

Trabajadores informales en Paraguay: el lado invisible de la protección social

Trabalhadores informais no Paraguai: o lado invisível da proteção social

 Sol Morelia Ibarra Espínola

Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Brasil.

 Lislei Teresinha Preuss

Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Brasil.

 ibarrae.solmorelia@gmail.com

 <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id163>

Resumen: La informalidad laboral en Paraguay constituye una de las expresiones más profundas de la desigualdad estructural del país. Más del 60% de la población ocupada trabaja fuera del marco legal, sin acceso a derechos básicos como salud, jubilación o licencias laborales. Este artículo analiza el fenómeno desde una perspectiva socioeconómica y política, abordando las causas que lo perpetúan y sus consecuencias sobre la protección social. A partir de una revisión bibliográfica y documental, se identifican tres ejes interrelacionados, el perfil sociodemográfico del trabajador informal, marcado por bajos niveles educativos, alta presencia femenina y juvenil, las barreras institucionales que dificultan la formalización y la débil capacidad estatal para garantizar servicios públicos y seguridad social universales. El estudio sostiene que la informalidad no es una elección individual y si el resultado de un modelo de desarrollo excluyente que combina un mercado laboral segmentado, escasas oportunidades de empleo formal y una estructura fiscal regresiva. Esta exclusión afecta el bienestar individual y debilita el sistema previsional y limita la capacidad contributiva del Estado. Frente a ello se plantea la necesidad de políticas integrales que articulen educación, empleo, y protección social, orientadas a la reducción sostenida de la desigualdad. La informalidad en Paraguay revela la urgencia de reconstruir el pacto social en torno a un principio básico: el trabajo con derechos como condición esencial para un desarrollo verdaderamente inclusivo y sostenible.

Palabras clave: informalidad laboral, desigualdad estructural, protección social, mercado de trabajo, Paraguay.

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 6 - 2025

ISSN 2523-0891 (impreso)
ISSN: 2663-2047 (online)

 Publicado en acceso abierto bajo la
Licencia Creative Commons.

Resumo: A informalidade laboral no Paraguai constitui uma das expressões mais profundas da desigualdade estrutural do país. Mais de 60% da população ocupada trabalha fora do marco legal, sem acesso a direitos básicos como saúde, aposentadoria ou licenças trabalhistas. Este artigo analisa o fenômeno a partir de uma perspectiva socioeconômica e política, abordando as causas

que o perpetuam e suas consequências sobre a proteção social. A partir de uma revisão bibliográfica e documental, são identificados três eixos inter-relacionados: o perfil sociodemográfico do trabalhador informal, marcado por baixos níveis de escolaridade e alta presença feminina e juvenil; as barreiras institucionais que dificultam a formalização; e a fraca capacidade do Estado de garantir serviços públicos e segurança social universais. O estudo sustenta que a informalidade não é uma escolha individual, mas sim o resultado de um modelo de desenvolvimento excludente que combina um mercado de trabalho segmentado, escassas oportunidades de emprego formal e uma estrutura fiscal regressiva. Essa exclusão afeta o bem-estar individual, enfraquece o sistema previdenciário e limita a capacidade contributiva do Estado. Diante disso, surge a necessidade de políticas integrais que articulem educação, emprego e proteção social, orientadas para a redução sustentada da desigualdade. A informalidade no Paraguai revela a urgência de reconstruir o pacto social em torno de um princípio básico: o trabalho com direitos como condição essencial para um desenvolvimento verdadeiramente inclusivo e sustentável.

Palavras-chave: informalidade laboral, desigualdade estrutural, proteção social, mercado de trabalho, Paraguai.

I. Introducción

Una de las principales manifestaciones de la desigualdad social y económica en el Paraguay es la informalidad laboral. Esta condición afecta a más de la mitad de la población paraguaya, lo que significa que estos trabajadores no acceden a un seguro médico, jubilación y no tienen estabilidad laboral (El Nacional, 2025). Esta exclusión vulnera el bienestar individual de estos trabajadores y por ende debilita el sistema de protección social en su conjunto.

La falta de protección y beneficios mencionados es una característica central del trabajo informal, tal como lo define la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El trabajo informal es toda forma de trabajo sea remunerado o no que opera fuera de los marcos legales o normativos. Esta forma de regulación priva a los trabajadores informales de elementos básicos como contratos seguros, beneficios y protección social (OIT, s. f.). En Paraguay, se consideran ocupados informales a aquellos trabajadores ya sean dependientes o independientes que no se encuentran inscriptos en el Registro Único del Contribuyente RUC¹ (INE, 2025).

La magnitud de esta situación se refleja en las cifras oficiales, para el 2024 había 1.5 millones de trabajadores informales en el país, lo que representa el 62,5% de la población ocupada (INE, 2025). Esa cifra revela el lado invisible de la protección social, ya que estos trabajadores al no estar registrados se quedan sin derechos esenciales como atención médica, jubilación, seguros y licencias por maternidad o enfermedad.

La informalidad laboral es tratada como un tema secundario en el debate público y en la creación de

políticas. Frente a esta situación, González (2010) señala que debido a la complejidad del fenómeno de la informalidad es necesario que las políticas públicas lo aborden de forma integral, promoviendo empleos de calidad con ingresos dignos y acceso a beneficios sociales.

La alta prevalencia de la informalidad laboral en Paraguay refleja una falla del mercado laboral y también las implicaciones para la cohesión social y el desarrollo sostenible del país. Por ello, este artículo se justifica por la necesidad de un análisis actualizado de esta problemática. El objetivo es brindar información fundamentada sobre el fenómeno, visibilizar sus implicaciones sociales y económicas, y resaltar que la protección social no es un mero accesorio sino un pilar fundamental para el desarrollo social y económico del Paraguay.

Para el desarrollo de este artículo se realizó una revisión de literatura especializada sobre informalidad laboral en Paraguay, consultando estudios académicos disponibles en las bases de datos Dialnet, Google Académico, también se incorporaron datos estadísticos y documentos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE), así también de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el objetivo de contextualizar el fenómeno y analizar sus implicaciones sociales y normativas.

Por último, este trabajo se organiza en tres apartados principales. El primero examina la informalidad como síntoma de desigualdad estructural, abordando sus causas sociales, económicas e institucionales. El segundo analiza la exclusión de los trabajadores informales del sistema de protección social con énfasis en sus consecuencias sobre el bienestar individual y colectivos. El tercero se centra en el papel de los registros sociales como herramienta clave para la inclusión de trabajadores informales en las políticas de protección

¹ Es un número que se utiliza, en caso de que una persona realice algún tipo de actividad económica, como identificador frente a la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (Impuestos Py, 2024).

social. Finalmente, se presentan algunas reflexiones y consideraciones finales que buscan aportar ideas para pensar políticas públicas más inclusivas.

2. La informalidad como síntoma de desigualdad estructural

El fenómeno de la informalidad no puede ser comprendido de forma aislada y mucho menos ser vista como la consecuencia de decisiones individuales, sino como un problema estructural, resultado de una suma de desigualdades históricas, sociales y económicas. Este escenario es el reflejo de un modelo de desarrollo que no ha logrado generar oportunidades equitativas para toda la población.

El trabajador informal en Paraguay tiene un rostro bien definido, este responde a un perfil caracterizado por la precariedad y la falta de protección social, generalmente son personas que se dedican al comercio, a los servicios, como trabajo doméstico o actividades del campo. De acuerdo con González (2010) estas ocupaciones se desarrollan en el marco de microempresas que operan al margen de la regulación laboral, convirtiéndose en la cuna de la informalidad en el país. Esto significa que una gran parte de la población trabajadora sobrevive día a día sin acceso a derechos básicos que la ley debería garantizar.

Un factor importante que marca a este grupo de trabajadores es su bajo nivel educativo, en términos simples: cuando menor es el nivel de estudios, mayor es la probabilidad de tener un trabajo informal. En este sentido, Garicoche (2019) sugieren que, de acuerdo a la evidencia de los datos para el país, a medida que aumentan los años de estudio, disminuye la probabilidad de que una persona trabaje en el sector informal. Coinciendo con esta perspectiva, Dias (2008, p. 132) sostiene que:

los más cualificados tienen más posibilidades de permanecer (lo que no significa con seguridad total) en el mercado formal y, potencialmente tienen condiciones de viabilizar una relación más estrecha entre el trabajo manual y el intelectual; los que no llenan los requisitos de la polivalencia y la cualificación se ven excluidos del mercado de trabajo formal, pues, con la reducción de puestos en el sector industrial y con los límites del sector de servicios, la mayoría se ve obligada a buscar ocupaciones en la informalidad [traducción propia]. (p. 132)

La educación entonces funciona como una barrera que separa a quienes acceden a un empleo de calidad de quienes no pueden hacerlo. Además, esta segmentación se intensifica con el aumento del desempleo y la expansión de la informalidad, que como advierte Dias (2008) profundizan la división entre trabajadores cualificados y no cualificados, consolidando un mercado laboral cada vez más excluyente.

Este problema se agrava si prestamos atención a la edad y género, la informalidad afecta de manera desproporcionada a las mujeres y a los jóvenes, quienes enfrentan barreras adicionales para acceder a un empleo de calidad. Para la gran mayoría de jóvenes la informalidad es su primera y única opción al empezar a trabajar lo que le lleva infelizmente a un inicio de carrera inestable y sin beneficios (González, 2010). Esta iniciación laboral precaria tiene consecuencias a largo plazo, pues compromete sus trayectorias profesionales, dificultando el posterior acceso a un empleo formal y la acumulación de aportes para una futura jubilación. Las mujeres también son un grupo muy afectado, en consonancia con esto, Preuss y Bueno (2020) señalan que muchas veces las mujeres se ven obligadas a aceptar trabajos informales para poder equilibrar sus empleos con el cuidado de la familia. Por ejemplo, las mujeres dedican casi el doble de tiempo que los hombres a las tareas del hogar y de cuidado no remunerado, lo que limita su inserción laboral en condiciones de calidad (Rojas, 2021). La evidencia estadística confirma la persistencia de esta problemática, las mujeres enfrentan una tasa de informalidad superior a la de los hombres, mientras que el 64,6% de ellas se encuentra en condiciones laborales informales, en el caso de los hombres la cifra alcanza el 60,6% (INE, 2025).

La persistencia de la informalidad en Paraguay responde a una doble falla estructural, por un lado, el mercado de trabajo no genera suficientes empleos formales de calidad para absorber a toda la población activa, por otro, González (2010) sugiere que gran parte de la mano de obra posee un bajo nivel educativo y de formación, lo que limita su acceso a los pocos puestos de trabajo disponibles, creando una barrera de entrada casi insuperable. Esta combinación crea un ciclo de exclusión donde la informalidad se convierte en la única alternativa de subsistencia, y esto se debe a que, como lo señala la OIT (2023) los individuos al no contar con ningún tipo de protección social no tienen más opción que incurrir a la informalidad para poder subsistir, ya que estos no pueden permitirse estar desempleados porque tienen que atender una parte de sus necesidades básicas.

Adicionalmente, la informalidad se ve reforzada por factores institucionales y sociopolíticos. El Estado actúa como obstáculo a través de la excesiva burocracia y los altos costos asociados a la formalización, que desaniman a los pequeños emprendedores (Olmedo, 2019). Otro factor es la desconfianza ciudadana, Sandoval (2014) señala, que esto se debe a que la población percibe que el pago de impuestos no se retribuye en servicios públicos de calidad, lo que debilita el contrato social y normaliza el incumplimiento de las normas como una estrategia de supervivencia.

En este marco, la informalidad y la pobreza se retroalimentan constantemente, pues quienes trabajan

sin protección social ni estabilidad laboral enfrentan ingresos insuficientes que perpetúan su vulnerabilidad. En Paraguay, el ingreso promedio de un trabajador informal representa apenas un poco más de la mitad de lo que gana un trabajador formal (INE, 2025). Esta situación se vuelve más complicada por la exclusión casi total del sistema de protección social, tal como lo señala Rojas (2021) dicha exclusión responde a que la cobertura de salud, los aportes para la jubilación y el acceso a créditos están diseñados casi exclusivamente para el empleo formal.

Esta falta de protección afecta el bienestar presente y también condena a las familias a un futuro incierto, transmitiendo la pobreza de generación en generación. En esta línea, Dias (2008) advierte que la informalidad no solo precariza las condiciones laborales, sino que deteriora la calidad de vida y expone a los trabajadores y sus familias a una alta vulnerabilidad ante cualquier interrupción en la actividad laboral, al no contar con respaldo de derechos ni cobertura social. En este sentido, Dias (2008) también señala que, aunque los trabajadores informales operan al margen de la regulación, sus actividades contribuyen directa o indirectamente a la acumulación del capital, lo que evidencia una paradoja; el sistema se beneficia de su trabajo sin garantizarles derechos ni estabilidad.

En síntesis, el análisis revela que la informalidad en Paraguay es mucho más que un simple problema laboral, es la manifestación de un orden social desigual. El perfil del trabajador informal, marcado por un bajo nivel educativo y una mayor incidencia en mujeres y jóvenes, las causas estructurales que lo originan, desde un mercado que no genera suficientes empleos de calidad hasta la desconfianza en las instituciones, demuestran que esta problemática es el resultado de un modelo que excluye sistemáticamente a una gran parte de la población. Por lo tanto, cualquier intento serio de abordar la informalidad, debe ir más allá de medidas superficiales y requiere de políticas públicas integrales que traten de enfrentar las raíces de la desigualdad estructural.

3. La exclusión de la protección social y sus consecuencias

La consecuencia más directa de la informalidad es la exclusión del sistema de protección social contributivo, lo que en la práctica significa vivir sin un seguro de salud. La realidad es que la cobertura del sistema de registros sociales en Paraguay no alcanza siquiera el 25% de la población, ubicándose muy por debajo del promedio regional, lo que limita seriamente la capacidad del Estado para identificar y asistir a quienes más lo necesitan de manera oportuna (CEPAL, 2024). En Paraguay, el Instituto de Previsión Social² (IPS) es la

principal entidad de seguridad social, este está diseñado para trabajadores formales por lo que su cobertura alcanza a una minoría de la población, dejando fuera a quienes no tienen contrato ni aportes regulares. Para estas personas la única alternativa es el sistema de salud público, que se encuentra en un estado alarmante. Según lo señala Amnistía Internacional (2024) organizaciones de la sociedad civil han denunciado repetidamente el estado crítico del sistema público, marcado por la falta de medicamentos, la escasez de personal y la infraestructura deficiente lo que obliga a pacientes y sus familiares a cubrir los costos de insumos y servicios que deberían ser gratuitos. Esta situación obliga a los trabajadores informales a postergar la atención médica por falta de recursos o a incurrir en gastos y deudas que desestabilizan por completo la economía familiar.

Así también, la exclusión se extiende al derecho de una vejez digna, ya que la informalidad impide aportar a un sistema previsional que garantice ingresos en la tercera edad. El sistema de jubilaciones en Paraguay está diseñado en torno al empleo formal por lo que una trayectoria laboral informal equivale a un futuro sin pensión. En este sentido, Apella y Montt (2024) sostienen que esa falta de cobertura contributiva es uno de los mayores desafíos del país, pues condena a una gran parte de la población a enfrentar la vejez sin sustento económico asegurado. Apenas un 18,7% de la cobertura de pensiones es de carácter contributivo, lo que deriva en una alta tasa de permanencia en el mercado laboral de la población mayor, casi 50% de los hombres y casi el 25% de las mujeres mayores de 65 años continúan trabajando, además el 63,9% de los adultos mayores de 60 años carece de seguro médico, esta cifra aumenta en zonas rurales alcanzando hasta el 81,4% (ULTIMA HORA, 2025). Esta baja tasa de cobertura contributiva puede interpretarse como un reflejo de la prevalencia del sector informal en la economía paraguaya, lo que impide a una gran parte de la población trabajadora acceder a los beneficios de una jubilación formal.

Para los trabajadores informales en Paraguay, enfermarse no solo representa una crisis de salud sino también una amenaza para su estabilidad financiera. Sin un seguro que cubra los costos médicos o compense la pérdida de ingresos por no poder trabajar, el equilibrio financiero de la familia se debilita, esto se evidenció claramente cuando, como señalan Montt et al. (2021) durante la pandemia de COVID-19 donde la pérdida de ingresos por las medidas sanitarias empujó a miles de hogares de trabajadores informales a la pobreza, demostrando que la falta de un seguro de desempleo

formalizado jurídicamente en 1950 como un organismo autónomo encargado de administrar el Seguro Social en Paraguay, con el objetivo de brindar protección ante riesgos como enfermedad, accidentes laborales, invalidez, vejez y muerte a los trabajadores asalariados (Gobierno de la República del Paraguay, s.f.).

² El Instituto de Previsión Social fue creado en 1943 y

o subsidios por enfermedad los deja completamente desamparados ante una crisis inesperada.

Por otro lado, la maternidad, en lugar de ser una etapa protegida se convierte en una condición que acentúa la vulnerabilidad de las mujeres en la informalidad. Rojas (2021) indica que esta carencia de mecanismo de protección social, como las licencias de maternidad o el acceso a servicios de cuidado infantil actúa como una barrera que limita la participación laboral de las mujeres y las empuja hacia empleos de menor calidad y sin seguridad social.

De igual manera, la falta de una jubilación contributiva perpetúa la pobreza en la tercera edad, pues los adultos mayores al llegar al final de su vida productiva sin haber podido acumular ahorros o aportes, quedan sin una fuente de ingresos propia y segura. En Paraguay, aunque existen pensiones no contributivas para personas en situación de pobreza, su alcance y monto suelen ser insuficientes para garantizar una vida digna, lo que deja a la mayoría de personas mayores dependiendo de la ayuda familiar o de su propia capacidad para seguir trabajando y generar ingresos (Apella & Montt, 2024). Esta situación se agrava aún más en contextos de informalidad prolongada, donde la exclusión del sistema previsional y la falta de cobertura médica llevan a los adultos mayores a permanecer activos en el mercado laboral, incluso cuando ya han superado la edad de jubilación normal.

La informalidad afecta a quienes la viven y debilita al Estado en su conjunto al reducir drásticamente su base tributaria. Cuando gran parte de la economía opera al margen de la ley, el sistema fiscal se ve forzado a depender excesivamente de los impuestos al consumo que son más fáciles de recaudar, pero a menudo más regresivos. De hecho, la estructura tributaria de Paraguay evidencia esta debilidad, casi el 60% de la recaudación total proviene de impuestos al consumo como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), mientras que los impuestos a la renta tienen una participación mucho menor (ABC, 2024). Esta dependencia estructural limita la capacidad del Estado para financiar de manera sostenible la salud, la educación y la infraestructura, deteriorando los servicios que reciben todos los ciudadanos.

Este desfinanciamiento debilita progresivamente la capacidad del sistema de seguridad social. Con pocos aportes para sostener a una población creciente, el sistema se vuelve financieramente inviable. La alta informalidad provoca que existan apenas 1,6 cotizantes por cada jubilado en la principal caja del país, una cifra muy baja que pone en riesgo el cumplimiento de las obligaciones futuras y evidencia la necesidad de una reforma (ABC, 2024). Esta debilidad estructural genera desconfianza en la ciudadanía que percibe que sus aportes podrían no verse en beneficios reales a futuro,

lo que incentiva aún más la evasión y la permanencia en la informalidad. Para Olmedo (2019) esa evasión es una cultura de incumplimiento, normalizada a gran escala en el país, que envía un mensaje de ilegitimidad de las instituciones y erosiona la capacidad del Estado para financiarse.

Frente a la masiva exclusión del sistema contributivo, el Estado paraguayo ha implementado programas de protección social no contributivo para mitigar la pobreza. Las dos iniciativas más importantes son Tekoporá y la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores. Estos programas son pilares del Eje de Integración Social del nuevo Sistemas de Protección Social, cuyo objetivo es asegurar un piso mínimo de bienestar para la población que queda fuera del esquema formal, articulando la asistencia con servicios de salud y desarrollo infantil temprano (Gabinete Social, 2019). Su enfoque es asistencial, centrado en aliviar las carencias más urgentes de los hogares más pobres.

A pesar de su importancia, estas políticas tienen sus limitaciones, y la principal crítica se centra en su cobertura, que es insuficiente y en montos que a menudo no alcanzan para superar la línea de pobreza, en consonancia, el propio diagnóstico del Estado reconoce que la fragmentación de los programas y la falta de un registro único de beneficiarios dificultan la eficiencia y generan una falta de protección para un gran segmento de la población informal que no es lo suficientemente pobre para calificar para la asistencia, pero tampoco tiene la capacidad de contribuir al sistema formal (Gabinete Social, 2019). Por tanto, este grupo queda atrapado en una situación de total desprotección, sin acceso ni a las ayudas estatales ni a los beneficios de la seguridad social.

En definitiva, este apartado ha demostrado que la exclusión de la protección social es la consecuencia más evidente y devastadora de la informalidad en Paraguay, la falta de acceso a un seguro de salud, a una jubilación digna y a otros derechos laborales básicos arrastra a los trabajadores y a sus familias a una constante vulnerabilidad ante la enfermedad, maternidad o la vejez, y también impone un alto costo a toda la sociedad. Al debilitar la base fiscal, hacer insostenible el sistema de seguridad social y frenar el desarrollo económico, la formalidad visibiliza las grietas de un modelo que no protege a la mayoría. Las políticas asistenciales existentes, aunque necesarias, resultan insuficientes ya que no son capaces de resolver el problema a fondo.

4. Registros sociales en Paraguay y su papel ante la informalidad

Los registros sociales son instrumentos sumamente importantes en el sistema de protección social, estos no son otra cosa que una base de datos organizada y actualizada que busca identificar y

clasificar a la población vulnerable, permitiendo así focalizar recursos y monitorear situaciones de pobreza o exclusión. En sociedades con alta informalidad laboral, como Paraguay, donde mucha gente trabaja sin contrato, estos registros son clave para que nadie quede fuera de las ayudas sociales y para que las políticas públicas lleguen efectivamente a quienes no forman parte del sistema formal de empleo. De acuerdo con Cecchini et al. (2021), la principal función de los registros sociales es caracterizar a los hogares sobre la base de dimensiones como la educación, vivienda e ingresos y así orientar las prestaciones sociales, utilizando tanto encuestas como información administrativa.

La cobertura de los registros sociales, como mencionado en párrafos anteriores, no alcanza al 25% de la población, y comparado con otros países de América Latina, esta cifra representa una cobertura considerablemente baja. En línea con esto, los estudios regionales ubican a Paraguay entre los países con sistemas de información social fragmentados o en construcción (Cecchini et al., 2021). Mientras países como Argentina o Chile superan el 70% de cobertura poblacional, Paraguay aún debe consolidar su Registro Social de Hogares y actualizarlo periódicamente, y en relación a esto, recientemente el Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Desarrollo Social se reunieron para mejorar el Registro Social de Hogares, con el intuito de que el mismo tenga datos más precisos para ayudar mejor a las familias que necesitan y para ello propusieron trabajar en conjunto para que los programas sociales funcionen mejor (INE, 2025). Si no se logra avanzar en este punto, esta baja inclusión continuará debilitando la capacidad del Estado de identificar hogares informales y entregar apoyos oportunos, perpetuando desigualdades ya señaladas en la literatura sobre protección social latinoamericana.

Respecto a la identificación de la población informal, la principal dificultad radica en que la mayoría de los registros sociales estatales tradicionales no capturan la situación real de trabajadoras y trabajadores informales, quienes carecen de contratos y suelen quedar fuera de los mecanismos automáticos de registro. Cecchini et al. (2021) indican que, en América Latina, la mayoría de países combinan encuestas, visitas domiciliares y cruces de información administrativa para mejorar la captación, pero en Paraguay predomina la encuesta masiva cada varios años, y eso limita la actualización y precisión de la información sobre la informalidad.

En Paraguay, el sistema aún no es muy sólido ni está bien conectado entre instituciones, por lo que presenta algunas limitaciones, las más señaladas según Cecchini et al. (2021) son la baja interoperabilidad entre bases de datos, la fragmentación institucional y la escasa periodicidad en la actualización de los registros, lo que reduce la utilidad de los mismos tanto para la focalización como para la planificación estratégica de la política social.

Esta situación impacta negativamente en la capacidad estatal de adaptarse a cambios en la composición y condiciones de los hogares, especialmente ante crisis o fluctuaciones económicas que suelen empujar a más personas hacia la informalidad.

Así, frente a estos desafíos, es esencial avanzar hacia registros sociales más universales, que alcancen a todos los hogares y contemplen mecanismos de inscripción y actualización accesibles. La experiencia internacional muestra que cuando los registros son robustos, permiten implementar políticas de transferencia y apoyo con mayor eficacia, garantizando inclusión y equidad (Cecchini et al., 2021).

En suma, la debilidad de los registros sociales en Paraguay es uno de los factores que contribuyen a que los trabajadores informales sigan siendo excluidos de los sistemas de protección social. Fortalecer estos instrumentos es un paso clave para transformar la política social en una respuesta efectiva a la desigualdad estructural, garantizando que ningún hogar quede invisible ante la acción pública.

5. Conclusion

La persistencia de la informalidad en Paraguay no es un fenómeno coyuntural, es la expresión de un modelo económico y social que reproduce desigualdades históricas. A lo largo del artículo se ha demostrado que la informalidad no solo priva a los trabajadores de derechos fundamentales, sino que también erosiona los cimientos de la cohesión social. La combinación de bajos niveles educativos, falta de oportunidades laborales de calidad y escasa confianza en las instituciones públicas mantiene vigente un ciclo de exclusión del que es difícil salir.

Superar esta realidad exige repensar las políticas públicas desde una lógica estructural e inclusiva. El enfoque asistencial de los programas sociales actuales, aunque necesario, se queda corto frente a la magnitud del problema, principalmente porque su efectividad depende de registros sociales que, como se evidenció, son fragmentados, tienen cobertura inferior al 25% y no logran identificar al vasto universo del trabajador informal, creando un vacío de protección, por lo que es indispensable que la formalización se conciba no sólo como una meta administrativa, sino como un proceso de ampliación de derechos. Pero para que esto sea viable, el primer paso es construir un Registro Social de Hogares que sea universal, interoperable y de actualización periódica, un Estado que sabe quiénes son sus ciudadanos y dónde están, es el único que puede reconstruir la confianza social y sostener un sistema de protección sólido.

Finalmente, abordar la informalidad como una manifestación de desigualdad estructural supone

reconocer que la justicia social no se alcanza únicamente con crecimiento económico, también con inclusión y dignidad laboral. La protección social debe dejar de ser vista como un gasto y asumirse como inversión estratégica. Fortalecer los registros sociales para hacer visible a la población informal no es solo un desafío técnico, es un imperativo político para garantizar esa inclusión. Solo un pacto social renovado que comience por reconocer a cada ciudadano en sus bases de datos y priorice la redistribución y la equidad, permitirá revertir el bucle de la informalidad y la exclusión que hoy limita el desarrollo del Paraguay.

Referencias

- ABC Color. (16 de junio de 2024). *Informalidad y la imperiosa necesidad de reforma del sistema previsional.* <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/2024/06/16/informalidad-y-la-imperiosa-necesidad-de-reforma-del-sistema-previsional>
- Amnistía Internacional. (mayo de 2024). *Paraguay: millones de personas dependen de mejoras urgentes en el sistema público de salud.* <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/05/paraguay-millones-personas-dependen-mejoras-urgentes-sistema-publico-salud>
- Apella, I., & Montt, G. (2024). *El sistema de protección de ingresos a las personas mayores en Paraguay: Aportes para mejorar la cobertura, equidad y sostenibilidad.* Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Cono Sur. <https://www.ilo.org/es/publications/el-sistema-de-proteccion-de-ingresos-las-personas-mayores-en-paraguay>
- Cecchini, S., Holz, R., & Soto de la Rosa, H. (Coords.). (2021). *Caja de herramientas: Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157).* CEPAL.
- Consejo de Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay. (2019). *Marco estratégico de objetivos y acciones del Sistema de Protección Social del Paraguay (2019–2023).* Unidad Técnica del Gabinete Social. <https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2023/10/marcoes.pdf>
- Dias Lira, I. C. (2008). Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. En M. O. da Silva & M. C. lazbeck (Orgs.), *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo* (2.ª ed.). São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA.
- Garicoche Centurión, J. (2019). El sector informal en el ingreso laboral en el Paraguay: Año 2018. *Población y Desarrollo*, 26(50), 29–41. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7428625.pdf>
- Gobierno de la República del Paraguay. (s. f.). Instituto de Previsión Social (IPS). *Portal Oficial del Estado Paraguayo.* <https://www.paraguay.gov.py/oee/ips>
- González, C. (2010). *El empleo informal en el Paraguay: Evolución, características y consideraciones de políticas* públicas. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Programa Regional sobre Políticas Sociales (SOPLA). https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Informalidad_Py_-version-pdf2.pdf
- Impuesto PY. (2024, junio). Qué es el RUC y cómo se obtiene. *Impuestos PY.* <https://impuestospy.com/boletin-impositivo/que-es-el-ruc-y-como-se-obtiene>
- Instituto Nacional de Estadística. (enero 2025). *La ocupación informal fue de 62,5% en el año 2024.* <https://www.ine.gov.py/noticias/2422/la-ocupacion-informal-fue-de-625-en-el-ano-2024>
- Instituto Nacional de Estadística. (2025, septiembre 24). *El INE y el MDS fortalecen cooperación para mejorar el Registro Social de Hogares.* <https://www.ine.gov.py/noticias/2586/el-ine-y-el-mds-fortalecen-cooperacion-para-mejorar-el-registro-social-de-hogares>
- La Nación. (2025, marzo). *El rostro del trabajo en Paraguay: luces, sombras y grandes desafíos.* <https://elnacional.com.py/economia/el-rostro-trabajo-paraguay-luces-sombras-grandes-desafios-n85084>
- Montt, G., Schmidlin, C., & Recalde, M. (2021). *La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19 (Informes Técnicos OIT Cono Sur, N.º 18).* Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_818565.pdf
- Olmedo Colarte, C. A. (2019). La dimensión socio-política de la informalidad económica en Paraguay: Explorando la cultura del incumplimiento. *ACADEMO (Asunción): Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 6(1), 81–87. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6749183.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2023.* Oficina Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/es/publications/perspectivas-sociales-y-del-empleo-en-el-mundo-tendencias-2023>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.). *Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).* <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366>
- Preuss, L. T., & Bueno, N. C. (2020). Proteção social no Cone Sul da América Latina no século 21: Entre o seguro e a assistência social. *Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí, Direito em Debate*, 29(53), 154–164. <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2020.54.154-164>
- Rojas Viñales, A. T. (2021). El sistema de protección social en Paraguay: Alcances y limitaciones. Análisis de género. *Ciencias Económicas*, 2(4), 86–105. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9269817.pdf>
- Sandoval Betancour, G. (2014). La informalidad laboral: Causas generales. *Equidad y Desarrollo*, (22), 9–45.

<https://doi.org/10.19052/ed.3247>

Última Hora. (julio 2024). *Paraguay figura en séptimo lugar en la cobertura de pensiones.* <https://www.ultimahora.com/paraguay-figura-en-7-lugar-en-la-cobertura-de-pensiones>

Unidad de Información CEPAL. (2024). *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2024.* CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b47d0172-5948-467c-804e-083de2968fe9/content>

Informal workers in Paraguay: unseen dimensions of social protection

Abstract: Informal employment in Paraguay is one of the most profound expressions of structural inequality in the country. More than 60% of the working population is employed outside the legal framework, without access to basic rights such as health care, retirement, or paid leave. This article analyzes the phenomenon from a socioeconomic and political perspective, addressing the causes that perpetuate it and its consequences for social protection. Based on a review of the literature and documentation, three interrelated factors are identified: the sociodemographic profile of informal workers, marked by low levels of education and a high proportion of women and young people; institutional barriers that hinder formalization; and the state's weak capacity to guarantee universal public services and social security. The study argues that informality is not an individual choice but rather the result of an exclusionary development model that combines a segmented labor market, scarce formal employment opportunities, and a regressive tax structure. This exclusion affects individual well-being, weakens the social security system, and limits the state's tax-raising capacity. In response, there is a need for comprehensive policies that link education, employment, and social protection, aimed at the sustained reduction of inequality. Informality in Paraguay reveals the urgent need to rebuild the social contract around a basic principle: work with rights as an essential condition for truly inclusive and sustainable development.

Keywords: labor informality, structural inequality, social protection, labor market, Paraguay.

Resumen Biográfico

Sol Morelia Ibarra Espínola: Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Itapúa (Paraguay) y Profesora de Inglés. Posee experiencia en el ejercicio de la Docencia. Maestranda en Ciencias Sociales Aplicadas en la Universidade Estadual de Ponta Grossa (Brasil), como becaria del Programa de Movilidad Académica ZICOSUR. Investiga dentro de la línea de: Estado, Derechos y Políticas Públicas.

Lislei Teresinha Preuss: Doctora en Serviço Social por la Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Magíster en Serviço Social por la Universidade Federal de Santa Catarina. Graduada en Serviço Social por la Universidade Federal de Santa Catarina y en Pedagogia por la Universidade do Estado de Santa Catarina. Profesora adjunta de la Universidade Estadual de Ponta Grossa y Coordenadora del Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas. Posee experiencia en el área de Servicio Social, con énfasis en Servicio Social da Saúde y desarrolla investigaciones en los siguientes temas: protección social, política social de salud, política social de salud en América Latina y atención primaria en salud.

Contribución de las Autoras

SMIE: concepción, diseño y redacción del artículo.

LTP: orientación académica y supervisión del proceso de producción; aportó ideas y materiales de apoyo para el desarrollo del manuscrito.

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflictos de Interés

Las autoras declaran estar vinculadas al Programa de Posgraduación en Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), en el marco del cual se desarrolló la presente producción. No existen otros conflictos de interés que declarar.

Cita

Ibarra Espinola, S. M., Preuss, L. T. (2025). Trabajadores informales en Paraguay: el lado invisible de la protección social. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 6, 100-108. <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id163>