



Organización  
Internacional  
del Trabajo

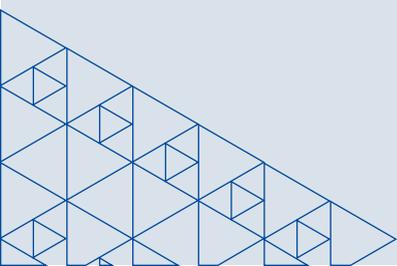
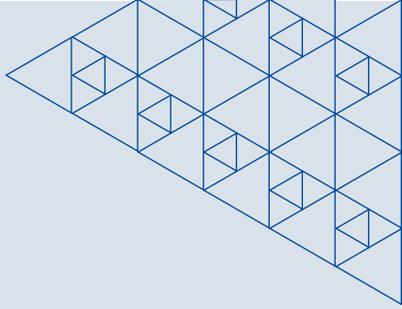
## ► El impacto de la pandemia y las políticas de empleo juvenil en Paraguay

---

Juan Jacobo Velasco  
Gerhard Reinecke

OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 30 - 2022





# El impacto de la pandemia y las políticas de empleo juvenil en Paraguay

Juan Jacobo Velasco  
Gerhard Reinecke<sup>1</sup>

## Resumen

---

Las dificultades de inserción laboral juvenil son un tema de larga data tanto en América Latina como en otras regiones del mundo. Con el impacto de la pandemia por COVID-19 y la constatación de que la recuperación es aún incompleta e insuficiente para las y los jóvenes, las brechas estructurales entre jóvenes y adultos siguen siendo exacerbadas. Paraguay no escapa a esta preocupación, aun cuando el impacto laboral de la pandemia haya sido menor que en otros países.

El presente informe inicia con un resumen del impacto de la pandemia y de la situación del empleo. La siguiente sección analiza la situación laboral de los jóvenes, en base a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua hasta el 4to trimestre 2021. Luego, se analizan las políticas de empleo juvenil en Paraguay, incluyendo su base institucional y las necesidades de coordinación entre la política de formación profesional y las demás políticas de empleo. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones.

**Palabras clave:** Mercado laboral, empleo juvenil, políticas de empleo, COVID-19

**Código JEL:** J13, J18, J21, J23

---

1. Este informe fue elaborado por: Juan Jacobo Velasco, Oficial Nacional de Información Laboral, de OIT Cono Sur y Gerhard Reinecke, Especialista Principal en Políticas de Empleo, de OIT Cono Sur. Los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores. Los autores agradecen el apoyo de Diego Sanabria, Director interino del Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay, por la provisión de información, junto a los valiosos comentarios y retroalimentación de nuestros colegas Fabio Bertranou, Roxana Maurizio, Guillermo Montt, Fernando Vargas y Aram Cunego.

# The impact of the pandemic and youth employment policies in Paraguay

Juan Jacobo Velasco  
Gerhard Reinecke<sup>2</sup>

## Abstract:

---

The difficulties of integration into the labour market for youth have been a long-term concern in Latin America as well as in other regions. With the impact of the COVID-19 pandemic and given that labour market recovery is still incomplete for young men and women, the structural gaps between youth and adults continue to be exacerbated. Paraguay is no exception, even though the labour market impact of the pandemic was less severe than in other countries.

This report starts with a summary of the impact of the pandemic and the employment situation. The following section analyses the labour market situation of youth, based on data from the Encuesta Permanente de Hogares Continua up to the 4<sup>th</sup> quarter of 2021. Youth Employment Policies in Paraguay are also analysed, including the institutional framework and the need for coordination between vocational training policies and other employment policies. The report ends with some brief conclusions.

**Key words:** Labour market, youth employment , employment policies, COVID-19

**JEL Codes:** J13, J18, J21, J23

---

2. This report has been elaborated by: Juan Jacobo Velasco, National Official for Labour Market Information, ILO Southern Cone, and Gerhard Reinecke, Senior Specialist on Employment Policies, ILO Southern Cone. Any errors and omissions are exclusive responsibility of the authors. The authors are grateful for the support of Diego Sanabria, Interim Director of the Labour Observatory of the Ministry of Labour, Employment and Social Security of Paraguay, for the provision of information, together with the valuable comments and feedback of our colleagues Fabio Bertranou, Roxana Maurizio, Guillermo Montt, Fernando Vargas and Aram Cunego.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Velasco, Juan Jacobo; Reinecke, Gerhard. 2022. El impacto de la pandemia y las políticas de empleo juvenil en Paraguay. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°30 (Santiago, OIT).

ISSN 2523-5001 (pdf web)

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT la sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: [biblioteca\\_scl@ilo.org](mailto:biblioteca_scl@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/santiago](http://www.ilo.org/santiago)

Editor general Informes Técnicos OIT Cono Sur: Fabio Bertranou

Producción: Sonia Alvarez S.

Diseño y diagramación: Paulina Manzur M.

## ▶ Índice

|  |           |
|--|-----------|
| ▶ Impacto de la pandemia en la economía y el empleo              | <b>07</b> |
| ▶ Impactos de la pandemia en la situación laboral de los jóvenes | <b>11</b> |
| ▶ Políticas y programas de empleo juvenil                        | <b>22</b> |
| ▶ Conclusiones   | <b>33</b> |
| ▶ Referencias  | <b>34</b> |

## ► 1. Impacto de la pandemia en la economía y el empleo

La pandemia impactó fuertemente en la actividad económica y el mercado laboral de Paraguay. Por una parte, la dinámica económica mostraba una desaceleración desde el año 2018, que se acentuó con una contracción de -0,3% en 2019, lo que se reflejó en el estancamiento de las tasas de ocupación y participación, en torno del 67% y 72%, respectivamente (Gráfico 1). Sobre este trasfondo de estancamiento anterior, la crisis sanitaria producto de la COVID-19 generó una fuerte contracción económica como resultado de las medidas de confinamiento, particularmente en el segundo trimestre de 2020 (-7,2%), en línea con el impacto que la pandemia tuvo en el resto de las economías de América Latina y el Caribe (CEPAL/OIT, 2021). No obstante, en comparación con lo observado a nivel regional, la intensidad de la contracción del segundo trimestre en Paraguay fue comparativamente menor, así como mayor fue la velocidad de la reactivación económica posterior. Ello produjo una caída del PIB de -0,7% en 2020, comparativamente menos significativa que la contracción promedio a nivel regional de -6,8%.

### ► Gráfico 1

Tasa de variación del Producto Interno Bruto y evolución de las tasas de participación y ocupación. I trim 2017 – IV trim 2021



Fuente: BCP e INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

A pesar del efecto contractivo relativamente más atenuado que produjo la pandemia en la economía paraguaya, su impacto en el mercado laboral de todas maneras fue significativo. Así, en 2020, las tasas de participación y ocupación se contrajeron 2,1 y 2,8 puntos porcentuales, respectivamente, comparadas con 2019. Las políticas aplicadas en respuesta a la pandemia, sobre todo la suspensión de las relaciones de trabajo combinada con un subsidio pagado a los trabajadores afectados, ayudaron para mantener muchos vínculos laborales y acotar el impacto en el empleo (Reinecke et al., 2020)<sup>3</sup>. En 2021, el contexto de recuperación económica se expresó en un crecimiento del PIB de 6,2% en los tres primeros trimestres, trayendo aparejado un mejor desempeño de la tasa de participación, que alcanzó los niveles prepandemia, con un incremento de 1,8 puntos porcentuales entre 2020 y 2021 (Gráfico 1), y de la tasa de ocupación, que también creció 1,8 puntos porcentuales.

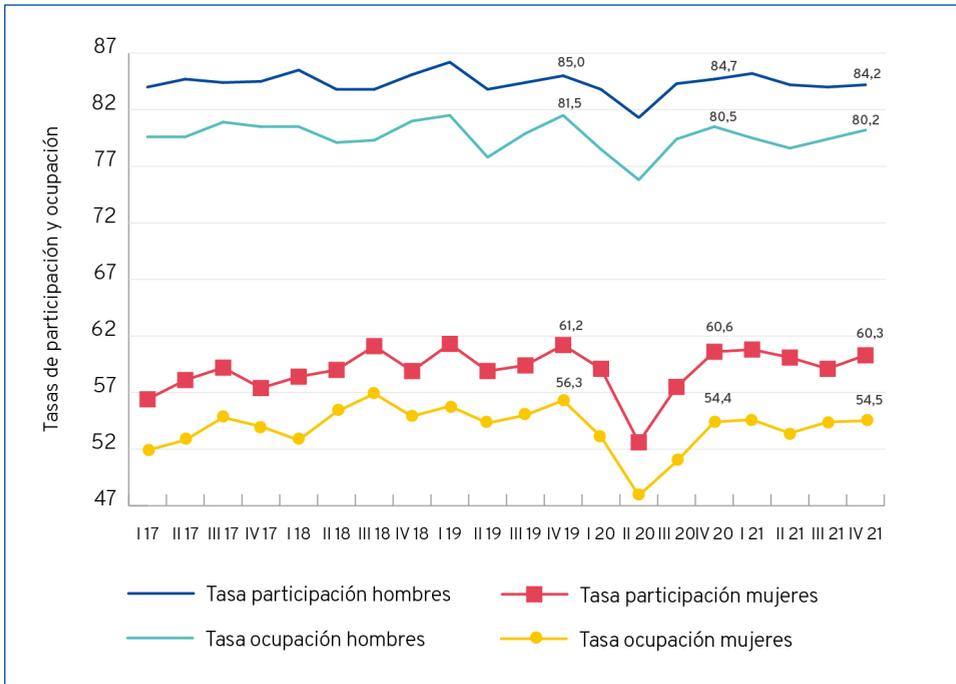
Sin embargo, la evolución de los indicadores laborales de participación y ocupación fue distinta según sexo. Como se observa en el Gráfico 2, mientras que entre los hombres la caída de la tasa de participación entre el IV trimestre de 2019 e igual periodo de 2020 fue de 0,3 puntos porcentuales, la contracción del indicador femenino fue dos veces la caída de la participación masculina. Para el IV trimestre de 2021, la tasa de participación masculina se redujo 0,5 puntos porcentuales respecto al IV trimestre de 2020, mientras que entre las mujeres la contracción fue de 0,3 puntos porcentuales entre el IV trimestre de 2020 e igual periodo de 2021. Sin embargo, que para todo el año 2021 comparado con 2020, dichos indicadores reportan una mejora de 0,9 y 2,6 puntos porcentuales, respectivamente.

---

3. En abril de 2020, cerca de la mitad de los inactivos circunstanciales por causa de la pandemia recibían este subsidio, ver sección 4b de este informe.

Gráfico 2

Tasas de participación y ocupación por sexo. I trim 2017 – IV trim 2021. En porcentajes



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

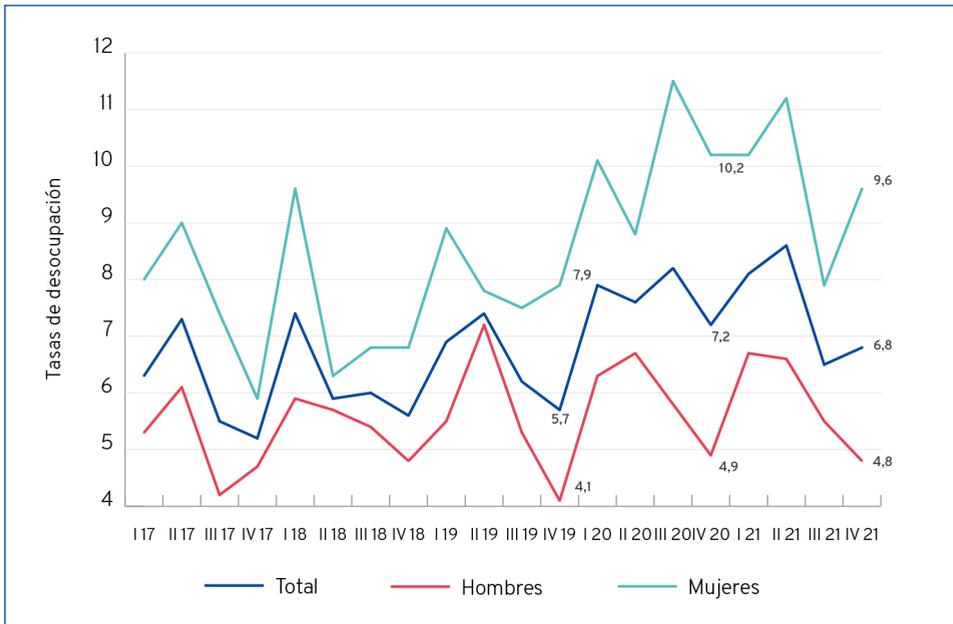
Por otra parte, mientras que entre los hombres la caída de la tasa de ocupación entre el IV trimestre de 2019 e igual periodo de 2020 fue de un punto porcentual, la contracción que experimentó el indicador femenino fue de 1,9 puntos porcentuales. En cambio, para el IV trim de 2021 la tasa de ocupación masculina se redujo 0,3 puntos porcentuales respecto al IV trim de 2020. Entre las mujeres, dicho indicador creció ligeramente 0,1 puntos porcentuales, aunque sin alcanzar los niveles del IV trimestre de 2019. En síntesis, pese a que la participación y la ocupación masculina y femenina al IV trim de 2021 aún no alcanzan los niveles del IV trimestre de 2019, la ocupación masculina y, sobre todo, femenina siguen más rezagadas respecto al IV trimestre de 2019.

Por su parte, las evoluciones de las tasas de participación y ocupación reflejan también el desempeño de la tasa de desocupación total y por sexo. Como se aprecia en el Gráfico 3, si bien la tasa de desocupación total aumentó 1,5 puntos

porcentuales entre los IV trimestres de 2019 y 2020, la tasa de desocupación por sexo tuvo comportamientos disímiles, con un aumento de 2,3 puntos porcentuales entre las mujeres y un incremento de 0,8 puntos porcentuales entre los hombres. En cambio, en el contexto del mejor desempeño económico observado en 2021, la tasa de desocupación total se redujo 0,4 puntos porcentuales entre los IV trimestres de 2020 y 2021. El indicador por sexo, no obstante, volvió a registrar evoluciones distintas. Mientras que entre las mujeres la tasa de desocupación se contrajo 0,6 puntos porcentuales entre los IV trimestres de 2020 y 2021, entre los hombres el indicador cayó 0,1 puntos porcentuales. Es decir, en dos años, incluyendo el contexto de la pandemia, la tasa de desocupación femenina aumentó 1,7 puntos porcentuales, mientras que el indicador masculino subió 0,7 puntos porcentuales. Esto evidencia el efecto particularmente negativo de la crisis sanitaria entre las mujeres, lo que refuerza la idea de que las mujeres son más vulnerables que los hombres a las fluctuaciones del mercado laboral.

► Gráfico 3

Tasa de desocupación total y por sexo. I trim 2017 – IV trim 2021.  
En porcentajes



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

## ▶ 2. Impactos de la pandemia en la situación laboral de los jóvenes

Tanto a nivel internacional como para el caso de América Latina, se ha registrado el mayor impacto de la pandemia por COVID-19 en los jóvenes en comparación con los adultos. Posteriormente, en 2021, se observó una recuperación del empleo juvenil, pero debido a la profundidad del impacto inicial, aún se encuentra rezagada esta recuperación en relación con la recuperación del empleo de los adultos (OIT, 2021a; OIT, 2021b). Se debe tener en cuenta, además, que esta dinámica de impacto y recuperación se desarrolló frente a un panorama de fuertes brechas preexistentes de inserción laboral entre jóvenes y adultos.

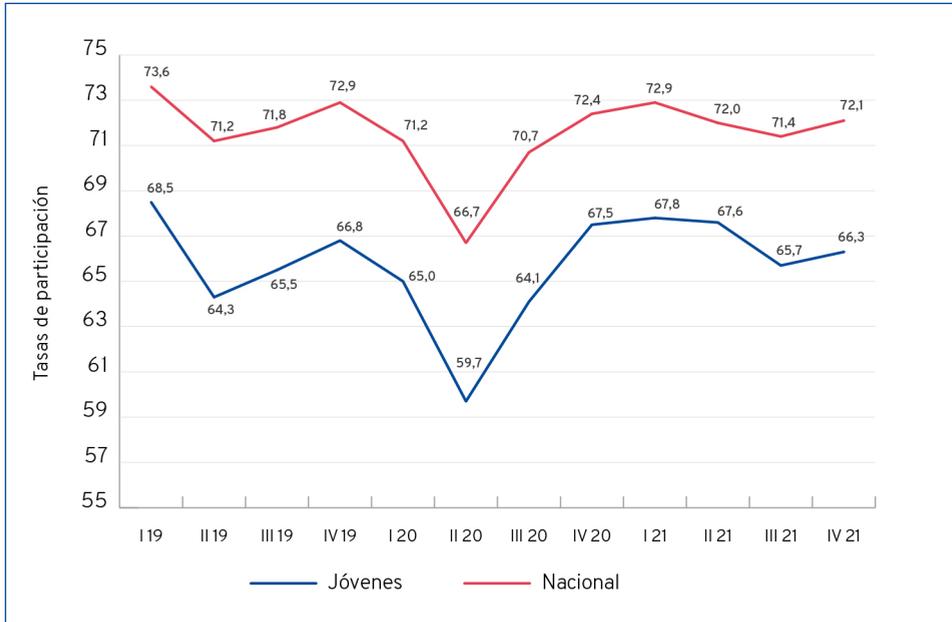
En este contexto, en esta sección se analiza el impacto de la pandemia sobre la oferta laboral (y entre quienes permanecieron por fuera de la misma), el empleo y la desocupación de los jóvenes en Paraguay. Se distinguen dos tramos etarios: entre 15 y 24 años y entre 25 y 29 años. A su vez, se incluye desagregaciones por sexo, categorías ocupacionales y ramas de actividad.

### a) Efectos en la oferta laboral de los jóvenes

Los efectos de la crisis sanitaria fueron particularmente evidentes tanto en la participación como en la ocupación de los jóvenes en Paraguay. Así, se aprecia que la tasa de participación de los jóvenes de 15 a 29 años experimentó una caída de 2,2 puntos porcentuales en 2020 respecto de 2019, particularmente notoria durante el segundo trimestre de 2020, en que el indicador cayó 4,6 puntos porcentuales respecto de igual periodo de 2019 (Gráfico 4). En cambio, en consonancia con el mejor desempeño económico observado en 2021, la tasa de participación juvenil aumentó en 2,7 puntos porcentuales en 2021 comparado con 2020, aunque se aprecia que en el cuarto trimestre de 2021, la tasa de participación cae 1,2 puntos porcentuales respecto de igual periodo de 2020.

## ► Gráfico 4

Tasa de participación total y de los jóvenes de 15 a 29 años.  
I trim 2019 – IV trim 2021. En porcentajes

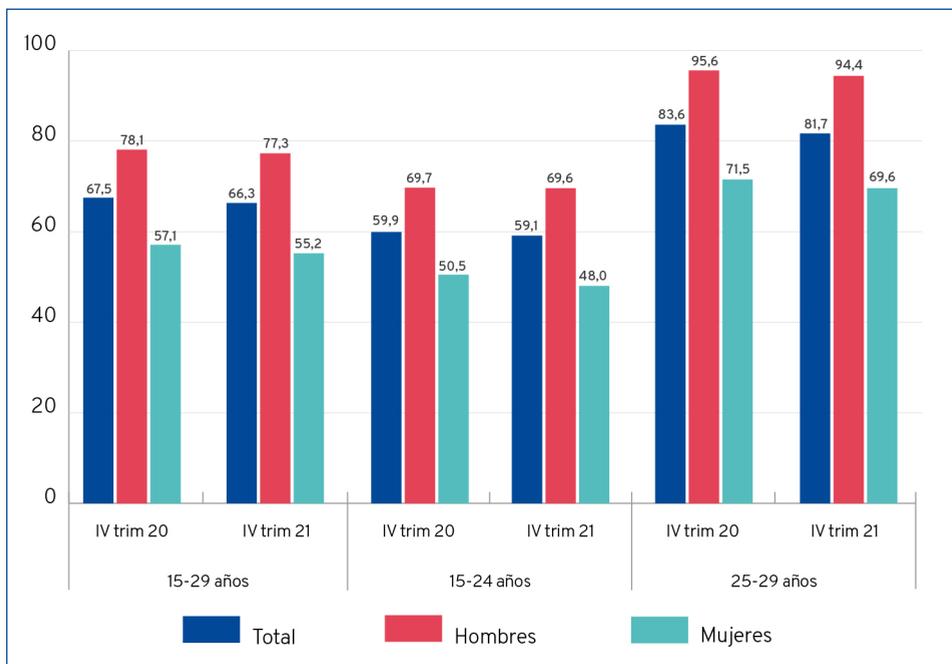


Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

El desempeño de la tasa de participación, particularmente en 2021, fue distinto entre hombres y mujeres y entre grupos de jóvenes. Como se observa en el Gráfico 5, cuando se comparan los cuartos trimestres de 2020 y 2021, la caída de la tasa de participación fue más significativa entre los jóvenes de 25 a 29 años (1,9 puntos porcentuales) y, en este grupo etario, sobre todo entre las mujeres (1,9 puntos porcentuales) respecto de los hombres (1,2 puntos porcentuales). A nivel de los jóvenes de 15 a 24 años, la contracción de la tasa de participación fue de 0,8 puntos porcentuales, y también más acentuada entre las mujeres que entre los hombres (2,5 y 0,1 puntos porcentuales, respectivamente).

▶ Gráfico 5

Tasa de participación de los jóvenes de 15 a 29 años, 15 a 24 años y 25 a 29 años, por sexo. IV trim 2020 y IV trim 2021. En porcentajes



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

Por otra parte, los niveles de la tasa de participación sugieren que las brechas de participación siguen siendo importantes tanto para los más jóvenes como entre sexos, lo que pone de manifiesto las diferencias estructurales de quienes están fuera de la fuerza de trabajo. Como se aprecia en el Cuadro 1, al cuarto trimestre de 2021, cerca de dos tercios de los jóvenes de 15 a 29 años que están fuera de la fuerza de trabajo son mujeres, pero esta proporción es significativamente mayor en el grupo de 25 a 29 años (85,0%) respecto del grupo de 15 a 24 años (61,8%). A su vez, si bien más de cuatro quintos de los jóvenes que están fuera de la fuerza de trabajo corresponden al grupo de 15 a 24 años, esta proporción es más alta entre los hombres (92,3%) que entre las mujeres (77,5%). Esto pone de relieve los problemas de inserción al mercado laboral más acentuados entre los más jóvenes, y en especial, en las mujeres jóvenes. Esto se debería, en particular, a la distribución de los inactivos jóvenes, porque en su mayoría, las mujeres jóvenes realizan tareas de cuidado en el hogar (CEPAL/OIT, 2017).

## Cuadro 1

Población fuera de la fuerza de trabajo por tramo etario y sexo.  
IV trimestre de 2021. En porcentajes

|         | 15-29 | 15-24 | 25-29 |
|---------|-------|-------|-------|
| Total   | 100,0 | 82,5  | 17,5  |
| Hombres | 100,0 | 92,3  | 7,7   |
| Mujeres | 100,0 | 77,5  | 22,5  |

|         | 15-29 | 15-24 | 25-29 |
|---------|-------|-------|-------|
| Total   | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Hombres | 34,1  | 38,2  | 15,0  |
| Mujeres | 65,9  | 61,8  | 85,0  |

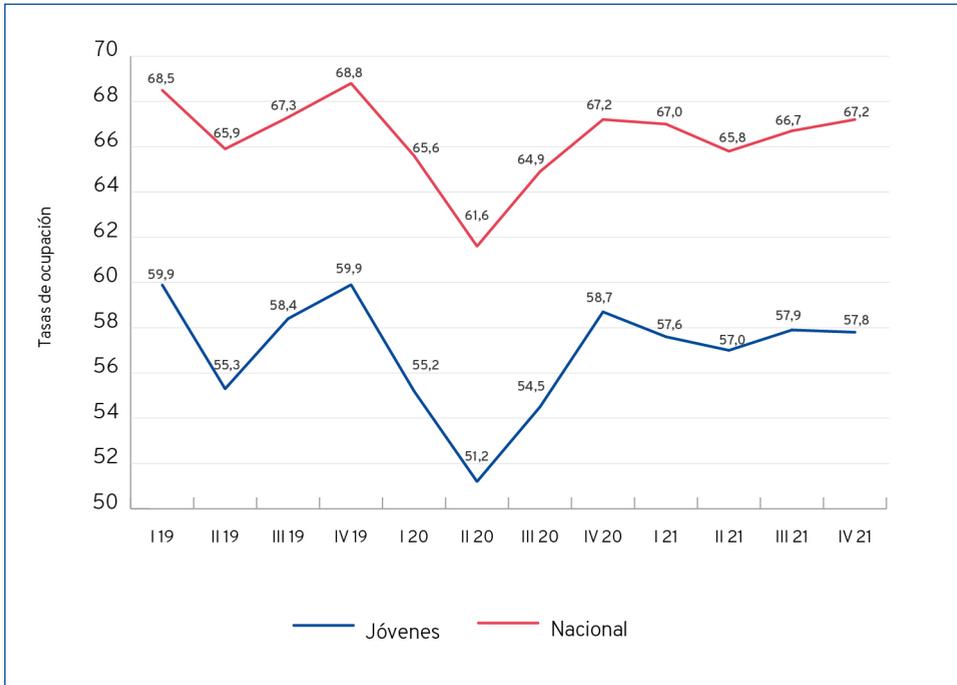
Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

### b) Efectos en la ocupación de los jóvenes

Al igual que con la tasa de participación, la caída de la tasa de ocupación se concentró entre los más jóvenes. En ese sentido, se aprecia que la tasa de ocupación de los jóvenes de 15 a 29 años también se contrajo en 2020 respecto de 2019, aunque de forma más acentuada (3,5 puntos porcentuales) que la tasa de participación. En particular, el grueso de la contracción se suscitó durante el segundo trimestre de 2020, en que la tasa de ocupación de los jóvenes cayó 4,0 puntos porcentuales respecto de igual periodo de 2019 (Gráfico 6). En cambio, como consecuencia de la mejora progresiva observada desde fines de 2020, la tasa de ocupación juvenil aumentó en 2,7 puntos porcentuales en 2021 respecto de 2020, aunque se observa una caída en el indicador de 0,9 puntos porcentuales en el IV trimestre de 2021 comparado con igual periodo de 2020.

Gráfico 6

Tasa de ocupación total y de los jóvenes de 15 a 29 años. I trim 2019 – IV trim 2021. En porcentajes

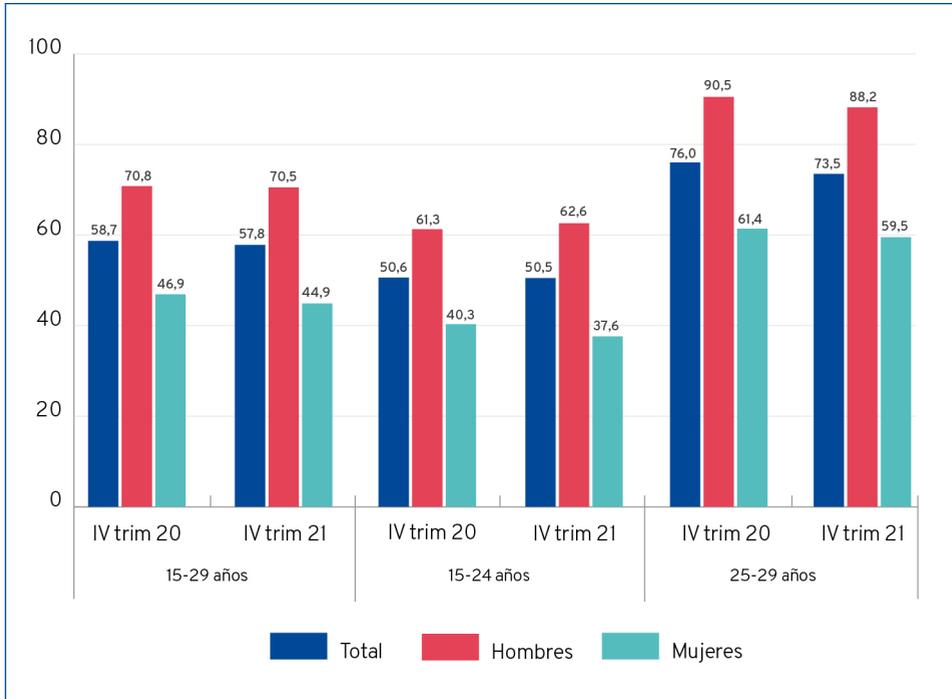


Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

Al igual que la tasa de participación, la evolución de la tasa de ocupación en 2021 fue distinta entre hombres y mujeres y entre grupos de jóvenes (Gráfico 7). Cuando se comparan los cuartos trimestres de 2020 y 2021, la disminución de la tasa de ocupación fue más importante entre los jóvenes de 25 a 29 años (2,5 puntos porcentuales), sobre todo entre los hombres (2,3 puntos porcentuales) respecto de las mujeres (1,9 puntos porcentuales). A nivel de los jóvenes de 15 a 24 años, la caída de la tasa de ocupación fue de apenas 0,1 puntos porcentuales, aunque con tendencias diferentes por sexo. Mientras que entre las mujeres de este grupo etario la tasa de ocupación se redujo 2,7 puntos porcentuales, entre los hombres aumentó 1,3 puntos porcentuales.

## Gráfico 7

Tasa de ocupación de los jóvenes de 15 a 29 años, 15 a 24 años y 25 a 29 años, por sexo. IV trim 2020 y IV trim 2021. En porcentajes

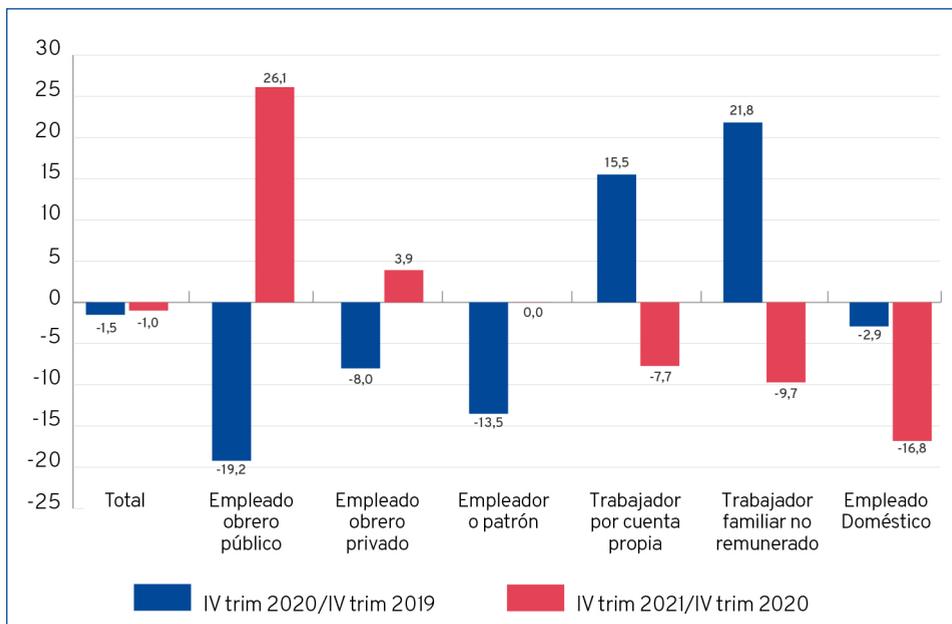


Fuente: INE Encuesta Permanente de Hogares Continua.

Por categorías ocupacionales, la dinámica de destrucción y creación de empleos varió durante los ciclos observados en 2020 y 2021. Así, los puestos de trabajo perdidos entre los jóvenes durante el cuarto trimestre de 2020 en comparación con igual periodo de 2019, se dieron con mayor intensidad entre los asalariados públicos (-19,2%) y privados (-8,0%) y empleadores (-13,5%), en contraste con los cuentapropistas (15,5%) y trabajadores familiares no remunerados (21,8%), que crecieron (Gráfico 8). En cambio, cuando se analiza la variación entre el cuarto trimestre de 2020 e igual periodo de 2021, mientras se observan incrementos en los asalariados privados (26,1%) y públicos (3,9%), se registraron contracciones en el empleo doméstico (-16,8%), trabajadores familiares no remunerados (-9,7%) y trabajadores por cuenta propia (-7,7%).

► Gráfico 8

Evolución del empleo juvenil por categoría ocupacional. IV trim 2020/ IV trim 2019 y IV trim 2021/ IV trim 20. En tasas de variación anualizadas

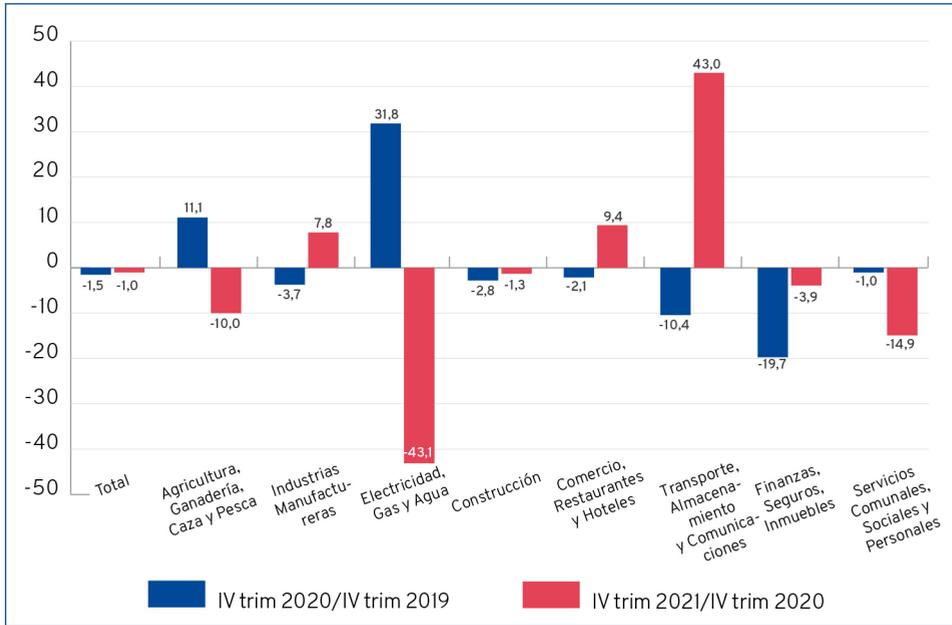


Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

A nivel de ramas de actividad económica también se aprecian los cambios en la destrucción y creación de empleos durante los ciclos observados en 2020 y 2021. Por una parte, tal como muestra el Gráfico 9, la pérdida de puestos de trabajo entre los jóvenes durante el cuarto trimestre de 2020 en comparación con igual periodo de 2019, afectó particularmente a los sectores de Finanzas (-19,7%) y Transporte (-10,4%), mientras que se apreciaron incrementos del empleo en Electricidad, Gas y Agua (31,8%) y Agricultura (11,1%). La dinámica es distinta cuando se analiza la variación entre el cuarto trimestre de 2020 e igual periodo de 2021. Así, mientras se registraron contracciones en Electricidad, Gas y Agua (-43,1%), Servicios Comunes (14,9%) y Agricultura (-10,0%), también se observaron alzas en ramas de actividad como Transporte (43,0%) y Comercio (9,4%).

## Gráfico 9

Evolución del empleo por rama de actividad económica. IV trim 2020/ IV trim 2019 y IV trim 2021/ IV trim 20. En tasas de variación anualizadas



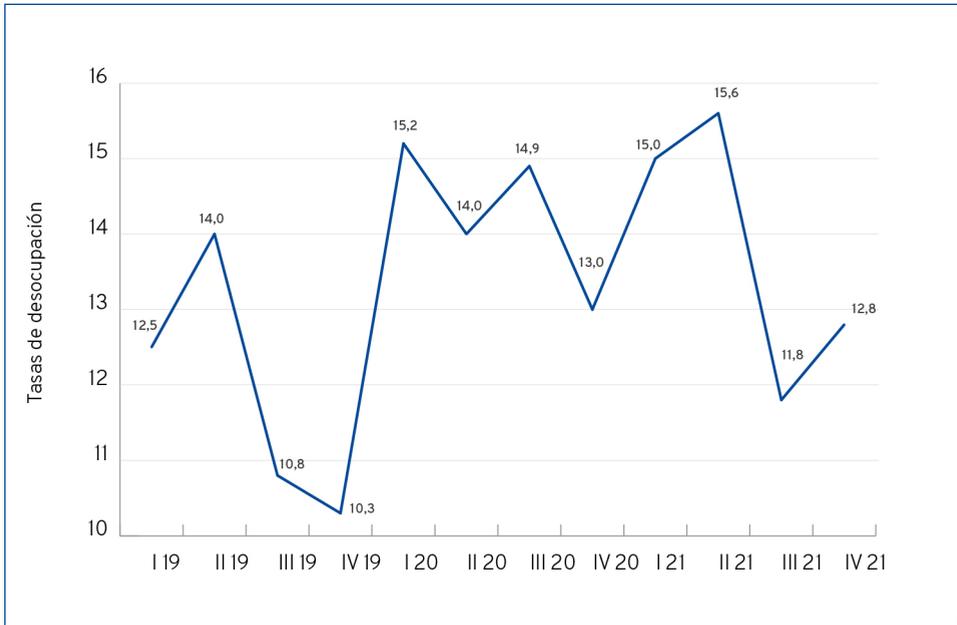
Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

### c) Efectos en la desocupación juvenil

En un contexto que ya era crítico para los jóvenes antes de la llegada de la pandemia, la mayor disminución del empleo en este segmento impactó en su tasa de desocupación, aunque estuvo amortiguada por la contracción de la oferta laboral. En efecto, tal como se aprecia en el Gráfico 10, las tasas de desocupación de los jóvenes entre 15 a 29 años habían aumentado de manera importante desde el primer trimestre de 2020 y durante todo el año, en comparación con iguales periodos de 2019. En cambio, desde la segunda mitad de 2021, la tasa de desocupación juvenil empezó a reducirse en comparación con 2020: 3,2 puntos porcentuales el III trimestre y 0,2 puntos porcentuales el IV trimestre.

Gráfico 10

Tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 29 años. I trim 2019 – IV trim 2021. En porcentajes

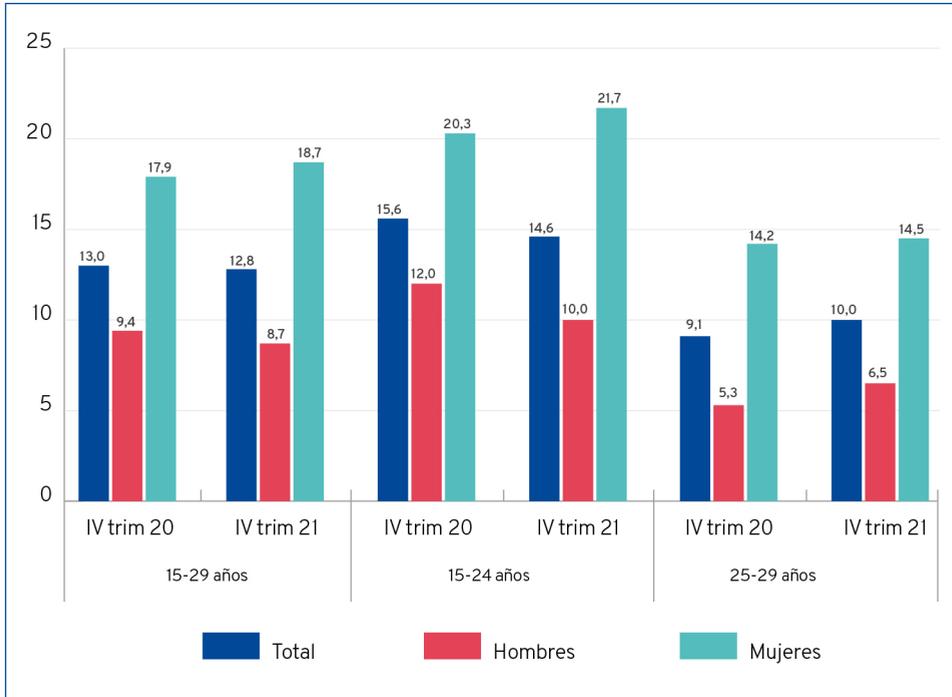


Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

En consonancia con lo observado con las tasas de participación y ocupación, la evolución de la tasa de desocupación en 2021 tuvo comportamientos dispares, sobre todo entre hombres y mujeres (Gráfico 11). Cuando se comparan los cuartos trimestres de 2020 y 2021, el incremento de la tasa de ocupación fue ligeramente superior entre los jóvenes de 25 a 29 años (0,9 puntos porcentuales), aunque más acentuado entre los hombres (1,2 puntos porcentuales) que entre las mujeres (0,3 puntos porcentuales). A nivel de los jóvenes de 15 a 24 años, la tasa de desocupación se redujo en un punto porcentual, aunque con comportamientos notoriamente diferenciados por sexo: mientras entre las mujeres, la tasa de desocupación aumenta 1,4 puntos porcentuales, entre los hombres cae 2,0 puntos porcentuales.

## ▶ Gráfico 11

Tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 29 años, 15 a 24 años y 25 a 29 años, por sexo. IV trim 2020 y IV trim 2021. En porcentajes



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

Finalmente, el empleo de los jóvenes en Paraguay, como el empleo total a nivel nacional, se caracteriza por sus altas tasas de informalidad, que en el caso de los jóvenes incluso se elevaron durante el primer año de la pandemia (Gráfico 12). En efecto, entre los IV trimestres de 2019 y 2020 se observa que, con excepción de las mujeres de 25 a 29 años, tanto para la totalidad de los jóvenes de 15 a 29 años, como para los subgrupos y sexos, la tasa de informalidad, de niveles estructuralmente altos, aumentó alrededor de dos puntos porcentuales más. Así, cerca de tres de cada cuatro trabajadores jóvenes de 15 a 29 años en Paraguay tenía la condición de informal en 2020, lo que para los jóvenes de 15 a 24 años incluso fueron niveles de informalidad más elevados, afectando a cuatro de cada cinco. Si bien para 2021 se observa un descenso generalizado respecto de 2020, incluso por debajo de los niveles prepandemia en el caso de las mujeres, la informalidad del empleo de los jóvenes sigue registrando niveles particularmente altos.

▶ Gráfico 12

Tasa de informalidad de los jóvenes de 15 a 29 años, 15 a 24 años y 25 a 29 años, por sexo. IV trim 2019, IV trim 2020 y IV trim 2021. En porcentajes



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

### ► 3. Políticas y programas de empleo juvenil

Tanto las brechas estructurales entre jóvenes y adultos como el impacto diferenciado de la pandemia y la incompleta recuperación del empleo de los jóvenes constituyen desafíos para las políticas públicas. En mayo 2022, mediante el Decreto Presidencial 7029/2022<sup>4</sup>, Paraguay adoptó el Plan Nacional de Empleo (PNE), el cual fue desarrollado como política de empleo con el liderazgo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social e incluyendo un proceso de consulta con otros Ministerios y los actores sociales. La adopción del PNE brinda la oportunidad y el marco para desarrollar en los próximos meses una política nacional de empleo juvenil e iniciar su implementación.

Por el momento, existe una serie de instrumentos de política de mercado laboral, de los cuales algunos están dirigidos específicamente al público de jóvenes, otros que por su naturaleza son especialmente relevantes para jóvenes (como la educación y la formación profesional) y otros que todavía son de orientación general, pero incluyen jóvenes entre sus beneficiarios. En este contexto, se destaca especialmente la importancia de las políticas de formación profesional, las cuales, para lograr el impacto deseado, deben diseñarse, aplicarse, monitorearse y evaluarse en estrecha coordinación con las demás políticas de empleo.

Dado que las políticas de empleo juvenil no se pueden analizar adecuadamente fuera del contexto de las políticas de empleo general, en esta sección se procede primero a la descripción de la base institucional y situación de recursos (a.), antes de presentar una breve descripción de algunas de estas políticas y programas (b., c. y d.).

---

4. [https://www.mtess.gov.py/application/files/6316/5210/4915/Decreto\\_7029.22\\_-\\_PNE\\_2022-2026.pdf](https://www.mtess.gov.py/application/files/6316/5210/4915/Decreto_7029.22_-_PNE_2022-2026.pdf)

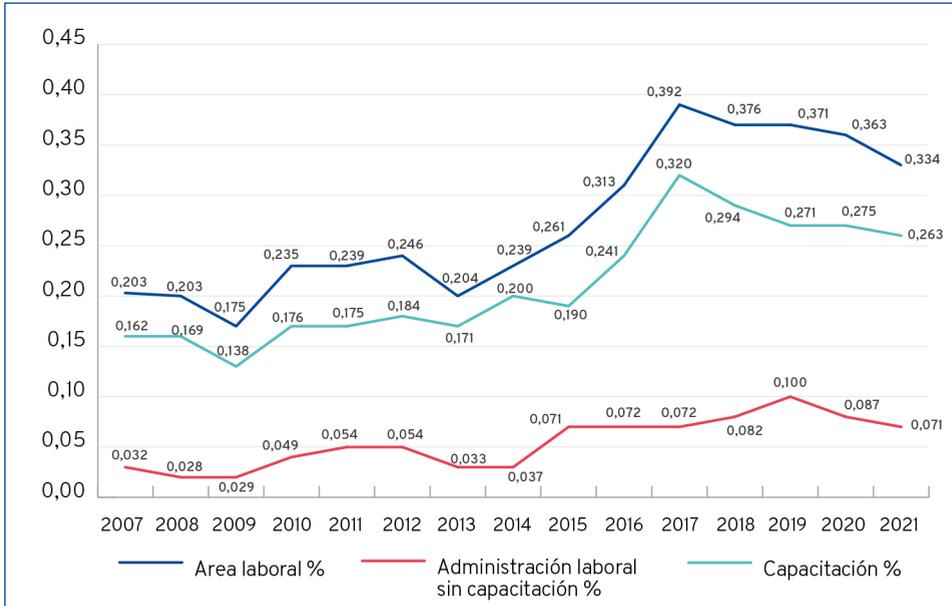
## a) La institucionalidad de las políticas de empleo

Hasta el año 2013, la autoridad administrativa del trabajo en Paraguay solo tenía rango de Viceministerio dentro del Ministerio de Justicia y Trabajo, institución que databa del año 1948. El Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social se ubicaba en el mismo Ministerio junto con tareas de naturaleza completamente distinta, como la administración del sistema penitenciario del país. Combinado con la extrema escasez de recursos, ello dificultaba y en muchos casos imposibilitaba el diseño y la implementación de políticas de empleo efectivas y contribuía a la elevada informalidad laboral en el país.

En octubre 2013, por Ley No 5115/2013, se creó el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el cual inició sus operaciones en 2014. El Artículo 2° de la Ley declara la naturaleza de esta Secretaría de Estado y le otorga la función de órgano del Poder Ejecutivo, de orden público, al que corresponde la tutela de los derechos de las trabajadoras y trabajadores, en materia de trabajo, empleo y seguridad social, como policía laboral en su carácter de Autoridad Administrativa del Trabajo. Con la creación del MTESS, el país superó en el plan organizacional un déficit de varias décadas, aunque sigue vigente la tarea de fortalecer el nuevo Ministerio para que pueda efectuar todas sus tareas y brindar sus servicios con la cobertura y calidad requeridas.

Gráfico 13.

Presupuesto público del área laboral (porcentaje del presupuesto total), 2007-2021



Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto y Presupuesto por Entidad (<http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=12>).

Notas:

1. “Administración laboral sin capacitación” para 2007 – 2014 corresponde al Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (registrado entre 2007 y 2009 como “vigilancia de la aplicación de normas laborales”, entre 2010 y 2014 como “Trabajo Decente”, los años 2013 y 2014 constituyendo la transición entre la institucionalidad anterior y la actual), para 2015 y 2016 al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
2. “Capacitación” corresponde a SNPP y SINAFOCAL.
3. “Área laboral” corresponde a la suma de 1 + 2.
4. El presupuesto para gastos administrativos se imputó en forma proporcional, con el supuesto de que SINAFOCAL y SNPP disponen de su propia administración. El presupuesto para inversiones se imputó según el área temática de la inversión.

La creación del MTESS constituyó un progreso importante para el país. El volumen de recursos asignado a la autoridad administrativa del trabajo ha aumentado significativamente desde la creación del Ministerio, aunque sigue siendo relativamente bajo, alcanzando en los últimos años entre 0,3% y 0,4%

del presupuesto público (Gráfico 13)<sup>5</sup>. Una comparación directa con otros países es dificultada por el hecho de que las políticas laborales y de empleo no están ubicadas exclusivamente en los Ministerios de Trabajo, por lo cual se requiere un estudio detallado de los distintos programas y políticas.<sup>6</sup> Así también en el caso de Paraguay, las políticas de empleo en respuesta a la pandemia de mayor costo presupuestario, como el subsidio a los trabajadores suspendidos, no pasaron contablemente por el MTESS, a pesar de que el Ministerio tuviese un rol importante en su implementación administrativa (ver sección 4 c).

El monto destinado a la autoridad administrativa del trabajo, sin contar las instituciones de capacitación y formación profesional, aumentó desde alrededor de 0,03% del presupuesto público total entre 2007 y 2009 a alrededor de 0,05% a partir de 2010 y a alrededor de 0,07 % o más en los años más recientes, con una breve baja intermedia en 2013 y 2014 que puede estar vinculada a la crisis institucional que atravesó el país, así como el período de transición hacia el nuevo Ministerio. Esta asignación presupuestaria cubre, además de políticas de empleo como la intermediación laboral, también a una serie de otras políticas llevadas a cabo por el Ministerio, como las de inspección, de administración de las relaciones laborales, de seguridad social y de equidad de género.

En comparación, las instituciones de formación profesional, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), disponían desde antes de la creación del MTESS de alrededor de 0,17% del Presupuesto Nacional y, durante los últimos años, alrededor de 0,27% (gráfico 13). Esta escala comparativamente mayor de las operaciones, que se justifica por el papel clave que tienen SNPP y SINAFOCAL en la formación de la juventud, ilustra la necesidad de que las políticas de formación profesional se vinculen estrechamente con las demás políticas de empleo. Aun así, los datos de presupuesto de las instituciones de formación profesional en América Latina sugieren que el gasto per cápita en Paraguay es considerablemente menor que el promedio de la región.<sup>7</sup>

---

5. El presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social, también de reciente creación, en 2021 fue 1,7 veces el del MTESS.

6. La CEPAL (2019) realizó este tipo de estudio en seis países (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay), llegando a la conclusión que el gasto público en políticas del mercado de trabajo en esos países en promedio alcanzó un 0,45% del PIB en 2016.

7. Fuente: Cálculos en base a datos de OIT/Cinterfor (2017, cuadro 15) y CEPAL (2016, cuadro 2).

Respecto de la dotación de personal, se observa que las instituciones de formación profesional en conjunto disponen de alrededor de cinco veces más personal que el MTESS (Cuadro 2). Para tener un adecuado impacto, las políticas de empleo juvenil deben incorporar las políticas de formación profesional como pilar central y vehículo ejecutor, en estrecha coordinación con las demás políticas de empleo, para lo cual le corresponde al MTESS un rol rector.

## ► Cuadro 2

Dotación de personal del MTESS, SNPP y SINAFOCAL por categorías, 2021

|           | Nombrados | Contratados | Comisionados | Instructores | Total |
|-----------|-----------|-------------|--------------|--------------|-------|
| MTESS     | 288       | 110         | 41           |              | 439   |
| SNPP      | 489       | 324         | 27           | 1278         | 2.118 |
| SINAFOCAL | 123       | 75          | 31           |              | 29    |
| Total     | 890       | 509         | 99           | 1278         | 2.586 |

Fuente: MTESS.

Dentro del MTESS, la Dirección encargada de las políticas de empleo es la Dirección General de Empleo (DGE), creada con anterioridad a la creación del MTESS en 2012 por Decreto Presidencial y disponiendo de mayor jerarquía administrativa que el anterior Servicio Nacional de Empleo (SENADE). Las tareas de la DGE incluyen la ejecución directa de acciones de intermediación laboral a través de Oficinas de Empleo, la formulación de propuestas de políticas públicas para el fomento y la mejora del empleo, así como la compilación y el análisis de indicadores de mercado laboral.

En resumen, más allá de la existencia de un Ministerio especializado, las políticas de empleo requieren de una adecuada coordinación en distintos niveles para funcionar correctamente.<sup>8</sup> En el caso de las políticas de empleo, las instituciones nacionales encargadas deben coordinarse primero, en el nivel de diseño de las políticas. En Paraguay, ello involucra principalmente al MTESS (especialmente la Dirección General del Empleo), al Servicio Nacional de Promoción Profesional – SNPP- y al Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral – SINAFOCAL.

8. Para un análisis de los mecanismos de coordinación de la política de empleo en Argentina, ver Bertranou (2013).

Segundo, en el nivel operativo de implementación, las mismas instituciones deben coordinarse para aprovechar potenciales sinergias y evitar duplicaciones. Entre otros aspectos, ello involucra el intercambio de información proveniente de los registros administrativos sobre los usuarios de los distintos programas y políticas. Finalmente, a nivel de enlace con los usuarios, la coordinación es crucial para que haya claridad en los canales de atención. En Paraguay, se ha avanzado en la constitución de una red de Oficinas de Empleo con este propósito, aunque todavía queda espacio para mejorar su funcionamiento y lograr que estas Oficinas brinden toda la gama de servicios adecuados.

## b) Educación y formación profesional

Como se ha dicho, las políticas de educación y de formación profesional y su coordinación con las demás políticas de empleo son esenciales para la posterior inserción laboral exitosa de los jóvenes. En este sentido, en diciembre 2020 se adoptó la Estrategia Nacional de Formación Profesional mediante el Decreto 4678/2020, con el objetivo de “unificar criterios y metas en torno al objetivo estratégico de adecuar la propuesta formativa nacional, a contenidos y métodos de enseñanza relevantes para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el crecimiento de la economía del conocimiento, y así enfrentar a nivel de las empresas y el sector trabajador la Revolución Industrial 4.0”.<sup>9</sup> Esta estrategia, cuyos contenidos fueron desarrollados antes de la pandemia, incluye la creación de 17 mesas sectoriales integradas por trabajadores, empresarios, la academia y el Gobierno.

Si bien la implementación de la Estrategia fue dificultada por la pandemia, se hicieron progresos en la digitalización de la oferta formativa y la gran mayoría de los egresados del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) en 2020 participaron en los cursos en las modalidades a distancia y fonoclasas (MTESS, 2020). En 2021, egresaron un total de 198.441 alumnos de cursos del SNPP y del SINAFOCAL, de los cuáles dos tercios fueron mujeres (Cuadro 3)<sup>10</sup>. La información estadística sobre los participantes en la formación podría ampliarse con variables como edad, género, nivel socioeconómico, participantes por curso, atención por sector de la economía, entre otras, a efectos de mejorar el diseño e implementación de esta área de política pública.

9. [https://www.mtess.gov.py/application/files/8116/1015/2400/DECRETO\\_N\\_4678.pdf](https://www.mtess.gov.py/application/files/8116/1015/2400/DECRETO_N_4678.pdf)

10. Ver también MTESS (2021) para un balance de las acciones realizadas.

### Cuadro 3

#### Egresados de SNPP y SINAFOCAL

| Egresados |        | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    |
|-----------|--------|---------|---------|---------|---------|
| SNPP      | Mujer  | 102.366 | 65.654  | 118.648 | 121.663 |
|           | Hombre | 77.169  | 44.428  | 57.821  | 63.626  |
|           | Total  | 179.535 | 110.082 | 176.469 | 185.289 |
| SINAFOCAL | Mujer  | 6.564   | 9.009   | 8.418   | 9.240   |
|           | Hombre | 4.765   | 5.622   | 4.925   | 3.912   |
|           | Total  | 11.329  | 14.631  | 13.343  | 13.152  |
| TOTAL     | Mujer  | 108.930 | 74.663  | 127.066 | 130.903 |
|           | Hombre | 81.934  | 50.050  | 62.746  | 67.538  |
|           | Total  | 190.864 | 124.713 | 189.812 | 198.441 |

Fuente: SNPP y SINAFOCAL.

Además, el Plan de Recuperación Económica diseñado para superar el impacto de la crisis por la pandemia de COVID-19 preveía inversiones públicas en el sector educativo (Ministerio de Hacienda, 2020). Efectivamente se han efectuado inversiones con los recursos asignados en el marco del Plan de Recuperación Económica, aunque no se ha analizado la inversión adicional en comparación con años anteriores.

Finalmente, el país ha avanzado en la identificación de las brechas existentes entre la oferta de formación profesional y capacitación, por un lado, y la demanda por parte de las empresas, por otro, a través de un estudio de brechas (OIT/Cinterfor, 2021), complementado con acciones como la formación a equipos técnicos sobre la evaluación de impacto de la formación y el diseño de marcos de cualificaciones. La realización de estos estudios ha dejado clara la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de capacidades en los equipos técnicos del MTESS, del SNPP y del SINAFOCAL y aprovechar este avance mediante el siguiente paso en el uso de técnicas de “big data” como es el análisis de la dinámica de las competencias en el mercado a partir de las bases de datos de vacantes y el análisis de la pertinencia de la oferta al comparar con bases de datos de instituciones de formación.

## c) Políticas de mantención del empleo

En el marco de las respuestas a la pandemia por COVID-19, especialmente en su fase inicial en 2020, Paraguay al igual que otros países aplicó políticas para fomentar la continuidad del vínculo laboral entre empresas y asalariados, en este caso bajo la forma de un subsidio directo a la retención de asalariados, con un tope vinculado al salario mínimo (Reinecke et al., 2020; CEPAL/OIT, 2021). El subsidio se aplicaba a asalariados con hasta dos salarios mínimos y cuyos contratos de trabajo fueron suspendidos debido al cese de actividades por la pandemia. El monto del subsidio correspondía al 50 % del salario mínimo y era financiado por el Gobierno nacional a través de una transferencia específica para este propósito al Instituto de Previsión Social (IPS).

En abril 2020, el subsidio se pagó a 94.835 trabajadores (equivalente a cerca de la mitad de los 217.904 inactivos circunstanciales en el segundo trimestre 2020 según la EPHC) con un número decreciente de beneficiarios en los meses siguientes. Por lo tanto, esta política de mantención del empleo tuvo un impacto importante para suavizar el impacto de la pandemia.

Si bien esta prestación incluía a los jóvenes, fueron proporcionalmente menos beneficiados que los adultos por tener estos últimos menores índices de formalidad laboral, lo que es uno de los factores que explican por qué el impacto de la pandemia en términos de pérdida de empleos fue mayor entre los jóvenes que entre los adultos.

## d) Políticas de incentivos para la integración de jóvenes al mercado laboral

Dada la dificultad que tienen muchos jóvenes de insertarse exitosamente al mercado laboral, muchos países tienen políticas y programas para apoyar la transición entre el sistema educativo y el mercado laboral, incluyendo modalidades de contratos de aprendizaje, prácticas laborales y subsidios para incentivar la contratación de jóvenes. En varios países de América Latina, estos incentivos para la integración de los jóvenes al mercado laboral han vuelto a cobrar más importancia a partir de 2021 en la recuperación del impacto por la COVID-19 (CEPAL / OIT, 2021).

En Paraguay, también están disponibles modalidades de contrato de aprendiz y de práctica laboral reguladas por el Código Laboral, la Ley 4951/2013 “De Inserción al Empleo Juvenil” y por Resoluciones Ministeriales del MTESS,

mientras que el subsidio de inserción laboral juvenil previsto en la legislación aún no ha podido implementarse masivamente. Ello se debe a que, por un lado, en el ámbito administrativo se requiere operacionalizar los criterios de focalización a la población de menores ingresos prevista en la Ley. Por otro lado, en el ámbito presupuestario, se requiere dotar el fondo previsto en la Ley de recursos financieros.

El **contrato del aprendizaje** se encuentra regulado por los artículos 105 a 118 de Código del Trabajo, así como en las Resoluciones Ministeriales 1159/2019 y 1234/2019. La normativa paraguaya estipula incluso la obligatoriedad de esta modalidad: “Es obligatorio para empleadores admitir en cada empresa, con más de diez trabajadores, un aprendiz como mínimo.” (Artículo 116 del Código del Trabajo). Los contratos de aprendizaje pueden ser celebrados para la orientación y formación de los jóvenes de entre 16 y 25 años. En el caso de los jóvenes de 16 y 17 años, se establece una jornada máxima de 6 horas diarias y 36 horas semanales, conforme a lo instituido en el Código de la Niñez y la Adolescencia. La remuneración no puede ser inferior al 60% del salario mínimo legal.

Según información de la Dirección de Trabajo del MTESS, a lo largo del año 2021, 859 jóvenes ingresaron al mundo laboral como aprendices y 305 renovaron sus contratos en esta modalidad, volviendo a una cantidad similar a la que había en 2019 (Cuadro 4).

#### ► Cuadro 4

Número de contratos especiales de trabajo de aprendizaje, 2018-2021

| Años | Nuevos | Renovados | Total |
|------|--------|-----------|-------|
| 2018 | 792    | 34        | 826   |
| 2019 | 1.063  | 0         | 1.063 |
| 2020 | 854    | 0         | 854   |
| 2021 | 859    | 305       | 1.164 |

Fuente: MTESS, Dirección del Trabajo.

La Ley 4951/2013 “De Inserción al Empleo Juvenil” fue adoptada en 2013, con el objetivo de fomentar la formación, capacitación e inserción al empleo formal de jóvenes entre 18 y 29 años con bajas oportunidades de acceso al mercado laboral. En la Ley, se prevén diferentes modalidades o tipos especiales de contratos

que pueden ser celebrados entre los jóvenes y los empleadores, tales como la de práctica, la de primer empleo, que entrega una primera inserción laboral formal para jóvenes que no registren aportes continuos a IPS por más de un año, entre otras.

Estos contratos contemplan beneficios e incentivos que, de acuerdo con la modalidad, pueden consistir en subsidios a los salarios de los trabajadores o condiciones laborales especiales que facilitan la capacitación, la práctica laboral, el aprendizaje y el acceso al primer empleo formal. Las modalidades beca de trabajo, primer empleo formal y contrato de aprendizaje previstas en la Ley solo están dirigidas a jóvenes en situaciones de vulnerabilidad, de modo a reducir las inequidades a las que están sometidos.

Así, la **práctica laboral** se encuentra regulada por la Ley 4951/2013, y por la Resolución Ministerial 1742/2020. Pueden beneficiarse jóvenes de entre 18 y 29 años, con una jornada de un máximo de 6 horas diarias y una remuneración no inferior al salario mínimo legal. También se establece que la empresa empleadora deberá contratar un seguro médico privado para los jóvenes. Sin embargo, el uso de esta modalidad contractual es muy limitado, con solo 30 prácticas en 2021.

La modalidad de contrato de primer empleo formal consta con un **subsidio para incentivar la contratación** de jóvenes equivalente a un 35 % del salario mínimo legal. Sin embargo, quedan pendientes de solución algunas dificultades de orden presupuestario y administrativo para poder implementar masivamente el subsidio, lo que ilustra los desafíos en la implementación de las políticas de empleo en Paraguay. En 2015 se aprobó el Decreto regulatorio (N° 4345/2015), indispensable para la aplicación de la Ley, especialmente para la asignación del subsidio. Sin embargo, aun con el decreto faltaba el diseño de los mecanismos administrativos para la aplicación. Además, la aplicación depende de la constitución de un Fondo (que puede combinar fuentes de presupuesto público con fuentes privados), para cuya constitución no hay una regla vinculante.

## e) Intermediación Laboral

Las Oficinas de Empleo son parte central de la institucionalidad para la entrega de servicios públicos de empleo. En Paraguay, sin embargo, el desarrollo de una red de Oficinas de Empleo fuera de la Capital es relativamente reciente (OIT, 2015).

Al igual que en otros países de América Latina y el Caribe, la mayoría de los buscadores de empleo en Paraguay efectúan su búsqueda a través de consultas directas con potenciales empleadores o a través de redes familiares y de personas conocidas. Si bien esto es así también para los jóvenes paraguayos, ellos tienden más que el promedio de la población a usar canales institucionales, incluyendo los servicios públicos de empleo (Serafini 2021, p.23-24).

Dada su mayor disposición a hacer uso de los servicios públicos de empleo y la menor densidad de contactos personales con potenciales empleadores, el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo será especialmente beneficioso para los jóvenes. Por otro lado, con campañas de sensibilización e información, así como el despliegue de los servicios existentes en terreno, se puede reducir la barrera de acceso de los jóvenes. En este sentido, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en septiembre 2021 organizó una Semana de empleo y del emprendedurismo joven (recuadro 1).

### ► Recuadro 1

#### Semana de empleo y del emprendedurismo joven

Entre el 20 y el 24 de septiembre 2021, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social organizó la “Semana de empleo y del emprendedurismo joven”. Las actividades en el mercado de esa semana permitieron acercar los servicios públicos de empleo y las 792 vacantes registradas en ese momento por la Dirección General de Empleo a los jóvenes buscadores de empleo.

Reflejando a la vez el éxito de la semana de empleo juvenil como la magnitud de la demanda de empleo de los jóvenes, un total de 4.583 jóvenes se postularon para cubrir las vacancias laborales ofertadas por la cartera de Trabajo.

También se realizaron talleres de capacitación, dirigido a los emprendedores y buscadores de empleo, así como una feria en la que 35 emprendedores de los Departamentos Capital, Central, Cordillera, Guairá e Itapúa expusieron sus productos en los rubros de gastronomía, artesanía en cuero, plantas ornamentales, artículos de decoración de textil, serigrafía y regalos personalizados.

Fuentes: La Nación / “Semana del empleo” se hace con 792 vacancias (lanacion.com.py); Más de 4.500 jóvenes postularon a vacancias laborales - ...:Agencia IP::; <https://www.snpp.edu.py/noticias-snpp/13499-se-lleva-cabo-exitoso-cierre-de-la-semana-del-empleo-y-emprendedurismo-joven>, que culminó hoy viernes organizado por el ministerio de trabajo a través del snpp y el centro de entrenamiento del emprendedor. html ; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social :: Feria de emprendedores del Mtes contó con expositores de varios departamentos.

## ► Conclusiones

Al igual que en otros países de la Región, el impacto de la crisis por COVID-19 fue más fuerte en el empleo juvenil que en el empleo de los adultos y más fuerte entre las mujeres jóvenes que entre los hombres jóvenes. Si bien la recuperación posterior también ha sido más acentuada entre las mujeres que entre los hombres jóvenes, los niveles de los indicadores muestran que las brechas estructurales siguen existiendo. Particularmente desafiantes son los altos niveles de informalidad del empleo de los jóvenes en Paraguay, dado que el ingreso al mercado laboral desde el cuentapropismo o con trabajos en relación de dependencia informal puede condicionar negativamente su trayectoria laboral en el futuro.

Respecto de las políticas y programas de empleo, Paraguay tiene varios de los instrumentos que también se pueden identificar en otros países de la región para mejorar la inserción de los jóvenes al mercado laboral, aunque el presupuesto asignado aún es comparativamente bajo. En este contexto, la política de formación profesional es de gran relevancia y se debe procurar su adecuada coordinación con las demás políticas de empleo, con el liderazgo del MTESS como institución rectora. En el contexto de la crisis por COVID-19, las políticas de empleo aplicadas, tales como el subsidio a los trabajadores suspendidos, jugaron un importante rol para reducir el impacto en el empleo, especialmente en la fase inicial de la pandemia en 2020, aunque los jóvenes fueron proporcionalmente menos beneficiados por tener mayores índices de informalidad en el empleo. Respecto del uso de incentivos a la integración de los jóvenes al mercado laboral en la recuperación, especialmente desde 2021, el número de beneficiarios en Paraguay ha sido relativamente bajo.

También se pudo establecer que las respuestas a la pandemia por COVID-19 conllevaron varios avances, especialmente en la digitalización de la oferta de las instituciones de formación profesional. Dado el avance de la recuperación del impacto de la pandemia, se podrá avanzar en la implementación de otros aspectos de la Estrategia Nacional de Formación Profesional. La reciente adopción del Plan Nacional de Empleo brinda la oportunidad de articular de mejor manera las acciones del MTESS, de otras instituciones públicas, así como de organizaciones de empleadores y de trabajadores.

## ▶ Referencias

Bertranou, Fabio (2013). Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina, Documento de Trabajo No. 3, Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires, OIT.

CEPAL (2016). Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe 2015, Santiago.

CEPAL (2019). Panorama Social de América Latina, 2018, Santiago.

CEPAL / OIT (2021). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, número 25, noviembre 2021, Santiago de Chile.

CEPAL / OIT (2017). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral, número 17, Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda (2020). Plan de Recuperación Económica Ñapuã Paraguay, octubre 2020, Asunción (disponible en <https://www.set.gov.py/rest/contents/download/collaboration/sites/napuaPy/documents/Informe+del+Plan+de+Recuperacion+Economica+2020.pdf?version=5>)

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) (2020). Informe de Gestión 2020, Asunción (disponible en <https://www.mtess.gov.py/institucion/informe-de-gestion-2020>)

MTESS (2021). Informe de Gestión 2021, Asunción (disponible en [https://mtess.gov.py/application/files/2416/4017/9542/Informe\\_de\\_Gestion\\_2021.pdf](https://mtess.gov.py/application/files/2416/4017/9542/Informe_de_Gestion_2021.pdf))

OIT (2021a). Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe, Lima.

OIT (2021b). Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Octava edición. Estimaciones actualizadas y análisis, 27 de octubre de 2021, Ginebra.

OIT (2015). Paraguay. Servicios Públicos de Empleo en América Latina y el Caribe. OIT Notas. Ginebra.

OIT/Cinterfor (2017). El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento, Montevideo.

OIT/Cinterfor (2021). Cambios en las dinámicas laborales. Paraguay 2020-2021. Ocupaciones críticas y medición de brechas de habilidades para el trabajo, Montevideo.

Reinecke, Gerhard et al. (2020). Paraguay: Impactos de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19, octubre 2020, Lima, OIT.

Serafini, Verónica (2021). La búsqueda de empleo en Paraguay, octubre 2021, Asunción, PNUD.

## ► Otros títulos de nuestra serie

**Informe Técnico N°29:** Análisis de los datos que surgen del Registro Obrero Patronal de Paraguay: El desafío para la producción de estadísticas a partir de registros administrativos

Horacio Santander

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°28:** Cuidados y mercado laboral en Uruguay

Verónica Amarante

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°27:** Informalidad laboral en tiempos de la COVID-19: análisis del mercado laboral chileno

Andrés Bustamante, Marcela Cabezas, Andrés Gutiérrez, David Niculcar, Joaquín Nilo

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°26:** Cadenas de Suministro Mundiales y Trabajo Decente en los países del Cono Sur: Upgrading económico y social.

Análisis de las cadenas textil, vestuario y automotriz en Paraguay.

José Veláztiqui, Juan Cresta y Julio Ramírez

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°25:** Situación y perspectivas de la jornada de trabajo en América Latina

Andrés Marinakis

Para revisarlo haga clic aquí

---

---

**Informe Técnico N°24:** Diálogo social tripartito en seguridad y salud en el trabajo. Marcos regulatorios, avances y desafíos en seis países de América Latina.

Carmen Bueno, Paula Álvarez

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°23:** Transferencias no contributivas y su aporte a los procesos de formalización: Experiencias y lecciones del Cono Sur para Paraguay.

Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Valentina Jorquera

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°22:** Desafíos para el trabajo decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay.

Dionisio Borda, Ignacio González, Verónica Serafini, Robert Marcial González, María Luz Rodríguez

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°21:** Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores.

Guillermo Montt, Gustavo Setrini, Lucas Arce

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°20:** Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay.

Guillermo Montt, Charles Knox-Vydamov y Valentina Jorquera.

Para revisarlo haga clic aquí

---

---

**Informe Técnico N°19:** El trabajo en plataformas durante la pandemia por COVID-19: Los derechos fundamentales y el caso chileno.

Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°18:** La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19.

Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Mónica Recalde.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°17:** Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile.

Antonia Asenjo, Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°16:** Consideraciones para una Constitución Laboral.

Francisco Tapia.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°15:** Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica.

Guillermo Montt, Félix Ordóñez e Ignacio Silva.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°14:** El derecho de la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución.

Guillermo Montt, Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

---

- 
- Informe Técnico N°13:** El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870 - 2013).
- David Velázquez.
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°12:** La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: el caso de Chile.
- Carmen Bueno.
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°11:** Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile.
- Lysette Henríquez.
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°10:** Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina.
- Roxana Maurizio.
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°9:** ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino.
- Fabio Bertranou, Pablo Casalí y Oscar Cetrángolo.
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°8:** Upgrading económico y social en las Cadenas Mundiales de Suministro de Servicios Globales: El caso de Uruguay.
- Vivian Couto.
- Para revisarlo haga clic aquí
-

---

**Informe Técnico N°7:** Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización.

Carlo Ferraro y Sofía Rojo.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°6:** Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay.

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°5:** Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización.

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°4:** El mercado laboral en Chile: Una mirada de mediano plazo.

Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°3:** Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización.

Horacio Santander.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°2:** Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados.

Carmen Bueno y Pablo Páramo.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°1:**

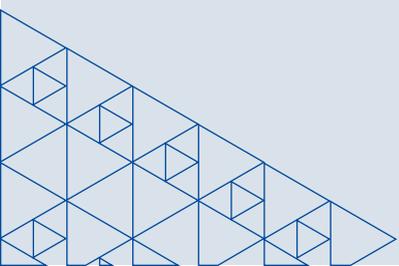
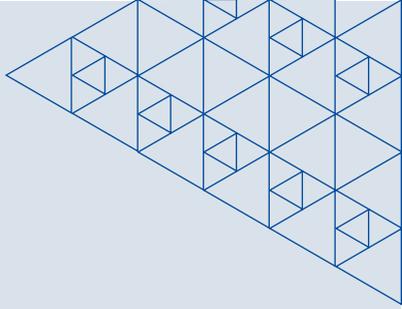
---

El futuro de la protección social en América Latina:  
reflexiones para los debates sobre el futuro del  
trabajo.

Fabio Bertranou.

Para revisarlo haga clic [aquí](#)

---



Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT  
para el Cono Sur de América Latina

---

Tel: +56-2 2580-5500  
E-mail: [santiago@ilo.org](mailto:santiago@ilo.org)  
[www.ilo.org/santiago](http://www.ilo.org/santiago)

---

Santiago de Chile

