

RESOLUCIÓN MTESS N° 297/2025

POR LA CUAL SE APRUEBA LA ESTRATEGIA INTEGRADA DE FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO 2025-2028 Y SE DISPONE SU IMPLEMENTACIÓN. -----

Asunción, 31 de marzo de 2025.

VISTO: el Expediente N° 2024-12015001-014488, por el cual se eleva a consideración el proyecto de Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028, orientado a la promoción del empleo formal en Paraguay; -----

CONSIDERANDO:

Que, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - MTESS tiene la responsabilidad de diseñar e implementar políticas públicas orientadas a promover la formalización del empleo, garantizar los derechos laborales y reducir la alta informalidad laboral, que afecta al 62,1% de los trabajadores en Paraguay. Este porcentaje refleja una de las tasas más elevadas de la región, limitando el acceso de una gran mayoría de trabajadores a la seguridad social y a condiciones de trabajo dignas. La formalización se presenta, así, como un eje prioritario para avanzar hacia un desarrollo económico y social más inclusivo y sostenible, fortaleciendo al mismo tiempo la competitividad de las empresas y asegurando condiciones laborales más equitativas. -----

Que, la Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo 2018-2023 sentó las bases para abordar los desafíos de la informalidad laboral a través de ejes temáticos y transversales enfocados en el diseño de normativas específicas, la detección y disuasión de actividades informales, la generación de nexos hacia la formalidad y la sensibilización de empleadores y trabajadores sobre la importancia de la formalización. Durante su implementación, se lograron importantes avances, como el fortalecimiento de la fiscalización y la promoción de la formalización en sectores prioritarios. Sin embargo, persisten retos estructurales y dinámicas en el mercado laboral que requieren un enfoque renovado, ampliado y adaptado a las lecciones aprendidas, así como a los desafíos emergentes en el contexto post-pandemia. -----

Que, la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028 surge como una respuesta integral a estas necesidades, proponiendo un enfoque estructurado, intersectorial e interinstitucional que supere las barreras sectorizadas. Este nuevo enfoque busca maximizar los recursos nacionales e internacionales, garantizar la sostenibilidad de las acciones y alinear los compromisos de los distintos actores hacia un objetivo común. Estas acciones se alinean con el enfoque integral de formalización establecido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través del FORLAC 2.0, el cual aborda los retos de la transición hacia la economía formal en América Latina y el Caribe, proporcionando lineamientos y objetivos adaptables a la realidad nacional. Al incorporar medidas específicas, acciones sincronizadas y un esquema robusto de monitoreo y evaluación, esta estrategia



Abg. Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Marta Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

RESOLUCIÓN MTESS N° 297/2025

POR LA CUAL SE APRUEBA LA ESTRATEGIA INTEGRADA DE FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO 2025-2028 Y SE DISPONE SU IMPLEMENTACIÓN. -----

Asunción, 31 de marzo de 2025.

amplía los alcances de la primera versión, estableciendo una hoja de ruta más ambiciosa y adaptada a las condiciones actuales del mundo laboral. -----

Que, en línea con la Recomendación 204 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la transición de la economía informal a la formal, la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028 incorpora principios internacionales clave, tales como la promoción de derechos laborales, la creación de empleos decentes, la ampliación de la cobertura de la seguridad social y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Estos principios se reflejan en objetivos claros y mecanismos de coordinación interinstitucional que permiten un abordaje integral de la informalidad laboral, estableciendo condiciones para un desarrollo más inclusivo y equitativo. -----

Que, la estrategia también se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente con el ODS 8, "Trabajo Decente y Crecimiento Económico", al fomentar la creación de empleos formales de calidad y un crecimiento económico sostenible. Además, contribuye a los objetivos de igualdad de género, reducción de desigualdades, fortalecimiento de instituciones sólidas y promoción de alianzas estratégicas, asegurando que las metas nacionales estén en consonancia con los compromisos globales de desarrollo sostenible. -----

Que, el Plan Nacional de Desarrollo 2030 y el compromiso asumido por el Gobierno Nacional de crear 500.000 empleos formales destacan la formalización laboral como una prioridad estratégica. En el contexto paraguayo, es prioritario fortalecer la formalización laboral como una vía para reducir la desigualdad, mejorar la cobertura de seguridad social y fomentar un entorno competitivo justo. La Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028 contribuye directamente al cumplimiento de estos compromisos mediante acciones concretas como la simplificación normativa, la promoción de empleos de calidad, la generación de incentivos para empleadores y trabajadores, y el reconocimiento a los empleadores que lideran con prácticas responsables y comprometidas con el bienestar de sus trabajadores. Estos esfuerzos son clave para superar los obstáculos estructurales y transitorios que limitan la formalización en Paraguay. -----

Que, el análisis de los resultados de la Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo 2018-2023 mostraron variaciones en el crecimiento del empleo formal, con periodos de avance y momentos de desaceleración o retroceso, condicionado por factores externos como la pandemia de COVID-19 y las dinámicas internas del mundo laboral. Si bien se alcanzaron hitos relevantes, como el crecimiento del empleo formal en ciertos años, estos resultados también evidenciaron



Abg. Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



MER. 0032125

Donna Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

RESOLUCIÓN MTESS N° 297/2025

POR LA CUAL SE APRUEBA LA ESTRATEGIA INTEGRADA DE FORMALIZACIÓN
DEL EMPLEO 2025-2028 Y SE DISPONE SU IMPLEMENTACIÓN. -----

Asunción, 31 de marzo de 2025.

vulnerabilidades que subrayan la necesidad de adoptar un enfoque dinámico y adaptativo que permita ajustar metas y estrategias frente a posibles crisis económicas, sanitarias o climáticas, asegurando la sostenibilidad de los esfuerzos de formalización. -----

Que, la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028, incorpora un enfoque territorial y sectorial que reconoce las particularidades de las distintas regiones y sectores del país, permitiendo la adaptación de políticas y medidas a sus características específicas. Este enfoque asegura mayor relevancia y efectividad en la implementación, promoviendo un desarrollo más equilibrado, equitativo e inclusivo. -----

Que, la estrategia prioriza componentes clave como la educación en derechos laborales y protección social, la vinculación de la formalización con políticas de empleabilidad, y el uso de tecnologías digitales avanzadas para fortalecer la fiscalización, simplificar procesos y sensibilizar sobre los beneficios de la formalización. Estos elementos son esenciales para construir un mercado laboral formal, justo y competitivo, mejorando las condiciones laborales de los trabajadores y nivelando el campo de competencia para las empresas. -----

Que, el diseño de la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028 se fundamenta en un análisis integral de la situación del empleo informal en Paraguay, basado en datos confiables y en estándares internacionales, garantizando la coherencia de sus objetivos con las metas globales de desarrollo inclusivo y sostenible. -----

Que, a fin de asegurar su validez técnica y legitimidad social, el proyecto de Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028 fue presentado ante el Consejo Consultivo Tripartito en fecha 23 de enero de 2025, acordándose su remisión a los sectores representados para su análisis y retroalimentación. En este marco, se recibieron aportes institucionales que fueron analizados en una mesa de trabajo celebrada el 6 de febrero de 2025, enriqueciendo así el contenido final del documento y fortaleciendo su carácter participativo, interinstitucional y tripartito. ---

Que, la formalización del empleo no solo mejora las condiciones laborales de los trabajadores, sino que también fortalece el mundo laboral, incrementa la recaudación fiscal, fomenta la competitividad empresarial y promueve una mayor equidad económica y social. En este marco, la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028 representa un esfuerzo integral y coordinado para enfrentar los desafíos de la informalidad, promoviendo un entorno laboral formal, justo y sostenible para todos los trabajadores del país. -----



Abg. Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Reinaldo De Giacomi
Ministra MTESS

RESOLUCIÓN MTESS N° 297/2025

POR LA CUAL SE APRUEBA LA ESTRATEGIA INTEGRADA DE FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO 2025-2028 Y SE DISPONE SU IMPLEMENTACIÓN. -----

Asunción, 31 de marzo de 2025.

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones;

LA MINISTRA DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

RESUELVE:

Art. 1° APROBAR la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028, como un instrumento de política pública orientado a promover el empleo formal, reducir la informalidad laboral y la mejora de las condiciones de trabajo en Paraguay, en concordancia con los principios del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y las recomendaciones internacionales aplicables. Su contenido forma parte integrante de la presente Resolución como Anexo I.-----

Art. 2° CONFORMAR el Equipo Técnico Institucional para la implementación de la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028, integrado por representantes designados de las siguientes dependencias del MTESS:

a) **Viceministerio de Trabajo:**

- Dirección General de Inspección y Fiscalización.
- Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora.
- Dirección General de Protección a la Niñez y Adolescencia.
- Dirección del Trabajo.
- Dirección de Asesoría Jurídica VMT.
- Dirección de Registro Obrero Patronal.

b) **Viceministerio de Empleo y Seguridad Social:**

- Dirección General de Gabinete VESS.
- Dirección General de Seguridad Social.
- Dirección General de Empleo.
- Dirección de Emprendedurismo.

c) **Dependientes del Despacho de la Máxima Autoridad Institucional:**

- Dirección General de Gabinete MTESS.
- Dirección de Observatorio Laboral MTESS.
- Dirección General de Asesoría Jurídica.
- Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones TIC's.
- Dirección de Difusión de la Información Institucional.
- Dirección General de Planificación.
- Sistema Nacional de Capacitación y Formación Laboral (SINAFOCAL).
- Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).



Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

RESOLUCIÓN MTESS N° 297/2025

POR LA CUAL SE APRUEBA LA ESTRATEGIA INTEGRADA DE FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO 2025-2028 Y SE DISPONE SU IMPLEMENTACIÓN. -----

Asunción, 31 de marzo de 2025.

- Art. 3°** ESTABLECER que las Mesas de Diálogo Social Tripartito serán la instancia de socialización, validación y seguimiento de las acciones implementadas en el marco de la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028, con la participación de gremios de trabajadores, el sector empresarial y representantes designados del Gobierno Nacional. -----
- Art. 4°** DISPONER la colaboración activa de todas las dependencias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el desarrollo y ejecución de las actividades previstas en la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028. -----
- Art. 5°** DIFUNDIR a implementación de la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028 a través de todos los medios disponibles, con el fin de que la ciudadanía tome conocimiento de sus objetivos, acciones y mecanismos de implementación. -----
- Art. 6°** DISPONER la conformación progresiva de las mesas técnicas de trabajo, conforme a las líneas de acción establecidas en la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028, a fin de coordinar e implementar sus acciones prioritarias. -----
- Art. 7°** ELEVAR a la Presidencia de la República la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028 para su aprobación oficial mediante Decreto Presidencial, solicitando además la conformación de un equipo interinstitucional compuesto por Organismos y Entidades del Estado vinculados al desarrollo económico y social del país, con el objetivo de garantizar la coordinación y ejecución efectiva de las acciones previstas en la estrategia. -----
- Art. 8°** NOTIFICAR a las áreas que corresponda, cumplido archivar. -----



Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Mónica Recalde De Giacomi
Ministra



Aprobado por Resolución MTESS N° 297/2025 de fecha 31 de marzo de 2025

ESTRATEGIA INTEGRADA DE FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO 2025-2028.

Índice

Índice	2
Acrónimos.....	3
Introducción	4
Justificación.....	7
Antecedentes	9
Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 – 2028.....	14
Vinculación con estrategias y políticas nacionales e internacionales	21
Objetivo y meta.....	23
Supuestos de riesgo y mecanismos de flexibilidad	23
Ejes de la Estrategia.....	25
Justificación de los ejes estratégicos.....	26
Instancias de Diálogo Institucional.....	36
Mecanismos de monitoreo	36
Instancias del seguimiento periódico.....	37
Elementos del tablero de control.....	38



Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



María Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

Acrónimos

DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
DNIT	Dirección Nacional de Ingresos Tributarios
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPS	Instituto de Previsión Social
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MITIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNPP	Sistema Nacional de Promoción Profesional
VMES	Viceministerio de Empleo y Seguridad Social
VMT	Viceministerio de Trabajo



Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

Introducción

En Paraguay, según los datos de la Encuesta¹ Permanente de Hogares Continua de 2023 (INE, 2023), la población total² del país era de aproximadamente seis millones de personas. De esta cifra, alrededor de 4.350.000 personas se encontraban en edad de trabajar. Entre ellas, unas 2.878.716 estaban ocupadas, lo que equivale a una tasa de ocupación del 66,2%.

Del total de la población ocupada, el 57,6% corresponde a trabajadores en situación de dependencia, incluyendo asalariados del sector privado (1.162.843 personas), del sector público (288.959 personas) y trabajadores domésticos (206.180 personas). Por otro lado, el 36,2% está compuesto por trabajadores independientes (1.043.292 personas), en su mayoría cuentapropistas (896.734 personas). Finalmente, el 6,2% de la población ocupada son trabajadores familiares no remunerados, que representan 177.442 personas.

El país ha registrado elevados niveles de informalidad laboral que, además, se han mantenido persistentes a lo largo del tiempo. En 2023, la tasa de ocupación informal³ alcanzó el 62,1% del total de la población ocupada en el sector no agrícola, lo que equivale a aproximadamente 1.472.000 trabajadores desempeñándose en ocupaciones informales. Al incluir a los trabajadores del sector agrícola, caracterizado por un mayor nivel de informalidad, la tasa nacional de informalidad se eleva al 67,7%.

En 2023, aproximadamente 1.657.982 personas trabajaban como asalariados en los sectores privado y público, incluyendo el trabajo doméstico. La tasa nacional de informalidad⁴ en este grupo fue del 58,3%. No obstante, la informalidad laboral varía

2

² En las estimaciones del volumen poblacional no se consideran los ajustes a las Proyecciones Nacionales-Revisión 2015, cuyas sobrestimaciones fueron demostradas con los resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022. Por tanto, la cantidad de personas es estimada con el factor de ponderación que proviene del propio diseño muestral.

³ Son trabajadores informales los ocupados en el sector privado, público o doméstico y que no aportan a un sistema de jubilación o pensión, los cuentapropistas o empleadores cuya empresa no está inscrita en el Registro Único del Contribuyente (RUC) y todos los trabajadores familiares no remunerados independiente de que la empresa en donde trabaja tenga o no RUC.

⁴ Se consideran las actividades económicas del sector agrícola y no agrícola.



significativamente entre las distintas categorías ocupacionales de los trabajadores asalariados. En el sector privado, la informalidad afectaba al 61,1% de los trabajadores, mientras que en el sector público el 19,6% laboraba en condiciones informales. Por su parte, el sector doméstico registró el nivel más alto de informalidad, con 9 de cada 10 trabajadores empleados informalmente.

La formalización del empleo, medida a través del acceso al seguro social, constituye un pilar clave para alcanzar el objetivo del trabajo decente. Este proceso no solo asegura la protección social de los trabajadores, sino que también representa el cumplimiento de derechos laborales fundamentales, indispensables para su bienestar y desarrollo integral.

Considerando que la cobertura legal del MTESS se enfoca principalmente en los trabajadores asalariados, sus políticas, programas y regulaciones están diseñados para proteger y promover los derechos de quienes reciben un salario a cambio de su labor. En este contexto, los principales desafíos que busca abordar la estrategia de formalización incluyen la promoción de la integración de trabajadores informales al sistema laboral formal y la facilitación de la creación de empleos formales.

Pese a la reducción en la tasa de empleo informal desarrollada en los últimos años, gracias a los mecanismos de control e incentivos implementados, la generalización de la informalidad a través de diferentes sectores de actividad y tipos de inserción laboral sitúa la reversión del empleo informal como uno de los principales desafíos en la agenda del gobierno. La persistencia de trabajadores en empleos al margen de la legislación ha extendido las consecuencias negativas a sus familias, provocando insuficiencia e inestabilidad de ingresos, déficit de acceso a servicios de salud, carencia de previsión para la vejez y falta de acumulación de activos. Estas condiciones perpetúan y agravan las desventajas de quienes están en situación o riesgo permanente de pobreza.

Es importante traer a mención que el Paraguay ha dispuesto el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, con el propósito de cumplir con el mandato constitucional que establece que *“los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado y de cumplimiento obligatorio para el sector*



público". En ese contexto se disponen tres grandes ejes estratégicos que orientarán nuestro desarrollo, entre los cuales se encuentra el eje estratégico II- Crecimiento económico inclusivo, con la línea 2.1 Promover el empleo y la seguridad social, que combina crecimiento económico inclusivo e igualdad de oportunidades. Sus metas incluyen una fuerte inversión en el capital humano de grupos vulnerables, en especial en la educación terciaria, la disminución del trabajo informal, la inclusión financiera y las iniciativas económicas que potencien la identidad cultural campesina y de los pueblos originarios.

El mencionado plan dispone que todas las personas deben poder participar en la construcción y en los beneficios de una sociedad próspera, cohesionada y equitativa, considerando entre otros elementos, *la ampliación a toda la población del acceso a empleos formales, seguros sociales, servicios financieros y servicios públicos, y el aumento de los ingresos laborales de las personas en situación de pobreza, fortaleciendo la capacidad de emprendimiento productivo y comercial de las personas, así como la formación para la empleabilidad.*

En este marco y con el objetivo de abordar las causas estructurales de la informalidad, se torna fundamental implementar un conjunto integrado y coherente de políticas públicas, que tome en cuenta las necesidades diferenciadas de las zonas urbanas y rurales, y de los distintos grupos de trabajadores y sectores de la economía. Se deben implementar intervenciones que permitan una transición óptima a la economía formal, y se deben desarrollar soluciones innovadoras para la formalización mediante el uso de tecnologías de información y comunicaciones, que incluyan herramientas desarrolladas sobre la base de las nuevas tecnologías, entre otras.

Es imperante tomar en cuenta que para la construcción de estas políticas se debe acudir al consenso en instancias del diálogo social y el tripartismo. La participación de distintas áreas del gobierno y de las representaciones de empleadores y trabajadores es crucial en el proceso de transición hacia la formalización, donde cada uno asume responsabilidades y roles específicos.


Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social


Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

Justificación

La necesidad urgente de enfrentar la alta informalidad laboral en Paraguay, que afecta al 58,3% de los trabajadores en situación de dependencia y limita su acceso a derechos fundamentales como la seguridad social, la protección en el empleo y la estabilidad económica hacen imperante la búsqueda de mecanismos que alienten a la formalización.

La Pandemia demostró que la informalidad no solo expone a los trabajadores a condiciones laborales inestables y situaciones de desigualdad, sino también que la misma impacta de manera negativa en el desarrollo económico y social del país. La crisis sanitaria dejó en evidencia la vulnerabilidad de los trabajadores informales, en cuanto al acceso a beneficios de protección social, lo que los coloca en una situación de desventaja frente a diversos riesgos que se puedan suscitar.

Es importante hacer mención que, aunque la pandemia redujo temporalmente la informalidad, esto fue una consecuencia de la desocupación e inactividad a la que se vio forzada el mercado y no un avance hacia la formalización. Así, en el periodo de post-pandemia la informalidad laboral repuntó, situándose nuevamente como uno de los desafíos estructurales más urgentes.

Para asegurar una transición efectiva hacia un mercado laboral estable y formal, la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028 se apoya en ejes temáticos clave como el diseño de normativa específica, la disuasión de actividades informales y la educación para la formalización, que garantizan a los trabajadores y empleadores mayor y mejor información y un entorno normativo adecuado para salvaguardar sus derechos.

Se dispone de una amplia colaboración interinstitucional con un enfoque territorial y sectorial, que maximiza la eficacia y relevancia de la estrategia dentro de un marco orientado a reducir la informalidad y mejorar la calidad de vida de los trabajadores, promoviendo un desarrollo económico, inclusivo y equitativo.

En este marco, la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028 tiene como propósito no solo combatir la informalidad sino también establecer una base


María García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social


Enrique Recalde De Giacomi 7
Ministra MTESS

sólida para el desarrollo del Paraguay, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2030⁵ y la Recomendación 204 de la OIT⁶. Es bajo estos lineamientos que se destacan la importancia de ofrecer condiciones laborales justas y decentes para todos los trabajadores, mediante políticas inclusivas que promuevan la equidad en el acceso al empleo formal, los servicios sociales y el fortalecimiento del entorno normativo y de protección social.

Además, la estrategia establece ejes temáticos específicos, tales como la simplificación de normativas para reducir los costos de formalización, la detección y disuasión de actividades informales y la educación sobre derechos laborales y de protección social. Estos ejes están diseñados para asegurar que tanto empleadores como trabajadores conozcan y comprendan los beneficios de la formalización, fomentando una cultura de cumplimiento que se traduzca en una mejora en las condiciones del mercado laboral paraguayo.

Conscientes de que la informalidad laboral es un desafío significativo para Paraguay, afectando la economía, la protección social y la calidad de vida de los trabajadores, el diseño y proceso de construcción de la segunda versión ajustada y actualizada de la Estrategia de Formalización del Empleo 2025 - 2028 se basa en diagnósticos y prioridades a nivel nacional sustentados en el análisis de la situación del empleo informal en Paraguay y las políticas priorizadas a nivel institucional.

En consonancia con el Plan Nacional de Empleo y el compromiso del Gobierno Nacional, respecto a la creación de empleos formales, la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028 constituye un componente esencial para alcanzar esta meta. Las medidas de simplificación administrativa y los incentivos para las empresas, junto con el fortalecimiento de los servicios de inspección laboral, son acciones que permitirán generar un entorno favorable para la

⁵ Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Disponible en:

<https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

⁶ R204 - Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

Disponible en:

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_1:324



Abg. Mariana García Veloso
Secretaría General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Minica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

formalización del empleo en el país. Asimismo, el diseño y la aplicación de normativa específica para facilitar el registro de empresas y trabajadores en el sistema de seguridad social contribuirán a extender la cobertura de derechos laborales y de protección social, incluyendo a los sectores más vulnerables.

Antecedentes

Paraguay pertenece al grupo de países en la región con niveles de informalidad elevados, afectando a la mayoría de los trabajadores y en algunos grupos a casi la totalidad de ellos. De acuerdo con los datos provistos por el INE, la tasa de empleo informal en el conjunto de las actividades económicas alcanzó el 62.1% en el año 2023. En términos absolutos, en 2022 afectó a aproximadamente 1.447.000 personas y en 2023 a alrededor de 1.473.000 personas.

La Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2018-2023 se compuso de un conjunto de acciones a ser ejecutadas por el Gobierno Nacional durante un periodo de 5 años, teniendo como objetivo principal reducir la informalidad del sector asalariado a través de la ejecución de acciones conjuntas con diversas instituciones del Estado para mejorar la calidad del trabajo en todos los sectores, contribuyendo así al crecimiento y desarrollo económico del país. La estrategia se planteó como una superación de las miradas sectorizadas para la formalización del empleo, y propuso un trabajo conjunto, focalizando las iniciativas de cada área en función de la meta final.

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030), en el eje estratégico de Crecimiento Económico Inclusivo, corresponde al aceleramiento del ritmo de crecimiento y a la diversificación productiva, promoviendo la participación de todos los agentes económicos y la redistribución de los resultados del crecimiento, principalmente con el 40% de la población de menores ingresos. El empleo y la seguridad social forman parte del impulso de la formalización en este eje estratégico, donde se menciona la promoción del empleo decente e inclusivo, la formación y capacitación para la empleabilidad y protección social.


Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social


Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS 9

En tal sentido, el objetivo principal de la estrategia alineada a los objetivos del PND 2030, fue consensuar y desarrollar acciones para la política pública de formalización que actúen sobre los mecanismos del empleo informal proporcionando respuestas prácticas y monitoreando los avances en la transición hacia la formalidad, con una meta anual el crecimiento del 5% del empleo formal en el sector asalariado.

Para efectuar el seguimiento de las intervenciones del Estado dentro del mercado de trabajo, se realizaron monitoreos periódicos del comportamiento del sector asalariado a través de los registros de la seguridad social.

Durante los primeros años de aplicación de la estrategia el MTESS en conjunto con otras instituciones involucradas en el proceso de formalización, han puesto énfasis en dos principales aspectos de la formalización de la economía: el de la unidad económica y el empleo asalariado. Para combatir la informalidad se han combinado los tres ejes estratégicos: el normativo, el de control y disuasión de actividades informales, y el de sensibilización y difusión de derechos de trabajadores y los beneficios de la formalidad. Respecto a las nuevas normativas vigentes se han dictado disposiciones para facilitar tanto el empleo como la formalización de todas los tipos y tamaños de empresas. Las nuevas normas y disposiciones tienen como principal objetivo simplificar la registración de la unidad económica, reducir los costos administrativos de gestión, promover opciones de flexibilización para el ingreso del trabajador al seguro social, simplificar el modelo impositivo nacional y otorgar beneficios a las empresas que cumplan con los requerimientos jurídicos para acceso a mejores condiciones de competitividad dentro del mercado de trabajo, entre otros.

Bajo la implementación de la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2018-2023 se han promulgado una serie de normativas legales con pertinencia en el mercado laboral, a saber:

- Ley N° 6791/2021 “Que aprueba el Convenio relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social”, Convenio 102 – OIT;


Dra. Gabriela García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social


Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

- Ley N° 6738/2021 “Que establece la modalidad del Teletrabajo en relación de dependencia”;
- Ley N° 6480/2020 “Que crea la Empresa por Acciones Simplificadas (EAS)”, Decreto Reglamentario N°3998/2020. Esta legislación facilita la apertura de emprendimientos y permite la formalización de las empresas existentes, además de incrementar la productividad y crear un mayor número de empleo con seguridad social.
- Ley N° 6453/2019 “Que modifica y amplía la Ley N° 5508/2015 ‘De promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna’”;
- Ley 6339/2019 “Que regula el Empleo Parcial”, Decreto Reglamentario N°2817/2019, Resolución Administrativa N° 3917/2019;
- Resolución MTESS N° 2660/2019 que establece la modalidad parcial para el Empleo Doméstico y el Sistema Único de Registro, para contrarrestar los eventuales efectos negativos de la suba del SML en la ocupación;
- Resolución MTESS N° 3109/2019 “Por la cual se crea el Certificado Laboral”;
- Resolución MTESS N° 1159/2019 “Por el cual se regula el contrato de aprendizaje y se establece el procedimiento para su homologación”;
- Resolución MTESS N° 2852/2019 “Por la cual se aprueba el plan de fortalecimiento y mejoramiento de las micro y pequeñas empresas en relación con el cumplimiento de las normas administrativas laborales, de salud y seguridad ocupacional”;
- Resolución MTESS N° 3903/2019 “Por la cual se establece un régimen excepcional y transitorio para el cumplimiento de obligaciones laborales”;
- Ley 6380/2019 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario”. En ese sentido, se establece como Regímenes Simplificados de liquidación, el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE), el Régimen Simplificado para Medianas Empresas (SIMPLE) y el Régimen Simplificado para Pequeñas Empresas



Mónica García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



M.R. 0637-38
Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

(RESIMPLE), que ampliaron las bases tributarias apuntando a la mayor formalización y el cumplimiento voluntario por parte de los microempresarios.

Cabe hacer una mención especial a las regulaciones promulgadas durante la declaración de emergencia sanitaria por la COVID-19 en el marco de la Ley N° 6524/2020⁷, de la que se desprendieron una serie de normativas legales con el objetivo principal de salvaguardar a las personas, en todos los ámbitos pertinentes, incluyendo fuertes medidas de protección y contención dentro del mercado laboral.

Asimismo, con el conjunto de leyes y resoluciones de formalización que se impulsaron durante la vigencia de la estrategia 2018-2023, se ha buscado fortalecer el mercado de trabajo a través de diversas herramientas jurídicas que combinadas permitan el crecimiento económico del país y la disposición de mejores condiciones laborales.

Es importante traer a colación la antesala y secuelas de la Pandemia Covid-19, ya que los primeros meses del año 2020 indicaban un panorama económico alentador, se proyectaba un crecimiento del PIB de alrededor del 4.1%⁸. Este escenario era consistente con las señales de recuperación registradas incluso hasta finales del 2019 en nuestro país.

Como ya es sabido, uno de los efectos inmediatos de la pandemia fue la contracción del empleo informal debido al cierre de actividades productivas que requerían contacto personal y no podían desarrollarse de manera remota. Es así como, se obtuvo una reducción temporal de la informalidad, sin embargo, esta reducción no representaba un aumento del empleo formal sino una reducción del empleo informal que se convirtió en desocupación e inactividad, ya que el empleo informal estaba concentrado en actividades que se vieron afectadas por las restricciones de movilidad para reducir el contagio durante la pandemia. Por ello, una vez finalizada la emergencia de la Covid-19, el empleo repuntó, pero concentrado en los empleos

⁷ Ley N° 6524/2020 "Que declara estado de emergencia en todo el territorio nacional de la República del Paraguay ante la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras", de fecha 26 de marzo de 2020.

⁸ Informe de política monetaria. BCP. Diciembre, 2019.



María García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Mónica Recalde De Giacchi
Ministra MTESS

informales que se habían perdido, y se vio una tendencia a la informalidad como porcentaje del empleo total. (FORLAC 2.0)

Como resultado de la crisis sanitaria, muchas empresas formales se vieron obligadas a cerrar o reducir sus operaciones debido a restricciones gubernamentales, disminución de la demanda y dificultades económicas, lo que causó que un gran número de trabajadores pasara al sector informal, donde las regulaciones laborales y las protecciones sociales son mínimas. Esta transición se debió a la necesidad inmediata de ingresos y la falta de alternativas formales.

El aumento de la informalidad generó varios desafíos, como la falta de acceso a beneficios sociales, seguros de salud, y seguridad en el empleo. Los trabajadores informales enfrentaron mayores vulnerabilidades económicas y laborales, ya que no contaban con las protecciones ofrecidas por las leyes laborales y de seguridad social.

Es así como, en el marco de la declaración de Pandemia a causa de la COVID-19 o Coronavirus, realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que constituyó una emergencia de salud pública de importancia internacional, el Poder Ejecutivo adoptó una serie de medidas orientadas a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, en el intento de contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.

En tal sentido, la Ley N° 6524/2020⁹, estableció la implementación de medidas excepcionales de carácter presupuestario, fiscal y administrativo, de protección al empleo y de política económica y financiera.

El MTESS implementó una política laboral basada en cinco ejes estratégicos:

- El sostenimiento del empleo a través de medidas de protección, como la suspensión de contratos de trabajo con compensación económica;


María García Veloso
Secretaría General


Mónica Rosende Di Giacomo
Ministra MTESS

⁹ Ley N° 6524/2020, de fecha 26 de marzo de 2020 "Que declara el estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa de la COVID-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras".

- La generación de empleo formal, fortaleciendo el Servicio Público de Empleo;
- Inversión en capital humano para el aumento de la empleabilidad, con énfasis en la formación y reconversión laboral;
- La formalización y la reforma del Sistema de Seguridad Social, y;
- El fortalecimiento de la capacidad institucional con énfasis en innovación y tecnología.

En la población formal, la crisis económica provocada por la pandemia afectó negativamente al crecimiento de este sector. Muchas empresas redujeron su fuerza laboral, suspendieron contrataciones o cerraron, lo que resultó en una disminución en la creación de nuevos empleos formales. Esta contracción en el empleo formal llevó a una desaceleración en el crecimiento de la población laboral registrada oficialmente.

La pandemia provocó un aumento en la informalidad y afectó negativamente el crecimiento de la población formal. Para mitigar estos efectos y promover una recuperación inclusiva, es crucial implementar políticas que apoyen a los trabajadores en el sector informal y fortalezcan las estructuras del empleo formal.

Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 – 2028.

Con miras a ampliar y profundizar los resultados alcanzados con la primera iniciativa, se plantea la formulación de la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028. Este enfoque renovado busca superar los enfoques sectorizados, orientando las iniciativas de cada área –en curso o por desarrollar– hacia una meta común, bajo una coordinación más robusta y articulada. Además, organiza y alinea la cooperación internacional con el propósito de maximizar los esfuerzos y recursos dirigidos a este objetivo. La construcción de compromisos claros entre todos los actores involucrados, materializados en acciones específicas y sincronizadas, permite avanzar de manera eficaz y eficiente en la ampliación de la



Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

formalidad laboral y en la facilitación de la transición hacia un mercado laboral inclusivo.

Esta estrategia reconoce que los desafíos para formalizar el empleo en Paraguay son complejos y multidimensionales. La heterogeneidad del empleo informal demanda un abordaje integral que contemple el refuerzo del cumplimiento normativo en el sector formal, el impulso al registro en el sector informal y la provisión de garantías sociales a los trabajadores durante el proceso de transición hacia la formalidad. En línea con la Recomendación 204 de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (2015), la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028 lidera y estructura el proceso de formalización en el país, proporcionando coherencia a las políticas que abordan las distintas dimensiones de la informalidad laboral.

La primera versión de la estrategia, vigente de 2018 a 2023, se centró en tres áreas temáticas prioritarias y tres áreas transversales. Las áreas temáticas se centraron en el diseño y aplicación de normativa específica, la detección y disuasión de actividades informales y el desarrollo de nexos para la transición a empleos formales. En tanto que, las áreas transversales apuntaban a la sensibilización sobre formalización, la generación y uso de información, y el monitoreo del proceso de formalización.

Por lo que es importante realizar un análisis de los resultados obtenidos durante la implementación de la primera versión de la estrategia, que tuvo por objetivo lograr el crecimiento del empleo registrado en el sector privado del 5% anual. El análisis del desempeño en relación con esta meta es clave para ajustar las expectativas y metas futuras, considerando las condiciones del mercado laboral y los obstáculos encontrados durante el proceso.

Los datos disponibles para el periodo 2018-2023 nos muestran un comportamiento mixto en cuanto al crecimiento del empleo registrado. En 2019, el empleo formal creció un 4,07%, una cifra cercana al objetivo del 5%, pero en 2020, debido al impacto de la pandemia de COVID-19, se registró una disminución del 1,53%¹⁰. Esta

¹⁰ Datos obtenidos a partir del Observatorio Institucional del IPS
<https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php>



María García Veloso
Secretaría General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



MAR 09/2024
María Recalde De Giacomi 15
Ministra MTESS

caída reflejó el fuerte impacto de la crisis sanitaria en la economía y el empleo formal, que afectó negativamente la creación de nuevos puestos de trabajo registrados. A pesar de este retroceso, el mercado laboral formal comenzó a recuperarse en 2021 con un crecimiento notable del 5,81%, superando ligeramente la meta establecida¹¹. En 2022, el crecimiento del empleo registrado fue del 4,83%, mientras que en 2023 alcanzó el 4,08%, manteniéndose en niveles positivos, pero sin llegar al 5% proyectado¹².

Por lo que este contexto de alta informalidad requiere la renovación e implementación de una estrategia integrada y coordinada. La Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028 proporciona un marco estructurado para coordinar acciones y políticas, promoviendo un entorno laboral más formal, justo y seguro para todos los trabajadores.

El compromiso de todos los involucrados con acciones específicas y articuladas hacia una meta común traza el camino más eficiente para que la formalidad se extienda a la población ocupada y sea una alternativa más probable de transición laboral para quienes se encuentran en los márgenes del mercado de trabajo.

La nueva versión busca no solo continuar con los avances logrados con la primera estrategia, sino también ampliar y adaptar sus enfoques para asegurar una implementación más efectiva e inclusiva, contribuyendo de manera significativa a la reducción de la informalidad laboral en Paraguay y mejorando la calidad de vida de los trabajadores, con algunos preceptos importantes como:

- Adaptabilidad: Ajustar las intervenciones y políticas según las particularidades de cada territorio y sector, aumentando su eficacia y relevancia.


Marta García Veloso
Secretaria General

¹¹ Ídem

¹² Ídem


Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

- **Inclusión:** Atender las necesidades específicas de diversas comunidades y sectores, garantizando que los esfuerzos de formalización beneficien a todos de manera equitativa.
- **Eficiencia:** Optimizar recursos y esfuerzos dirigidos a los lugares y sectores que más lo necesitan, mejorando los resultados de la estrategia.
- **Articulación Interinstitucional:** Fortalecer la colaboración entre diferentes instituciones para un abordaje integral y coordinado del proceso de formalización.
- **Innovación tecnológica:** Incorporar herramientas digitales y soluciones tecnológicas avanzadas que agilicen los procesos de formalización, refuercen la fiscalización y fortalezcan las estrategias de sensibilización y educación.

La nueva Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028, además de reforzar las áreas temáticas prioritarias y transversales de la primera estrategia, abordará varios aspectos clave que se han identificado como cruciales para mejorar la formalización del empleo en nuestro país, incluyendo:

- Un **enfoque territorial-sectorial**, reconociendo que las realidades y necesidades de formalización varían de un territorio a otro. Este enfoque permitirá adaptar las medidas y políticas a las características específicas de cada región y sector, reforzando la articulación interinstitucional para lograr una mayor eficiencia y efectividad.
- La **educación sobre derechos de protección social** es fundamental para lograr una mayor conciencia y comprensión entre empleadores y trabajadores sobre la necesidad de la formalización del empleo. Al proporcionar información clara y accesible, se fomenta una cultura de cumplimiento y respeto hacia las normativas laborales y de seguridad social. Además, adaptar los contenidos y métodos de difusión a las características específicas de cada región y sector asegura que la información sea relevante y comprensible, lo que facilita su aceptación y aplicación.


Mónica García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social


M.R. 0032144

Mónica Recalde De Giacomini
Ministra MTESS

● La vinculación de la formalización del empleo con políticas de empleabilidad con políticas de empleabilidad permite crear un enfoque holístico que no solo facilita la transición de los trabajadores hacia la formalidad, sino que también mejora sus competencias, productividad y oportunidades de empleo. Al coordinar con programas de formación y oficinas de empleo, se asegura que los trabajadores reciban apoyo integral que les permita mantenerse en el empleo formal. Este enfoque también tiene un impacto positivo en la productividad de las unidades económicas, ya que contar con talentos humanos capacitados contribuye al fortalecimiento y crecimiento de las empresas. De esta manera, se incrementa la efectividad de las políticas de formalización al alinearlas con las necesidades específicas de las diferentes regiones y sectores, promoviendo un desarrollo económico más inclusivo, equitativo y competitivo.

El enfoque territorial permite adaptar las estrategias de formalización a las necesidades y realidades específicas de cada región, asegurando que las políticas sean relevantes y efectivas en diversos contextos geográficos. Por otro lado, el enfoque sectorial permite diseñar programas específicos para sectores con altos índices de informalidad, como la construcción y el trabajo doméstico, abordando las particularidades de cada sector y fomentando una transición más efectiva hacia la formalidad. Este doble enfoque garantiza que las acciones de formalización sean integrales y respondan adecuadamente a las diversas dinámicas del mercado laboral, promoviendo un desarrollo más equilibrado y equitativo en todo el país.

Incorporar componentes de educación para la formalización y vinculación de la formalización con políticas de empleabilidad es esencial para una estrategia integrada y efectiva. Estos componentes no solo aumentan la conciencia y el cumplimiento de las normativas laborales y de seguridad social, sino que también mejoran las competencias y oportunidades de los trabajadores, asegurando un proceso de formalización sostenible y beneficioso para todos los actores involucrados.



Marta García Veloso
Secretaría General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Marta Recalde De Giacomini
Ministra MTESS

El Plan Nacional de Desarrollo 2030, incluye la formalización del empleo entre sus objetivos y acciones. Este plan aborda la formalización a través de ejes estratégicos, objetivos y acciones concretas:

- **Crecimiento Económico Inclusivo:** Se dispone el aceleramiento del ritmo de crecimiento y la diversificación productiva con la participación de todos los agentes económicos y la redistribución de los resultados del crecimiento, principalmente con el 40% de la población con menores ingresos.
- **Empleo y Seguridad Social:** Promoción del empleo decente e inclusivo, formación y capacitación para la empleabilidad, y protección social, con un énfasis especial en los grupos vulnerables. Es esencial fortalecer los sistemas de seguridad social para cubrir a un mayor número de trabajadores, especialmente en el sector informal.
- **Política Industrial y Competencia Económica:** La formalización es parte de las acciones para impulsar la política industrial y la competitividad económica con la creación de empleo digno en zonas de concentración de población con menores ingresos.

La Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025–2028 establece un enfoque coordinado, planificado y sistemático que amplía el alcance de las políticas de formalización. Representa una transición de intervenciones sectoriales aisladas hacia un abordaje integral, superando la fragmentación de esfuerzos y generando sinergias entre acciones. La estrategia articula intervenciones para abordar la diversidad del empleo informal, estructurándose a partir de:

- **Objetivos:** Claros y alcanzables.
- **Cursos de Acción:** A través de ejes temáticos prioritarios y transversales.
- **Mecanismos de Coordinación:** En los distintos niveles de gobierno y con agencias y actores sociales relevantes.



Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



M.P. 0032145

Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

También busca disuadir la competencia desleal, que surge cuando las empresas informales operan fuera del marco regulatorio, evadiendo impuestos y normativas laborales. Esto les permite reducir costos de manera injusta en comparación con las empresas formalizadas, afectando la equidad en el mercado laboral. La formalización, al incorporar a más empresas y trabajadores al sistema, asegura que todas las compañías asuman las mismas obligaciones fiscales y laborales, nivelando el campo de competencia. Esto no solo promueve una mayor justicia en el entorno empresarial, sino que también contribuye a mejorar la recaudación fiscal, lo que permite al Estado invertir en servicios públicos y programas sociales que benefician a toda la sociedad.

La estrategia también juega un papel fundamental en la promoción de empleos formales de calidad, lo que tiene un impacto directo en la competitividad de las empresas. Al operar formalmente, las empresas pueden acceder a un mercado laboral más estable y productivo, fortaleciendo su sostenibilidad a largo plazo. Esto, a su vez, fomenta un entorno empresarial más equitativo y sostenible, en el que las normativas laborales y fiscales se cumplen de manera justa.

El enfoque territorial y sectorial de la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028 permitirá adaptar las medidas y políticas a las características específicas de cada región y sector, reforzando la articulación interinstitucional para lograr una mayor eficiencia y efectividad. Asimismo, la educación sobre los derechos de protección social será clave para concientizar a empleadores y trabajadores sobre la importancia de la formalización, fomentando una cultura de cumplimiento de las normativas laborales y de seguridad social.

La articulación entre las políticas de formalización y las de empleabilidad constituye un componente clave para garantizar resultados sostenibles. Más allá de facilitar la transición al empleo formal, esta vinculación fortalece las capacidades de los trabajadores y potencia la productividad de las unidades económicas, contribuyendo así a un desarrollo más dinámico e inclusivo. Integrar esta perspectiva en las estrategias de formalización permite abordar los desafíos del mercado laboral de manera más integral y efectiva.



Vinculación con estrategias y políticas nacionales e internacionales

Estrategia FORLAC 2.0 – OIT

La Estrategia de Formalización del Empleo 2025 - 2028 se alinea con los ejes de la estrategia FORLAC 2.0, enfocándose en la promoción del empleo decente, el fortalecimiento de la inspección laboral y la creación de un entorno favorable para la formalización del empleo. La FORLAC 2.0 promueve la formalización como un componente esencial para el desarrollo inclusivo y sostenible, lo que se refleja en los objetivos y acciones de la Estrategia de Formalización del Empleo 2025 - 2028.

Recomendación 204 de la OIT

La Estrategia de Formalización del Empleo 2025 - 2028 se basa en la Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Esta recomendación proporciona un marco integral y orientaciones específicas para facilitar esta transición, incluyendo la promoción de derechos laborales, la creación de empleo decente, la ampliación de la protección social y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. La estrategia se alinea con estos principios y los incorpora en sus objetivos y acciones.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

- ODS 1: Fin de la Pobreza: Al promover la formalización, se asegura que más personas tengan acceso a protección social y condiciones laborales justas, reduciendo así la pobreza.
- ODS 5: Igualdad de Género: La estrategia fomenta la inclusión de mujeres en el mercado laboral formal, mejorando sus condiciones laborales y acceso a beneficios.
- ODS 8: Trabajo Decente y Crecimiento Económico: Promueve la creación de empleos decentes y el crecimiento económico sostenible mediante la formalización de trabajadores y empresas.
- ODS 10: Reducción de las Desigualdades: Fomenta la inclusión de grupos vulnerables en el empleo formal, reduciendo las desigualdades económicas y sociales.



Abg. Marta García Veloso
Secretaría General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



M.R. 0072148
Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

- ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas: Mejora la transparencia y la rendición de cuentas mediante una mayor eficacia en la inspección laboral y la simplificación de procedimientos administrativos.
- ODS 17: Alianzas para Lograr los Objetivos: Promueve la cooperación y coordinación entre diferentes organismos gubernamentales y actores sociales para alcanzar los objetivos de formalización.

Plan Nacional de Empleo

El Plan Nacional de Empleo de Paraguay establece directrices y objetivos clave para fomentar el empleo formal y mejorar las condiciones laborales. La Estrategia de Formalización del Empleo 2025 - 2028 se alinea con estos objetivos al promover el empleo decente, incluir a grupos vulnerables, fortalecer el marco institucional y normativo, mejorar la generación y uso de información y aumentar la sensibilización sobre la formalización.

Vinculación con la Ley N° 5115/2013

La Estrategia de Formalización del Empleo 2025 - 2028 se fundamenta en la Ley 5115/2013 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), que establece el marco legal para la promoción del empleo formal y la protección de los derechos laborales en Paraguay. La estrategia incluye acciones para actualizar y simplificar las normativas laborales, proteger los derechos laborales, fomentar la inclusión de grupos vulnerables y reducir la informalidad, en consonancia con las disposiciones de la ley.

Compromisos del Gobierno del presidente Santiago Peña

El señor presidente Santiago Peña ha asumido el compromiso de crear empleos formales durante su mandato. La Estrategia de Formalización del Empleo 2025 - 2028 se convierte en un componente fundamental para el cumplimiento de este compromiso al:

- Fortalecer el marco normativo y simplificar los procedimientos administrativos para facilitar la formalización de empresas y trabajadores.

- Promover la inclusión de grupos vulnerables en el mercado laboral formal.



Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



M. R. 9032/19
Mónica Revalde De Giacomi
Ministra MTESS

- Mejorar la capacidad de inspección y fiscalización para asegurar el cumplimiento de las normativas laborales.
- Realizar campañas de sensibilización y concientización sobre los beneficios de la formalización.
- Mejorar la recopilación y uso de datos laborales para diseñar políticas efectivas basadas en evidencia.
- Implementar incentivos fiscales y de seguridad social para fomentar la formalización.

Objetivo y meta

Objetivo general

Consensuar y desarrollar acciones para la política pública de formalización laboral que actúen sobre los mecanismos del empleo informal, creando entornos favorables para la generación de empleo, el cumplimiento de los derechos laborales, el aumento de la productividad y el monitoreo del proceso de transición hacia la formalización laboral.

Meta

Teniendo en cuenta los resultados de la primera estrategia de formalización y los objetivos planteados en la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028, se establece como meta el crecimiento interanual del 6% de la población cotizante registrada en el sistema de seguridad social, tomando como base los 707.638 trabajadores registrados¹³ al inicio del período de Gobierno 2023-2028, en línea con los compromisos asumidos por el país en materia de empleo formal.

Supuestos de riesgo y mecanismos de flexibilidad

La Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028 reconoce la importancia de anticipar factores externos que puedan afectar el cumplimiento de la meta establecida. Estos supuestos de riesgo incluyen eventos imprevistos que

Datos obtenidos de Registros Administrativos del



Alba García Veloso
Secretaría General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



M.R. 0032190

Mónica Recalde De Giacomi²³
Ministra MTESS

podrían alterar el crecimiento del empleo formal, tales como el cambio climático, shocks económicos, crisis financieras globales o nacionales, pandemias, y fluctuaciones en el mercado laboral. La experiencia reciente con la pandemia de COVID-19 ha evidenciado la necesidad de contar con mecanismos de flexibilidad que permitan ajustar las estrategias y expectativas ante un entorno cambiante.

Factores de riesgo identificados:

- 1. Crisis sanitarias y pandemias:** Situaciones como la pandemia de COVID-19 han demostrado su impacto en la reducción del empleo formal y en la productividad, debido a la interrupción de actividades económicas.
- 2. Shocks económicos globales o regionales:** Fluctuaciones en los mercados internacionales, crisis financieras o desaceleraciones del crecimiento económico pueden afectar la inversión y la generación de empleo formal.
- 3. Fenómenos climáticos extremos:** Los fenómenos naturales como sequías o inundaciones pueden impactar sectores clave, especialmente aquellos vinculados a la agricultura, la ganadería y los recursos naturales, afectando directamente la productividad y, en consecuencia, las posibilidades de generación y sostenimiento del empleo formal en esas áreas.

Limitaciones en la capacidad de implementación y coordinación interinstitucional: Restricciones presupuestarias, desafíos operativos o desajustes en la articulación institucional pueden dificultar la ejecución efectiva de los programas y acciones previstos en la estrategia de formalización.

Mecanismos de flexibilidad y ajuste de la meta:

Para mitigar los impactos de estos riesgos, la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028 incluye mecanismos de flexibilidad que permiten la revisión y ajuste de la meta en función de la evolución de estos factores. Entre estos mecanismos, se incluyen:


Dra. Marta García Veloso
Secretaría General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social


M.R. 0032151
Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

- **Monitoreo continuo** de los factores económicos, sociales y ambientales que puedan afectar el mercado laboral, la productividad y la formalización del empleo.
- **Revisión periódica de la meta**, con posibilidad de ajustes en función de la dinámica del empleo formal, las proyecciones económicas y las condiciones del entorno.
- **Planes de contingencia** que faciliten la reorientación de recursos y esfuerzos hacia sectores menos afectados, priorizando aquellos con mayor potencial de generación de empleo formal y productividad.
- **Adaptación de incentivos y apoyos** para empresas y trabajadores, ajustándolos según el contexto, con el objetivo de sostener el proceso de formalización incluso en escenarios adversos o cambiantes.
- **Coordinación interinstitucional reforzada**, que permita una respuesta ágil ante cambios en las prioridades de política pública o en la disponibilidad de recursos.

Este enfoque flexible permite a la Estrategia adaptarse a las realidades cambiantes del entorno nacional e internacional, asegurando que, incluso ante circunstancias desfavorables, se mantenga el compromiso con la formalización del empleo y el fortalecimiento de la productividad y la competitividad del mercado laboral en Paraguay.

Ejes de la Estrategia.

La Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028 ha sido diseñada considerando los principales desafíos identificados en estudios diagnósticos sobre el empleo informal en Paraguay. Estos análisis evidencian que la informalidad es un fenómeno multicausal, resultado de la interacción de factores normativos, económicos, estructurales y socioculturales. Entre las principales causas identificadas se encuentran la persistencia de barreras administrativas y regulatorias, la falta de información sobre derechos laborales, la debilidad institucional en la fiscalización, la desconexión entre formación y empleabilidad, así


Abg. *[Signature]* García Veloso
Secretaría General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social


M.P. 0032/65
[Signature] De Giacomi
Ministra MTESS

como la necesidad de adaptar las intervenciones a las particularidades de cada sector y territorio¹⁴.

En función de estos hallazgos, se han definido cinco ejes estratégicos, que constituyen el marco de referencia para la planificación e implementación de políticas, programas y acciones dirigidas a la formalización del empleo. El enfoque territorial y sectorial se incorpora de manera transversal en todos los ejes, permitiendo adaptar las acciones a las particularidades de cada región y sector productivo.

Justificación de los ejes estratégicos.

El primer eje, "Diseño y Aplicación de Normativa Específica", responde a la necesidad de simplificar los procesos de formalización laboral y mejorar la regulación para sectores con alta informalidad. Los diagnósticos señalan que los trámites administrativos complejos y la falta de digitalización dificultan la inscripción de trabajadores y empresas en la seguridad social¹⁵. Además, es fundamental que las regulaciones sean diseñadas considerando la heterogeneidad, facilitando el acceso a incentivos que promuevan su transición a la formalidad¹⁶. Para abordar esta barrera, la Estrategia propone agilizar los procedimientos mediante la implementación de soluciones tecnológicas y normativas adaptadas a la realidad local, facilitando la formalización electrónica y promoviendo incentivos para empleadores y trabajadores.

El eje de "Detección y Disuasión de Empleo Informal" se fundamenta en la evidencia de que la fiscalización laboral es insuficiente y poco efectiva en sectores de alta informalidad, lo que perpetúa la evasión de responsabilidades por parte de los empleadores y la desprotección de los trabajadores. Los estudios señalan que la baja presencia institucional en sectores con alta informalidad refuerza la percepción de impunidad, desincentivando la formalización. Asimismo, se ha identificado que las

¹⁴ Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay. OIT Cono Sur - Informes Técnicos 06 - 2018.

¹⁵ Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay. Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores. OIT Cono Sur - Informes Técnicos 21-2021.

¹⁶ Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización OIT Cono Sur - Informes Técnicos 03 - 2017.



Marta García Veloso
Secretaria General

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

empresas con mayor propensión a formalizar a sus trabajadores son aquellas que perciben una fiscalización más activa, mientras que, en sectores de micro y pequeñas empresas, la ausencia de controles frecuentes facilita la informalidad. En este sentido, la debilidad en la supervisión contribuye a que muchas empresas no vean ventajas en cumplir con las normativas, dado que el riesgo de sanciones es percibido como bajo¹⁷.

Para contrarrestar esta problemática, la Estrategia prioriza el fortalecimiento de las inspecciones laborales, incorporando herramientas tecnológicas y estrategias diferenciadas por sector y región, con el objetivo de aumentar la efectividad de las sanciones y fomentar mecanismos de denuncia accesibles. Asimismo, se resalta la necesidad de una mayor articulación entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y otras instituciones, como el IPS, para optimizar la fiscalización y mejorar el impacto de las políticas de formalización.

Por otro lado, el eje "Vinculación con Políticas de Empleabilidad" busca responder a la desconexión entre la formación laboral, la empleabilidad y la formalización del empleo. Los estudios han identificado que muchos trabajadores informales carecen de capacitación adecuada para insertarse en empleos formales, y que los programas de formación no siempre están alineados con las necesidades del mercado ni con estrategias que promuevan la transición a la formalidad¹⁸. En el caso de las mipymes, se enfatiza la importancia de adaptar la capacitación a sus necesidades productivas y promover modelos de gestión más eficientes para fortalecer su competitividad y su integración en el sector formal. En este sentido, la Estrategia propone alinear la formación con la demanda de sectores estratégicos, fortalecer la intermediación laboral y mejorar la articulación entre los programas de formación, los incentivos para la formalización y los servicios públicos de empleo.



Abg. María García Veloso
Secretaría General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

¹⁷ Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay. Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores. OIT Cono Sur - Informes Técnicos 21-2021.

¹⁸ Informe del mercado laboral paraguayo 2021-2022, OIT/Cinterfor (2022); Políticas de Empleo en Paraguay - Notas OIT (2014). Principales Resultados de las Políticas de Formación y Capacitación Laboral, Empleabilidad y la Formalización del Empleo, MTESS, 2022.



MIR 0032153

Ministra MTESS

En cuanto al eje "Sensibilización para la Formalización", los estudios¹⁹ evidencian que la falta de conocimiento sobre los beneficios de la formalidad y la desconfianza en las instituciones son barreras significativas para la transición al empleo formal. Se ha identificado que muchos trabajadores perciben la seguridad social como un gasto innecesario o un sistema ineficiente, lo que desincentiva su incorporación al empleo formal. Para abordar esta situación, la Estrategia contempla campañas de concienciación adaptadas a distintos sectores y regiones, con el objetivo de promover una cultura de formalización, fortalecer la confianza en las instituciones y destacar los beneficios de la seguridad social y los derechos laborales.

El eje "Generación y Uso de Información" responde a la necesidad de contar con datos precisos y actualizados sobre el empleo informal, ya que su ausencia dificulta la formulación e implementación de políticas efectivas de formalización. Asimismo, se ha señalado la necesidad de fortalecer la interoperabilidad entre registros administrativos y mejorar la coordinación entre las instituciones responsables del monitoreo del empleo²⁰. Para abordar esta situación, la Estrategia propone consolidar sistemas de información interoperables, generar datos confiables sobre la informalidad y establecer mecanismos de evaluación continua que permitan ajustar las políticas en función de los resultados obtenidos y asegurar una gestión basada en evidencia.

Si bien el enfoque territorial y sectorial no constituye un eje independiente, se incorpora de manera transversal en todos los ejes estratégicos, reconociendo que la informalidad laboral no afecta por igual a todas las regiones ni a todos los sectores productivos. La Estrategia busca adaptar sus intervenciones a las particularidades económicas, culturales y estructurales de cada territorio, priorizando políticas diferenciadas y fortaleciendo la coordinación entre actores gubernamentales, sociedad civil y sector privado para garantizar intervenciones más eficaces, sostenibles y alineadas con las necesidades locales.

¹⁹ Políticas de Empleo en Paraguay - Notas OIT. Principales Resultados de las Políticas de Formación y Capacitación Laboral, Empleabilidad y la Formalización del Empleo, MTESS, 2022.

²⁰ Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay. Informes Técnicos 06; OIT (2014). Políticas de Empleo en Paraguay - Notas OIT.



Abigail García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



MLPE 003215
Mónica Recalde De Giacomini
Ministra MTESS

La Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025-2028 ha sido diseñada con base al análisis de las principales barreras a la formalización que fueron identificadas en los estudios diagnósticos. La selección de los ejes estratégicos responde a la necesidad de abordar la informalidad de manera estructural, combinando el fortalecimiento normativo, la fiscalización, la capacitación vinculada a la empleabilidad, la sensibilización, el uso estratégico de la información, y el enfoque territorial-sectorial transversal.

Con esto se busca avanzar de manera efectiva hacia la reducción de la informalidad laboral en Paraguay, promoviendo un entorno que facilite la transición de trabajadores y empleadores a la formalidad, y garantizando el acceso al empleo digno, protegido y sostenible.

Estructura operativa.

Cada eje temático constituye una hoja de ruta para avanzar en la formalización del empleo, definiendo objetivos estratégicos y líneas de acción que orientan la planificación y la implementación de intervenciones.

Bajo la conducción estratégica del MTESS, la Estrategia será implementada mediante mecanismos de coordinación interinstitucional, intercambio de información y fortalecimiento de capacidades técnicas y operativas. Los organismos públicos, junto con los representantes de empleadores y trabajadores, asumirán responsabilidades específicas en la ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones, asegurando una implementación efectiva, sostenida y articulada.

Los ejes estratégicos servirán como marco de referencia para la planificación gubernamental, garantizando la coherencia, alineación y complementariedad de las acciones en torno al objetivo común de promover la formalización del empleo en el país.

Plan de acción.

Para la operativización de las líneas de acción establecidas en la Estrategia, se desarrollará un Plan de Acciones Anual, mediante el cual las instituciones públicas



Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Marta García Veloso
Ministra MTESS

y los actores clave definirán las tareas y actividades específicas a ser ejecutadas cada año.

Este plan permitirá traducir las líneas de acción en intervenciones concretas, asegurando su implementación efectiva en cada período anual. Asimismo, constituirá un instrumento de monitoreo y evaluación, facilitando la identificación de avances, desafíos y oportunidades de mejora. Su carácter flexible garantizará la adaptación de las intervenciones en función de los resultados obtenidos y de las necesidades emergentes, optimizando su impacto y sostenibilidad a lo largo del período 2025–2028.

A partir de los ejes estratégicos, se establecen objetivos estratégicos y líneas de acción que guiarán la implementación de políticas y programas para la formalización del empleo. La siguiente estructura presenta estos elementos clave, junto con los actores responsables de su ejecución, consolidando una hoja de ruta clara, coherente y operativa.



Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Mónica Rocalde De Giacomi
Ministra MTESS

Eje 1: Diseño y aplicación de normativa específica para formalizar el empleo

Descripción del Eje: Fortalecer el marco regulatorio para facilitar la formalización laboral mediante la revisión y adecuación de la legislación vigente, promoviendo normativas complementarias que respondan a las necesidades del mercado de trabajo, priorizando la reducción de cargas administrativas, la modernización de procedimientos y el fortalecimiento de los mecanismos de control.

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Organismos participantes	Cronograma
Modernizar la regulación laboral para facilitar la formalización del empleo	Actualización y adecuación de la regulación laboral a las necesidades del mercado, considerando las especificidades sectoriales y territoriales	MTESS, IPS, MEF, MIC, DNIT, organizaciones de empleadores y trabajadores	2025-2028
	Revisión y adecuación del derecho laboral administrativo	MTESS, IPS, MEF, MIC, DNIT, organizaciones de empleadores y trabajadores	2025-2028
	Implementación de trámites digitales y simplificados para reducir tiempos y costos	MTESS, IPS, MEF, MIC, DNIT, organizaciones de empleadores y trabajadores	2025-2028


Marta García Veloso
 Secretaria General
 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social




Mónica Recalde De Giacomi
 Ministra MTESS



Eje 2: Detección y Disuasión de Empleo Informal

Descripción del Eje: Reforzar los mecanismos de control para reducir el empleo informal mediante el fortalecimiento del cuerpo Inspectivo, la articulación interinstitucional y el uso de herramientas tecnológicas, priorizando la implementación de medidas que optimicen la detección de incumplimientos laborales.

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Organismos participantes	Cronograma
Fortalecer los mecanismos de fiscalización para garantizar el cumplimiento de la normativa laboral y reducir la informalidad	Capacitar a inspectores laborales para fortalecer sus competencias técnicas y operativas, mejorando la eficacia de la fiscalización.	MTESS, IPS.	2025-2028
	Implementar estrategias de control en sectores con alta incidencia de empleo informal.	MTESS, DNIT, MIC, MOPC, IPS, organizaciones de empleadores y trabajadores.	2025-2028
	Fortalecer la supervisión de los procesos de ejecución de los contratos de compras públicas para garantizar la formalidad laboral por parte de las empresas contratistas del Estado.	MTESS, DNIT, MIC, MOPC, IPS, DNCP, organizaciones de empleadores y trabajadores.	2025-2028
Optimizar la detección de incumplimientos laborales mediante el uso de herramientas tecnológicas.	Incorporar herramientas digitales en los procesos de captación de incumplimientos laborales a partir de las denuncias recepcionadas a través de las oficinas del MTESS.	MTESS, MITIC, IPS.	2025-2028
Agilizar los mecanismos de resolución de conflictos y atención de denuncias individuales.	Mejorar la capacidad de respuesta para la resolución efectiva de denuncias laborales y la corrección de situaciones irregulares identificadas.	MTESS, IPS.	2025-2028
Fortalecer la articulación interinstitucional y la cooperación con actores locales y sectoriales para la formalización.	Establecer acuerdos de colaboración con autoridades locales y sectoriales para coordinar estrategias conjuntas de formalización.	MTESS, MDS, MIC, IPS, autoridades locales y departamentales.	2025-2028



María García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Monica Recalde De Giacomini
Ministra MTESS

Eje 3: Vinculación de la formalización del empleo con políticas de empleabilidad

Descripción del Eje: Implementar estrategias para fortalecer la empleabilidad formal mediante programas de capacitación, asesoramiento y acceso a oportunidades laborales alineadas con las demandas del mercado de trabajo. Desarrollando iniciativas que mejoren las competencias laborales, faciliten la inserción en empleos formales y fomenten la articulación entre el sector productivo y los sistemas de formación, asegurando la sostenibilidad del empleo decente y el fortalecimiento de la productividad en las unidades económicas.

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Organismos participantes	Cronograma
Fortalecer las competencias laborales de la población para mejorar la empleabilidad y fomentar la formalización.	Diseñar e implementar programas de capacitación y formación alineados con las demandas del mercado laboral, orientados a la mejora de la productividad y adaptados a las características territoriales, sectoriales y las necesidades específicas de las unidades económicas.	MTESS, MEC, SINAFOCAL, SNPP, organizaciones de empleadores.	2025-2028
Diseñar y ejecutar incentivos y medidas de apoyo que faciliten la transición al empleo formal.	Implementar incentivos y medidas de apoyo con participación activa de actores económicos y sociales clave.	MTESS, MIC, DNIT, DNCP, IPS, autoridades locales y departamentales.	2025-2028
Ampliar el acceso a servicios de orientación y asesoramiento laboral para trabajadores y empleadores.	Implementar servicios de apoyo y asesoramiento para identificar y atender las necesidades de formación y capacitación.	MTESS, SINAFOCAL, SNPP, organizaciones de empleadores.	2025-2028
Promover la integración laboral formal mediante iniciativas adaptadas a las particularidades de cada región.	Desarrollar e implementar iniciativas de integración laboral con un enfoque en las oportunidades productivas locales.	MTESS, MDS, SINAFOCAL, SNPP, autoridades locales y departamentales, organizaciones de empleadores.	2025-2028
Fomentar el acceso efectivo de los jóvenes al mercado de trabajo.	Establecer programas y estrategias de incentivos para la incorporación de jóvenes en empleos formales.	MTESS, MDS, SINAFOCAL, SNPP, autoridades locales y departamentales, organizaciones de empleadores.	2025-2028



Dra. Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Dra. Mónica Decalde De Giacomo
Ministra MTESS

Establecer mecanismos de vinculación entre educación y trabajo.	Interconectar a los egresados y estudiantes del SNPP y el SINAFOCAL con las ofertas laborales formales de la Oficina Pública de Empleo – Dirección General de Empleo.	MTESS, SINAFOCAL, SNPP, autoridades locales y departamentales, organizaciones locales, organizaciones de empleadores.	2025-2028
---	---	---	-----------

Eje 4: Sensibilización para la Formalización			
Descripción del Eje: Implementar estrategias de comunicación, educación e información efectivas para fortalecer la formalización laboral, enfocadas en posicionar el empleo formal como un factor clave para el desarrollo económico, la protección social y el ejercicio pleno de los derechos laborales.			
Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Organismos participantes	Cronograma
Implementar estrategias de sensibilización y difusión de información que promuevan el trabajo decente y el valor del empleo formal	Realizar campañas de sensibilización e información con cobertura en sectores prioritarios.	MTESS, IPS, MITIC, organizaciones de empleadores y trabajadores.	2025-2028
	Desarrollar y distribuir materiales informativos y recursos digitales accesibles, con enfoque práctico y lenguaje claro.	MTESS, IPS, MITIC, organizaciones de empleadores y trabajadores.	2025-2028
Impulsar la incorporación de contenidos de educación laboral en el sistema educativo y en los programas de formación profesional	Incorporar en la malla curricular de la Educación Escolar Media un módulo optativo sobre derechos sociolaborales.	MTESS, IPS, MEC.	2025-2028
	Integrar contenidos sobre derechos sociolaborales como componente transversal en todos los cursos del SNPP y del SINAFOCAL	MTESS, IPS, SNPP, SINAFOCAL.	2025-2028
Brindar asistencia técnica y legal para facilitar el cumplimiento de la formalización	Asesorías técnicas y legales dirigidas a empleadores y trabajadores para mejorar la formalización laboral.	MTESS, IPS	2025-2028



Marta García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Concepción Alcalde De Giacomini
Ministra MTESS

Eje 5: Generación, uso y monitoreo de información para la formalización

Descripción del Eje: Optimizar la disponibilidad, calidad y uso de la información relacionada con la formalización laboral, para la transparencia y trazabilidad del uso de la información pública sobre formalización y mercado de trabajo.

Objetivos Estratégicos	Líneas de Acción	Organismos participantes	Cronograma
Mejorar la calidad y precisión de las fuentes de datos mediante la estandarización de criterios metodológicos y el uso de tecnologías avanzadas	Aplicación de metodologías estandarizadas y herramientas tecnológicas para la mejora de fuentes de datos.	MTESS, MITIC, MIC, DNIT, INE, IPS.	2025-2028
	Implementación del Sistema Integrado del Mercado de Trabajo.	MTESS, MITIC, INE, IPS.	2025-2028
Ampliar el intercambio de información entre instituciones para garantizar la integración y uso efectivo de los datos	Implementación de canales de intercambio interinstitucional.	MTESS, IPS, DNIT, DNCP	2025-2028
Desarrollar un sistema integral de monitoreo para el seguimiento continuo de los avances en formalización	Desarrollo de un tablero de control para el monitoreo de los principales indicadores de la Estrategia de Formalización.	MTESS, MEF, INE, IPS, BCP.	2025-2028
Evaluar periódicamente el avance de la estrategia para ajustar acciones y políticas según los resultados obtenidos	Realización de evaluaciones periódicas documentadas en la estrategia de formalización.	MTESS, IPS, INE, Consejo Consultivo Tripartito.	2025-2028



Marta García Valiso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Monica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

Instancias de Diálogo Institucional

El liderazgo de la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028 será asumido por el MTESS, en su calidad de autoridad principal en la formulación e implementación de políticas públicas en materia de empleo y en la ejecución de acciones vinculadas a los servicios de empleo y seguridad social. La conducción se realizará bajo un enfoque representativo y participativo, que asegure la articulación con los diferentes actores del mundo del trabajo.

Para la implementación de la Estrategia, el MTESS conformará Grupos de Trabajo específicos para cada eje temático, integrados por representantes de instituciones clave, organizaciones de empleadores y trabajadores, así como expertos en las áreas prioritarias de intervención. Estos grupos serán responsables de coordinar las acciones estratégicas, dar seguimiento a su ejecución, monitorear los avances y generar reportes periódicos que permitan evaluar los resultados y ajustar las intervenciones según necesidades emergentes.

Cada Grupo de Trabajo estará liderado por un responsable designado por el Viceministerio de Empleo y Seguridad Social, quien actuará como punto de enlace entre los actores involucrados y el MTESS. Este referente será responsable de garantizar la implementación eficiente de las acciones, facilitar la articulación operativa y asegurar una comunicación fluida entre las partes interesadas.

Adicionalmente, el MTESS promoverá y fortalecerá el diálogo social tripartito, asegurando la participación activa de centrales de trabajadores, organizaciones de empleadores y otros sectores estratégicos, en los procesos de validación, seguimiento y mejora de las propuestas. Este espacio de concertación garantizará un enfoque integral, consensuado y alineado con las necesidades del contexto laboral nacional, fortaleciendo la legitimidad y sostenibilidad de la estrategia.

Mecanismos de monitoreo

El cumplimiento de la meta establecida en la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028 requiere un sistema de monitoreo y evaluación continuo,



M.P. 0032/62

Monica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

que permita realizar ajustes estratégicos oportunos y asegurar la coherencia y alineación de las acciones implementadas con los objetivos planteados.

Este sistema se estructurará a través de un tablero de control consolidado, que servirá como instrumento central para el seguimiento de los avances, el análisis de resultados y la mejora continua de las intervenciones.

Instancias del seguimiento periódico

Para garantizar un monitoreo integral, se implementará un tablero de control, que servirá como herramienta central para evaluar el progreso de la estrategia. Este tablero se actualizará con información proporcionada por los Grupos de Trabajo y consolidada por el MTESS, permitiendo un análisis sistemático de los avances y desafíos.

El tablero de control se nutrirá de:

1. **Grado de avance en las agendas de los Grupos de Trabajo:** A partir de reportes periódicos sobre la implementación de las acciones y los avances en cada eje temático.
2. **Integración de las acciones en la planificación institucional:** Para asegurar su ejecución efectiva y su alineación con los recursos disponibles.
3. **Evaluación de resultados:** Se analizarán los avances en la implementación y el impacto de las acciones en la formalización laboral, permitiendo identificar oportunidades de mejora y ajustes necesarios.

El tablero de control será el principal instrumento de seguimiento de la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2025 - 2028. Permitirá evaluar el progreso en la implementación de las acciones, identificar ajustes necesarios y fortalecer la toma de decisiones para mejorar la efectividad de las políticas de formalización.

A través de esta herramienta, se garantizará la coherencia entre las acciones implementadas y la meta establecida, permitiendo una revisión continua del impacto de las intervenciones y su alineación con los objetivos estratégicos.

Además, se reforzará la transparencia y la rendición de cuentas mediante



Abg. María García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



37
María Recalde De Giacomi
Ministra MTESS

mecanismos de reporte y retroalimentación, asegurando una gestión eficiente y la confianza en el proceso.

Elementos del tablero de control

- **Reporte de cumplimiento:** Informe detallado sobre los compromisos asumidos y su nivel de ejecución.
- **Evaluación de avances:** Resumen de los progresos en cada eje temático, acompañado de recomendaciones para el siguiente período.
- **Planificación anual:** Definición de las acciones programadas para el próximo año, considerando los ajustes y aprendizajes del período anterior.

La información consolidada en el tablero será presentada en informes anuales al más alto nivel de decisión, asegurando un seguimiento integral de la Estrategia y su impacto en la formalización del empleo.



Maria García Veloso
Secretaria General
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Mónica Recalde De Giacomi
Ministra MTESS