

# SECTOR INFORMAL Y CUENTAPROPISMO EN EL PARAGUAY

Fernando Masi

## Introducción

En la presente investigación se intenta abordar el fenómeno del sector informal urbano en el Paraguay y su caracterización dentro de lo que se ha dado en llamar el *empleo precario* en América Latina. Las sucesivas encuestas de hogares, practicadas a partir de 1996 en el país, arrojan cifras que muestran un aumento significativo del desempleo abierto, del desempleo oculto y del subempleo para finales de los años noventa. Este deterioro de las condiciones de vida, como consecuencia de la disminución de las oportunidades de empleo, no coincide con un proceso de ajustes y reformas estructurales ni con un proceso de modernización del sector industrial, como ha sido el caso en otros países de la región, donde los resultados se han traducido en una recuperación del crecimiento económico, pero acompañado de un aumento de los niveles de desempleo y subempleo. El deterioro de las condiciones del empleo en el Paraguay ha sido más bien coincidente con una ausencia de reformas en el país y con un proceso acelerado de estancamiento y posterior recesión económica.

A pesar que las causas explicativas de la emergencia del sector informal en el Paraguay difieren de la de los otros países de la región, varias de las características de este sector informal en el Paraguay se muestran comunes al resto de América Latina, principalmente en lo relativo a la inseguridad e incertidumbre del empleo, los niveles salariales bajos, y el sector como fuente de generación de empleo en áreas urbanas.

Los informales en el Paraguay son mayormente cuentapropistas no profesionales y empleados de microempresarios, ocupados en actividades como el comercio y servicios, ubicados en las zonas de mayores concentraciones urbanas, con niveles de educación primaria, con niveles salariales iguales o menores que el mínimo, y con una distribución de los ingresos menos desigual que la población ocupada en el sector rural y en el sector formal urbano.

En la primera sección de este trabajo se hace una revisión de la literatura sobre la economía informal y se discuten las diversas concepciones sobre el empleo informal en los países desarrollados y en vías de desarrollo. Se pasa luego – en la segunda sección - a conocer la evolución del empleo informal en América Latina en los años ochenta y noventa y la incidencia de la recuperación del crecimiento económico y de las reformas estructurales sobre el empleo. En la tercera sección, se estudia en detalle al sector informal paraguayo en términos de su procedencia (migraciones) y ubicación laboral, los niveles educativos, grados de pobreza, niveles salariales, distribución y determinantes de la distribución de los ingresos, con un esfuerzo de comparación con el sector rural y con el formal urbano; para luego concluir con una síntesis de los hallazgos de la investigación y las recomendaciones de políticas.

## El sector informal: porqué y cómo

La emergencia del sector informal en las economías de países en desarrollo no es un fenómeno reciente. En los países latinoamericanos en particular, el sector informal surge con el proceso de industrialización de los 60 y los 70 y coexiste con este proceso de industrialización que no muestra un dinamismo similar al de los países desarrollados para la absorción de mano de obra disponible, sobre todo aquella proveniente del sector rural. De acuerdo a un estudio de PREALC, la proporción de la mano de obra informal sobre el total de la población económicamente activa de los países grandes y medianos de la región, solo se reduce de 46 a 42%

entre 1950 y 1980<sup>1</sup>. En otro estudio que compara el comportamiento de los autoempleados o cuentapropistas en los periodos de industrialización de países latinoamericanos, y en sectores urbanos, Tokman demuestra que la proporción de los mismos aumenta de 27 a 28% entre 1950 y 1980<sup>2</sup>. En otras palabras, el fenómeno de la informalidad, sea esta entendida como presente en todos los sectores de actividad económica o solo en aquellas de carácter urbano, se ha mantenido en niveles más o menos elevados, pero sin alteraciones en América Latina, desde la segunda mitad del siglo XX hasta los años ochenta.

En los países desarrollados, el proceso de industrialización y modernización ha llevado a una rápida formalización de sus economías, o lo que es lo mismo a la reducción de las actividades informales a su mínima expresión. Sin embargo, luego de las sucesivas crisis petroleras de los años 70, el sector informal vuelve a incrementarse en las economías del norte y actúa como presión hacia una flexibilización del mercado laboral y a una mayor competitividad de las empresas. En el caso latinoamericano, la crisis económica de los años ochenta a la cual sucede la implementación de programas de ajuste y estabilidad y una creciente tecnologización del sector industrial, provoca un aumento importante de las actividades informales urbanas en la década del noventa.

Entre aquellos autores que han tratado de interpretar el fenómeno del sector informal a través de observaciones en países desarrollados y países en desarrollo, no necesariamente existen coincidencias en los esfuerzos de conceptualización del fenómeno, como tampoco sobre el origen del surgimiento de un mayor dinamismo del sector informal durante las dos últimas décadas. Manuel Castells y Alejandro Portes definen a la economía informal como fuera de la órbita de la pobreza, considerando que esta última es un problema de distribución de recursos, mientras que la informalidad es una forma de relación de producción. Así, la economía informal, según estos autores, no se vincula solamente a tipos de actividades laborales de sobrevivencia, sino principalmente a actividades económicas no reguladas que pueden derivar incluso en ingresos superiores a los obtenidos en la economía formal<sup>3</sup>. Admiten estos autores que aunque la mayor parte de las personas que participan de actividades económicas informales se encuentran en estratos pobres, especialmente en los países en desarrollo, el fenómeno de la informalidad es horizontal y abarca a todos los sectores de la estructura social de los países. Y que al mismo tiempo existen evidencias claras de una sistemática vinculación entre los sectores formales e informales como un medio de incrementar las ganancias y los ingresos, y no precisamente de sobrevivencia.

De acuerdo a Castells y Portes varias son las causas que explican el origen de las actividades informales. En primer lugar un rechazo de las empresas, y de un segmento importante de empleados y obreros, hacia los poderes sindicales que contribuyen a la rigidez laboral. En segundo lugar, una reacción igualmente adversa a las regulaciones estatales impositivas y de seguridad social. En tercer lugar, la competencia internacional que afecta a las industrias intensivas en mano de obra tanto en los países desarrollados como en desarrollo, dados los altos costos de esta mano de obra en los sectores de actividad económica formal. Y finalmente la década perdida, de los ochenta, en América Latina.

---

<sup>1</sup> PREALC (1982) *Mercado de Trabajo en Cifras, 1950-1980*. OIT, Santiago de Chile. Por mano de obra informal, se entiende en este estudio, a los trabajadores familiares no remunerados (agricultura campesina), empleados domésticos y a los cuentapropistas o auto-empleados, menos los profesionales.

<sup>2</sup> Tokman, V. (1982). "Unequal Development and the Absorption of Labor". CEPAL Review 17.

<sup>3</sup> M.Castells and A. Portes. "World Underneath. The origin, dynamics and effects of the Informal Economy". In: A. Portes, M. Castells and L. Benton (eds.) *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1989, p.12.

Los efectos de la informalización pueden observarse en los crecientes niveles de subcontratación de mano de obra por parte de las empresas formales. Esta subcontratación se realiza sin obligaciones de coberturas legales como salario mínimo, seguridad social, vacaciones, bonificaciones, etc. Igualmente, las subcontrataciones no solamente son de mano de obra en forma individual, sino de pequeñas empresas o microempresas que han proliferado en el sector informal. Las microempresas, en opinión de estos autores, son las modalidades más apropiadas para la generación de empleos temporales y para esconder fuentes de ingresos, reduciendo, por lo tanto la carga fiscal sobre el sector privado formal.

En síntesis, para Castells y Portes, la economía informal es el resultado de un esfuerzo sistemático de las empresas del sector formal por evadir o desvincularse de la tarea legal de protección laboral, mediante la modalidad de subcontratación de mano de obra carente de los beneficios de trabajo formales, con el objeto de reducir sustancialmente costos laborales y hacer frente a una encarnizada competencia global. En este sentido, la actividad informal es funcional y es parte importante de la nueva forma de producir ganancias por parte de la economía formal.

Otro autor, William Maloney, considera que la conceptualización de informalidad de Castells y Portes es compartida por la mayor parte de la literatura escrita sobre el tema, y que lleva a caracterizar el mercado laboral como dualista. Es decir, por un lado se encuentran los trabajadores formales, protegidos por la legislación pertinente y por los beneficios de la seguridad social y de salarios altos; mientras que por el otro se encuentran aquellos trabajadores que al no poder acceder al mercado laboral formal, echan mano a la mejor alternativa, cual es la actividad en el sector informal, ya sea como microempresario o como autoempleado, mientras esperan una mejor oportunidad para acceder finalmente al sector formal.

Para Maloney, esta caracterización dualista del mercado laboral es conceptualmente inapropiada. De acuerdo a las investigaciones de este autor, existen dos factores que desalientan a las personas la búsqueda de un trabajo asalariado formal. Primeramente, la preferencia a evitar el pago de altos costos que trae aparejada la protección laboral. Y en segundo lugar, que en el sector informal, las posibilidades de entrenamiento y capacitación para ciertos segmentos de trabajadores son mayores que las existentes en el trabajo asalariado formal. Así, Maloney afirma que aún cuando exista una heterogeneidad significativa de modalidades de trabajo informal, son tres las que más se destacan: i) el autoempleo a través de microempresas con o sin empleados y en donde los principales incentivos están dados por el deseo de evitar altos impuestos laborales, como por desarrollar una microempresa capaz de generar mayores ingresos que aquellos recibidos siendo un empleado laboral formal; la mayor parte de estos autoempleados lo conforman los sectores asalariados formales con mayor educación y con mayores niveles de productividad, y que deciden retirarse del mercado formal, ii) el trabajo asalariado informal o aquellos que son empleados por microempresas del sector informal y que no gozan ni de los beneficios de la protección laboral formal, ni de los beneficios de mayores ingresos generados en el autoempleo; y iii) el trabajo informal por contrato a través del cual no se recibe un salario regular de empresas del sector formal, sino que las actividades laborales se realizan por diversos tipos de pagos como comisiones, precios fijos por productos, etc. ; esta última modalidad coincide con la definición de informalidad de Castells y Portes y se trataría de actividades laborales con menores beneficios que en el sector formal, menores salarios, y condiciones de trabajo menos favorables (Maloney 1999a).

Contrariamente a lo afirmado por Castells y Portes, Maloney señala que existe una alta movilidad de trabajadores entre los sectores formal e informal de la economía de los países en desarrollo, principalmente; y que la decisión de integrar el mercado laboral informal puede ser tanto voluntaria como involuntaria. Sin embargo, afirma este autor, que estudios recientes en países en desarrollo demuestran un crecimiento importante del empleo voluntario en el sector informal, especialmente como microempresarios, y que solamente una fracción pequeña de la fuerza laboral se encuentra involuntariamente en el mercado laboral informal, y por lo tanto relacionada a niveles de pobreza y desigualdad (Maloney 1999b).

Por lo tanto, este autor descarta que sean las regulaciones gubernamentales y las regulaciones sindicales las que determinen rigideces en el mercado laboral, elevando los salarios más allá de los niveles de *clearing* del mercado. Argumenta, en cambio que ante la ausencia de un funcionamiento adecuado del mercado financiero y ante la falta de sistemas educacionales eficientes, muchos trabajadores deciden emplearse en el sector formal, como un conducto para acumular capital humano y financiero, y luego retirarse de este tipo de empleo para abrir sus propios negocios en el sector informal. Al mismo tiempo, argumenta, que convirtiéndose el autoempleo en una actividad atractiva y lucrativa, ello obliga a las empresas del sector formal a ofrecer salarios por encima de los vigentes en el mercado, como una forma de volver a atraer a esas personas autoempleadas (Maloney 1999b).

En conclusión, el sector informal no es el resultado de un mercado laboral dual que crea un segmento asalariado con desventajas frente al asalariado formal, dada la necesidad de reducir costos laborales, sino del deseo de muchos asalariados de convertirse en autoempleados o microempresarios con expectativas de mayores ingresos que los niveles salariales formales.

Aún cuando las desventajas de las diversas modalidades de trabajo informal, expresadas en niveles inferiores de seguridad social, derechos laborales y remuneraciones, pueden ser compensadas por ingresos mayores que en el sector formal, la modalidad predominante de trabajo informal en América Latina no parece ser la que reúne estas características. Es decir que el empleo informal en América Latina se encuentra más asociado al concepto de *empleo precario*, entendiéndose este como aquel donde prima la incertidumbre, la inseguridad y los bajos ingresos. Además, como ya se ha visto, el crecimiento del sector informal en América Latina, en las dos últimas décadas responde casi exclusivamente a un aumento del desempleo y del subempleo como consecuencia de la reducción laboral en los sectores gubernamentales (medidas de ajuste y privatizaciones) y del mayor uso intensivo de capital en las empresas industriales y de servicios. Por lo tanto, en primer lugar, el fenómeno de la subcontratación en el sector informal para reducir costos laborales de empresas formales no aparece como un fenómeno extendido en la informalización de las economías latinoamericanas. Del mismo modo, el retiro voluntario del sector formal para constituirse en microempresario del sector informal, tampoco se muestra como la modalidad dominante del empleo informal.

Es el subempleo en América Latina, aquel que más se ha identificado con las modalidades atípicas de trabajo y por lo tanto con el sector informal en aumento durante los años noventa. Este subempleo se ha caracterizado por su carácter no permanente e incierto, por contrataciones y subcontrataciones flexibles y por jornadas de trabajo más prolongadas. Es decir, por trabajos de corta duración, de baja productividad, de remuneraciones reducidas y con pérdida de la protección laboral.

Todas las características mencionadas se asocian al concepto de empleo precario. De acuerdo a la definición de la Organización Internacional del Trabajo, por precariedad se entiende la

relación laboral donde se encuentra ausente la seguridad de empleo, uno de los elementos principales del contrato de trabajo (OIT, 1998). Pablo Guerra afirma que “...un empleo se determina como precario de acuerdo a tres factores: perspectiva de la inseguridad, perspectiva de la inestabilidad, y perspectiva de la insuficiencia”<sup>4</sup>. Otro autor, Gerry Rodgers, define al empleo precario a partir de cuatro características: i) empleo con tiempo reducido o con gran riesgo de pérdida; ii) pocas posibilidades de control del empleo por parte de los trabajadores; iii) ausencia de cobertura de seguridad social; y iv) generador de bajos ingresos y de pobreza (Rodgers, 1989).

El empleo precario en América Latina, generado a partir del incremento de los niveles de desempleo y subempleo en las últimas dos décadas se manifiesta en diversas modalidades como trabajadores permanentes sin contrato, aquellos permanentes con contrato pero sin protección social, servicios domésticos permanentes o no permanentes, trabajadores por cuenta propia no profesionales que ganan menos de un salario mínimo, etc. Pero cualquiera sea la modalidad adoptada, el aumento de la informalidad en América Latina no se ajusta necesariamente a las tendencias u orígenes de la informalidad en los países desarrollados a partir de la década del setenta, aún cuando el reemplazo de mano de obra por capital y la reducción de los costos laborales se hayan constituido en denominadores comunes en ambos lugares. A su vez, el grado de voluntariedad del autoempleo, ya sea como microempresa o cualquier tipo de cuentapropismo, es posible observar solo en determinados países o en determinado tipo de actividades. En todo caso y ante la gravedad de la situación del empleo en América Latina, se han ensayado diversos tipos de ayuda y capacitación para la formación de microempresas como proveedoras de insumos a las empresas formales o de productos terminados a segmentos de los mercados locales. Es decir se ha alentado a la formación de diversos tipos de autoempleo, antes que la generación de los mismos haya provenido necesariamente del retiro voluntario de obreros especializados del sector formal.

### **América Latina: Evolución del Empleo Formal e Informal**

En la década del noventa varios han sido los indicadores que han demostrado un deterioro de la situación del empleo en América Latina, y por lo tanto un aumento del empleo precario o informal. En primer lugar, una comparación entre el crecimiento anual del empleo y de la fuerza laboral (tanto en el sector formal e informal), arroja resultados negativos para la absorción de la mano de obra existente en el mercado. Así, mientras el crecimiento promedio anual del empleo para América Latina entre 1990 y 1997 era de 2.9%, el crecimiento promedio anual de la fuerza laboral o población económicamente activa era de 3.1%. Para 1998, solamente, la relación entre creación de empleo y oferta de mano de obra era de 2.6 a 3.2%, manifestando así la severidad del problema laboral. Esta relación entre creación de empleo y absorción de mano de obra en los noventa se enmarca dentro de un crecimiento económico aceptable hasta 1997, para luego iniciar un declive a partir de 1998.

**Tabla I: América Latina: Crecimiento Económico y del Empleo (Promedios anuales)**

	1990-97	1998
Variación del PIB	3.5	2.6
Variación de la PEA	3.1	3.2
Variación del Empleo	2.9	2.6

Fuente: OIT

<sup>4</sup> Pablo Guerra. “La precarización del empleo y un intento de operacionalización; en: *El empleo precario y el empleo atípico: revisión bibliográfica y propuestas para el debate*. Documento de Trabajo, No. 105, PET. Santiago de Chile.

Las cifras del desempleo abierto para América Latina también se convierten en un indicador relevante del deterioro laboral. El desempleo abierto se asocia comúnmente al número de trabajadores despedidos del sector formal urbano. Como promedio, este desempleo abierto se ubicaba en un 8.3% para 1985, para luego reducirse a 5.7% para 1990, y volver a aumentar a 8.5% para 1998<sup>5</sup>. El desempleo abierto ha sido acompañado por el crecimiento del subempleo o empleo precario gestado en el sector informal. De acuerdo a cifras de la OIT, el sector informal urbano o no agrícola constituía el 51.6% del empleo urbano total en América Latina, incrementándose esta proporción al 59% para 1998. En términos de creación de empleo y siempre siguiendo a la OIT, el sector informal se ha convertido en la fuente principal durante los años 90, estimándose que entre 1990 y 1998, 88 de cada 100 nuevos puestos de trabajo se habían originado en el sector informal (cuentapropistas no profesionales, servicio doméstico y microempresas). Así, entre 1990 y 1997, la participación del cuentapropismo se incrementa del 24.7 al 27.2, mientras que la participación de las microempresas aumenta del 20.2 al 23% y la del servicio doméstico de 6.7 a 7.6%. En el caso del sector formal, la participación de los empleados públicos decrece del 15.3 al 13%, mientras que también disminuye la participación laboral en las medianas y grandes empresas ( Ver Tabla II). En términos de la variación en la generación de empleos en el sector informal, las microempresas son aquellas que más crecimiento han experimentado, convirtiéndose así en las principales creadoras de empleo en este sector<sup>6</sup>.

TABLA II. América Latina: Evolución del Empleo Urbano

Años	SECTOR INFORMAL				SECTOR FORMAL		
	Total	Cuentapropistas	Serv. doméstico	Microempresas	Total	Sector Público	Empresas Medianas y Grandes
1990	<b>51,6</b>	24,7	6,7	20,2	<b>48,4</b>	15,3	33,0
1991	<b>52,4</b>	25,0	6,7	20,7	<b>47,6</b>	15,2	32,5
1992	<b>53,0</b>	25,6	6,7	20,8	<b>47,0</b>	14,6	32,3
1993	<b>53,9</b>	25,3	7,1	21,6	<b>46,1</b>	13,7	32,4
1994	<b>54,9</b>	25,8	7,0	22,1	<b>45,1</b>	13,3	31,8
1995	<b>56,1</b>	26,5	7,1	22,5	<b>43,9</b>	13,2	30,8
1996	<b>57,4</b>	27,2	7,1	23,1	<b>42,6</b>	13,0	29,6
1997	<b>57,7</b>	27,1	7,6	23,0	<b>42,3</b>	13,0	29,3

Fuente: OIT.

Las reformas económicas y las políticas de ajuste puestas en marcha en América Latina a partir de los ochenta, fueron pensadas como orientadas a reforzar el mercado como mejor asignador de recursos, eliminando las distorsiones en la demanda laboral, provocando mayores inversiones y exportaciones, como una productividad creciente y mejoras salariales, obteniendo, sin embargo, en los primeros años resultados negativos en cuanto a la creación de empleo, especialmente en aquellos sectores no competitivos. De todas maneras, para finales de la década del noventa, los efectos favorables de las reformas sobre el mercado laboral todavía se hacían esperar y ni siquiera un crecimiento mayor del PIB en esa misma década era capaz de generar un crecimiento del empleo similar a los niveles obtenidos con anterioridad a los ochenta.

<sup>5</sup> Cifras del Banco Mundial y de la OIT en: J. Luis Guasch. *Labor Market Reform and Job Creation. The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries*. The World Bank, Washington D.C., 1999.

<sup>6</sup> El incremento anual de puestos de trabajo en las microempresas ha sido de 5.5% anual promedio para el período 1990-95 y de 4.5% solamente para el año 1998. Ver: ILO: "labor Overview. Latin American and the Caribbean. Santiago de Chile

Un estudio reciente sobre los impactos de la reforma económica en América Latina demuestra que: i) el patrón inestable de crecimiento económico de los noventa ha sido una de las principales causas de restricciones en la creación de empleo; y que ii) aún cuando el paquete de reformas implementado en la región hubiera influido positivamente sobre los niveles de crecimiento de las economías, el efecto directo sobre el crecimiento del empleo fue definitivamente negativo<sup>7</sup>.

Otro estudio, también reciente, de la CEPAL<sup>8</sup>, caracteriza a la creación de empleo en los noventa como poco influenciado por la recuperación económica de esa misma década, y por las reformas implementadas. En primer lugar, afirman los autores de este estudio, que mientras en los ochenta un crecimiento del 1% del PIB provocaba una reducción del desempleo abierto, este crecimiento debía ser del 4% en los noventa para lograr un resultado similar. Es decir que se ha elevado el nivel a través del cual el crecimiento del PIB provoca un aumento del empleo. En segundo lugar, los nuevos puestos de trabajo han sido creados mayormente en el sector informal, como labores a tiempo parcial no voluntario, caracterizado por ingresos inferiores, baja calidad y baja productividad. En tercer lugar, se ha ensanchado la brecha entre mano de obra altamente calificada y menos calificada. Esta ha sido una de las consecuencias de las reformas económicas emprendidas que, hasta finales de la década del noventa no se traducían en una mayor demanda de la mano de obra no calificada, como se asumía en el Consenso de Washington.

En conclusión, se demuestra que en América Latina, en los noventa, el subempleo ha sido la principal fuente de creación de trabajo, sea en la forma de cuentapropismo, servicio doméstico o microempresas; que el mismo ha traído aparejado el deterioro de los salarios y los ingresos y ha aumentado la brecha de la desigualdad; y que el crecimiento económico de la misma década no ha sido suficiente para aumentar las oportunidades de empleo en el sector formal, mejor remunerado y con protección laboral.

### **El sector informal en el Paraguay**

El aumento del desempleo y del empleo precario ha sido, asimismo, una realidad en el Paraguay desde finales de los años ochenta. Sin embargo, es recién la Encuesta de Hogares 1997/98 la primera a través de la cual se logra obtener cifras aproximadamente reales a la situación del desempleo y el subempleo en el Paraguay. Así, se estimaba, en esa encuesta, un desempleo abierto (desempleados del sector formal) del orden del 5.4% y un desempleo oculto<sup>9</sup> equivalente al 9.5% de la población económicamente activa (PEA)<sup>10</sup>. En esa misma encuesta se determinaba el número de personas subempleadas<sup>11</sup>, en un total de 19%. De acuerdo a la última encuesta de hogares (2000/2001), el desempleo abierto se reduce al 7.6%, mientras que el desempleo oculto también disminuye al 8%, mientras que aumenta el subempleo al 22%. Es en esta última categoría de empleo donde se identifica al sector informal laboral, el cual, como se ha visto, se ha mantenido en un quinto o más de la PEA, en los últimos tres años.

<sup>7</sup> B. Stallings, W. Peres. *Growth, Unemployment, and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin American and the Caribbean*. ECLAC, 2000.

<sup>8</sup> T. Altenburg, R. Qualmann, J. Weller. "Modernización Económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente". Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 2. CEPAL. Santiago de Chile, Marzo 2001.

<sup>9</sup> Personas que no buscan empleo pero están dispuestas a trabajar si se les ofreciera empleo.

<sup>10</sup> Estrictamente de la PEA más los desempleados ocultos.

<sup>11</sup> Personas que trabajan menos de 30 horas semanales en su ocupación principal, o que ganan menos del salario mínimo.

Antes de continuar con el análisis es preciso ensayar una definición de lo que en este estudio será entendido como sector informal urbano. De acuerdo a la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), el sector informal está compuesto de los trabajadores por cuenta propia, los empleadores de unidades empresariales que cuentan con cinco o menos personas, los empleados de esas unidades y los trabajadores familiares no remunerados. En este estudio, se agregará al servicio doméstico como parte del sector informal urbano; a los empleadores se los denominará microempresarios, y a los empleados de los mismos como dependientes.

Contrariamente a la mayoría de los países de la región, las causas del deterioro del empleo y el aumento del empleo informal en el Paraguay no debe buscarse en el achicamiento del estado ni en un proceso de industrialización acelerada - y por lo tanto de tecnologización - del país. Es decir, no ha habido un proceso de expulsión de mano de obra del sector público en el Paraguay en los años 90, sino un aumento del empleo público. Por otro lado, tampoco se han instalado industrias con uso intensivo de capital. Es más, la participación del sector industrial en el PIB se ha reducido de un histórico 16% a un 13% en el año 2000.

Por lo tanto, cabe preguntarse si la acumulación del 20% de la PEA en el sector informal tiene como origen el deterioro de los niveles de ingresos en el área rural, como consecuencia, por ejemplo de una drástica disminución del cultivo del algodón (intensiva en mano de obra campesina), falta de diversificación de otros cultivos para la pequeña y mediana producción, aumento de los cultivos extensivos, coincidente con un aumento importante de las actividades de comercio informal en el país – como resultado de un mayor dinamismo del comercio de importación y reexportación (mayormente ilegal). En este escenario, se debería observar, entonces, una importante migración rural-urbana.

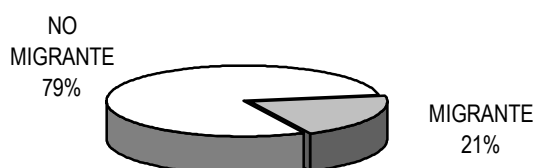
### ***Sector informal y migraciones***

De acuerdo al Censo Nacional de 1992, casi la mitad de la población paraguaya (48%) residía en áreas rurales. Diez años antes, el 57% de la población paraguaya habitaba en áreas rurales, y este porcentaje era aún mayor en 1972 (63%). Los datos de la última encuesta de hogares (2000/2001) muestran que el 46% de los habitantes del país, se encontraban en áreas rurales. Es decir, que en 20 años, la población rural del Paraguay se redujo en un 11% , y en los últimos nueve años, solo en un 2%. Con lo que es posible concluir, provisoriamente, que si alguna incidencia ha tenido la migración rural-urbana en la formación y crecimiento del sector informal urbano en el Paraguay, la misma se ha manifestado principalmente en la década del ochenta.

Según la Encuesta de Hogares 1997/98, la proporción de habitantes del país que ha sido parte de un movimiento migratorio interno desde 1992/93, se ubica en el 21%. Al mismo tiempo y según la misma fuente, esta es la misma proporción de migración dentro de la población identificada como informal urbana (Gráficos 1 y 2). Es decir que solamente un quinto de la población informal urbana ha sufrido un movimiento migratorio, en el período mencionado.

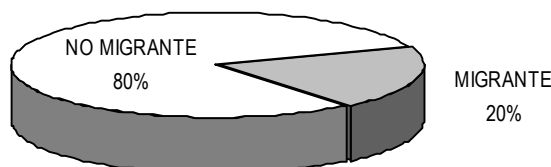


**GRAFICO 1**  
**POBLACION EN PARAGUAY SEGÚN**  
**CONDICION DE MIGRACION**



Fuente: DGEEC, Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

**GRAFICO 2**  
**POBLACION EN EL SECTOR INFORMAL URBANO**  
**SEGÚN CONDICION DE MIGRACION**



Fuente: DGEEC, Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

Aún cuando en el Censo de 1992 se observa una menor participación de la población rural (48%) frente a la población urbana del país (52%), esta clasificación puede resultar muy simple. Es decir, que lo único que puede estar detectando son concentraciones grandes o pequeñas de poblaciones en áreas consideradas urbanas y dispersión de población en áreas consideradas, en consecuencia, rurales. Si se observa con más detenimiento a las principales concentraciones urbanas del Paraguay – de acuerdo al Censo del 92 y a la Encuesta de Hogares 97/98 - resulta que las mismas se hallan localizadas en Asunción, el Departamento Central<sup>12</sup>, Caaguazú y Coronel Oviedo en el Departamento de Caaguazú, Ciudad del Este, Pto. Franco y Hernandarias en el Departamento de Alto Paraná, Encarnación y otras ciudades vecinas en el Departamento de Itapúa<sup>13</sup>. En el caso del Departamento de San Pedro, tradicionalmente rural, se observa una acumulación interesante de población – entre comienzos y fines de la década del noventa – en el distrito de San Estanislao.

A los efectos de este estudio, y específicamente en lo relativo a migraciones de población dentro del país, se consideraran urbanos solamente a aquellos distritos que - en la dimensión paraguaya - son altamente urbanizados y que son los ya mencionados anteriormente. El resto del país será considerado como rural, aún cuando en el mismo se encuentre cabeceras departamentales o distritos con cierta concentración importante de población, pero que actúan más como pequeños, medianos o grandes pueblos rurales, antes que como ciudades propiamente dichas.

<sup>12</sup> Capiatá, Fernando de la Mora, Itá, San Lorenzo, Lambaré, Luque, Itauguá, Villa Elisa, Ñemby, Mariano Roque Alonso y Limpio

<sup>13</sup> Cualquier inferencia estadística obtenida con las Encuestas de Hogares a niveles geográficamente más desagregados que los departamentos más grandes del país (Central, San Pedro, Itapúa, Alto Paraná, Caaguazú y Asunción) debería tomarse con cuidado y las reservas necesarias dado el tamaño y diseño muestral que ellas tienen.

En este sentido, las observaciones migratorias de la encuesta de Hogares 1997/98 señalan que del total de la población que se ha desplazado de un área geográfica a otra, a partir de 1992-93, 41% pertenece a áreas urbanizadas, mientras que el 59% se desplaza desde áreas menos urbanizadas o rurales.

Es notable observar que entre los migrantes que provienen de áreas urbanizadas, el destino de los mismos, en un 84% son nuevamente áreas urbanas, concentradas en el Departamento Central (50%) y en las áreas urbanas del Departamento de Alto Paraná (19%), y en menor medida en Asunción, y en las áreas urbanas del Departamento de Itapúa. Las migraciones hacia el Departamento Central corresponden a habitantes de Asunción en la mitad de los casos, y a habitantes de distritos muy poblados del propio Departamento Central como Fernando de la Mora y San Lorenzo. Las migraciones hacia las zonas urbanas de Alto Paraná (principalmente Ciudad del Este), provienen de Asunción, Caaguazú, Encarnación y de la ciudad vecina de Pte. Franco. La migración urbana-urbana en el período 1992/93-97/98 muestra dos características importantes. En primer lugar, el creciente nivel de urbanización del Departamento Central. En segundo lugar, la atracción que sigue ejerciendo Ciudad del Este para centros urbanos de menor caudal poblacional.

La migración rural en el período estudiado se distribuye mayoritaria y equitativamente –en términos de destino – entre los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central. Estos departamentos se han constituido en el receptáculo del 70% de la migración rural en el período estudiado en la década del noventa. No es difícil concluir que la concentración de esta migración rural ha tenido lugar en aquellos distritos de los departamentos mencionados, que son los que mayor grado de urbanización han experimentado en la década del noventa.

Dentro del sector migrante informal<sup>14</sup>, un 48.6% ha tenido como origen a zonas urbanas, y un 51.4% a zonas rurales. Entre los migrantes del sector informal de zonas urbanas, el destino mayor de esta concentración es el Departamento Central, seguido por Asunción, Alto Paraná e Itapúa, en ese orden (Gráfico 3).

Prácticamente la mitad de la población informal migrante de zonas urbanas hacia el Departamento Central ha provenido de Asunción; un tercio proviene del propio movimiento migratorio dentro del Departamento Central, destacándose un 10% proveniente de la Argentina. La migración informal a Asunción, en el período estudiado, ha tenido su origen mayoritario en zonas urbanas del Departamento Central, y en menor medida de la Argentina y de zonas urbanas de otros departamentos. El origen migratorio urbano de los informales en Itapúa ha sido esencialmente Asunción, mientras que este mismo origen en el Alto Paraná se distribuye entre Encarnación, Caaguazú, Pte. Franco, Pedro Juan Caballero (Amambay), y una proporción importante de informales de la Argentina y el Brasil.

En definitiva, la migración informal de origen urbano, en el período 1993-98, ha mostrado, en primer lugar un dinamismo de desplazamiento entre Asunción y distritos urbanos del Departamento Central, en busca de mejores oportunidades de trabajo, dinamismo que se desplaza hasta el sur del país (Encarnación). En segundo lugar, ha demostrado que el otro polo más

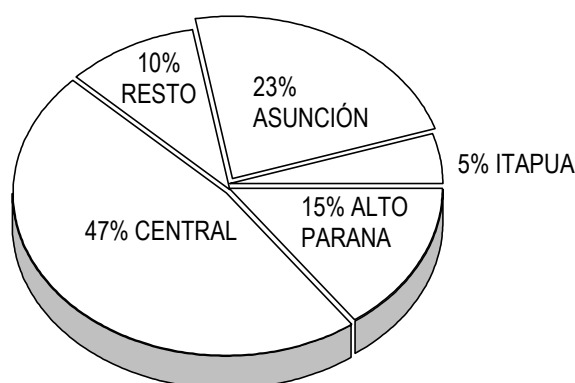
---

<sup>14</sup> El cálculo es sobre la PEA.

importante de concentración urbana (Ciudad del Este), se nutre de informales de zonas urbanas contiguas, y de fuera del país.

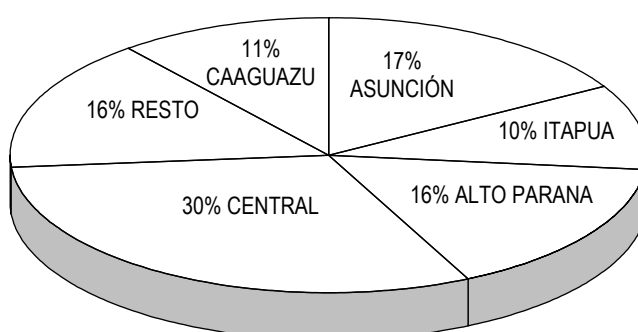
Al igual que en el caso de la población migrante total originada en zonas rurales, los informales que han migrado desde zonas rurales, distribuyen sus destinos en forma más o menos equitativa entre el Departamento Central (30%), Asunción (17%), el Departamento de Alto Paraná (16%), de Caaguazú (11%) y de Itapúa (10%) (Gráfico 4). En otras palabras, el 84% de los informales que migraron desde zonas rurales, lo han hecho hacia los distritos más urbanizados del país.

**GRÁFICO 3:**  
**DESTINO DE LA POBLACIÓN MIGRANTE**  
**INFORMAL DESDE ZONAS URBANAS. 1993-98**



Fuente: DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

**GRÁFICO 4**  
**DESTINO DE LA POBLACION MIGRANTE**  
**INFORMAL DESDE ZONAS RURALES. 1993-98**



Fuente: DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

Los resultados del Censo 1992 y de la Encuesta de Hogares 1997/98, en cuanto a desplazamiento de población y mano de obra, demuestran, en primer lugar que la mayoría de los empleados (o subempleados) en el sector informal urbano se han mantenido en sus mismos lugares de residencia y trabajo; y que probablemente el número de informales ha aumentado en un período de cinco años (no existen datos comparativos para informales en 1992). Sin embargo, este probable aumento no ha sido necesariamente provocado por una masiva migración rural-

urbana. De hecho, solamente el 20% del sector informal sufre un proceso migratorio, y la mitad de este proceso, ha sido un reacomodo entre zonas urbanas, en última instancia un desplazamiento de zonas menos urbanizadas a zonas más urbanizadas. Solamente un 10% de la población informal en 1998 es migrante de áreas rurales a áreas urbanas.

De estos resultados se pueden extraer dos conclusiones, que pueden ser consideradas complementarias. La primera es que una migración rural-urbana más relevante pudo haber tenido lugar en la década del ochenta hasta principios de los noventa, y que esta migración haya incidido de forma determinante en la formación del sector informal urbano. La segunda es que el grado de natalidad de los sectores urbanos haya sido más alto que el promedio nacional en los años noventa, lo que habría provocado un aumento de la oferta de trabajo tal imposible de ser absorbida por una economía de base agraria y dedicada al comercio de reexportación, con lo que habría aumentado el subempleo o empleo informal. De todos modos resulta más que curioso que cerca de un tercio de la PEA nacional y cerca de la mitad de la PEA urbana – como se verá más adelante – consista en empleo informal y que el origen del mismo no pueda determinarse, en forma certera, como proveniente de un deterioro del sector rural paraguayo, ante la falta de un proceso sostenido de industrialización y tecnologización del país, un estado que emplea a una proporción baja de la PEA (10%), y un sector comercial con limitaciones en la absorción de la oferta de trabajo.

### ***Sector Informal: donde están y quienes son***

De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares de 1999, el sector informal constituye el 27% de la PEA total del país, y el 48% de la PEA urbana del país, lo que equivale a 642.204 personas. Teniendo en cuenta las mayores concentraciones urbanas del país, los informales suman el 39% de la PEA de Asunción, el 45% de la PEA del Departamento Central, el 19% de la PEA urbana del Departamento de Itapúa y el 30% de la PEA urbana de Alto Paraná (Tabla III). La PEA urbana de Asunción y de los departamentos citados constituyen el 76% del total de la PEA urbana del país, y el sector informal en las mismas áreas geográficas suman el 71% del total informal del país. El 29% restante informal se aglomera en los sectores medianamente urbanizados de los demás departamentos del país, tradicionalmente rurales.

**TABLA III: UBICACIÓN DEL SECTOR INFORMAL URBANO**

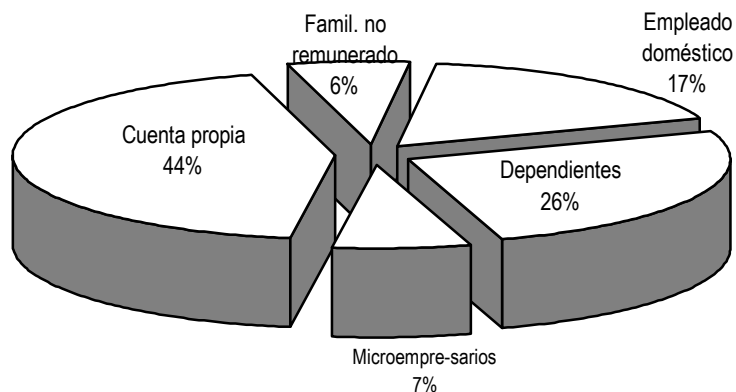
	PEA	PEA INFORMAL	%
País Total	2,356,858	642,204	27,2
País Urbano	1,335,414	642,204	48,1
Asunción	302,017	117,498	38,9
Central	471,992	213,439	45,2
Itapúa	71,362	41,485	19,6
Alto Paraná	168,706	85,676	30,0

Fuente: DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

Un 44% de los ocupados en el sector informal urbano, o subempleados, son cuentapropistas (ocupación individual), seguido de un 26% que se emplean como dependientes de microempresarios y un 17% que constituye el servicio doméstico. El sector minoritario corresponde a los microempresarios (7%). En otras palabras, un 70% de la población informal está concentrada en el cuentapropismo y como empleados de microempresarios (Gráfico 5). La proporción de participación en el cuentapropismo no indica variaciones entre hombres y mujeres que componen este sector de la PEA. Sin embargo, la participación de las mujeres del sector informal es mucho menor como empleadas de microempresarios (16%) en relación a la partici-

pación masculina (37%), y es mucho mayor que esta última como parte del servicio doméstico (31% vs. 2%).

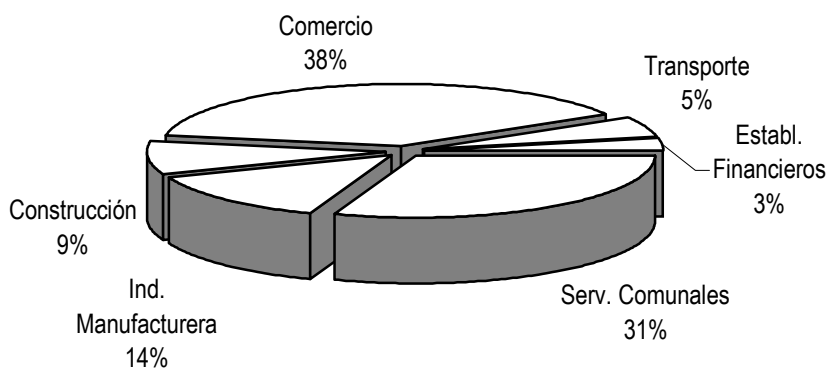
**GRAFICO 5**  
**SECTOR INFORMAL URBANO**  
**SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACION**



Fuente: DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

La actividad predominante del sector informal se reparte entre el comercio (39%) y los servicios (30%); y en menor medida, los informales participan en la actividad manufacturera y en el sector de la construcción (Gráfico 6). En el caso de las mujeres informales, un 80% de las mismas se dedican a las actividades de comercio y servicios. Sin embargo, en el caso de los hombres informales, la participación es más proporcional en cada una de las actividades: 35% en el comercio, 18% en la construcción y en los servicios, y un 16% en la industria manufacturera. *De todas maneras, es posible afirmar que los informales en el Paraguay son mayormente cuentapropistas y dependientes de microempresarios, dedicados casi exclusivamente a actividades del comercio y de los servicios, y que se encuentran ubicados mayormente en Asunción, el Departamento Central y los departamentos de Alto Paraná e Itapúa.*

**GRAFICO 6**  
**POBLACION INFORMAL URBANA**  
**SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD**



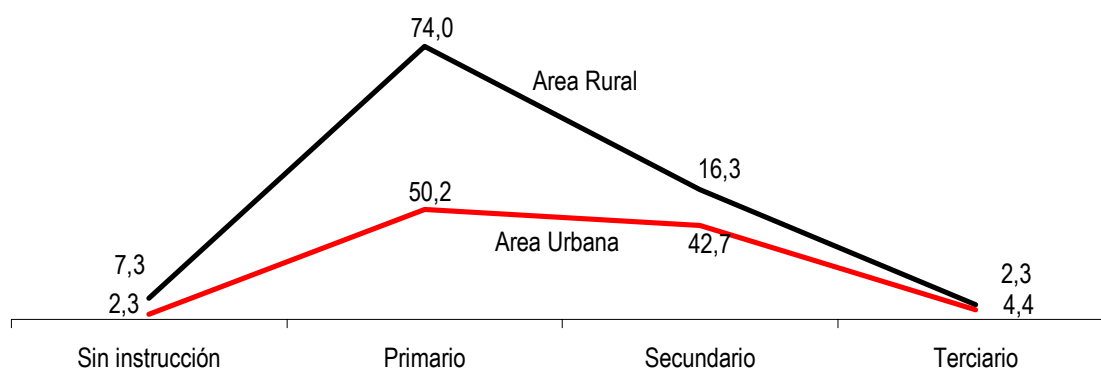
DGEEC. Encuesta de Hogares 1999

### ***La Educación en el Sector Informal***

En términos de formación educativa, el sector informal urbano ocupa una posición intermedia entre el sector formal urbano y el sector rural. Es decir que los empleados en el sector informal poseen mayores años de estudio que en el sector rural, pero menores que en el sector

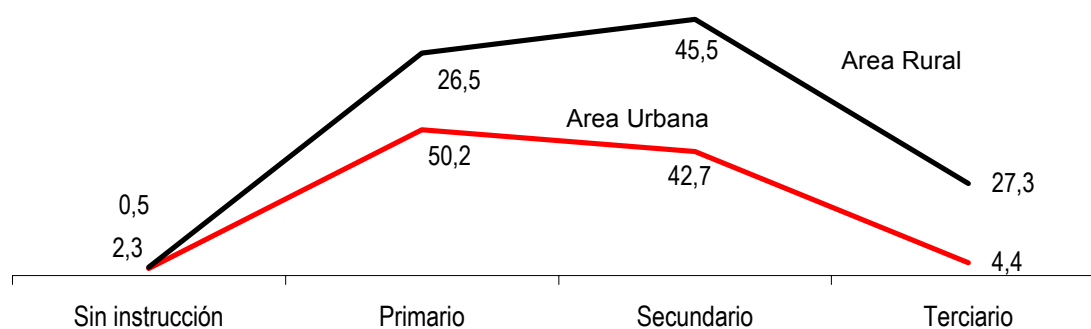
formal urbano. En el sector informal, un 2% de la PEA no posee instrucción alguna, el 50% de la PEA posee grados de educación primaria y un 43% de la PEA tiene grados de educación secundaria. En el caso del sector formal urbano, solamente un 22% de la PEA posee exclusivamente grados de educación primaria, mientras que un 45% de la PEA posee educación secundaria, y un tercio de la misma, educación terciaria o superior. Sin embargo, solamente un 12% de la PEA en el sector informal urbano posee el ciclo secundario completo, un 20% en el caso del sector formal urbano, y un 3% en el sector rural (Gráficos 7 y 8). Sin considerar el sector rural, donde las condiciones de educación de la PEA son muy precarias (74% tiene solamente grados de educación primaria), la calificación de la población empleada en el sector formal es preocupantemente baja, desde el momento en que cerca de un 70%, no posee instrucción superior o terciaria (vocacional) alguna. En el caso del sector informal, es natural considerar que se trata de una mano de obra no calificada, por lo que una distribución casi igualitaria entre educación primaria y secundaria es aceptable.

**GRAFICO 7**  
**NIVELES DE EDUCACION DEL SECTOR INFORMAL URBANO Y DEL SECTOR RURAL (%)**



Fuente: DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

**GRAFICO 8**  
**NIVELES DE EDUCACION DE LOS SECTORES INFORMAL Y FORMAL URBANOS (%)**

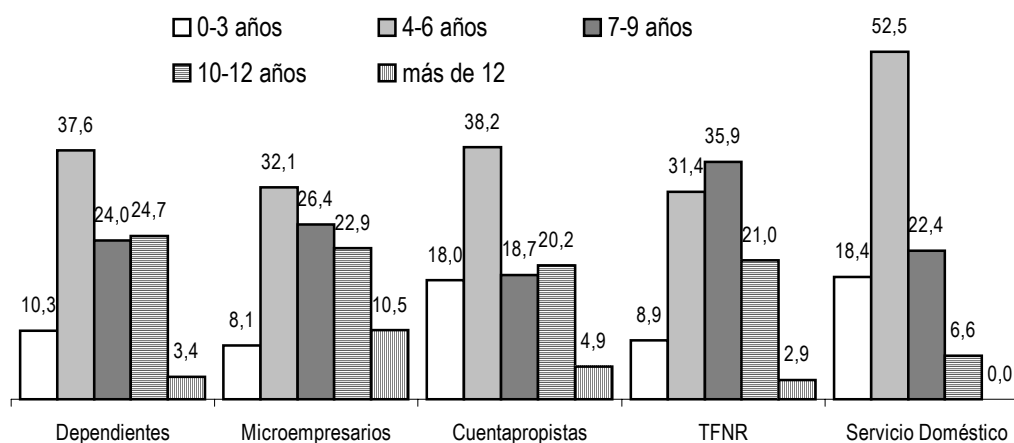


Fuente: DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

Observando ahora las categorías ocupacionales de los informales, la PEA ubicada en el servicio doméstico es la que menos años de educación posee, seguido muy de cerca de la PEA localizada en el sector de cuentapropistas. Resulta interesante observar también que, con excepción del servicio doméstico y de los cuentapropistas, el porcentaje de la PEA con 10 a 12 años de educación es similar en las demás categorías ocupacionales, sobresaliendo el sector de los dependientes. Así el 66% de la PEA en los servicios domésticos posee solamente edu-

cación primaria, mientras que esta cifra alcanza al 55% en el sector de cuentapropistas. Asimismo, son estas dos categorías ocupacionales, conjuntamente con la categoría de familiar no remunerado, las que muestran un porcentaje más alto de la PEA con solo tres años de educación primaria (alrededor del 16%). Finalmente solo el 10% de la PEA cuentapropista y la misma proporción de la PEA de servicio doméstico culminan el ciclo secundario, reduciéndose esta cifra al 5% en el caso de los familiares no remunerados frente al 38% de la PEA en el caso de los microempresarios y el 36% en el caso de los dependientes (Gráfico 9).

**GRAFICO 9**  
**SECTOR INFORMAL: PEA SEGÚN GRADOS DE EDUCACIÓN**



Fuente: DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

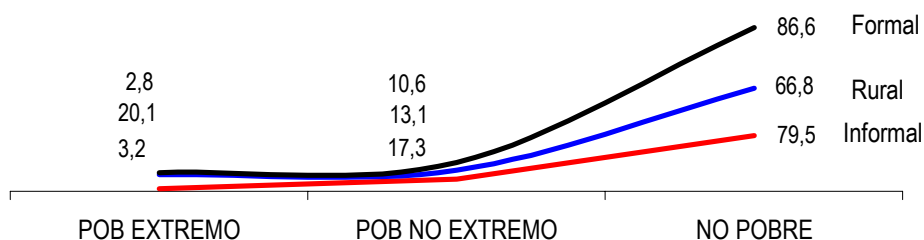
*El análisis de los grados de educación del sector informal llevan a dos conclusiones principales. La primera es que tratándose de una mano de obra no calificada, una proporción interesante de la misma posee tanto grados de educación primaria como secundaria. En otras palabras la calificación no tiene niveles muy bajos. La segunda es que dentro del propio sector informal existe una diferencia relevante de calificación o de grados de educación entre los microempresarios y dependientes de estos últimos, por un lado, y los cuentapropistas y aquellos que prestan servicios domésticos, por el otro. Son estos últimos, los que presentan grados de educación formal menores a los primeros.*

### **Sector Informal: pobreza y desigualdad de ingresos**

Las cifras que arrojan los cálculos que corresponden a la línea de pobreza extrema y no extrema de la Encuesta Permanente de Hogares 1999, demuestran que este fenómeno no es parte integral del sector informal, o que por lo menos el sector informal no se encuentra asociado mayormente a los estratos de pobreza del Paraguay. Solamente un 20% de la PEA del sector informal se encuentra debajo de la línea de pobreza frente al 13% del sector formal urbano y el 33% del sector rural (Gráfico 10). La proporción de pobreza en la PEA del sector informal es prácticamente igual en cada una de las categorías ocupacionales, que componen este sector, con excepción de los microempresarios, donde la franja de pobreza alcanza a solo al 8%<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Los datos de pobreza para la población total, según la Encuesta de Hogares 1999, indican que la misma se mantiene alrededor del 27% en el sector urbano y del 42% en el sector rural.

**GRÁFICO 10**  
**CONDICIÓN DE POBREZA DEL SECTOR INFORMAL**  
**URBANO, RURAL Y FORMAL URBANO (% de la PEA)**



Fuente: DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

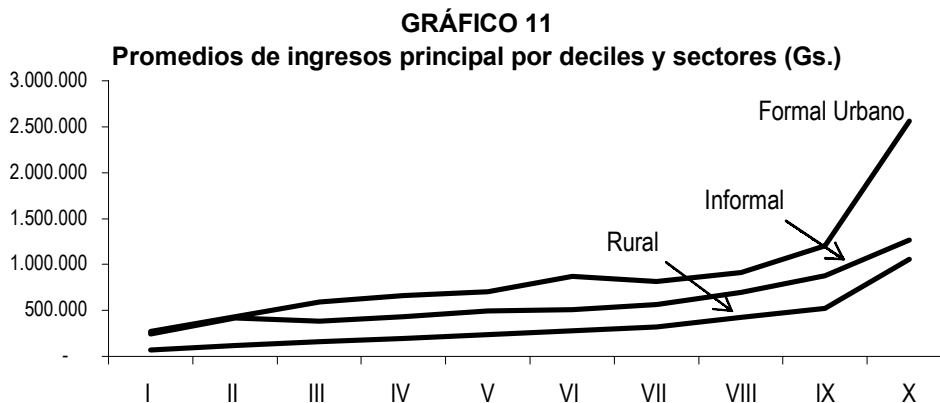
Los estudios sobre pobreza en el Paraguay realizados en los últimos años (Morley, 1998 y Robles, 2000) coinciden en señalar que este es un fenómeno que afecta principalmente al sector rural, y que inclusive los niveles de pobreza en los sectores urbanos han ido disminuyendo o estacionándose durante la década del noventa. Por lo tanto, y considerando que el sector informal en estudio se limita al área urbana, parece lógico concluir que el mismo no se encuentra vinculado a los principales estratos de la concentración de la pobreza en el país.

Sin embargo y más allá de las definiciones de líneas de pobreza utilizadas en las encuestas de hogares, a partir de la creación de canastas básicas alimentarias y no alimentarias, las cifras de ingresos y salarios en el país, indican que el sector informal se encuentra enmarcado en otro fenómeno que afecta a la población, cual es un elevado nivel de desigualdad en la distribución de los ingresos. El Paraguay presenta uno de los grados de desigualdad de los ingresos más altos de América Latina. Para 1999 el 40% de la población más pobre del Paraguay recibía solamente el 10% del total de ingresos generados en el país, mientras que el 10% más rico concentraba el 40% del total de ingresos<sup>16</sup>. De igual manera, el 10% más rico del país obtenía ingresos nueve veces mayor que el 40% más pobre, e inclusive dos veces más que el decil más rico inferior. Todo lo cual indica una concentración muy alta de los ingresos en un solo estrato de la población.

En la distribución de ingresos por deciles, el sector formal urbano determina claramente la concentración de estos ingresos en el nivel más alto. Así, el promedio de ingresos del decil más rico del sector formal urbano es dos veces mayor que el decil más rico inferior de este mismo sector, como también dos veces mayor que el promedio de ingresos del decil más rico del sector informal urbano. Las diferencias de promedio de ingresos entre los deciles subsecuentemente menores de ambos sectores no presentan una brecha tan marcada como la determinada a partir del decil más rico del sector formal urbano. Sin embargo, los niveles de ingresos a partir del decil octavo para abajo, son significativamente inferiores – tanto para el sector formal como informal – a los deciles más ricos. Los ingresos promedios de los deciles del sector rural son, asimismo notoriamente más bajos que los sectores anteriores mencionados (Gráfico 11). Adicionalmente, y considerando la participación de la PEA en cada uno de los deciles de ingresos, se observa que solamente el 26% de la PEA informal y un 20% de la PEA rural forma parte del decil de ingreso más alto, frente un 54% de la PEA formal urbana. Así mientras la PEA formal urbana se concentra en los deciles más altos de ingresos, la PEA informal urbana se concentra en los deciles medios y bajos de ingresos y la PEA rural en los estratos de menores ingresos.

<sup>16</sup> DGEEC. Encuesta de Hogares, 1999.





Fuente: DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

Es interesante, observar, igualmente, que el promedio total de ingresos del sector formal, prácticamente dobla al promedio de ingresos del sector informal urbano y triplica al promedio de ingresos del sector rural. Además, el ingreso promedio del sector informal urbano es equivalente al salario mínimo. En consecuencia, la mayoría de la PEA informal urbana tiene ingresos menores al salario mínimo. Así mientras un 61% de la PEA informal, en 1999, ganaba menos que el salario mínimo, solo un 27% de la PEA formal urbana lo hacía. Y mientras un 31% de la PEA informal urbana ganaba entre 1 a 2 salarios mínimos, esta proporción se elevaba al 46% de la PEA en el sector formal urbano. La comparación es más dramática con la PEA del sector rural desde el momento en que un 83% de la misma ganaba menos que el salario mínimo en 1999<sup>17</sup>.

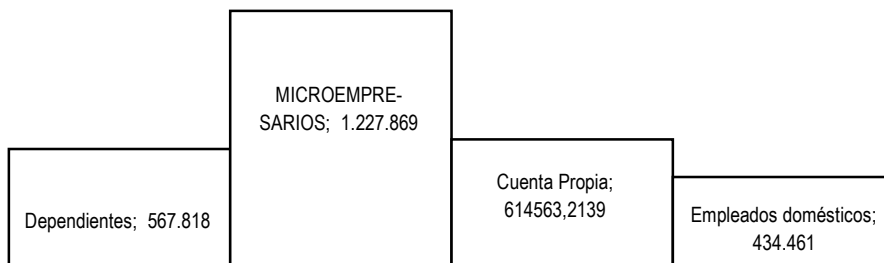
Si la pobreza no se encuentra significativamente inserta en la PEA del sector informal urbano, como lo está en la PEA rural, cómo se explica que en términos de ingresos salariales, la PEA del sector informal presente un comportamiento mucho más afín a la PEA rural que a la PEA formal urbana?. Cómo se explica, asimismo, que la gran mayoría de los informales urbanos obtengan ingresos inferiores al salario mínimo, y que la franja de la pobreza solo afecte a un quinto de la PEA de ese sector?. **Definitivamente, en términos de niveles de ingresos, la PEA informal urbana presenta promedios más cercanos a la PEA rural. Sin embargo midiendo la desigualdad en la distribución de los ingresos, la brecha entre el sector formal urbano e informal urbano es menor que esta misma brecha entre el sector informal urbano y el sector rural. Por lo tanto, y a excepción de los deciles de ingresos más altos (noveno y décimo), la distribución de ingresos dentro de la PEA del área urbana es relativamente menos desigual que en entre esta última y la PEA del área rural.**

Al estudiar la estructura de ingresos al interior del sector informal urbano, sobresale el subsector de microempresarios no solamente como aquel de mayores ingresos promedios, sino con niveles muy superiores al resto de los subsectores del informal urbano. Mientras los ingresos promedios de los cuentapropistas son equivalentes al salario mínimo, y los ingresos promedios de los dependientes y del servicio doméstico son inferiores al salario mínimo, los ingresos promedios de los microempresarios son el doble y el triple superiores al resto de los subsectores (Gráfico 12). Así, cerca del 73% de los microempresarios se encuentran concentrados en los tres deciles de más altos ingresos del sector informal urbano, mientras el 58% de los

<sup>17</sup> En el cálculo del salario mínimo se incluye a la PEA que no tiene ingresos, siendo equivalente al 1,4% en el caso de los formales urbanos, 6,1% para los informales urbanos y 21,7 en el caso de la PEA rural. En este caso se ha utilizado la información que los informantes respondieron de manera directa a las preguntas relacionadas con sus ingresos y no la que corresponde a los flujos de ingresos y gastos relacionados con sus actividades económicas.

cuentapropistas se agrupan en los estratos de ingresos medios, el 48% de los dependientes también ocupan los lugares de ingresos medios, pero cerca del 60% de los empleados en el servicio doméstico se ubican en los deciles de ingresos bajos.

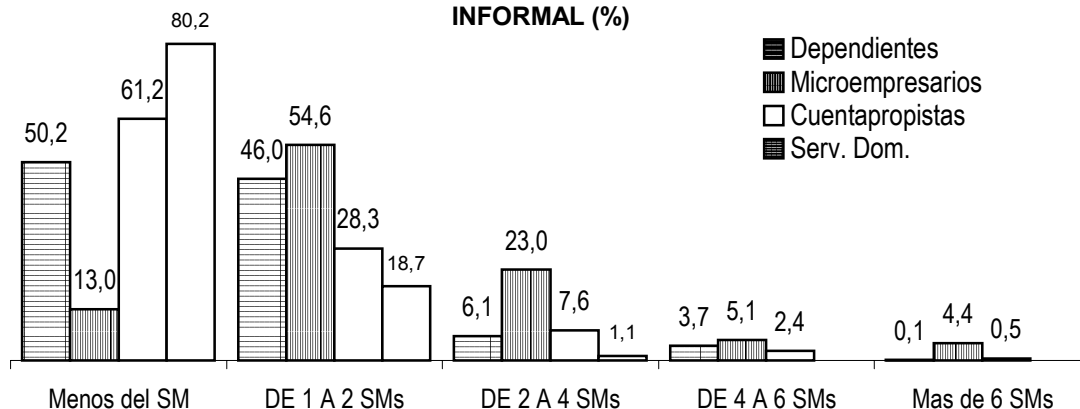
**GRÁFICO 12: SECTOR INFORMAL: INGRESOS PROMEDIOS (EN GS.)**



Fuente: DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

Solamente un 13% de los microempresarios obtienen menos del salario mínimo, mientras que un 77% de los mismos ganan entre uno y cuatro salarios mínimos. La situación no se presenta igual para el resto de los componentes del sector informal urbano (Gráfico 13). Así, un 61% de los cuentapropistas ganan menos que el salario mínimo, y el resto se reparte entre uno y dos salarios mínimos. Los beneficios salariales son aún menores para los empleados en el servicio doméstico, desde el momento en que un 80% de los mismos obtienen montos menores al salario mínimo. En la misma situación se encuentra el 50% de los dependientes, mientras que cerca de la otra mitad de este subsector obtiene solo entre uno y dos salarios mínimos.

**GRÁFICO 13: PEA POR NIVELES SALARIALES DEL SECTOR INFORMAL (%)**



Fuente: DGEEC. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98

*La desigualdad de los ingresos intra sector informal se encuentra determinada por el ingreso promedio de los microempresarios que al ser equivalente al ingreso promedio del decil informal más rico, y por lo tanto superior en un 100% o más a los ingresos promedios de los otros subsectores informales, advierte una diferencia significativa entre los microempresarios en particular y el resto de los informales. Esta diferencia también es notoria al ubicarse solo una proporción muy pequeña de los microempresarios con ingresos por debajo del salario mínimo. Por lo tanto, son los microempresarios en el sector informal, aquellos que menos desigualdad demuestran con el promedio de los ocupados en el sector for-*

***mal urbano; y en consecuencia son aquellos que más pueden ser asimilados como pertenecientes al sector formal urbano que al informal. De todas maneras, las cifras de ingresos en el sector informal demuestra una distribución no necesariamente muy desigual entre las diferentes ocupaciones que componen este sector.***

Una observación igualmente relevante tiene relación con el comportamiento de los ingresos salariales del subsector de dependientes de microempresarios entre los informales urbanos. A pesar que los ingresos promedios de este subsector son un poco inferiores a los cuentapropistas, la franja de dependientes con ingresos por debajo del salario mínimo es más reducida que la misma franja para los cuentapropistas; mientras que la franja de dependientes que obtienen entre uno y dos salarios mínimos es significativamente mayor que la de los cuentapropistas. Con esta observación se podría concluir provisoriamente que con un eventual incremento de los ingresos de los microempresarios, el mismo puede tener un efecto arrastre sobre los dependientes, permitiendo a estos últimos posicionarse en una escala superior de ingresos medios en comparación a los cuentapropistas y los empleados del servicio doméstico. En consecuencia, son las microempresas en el sector informal (dueños y empleados) las que más rápidamente podrían abandonar este sector, para asimilarse al sector formal, en el caso de una reactivación económica del país o de un crecimiento económico sostenido. Lo que es lo mismo afirmar que son los cuentapropistas y los empleados en el servicio doméstico, aquellos que presentan una característica más afín a la actividad económica informal.

### ***Determinantes de la desigualdad en el sector informal***

Para el arribo de conclusiones más acabadas sobre los ingresos dentro y fuera del sector informal y la distribución de los mismos, se hace necesario recurrir a mediciones sobre desigualdad de ingresos y sus variables explicativas de esta desigualdad.

El coeficiente de Gini es el cálculo más comúnmente utilizado para medir la concentración de los ingresos en una población determinada. Sin embargo, un cálculo alternativo que ofrece una medición más detallada tanto de la concentración de los ingresos como de los factores explicativos de esta concentración, son los coeficientes de Entropía Generalizada. Estos coeficientes son tres: i) el promedio del logaritmo de la desviación o  $E(0)$  que explica los determinantes de la desigualdad para los deciles más pobres o de menores ingresos a partir de una mayor sensibilidad de estos últimos; ii) el índice de Theil o  $E(1)$  que tiene una sensibilidad constante a lo largo de todos los deciles de ingresos; y iii) la mitad del cuadrado del coeficiente de la variación o  $E(2)$  que es más sensible en los estratos más altos de la distribución del ingreso.

El cálculo del coeficiente de Gini<sup>18</sup>, para 1999, muestra una concentración importante de los ingresos en el Paraguay similar al resultado obtenido en 1997/98. Sin embargo, calculando este mismo coeficiente entre los sectores informal urbano, formal urbano y rural, se observa que la desigualdad de los ingresos es menor entre los informales y mucho mayor en la población rural. A su vez, los cálculos de la Entropía Generalizada generan, específicamente a través del Índice de Theil ( $E(1)$ ), cifras que muestran una diferencia aún mayor entre el sector informal urbano y el sector formal urbano en términos de igualdad/desigualdad en la distribución de los ingresos (Tabla IV). Los rangos de la entropía se extienden de 0 a 1, significado equidad e inequidad perfecta. De acuerdo a Theil y al índice más sensible a los estratos más pobres ( $E(0)$ ), la desigualdad en la distribución de los ingresos es aún mucho menor entre los

---

<sup>18</sup> El rango de Gini se extiende de 0 a 1, significando el 0 igualdad total, y 1 desigualdad total o excesiva concentración de los ingresos

informales, al comparar con lo observado a través de Gini. Del mismo modo, los coeficientes de Entropía Generalizada señalan una mayor desigualdad de los ingresos en el sector formal urbano, especialmente en el promedio general (Theil) y más aún en los deciles de más altos ingresos del formal urbano (E(2)). El sector rural, sigue constituyendo la franja de población donde se ahondan las diferencias de ingresos, de acuerdo a los cálculos de la Entropía Generalizada.

**TABLA IV**  
**DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS EN EL PARAGUAY, 1999**

SECTORES	GINI	E(0)	E(1)	E(2)
Informal urbano	0,39	0,32	0,31	0,48
Formal urbano	0,44	0,41	0,48	1,31
Urbano en general	0,45	0,41	0,47	1,30
Rural	0,52	0,59	0,61	1,48
Total	0,52	0,54	0,56	1,51

**Fuente:** Elaborado en base a datos de la Encuesta de Hogares 1999. Gini es el coeficiente de Gini, E(0) es el promedio del logaritmo de la desviación; E(1) el índice de Theil; y E (2), la mitad del cuadrado del coeficiente de variación. Ingreso Familiar Per Cápita Deflactado temporalmente y geográficamente.

Para comprobar que las diferencias en la distribución de ingresos del sector informal – que de hecho son las menores entre todos los sectores estudiados – se encuentran principalmente determinadas por la concentración de los ingresos más altos en el subsector microempresario, se han calculado los coeficientes de Gini y de Entropía Generalizada para los informales, excluyendo a los microempresarios. Los resultados muestran un Gini apenas menor para los informales, y un coeficiente de Theil menor que también demuestra mayor dispersión antes que concentración de los ingresos (Tabla V). Pero donde la diferencia es muy notoria es en el coeficiente E(2) más sensible a los sectores de altos ingresos, donde precisamente se concentran los ingresos de los microempresarios en el sector informal.

**TABLA V**  
**DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS EN EL PARAGUAY, 1999\***

Sector	GINI	E(0)	E(1)	E(2)
Informal urbano	0,38	0,30	0,29	0,43
Formal urbano	0,39	0,32	0,31	0,50
Urbano en general	0,41	0,35	0,35	0,57
Rural	0,49	0,51	0,47	0,74

**Fuente:** DGEEC. Elaborado en base a los datos de la Encuesta de Hogares 1999. Ingreso Familiar Per Cápita Deflactado temporalmente y geográficamente. \* No se incluye al segmento de microempresarios.

Finalmente, se pasan a examinar las variables explicativas de las diferencias de ingresos dentro del sector informal urbano, en comparación a las diferencias de ingresos en el sector formal urbano. Los coeficientes de Entropía Generalizada también permiten realizar inferencias sobre los factores que más inciden en la determinación de la distribución de ingresos en una población específica. Las variables aquí utilizadas son sexo, actividad económica, idioma, estudios y tamaño de la familia. La variable sexo es muy simple y se entiende como masculino y femenino. Dentro de la variable actividades económicas, la misma se desglosa en cada uno de los subsectores del informal urbano. La variable idioma es clasificada en tres: guaraní, bilingüe y castellano. En cuanto al atributo educación, la población se divide en cuatro gru-

pos: sin estudios, primarios, secundarios y universitarios. Los grupos de familias por tamaño son cuatro: 0 a 2 miembros, 2 a 4 miembros, 4 a 6 miembros y 6 a 8 miembros.

Los resultados de este ejercicio (Tabla VI) muestran que la actividad económica es el factor de mayor peso en la determinación de la desigualdad de los ingresos tanto en el sector informal como en el sector formal urbano. La incidencia de esta variable sobre la distribución de los ingresos es, a su vez, constante en cada uno de los índices de entropía que miden la sensibilidad o la afectación en grupos de deciles de ingresos (pobres, ricos, medios). Casi con igual peso en la determinación de la distribución de los ingresos aparecen los estudios (muy asociados a la variable “idioma”) en el sector formal urbano. Sin embargo, el grado de educación no aparece como variable de peso en el informal urbano. El tamaño de la familia es una variable irrelevante para ambos sectores, pero la pertenencia a uno u otro sexo en la distribución de los ingresos tiene mayor relevancia en el sector informal que en el formal, significando que entre los informales los niveles de ingresos entre hombres y mujeres no se distribuyen tan equitativamente como en el formal.

**TABLA VI**

Variables utilizadas en el estudio de la Entropía Generalizada	Sector Informal Urbano			Sector Formal Urbano		
	INDICES DE DESIGUALDAD			INDICES DE DESIGUALDAD		
	E(0)	E(1)	E(2)	E(0)	E(1)	E(2)
Sexo	4,00	4,05	2,63	0,23	0,19	0,07
Actividad económica	10,56	12,25	9,52	20,25	21,15	11,05
Idioma	4,11	4,08	2,62	14,31	10,89	3,72
Estudios	3,33	3,29	2,14	18,90	15,79	5,96
Tamaño de la familia	1,01	0,98	0,62	0,89	0,75	0,28
Cuentapropista	0,91	0,38	0,01	1,45	1,09	0,36
Microempresarios	8,17	10,15	8,33	-----	-----	-----
Dependientes	0,35	0,35	0,22	4,70	4,01	1,49
Empleado doméstico	3,67	3,39	2,02	-----	-----	-----

Fuente: DGEEC. Elaborado en base a los datos de la Encuesta de Hogares 1999. Ingreso Familiar Per Cápita Deflactado temporalmente y geográficamente. Solo se calcularon las muestras válidas, es decir con Ingresos superiores a 0. Obs: Los valores que aparecen en la tabla representan porcentajes de inequidad explicados por cada uno de los atributos, correspondientes a cada índice de desigualdad.

En el sector informal en particular, pertenecer a cierto tipo de estrato ocupacional marca una diferencia importante en una mayor o menor concentración del ingreso. Así la pertenencia al sector microempresario es determinante en la desigualdad de los ingresos del sector informal, y en menor medida lo es la pertenencia al empleo doméstico. Los resultados de la entropía en este aspecto concreto, corroboran lo afirmado anteriormente, en el sentido que la desigualdad en el sector informal se encuentra explicado por los niveles de ingresos de los microempresarios, que en promedio superan dos veces al resto de los subsectores, y que en consecuencia estos niveles colocan a los microempresarios, más cerca del sector formal urbano que del informal urbano. Por el contrario, la pertenencia al empleo doméstico también incide sobre la desigualdad en el sector informal, pero hacia los sectores de más bajos ingresos.

***En resumen los coeficientes estudiados demuestran que: i) una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos tiene lugar en la población rural; ii) que los ingresos se distribuyen más igualmente en el sector informal urbano que en el sector formal urbano; iii) que el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos entre los informales se encuentra determinado por la actividad económica microempresarial y no precisamente por un mayor o menor grado educacional de la población informal; y iv) que para obtener mayores in-***

***gresos en el sector informal no solo basta ser microempresario sino de sexo masculino en cualquiera de las actividades económicas.***

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Siguiendo los parámetros observados en América Latina, el fenómeno del empleo informal en el Paraguay en los noventa no responde necesariamente a una decisión de las empresas del sector formal de reducir costos laborales mediante el mecanismo de la subcontratación de mano de obra. Tampoco responde precisamente a las oportunidades de acumulación de mayores ingresos que pudieran crearse en la economía informal, para la mano de obra calificada que, entonces, decide retirarse del empleo en el sector formal.

El incremento del desempleo abierto, oculto y el subempleo en el Paraguay en los años noventa es más bien el resultado de un proceso de estancamiento y recesión económica que, por un lado, expulsa mano de obra del sector formal privado, pero por otro lado, se encuentra sin capacidad de absorber una oferta creciente de mano de obra, principalmente no calificada. Aún cuando la emergencia del sector informal paraguayo no haya tenido su origen en una tecnologización creciente de su sector fabril ni en una expulsión importante de funcionarios del sector público – como ha sido el caso en otros países de la región – el carácter de la informalidad en el país se encuentra fuertemente asociado a la situación de precariedad del empleo (inseguridad, incertidumbre, salarios bajos), fenómeno similar al resto de América Latina. Asimismo, y a pesar de este carácter de precariedad, el sector informal se ha presentado como el más dinámico en la generación de empleo o subempleo, constituyéndose en casi la mitad de la PEA urbana del país, para fines de los años noventa.

Si se admite que el empleo informal urbano en el Paraguay no consiste en actividades de sobrevivencia, y por lo tanto, no se asocia al problema de la pobreza, también se debiera admitir que la situación de bienestar de la población ocupada en este sector es apenas superior a la de la población ocupada en el sector rural, donde la precariedad del empleo y los niveles de pobreza se manifiestan con más fuerza. Así, se ha observado que con excepción del segmento de microempresarios, los ingresos promedios de la población ocupada en el sector informal son significativamente menores que los ingresos promedios en el sector formal, y muy cercanos a los ingresos promedios rurales. Se ha demostrado, igualmente que al convertirse el segmento de microempresarios en el factor principal de desigualdad en la distribución de ingresos del sector informal, ese segmento posee atributos de ingresos más similares al sector formal que al informal; y que una distribución del ingreso más igual entre los estratos del sector informal – en comparación al formal y al rural – no eleva necesariamente los niveles de bienestar de este último.

Por lo tanto, las orientaciones de políticas públicas que puedan ser sugeridas en relación al sector informal urbano, deben estar dirigidas al mejoramiento de los ingresos de la población ocupada en este sector, y por ende, hacia una mayor calificación de esta población ocupada.

Una primera recomendación de política debe apuntar a una rápida formalización del segmento de microempresarios, mediante incentivos crediticios, tratamiento impositivo diferenciado y de capacitación de este segmento. La formalización de los microempresarios, permitirá una mayor proyección de sus negocios, mayores ingresos, que a su vez generen mayores oportunidades de empleo. Una formalización de los microempresarios informales que genere más empleos puede significar una absorción de los cuentapropistas como dependientes, siempre y

cuando los niveles de ingresos de estos últimos se mantengan iguales o más elevados que los actuales. Además, la absorción de cuentapropistas en el sector formal, implica un inicio de una protección laboral de los mismos, beneficios que carecen en la actualidad.

Una segunda recomendación apunta a una mayor calificación de la mano de obra perteneciente al sector informal en su totalidad, antes que solamente al segmento de microempresarios. Un mayor nivel educacional formal y de calificación técnica especializada de los cuentapropistas, dependientes y empleados domésticos, permitirá una oferta de trabajo más calificada, y mayores posibilidades para que esta mano de obra sea demandada por empresas del sector formal de la economía. Por lo tanto, los canales de capacitación de mano de obra en el país deben multiplicarse a través de un sistema que sea lo suficientemente flexible para aumentar la oferta de esta capacitación, y que ofrezca incentivos concretos, como también la formación de un fondo especial para el financiamiento de la misma capacitación.

Una tercera recomendación tiene relación con la creación de mayores oportunidades de empleo en las zonas rurales, para evitar el ensanchamiento del sector informal urbano y, por lo tanto, una mayor precarización del empleo. Aún cuando las cifras migratorias de los noventa no muestren un desplazamiento dramático de la población rural hacia centros urbanos, este movimiento se ha traducido en una proporción respetable, resultando en un aumento del sector informal. En el caso de un mayor deterioro de las condiciones rurales de vida, un movimiento migratorio más intenso elevaría mucho más la oferta frente a la demanda de trabajo urbano y provocaría una presión a la baja de los ingresos urbanos, afectando mayormente a la población ocupada en el sector informal.

Por lo tanto, se debe pensar en esquemas de incentivos y capacitación para la población ocupada no calificada del sector rural (que constituye la mayoría de la PEA rural), de manera a propiciar la formación de microempresas rurales, especialmente agroindustriales que generen mayor cantidad de empleo y de ingresos, y que al mismo tiempo se constituyan en parte de los principales canales de comercialización de productos agrícolas del país, sean ellos tradicionales y no tradicionales, o con colocaciones en los mercados locales o de exportación. Así, una estrategia de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas en el Paraguay, debe tener como uno de sus ejes principales a la formación de unidades productivas agroindustriales en zonas rurales.

Claro está que las medidas de políticas recomendadas tendrán un mayor efecto en un contexto de reactivación económica o de crecimiento económico sostenido, que en las condiciones actuales de recesión. Sin embargo, estas medidas al orientarse a la creación de oportunidades de empleo, también se orientan a la creación de oportunidades de inversión, lo que de alguna manera ayuda a la propia y necesaria reactivación económica, y a la reducción de los preocupantes niveles de empleo precario existentes en el país.

## **BIBLIOGRAFIA**

T. Altenburg, R. Qualmann, J. Weller (2001). "Modernización Económica y Empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente". Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 2. CEPAL. Santiago de Chile.

S. Burki y G. Perry (1998). *La Larga Marcha. Una agenda de Reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.

M.Castells and A. Portes. "World Underneath. The origin, dynamics and effects of the Informal Economy". En: A. Portes, M. Castells and L. Benton (eds.) *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1989.

DGEEC. *Encuesta Permanente de Hogares 1999. Principales Resultados*. Asunción, 2000.

\_\_\_\_\_. *Encuesta Integrada de Hogares 1998. Principales Resultados*. Asunción, 1999.

\_\_\_\_\_. *Sector Informal. EIH 1997/98*. Asunción, 1999.

\_\_\_\_\_. *Compendio Estadístico 1998*. Asunción, 1999.

\_\_\_\_\_. *Anuario Estadístico 1984*. Asunción, 1985.

J. Luis Guasch (1999). *Labor Market Reform and Job Creation. The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries*. The World Bank, Washington D.C.

P. Guerra. "La precarización del empleo y un intento de operacionalización; en: *El empleo precario y el empleo atípico: revisión bibliográfica y propuestas para el debate*. Documento de Trabajo, No. 105, PET. Santiago de Chile.

R. Lagos y C. Arriagada (eds.) (1998) *Población, Pobreza y Mercado de Trabajo en América Latina*. OIT. Santiago de Chile.

W. Maloney (1999a). "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets?. Evidence from Sectorial Transition in Mexico". *The World Bank Economic Review*, Number 2, Vol 13.

W. Maloney (1999b). "Self-Employment and Labor Turnover. Cross-Country Evidence". *World Bank Policy Research Working Paper 2102*. Washington D.C.

G. Rodgers (1989). "Precarious Work in Western Europe: The state of the debate". En: Rodger, G./Rodegers, J. (eds.) *Precarious jobs in labour market regulation: the Growth of Atypical Employment in Western Europe*, ILO.

PREALC (1982) *Mercado de Trabajo en Cifras, 1950-1980*. OIT, Santiago de Chile.

B. Stallings, W. Peres (2000). *Growth, Unemployment, and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin American and the Caribbean*. ECLAC.

Tokman, V. (1982). "Unequal Development and the Absorption of Labor". CEPAL Review 17.

J. Weller (1998). "Los Mercados Laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes". *Serie Reformas Económicas* No. 11. CEPAL. Santiago de Chile.

World Bank (2000). *Securing our Future in a Global Economy*. Washington D.C.