

Leticia Carosini

**Impacto de las migraciones**

**en el mercado laboral paraguayo**

---

# Impacto de las migraciones en el mercado laboral paraguayo\*

Leticia Carosini \*\*

La importancia de la definición de la política socio-económica, y su implementación efectiva en Paraguay, es muy relevante ya que posibilitará el afrontar y encausar el fenómeno migratorio, a fin de evitar perder fuerza labo-



ral con alto nivel de competitividad, brindando incentivos a una mayor inversión, no sólo física o financiera, sino, y sobretodo, en capital humano, base fundamental de todo crecimiento y desarrollo sustentable y sostenible.

## El mercado laboral paraguayo

La distribución sectorial promedio del Producto Interno Bruto (PIB), a partir de la década de los '90, muestra que el sector agropecuario y el de comercio y finanzas son los que más aportan al PIB (28% y 24%, respectivamente), prácticamente un 52%, mientras que los sectores de industria (15%), servicios básicos (10%) y el gobierno general (5%), así como otros sectores (18%), contribuyen en el porcentaje restante.

Asimismo, considerando los datos del último censo de población y vivienda realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) en el año 2002, el Mercado Laboral Paraguayo presenta las siguientes características:

- Teniendo en cuenta la estructura por rango de edad: la población de 0 a 14 años constituye el 36,9%, la de 15 a 64 años el 58,2%, mientras que la de 65 años y más, solo el 5% del total poblacional; destacándose que el área rural cuenta con el mayor porcentaje de población joven (41,2%).
- El Nivel de instrucción de la población indica que:
  - El Promedio nacional de años de estudio es de 7 años para la población de 15 años y más; para el área urbana es de 8,5, mientras que en la rural solo 5,3 años.
  - De la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, el 55,3% posee nivel primario; el 31,4% nivel secundario, el 9,1% nivel terciario, y un 4,1% no posee ningún tipo de instrucción.

\* Tema expuesto por la autora en el 6º Encuentro de Especialistas del Mercosur Educativo "Nuevas Alternativas de la vinculación Educación y Trabajo en el Mercosur"; Mesa Redonda 3: "Libre movilidad de las personas en el Mercosur. Visas transitorias de trabajo y ejercicio profesional de la Región"; y en el marco de la 31ª Exposición Feria Internacional de Buenos Aires "El libro del autor al lector", 7 y 8 de mayo de 2005, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

\*\* Consultora e investigadora independiente; profesora de Desarrollo Económico y Macroeconomía de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

- La particularidad de hablar dos idiomas se presenta usualmente en la mayoría de los hogares, con predominancia de hablar guaraní (59,2%) con respecto al castellano (35,7%).
- Las Principales categorías de ocupación son: Trabajador por cuenta propia (41%), empleado u obrero (39%).
- Incluso cuando se trata del sector informal (46%), se destacan como cuentapropista (40%), asalariado (23%), empleado doméstico (20%) y microempresario (7%).
- Y también al analizar el rango de pobreza, persiste el cuentapropismo (86%) y los trabajadores familiares no remunerados.

Observando la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo, con respecto al país urbano, analizados tomando en cuenta los resultados de las encuestas de hogares, se destaca que aún cuando la participación o actividad laboral no sea tan alta, prácticamente se mantiene en un 60%, con mayor nivel en los hombres que en las mujeres, la tasa de ocupación de estas personas es relativamente alta (un poco más del 90% en promedio) (Ver cuadro 1).

Con respecto a los fenómenos de desempleo y sub-empleo, se observa que, si bien el nivel de desempleo disminuyó, aumentó la tasa de sub-ocupación, principalmente la relacionada al sub-empleo invisible, visualizando aún más otro fenómeno laboral denominado precarización del empleo (Ver cuadro 2).

**Complementando el análisis de la situación laboral, los resultados de la EPH 2004 señalan otros importantes indicadores del mercado de trabajo como los siguientes:**

- **Estructura de ingresos**, los cuales indican que:
  - El 57% de la PEA gana menos del salario mínimo, el 50% urbano, 65% rural.
  - Los Ingresos de la mano de obra masculina 25 veces mayor que los de la femenina.
  - Los Ingresos de los miembros de hogares Urbanos, 4 veces mayor, que los del área rural (jefatura de hogar 74% hombres, 26% mujeres).
  - La desigualdad social es muy marcada, aproximadamente, el 20% más pobre de los hogares accedía a apenas al 3% del ingreso total de hogares mientras que el 20% más

Cuadro 1  
Evolución de tasas de participación y ocupación laboral - País urbano

TASAS (%) DE PARTICIPACION	TOTAL	HOMBRE	MUJER
EIH 97/98	60,6	73,5	48,6
EPH 2002	60,5	73,5	49,2
EPH 2004	62,4	73,1	52,6
<b>OCUPACION</b>			
EIH 97/98	93,2	93,8	92,2
EPH 2002	85,3	85,9	84,2
EPH 2004	90,0	91,3	88,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos DGEEC.

Cuadro 2  
Evolución de las Tasas de Desempleo y Subempleo - País urbano

TASAS (%)	EIH 97 / 98	EPH 2002	EPH 2004
<b>DESEMPLEO TOTAL</b>	<b>13,9</b>	<b>20,0</b>	<b>13,0</b>
ABIERTO	6,9	14,7	10,0
OCULTO	7,6	6,1	3,3
<b>SUBEMPLEO TOTAL</b>	<b>18,8</b>	<b>25,7</b>	<b>26,8</b>
VISIBLE	5,9	8,1	7,5
INVISIBLE	12,9	17,6	19,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos DGEEC.

rico se apropiaba del 60%, según se señala en el Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2001).

- **Ingresos y educación**, demuestran que una persona:
  - Sin Instrucción y desempeñándose en el Sector terciario de la economía, obtiene mayores ingresos que otra persona Sin Instrucción pero que se desempeña en Otros sectores económicos.
  - Con nivel de Instrucción superior que trabaja en el Sector primario, obtiene mayores ingresos que otra persona del mismo nivel de Instrucción pero que se desempeña en Otros sectores económicos.
- **Pobreza**, cuyos indicadores señalan que:
  - Siete de cada diez trabajadores trabajan en empresas o establecimientos pertenecientes al sector terciario de la economía.
  - El 86% de los ocupados más pobres del país son trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados.
  - La Población cuyo idioma principal es el Guaraní, considerando que en el país, en promedio, la población habla principalmente: guaraní (59%), castellano (36%), otros idiomas (5%).
  - La Pobreza afecta más a las mujeres, jefas de hogar.
- **Trabajo infante-adolescente**, indican que aumentó en un contexto de depresión de los ingresos familiares, como en otros países del mundo.

**Ante este contexto socio-laboral, en el Paraguay se han creado diversas instancias para tratar de complementar la formación y capacitación laboral con la ocupación efectiva de la fuerza laboral, aunque si bien se destaca la carencia de una Política de empleo coordinada, dichas instancias vigentes se relacionan a:**

- **Servicios públicos de colocación:** como lo constituyen el Servicio Nacional de Empleo (SENADE) del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT); y a nivel de gobierno local, la Oficina Municipal de Empleo de la Municipalidad de Asunción.
- **Programa de formación profesional:** como el Servicio Nacional de Formación y Capacitación

Laboral (SINAFOCAL, a partir del año 2003) y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), ambos dependientes del MJT, a los que se suman centros e instituciones de formación técnica y profesional del sector privado.

- **Programas de generación de empleo:** generalmente vinculados con proyectos y programas con financiamiento externo, preferentemente, tanto en el sector público como en el privado.
- **Apoyo al sector informal:** a través de fondos creados para el efecto como el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), el fondo para las microempresas administrado a través de la UTEP del Banco Central del Paraguay (BCP), y otros programas dentro del Ministerio de Industria y Comercio (MIC); entre otras entidades públicas, y también en el sector privado como la Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (FUPACODE), entre otras.
- **Incentivos legales:** que se encuentran desde la Constitución Nacional del año 1992, hasta en la Ley de Reforma Tributaria N° 125/91, así como en la denominada Ley de Primer Empleo Ley N° 1980/ 2002.
- **Seguro de desempleo:** aún cuando en el Paraguay algunos analistas socio-económicos señalan que no existe seguro de desempleo, el Fondo Especial de Desarrollo Pesquero aprobado en la Ley N° 799/1996, se enmarca dentro de dicho ámbito, e incluso el otorgamiento de las denominadas Pensiones Graciables, que no cuentan con criterios objetivos de concesión, constituyen en cierto sentido, y para ciertas personas como un seguro ante los tiempos de crisis.

## La movilidad laboral en el Paraguay

La situación presentada en el mercado laboral paraguayo, reflejo de la profundización de la coyuntura económica, se ha ido agudizando en los últimos años, generando una mayor movilidad laboral tanto interna como externa.

Es así que estudios realizados sobre el tema de los flujos migratorios señalan que en el Paraguay, del total de personas de 6 años o más, en un 80% han sido movimientos migratorios internos, principalmente al área urbana del país, dentro de la cual el área rural contribuyó en un 68% en

dicho movimiento de personas (DGEEC, 1999). Asimismo, del citado estudio se concluye que **la propensión a migrar promedio es:**

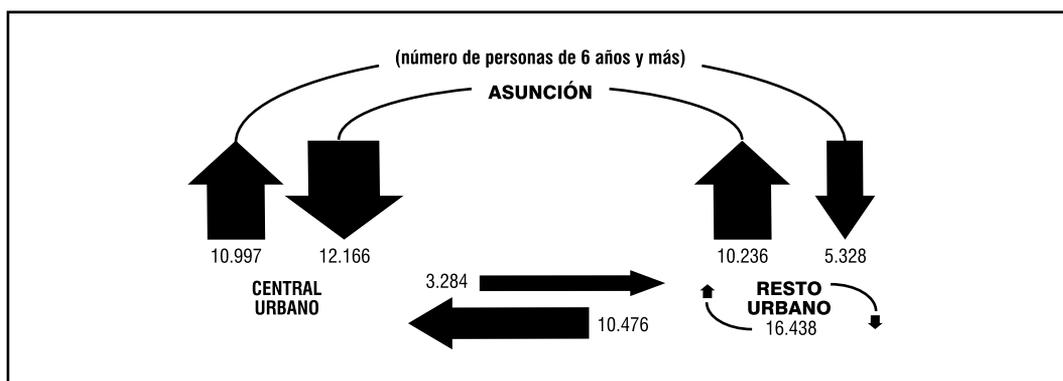
- Menor, en Asunción y área urbana del Departamento Central, consideradas como zonas receptoras netas;
- Media: en el sector rural del Departamento Central;
- Más alta: dentro de las áreas urbanas, al Resto urbano, considerada como zona expulsora neta.

Con respecto al destino de migrantes paraguayos a nivel internacional, en el período 1968-2002<sup>1</sup>,

se destaca el Mercosur como principal receptor de los mismos (85,5%), mientras que al Resto de América van un 4% de paraguayos, y al Resto del Mundo un 10,5%. Mientras que en el ámbito del Mercosur, en el mismo período analizado, los migrantes paraguayos tienen como principal destino el Brasil (55,1%), seguido de Argentina (42,7%) y luego Uruguay en menor porcentaje (2,2%).

Otros estudios de casos migratorios analizan las características de dicho proceso de movilidad poblacional, por ejemplo el elaborado por Cáceres (2002), que se resume en el Cuadro 3, ex-

Gráfico 1  
Flujos migratorios recientes dentro del área urbana



Fuente: DGEEC, 1999.

Cuadro 3  
Análisis de casos migratorios - Año 2000

CARACTERÍSTICAS	ARGENTINA	EE.UU.
Tipo de Migración	Individual	Individual
Inicio	'70 (mayor % en los '90)	mayor % en los '90
Cantidad de migrantes / PEA (1)	16%	1%
Porcentaje de Indocumentados	25 a 35%	72%
Sexo (2)	H: 47%; M: 53%	H: 65%; M: 35%
Edad	20 a 30 años: 37%; 31 a 40 años: 33%	20 a 30 años: 25%; 31 a 40 años: 59%
Nivel de Instrucción	Primaria y Básica	Secundaria y Superior
Ocupación sectorial	Construcción y Servicios	Construcción y Servicios
Nivel de Renta percibida (promedio)	Aprox. US\$ 400 a 700 / mes	aprox. US\$ 2.400 / mes
Tipo de Remesas al Paraguay	Ayuda familiar	Ayuda familiar; Inversión

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Estudio de Casos: Cáceres (2000).

Observación: (1) El total de migrantes corresponde a un 17% de la PEA  
(2) H= Hombre, M= Mujer

1 A partir del año 2003 el flujo migratorio se desplaza hacia Europa, principalmente España, teniendo un mayor incremento en el período 2005-2006, dada la situación recesiva aguda del país.

pone como resultados que, si bien el mayor porcentaje tiene como destino la Argentina (16%) con respecto a EE.UU. (1%), la diferencia fundamental entre los migrantes no solo es el nivel de instrucción sino también el nivel de renta que perciben en dichos destinos, a lo cual se suma, el tipo de remesas que realizan al país.

### Los resultados más importantes de los estudios sobre migración<sup>2</sup> señalan que:

- A nivel nacional, los flujos migratorios no tienen un impacto adverso en términos de aumento de pobreza en las áreas receptoras, a excepción de los flujos de migración rural-rural.
- Los individuos con mayores probabilidades de migrar son: jóvenes, con baja educación, casados, con pocos dependientes y que residen en áreas de bajos ingresos esperados: Por ejemplo, en el periodo 1995 y 2000, la población joven entre 15 y 29 años de edad constituía más del 40% del total de migrantes a nivel nacional.
- Existe una relación inversa entre educación y migración, es decir que la dinámica del mercado laboral, caracterizado por un preocupante déficit de capital humano, estaría generando los incentivos adecuados para retener en sus áreas de origen a los individuos con mayor educación relativa. Sin embargo, con respecto al idioma hablado, el hablar sólo guaraní en la casa aumenta la probabilidad de migrar.
- El impacto del género de los individuos en la probabilidad de migrar, realizando una comparación en las tendencias censales entre los periodos de 1977-1982 y 1987-1992, presentaría el inicio de una tendencia de feminización del proceso migratorio.

### Avances con el Mercosur

Paraguay, en el contexto externo, presenta un modelo de explotación intensiva de materia prima, con un comercio de triangulación o reexportación. Y en el comercio regional a partir del Mercosur, se revierte la relación que existía en el comercio de Paraguay con el Resto del Mundo y el Mercosur (55% y 45%, en promedio), dándose una mayor dependencia del Paraguay en el

comercio con los países del Mercosur, principalmente Argentina y Brasil, a partir del año 1994 en el caso de las exportaciones y de 1996 en el caso de las importaciones.

Dada la importancia de ese comercio regional, y teniendo en cuenta lo señalado en los estudios de la OIT (2002) que “lejos de reducir los flujos migratorios internacionales –movilizando productos en lugar de personas– la globalización aumentará las presiones migratorias en los próximos años”; a partir del año 1997 se realiza la incorporación de la dimensión socio-laboral en el Mercosur, a través de diversos acuerdos y declaraciones como las siguientes:

- Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios del Mercosur (Dec. Nº 13/97).
- Declaración Socio-Laboral (1998).
- Acuerdos sobre Migración Interna y Residencia para Nacionales Mercosur, Bolivia y Chile (2002).
- Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario (Dec. Nº 25/03).

Asimismo, el Paraguay ha realizado varios avances en este contexto, principalmente vinculados a promulgar un marco legal con respecto al proceso migratorio, así como la instalación de una institucionalidad que permita brindar apoyo a la población migrante. Incluso se ha definido en los últimos años una Política Migratoria en el marco de la Política de Población elaborada en el año 2005 por técnicos de diversas secretarías y ministerios del Poder Ejecutivo.

Entre los avances del marco legal se encuentran la promulgación de la Ley de Migraciones (Ley Nº 978/1996), y complementado con el Proyecto de Ley que regula el Ejercicio Profesional y crea el Registro Nacional de Colegios Profesionales, que hasta la fecha, y desde hace 4 años se encuentra en estudio en el Congreso Nacional.

En el ámbito institucional, el país cuenta con una Dirección General De Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior; así como la Secretaría de Repatriados; y vinculado al mercado laboral se han incentivado la formación de Colegiados, a partir del año 1992, con el

2 El Estudio de Casos de Cayo Cáceres (2000) y el de Migración Interna del Paraguay de la DGEEC (1999).

objetivo principal de reunir o asociar a la fuerza laboral según su nivel de competencia laboral a fin de hacer frente a la competitividad necesaria para afrontar la demanda y oferta de trabajo en la regionalización. En este contexto es importante destacar que algunas asociaciones, como la Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO) ha desarrollado programas con financiamiento externo como el denominado Programa de Eficiencia y Competitividad de la Industria de la Construcción (PECC), llevado a cabo desde julio del año 2001 a través de una cooperación técnica no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), buscando desarrollar un enfoque hacia la mejora de la calidad y de las condiciones de seguridad de las obras y la creación de un marco adecuado para la implantación de nuevas técnicas, tecnologías y formas de organización del trabajo; desarrollando una metodología que permitirá establecer un sistema de identificación, normalización, formación y certificación de competencias en consideración de las necesidades de las empresas y los propios trabajadores.

Incluso el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), ha creado la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) por Ley N° 2072/2003, con la finalidad de evaluar y en su caso acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio y producir informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de la educación superior, a fin de que la mano de obra calificada cuente con la certificación correspondiente para su desempeño laboral en el ámbito regional en primer lugar.

Sin embargo, cabe señalar que estos avances solo podrán ser exitosos en la medida en que el Paraguay defina y concrete la visión de país que se desea, es decir se logre un entorno macroeconómico favorable, lo que significa solucionar las crisis sectoriales existentes, y al mismo tiempo coordine la implementación de los diversos planes, programas y políticas sectoriales, elaborados por expertos nacionales y extranjeros entre los cuales se encuentran las diversas políticas vinculadas con el plano laboral, migratorio, y en el marco de la Política de Población señalada anteriormente.

## Conclusiones y recomendaciones

### La evidencia empírica y estudios realizados demuestran:

- **La existencia de segmentación del mercado laboral paraguayo**, es decir la co-existencia de trabajadores con características definidas desempeñándose en el sector formal e informal de la economía nacional.
- **La participación de los hombres en el mercado laboral duplica a la de las mujeres**, y es más alta cuanto mayor es el nivel educativo. Sin embargo, la probabilidad de que una mujer se incorpore al mercado laboral aumenta, si la misma reúne ciertas características como ser jefa de hogar, no pertenecer a un hogar pobre, y tener un mayor nivel de instrucción no formal.
- **El empleo infanto-adolescente** es importante tanto en el área urbana como rural, predominando las ocupaciones agropecuarias, el comercio al por menor y los servicios personales, fundamentalmente bajo la modalidad de trabajadores no remunerados, existiendo condiciones de explotación, más que de subempleo.
- **Existen rigideces en el mercado laboral paraguayo**, no solo en términos legales sino también en la efectividad y eficiencia de las medidas de política laboral vigentes legalmente, como la del salario mínimo y la de seguridad social.
- La demanda de empleo de los jóvenes depende de varios factores, como el crecimiento de la producción, la remuneración horaria que estos perciben, el nivel de salario mínimo, y del salario del resto de la población; mientras que la de los adultos sólo depende del crecimiento productivo.

### Estudios realizados por técnicos de la DGEEC, con respecto a la proyección de la PEA en Paraguay, para el período 2000-2010, estiman que:

- **La PEA aumentará en un 12%** en el período analizado, con un incremento de 6% en la zona rural y 16% en la zona urbana,
- Esto significa que el número de empleos que la economía deberá generar adicionalmente **a partir del año 2000** sería, aproximadamente, **95.000**

**puestos laborales en promedio por año**, a fin de satisfacer la demanda en el año 2010.

- Unido a este estudio, surge el análisis con respecto al tema de la seguridad social, considerando que si **el 12% de la PEA (activos/PEA) aportaba en el año 1995** a algún sistema de pensiones, y se pretende llegar a **incrementar dicho porcentaje a un 28% en el año 2015, para lo cual se requerirán incorporar a 435.000 nuevos aportantes activos, además de concretar el estudio e implementación de un nuevo sistema de seguridad social, más eficiente y rentable.**

En este contexto la concreción de una Política Nacional de empleo, cuyos primeros intentos se realizaron con los cambios ministeriales en mayo del 2005, con reuniones de coordinación interinstitucionales, a iniciativa del MJT con apoyo de las Naciones Unidas y la OIT, NN.UU. - OIT, aún cuando actualmente no se ha impulsado dicha coordinación, son dichas actividades las que permitirán hacer frente al fenómeno de la Migración, el cual es un fenómeno auténticamente mundial; puesto que estudios de la OIT señalan que en América Latina, si bien la mayoría de los migrantes se dirigen al norte, a Estados

Unidos, existen otros flujos, más lentos, hacia Argentina, Brasil y México, y como se señaló anteriormente, en los últimos años a España. Dicho estudio calcula, por ejemplo, que hoy viven y trabajan en Argentina unos 200.000 inmigrantes indocumentados provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú. Dado que, según lo analizado, Paraguay no está ajeno a este fenómeno, puesto que, como señala Stalker (2000) "En un mundo de ganadores y perdedores, los perdedores no desaparecen; simplemente buscan dónde ir", y en el caso paraguayo, ante la falta de solución a la situación económica imperante, la fuerza de trabajo tiende a migrar más allá de la frontera regional, a otros continentes.

Es por ello, la importancia de la definición de la política socio-económica, y su implementación efectiva, es muy relevante ya que posibilitará el afrontar y encausar el fenómeno migratorio, a fin de evitar perder fuerza laboral con alto nivel de competitividad, brindando incentivos a una mayor inversión, no sólo física o financiera, sino, y sobretodo, en capital humano, base fundamental de todo crecimiento y desarrollo sustentable y sostenible.

## Bibliografía

- Barrios, O. Dinámica Demográfica y Población Económicamente Activa. Revista Población y Desarrollo. Nº 25. Año XIV. Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas (UNA-FCE). Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Diciembre, 2003. San Lorenzo-Paraguay.
- Cáceres, C. Remesas de Trabajadores Paraguayos desde Argentina y Estados Unidos de Norteamérica. BCP-GEE-DEI. 2000.
- Carosini, L. y Brizuela, M. Caracterización del mercado laboral paraguayo según el enfoque de los mercados segmentados e implicancias de política laboral. Revista de Análisis Economía & Sociedad 7. DGEEC. Año 3. Marzo, 2003.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). Crecimiento de la población. Conceptos y Metodologías. Parte I y II. Revista de Análisis Economía y Sociedad 4 y 5. Año 2. Junio y Setiembre, 2001.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC)-STP-BID-Banco Mundial. Migración interna en Paraguay. Un análisis económico de la Encuesta de Hogares 1996. Paraguay, 1999.
- Dutra, G. La Formación y la capacitación laboral: desafíos permanentes ante los requerimientos de empleo. Reflexiones y propuestas para el actual proceso paraguayo. CINTERFOR/OIT. Octubre, 2000. Asunción-Paraguay.
- FNUAP-ADEPO (Asociación Paraguaya de Estudios de Población). Paraguay: desafíos demográficos en el siglo XXI. Serie Población y Desarrollo. Volumen 2. Asunción, 2002.
- OIT. Los "perdedores" de la globalización se convierten en sus impulsores. Revista de la OIT TRABAJO. Núm. 34, abril / mayo de 2000.
- Presidencia de la República. Política de Población. República del Paraguay. Año 2005.
- Santander, H. El fenómeno migratorio interno en el Paraguay. Revista de Análisis Economía y Sociedad 2. DGEEC. Año 1. Diciembre, 2000.
- Stalker, P. Workers without frontiers - The impact of globalization on international migration. OIT, Ginebra y Lynne Rienner Publishers, 2000.