser utilizada con fines estadísticos.
- iv) Información del total del empleo formal: en algunos casos solo se cuenta con un subconjunto de información, conformado por asalariados formales de empresas privadas o públicas.

Anexo 2. Marco legal y normativo

Cuadro A2.1. Marco legal vigente de la seguridad social contributiva en Paraguay

Norma	Principales riesgos cubiertos
Régimen general Ley núm. 98 de 1992 modificada por Ley núm. 532 de 1994, Ley núm. 731 de 1995 y Ley núm. 2263 de 2003	IPSa, salud y jubilación
Trabajo doméstico Ley núm. 5407 de 2015	IPS, salud y jubilación
Trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos Ley núm. 4933 de 2013	IPS jubilación
Magisterio nacional Ley núm. 537 de 1958	IPS salud
Ministerio público Ley núm. 3515 de 2008	IPS salud
Profesionales médicos del Ministerio de Salud y Bienestar Social Ley núm. 6302 de 2019 que establece el régimen de jubilaciones	Caja Fiscal, jubilación
Administración Central Ley núm. 2345 de 2003 y su modificatoria 4252 de 2010	Caja Fiscal, jubilación
Magistrados Judiciales Ley-decreto 23 de 1954	Caja Fiscal, jubilación
Magisterio Nacional y docentes universitarios Ley núm. 2345 de 2003 y sus modificatorias Ley núm. 3613 de 2009, Ley núm. 4747 de 2012 y Ley núm. 4735 de 2012	Caja Fiscal, jubilación
Fuerzas Policiales Ley núm. 222 de 1993	Caja Fiscal, jubilación
Fuerzas Armadas Ley núm. 1115 de 1997	Caja Fiscal, jubilación
Caja ANDE Ley núm. 6196 de 2019	Jubilación
Caja Bancaria Ley núm. 2856 de 2006	Jubilación
Caja Ferroviaria Ley núm. 238 de 1954	Jubilación
Caja Itaipú Ley núm. 1361 de 1988	Jubilación
Caja Municipal Ley núm. 122 de 1993	Jubilación
Caja Parlamentaria Ley núm. 6112 de 2018	Jubilación

Fuente: Elaboración propia.

^a El régimen general del IPS incluye otras prestaciones. Todas las trabajadoras en relación de dependencia cuentan con el derecho a licencias por maternidad. Comprende protección de la salud (seguro médico), ingresos en la edad de retiro (jubilación) y otros riesgos derivados del trabajo (pensión por invalidez, entre otros) o de la maternidad (licencias).

Sector público: Ley núm. 1626 de 2013 de la función pública

Artículo 103. La ley establecerá el régimen del seguro social de los funcionarios públicos con los beneficios y prestaciones que contemplarán, entre otros, los riesgos de maternidad, accidente, enfermedades laborales y no laborales, invalidez, vejez y muerte; el de jubilaciones y el de pensiones.

Artículo 104. La financiación del sistema del seguro social mencionado en esta sección estará a cargo de los funcionarios públicos y del Estado, en las condiciones y la proporción que establezca la ley.

Artículo 105. Los haberes jubilatorios serán actualizados automáticamente en los mismos porcentajes de sueldos dispensados a los funcionarios en actividad, considerando las categorías y cargos correspondientes, de conformidad al Artículo 103 de la Constitución Nacional.

Adicionalmente a estas normas se encuentra la ley anual de presupuesto que otorga recursos para la adquisición de seguros privados de salud a funcionarios públicos, ya que la Caja Fiscal solo otorga el beneficio de la jubilación a excepción de trabajadores activos y jubilados de la docencia y el Ministerio Público. Para policías y militares, el presupuesto incluye también recursos bajo los programas de sanidad policial y militar.

El siguiente cuadro presenta las principales características de los regímenes de seguridad social contributiva. Este documento se centra en el análisis de los dos principales regímenes que absorben el mayor porcentaje de cobertura: Régimen General del IPS y Caja Fiscal.

Cuadro A2.2. Principales características de los regímenes de seguridad social contributiva en Paraguay

	Aporte (en porcentajes del salario)	Antigüedad (años)	Edad	Base imponible	Prestación (en porcentajes del salario)	Base reguladora
Régimen general	Trabajador: 9%; Empleador: 14%; Estado: 1,5%. Para ANDE: Trabajador: 6%; Empleador:12%. Para la continuidad del beneficio: 12,5%	25/30 (jubilación ordinaria) 15 (jubilación ordinaria régimen ANDE)	60/55 (jubilación ordinaria) 60 (jubilación ordinaria régimen especial ANDE) Hasta 64 (jubilación por invalidez (enfermedad común))	Salario mínimo	100/80 (jubilación ordinaria)	36 meses Último salario (continuidad en el bene- ficio) Total de todas las remunera- ciones (trabajo doméstico)
Voluntarios Trabajadores independientes, empleadores y trabajadoras no remuneradas del hogar	13% (12,5% al Fondo de Jubilaciones y Pensiones, y 0,5% al Fondo de Administración General. La base imponible se aplicará hasta que entre en vigencia el Impuesto a la Renta Personal. A partir de entonces la tasa de cotización se calculará sobre el ingreso imponible en el Impuesto a la Renta Personal, declarado ante el Fisco)	25	60		100	120
		30	55	80		

Magisterio nacional	Trabajador: 5,5%; Empleador: 2,5%	-	-	Salario nominal	-	-
Ministerio Público	Trabajador: 3%; Patronal: 6,5%	-	-		-	-
Administración Central					A partir del 47% + 2,7 puntos porcentuales por año adicional hasta un tope del 100%	60
Asalariado público (obligatorio)	16%	20	62			
Magistrados judiciales	16%	24	50		94%	60
Magisterio nacional y docentes universitarios	16%	A partir de 25	No		87% con 28 años de servicio; 83% con 25 años de servicio	60
Fuerzas Armadas	16%	A partir de 15	No		A partir del 50% hasta el 100%	60
Fuerzas policiales	16%	A partir de 10	No		A partir del 30% hasta el 100%	60
Caja ANDE	Empleador: 12% (se incrementará 2 puntos porcentuales en forma anual hasta un máximo del 18%); Afiliados activos:7%	25	60		2/3 partes	120
Caja Bancaria	Patronal: 17%; Afiliados: 11%	30	60		100%	48
Caja Ferroviaria	Patronal 10%; Afiliados 10%	25	50		100%	24
Caja Itaipú	Patronal: 15%; Afiliados: 6%	10 (ordinaria); 5 (extraordinaria)	60		80%	36
Caja Municipal	Empleador:10%; Trabajador:10%	15	55	A partir del 45%	24	
Caja Parlamentaria	Parlamentario 22%	15	55	80%	60	

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3. Marco metodológico y conceptual

El estudio abarca diversos procesos de la dinámica laboral del Paraguay como la ocupación, el subempleo, el desempleo, la informalidad laboral, los ingresos y las trayectorias laborales. Se recurre a un abordaje cuantitativo con técnicas descriptivas²⁴, examinando las magnitudes de los fenómenos estudiados y sus tendencias en el tiempo mediante el procesamiento de información oficial de fuentes secundarias que entregan datos retrospectivos de corte transversal correspondientes al período comprendido entre 2000 y 2021. En ocasiones se realiza un corte en el análisis de la información hasta 2019 a los efectos de mostrar la tendencia que seguían los indicadores antes de la pandemia, que determinó fuertemente la

²⁴ Cabe destacar que este tipo de análisis no permite conocer si las diferencias encontradas son estadísticamente significativas. Además, no se pueden inferir relaciones causales y no se controlan otros factores que pueden incidir simultáneamente.

dinámica del mercado de trabajo y, por ende, afecta los promedios analizados, impidiendo analizar claramente las cuestiones estructurales que se perciben en este trabajo.

La información se desagrega según diferentes variables, como el acceso a mecanismos públicos o privados, el área de residencia (urbana y rural), el sexo (hombres y mujeres) y grupos etarios en el rango entre 18 y 65 años.

La principal fuente oficial de datos para el análisis y las tendencias de la situación socioeconómica del país, y por ende la más utilizada en el estudio, es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) hasta 2016 y la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) de 2017 a 2021. La EPH y la EPHC poseen diversos atributos como la representatividad nacional y por áreas de residencia, series temporales de más de dos décadas (de 1997 a 2021), solvencia, validez y posibilidad de desagregación de los datos. Sin embargo, al tratarse de una encuesta, sus estimaciones están sujetas a error muestral, siendo este calculado en cada edición. La información se puede desagregar hasta los niveles permitidos (30 casos muestrales²⁵), por lo que, en ocasiones, a pesar de contar con las variables requeridas no es posible presentar los resultados.

Los datos presentados bajo la denominación 2000/01 corresponden a una encuesta integrada de hogares levantada entre setiembre de 2000 y agosto de 2001. Además, en 2016 se realizaron ajustes en los factores de expansión o ponderadores²⁶ y se los recalculó en la serie desde 1997, por lo que la información consignada en publicaciones previas a 2016 no coincidirá con la presentada posteriormente. Cabe señalar además que desde 2015 el tamaño muestral se amplió considerablemente, lo que permite disponer de indicadores más precisos (en 2014 el tamaño muestral fue de 6.024 viviendas; en 2015, de 9.432 viviendas, y desde 2016, de unas 12.000 viviendas).

Otras fuentes consultadas son: i) la Encuesta Longitudinal de Protección Social 2015 (STP); ii) el Banco Central del Paraguay, indicadores económicos; iii) el sistema BOOST del Ministerio de Hacienda para la ejecución presupuestaria, y iv) los registros administrativos de diversos ministerios y secretarías de Estado.

Cabe aclarar que el acercamiento a ciertos fenómenos a través de datos estadísticos no siempre está garantizado debido al carácter insuficiente de la información cuantitativa sobre la temática investigada o a la falta de actualización de dicha información. Además, la información existente, en ocasiones, es demasiado general y no se cuenta con las desagregaciones deseadas. En particular, los principales desafíos radican en contar con

²⁵ Por debajo de esta cantidad no se puede garantizar la representatividad y la generalización de los resultados a la población total. Por lo tanto, los resultados obtenidos pueden presentar sesgos que no reflejen adecuadamente la realidad.

²⁶ Es un multiplicador que permite expandir los datos muestrales a datos poblacionales. Se calcula con base en las probabilidades de selección de los elementos en la muestra, siendo el factor de expansión el inverso de la probabilidad de selección de los elementos. Representa la cantidad de personas en la población por cada persona incluida en la muestra. El cambio propuesto desde 2016 incorpora un reajuste en las proyecciones de población a partir de un proceso de calibración de los factores, y utiliza marginales que consideran la estructura de la población por sexo y tramos.

información actualizada y desagregada en las principales fuentes de información, como las siguientes: i) encuestas representativas temáticas a hogares con posibilidad de desagregación de información en todos los departamentos del país; ii) registros administrativos accesibles, actuales y con información desagregada, y iii) pronta disponibilidad de la información del VIII Censo Nacional de Población y Viviendas.

Es importante señalar que la diversidad de fuentes y formas de captación de la información hace que en ocasiones las cifras sobre el mismo fenómeno observado varíen en cuanto a su volumen y composición, según la fuente. Este es el caso de la población cubierta por algunos de los regímenes o programas de la seguridad social contributiva y por los dos programas no contributivos —Tekoporã y pensión alimentaria— captados por las encuestas permanentes de hogares, frente a los registros administrativos. Además, la construcción de indicadores en ocasiones demanda integrar distintas fuentes de información; por ejemplo, hay ciertas tasas cuyo numerador proviene de registros administrativos y cuyo denominador proviene de registros poblacionales, y en ocasiones no es factible estimar el dato debido a la falta de actualización de alguno de sus componentes.

Glosario de términos utilizados en el país

Desocupados (desempleo abierto): Está conformado por aquellas personas de la fuerza de trabajo que estaban sin trabajo en los últimos 7 días, que están disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos 7 días para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente (INE, 2022).

Estabilidad laboral: El artículo 94 del Código del Trabajo (Ley núm. 213 de 1993) establece que el trabajador que cumple diez años ininterrumpidos de servicios con el mismo empleador adquiere estabilidad en el empleo, y solo podrá terminar su contrato en los siguientes casos: i) que el empleador comprobase previamente, en forma fehaciente, la existencia de alguna justa causa legal de despido imputada al trabajador; ii) que el trabajador cuya reposición fue ordenada decida substituir la misma por la doble indemnización a que se refiere el artículo 97, y iii) que el trabajador se haya acogido a la jubilación, de conformidad con la Ley. En el caso del sector público, los funcionarios se rigen por la Ley núm. 1626 de 2000 de la Función Pública, que en su artículo 47 establece que se entenderá por estabilidad el derecho de los funcionarios públicos a conservar el cargo y la jerarquía alcanzados en el respectivo escalafón. La estabilidad se adquirirá a los dos años ininterrumpidos de servicio en la función pública. Previamente el artículo 43 establece que la destitución del funcionario público será dispuesta por la autoridad que lo designó y deberá estar precedida de fallo condenatorio recaído en el correspondiente sumario administrativo.

Formalidad laboral: Personas ocupadas cubiertas por los programas de seguridad social contributiva.

Ocupados: Son las personas en la fuerza de trabajo que trabajaron con o sin remuneración por lo menos una hora en el período de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían empleo del cual estuvieron ausentes por motivos circunstanciales (enfermedad, licencia, vacaciones, paro, beca, etcétera). Las personas ocupadas con remuneración son aquellas que perciben sueldo, salario, jornal u otro tipo de ingreso, compensación en efectivo o en especie (alimentación o alojamiento), por el trabajo realizado como empleado, obrero,

jornalero, empleador o patrón, trabajador por cuenta propia o empleado doméstico. Las personas ocupadas que trabajan sin remuneración en una empresa económica explotada por otro miembro de la familia con el que conviven se denominan trabajadores familiares no remunerados.

Salario mínimo legal: El artículo 249 del Código del Trabajo (Ley núm. 213 de 1993) establece que el salario mínimo es el salario suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador consistentes en alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura y recreaciones. Según el artículo 257, el salario mínimo es debido a todo trabajador mayor de 18 años, por día de trabajo ejecutado dentro de la jornada legal. En el caso del sector público, para la definición salarial, el Ministerio de Hacienda elabora anualmente su propuesta, previo dictamen de la Secretaría de la Función Pública, resaltando que no se fijarán sueldos proporcionalmente inferiores al salario mínimo legal establecido por el Poder Ejecutivo para actividades diversas no especificadas en los trabajadores del sector privado.

Subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo (subempleo visible): Se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo (INE, 2022).

Bibliografía

- Acuña, María Cecilia 2005. *Exclusión, protección social y el derecho a la salud*. Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud.
- Alvarado, Francisco, Marcela Meléndez y Marcela Pantoja. 2021. “Mercados laborales fragmentados y el sistema de protección social en Colombia”. Documento de trabajo núm. 14 para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Amarilla, José María. 2002. “El estado del derecho a la seguridad social en Paraguay”. En: Soledad Villagra, Hugo Valiente, Marielle Palauv y Myrian González V. (comps.). *Derechos humanos en Paraguay 2002*. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/04/INFORME-2002-1.pdf.
- Bai, Hugo y Braulio Zelko. 2022. La densidad de cotizaciones al IPS en Paraguay. Informe técnico núm. 32. Organización Internacional del Trabajo. ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_857549.pdf.
- BCP (Banco Central del Paraguay). 2013. Política monetaria en Paraguay: metas de inflación, un nuevo esquema
repositorio.bcp.gov.py/bitstream/handle/123456789/159/Manual_Metas%20de%20inflación%20un%20nuevo%20esquema.pdf?sequence=1
- BCP (Banco Central del Paraguay). 2022. Informe económico 2022. Departamento de Estadísticas del Sector Real, BCP.
- Banco Mundial. 2017. Diagnóstico del empleo en Paraguay. La transformación dinámica del empleo en Paraguay. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Banco Mundial. s. d. Datos de libre acceso del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/country/PY>.
- Borda, Dionisio y Manuel Caballero. 2020. Crecimiento y desarrollo económico en Paraguay. Balance y propuestas para una economía sostenible e inclusiva. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguay (CADEP). www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u489/RESUMEN-Crecimiento-desarrollo-economico-Paraguay-Borda-y-Caballero-2020_0.pdf.
- Capurro, Diego y Mária Robledo. 2017. “Tendencia de la inequidad socioeconómica en la utilización de servicios de salud en el Paraguay”. Documento de trabajo núm. 1. Instituto de Ciencias Sociales Paraguay. icso.org.py/publicaciones/documento-de-trabajo-n1-tendencia-de-la-inequidad-socioeconomica-en-la-utilizacion-de-servicios-de-salud-en-el-paraguay.
- Casalí, Pablo y Mario Velásquez. 2016. Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento. Organización Internacional del Trabajo.
- Convención Nacional Constituyente. 1992. Constitución de la República del Paraguay. siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf.
- Dullak, Roberto, María Isabel Rodríguez-Riveros, Ivani Bursztyn, María Stella Cabral-Bejarano, Mónica Ruoti, María Elsa Paredes, Carmen Wildberger y Faustina Molinas. 2011. “Atención primaria en salud en Paraguay: panorámica y perspectiva”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(6), 2865-2875.
- Ferreira, Francisco H. G., Julián Messina, Jamele Rigolini, Luis Felipe López-Calva, María Ana Lugo y Renos Vakis. 2013. La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina. Washington, D. C. Banco Mundial.

- Gabinete Social. 2019. “Presentación estructurada de la propuesta general del Sistema de Protección del Paraguay”. Versión 1.0. Gabinete Social, Presidencia de la República del Paraguay. 30 de abril.
- Gabinete Social. 2017. “Nota Sectorial de Protección Social”. Gabinete Social, Presidencia de la República del Paraguay. 16 de agosto.
- Gabinete Social. 2021. Sistema de Protección Social del Paraguay Vamos! Normativa Marco estratégico y gestión institucional Planificación 2019-2023. Gabinete Social, Presidencia de la República del Paraguay. www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/vamospublicacion_gxe9xbkb.pdf.
- García, Stella Maris. 2002. “Una aproximación al trabajo social y las políticas sociales en Paraguay”. Boletín electrónico Surá núm. 75. www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0075.pdf.
- González Cáceres, Alhelí y Mirtha Maldonado. 2021. “Crisis y pandemia en Paraguay”. Nuestra América XXI. Desafíos y alternativas, 6(55). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Guereña, Arantxa y Luis Rojas Villagra. 2016. Yvy Jára: los dueños de la tierra en Paraguay. OXFAM.
- Hardy, Clarisa. 2014. Estratificación social en América Latina. Retos de cohesión social. LOM Ediciones.
- Insrán, José Aníbal. 2021. Estudio sobre la participación de las MIPYMES en las compras públicas del Paraguay. Periodo 2017-2020. Editado por P. López-Fresno y M. Barreto. Programa MIPYME COMPITE, Ministerio de Industria y Comercio.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2018. Principales Resultados. Encuesta Permanente de Hogares 2016. Encuesta Permanente de Hogares 2017. Población indígena. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, INE. www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph2016-17/PEPH_2016%20-2017.pdf
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2021a. Principales indicadores de ingresos por año de la encuesta, según área de residencia. Período 1997/1998-2021. www.ine.gov.py/publicacion/5/ingresos
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2021b. Evolución de la desigualdad en Paraguay, EPH período 1997/1998-2021. www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/2258_diptico%20DESIGUALDAD.pdf
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2022. Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingresos. EPHC 2021.
- IPS (Instituto de Previsión Social). 2013. Seguro Social del IPS. Carta Orgánica. [http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/ley%20IPS%20texto%20odenado\(1\).pdf](http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/ley%20IPS%20texto%20odenado(1).pdf).
- IPS (Instituto de Previsión Social). s. d. “Misión - Visión - Valores”. <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?sm=42>.
- IP-Agencia de Información Paraguaya. 2022. “Este jueves veteranos de la Guerra del Chaco percibirán sus pensiones y subsidios”. 24 de marzo. <https://www.ip.gov.py/ip/este-jueves-veteranos-de-la-guerra-del-chaco-percibiran-sus-pensiones-y-subsidios/>
- Levy, Santiago y Guillermo Cruces. 2021. “Time for a new course: An essay on social protection and growth in Latin America”. Documento de trabajo núm. 24 para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Maurizio, Roxana. 2021. Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual. Nota técnica, Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. Organización Internacional del Trabajo.

- Medina H., F. 2021. Dinámica laboral en tiempos de pandemia: Paraguay 2017-2020. Documento de trabajo núm. 5. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá. iaes.uah.es/es/noticias/index.html?name=12814.
- Ministerio de Desarrollo Social. s. d. “Programa Tekoporã”. www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora.
- Galeano, Juan José y Coronel, Liz. 2022. Sector público: situación del sistema de jubilaciones y pensiones en Paraguay. Ministerio de Hacienda
- MSPBS (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social). 2018. Paraguay. Cuentas de salud 2012-2016. Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud.
- MTESS y PNUD (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. Diagnóstico del empleo informal en la cadena de la construcción del Área Metropolitana de Asunción. Laboratorio Participativo para la Formalización del Empleo-MTESS y PNUD.
- Mongelós, Tannya, Georgina Hernández, Fernando Ovando, Gustavo Setrini, Claudia Montaña, Mónica Ríos, Cristhian Parra, Mónica Recalde, Guillermo Montt. 2022. Trabajo doméstico, mercado laboral y formalización. Diagnóstico de barreras de formalización del trabajo doméstico en Paraguay. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Montt, Guillermo, Gustavo Setrini y Lucas Arce. 2021. Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores. Informe técnico núm. 21. Organización Internacional del Trabajo.
- Naciones Unidas. 2015. Anexo. Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/71/313. unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf.
- Navarro A., Bernardo y Emilio Ortiz T. 2014. El sistema de pensiones de Paraguay. Debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Ñopo, Hugo. 2021. “Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas”. Documento de trabajo núm. 17 para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Ñopo, Hugo, y Sócrates Barinas. 2021. “Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana”. Documento de trabajo núm. 18 para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2014. “Leve reducción del empleo informal y principales desafíos en Paraguay”. Notas sobre formalización.
- Ovando R., Fernando Gabriel. 2017. Análisis longitudinal de las transiciones de status laboral en la población juvenil urbana de Paraguay. Período 1º trimestre 2010-4º trimestre 2016. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pineda, Fanny. 2020. “Entendiendo la complejidad económica: un análisis para el Paraguay”. Documento de trabajo núm. 4. Ministerio de Hacienda.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. Informe Regional de Desarrollo Humano. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2022. Índices de desarrollo humano en el Paraguay 2001-2020.

- Sanabria, Diego. 2017a. “Características y determinantes de la densidad de cotizaciones en el sistema de jubilación del Instituto de Previsión Social: un análisis de la cobertura de los trabajadores del sector privado”. Documento preparado para la Organización Internacional del Trabajo.
- Sanabria, Diego. 2017b. “Trayectorias salariales de los trabajadores aportantes al fondo de jubilaciones del Instituto de Previsión Social: una aproximación a partir de las historias laborales (2007-2016)”. Documento preparado para la Organización Internacional del Trabajo.
- STP (Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social). 2016. Encuesta longitudinal de protección social 2015. Ronda 1. Características del trabajo y el sistema de seguridad social en Paraguay.
- Serafini Geoghegan, Verónica. 2019. La protección social en el Paraguay. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Serafini Geoghegan, Verónica y Claudina Zavattiero. 2018. “Protección social: desigualdades, derechos y vulnerabilidad”. En: Fiscalidad para la equidad social. Tomo I, págs. 7-28. Decidamos-Campaña por la Expresión Ciudadana y Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. www.decidamos.org.py/fiscalidad/wp-content/uploads/2018/06/FISCALIDAD-PARA-LA-EQUIDAD-TOMO-1-FINAL.pdf.
- Servín, Belén & Masi, Fernando. 2018. Territorios y empresas: Aproximación al desarrollo de las regiones en Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- The World Bank. s. d. World Bank Country and Lending Groups. datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups.
- Velázquez, David. 2019. El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870-2013). Informe técnico núm. 13. Organización Internacional del Trabajo.