

Artículo Académico • Investigación Original

DOI: <https://doi.org/10.67827/rg3v4z18>

Seguridad y salud ocupacional en Paraguay y España: análisis comparativo de marcos normativos y propuestas de reforma

Occupational Safety and Health in Paraguay and Spain: A Comparative Analysis of Regulatory Frameworks and Reform Proposals

✉ **Aníbal Fabián Jiménez Ruiz Díaz**,  mail: jimenezanibalfabian@gmail.com

✉ **Ronald Daniel Segovia Vera**,  mail: dr.segovia79@gmail.com

✉ **Pablo Antonio Zapattini Ortigoza**,  mail: pzapatti@gmail.com

✉ **Luis Baez**,  mail: oftint1@yahoo.com

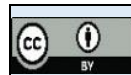
*Programa Académico – Maestría en Gerencia en Seguridad y Salud Ocupacional
Instituto Superior Vía Pro Desarrollo, Asunción, Paraguay*

Recibido: 27/08/2025

Aceptado: 30/06/2026

Publicado: 30/08/2026

Cómo citar este artículo: Jiménez Ruiz Díaz, A. F., Segovia Vera, R. D., Zapattini Ortigoza, P. A. & Baez, L. (2026). Seguridad y salud ocupacional en Paraguay y España: análisis comparativo de marcos normativos y propuestas de reforma. VIACONCIENCIA, 1(2), 164-184.
DOI: <https://doi.org/10.67827/rg3v4z18>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional © 2026
Instituto Superior Vía Pro Desarrollo. Todos los derechos reservados.

RESUMEN

El presente estudio compara la legislación paraguaya en materia de seguridad y salud ocupacional con el modelo normativo español, con el propósito de identificar brechas estructurales, operativas y de fiscalización que orienten propuestas de reforma para fortalecer el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales de Paraguay. El diseño metodológico adoptado fue cualitativo, descriptivo-comparativo y de carácter documental, sustentado en el análisis de contenido de los marcos normativos de ambos países —en particular la Ley N.º 5804/2017 y la Ley 31/1995—, informes técnicos oficiales, estadísticas de siniestralidad y literatura académica reciente, sistematizados mediante matrices analíticas comparativas y validados por triangulación de fuentes. Los resultados revelan asimetrías profundas entre ambos sistemas: España dispone de un sistema digital obligatorio de notificación de accidentes, registró 628.300 accidentes de trabajo con baja en 2024 y publica indicadores anuales de incidencia por cada 100.000 trabajadores, mientras que Paraguay carece de un sistema

estadístico nacional unificado, presenta un cumplimiento normativo estimado de apenas 5 % en el sector informal —que abarca al 63 % de su fuerza laboral— y una cobertura de protección social ante accidentes del 22 %, frente al 97 % registrado en España. Se concluye que la efectividad normativa depende menos del texto legal que de la arquitectura institucional que lo sostiene, y se propone la creación de un instituto técnico autónomo de seguridad ocupacional, un sistema digital unificado de registro, el fortalecimiento de la inspección laboral y la formación preventiva obligatoria.

Palabras clave: seguridad y salud ocupacional; prevención de riesgos laborales; legislación comparada; fiscalización laboral; informalidad laboral; cultura preventiva; Paraguay.

ABSTRACT

This study compares Paraguayan occupational safety and health legislation with the Spanish regulatory model, in order to identify structural, operational, and enforcement gaps that may guide reform proposals to strengthen Paraguay's National System for the Prevention of Occupational Risks. The methodological design adopted was qualitative, descriptive-comparative, and documentary in nature, based on content analysis of the regulatory frameworks of both countries —particularly Law No. 5804/2017 and Law 31/1995—, official technical reports, occupational accident statistics, and recent academic literature, systematized through comparative analytical matrices and validated by source triangulation. The results reveal profound asymmetries between both systems: Spain has a mandatory digital accident notification system, recorded 628,300 occupational accidents with sick leave in 2024, and publishes annual incidence indicators per 100,000 workers, whereas Paraguay lacks a unified national statistical system, shows an estimated regulatory compliance of barely 5 % in the informal sector —which encompasses 63 % of its workforce— and a social protection coverage for occupational accidents of 22 %, compared to 97 % recorded in Spain. It is concluded that regulatory effectiveness depends less on the legal text than on the institutional architecture that sustains it, and the study proposes the creation of an autonomous technical institute for occupational safety and health, a unified digital registration system, the strengthening of labor inspection, and mandatory preventive training.

Keywords: occupational safety and health; occupational risk prevention; comparative legislation; labor inspection; labor informality; preventive culture; Paraguay.

Declaración de financiamiento y conflictos de interés: los autores declaran que la investigación no contó con financiamiento externo y que no existen conflictos de interés. [verificar con los autores]

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad y salud en el trabajo (SST) se ha consolidado como un componente esencial de los derechos humanos laborales y del desarrollo sostenible. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) elevó en 2022 el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable a la categoría de principio y derecho fundamental en el trabajo, reafirmando que la prevención de riesgos laborales constituye un factor clave para promover empleos dignos y proteger la integridad física y mental de los trabajadores (OIT, 2022b). Esta premisa es válida tanto en economías desarrolladas como emergentes; sin embargo, la adecuación efectiva de las legislaciones nacionales a los estándares internacionales continúa siendo un desafío pendiente, particularmente en América Latina, donde la elevada informalidad laboral erosiona la capacidad protectora de los marcos normativos (CEPAL, 2022).

En las últimas décadas, Paraguay ha promulgado normativas relevantes orientadas a mejorar las condiciones de seguridad laboral, entre las que destaca la Ley N.º 5804/2017, que establece el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales (SNPRL). No obstante, su aplicación presenta limitaciones importantes, especialmente en el sector informal y en las pequeñas y medianas empresas, donde las prácticas preventivas son mínimas y la supervisión estatal resulta escasa (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [MTESS], 2022). A ello se suma la ausencia de un sistema estadístico nacional que permita dimensionar con precisión la magnitud de la siniestralidad laboral, condición indispensable para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia (MTESS, 2023).

España, en cambio, dispone de un sistema normativo consolidado en materia de SST, cuya piedra angular es la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, armonizada con la Directiva 89/391/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas y reforzada por mecanismos de fiscalización sistemática, participación social institucionalizada y formación continua en el ámbito laboral (Boletín Oficial del Estado [BOE], 1995). Este entramado, articulado por organismos técnicos especializados como el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), ha permitido avanzar de manera sostenida en la reducción de accidentes y enfermedades ocupacionales y en la consolidación de una cultura preventiva extendida en todos los sectores productivos (INSST, 2023).

El contraste entre ambos países no es meramente normativo. Mientras España produce estadísticas oficiales anuales, desagregadas por sector, sexo, edad y territorio, que alimentan la planificación preventiva (Ministerio de Trabajo y Economía Social [MITES], 2024), Paraguay

depende de registros institucionales parciales y no sistemáticos, lo que impide construir indicadores de incidencia comparables y debilita la fiscalización. Esta asimetría informacional, sumada a una tasa de informalidad laboral que supera el 60 % de la población ocupada (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos [DGEEC], 2023), configura un escenario en el que la ley formalmente vigente alcanza, en la práctica, a una fracción minoritaria de los trabajadores.

La justificación del presente estudio radica, por tanto, en la imperiosa necesidad de robustecer el sistema normativo paraguayo de SST adaptándolo a estándares internacionales reconocidos y a modelos que han demostrado eficacia preventiva. La experiencia española resulta especialmente valiosa como referente por su trayectoria normativa, su enfoque preventivo integral y su alineación con los convenios de la OIT y las directrices de la Unión Europea (EU-OSHA, 2020). No se trata de trasplantar mecánicamente un modelo, sino de identificar, mediante comparación rigurosa, qué elementos normativos, institucionales y estratégicos son adaptables al contexto socioeconómico paraguayo.

En consecuencia, la pregunta de investigación que orienta este trabajo es la siguiente: ¿cuáles son las diferencias principales entre la legislación paraguaya y la española en materia de seguridad ocupacional y cómo podrían estas diferencias orientar reformas que mejoren la normativa nacional? De ella se desprende el objetivo general: comparar la legislación paraguaya y española en materia de salud y seguridad ocupacional para identificar oportunidades de mejora y proponer reformas legislativas que fortalezcan el sistema de prevención de riesgos laborales en Paraguay. Los objetivos específicos consisten en analizar el marco normativo español en prevención de riesgos laborales y su aplicación práctica; identificar las principales debilidades del sistema legal paraguayo en materia de seguridad ocupacional; evaluar la alineación de la normativa paraguaya con los estándares internacionales de la OIT; y formular propuestas legislativas concretas para mejorar el marco legal paraguayo en seguridad y salud en el trabajo.

La hipótesis de trabajo sostiene que la legislación paraguaya en materia de seguridad ocupacional presenta debilidades estructurales, operativas y de fiscalización que pueden ser superadas mediante la adopción adaptada de elementos normativos y estratégicos del modelo español, orientados a fortalecer la cultura preventiva y la protección efectiva de los trabajadores. El artículo se organiza conforme a la estructura convencional de los informes de investigación: tras esta introducción se desarrolla el marco teórico, se describe la metodología, se presentan

los resultados del análisis comparativo, se discuten los hallazgos a la luz de la literatura y, finalmente, se formulan las conclusiones y recomendaciones.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 La seguridad y salud ocupacional como sistema

La seguridad y salud ocupacional constituye una disciplina fundamental dentro del derecho laboral, orientada a la identificación, evaluación y control de los factores de riesgo que pueden afectar la integridad física, mental y social de los trabajadores durante el desempeño de sus funciones. Su adecuada implementación no solo contribuye a la reducción de accidentes y enfermedades laborales, sino que también mejora la productividad y favorece la sostenibilidad organizacional. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, un sistema de seguridad eficaz debe fundamentarse en tres pilares: prevención, participación y mejora continua, los cuales se materializan a través de normativas claras, instituciones competentes y una cultura organizacional orientada a la protección del trabajador (OIT, 2019).

Los marcos normativos, sin embargo, no garantizan por sí solos condiciones laborales seguras si no se articulan con estructuras organizacionales e institucionales sólidas. La efectividad de la legislación depende, en gran medida, de su implementación mediante políticas públicas activas y del compromiso de todos los actores del sistema laboral. En este contexto, la cultura preventiva —entendida como la interiorización colectiva de valores, actitudes y prácticas orientadas a anticipar y evitar riesgos antes de que se materialicen— ocupa un papel central en la explicación de las diferencias de desempeño entre sistemas nacionales de SST (OIT, 2022b). El reconocimiento de este derecho como principio fundamental por la Conferencia Internacional del Trabajo refuerza la obligación de los Estados de dotar a sus marcos legales de mecanismos efectivos de aplicación.

2.2 El modelo normativo e institucional español

España cuenta con una legislación consolidada en materia de SST, cuya norma vertebradora es la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, que transpuso al ordenamiento interno la Directiva 89/391/CEE relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores (BOE, 1995). La ley define los derechos y deberes de empleadores y trabajadores en materia preventiva y establece que la prevención debe integrarse en todos los niveles de la organización, con énfasis en la evaluación

de riesgos, la formación, la vigilancia de la salud y la participación de los trabajadores mediante delegados de prevención y comités paritarios de seguridad y salud, obligatorios en empresas de 50 o más empleados.

El sistema se refuerza con desarrollos reglamentarios específicos, entre los que destaca el Real Decreto 1299/2006, que aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y los criterios para su notificación y registro (BOE, 2006). La arquitectura institucional se completa con el INSST —órgano científico-técnico que investiga, elabora guías y coordina la acción preventiva con las comunidades autónomas—, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como brazo fiscalizador, las mutuas colaboradoras que gestionan las contingencias profesionales, y la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023–2027 como hoja de ruta frente a los desafíos emergentes de la digitalización, el envejecimiento de la población trabajadora y los riesgos psicosociales (INSST, 2025). A ello se suma la difusión de sistemas certificables de gestión, como la norma ISO 45001:2018 sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (International Organization for Standardization [ISO], 2018).

2.3 El marco normativo paraguay

Paraguay, por su parte, dispone de un marco normativo de desarrollo más reciente. La Ley N.º 5804/2017 crea el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales y establece la obligación de las empresas de implementar sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, bajo la rectoría del MTESS (Ley N.º 5804, 2017). El Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo definió lineamientos estratégicos de política preventiva (MTESS, 2020), y la Dirección General de Inspección del Trabajo concentra las funciones de fiscalización. Sin embargo, los propios informes institucionales reconocen limitaciones de personal técnico, presupuesto y cobertura territorial que restringen la capacidad de supervisión, especialmente fuera del área metropolitana (MTESS, 2022).

A diferencia del caso español, la normativa paraguaya no cuenta con un listado oficial actualizado de enfermedades profesionales ni con protocolos técnicos de notificación, y carece de referencias explícitas a los factores de riesgo psicosocial (MTESS, 2023). Paraguay ha ratificado convenios clave de la OIT en la materia, pero su traducción en reglamentaciones operativas y en instituciones técnicas especializadas permanece incompleta (OIT, 2022a). Este desfase entre ratificación formal e implementación efectiva constituye una de las brechas centrales que el presente estudio examina.

2.4 Categorías analíticas y brecha de conocimiento

Tres categorías analíticas complementarias articulan la comparación. La primera es la capacidad estadística e informacional del Estado: la literatura regional coincide en que la ausencia de registros confiables de siniestralidad impide diagnosticar, priorizar y evaluar las políticas preventivas (CEPAL, 2022). La segunda es la fiscalización y el régimen sancionador, en tanto mecanismos que transforman la norma escrita en conducta empresarial efectiva; su debilitamiento genera incentivos al incumplimiento y competencia desleal (OIT, 2021). La tercera es la informalidad laboral, que en América Latina opera como el principal factor de exclusión de los sistemas de protección: los trabajadores no registrados quedan fuera del alcance de la inspección, de la seguridad social y de la formación preventiva (CEPAL, 2022; DGEEC, 2023).

La revisión de la literatura evidencia, asimismo, una brecha de conocimiento específica: si bien existen estudios comparados de legislación laboral en la región, son escasos los análisis sistemáticos que contrasten el sistema paraguayo de SST con un modelo consolidado de referencia y que deriven de ese contraste propuestas de reforma jerarquizadas y adaptadas al contexto nacional. El presente estudio se propone contribuir a cerrar esa brecha, aportando una matriz comparativa multidimensional —normativa, institucional, estadística y cultural— entre Paraguay y España, y un conjunto de recomendaciones orientadas a la acción legislativa (Pereira, 2022).

3. METODOLOGÍA

El estudio adopta un enfoque cualitativo, orientado a interpretar y comprender los elementos que conforman los marcos institucionales de seguridad y salud en el trabajo de Paraguay y España, en lugar de medir variables o probar hipótesis cuantificables en sentido estadístico. Este enfoque resulta idóneo para el análisis institucional y legal, ya que permite examinar en profundidad textos normativos, discursos institucionales y estructuras organizativas, interpretando el significado y la lógica subyacente a cada arquitectura legislativa (Hernández et al., 2022). El nivel de la investigación es descriptivo e interpretativo: la descripción permite identificar los componentes, normas y actores de cada sistema nacional, mientras que la interpretación posibilita valorar su coherencia con los principios de prevención, participación y protección establecidos en los convenios internacionales.

El tipo de investigación es descriptivo-comparativo y el diseño es no experimental, transversal y documental: no se manipularon variables de forma deliberada, sino que se analizaron fuentes existentes en un momento determinado del tiempo, considerando la normativa vigente hasta 2025 (Hernández et al., 2022). La unidad de análisis está constituida por los marcos normativos de Paraguay y España en materia de seguridad ocupacional, con énfasis en la estructura legal, los mecanismos de aplicación, la fiscalización y el cumplimiento.

Dado el carácter documental y comparativo del estudio, no se estableció una muestra poblacional en términos tradicionales. En su lugar, la selección del corpus documental se realizó con base en criterios de relevancia temática, actualidad y rigor institucional o académico. El corpus quedó integrado por: (a) las normas jurídicas centrales de ambos países —la Ley N.º 5804/2017 de Paraguay y la Ley 31/1995 de España, junto con sus desarrollos reglamentarios, en particular el Real Decreto 1299/2006—; (b) los instrumentos internacionales pertinentes, especialmente la Directiva 89/391/CEE y los convenios y documentos técnicos de la OIT; (c) los informes estadísticos oficiales del MITES y del INSST de España y los boletines e informes de gestión del MTESS de Paraguay; y (d) literatura académica y técnica reciente sobre prevención de riesgos laborales, informalidad y capacidad institucional en la región.

La técnica principal de recolección fue el análisis documental, complementado con el análisis de contenido como estrategia de tratamiento de la información. El instrumento central fue la matriz de análisis comparativo, en la que se contrastaron sistemáticamente los aspectos fundamentales de ambas legislaciones: alcance de las normas, tipos de riesgos contemplados, definición y registro de la enfermedad profesional, obligaciones del empleador, mecanismos de participación de los trabajadores, capacidad de inspección y régimen sancionador. El análisis fue guiado por categorías analíticas previamente definidas —cobertura legal, fiscalización y sanción, capacidad estadística, reconocimiento de riesgos psicosociales, institucionalidad de la prevención y protección social—, emergentes de la revisión bibliográfica y del marco conceptual.

El procesamiento se desarrolló en dos fases complementarias. En la primera se recopilaron y organizaron sistemáticamente los datos secundarios provenientes de fuentes oficiales, garantizando su validez mediante la verificación de su actualidad, confiabilidad institucional y pertinencia temática. En la segunda se ejecutó el análisis comparativo propiamente dicho, aplicando el método hermenéutico para la interpretación de los textos legales y recurriendo a técnicas de triangulación de fuentes —contrastando los datos normativos

con informes de organismos multilaterales y estadísticas laborales— a fin de robustecer los hallazgos y contextualizarlos en el escenario regional y global (OIT, 2022a).

En cuanto a las consideraciones éticas, el estudio se basó exclusivamente en documentos y datos de acceso público, citados conforme a las normas académicas vigentes, sin intervención sobre personas ni tratamiento de datos sensibles. Entre las limitaciones metodológicas deben señalarse, en primer lugar, las diferencias socioeconómicas y estructurales entre ambos países, que obligan a la prudencia al valorar la transferibilidad de las estrategias normativas; y, en segundo lugar, la restricción de acceso a datos actualizados y consolidados sobre cumplimiento normativo en Paraguay, derivada precisamente de una de las debilidades que el estudio documenta: la falta de estadísticas públicas sistemáticas de siniestralidad laboral.

4. RESULTADOS

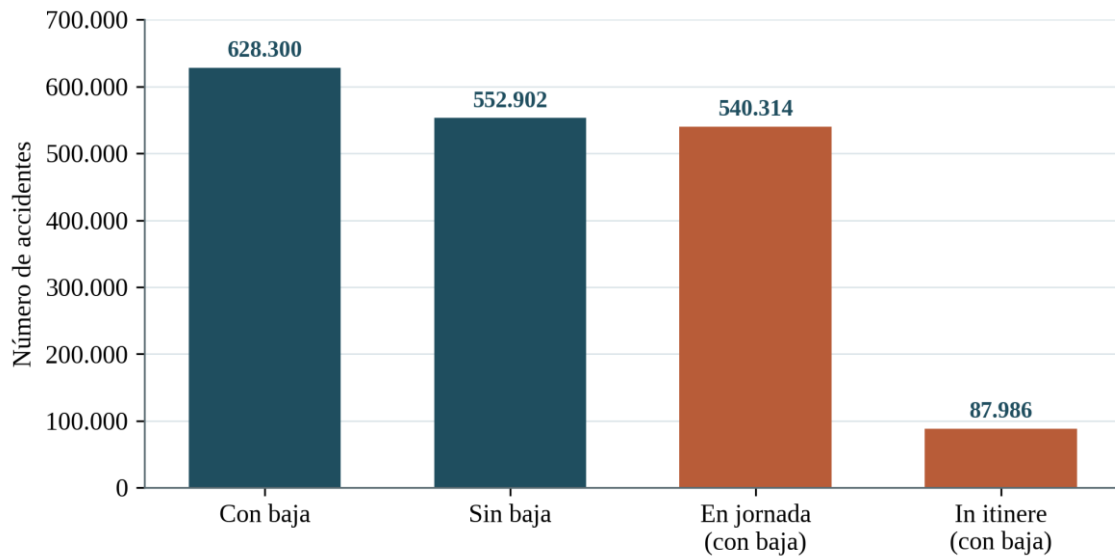
4.1 Capacidad estadística y sistemas de notificación

El primer hallazgo del análisis comparativo se refiere a la capacidad de los Estados para producir información sobre siniestralidad laboral, condición previa de toda política preventiva basada en evidencia. España dispone de una fuente confiable y sistemática de datos mediante el sistema Delt@ —Declaración Electrónica de Trabajadores Accidentados—, de notificación obligatoria y digital, explotado estadísticamente por la Subdirección General de Estadística del MITES. Paraguay, en cambio, carece de registros públicos con profundidad equivalente: la información sobre accidentes laborales suele ser esporádica, parcial y dependiente de registros institucionales internos del MTESS (MTESS, 2023).

Según el avance estadístico español correspondiente al período enero–diciembre de 2024, se registraron 628.300 accidentes de trabajo con baja (variación interanual de +0,5 %) y 552.902 sin baja (–3,0 %). De los accidentes con baja, 540.314 ocurrieron en jornada de trabajo y 87.986 fueron in itinere; los accidentes graves en jornada ascendieron a 3.766 y los mortales en jornada a 646 (MITES, 2024). La Figura 1 sintetiza estos datos.

Figura 1

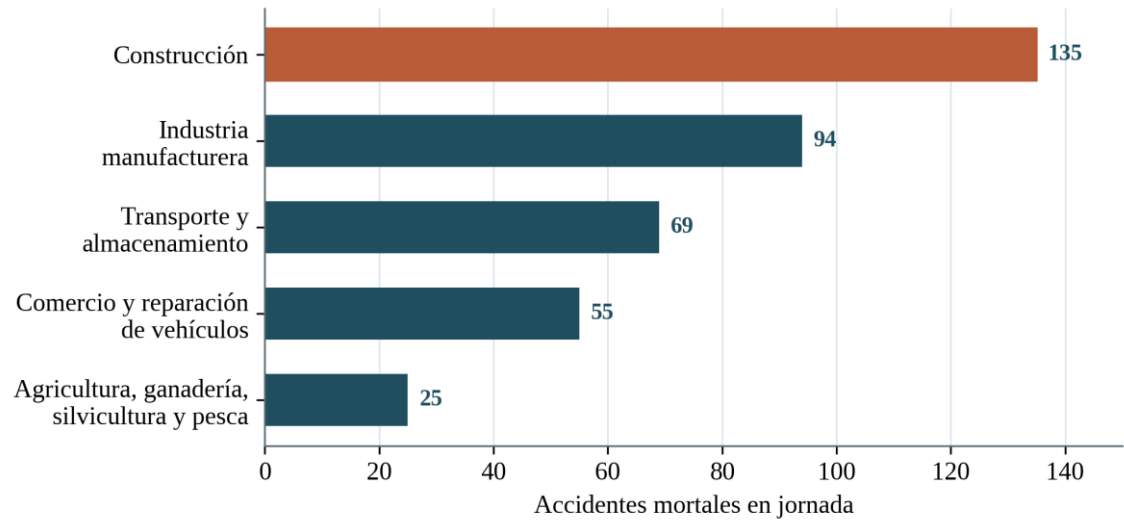
Accidentes de trabajo en España, avance enero–diciembre 2024



Nota. Fuente: elaboración propia a partir de MITES (2024). Datos provisionales.

El desglose sectorial de la siniestralidad mortal permite a las autoridades españolas diseñar estrategias de intervención focalizadas. Como muestra la Figura 2, la construcción concentró 135 accidentes mortales en jornada durante 2024, seguida por la industria manufacturera (94), el transporte y almacenamiento (69), el comercio y reparación de vehículos (55) y la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (25) (MITES, 2024). El análisis por sexo revela, además, que los varones representaron el 71 % de los accidentes con baja en jornada y el 94 % de los mortales, lo que fundamenta intervenciones sectorizadas con perspectiva de género (MITES, 2024).

Figura 2
Accidentes de trabajo mortales en jornada por sector económico, España, 2024



Nota. Fuente: elaboración propia a partir de MITES (2024). Datos provisionales.

Este nivel de desagregación es inalcanzable actualmente para Paraguay. Mientras España construye indicadores de incidencia por cada 100.000 trabajadores hasta el nivel autonómico y sectorial, Paraguay no publica indicadores nacionales oficiales de esa naturaleza. La Tabla 1 resume la comparación de capacidades estadísticas y de notificación entre ambos países, que marca una brecha crítica en la capacidad estatal de monitorear, prevenir y corregir riesgos laborales.

Tabla 1
Capacidad estadística y de notificación en seguridad y salud en el trabajo: España y Paraguay

Criterio	España	Paraguay
Sistema nacional de notificación	Delt@, obligatorio y digital	No existe un sistema público nacional digital
Fuente oficial de datos	Ministerio de Trabajo y Economía Social	MTESS (datos parciales y no sistemáticos)
Datos abiertos por sector y región	Sí, disponibles por actividad y territorio	Disponibilidad limitada o inexistente
Indicadores de incidencia (por 100.000)	Sí, actualizados anualmente	No disponibles oficialmente
Uso de datos para la prevención	Alta capacidad de análisis y respuesta	Bajo o nulo

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de MITES (2024) y MTESS (2023).

4.2 Siniestralidad mortal y subregistro

En materia de mortalidad laboral, España reportó 646 fallecimientos en jornada de trabajo durante 2024 según el avance estadístico oficial (MITES, 2024). Para Paraguay no existen cifras oficiales consolidadas de periodicidad anual; estimaciones de organizaciones sindicales sitúan en al menos 300 los trabajadores que pierden la vida cada año por causas vinculadas al trabajo, aunque muchas de esas muertes no se investigan ni se clasifican como laborales (Organización Base ISL, 2022). La imposibilidad de contrastar cifras oficiales homogéneas es, en sí misma, un resultado: evidencia que el subregistro paraguayo impide dimensionar el problema que la ley pretende gobernar.

El subregistro se agrava por la elevada informalidad laboral. De acuerdo con la encuesta oficial de hogares, alrededor del 63 % de los trabajadores paraguayos se desempeña en la informalidad y no realiza aportes a la seguridad social (DGEEC, 2023), por lo que los accidentes sufridos por ese segmento no ingresan a los registros oficiales ni generan derecho a prestaciones. En consecuencia, las estadísticas disponibles subestiman la verdadera magnitud de la siniestralidad y limitan la implementación de políticas correctivas.

4.3 Enfermedades profesionales

La segunda dimensión comparada es el tratamiento de las enfermedades profesionales. España cuenta con el Real Decreto 1299/2006, que establece el cuadro oficial de enfermedades profesionales y sus agentes causantes, articulado con un sistema estadístico específico de notificación y con médicos del trabajo formados para vincular patologías con factores laborales (BOE, 2006). Paraguay, si bien contempla el concepto general de enfermedad profesional en su ordenamiento, no dispone de un listado oficial actualizado, de protocolos de identificación ni de un sistema nacional de notificación específico (MTESS, 2023).

Las consecuencias de esta asimetría se expresan en los registros: en España se notificaron 22.589 enfermedades profesionales en 2022, de las cuales el 43 % implicó baja laboral, mientras que los registros disponibles para Paraguay documentaron apenas cuatro casos reconocidos en el quinquenio 2017–2021, cifra que la evidencia disponible interpreta como manifestación extrema de subregistro y no como ausencia real de morbilidad ocupacional [verificar]. La Tabla 2 sistematiza el contraste entre ambos sistemas en esta materia. En la práctica, muchas enfermedades vinculadas al trabajo en Paraguay se tratan como enfermedades comunes, lo que priva al trabajador de las prestaciones por contingencia profesional y exige al empleador de implementar cambios preventivos.

Tabla 2*Tratamiento comparado de las enfermedades profesionales en España y Paraguay*

Aspecto	España	Paraguay
Normativa vigente	Real Decreto 1299/2006: cuadro oficial de enfermedades profesionales	Sin listado oficial actualizado ni detallado
Sistema de notificación	Estadística específica con protocolos estandarizados	Sin sistema de notificación nacional específico
Participación médica especializada	Médicos del trabajo con formación específica	Baja especialización en patologías laborales
Cobertura por contingencia profesional	Prestaciones económicas, reubicación y seguimiento médico	Prestaciones limitadas; casos tratados como enfermedad común
Riesgos psicosociales	Investigados y en proceso de reconocimiento	No reconocidos como enfermedades profesionales
Casos notificados (referencia)	22.589 en 2022 (43 % con baja laboral)	Cuatro casos reconocidos en 2017–2021 [verificar]

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de BOE (2006), MTESS (2023) y registros citados en la tesis de origen.

4.4 Fiscalización, sanciones y participación de los trabajadores

La tercera dimensión es la capacidad de fiscalización y el funcionamiento del régimen sancionador. En España, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social realiza controles periódicos con apoyo de herramientas tecnológicas que permiten identificar focos de riesgo, investiga los accidentes graves y mortales y aplica sanciones disuasivas mediante procedimientos administrativos estructurados (BOE, 1995). En Paraguay, la Dirección General de Inspección del Trabajo enfrenta limitaciones de personal, formación y recursos que impiden una cobertura adecuada, especialmente en zonas rurales y en sectores de alta dispersión; las sanciones son escasas y, en muchos casos, carecen de efecto disuasorio (MTESS, 2022).

La participación de los trabajadores muestra un contraste igualmente marcado. La Ley 31/1995 garantiza la participación mediante delegados de prevención y comités paritarios de seguridad y salud, obligatorios en empresas de 50 o más empleados, con derecho a formación y medios provistos por el empleador (BOE, 1995). En Paraguay, la legislación reconoce el derecho a la organización sindical, pero la incidencia real de los trabajadores en las decisiones preventivas es reducida: la afiliación sindical es inferior al 5 % de la población ocupada y no existe una disposición legal que imponga con claridad la constitución de comités de seguridad, dejando su implementación a criterio de cada empresa (OIT, 2022a; MTESS, 2022).

4.5 Riesgos psicosociales

La cuarta dimensión comparada corresponde a los riesgos psicosociales. En España, aunque la Ley 31/1995 no los menciona expresamente, la obligación general del empleador de garantizar la seguridad y salud «en todos los aspectos relacionados con el trabajo» ha permitido integrarlos progresivamente en la gestión preventiva mediante guías técnicas del INSST y metodologías oficiales de evaluación, y la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023–2027 los incorpora como prioridad explícita (INSST, 2025). En Paraguay, la Ley N.º 5804/2017 no incluye referencias explícitas a los factores psicosociales, no existen metodologías oficiales validadas de evaluación y las inspecciones se concentran casi exclusivamente en riesgos físicos y ambientales (MTESS, 2023). La Tabla 3 resume el contraste en esta materia, que la literatura identifica como uno de los vacíos normativos más significativos del sistema paraguayo frente a la evidencia internacional sobre salud mental y trabajo (Pereira, 2022; Leka & Jain, 2020).

Tabla 3

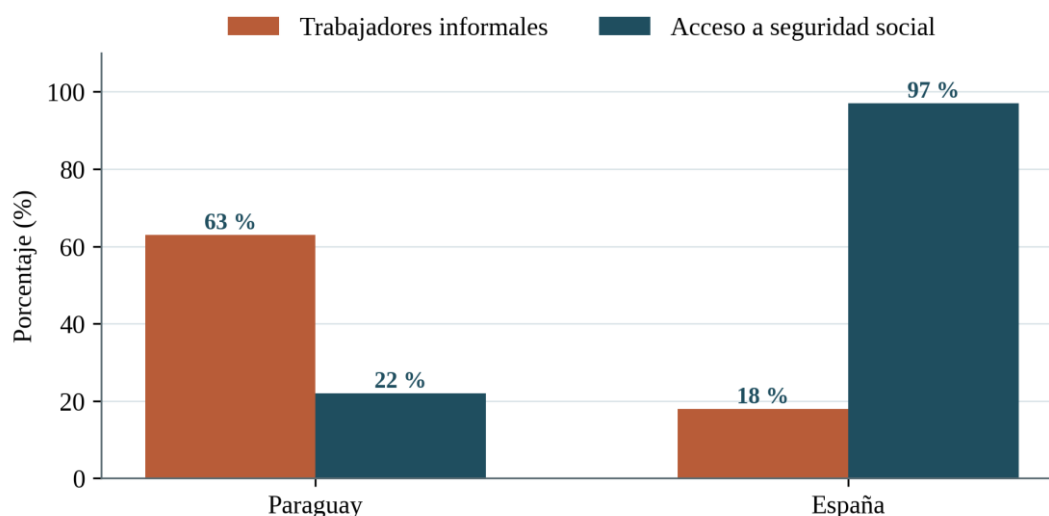
Reconocimiento y gestión de los riesgos psicosociales en España y Paraguay

Categoría	España	Paraguay
Reconocimiento legal	Implícito en la Ley 31/1995; desarrollado por guías del INSST	Sin mención explícita en la Ley N.º 5804/2017
Planes nacionales	Incluidos en la Estrategia Española de SST 2023–2027	Ausentes en políticas nacionales específicas
Metodologías oficiales de evaluación	Instrumentos validados de aplicación extendida	Sin metodologías oficiales validadas o difundidas
Evaluación en inspecciones	Las inspecciones consideran factores psicosociales	Enfocadas casi exclusivamente en riesgos físicos
Participación sindical	Activa en la negociación de cláusulas preventivas	Limitada y con escaso entrenamiento en la materia

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de INSST (2025), MTESS (2023) y Pereira (2022).

4.6 Informalidad laboral, protección social y capacidades institucionales

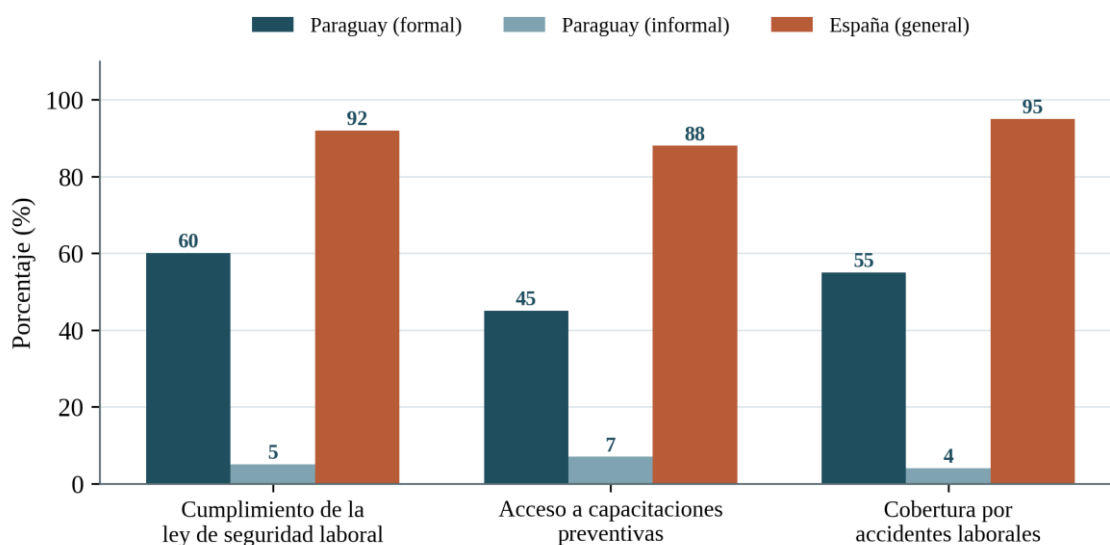
La quinta dimensión es la informalidad laboral y su efecto sobre la protección social. Los datos comparados son elocuentes: en Paraguay, el 63 % de los trabajadores se encuentra en el sector informal y solo el 22 % accede a la seguridad social, mientras que en España la informalidad se estima por debajo del 20 % y la cobertura de seguridad social alcanza al 97 % de los trabajadores (DGEEC, 2023; CEPAL, 2022) [verificar]. La Figura 3 ilustra esta brecha estructural.

Figura 3*Informalidad laboral y acceso a la seguridad social en Paraguay y España, 2023*

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de DGEEC (2023) y CEPAL (2022). Cifras estimadas [verificar].

La informalidad opera como multiplicador de todas las demás debilidades. Los trabajadores informales paraguayos no están cubiertos por el Instituto de Previsión Social (IPS), deben costear por su cuenta la atención médica en caso de accidente y quedan fuera del alcance de las inspecciones, de los programas de capacitación y del régimen sancionador, que resulta ineficaz frente a empleadores no registrados ni legalmente identificables. En España, por el contrario, incluso los trabajadores temporales acceden a la red de protección social —que cubre también los accidentes in itinere—, a la representación sindical y a la formación preventiva obligatoria (BOE, 1995; CEPAL, 2022).

La Figura 4 sintetiza el efecto conjunto de la formalidad sobre el cumplimiento normativo: mientras el cumplimiento de la legislación de seguridad laboral alcanza el 92 % en España, en Paraguay se estima en 60 % dentro del sector formal y desciende a 5 % en el informal; el acceso a capacitaciones preventivas (88 % frente a 45 % y 7 %) y la cobertura por accidentes laborales (95 % frente a 55 % y 4 %) siguen el mismo patrón [verificar]. Estos datos confirman la existencia de una dualidad estructural en el mundo del trabajo paraguayo: un núcleo formal parcialmente protegido y una mayoría informal expuesta a los riesgos sin mediación normativa efectiva.

Figura 4*Cumplimiento de normativas de salud laboral según condición de formalidad*

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones institucionales citadas en la tesis de origen [verificar].

Finalmente, la comparación de recursos y capacidades institucionales completa el cuadro. España articula una red descentralizada pero coordinada —INSST, inspección, institutos autonómicos, mutuas colaboradoras y agentes sociales— con presupuesto estable, planificación estratégica plurianual y plataformas digitales de seguimiento (INSST, 2025). Paraguay, aunque ha establecido legalmente las instituciones responsables, enfrenta escasez de personal técnico, insuficiencia presupuestaria, baja cobertura territorial y ausencia de plataformas informáticas integradas, lo que torna la gestión preventiva reactiva y desarticulada (MTESS, 2022; OIT, 2022a). La cooperación internacional —de la OIT, la Organización Panamericana de la Salud y la cooperación española— ha aportado formación y equipamiento, pero su impacto ha sido puntual y no ha sustituido la inversión estatal sostenida (OIT, 2022a).

5. DISCUSIÓN

Los hallazgos confirman la hipótesis de trabajo, pero la matizan de un modo teóricamente relevante: la brecha entre Paraguay y España no es primordialmente legislativa, sino institucional e informacional. La Ley N.º 5804/2017 comparte con la Ley 31/1995 los principios rectores del enfoque preventivo moderno —evaluación de riesgos, gestión sistemática, responsabilidad del empleador—; lo que las distingue es la arquitectura que las rodea. España convirtió su ley en sistema: un organismo técnico especializado, una inspección dotada, un registro digital obligatorio, mutuas colaboradoras, comités paritarios y una estrategia plurianual. Paraguay promulgó la ley sin construir simultáneamente esa infraestructura de

implementación, lo que ilustra el planteamiento del marco teórico según el cual la norma sin estructura institucional eficaz pierde efectividad en su aplicación (OIT, 2019; EU-OSHA, 2020).

Los resultados dialogan asimismo con la literatura regional sobre informalidad. La constatación de que el cumplimiento normativo cae del 60 % en el sector formal paraguayo al 5 % en el informal es consistente con el diagnóstico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que identifica la formalización del empleo como condición habilitante del trabajo decente y de la protección efectiva (CEPAL, 2022). En este sentido, ninguna reforma de la legislación de SST alcanzará por sí sola a la mayoría de la fuerza laboral paraguaya si no se articula con políticas de formalización; la experiencia española muestra que la alta formalidad es el sustrato sobre el cual la fiscalización y la seguridad social despliegan su eficacia.

La asimetría informacional documentada tiene implicaciones que trascienden la estadística. La ausencia de un sistema paraguayo de notificación equivalente a Delt@ no solo impide conocer la magnitud real de la siniestralidad: bloquea el ciclo completo de la política preventiva —diagnóstico, priorización, intervención y evaluación— y debilita la rendición de cuentas. El contraste entre las 22.589 enfermedades profesionales notificadas en España en 2022 y los cuatro casos reconocidos en Paraguay en un quinquenio no describe dos realidades epidemiológicas distintas, sino dos capacidades estatales de ver el problema radicalmente desigual.

En materia de riesgos psicosociales, los hallazgos sugieren que Paraguay tiene la oportunidad de incorporar desde el inicio una agenda que a España le tomó décadas integrar por vía interpretativa y reglamentaria. La inclusión explícita de los factores psicosociales en una eventual reforma de la Ley N.º 5804/2017, acompañada de metodologías de evaluación validadas, evitaría reproducir el rezago normativo que la evidencia internacional asocia con mayores costos en salud mental y productividad (Leka & Jain, 2020; Pereira, 2022).

Entre las limitaciones del estudio debe reiterarse que las diferencias socioeconómicas y estructurales entre ambos países exigen prudencia en la transferencia de instituciones: el modelo español operó en el contexto de la integración europea, con financiamiento estructural y una economía mayoritariamente formal. Asimismo, varios indicadores paraguayos utilizados provienen de estimaciones institucionales o sindicales no consolidadas, precisamente por la debilidad estadística documentada, lo que introduce incertidumbre en las magnitudes aunque

no en la dirección de las brechas. Futuras investigaciones deberían avanzar hacia estudios empíricos primarios —encuestas de condiciones de trabajo, auditorías muestrales de cumplimiento— y hacia la evaluación de la viabilidad política y fiscal de las reformas aquí propuestas.

6. CONCLUSIONES

La investigación comparativa entre la legislación paraguaya y la española en materia de seguridad y salud en el trabajo evidencia profundas diferencias en estructura normativa, capacidad institucional, acceso a datos y cultura preventiva, y permite responder afirmativamente a la pregunta de investigación: las diferencias identificadas —capacidad estadística, fiscalización, tratamiento de la enfermedad profesional, participación de los trabajadores, riesgos psicosociales y cobertura de protección social— señalan con precisión los frentes en los que una reforma del sistema paraguayo produciría los mayores retornos preventivos.

Si bien Paraguay avanzó con la promulgación de la Ley N.º 5804/2017, su implementación sigue siendo débil debido a limitaciones presupuestarias, fiscalización insuficiente y escasa cultura preventiva, especialmente en un mercado laboral donde el 63 % de los trabajadores es informal y solo el 22 % accede a la seguridad social. España, en contraste, consolidó un sistema robusto sustentado en la Ley 31/1995, articulado con la Directiva 89/391/CEE y la norma ISO 45001, dotado de organismos técnicos especializados y de mecanismos de recolección y análisis estadístico que permiten monitorear la siniestralidad con precisión y diseñar políticas basadas en evidencia.

Del análisis se derivan las siguientes recomendaciones, ordenadas por prelación lógica. Primera: reglamentar de manera integral la Ley N.º 5804/2017, completando los protocolos de inspección, los mecanismos de evaluación de riesgos, los lineamientos para la constitución de comités de seguridad y salud y los procedimientos sancionadores. Segunda: crear un organismo técnico autónomo especializado en seguridad y salud ocupacional, inspirado en el INSST, como referente nacional de investigación, formación, asesoría y monitoreo. Tercera: implementar un sistema digital unificado de registro y notificación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, con datos desagregados por sector y región, que habilite la planificación basada en evidencia.

Cuarta: fortalecer la capacidad de fiscalización del MTESS, aumentando la dotación de inspectores, su equipamiento tecnológico y su despliegue territorial. Quinta: establecer la formación obligatoria y periódica en prevención de riesgos, incorporando contenidos de SST en la educación técnica y profesional. Sexta: incorporar los estándares internacionales — convenios de la OIT y sistemas de gestión conforme a ISO 45001— y el reconocimiento explícito de los riesgos psicosociales en la normativa. Séptima: garantizar protección social efectiva ante accidentes laborales, ampliando la cobertura del IPS y articulando las reformas de SST con políticas activas de formalización del empleo, condición sin la cual ninguna de las medidas anteriores alcanzará a la mayoría de la fuerza laboral.

El aporte científico original del estudio reside en la construcción de una matriz comparativa multidimensional entre un sistema consolidado y uno emergente de SST, y en la demostración —con base documental y estadística— de que la efectividad preventiva es función de la arquitectura institucional y de la capacidad informacional del Estado antes que del texto legal. Para Paraguay, el camino hacia un modelo preventivo eficaz y alineado con los estándares internacionales no exige tanto legislar de nuevo como construir, financiar y sostener las instituciones que hagan exigible la legislación ya vigente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boletín Oficial del Estado (BOE). (1995). Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-24292>
- Boletín Oficial del Estado (BOE). (2006). Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-22169>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Formalización del empleo y trabajo decente en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org>
- Consejo de las Comunidades Europeas. (1989). Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1989-80648>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2023). Encuesta Permanente de Hogares Continua 2023. <https://www.ine.gov.py>.

- European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA). (2020). National strategies in the field of occupational safety and health in the EU. <https://osha.europa.eu> [verificar]
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2022). Metodología de la investigación. McGraw-Hill.
- Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST). (2023). Estadísticas de siniestralidad laboral 2023. <https://www.insst.es>
- Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST). (2025). Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023–2027. <https://www.insst.es/estrategia-espanola-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-2023-2027>
- International Organization for Standardization (ISO). (2018). ISO 45001:2018. Occupational health and safety management systems — Requirements with guidance for use. <https://www.iso.org/standard/63787.html>
- Leka, S., & Jain, A. (2020). Health impact of psychosocial hazards at work: An overview. Organización Mundial de la Salud.
- Ley N.º 5804. (2017). Que establece el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales. Gaceta Oficial de la República del Paraguay. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8656/>
- Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES). (2024). Avance de la estadística de accidentes de trabajo. Enero–diciembre 2024. <https://www.mites.gob.es/estadisticas/eat/welcome.htm>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). (2020). Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. <https://www.mtess.gov.py>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). (2022). Informe de gestión institucional 2022. <https://www.mtess.gov.py>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). (2023). Boletín estadístico del trabajo decente 2023. <https://www.mtess.gov.py>
- Organización Base ISL. (2022). Condiciones laborales y accidentabilidad en Paraguay: informe alternativo sindical. Instituto Social Laboral.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Promoviendo la seguridad y salud en el trabajo: un enfoque internacional. <https://www.ilo.org>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). Impacto del COVID-19 en la seguridad y salud en el trabajo en América Latina. <https://www.ilo.org>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022a). Fortalecimiento de capacidades institucionales para la SST en el Cono Sur. <https://www.ilo.org>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022b). Un entorno de trabajo seguro y saludable como principio y derecho fundamental en el trabajo. <https://www.ilo.org>

Pereira, M. A. (2022). Salud mental y trabajo en América Latina: una revisión normativa comparada. *Revista de Seguridad y Salud en el Trabajo*, 14(2), 44–61. <https://doi.org/10.31212/rsgsst.v14n2.2022>.