

# Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

## *ESTRATEGIA INTEGRADA PARA LA FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN PARAGUAY*

### Equipo Económico Nacional

Carla Bacigalupo  
**Ministra**

Noviembre 2018

# Estrategia Integrada de Formalización del Empleo y Seguridad Social

## Presentación

- Mirada Integral para el Crecimiento Económico
- Importancia de conformación Equipo País
- Objetivo principal y metas de la Estrategia
- Ejes temáticos y objetivos específicos.
- Plan de Acción detallado
- Avances de la Estrategia.



Ministerio de  
TRABAJO, EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL

GOBIERNO  
NACIONAL

Paraguay  
de la gente

## Mirada Integral para el Crecimiento Económico y Social

- La generación de empleo formal es uno de los factores de mayor relevancia en el desarrollo económico y social de un país, al trabajar bajo un esquema formal, los colaboradores obtienen derechos laborales y prestaciones que contribuyen a mejorar sus condiciones de vida.
- El trabajo en condiciones de informalidad es una problemática que afecta a diversos sectores productivos del país. El 65% de los paraguayos trabaja bajo condiciones vulnerables, lo que limita el crecimiento económico y social.
- La seguridad social es fundamental para combatir la informalidad y con ello reducir la brecha de desigualdad y exclusión social en el país, para ello es necesario implementar acciones de formalización de empleo que produzcan resultados sostenibles a largo plazo.
- A través de una estrategia coordinada el impacto de la formalización incentivará la inversión y la generación de empleos. Para lograrlo es necesario que el Estado en coordinación con el sector empresarial desarrollen estrategias que garanticen el derecho que otorga la seguridad social a los trabajadores.

# Coordinación Política Interinstitucional Objetivos Prioritarios

- La coordinación interinstitucional posibilita obtener resultados sin duplicación de esfuerzos, encaminados bajo un objetivo común;
- Mejora la eficiencia y la eficacia de los programas y gastos de los Ministerios;
- Permite obtener mejores resultados visibles ante la problemática económica y socio-laboral de los trabajadores
- Vincula las políticas interinstitucionales alineadas a los objetivos del gobierno;
- Impide el trabajo aislado o fragmentado de las diversas instituciones a través del enfoque integrado;
- Mejora la articulación de las instancias políticas enfocadas en futuras reformas estructurales, tanto económicas como sociales;
- Otorga una clara hoja de ruta al sector privado y a la sociedad civil sobre los objetivos del Estado en el combate a la informalidad y crecimiento económico inclusivo

# Relevancia de la Estrategia



Ministerio de  
**TRABAJO, EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL**

**GOBIERNO  
NACIONAL**

Paraguay  
de la gente

- **El Plan Nacional de Desarrollo 2030** formulado por el Gobierno en diciembre de 2014 considera a la formalización entre sus objetivos y acciones, en el **eje estratégico de Crecimiento Económico Inclusivo**.
- La magnitud del empleo informal, donde siete de cada diez trabajadores no se encontraban registrados en 2016, posiciona a la **política de formalización como una prioridad**;
- La participación de distintas áreas de gobierno y de las representaciones de empleadores y trabajadores tiene lugar en todo el proceso de transición hacia la formalización, por lo que su participación es de suma importancia.
- En línea con los atributos deseables para una Estrategia integrada de formalización, su diseño se sustenta en función del diagnóstico y prioridades nacionales.



Ministerio de  
**TRABAJO, EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL**

 **GOBIERNO  
NACIONAL**

*Paraguay  
de la gente*

# Objetivo Principal y Metas

## Objetivo estratégico

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.

## Metas

Incrementar al 5% anual la formalización de trabajadores asalariados con empleos registrados en el período 2018-2023.

## Ejes temáticos y prioridades específicas

- Ejes temáticos y objetivos específicos

Se concentra en la coordinación de **seis prioridades** que nuclean acciones para el logro de la meta de formalización. Tres son prioridades **específicas**:

- Diseño y aplicación de normativa específica para formalizar el empleo y así abordar la situación de los trabajadores informales en la economía informal;
- Detección y disuasión de actividades informales para formalizar a los trabajadores informales en la economía formal; y
- Desarrollo de nexos para la transición de la población más vulnerable hacia el empleo que son quienes se encuentran más alejados del proceso de transición, dadas las barreras que enfrentan para su participación en el mercado de trabajo;



Ministerio de  
TRABAJO, EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL

GOBIERNO  
NACIONAL

Paraguay  
de la gente

# Ejes temáticos y prioridades transversales

- **Ejes transversales:**

Tres son prioridades **transversales** a cada uno de los anteriores ejes asociadas:

- Sensibilización para la formalización para generar conciencia sobre la magnitud e impacto de la economía informal y beneficios de la economía formal
- Generación y uso de información con énfasis en la gestión de la información en los procesos de formalización; y
- Monitoreo del proceso de formalización para asegurar corrección en los desvíos y mejorar el alcance y eficacia de la Estrategia.



## EJES Y COMPONENTES TEMÁTICOS

### 1 Diseño y aplicación de normativa específica para formalizar el empleo

- Asegurar la implementación de la legislación existente y completar la reglamentación pendiente
- Simplificar y transparentar procedimientos administrativos
- Adaptar la legislación a estándares internacionales
- Inclusión de los trabajadores asalariados al sistema financiero

### 2 Detección y disuasión de actividades informales

- Desarrollar capacidades y transparencia para la fiscalización
- Planes de Mejoramiento
- Sistemas de Controles Cruzados

### 3 Desarrollo de nexos para la transición de la población más vulnerable hacia el empleo

- Visibilizar a la población vulnerable en el enfoque de las políticas de formalización. Sistema Nacional SNPS
- Priorizar el desarrollo de empleabilidad con capacitación y servicios pertinentes. Transformación Educativa.
- Mejorar los niveles de productividad de la población asalariada. Sistema Dual. Sistema de Capacitación Constante.

### 4 Sensibilización para la formalización

- Concientizar sobre los costos económicos y sociales de la informalidad y los beneficios de promover actividades formales
- Campaña testimonial
- Interactuación con Sectores de Impacto. Jóvenes, Mipymes, además de los tradicionales

### 5 Generación y uso de información para formalizar

- Mejorar las fuentes de datos y acordar criterios metodológicos para la medición
- Fortalecer el intercambio de información entre generadores y usuarios de información

### 6 Monitoreo del proceso de formalización

- Seguir los indicadores de desempeño de cada eje temático
- Retroalimentar periódicamente el avance hacia el objetivo estratégico



# Plan de Acción

## Plan de acción detallado

- A cada uno de los ejes temáticos le corresponde un conjunto de acciones a ser implementadas para cumplir con los objetivos específicos, contribuir al logro del objetivo estratégico y alcanzar la meta.
- La realización de estas acciones se mide por resultados. Cada una de ellas tiene una serie de indicadores de desempeño clave asociados, que darán cuenta del avance en su implementación.
- Bajo un liderazgo de alto nivel, cada acción involucra a distintos organismos con responsabilidades primarias para la implementación que estarán a cargo del reporte de resultados del proceso, y a organismos participantes que integrarán la mesa de trabajo de las mismas.
- Las representaciones de trabajadores y de empleadores formarán parte del desarrollo de las acciones en instancias de consulta y validación, para asegurar gobernanza de los procesos y de sus resultados.
- El cronograma de la implementación define el período específico para el desarrollo de la acción en el cual se evaluará su desempeño, dentro del período de vida de la Estrategia 2018-2023. Estos períodos de trabajo expresados en bienios o lustros se establecen según el grado de avance de la acción en cuestión, así como por el grado de complejidad de la misma.

## Principales Instituciones Involucradas

### **1 Diseño y aplicación de normativa específica para la formalización del empleo:**

- MH-SET
- ANDE
- IPS
- MIC
- SEPRELAD
- MEC
- MAG
- MITIC

### **2 Detección y disuasión de actividades informales**

- IPS
- MITIC
- Cajas Previsionales
- MH-SET
- DNCP

### **2 Desarrollo de nexos para la transición de la población vulnerable hacia el empleo**

- IPS
- MEC
- MDS
- MUDS
- IPS
- SNJ
- IPS
- MH
- MDS
- Gabinete Social

## 1 Diseño y aplicación de normativa específica para la formalización del empleo

Acción	Indicadores de desempeño	Organismos participantes	Cronograma
<p>1.1 Implementar incentivos (descuentos tributarios/seguro social y/o simplificación de procesos) y campaña de sensibilización que promuevan el registro del Trabajo Doméstico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de altas de trabajadores domésticos registrados a la seguridad social;</li> <li>• % de Contratos de Trabajo domésticos homologados</li> <li>• % de casos atendidos en el Centro de Atención de Trabajadores Domésticos que derivaron en altas a la seguridad social</li> <li>• % de personas capacitadas en Ley de Empleo Doméstico y Seguro Social en trabajo doméstico</li> <li>• % de cobertura a través de las campañas de formalización de empleo doméstico a nivel nacional, local y departamental.</li> <li>• Incorporación de incentivo para formalización de empleo doméstico, según tipo</li> </ul>	<p>Conducción política: MTESS: VM de Empleo y Seguridad Social</p> <p>Participa:            DGPMT – DGSS – DGIF - DT            IPS            SET            Ande</p>	<p>2018-2023</p>
<p>1.2 Diseñar procedimientos para la vinculación de las MIPYMES con la formalización del empleo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimiento simplificado para la formalización de la MIPYME (revisión de los procesos de inscripción y formalización en función de la actividad)</li> <li>• % MIPYMES registradas en el MIC, MTESS e IPS</li> <li>• % de propietarios de MIPYMES ingresados a la seguridad social</li> <li>• % de trabajadores ingresados</li> </ul>	<p>Conducción política: MTESS: VM de Trabajo</p> <p>Participa:            DGSS –DT- DGIF-DGROP-DGF            IPS            MIC: DGFR            SET            SEPRELAD            MEC</p>	<p>2018-2019</p>
<p>1.3 Promover la formalización en la iniciativa emprendedora</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión de mecanismos de formalización en la reglamentación de la Ley de Fomento de la Cultura Emprendedora</li> <li>• Vínculo entre prestaciones del Centro de Emprendedores de SNPP y MIPYME</li> <li>• % de emprendimientos registrados</li> </ul>	<p>Conducción política: MTESS: SNPP</p> <p>Participa:            SNPP – DGE-DGP-DGROP            SET            MIC: MiPyme DGFR            IPS</p>	<p>2018-2020</p>

## 1 Diseño y aplicación de normativa específica para la formalización del empleo (continuación)

Acción	Indicadores de desempeño	Organismos participantes	Cronograma
1.4 Identificar grupos de trabajadores por cuenta propia con capacidad contributiva para afiliación obligatoria al seguro social (análisis del umbral de ingresos para el aporte al seguro social) y evaluar la opción de monotributo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afiliaciones voluntarias de trabajadores por cuenta propia al seguro social</li> <li>Propuesta de diseño de monotributo con análisis fiscal y proyecciones de seguridad social;</li> <li>Propuesta de obligatoriedad de cotización a la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia</li> </ul>	<p>Conducción política: MTESS: VM Empleo</p> <p>Participa: MTESS: DGSS – OL IPS SET</p>	2018-2023
1.5 Definir líneas de trabajo para avanzar en la formalización del empleo rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación del efecto en la formalización de programas de empleo rural (SAPE'A)</li> <li>Estudio sobre capacidad contributiva de los trabajadores rurales y experiencia comparada;</li> <li>Hoja de ruta para la formalización del sector</li> </ul>	<p>Conducción política: MTESS, ViM Empleo</p> <p>Participa: MTESS: DGE – DGSS – OL – DT MAG CAH SET</p>	2020-2023
1.6 Registro simultáneo de trabajadores al seguro social y registro obrero patronal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unificación de altas y bajas MTESS/IPS a través de sistema integrado;</li> <li>Registro del trabajador a través de alta temprana a la seguridad social y MTESS</li> </ul>	<p>Conducción política: MTESS: DGSS</p> <p>Participa: MTESS: DGSS – OP- DTI IPS MITIC</p>	2018-2019
1.7 Generar propuestas de inclusión de formas no tradicionales de empleo en el Código Laboral para cubrir vacíos en la normativa existente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis y normativización de las nuevas formas de empleo: tercerización, contratos de servicio, teletrabajo, empleo a tiempo parcial y otras modalidades</li> <li>Unificación de normativas para el registro de la seguridad social para nuevas formas de empleo</li> </ul>	<p>Conducción política: MTESS: VM Trabajo</p> <p>Participa: MTESS: DGSS – DGAJ –DT – DGE – DGIF- DGPMPT IPS SET MIC</p>	2018-2023
1.8 Evaluar el impacto de leyes en términos de formalización del empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados de la Ley MIPYMES</li> <li>Resultados de la Ley de Trabajo Doméstico</li> <li>Resultados de la Ley de aporte facultativo a la seguridad social para los trabajadores independientes</li> </ul>	<p>Conducción política: MTESS: VM Trabajo</p> <p>Participa: MTESS: OP – OL – DGSS – DT- DGPMPT</p>	2018-2021

## 2. Detección y disuasión de actividades informales (continuación)

Acción	Indicadores de desempeño	Organismos participantes	Cronograma
<b>2.1 Fortalecer las capacidades humanas y técnicas de las áreas de inspección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % Crecimiento de la dotación de inspectores</li> <li>• % Inspectores entrenados (desagregado por tipo de área de entrenamiento)</li> <li>• Cobertura de las inspecciones por sector y tamaño de empresa</li> </ul>	Conducción política: VM Trabajo  Participa: MTESS: DGIF – DSSO – TIC DGTH IPS MITIC	2018-2023
<b>2.2 Mejorar la efectividad de los servicios de inspección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión de mecanismos coordinados de cooperación para inspección entre MTESS e IPS</li> <li>• Elaboración de procesos integrados y compartidos para las inspecciones del seguro social entre MTESS e IPS</li> <li>• Guías para inspecciones de oficio</li> <li>• Guías y protocolos para salud y seguridad laboral</li> <li>• Estrategia de fiscalización e inspección para el trabajo doméstico</li> <li>• Módulos complementarios (actividades riesgosas, insalubres, trabajo forzoso, detección trabajo infantil) al protocolo general de inspección</li> <li>• Diseño para la detección de relaciones laborales simuladas a partir de los hallazgos de la SET e IPS para suspensiones de crédito fiscal</li> <li>• Cantidad de días promedio de entrega de información de las empresas inspeccionadas</li> <li>• % trabajadores formalizados / total de trabajadores informales</li> <li>• % de trabajadores que se han formalizado según tipo de empleo y sector de actividad</li> <li>• Cantidad de empresas inspeccionadas</li> <li>• Cantidad de trabajadores no registrados a la seguridad social formalizados por las inspecciones del MTESS</li> <li>• Cantidad de trabajadores no registrados a la seguridad social formalizados por las inspecciones del IPS</li> <li>• Cantidad de trabajadores no registrados la seguridad social formalizados en operativos conjuntos MTESS-IPS</li> <li>• % de empresas reincidentes en violación a las normativas laborales / empresas con primera sanción</li> </ul>	Conducción política: MTESS: VM de Trabajo  Participa:  MTESS: DGSS – DGIF – DSSO – DGPMT - DGPNA IPS SET MITIC	2018-2023

## 2. Detección y disuasión de actividades informales (continuación)

Acción	Indicadores de desempeño	Organismos participantes	Cronograma
<b>2.3 Potenciar las facultades de los entes recaudadores ante infracciones cometidas contra la seguridad social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipificación de las infracciones a la seguridad social</li> <li>• Establecimiento de procedimientos para el circuito la aplicación de infracciones y cobro de sanciones</li> <li>• % de infracciones con sanción</li> <li>• % de sanciones cobradas</li> <li>• % de multas y evasiones ejecutadas</li> </ul>	Conducción política: MTESS: VM de Trabajo y Seguridad Social Participa: MTESS: DGSS – DGROP- DGIF IPS Cajas previsionales MH	2018-2023
<b>2.4 Unificar el registro de mediación y denuncias por infracciones laborales y de la seguridad social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ventanilla única de denuncias</li> <li>• Reducción del tiempo promedio de resolución de denuncias</li> <li>• Mejoramiento del ratio de tiempo de atención al público sobre casos de denuncias laborales</li> <li>• Soporte informático compartido entre dependencias internas del MTESS</li> <li>• % de denuncias resueltas, por tipo de denuncia</li> <li>• Incremento de casos de mediación por tipos de incumplimiento de la norma laboral, por tipo de denuncia;</li> <li>• Ampliación de los servicios de mediación a demás infracciones socio-laborales (nuevas formas de empleo)</li> <li>• % casos resueltos por mediación</li> </ul>	Conducción política: MTESS: VM de Trabajo Participa: MTESS: DT - DMT – DGIF – DT – DSSO- DTIC´s- DGSS  IPS MITIC	2018-2020

### 3 Desarrollo de nexos para la transición de la población vulnerable hacia el empleo

Acción	Indicadores de desempeño	Organismos participantes	Cronograma
<b>3.1 Involucrar a los beneficiarios de programas o en riesgo de sostenibilidad de ingresos en acciones de desarrollo de la empleabilidad que generen puentes hacia la formalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta de capacitación alineada con las demandas de empleo formal y con esquemas modulares</li> <li>• Inclusión de contenidos sobre formalización en los cursos de capacitación</li> <li>• Protocolos sobre derivación de beneficiarios de programas sociales a prestaciones de empleabilidad</li> <li>• Servicios de apoyo para promover y sostener la participación en programas</li> <li>• Servicios de empleo (orientación laboral, asesoramiento) para acompañar el itinerario de capacitación</li> <li>• Vinculaciones laborales</li> </ul>	Conducción política: MTESS: VM de Empleo y Seguridad Social  Participa: MTESS: DGE – SNPP - SINAFOCAL MEC MDS MUDS	2018-2023
<b>3.2 Fortalecimiento de la Red de Oficinas de Empleo y su conexión con las oportunidades de inserción laboral formal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficinas de Empleo Regionales establecidas</li> <li>• Personas atendidas por la Red según territorio</li> <li>• Acceso a información sobre perfil, prestaciones y trayectoria laboral posterior por parte de todos los actores que intervienen</li> <li>• Ferias de empleo con vacantes formales y empresas con estándares de formalidad registradas y monitoreadas</li> <li>• % de inserciones laborales formales a través de la Red</li> </ul>	Conducción política: MTESS: VM de Empleo y Seguridad Social  Participa: MTESS: DGE - SNPP – DGTH –TIC- SINAFOCAL MIC	2018-2020
<b>3.3 Seguimiento de egresados de acciones de empleo con el tipo de inserción laboral alcanzada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trazabilidad de los resultados laborales (de corto y mediano plazo) alcanzados por los egresados en los distintos itinerarios de empleabilidad</li> </ul>	Conducción política: MTESS: VM de Empleo y Seguridad Social  Participa: MTESS: SINAFOCAL – SNPP- TIC-DGP	2018-2020



### 3 Desarrollo de nexos para la transición de la población vulnerable hacia el empleo (continuación)

Acción	Indicadores de desempeño	Organismos participantes	Cronograma
3.4 Priorizar acciones más efectivas para apoyar a los jóvenes en su transición hacia la formalización a partir de la aplicación de la Ley de Inserción al Empleo Juvenil y la Ley del Aprendiz (sistema dual)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de formas contractuales tipificadas en la ley de empleo juvenil, con riesgo de informalidad</li> <li>• Jóvenes beneficiarios por modalidad</li> <li>• % jóvenes que acceden a un primer empleo formal/total de jóvenes ocupados por quintiles de ingreso</li> <li>• % jóvenes con empleo formal/ total de jóvenes ocupados</li> <li>• % de jóvenes con intermediación laboral;</li> <li>• % de jóvenes que cotizan a la seguridad social por quintiles de ingreso</li> </ul>	<p>Conducción política: MTESS: VM de Empleo y Seguridad Social</p> <p>Participa: MTESS: SINAFOCAL- SNPP-DGE – DGSS – OL – DGPNA IPS SNJ MEC</p>	2018-2019
3.5 Vincular políticas contributivas y no contributivas de la seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de la cobertura de población adulto mayor con prestaciones a la vejez contributiva</li> <li>• Incremento de la cobertura de población adulto mayor con prestaciones no contributivas</li> <li>• Incremento de acceso de las mujeres adultas mayores a las prestaciones a la vejez</li> <li>• Acumulación de crédito para seguridad social por maternidad y cuidado en mujeres, para jubilación por vejez.</li> <li>• Diseño de un régimen simplificado para personas de baja capacidad contributiva (monotributo social)</li> <li>• Análisis para la incorporación de un pilar solidario para jubilaciones y pensiones</li> </ul>	<p>Conducción política: MTESS: VM de Empleo y Seguridad Social</p> <p>Participa: MTESS: DGSS - DGG IPS MH MDS Gabinete Social</p>	2018-2023

## Avances en la Implementación de la Estrategia de Formalización

- **Periodo de Exoneración de multas por inscripción tardía y regularización de patronales hasta el 31 de diciembre:** Se inscribieron un total de 256 empresas nuevas al MTESS. Fueron regularizadas 168 Empresas que tenían mora o incumplimiento de sus obligaciones
- **Inscripción Online Obrero Patronal:** Política de simplificación y ahorro de costos para empresas a través de inscripción patronal en línea de las empresas nuevas.
- **Migración automática de empresas no registradas entre el IPS y el MTESS:** Permite regularizar la situación de las empresas de forma automática, a través de procesos tecnológicos de migración y unificar los registros administrativos.
- **Identificación de trabajadores no inscriptos al seguro social con altas en el MTESS:** Análisis en periodos similares de altas en el IPS y el MTESS para migración de oficio a la seguridad social.
- **Fiscalizaciones en conjunto MTESS e IPS:** Planificación para inspecciones en conjunto entre el MTESS y el IPS que serán programadas entre la Dirección General de Inspección y la Dirección de Aporte Obrero Patronal.
- **Procesos de monitoreo y control a través de cruces de información para identificación de empleo no registrado:** A través del análisis de inteligencia se evalúa la situación de la empresa y sus trabajadores de forma a determinar una futura inspección por medio de cruce de planilla para la verificación de salario declarado, altas, bajas y seguro social de trabajadores;
- **Coordinación con la DNCP para inicio de las mesas y monitoreo de proveedores del Estado:** Conformación de un equipo de analistas para monitorear planillas de IPS, MTESS y contratos de la DNCP.

## **Resultados de la Implementación de la Estrategia**

- **Fiscalizaciones:** 644 trabajadores verificados a través de las bases entre el MTESS e IPS, previo proceso de inspección (sólo en 6 inspecciones), cuyas diferencias representan aproximadamente el 30% de los trabajadores sin seguridad social.
- **Cantidad de Trabajadores irregulares detectados:** Aproximadamente 300.000 trabajadores en situación irregular entre noviembre de 2017 y noviembre 2018 detectados a través de cruces de planillas de declaración de salarios y estado en la seguridad social.



MUCHAS GRACIAS!!