

La seguridad social contributiva en Paraguay: Un modelo para desarmar y rearmar

El caso de las jubilaciones

Recibido: 3 de noviembre de 2021

Aceptado: 29 de diciembre de 2021

Resumen: Este artículo presenta algunos desafíos de la seguridad social contributiva en Paraguay teniendo en cuenta los objetivos de universalidad y equidad. La seguridad social contributiva tiene baja cobertura y muestra importantes desigualdades. Esta situación se debe a dos factores principales: una economía que no contribuye a generar empleos formales y con ingresos mínimos y un marco institucional –legal y organizacional- inadecuado. El documento presenta una serie de principios y propuestas para la discusión de la reforma del subsistema jubilatorio.

Palabras Claves: seguridad social contributiva, jubilaciones, desigualdades.

Abstract: This article presents some challenges of contributory social security in Paraguay, taking into account the objectives of universality and equity. Contributory social security has low coverage and shows important inequalities. This situation is due to two main fac-

Verónica Serafini Geoghegan

Economista feminista con maestría en Ciencias Sociales y doctorado en Economía. Docente en universidades paraguayas y del extranjero. Especialista en mercados laborales, género y desigualdades y financiamiento para el desarrollo.

* Con el apoyo de María José de León. Agradezco la lectura y los comentarios sumamente detallados de Claudina Zavattiero.

tors: an economy that does not contribute to generate formal jobs with minimum income and an inadequate institutional -legal and organizational- framework. The document presents a series of principles and proposals for the discussion of the reform of the pension subsystem.

Keywords: contributive social security, pensions, inequalities.



Introducción

Este artículo presenta algunos desafíos de la seguridad social contributiva en Paraguay teniendo en cuenta los objetivos de universalidad y equidad. El primer criterio hace referencia a un principio fundamental de los derechos humanos mientras que el segundo al rol indelegable del Estado en la reducción de las desigualdades.

La seguridad social contributiva, es decir aquella que se caracteriza por un aporte específico, generalmente de trabajadores y empleadores, tiene baja cobertura y muestra importantes desigualdades. Esta situación se debe a dos factores principales: una economía y un mercado laboral que no contribuye a generar empleos formales y con ingresos mínimos y un marco institucional –legal y organizacional– inadecuado, tanto para ampliar la cobertura como para reducir las desigualdades que genera el modelo productivo

El primer apartado se destina a describir la situación en estos dos ámbitos. En el segundo apartado se presentan algunos principios que deberían regir la transformación estructural de la seguridad social contributiva en lo relativo a los ingresos en la vejez (jubilaciones) y, finalmente en el tercer apartado se presentan algunas propuestas para el debate.

1. El modelo que no funciona: baja cobertura y múltiples formas de desigualdad

La cobertura de la seguridad social contributiva en Paraguay está determinada por el acceso a un trabajo remunerado; por lo tanto, la calidad del crecimiento económico es uno de sus principales factores asociados. En la medida en que el crecimiento genere empleos en cantidad y calidad, hace posible que las personas se incluyan en las diferentes modalidades de afiliación vigentes, algunas obligatorias, otras voluntarias.

1.1. Un mercado laboral con problemas

La exclusión del trabajo remunerado (inactividad o trabajos sin remuneración), el desempleo o el subempleo son las primeras razones para quedar fuera del sistema de seguridad social. Las mujeres, la juventud, el trabajo en el sector rural o las personas en situación de pobreza son los principales afectados por estas condiciones.

Durante los últimos veinte años el mercado laboral se mantuvo sin cambios sustanciales en la participación de la fuerza de trabajo (población ocupada + desocupada) y en la población fuera de la fuerza de trabajo (población inactiva laboralmente) (Tabla 1). En términos generales, la fuerza de trabajo se incrementó de 69,1% en el año 2000 a 72,7% en el año 2019. El cambio más significativo fue el aumento de la participación femenina pasando de 53,5% a 60,9%, ya que la participación masculina se mantuvo en el mismo nivel.

Tabla 1
Población de 15 años y más edad según participación en el mercado de trabajo (%). Periodo 2000 - 2019¹

Tasa	Años				
	2000	2005	2010	2015	2019 ¹
Dentro de la fuerza de trabajo	69,1	70,7	69,2	69,4	72,7
Hombres	85,2	85,5	84,3	83,0	84,8
Mujeres	53,5	56,2	54,1	56,2	60,9
Fuera de la fuerza de trabajo (inactivos)	30,9	29,3	30,8	30,6	27,3
Hombres	14,8	14,5	15,7	17,0	15,2
Mujeres	46,5	43,8	45,9	43,8	39,1

Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas permanente de hogares (EPH, 2000, 2005, 2010, 2015) (DGEEC, 2019) y de la encuesta permanente de hogares continua (EPHC, 2019) (INE, 2021).

El desempeño económico y social en Paraguay fue insuficiente para mantener el ritmo de incorporación de las mujeres al mercado laboral, generar los incentivos suficientes y reducir los costos de oportunidad. Entre 2005 y 2015, los años de mayor dinamismo económico, la participación femenina se mantuvo estable.

¹ Todos los datos se encuentran hasta 2019 ya que los del 2020 incorporan la situación derivada de la pandemia que puede ser coyuntural. Este documento busca ilustrar problemas estructurales y de largo plazo.

Además de la menor participación económica de las mujeres, se evidencian mayores tasas de desempleo y subempleo. Si bien el desempleo de las mujeres se redujo de 8,8% en el año 2000 a 7,7% en 2019, este nivel duplica el de los hombres (ver Tabla 2).

La desigualdad en las tasas de desempleo se observa también a la población según el área de residencia y los grupos etarios de la población a los que pertenecen. Mientras que en el área urbana el desempleo se redujo de 10,3% a 6,2% en los últimos veinte años, en el área rural se invierte esa tendencia con un incremento de 3,7% a 4,5%.

Por grupos de edad, no se observan variaciones importantes en el periodo analizado; sin embargo, la tasa de desempleo juvenil (15 a 29 años) se ubica en torno al 10% y triplica al desempleo en adultos, que alcanza al 3% aproximadamente en 2019.

La tasa de subocupación² no varió en el promedio general durante el periodo analizado, pero se verificó un aumento en el sector rural, manteniéndose más elevada para las mujeres.

Tabla 2
Indicadores de empleo según condiciones seleccionadas (%)

Indicadores	Años				
	2000	2005	2010	2015	2019
Tasa Ocupación	63,9	66,9	65,3	65,7	68,6
Hombres	79,6	81,7	80,5	79,0	81,3
Mujeres	48,8	52,3	50,0	52,8	56,2
Tasa de Desempleo	7,5	5,5	5,7	5,3	5,6
Hombres	6,6	4,5	4,5	4,8	4,1
Mujeres	8,8	6,9	7,5	6,0	7,7
Área Urbana	10,3	7,2	6,8	6,5	6,2
Área Rural	3,7	3,1	4,0	3,4	4,5
15 a 29 años	12,3	9,5	10,3	9,7	10,2
30 a 64 años	4,4	3,1	2,8	2,8	3,2
Subempleo	7,2	6,7	5,5	6,0	7,0
Hombres	4,4	4,1	2,9	4,2	5,3
Mujeres	11,6	10,6	9,4	8,7	9,3
Área Urbana	7,4	6,7	5,2	5,5	6,1
Área Rural	7,0	6,6	6,0	6,9	8,6
15 a 29 años	8,1	7,7	5,4	6,1	7,9
30 a 64 años	6,5	6,0	5,4	6,0	6,6

Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas permanente de hogares (EPH, 2000, 2005, 2010, 2015) (DGEEC, 2019) y de la encuesta permanente de hogares continua (EPHC, 2019) (INE, 2021).

² Subocupación: Se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal, que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo.

Los datos sobre la evolución del empleo muestran signos negativos en el sector rural, la persistencia de las brechas de género y la ausencia de mejoras significativas en las oportunidades para la juventud, en contraposición al momento demográfico único de plus de población en edades laboralmente activas que tiene el país. Estos resultados tienen importantes efectos en la cobertura y equidad de la seguridad social contributiva.

Tabla 3
Evolución del promedio de ingreso laboral de la ocupación principal de la población ocupada de 15 años y más. En miles de guaraníes.

Área de residencia	Promedio de Ingreso laboral de la ocupación principal				
	2000	2005	2010	2015	2019
Total país ^{1/}	2.187	1.949	2.197	2.632	2.435
Area Urbana	2.784	2.275	2.590	3.099	2.737
Area Rural	1.321	1.464	1.510	1.763	1.820

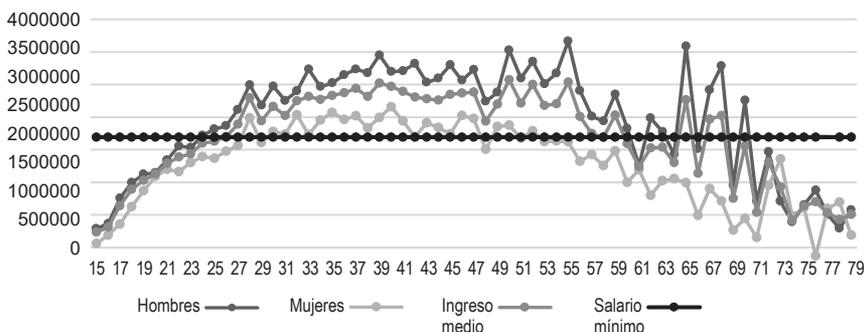
^{1/}No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

En promedio, en Paraguay una vez que las personas ingresan al mercado laboral, empiezan a ganar el equivalente a un salario mínimo mensual a los 25 años de edad, y mantienen este salario hasta los 59 años. En caso de que una persona empezara a aportar a la caja de jubilación de IPS a dicha edad, puede llegar a alcanzar los 25 o 30 años de aporte establecidos por el IPS siempre y cuando el periodo total de desempleo o inactividad laboral entre un trabajo y otro sea como máximo 48 meses durante todo su ciclo de vida laboral y cumpla 60 o 55 años, respectivamente.

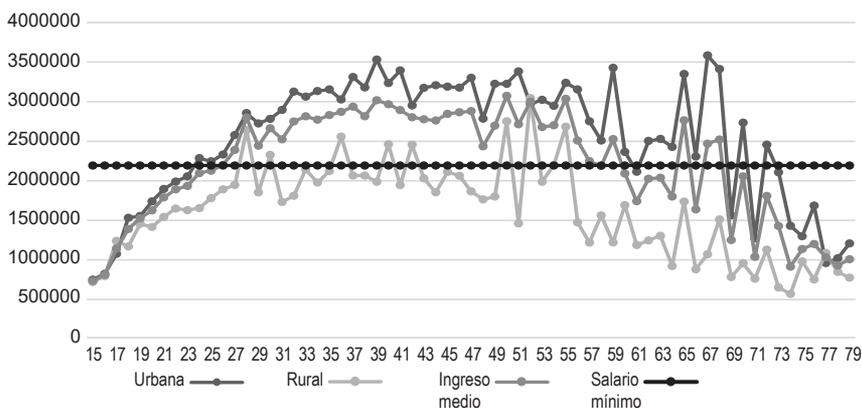
Los hombres alcanzan el salario mínimo a los 24 años, mientras que las mujeres a los 28 años aproximadamente. Al desagregar por área de residencia, la población ocupada alcanza el salario mínimo en el área urbana a los 26 años en promedio, y en el área rural a los 30 años, luego pasan la mayor parte de su vida productiva sin alcanzar el salario mínimo.

Gráfico 1
Ingreso laboral promedio de la ocupación principal por sexo de la población ocupada de 15 años y más³. En guaraníes. Año 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta permanente de hogares continua (EPHC 2019) del INE.

Gráfico 2
Ingreso laboral promedio de la ocupación principal por área de residencia de la población ocupada de 15 años y más⁴. En guaraníes. Año 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta permanente de hogares continua (EPHC 2019) del INE.

3 A partir de 60 años, la muestra puede no contar con 30 casos en cada edades simple, lo que puede sesgar el resultado.

4 A partir de 60 años, la muestra puede no contar con 30 casos en cada edades simple, lo que puede sesgar el resultado

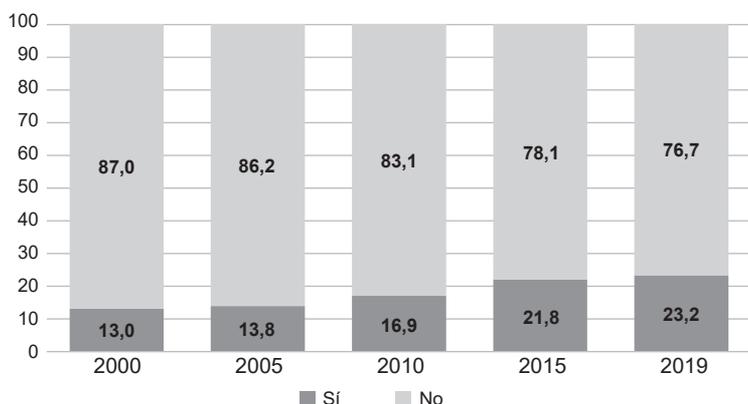
Estos son promedios generales, en algunas ocupaciones a ninguna edad las personas llegan a contar con un promedio salarial equivalente al salario mínimo. En el caso del trabajo familiar no remunerado es el extremo ya que no tienen remuneración a pesar de estar activos laboralmente. El trabajo por cuenta propia o el trabajo doméstico se caracterizan por remuneraciones por debajo de los promedios nacionales (Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2021).

Los bajos ingresos laborales constituyen una limitación para la afiliación a algunos de los mecanismos jubilatorios, la mayoría de los cuáles tiene como base imponible el salario mínimo. A esta situación se agregan las mujeres que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo y los trabajadores familiares que no cuentan con ingresos.

1.2. Reducido y desigual acceso a la seguridad social contributiva

Si se considera la cotización a una caja de jubilación como el indicador de acceso a la seguridad social contributiva, se puede observar la baja y desigual cobertura en la población ocupada⁵. En 2019 la cobertura llegaba al 23,2% del total de personas ocupadas. Con respecto al trabajo asalariado, la proporción se eleva al 45,9%, pero en proporción al total de personas adultas, solo el 10,5% aporta a algún régimen jubilatorio. Es decir, solo una de cada 10 personas tendrá la oportunidad de contar con un ingreso por jubilación en su vejez.

Gráfico 3
Evolución de aportantes a una caja de jubilación (%)

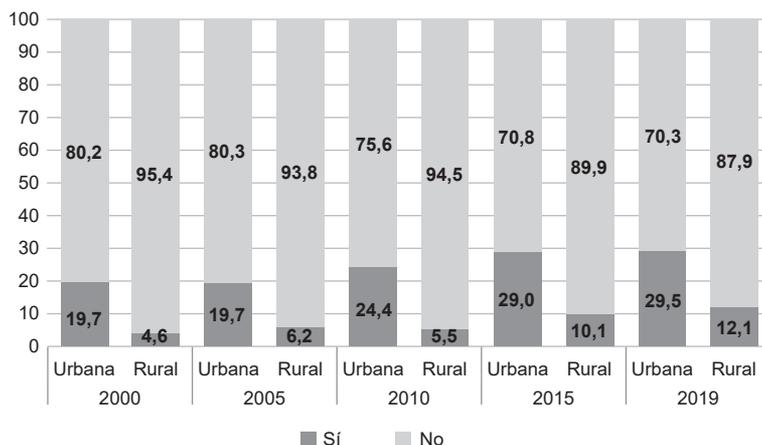


Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

5 Se considera la población ocupada con 15 años y más de edad.

A pesar de la mejora en el acceso que se observa durante el periodo de análisis, prevalece una gran disparidad según el área de residencia. En 2019, mientras que para el área urbana el aporte a jubilación cubría al 29,5% de los trabajadores, en el área rural este porcentaje se ubicaba en 12,1% de los trabajadores rurales (Gráfico 4).

Gráfico 4
Evolución de aportantes a una caja de jubilación según área de residencia (%)

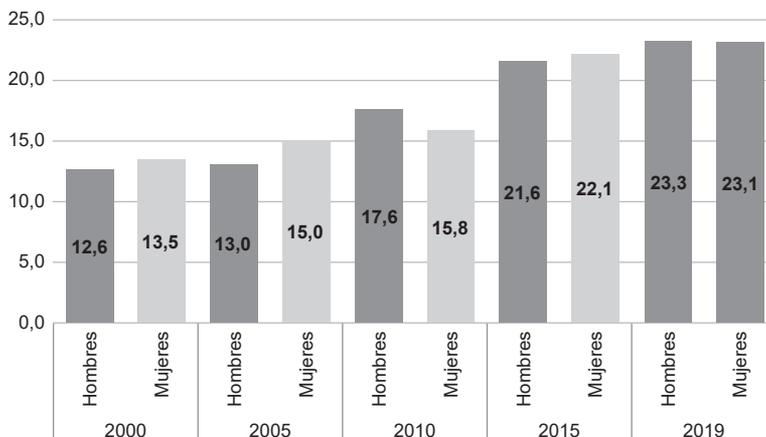


Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

Por otro lado, según el sexo de los aportantes no se observan diferencias significativas entre ambos grupos. En el año 2000 se registraba un 12,6% de aportantes hombres y 13,5% de aportantes mujeres, mientras que para el año 2019 el porcentaje aportantes cubría al 23,3% y 23,1% respectivamente.

Hay que recordar que este indicador toma como base a las personas ocupadas, por lo tanto no incluye a las que están fuera de la fuerza de trabajo y a las desempleadas, donde las mujeres están sobrerrepresentadas. Por otro lado, si bien aportan en igual proporción, en el retiro no se mantiene la paridad dado que las mujeres no alcanzan a acumular la cantidad de años requeridos para acceder a la jubilación, además de que sus ingresos son más bajos. Las entradas y salidas del mercado y una trayectoria que no se mantiene de manera permanente en las ocupaciones con cobertura hacen que finalmente se jubilen en menor proporción y con ingresos menores. Ello significa mayor vulnerabilidad en la vejez dado que tienen mayor esperanza de vida atravesada por peores condiciones (Serafini, 2021).

Gráfico 5
Evolución de aportantes a una caja de jubilación según sexo (%).



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

Al clasificar a la población ocupada según rango de edad se identifican diferencias importantes en términos de acceso a cajas de jubilación. En el año 2019, el 26,9% del grupo de personas ocupadas con edades comprendidas entre 30 y 59 años cotizaba a una caja de jubilación. Para la población joven (15 a 29 años) el porcentaje se reducía al 21,3% de los trabajadores (tabla 4).

Tabla 4
Aportantes a una caja de jubilación según grupo de edad (%).
Periodo 2000 - 2019

Rango de edad	Año				
	2000	2005	2010	2015	2019
Total	13,0	13,8	16,9	21,8	23,2
15 a 29 años	10,7	9,9	13,4	17,6	21,3
30 a 59 años	15,9	17,7	20,6	26,6	26,9
60 años y más	4,8	5,7	7,1	6,8	6,9

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

La evidencia indica que la evolución del mercado laboral en las dos últimas décadas no creó las condiciones para la aplicación de las normativas que permiten el acceso de los trabajadores a la seguridad social. Como se verá a continuación, el diseño institucional del sistema de seguridad social tampoco se adapta a las características del desempeño económico ni a las oportunidades que brinda la actual estructura por edades de la población. El resultado final es una alta proporción de la población excluida.

1.3. Un marco jurídico deficiente

La creación del primer fondo jubilatorio en 1909 destinado a proveer protección a funcionarios públicos y del Instituto de Previsión Social (IPS) en 1943 dirigido a los trabajadores del sector privado constituyen los hitos más importantes en el inicio de la protección social en Paraguay. En ambos casos, la cobertura es para trabajadores en relación de dependencia, los principios sobre los que se sustentan son la solidaridad y universalidad y el financiamiento es obrero-patronal, con una coparticipación estatal.

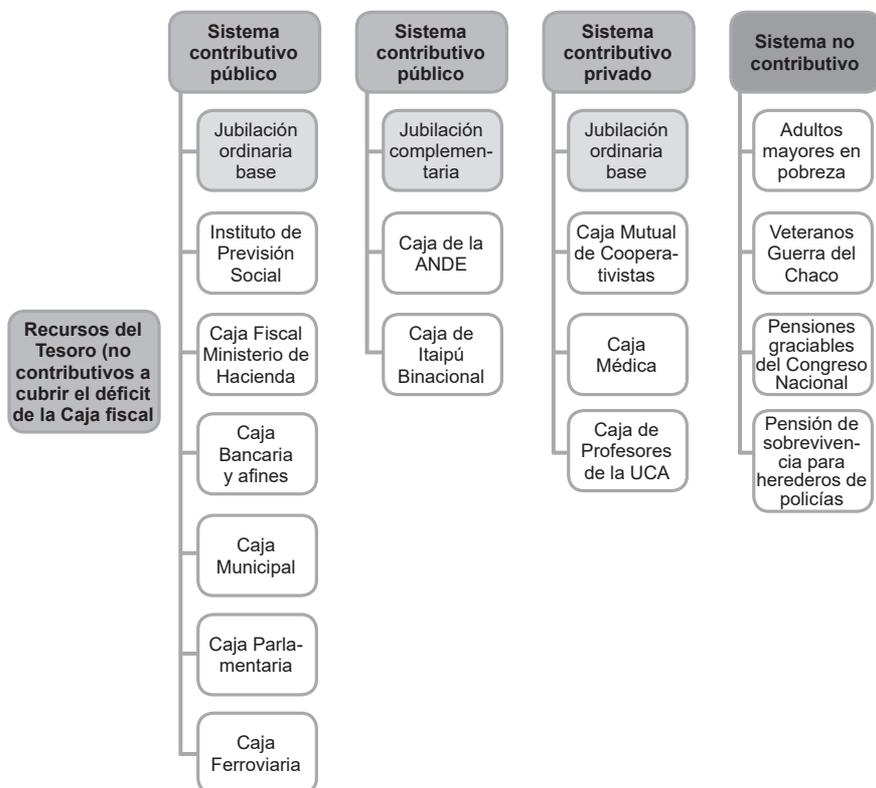
Actualmente, todos los trabajadores del sector público –a excepción de los/as contratados/as– están incluidos en algún régimen debido a la obligatoriedad que establece la ley. El régimen de seguro del IPS tiene como excepción en el sector privado al sector bancario que tiene su propio sistema de seguro jubilatorio.

El sistema previsional de ingresos se estructura en dos pilares: el contributivo (IPS y Caja fiscal) y el no contributivo (gráfico 6). El pilar contributivo está conformado por una diversidad de regímenes y mecanismos regulados por múltiples normas que configuran un esquema sumamente fragmentado que contribuye a la desigualdad.

El sector no contributivo del Estado cuenta con varios programas: pensiones a veteranos de la Guerra del Chaco, herederos de veteranos de la Guerra del Chaco, pensiones gratificables concedidas por el Congreso de la Nación, herederos de Policías y Militares fallecidos en acto de servicio y la pensión alimentaria a adultos mayores. En este trabajo no se aborda este pilar ni las modalidades privadas (cooperativizadas).

Desde la segunda mitad del siglo pasado se han venido aprobando una multiplicidad de leyes para habilitar la incorporación de segmentos laborales excluidos del sistema jubilatorio. En 2010 se aprobó una ley especial para trabajadores/as del arte; en 2013 para docentes privados, trabajadores/as independientes, amas de casa y empleadores/as; en 2015 para trabajadores/as domésticos y en 2016 para propietarios y responsables de MPYMES. En el caso de docentes privados y trabajadores/as domésticos/as se establece la obligatoriedad, en los demás la afiliación es voluntaria.

Gráfico 6
Estructura actual del pilar de ingresos de la seguridad social contributiva en Paraguay



Fuente: Montt, Schmidlin y Recalde, 2021

Algunas de estas normas incluyen además del derecho a la jubilación, la protección a la salud (seguro médico con IPS) como es el caso del trabajo doméstico y docentes privados, no así la ley para trabajadores independientes o amas de casa, quienes solo cuentan con el beneficio de la protección a la vejez en ingresos (jubilación). Adicionalmente hay otras modalidades con cobertura exclusiva de salud como el caso de funcionarios del Ministerio Público (obligatorio).

A pesar del marco normativo, la cobertura se mantuvo sumamente baja, tal como se vio en el apartado anterior, inclusive en los trabajadores en relación de dependencia en el sector privado. En 2019, apenas el 36,0% de estos cotizaba en algún mecanismo jubilatorio. Si se considera al resto

de trabajadores del sector privado, la cobertura es de apenas del 5% en el trabajo doméstico y nula en el trabajo por cuenta propia y en el trabajo familiar no remunerado.

La cobertura en los trabajadores del sector público es obligatoria para los «nombrados» mientras que las personas «contratadas» están excluidas del subsistema. En 2019, el 85,4% del total de trabajadores cotizaba a la Caja fiscal, dando cuenta de la brecha entre trabajadores públicos y privados que se encuentran en relación de dependencia.

Las razones de las bajas coberturas son variadas y deben ser analizadas con profundidad teniendo en cuenta las características del mercado laboral y el sistema de incentivos tanto a nivel macrosistémico como los establecidos en cada una de las normas. A continuación se presentan algunas hipótesis en este sentido.

- a) Los bajos niveles de ingresos laborales y la base imponible para las cotizaciones: la mayoría de las leyes señalan como base imponible el salario mínimo. Como se vio en los apartados anteriores, el ingreso laboral promedio apenas llega al salario mínimo, lo cual constituye un obstáculo para la afiliación. En el caso de los hombres se mantiene durante casi toda la trayectoria laboral levemente por encima, pero en el de las mujeres se acorta el periodo en el que el ingreso medio se acerca al salario mínimo. El ingreso promedio en el sector rural se mantiene por debajo de este nivel a lo largo de toda la vida. Durante los años de juventud, el ingreso laboral se encuentra por debajo del mínimo, lo cual significaría una afiliación tardía, perdiendo el sistema la oportunidad de ganar sostenibilidad y garantizar la solidaridad intergeneracional del mecanismo (Serafini, 2021).
- b) Multiplicidad de leyes fragmentan, complejizan e inflexibilizan la permanencia en el subsistema jubilatorio. Las trayectorias laborales no son uniformes ni estables a lo largo de la vida. Las personas no entran al mercado laboral y permanecen en el mismo tipo de ocupación sino que se mueven entre empleos en relación de dependencia, trabajo por cuenta propia, e incluso en el caso de las mujeres, dejan temporalmente de la fuerza de trabajo por sus responsabilidades familiares. Si bien existen normas que permiten la portabilidad de los aportes entre diferentes regímenes, la excesiva fragmentación legal y las desigualdades en las modalidades de afiliación terminan limitando las oportunidades de jubilación a pesar de los periodos de aportes (Serafini, 2021).
- c) El sistema de incentivos: la debilidad institucional relativa a la fiscalización (Serafini, 2021), el carácter voluntario y las características de

las prestaciones generan desincentivos que contribuyen a la exclusión. La deficiente fiscalización y penalización de la evasión deja fuera de la seguridad social contributiva a un gran número de trabajadores.

Los regímenes voluntarios, sumados a un diseño alejado de la realidad del mercado laboral y a la ausencia de un aporte estatal que facilite la inclusión de trabajadores con ingresos bajos e inestables o de mujeres que realizan trabajo no remunerado en sus hogares excluye a grandes grupos poblacionales que terminan sin ingresos en su vejez.

Los regímenes que no incluyen el seguro médico también debieran ser revisados, ya que probablemente esto sea un factor de desinterés. Hay señales importantes desde la ciudadanía que revelan la importancia del componente de salud en las demandas. La lucha de las trabajadoras domésticas y de docentes privados, la judicialización de casos de atención son algunas de las muestras que revelan una demanda ciudadana por la protección a la salud⁶.

No obstante, la discusión sobre el aseguramiento en salud y una política al respecto no puede ser desvinculada de una política sanitaria que incluya un sistema universal de salud. De ahí la relevancia de considerar por separado los principios rectores del sistema jubilatorio y del sistema de salud.

Además de las bajas coberturas, el segundo problema que debe ser centro del debate ante una futura reforma es el de la equidad. Tal como está construido el sistema, no solo hay desigualdades al interior de los regímenes por las diferencias que se establecen entre tasas de cotizaciones, tasas de reemplazo y años de aporte, sino también entre quienes se encuentran dentro del sistema y quienes están fuera.

Las siguientes tablas muestran algunas características de los principales regímenes existentes en el país. El aporte de IPS para el fondo de jubilación es del 13% frente a tasas mínimas del 16% a máximas del 20% de la Caja fiscal. La caja bancaria es una excepción debido a una crisis en décadas anteriores⁷. La base reguladora⁸ del IPS es de 36 meses, mientras que para las cajas municipal y ferroviaria son de 24 meses y para la

6 <https://www.ultimahora.com/hoy-7000-docentes-privados-van-huelga-reclamar-su-jubilacion-n836572.html> , <https://www.cde.org.py/trabajadoras-domesticas-piden-nueva-reglamentacion-para-el-sector/>

7 La Caja Bancaria verificó varios cambios luego de sucesivos problemas, siendo una de los más importantes la originada luego de la crisis bancaria que redujo la cantidad de instituciones así como la cantidad de trabajadores aportantes. Esto obligó a cambios paramétricos.

8 La base reguladora es la cantidad de meses que se consideran para el promedio salarial sobre el cual se calcula la tasa de reemplazo. La tasa de reemplazo es el porcentaje del salario que recibirá la persona una vez que se jubile.

ANDE de 120 meses. Para la mayoría de los funcionarios públicos es de 60 meses.

Una diferencia importante está dada por la edad y los años de antigüedad requeridos para la jubilación. El régimen general de IPS tiene dos opciones: ordinaria 60/25 u ordinaria anticipada 55/30, con un régimen extraordinario a partir de los 15 años de aporte (más detalles en la tabla 5). La Caja fiscal tiene múltiples combinaciones dependiendo de los organismos del Estado (más detalles en la tabla 6). Las cajas municipal, parlamentaria, policial y militar son las que más ventajas presentan. Las dos primeras con una combinación de 55 años de edad y 15 años de aporte. La caja policial desde los 10 años de aporte y la militar desde los 15 años de aporte sin considerar la edad de quien se jubila.

Estas diferencias en los requisitos y prestaciones determinan desigualdades en las prestaciones y subsidios en el financiamiento. Estos subsidios son cruzados o directos cuyo financiamiento profundiza las desigualdades anteriores.

Tabla 5
Características del subsistema de IPS (ingresos)

Beneficios por vejez	Requisitos		Prestación (% del salario)
	Edad	Antigüedad (años)	
Pensión por vejez	60	15	42,5
Jubilación ordinaria Ley N° 430/73	60	20	50,0
Jubilación extraordinaria	60	15	37,5
Jubilación ordinaria Ley N° 98/92	60	25	100,0
Jubilación ordinaria anticipada Ley N° 98/92	55	30	80,0
Jubilación ordinaria régimen especial (ANDE)	60	15	42,5
Jubilación extraordinaria	60	25	100,0
Jubilación proporcional	65	15 años	60,0

Fuente: Instituto de Previsión Social, Administración de Jubilaciones. <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1507891747.pdf>

Tabla 6
Características del subsistema de la Caja fiscal (ingresos)

Regímenes	Aporte (% del salario)	Antigüedad (años)	Edad	Base imponible	Prestación (% del salario)	Cálculo de la base reguladora (meses)
Administración central	16	20	62	Salario nominal	A partir de 47% + 2,7 puntos porcentuales por año adicional hasta un tope de 100%	60
Magistrados Judiciales	16	24	50		94%	60
Magisterio*	16	A partir de 25	No		87% con 28 años de servicio; 83% con 25 años de servicio	60
Docentes universitarios**	16	A partir de 25	No		87% con 28 años de servicio; 83% con 25 años de servicio.	60
Militar	16	A partir de 15	No		A partir de 50% hasta 100%	60
Policial	16	A partir de 10	No		A partir de 30% hasta 100%	60
Bancaria	Empleador: 17 Trabajador/a: 11	30	60		100%;	48
Municipal	Empleador: 10 Trabajador/a: 10	15	55		A partir de 45%	24
Parlamentaria	Parlamentario: 20	15	55		80%	60
Ferrovial	Empleador: 10 Trabajador/a: 10	25	50		100%	24
ANDE	Empleador: 12. Se incrementará en 2 puntos porcentuales anual hasta un máximo de 18% Trabajador/a: 7	25	60		2/3 partes	120

Fuente: elaboración propia con base en la normativa vigente

El subsidio cruzado es el que se produce al interior de la Caja fiscal entre los regímenes civiles (funcionarios públicos a docentes), mientras que el subsidio directo es el que financia el déficit de policías y militares con recursos del Tesoro, que a su vez se sostiene con un sistema tributario injusto basado en impuestos indirectos (Ministerio de Hacienda, 2019).

Dos indicadores que permiten explorar la inequidad del sistema son la cobertura por deciles y el tamaño relativo del subsidio realizado a policías y militares. La siguiente tabla da cuenta del primer indicador. La población ocupada que cotiza a algún mecanismo jubilatorio se encuentra en los deciles superiores⁹, evidenciando el nivel de exclusión y el largo camino por recorrer hacia la universalidad.

Entre 2000 y 2019 el porcentaje de aportantes en los dos deciles de menor ingreso muestran una cobertura prácticamente nula. A partir del séptimo decil, el porcentaje de aportantes se encuentra por encima del promedio de aportantes y en el decil de mayores ingresos alcanza al 42% de la población ocupada. Estas cifras muestran el elevado nivel de precariedad laboral de los trabajadores de menores ingresos, con empleos informales y excluidos de la posibilidad de jubilación y acceso a otras prestaciones económicas ante los riesgos laborales.

Tabla 7
Población ocupada de 15 años o más que aporta según decil de ingresos (%). Periodo 2000 - 2019

Año	Deciles ¹⁰ de ingresos per cápita de los hogares										
	Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2000	13,2	0,0	0,5	1,4	4,5	6,0	8,8	15,1	17,8	24,8	30,8
2005	14,0	0,7	0,7	2,4	5,4	6,3	13,5	12,9	19,4	26,6	31,4
2010	17,2	0,5	1,1	5,2	8,3	9,4	16,2	17,2	24,7	33,5	30,2
2015	22,0	0,4	4,3	5,5	11,1	15,6	19,2	22,9	32,8	37,5	40,5
2019	23,2	0,1	3,9	7,5	14,0	16,9	20,6	25,5	33,2	38,3	41,6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

9 Deciles de ingreso según el ingreso per cápita del hogar. Calculado como la suma de los ingresos de todos los miembros del hogar dividida por el número de miembros del hogar.

10 Los deciles 1 a 3 tienen insuficiencia muestral, es decir, la muestra tiene pocos casos.

Si se analiza la equidad del sistema por el lado del financiamiento se pueden comparar los recursos destinados a financiar el déficit de la Caja fiscal, la pensión alimentaria para personas mayores en situación de pobreza/vulnerabilidad, la cantidad de titulares y las transferencias por persona.

Las dos tablas siguientes muestran el gasto por persona que asume el Tesoro nacional (impuestos) en los dos programas más importantes de transferencias de ingresos. En 2019, el gasto anual por persona en el caso de policías y militares fue de Gs. 54 millones, frente Gs. 6 millones para la pensión alimentaria.

Tabla 8
Gasto anual por persona en guaraníes. Déficit (Sector No Civil).
Periodo 2009 - 2019.

	Gasto por persona	Déficit Policías y Militares (en millones)	Cantidad de Jubilados/ Pensionados P y M
2009	21.719.333	263.108	12.114
2010	21.027.963	262.450	12.481
2011	22.183.057	283.322	12.772
2012	27.672.074	363.362	13.131
2013	32.201.167	441.317	13.705
2014	35.143.159	498.822	14.194
2015	41.711.867	610.912	14.646
2016	45.253.660	683.104	15.095
2017	47.011.957	727.369	15.472
2018	52.312.728	830.203	15.870
2019	54.273.683	882.870	16.267

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda

Tabla 9
Gasto anual por persona en guaraníes. Pensión alimentaria para personas mayores. Periodo 2009 - 2019.

	Gasto anual por persona	Gasto Pensión Adultos Mayores (en millones)	Titulares	Monto mensual Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza
2009	0	0	0	352.216
2010	1.396.984	1.215	870	376.871
2011	1.653.650	41.121	24.867	376.871
2012	3.845.667	187.215	48.682	414.558
2013	4.095.767	362.148	88.420	414.558
2014	4.199.971	530.624	126.340	449.104
2015	5.409.870	722.055	133.470	456.014
2016	5.326.038	737.070	138.390	491.127
2017	5.027.648	941.070	187.179	510.281
2018	6.044.622	1.160.537	191.995	528.141
2019	6.090.496	1.232.400	202.348	548.210

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma BOOST y los Informes financieros de la Dirección de Contabilidad del Ministerio de Hacienda

Otras formas de desigualdad y discriminación se dan en los casos de los trabajadores en establecimientos ganaderos y en indígenas del Chaco Central. Los primeros tienen acceso al régimen general del IPS pero dado que su salario mínimo legal –establecimientos tipo A Gs. 976.220 y establecimientos tipo B Gs. 1.342.117¹¹– es menor al general (Gs. 2.289.324), cotizan menos y por lo tanto, al jubilarse reciben menores ingresos que otros trabajadores. La desigualdad también se genera entre los empleadores, dado que aquellos de establecimientos ganaderos terminan pagando menos que los demás, inclusive menos que un pequeño empresario o una familia que contrata una trabajadora doméstica.

¹¹ Establecimientos tipo A: 1 a 4.000 cabezas de ganado y tipo B: más de 4.000 cabezas.

En 2021, el aporte del empleador publicado por IPS¹² era de Gs. 161.076 para establecimientos tipo A y Gs. 221.449 para establecimientos tipo B, siendo sustancialmente menor al establecido como aporte patronal para el trabajo doméstico o en MPYMES de Gs. 377.738.

La población indígena del Chaco fue excluida de los beneficios del IPS en el año 2013 al aprobarse la Ley N° 3050 que crea el sistema de ayuda mutual hospitalaria «AMH». La vigencia de esta ley exonera a los empleadores del Chaco a incorporar a indígenas asalariados al IPS, reduciendo los aportes de los empleadores, la protección financiera a la salud, las prestaciones sanitarias a los y la posibilidad de jubilación a trabajadores asalariados indígenas¹³.

Los apartados anteriores describieron la situación de algunos de los factores determinantes del actual subsistema jubilatorio. El siguiente apartado presenta algunos delineamientos a tener en cuenta en la agenda pública si el objetivo es discutir una propuesta que nos permita transitar hacia la construcción de un sistema con cobertura universal y que contribuya a la reducción de las desigualdades etarias, regionales, de género, económicas y étnicas.

2. Los principios del modelo para armar

El objetivo de los países es proporcionar una cobertura universal de jubilaciones que incluya niveles adecuados de asistencia, mediante un sistema público que contenga prestaciones contributivas y no contributivas tal como se reconoce en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social núm.

12 <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1626696289.pdf>

13 Esta ley, además de limitar el derecho a la seguridad social de los Pueblos Indígenas frente al resto de los trabajadores, también reduce el aporte de los empleadores al fijar una base imponible menor al salario mínimo. El Artículo 11 señala que el empleador aportará el 10% (diez por ciento) del sueldo bruto abonado a su empleado. El empleado aportará a la Caja el 5% (cinco por ciento) del sueldo bruto recibido; b) el agricultor indígena no empleado aportará el 5% (cinco por ciento) de sus ingresos brutos provenientes de la agricultura y la ganadería. Las comunidades indígenas aportarán el 5% (cinco por ciento) de sus ingresos brutos generados por la producción en las chacras y estancias comunitarias para la Caja; c) los productores y compradores de las manualidades y artesanías indígenas pagarán el 15% (quince por ciento) de los ingresos percibidos. El Productor pagará sus 5% (cinco por ciento) a la entrega de la mercancía y el restante 10% (diez por ciento) lo pagará el comprador con la liquidación a través de la orden de pago.

El Artículo 15 da cuenta de esta situación «Los empleadores y empleados que aporten a la Caja estarán exonerados de aportar al Instituto de Previsión Social por seguro social de sus empleados indígenas.

En 2017 se levantó la encuesta de hogares indígena en la cual se encontró que el promedio de ingresos es de alrededor de Gs. 1.000.000. Si se considera este nivel salarial, resulta que el empleador de un trabajador indígena termina aportando Gs. 100.000, una cifra mucho más baja que el realizado por cualquier otro empleador.

202 (2012) adoptada por gobiernos y organizaciones de trabajadores y de empleadores en la Conferencia de la Conferencia Internacional de Trabajo en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

La protección social universal forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, en particular del ODS 1.3, que insta a implementar sistemas nacionales de protección social para todos, incluidos los pisos, con especial atención a los pobres y los vulnerables.

Principios

- Principio 1. Universalidad: la seguridad social es un derecho humano garantizado para todas las personas. El principio de universalidad está consagrado en diversos instrumentos de las Naciones Unidas, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece en su artículo 22 que «toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social».
- Principio 2. Solidaridad social y financiación colectiva. A diferencia de los regímenes de pensiones privados basados en cuentas de ahorro individuales, los mecanismos de protección financiados colectivamente generan efectos redistributivos y no transfieren los riesgos financieros y del mercado laboral a los individuos.
- Principio 3. Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones: se refiere al derecho de los individuos a beneficios definidos, prescritos por ley. El Convenio OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio OIT sobre prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 128) prevén la garantía de los ingresos para las personas que hayan alcanzado la edad de jubilación, mediante:
 - i) pensiones contributivas vinculadas con los ingresos (que garantizan niveles mínimos de prestaciones, o tasas de reemplazo correspondientes a una proporción prescrita de los ingresos percibidos antes del retiro, en particular para aquellos de menores ingresos);
 - ii) pensiones de cuantía fija (en su mayoría basadas en la residencia y financiadas mediante el presupuesto general) o pensiones sujetas a la comprobación de ingresos. En dichas normas se establece que los regímenes con prestaciones vinculadas con los ingresos, por ejemplo, deben proporcionar pagos periódicos de al menos el 40% (Convenio OIT núm. 102) o el 45% (Convenio OIT núm. 128) del salario de referencia, tras completar 30 años de cotización o de empleo. Estas normas también exigen que las pensiones se ajusten

periódicamente cuando se produzcan cambios sustanciales notables en el costo de la vida o en el nivel general de ingresos.

- Principio 4. Responsabilidad general y primordial del Estado: se refiere a la obligación del Estado, de garantizar la «sostenibilidad financiera, fiscal y económica» del sistema nacional de protección social «teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad», mediante la recaudación y asignación de los recursos necesarios con miras a garantizar efectivamente la protección garantizada por la legislación nacional (Recomendación OIT núm. 202).
- Principio 5. No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales: con el fin de garantizar la igualdad de género, el diseño de los sistemas de pensiones, debe tener en cuenta la solidaridad entre hombres y mujeres, adoptando mecanismos de financiamiento, condiciones de elegibilidad y las condiciones en que son brindadas las prestaciones, que permitan contrarrestar las desigualdades entre hombres y mujeres que se deriven del mercado laboral o causadas por la interrupción de las trayectorias laborales de las mujeres, como consecuencia de sus funciones reproductivas o de sus responsabilidades de cuidado (Recomendación OIT núm. 202).
- Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica: se refiere a la capacidad actual y futura de la economía de afrontar los costos de la seguridad social. Garantizar la sostenibilidad exige la adopción de todas las medidas necesarias, incluida en su caso la realización periódica de estudios actuariales y la introducción de reformas paramétricas menores, para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. El Estado también es responsable de garantizar la sostenibilidad de los sistemas nacionales de seguridad social, en respuesta al cambio demográfico, entre otros factores (Recomendación OIT núm. 202).
- Principio 7. Gestión y administración financieras transparentes y sólidas: se refiere a la necesidad que tiene el sistema de una buena gobernanza, en particular en materia de financiamiento, gestión y administración, para garantizar el cumplimiento con los marcos jurídicos y reglamentarios (Convenio OIT núm. 102 y Recomendación OIT núm. 202).
- Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas: reconoce la necesidad de garantizar el diálogo social y la representación de las personas protegidas en los órganos de gobernanza de la seguridad social. (Convenio OIT núm. 102).

Estas normas internacionales –convenios (vinculantes) y recomendaciones– son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen principios y derechos básicos en el trabajo. Paraguay ha ratificado el Convenio 102 que entrará en vigencia en octubre de 2022 y tiene pendiente la ratificación del Convenio 128.

Este artículo ha abordado los principios 1, 2 y 5, dando cuenta de las debilidades actuales del marco jurídico para garantizar universalidad, solidaridad social y financiación colectiva y no discriminación. Una mirada general al estado de la situación señala la necesidad de reformar estructuralmente el subsistema de jubilaciones atendiendo a estos principios y a la realidad del mercado laboral paraguayo.

A través de los sistemas de jubilaciones, las personas perciben un ingreso (un pago periódico regular) cuando han alcanzado la edad de jubilación y ya no cuentan con un ingreso estable. Los sistemas de jubilaciones difieren de un país a otro, aunque por lo general se componen de regímenes para diferentes categorías de personas, desde las pensiones sociales básicas para las personas de bajos ingresos, hasta el ahorro voluntario complementario para las personas de mayores ingresos.

El siguiente gráfico presenta una propuesta para la discusión. Paraguay cuenta con avances en el pilar 0 a través de los programas no contributivos como la pensión alimentaria, las pensiones gratificables, y las pensiones a excombatientes. Estos programas deberían constituirse en la base y no en la única fuente de recursos para las personas en la vejez, tal como es hoy.

El Pilar 0 o Piso de Protección Social en ingresos establece un piso de protección social para las personas mayores y garantiza un nivel mínimo de ingresos para lograr una vida digna. La universalidad de la cobertura puede lograrse a través de un régimen universal no contributivo, financiado con impuestos o mediante una combinación de seguro social y un régimen de pensiones, sujeto a la comprobación de ingresos o a la comprobación de la existencia de otra pensión.

La creación de un piso de protección social para los adultos mayores representa una de las prioridades más importantes de los países en desarrollo, que presentan altos niveles de informalidad y pobreza.

El Pilar I o Pilar de Seguro Social sigue el diseño típico de los sistemas de jubilaciones de la seguridad social, obligatorio y de beneficios definidos, financiados mediante las cotizaciones de los empleadores/as y los trabajadores/as. Su objetivo es proporcionar mayores niveles de beneficios de jubilación, para mantener el nivel de vida después del retiro. Debe prever al menos

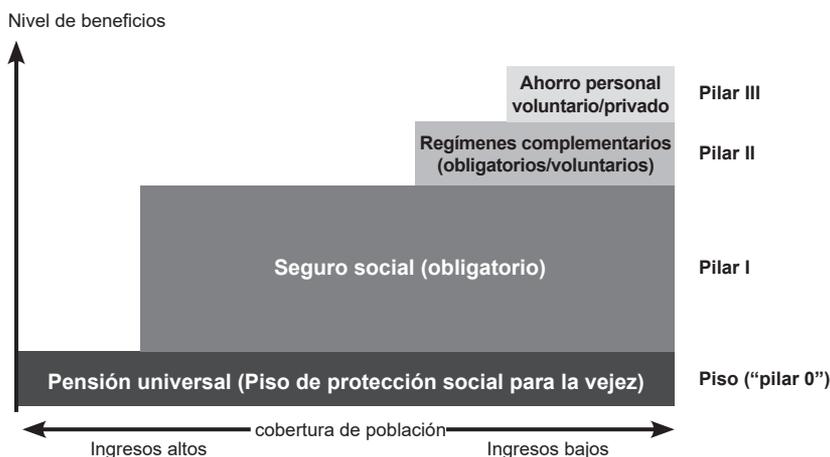
una jubilación mínima del 40% de los ingresos asegurados, previos de la jubilación con 30 años de cotizaciones, así como una prestación mínima reducida/ajustada para quienes hayan cotizado durante al menos 15 años.

Los Pilares 0 y I representan los componentes fundamentales de todo sistema de jubilaciones de la seguridad social. Los países están desarrollando importantes innovaciones para adaptar el Pilar I, con el fin de dar cobertura a las personas que aún no están protegidas, incluidas las personas que trabajan en la economía informal, los trabajadores/as por cuenta propia y los trabajadores/as en formas atípicas de empleo, como los de las plataformas.

La inclusión de un seguro social obligatorio debe ser universal y en los casos de las personas de bajos ingresos, los aportes complementados con recursos públicos. En el pilar 1 se encuentra la potencialidad del bono demográfico y de género para garantizar no solo la universalidad y solidaridad sino también la sostenibilidad a largo plazo.

Los otros dos pilares deben incorporados al debate y regulados por el Estado garantizando la protección de los derechos de los aportantes. Paraguay también tiene ejemplos en este ámbito a través de los fondos mutuales o cooperativos. Los pilares II y III se dirigen a complementar las prestaciones de los dos pilares anteriores y a grupos que poseen la capacidad económica para realizar ahorros personales adicionales.

Gráfico 7
Modelo multipilar de acceso a un ingreso en el retiro laboral.



Fuente: OIT (s.f). El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles

3. Los desafíos de un nuevo sistema jubilatorio

El avance hacia un sistema jubilatorio que respete los principios de derechos humanos y que cumpla con su objetivo redistributivo requiere cambios que van más allá de las reformas paramétricas y de la reducción de la evasión, tal como se plantea en el debate actual en Paraguay.

El aumento de las tasas de aportes, de los plazos de cotización o de la base reguladora, así como la reducción de las tasas de reemplazo y de las diferentes formas de evasión permitirán extender por un poco tiempo más la sostenibilidad y limitar el aumento de los subsidios pero no serán suficientes para garantizar una progresiva universalidad y menos aún reducir las desigualdades.

El sistema actual paraguayo exige crear un nuevo marco jurídico que responda con efectividad a los principios de derechos humanos, a la evidencia empírica internacional y a la realidad demográfica y del mercado laboral.

En este documento se abordaron dos de los problemas más importantes: la baja cobertura y las múltiples desigualdades¹⁴. A pesar del crecimiento económico y de la existencia de un marco jurídico tendiente a incluir a grupos poblacionales excluidos, la cobertura ha crecido poco y se han mantenido las brechas de género, por área de residencia, por edad y nivel de ingresos. Estas brechas además se acumulan generando grupos particularmente desfavorecidos como las mujeres y la juventud rural, que a su vez se encuentran entre los de menores ingresos.

Adicionalmente a estos desafíos se encuentra el de la sostenibilidad a largo plazo y la garantía de un financiamiento sustentado en la solidaridad. Tal como está financiado actualmente, el subsistema jubilatorio no solo no contribuye a reducir las desigualdades sino que las profundiza y pone en riesgo la sostenibilidad en el mediano plazo.

Estos desafíos requieren un amplio debate poniendo el derecho a la seguridad social en el centro. La construcción de un proceso de reforma debe empezar generando confianza entre los agentes que deben participar en las discusiones. Los intentos privatizadores en el pasado, la permanente amenaza de modificaciones regulatorias sin garantía de mejoras en la calidad del trabajo y la resistencia al cambio de grupos que mantienen privilegios en detrimento de otros crean un ambiente poco propicio para el diálogo social.

14 El tercer problema es el de la sostenibilidad. Tanto la caja fiscal como el IPS presentan serios problemas en tal sentido (Serafini, 2021).

Además de la construcción de un escenario adecuado para el debate, se requieren propuestas de cambio sustentadas en la evidencia empírica nacional e internacional sobre los determinantes de éxito o fracaso de las diversas propuestas.

Al respecto, es necesario considerar las características poblacionales y del mercado laboral para promover los cambios que posibiliten un aumento progresivo de la afiliación a la seguridad social contributiva. Entre algunos de los aspectos que es necesario profundizar se encuentran: a) el salario mínimo como base imponible; b) la existencia de marcos jurídicos específicos por categoría laboral –trabajador en relación de dependencia, trabajo por cuenta propia, trabajo doméstico– en lugar de una normativa marco; c) el acceso a poblaciones fuera del mercado laboral –las mujeres fuera de la fuerza de trabajo, anteriormente denominadas «inactivas» – o dentro del mismo pero sin ingresos –trabajadores/as familiares/as no remunerados. A pesar de que estos dos grandes grupos no cuentan con ingresos laborales, tienen derecho a un ingreso mínimo en la vejez, por lo cual es necesario diseñar una propuesta que garantice dicho derecho, lo cual exigirá un aporte financiero del Estado.

En segundo lugar, se requiere superar la fragmentación legal estableciendo una ley marco que garantice un acceso universal, con un financiamiento de carácter solidario y equitativo, basado en el modelo multipilares y que permita la movilidad laboral, no solo entre diferentes tipos de ocupaciones (dependientes-independientes-familiar no remunerado-trabajo doméstico) y sectores (público-privado), sino también entre condiciones de actividad (fuera de la fuerza de trabajo-dentro de la fuerza de trabajo-desempleo). Se deben eliminar todos los tipos de discriminación presentes en el actual marco jurídico.

En tercer lugar es necesario considerar los incentivos. El fortalecimiento institucional de las funciones de fiscalización y regulación son fundamentales para garantizar la reducción de la evasión y la defensa de los derechos de afiliados/as y titulares de las prestaciones. El objetivo de cobertura universal exige la obligatoriedad de por lo menos el pilar I y un importante rol estatal en el apoyo financiero a quienes no pueden financiar la totalidad de sus aportes por estar en la base de la pirámide social o a quienes enfrentan riesgos particulares como personas con discapacidad, mujeres ocupadas en trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, desempleados temporales, entre otros.

Un factor estructural que no puede dejar de lado es el modelo de crecimiento económico. El planteamiento de una arquitectura institucional basada en un modelo contributivo requiere que el desempeño económico

genere los empleos en cantidad y calidad necesarias para garantizar la capacidad de pago de los empleadores y trabajadores.

Bibliografía

Cecchini, Simone. (2019). Protección social universal en América Latina y el Caribe Textos seleccionados 2006-2019. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/4/S1900962_es.pdf

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC. (2019). Encuesta Permanente de Hogares 2000, 2005, 2010, 2015. Microdatos.

Instituto de Previsión Social (s.f.). Beneficios que se otorgan sobre las diferentes disposiciones legales que rigen al IPS. <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1507891747.pdf>

Instituto de Previsión Social (s.f.). Tabla de bases mínimas impositivas y porcentajes de aportes al IPS-JUNIO 2021. <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1626696289.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas, INE. (2021). Encuesta Permanente de Hogares Continua 2019. Microdatos.

Ministerio de Hacienda (2019). Informe de Finanzas Públicas 2020.

Ministerio de Hacienda. Informes financieros. Dirección General de Contabilidad Pública. <https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/index.php>

Ministerio de Hacienda. Sistema BOOST. 168.90.176.79:8080/gastos_anual/

Montt, Guillermo, Schmidlin, Camila y Mónica Recalde. (2021). La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (1952). Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), núm. 102. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

OIT (1967). Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, núm. 128. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C128

OIT (2012). Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, núm. 202. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es

Serafini Geoghegan, Verónica (2021). El Pilar Contributivo de la Protección Social en Paraguay. Asunción: CADEP. <https://mega.nz/file/FaBDhaBB#tw3zq5VvNXx8BP7cdLLOyk9vrRmbHiBTIPmNizHkQVA>