



Revista Paraguaya de Estudios  
Políticos Contemporáneos

# NOVAPOLIS

N° 11 - MAYO 2017



**id** investigación  
para el desarrollo

 **CERI**  
Centro de  
estudios rurales  
interdisciplinarios -  
Paraguay

**ARANDURÁ**  
EDITORIAL

© Novapolis  
© Germinal  
© CERI  
© ID  
© Arandurã Editorial

NovaPolis - Nueva Serie  
Edición No. 11 de mayo de 2017  
Revista editada por  
Germinal - Centro de Estudios y Educación Popular  
CERI - Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios  
ID - Investigaciones Sociales

Indexada al Catálogo de LATINDEX - N° de Folio 22467

**Director:** Marcello Lachi

**Consejo de Redacción:**

Marcello Lachi  
Claudia Talavera  
Florencia Falabella  
Ignacio González Bozzolasco  
Leticia Alcaraz

**Comité Científico:**

José Nicolás Morínigo  
Milda Rivarola  
Ramón Fogel  
Miguel Carter  
Kregg Hetherington  
Jorge Rolón Luna  
Lorena Soler

**Revista Novapolis**

www.novapolis.pyglobal.com  
e-mail: novapolis@pyglobal.com

**Germinal - Centro de Estudios y Educación Popular**

Tel. (595 21) 328.3742  
www.germinal.pyglobal.com  
e-mail: germinal@pyglobal.com

**Arandurã Editorial**

Tel. (595 21) 214.295  
www.arandura.pyglobal.com  
arandura@hotmail.com

Diseño: Cecilia Rivarola  
Impreso en Arandurã Editorial

Edición de 600 ejemplares  
Mayo 2017  
Queda hecho el depósito que establece la ley

ISSN 2077-5172

# Sumario

## Políticas para el desarrollo

---

### 11 Territorio y desigualdad en el Paraguay

José Carlos Rodríguez

*Investigación para el Desarrollo - ID*

---

### 33 Equidad, gestión y participación

Víctor J. Imas R. - Claudia Ávila

*Investigación para el Desarrollo - ID*

---

### 57 Educación campesina o educación para los campesinos

Ana Portillo - Maurizio Paradeta

*Investigación para el Desarrollo - ID*

---

### 83 Trayectorias educativas de mujeres adolescentes rurales del Distrito Teniente 1° Manuel Irala Fernández. Departamento Presidente Hayes, Paraguay

Sara Raquel López C.

*Instituto de Trabajo Social - UNA*

---

### 115 Proyecto y situación de la participación social en el sistema de salud paraguayo

Edgar Giménez Caballero - José Carlos Rodríguez - Néstor Peralta - Laura Flores

*Investigación para el Desarrollo - ID*

---

### 137 El “bono demográfico” en Paraguay jaqueado

Sebastián Bruno

*Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Paraguay) y Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, Universidad de Buenos Aires (Argentina)*

**Sebastián Bruno**

*Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Paraguay) y Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, Universidad de Buenos Aires (Argentina)*

# El “bono demográfico” en Paraguay jaqueado

## mercado de trabajo, matriz emigratoria internacional y seguridad social

Fecha de recepción: 10 de mayo de 2017

Fecha de aprobación: 31 de mayo de 2017

**Resumen.** La República del Paraguay, con una población estimada en 6.854.535 personas para 2016, se encuentra experimentando una etapa de profundos cambios estructurales. La aceleración de la transición demográfica y la generación del denominado “bono demográfico” han puesto a este último en la agenda pública.

En contraste con algunas visiones positivistas circulantes, se considera que el “bono” podría aparejar una interpelación a la coyuntura actual del mercado de trabajo (signado por el subempleo, la precariedad y la informalidad), a la atención sobre la persistencia de la matriz emigratoria y a un esquema autista de seguridad social. Tomando esos tres “puntos de fuga”, se invita a reencuadrar el enfoque a partir de interrogantes e interpelaciones sobre las tres dimensiones sectoriales consideradas claves en el “jaqueo” del próximo escenario demográfico en Paraguay.

**Palabras clave:** Paraguay, Población, Bono demográfico, Mercado de trabajo, emigración, seguridad social.

**Summary.** The Republic of Paraguay, with an estimated population of 6,854,535 for the year 2016, is currently undergoing a phase of thorough structural changes. Its fast demographic transition has placed “the demographic bonus” as a central issue in its public agenda.

**Sebastián Bruno**

Sociólogo y candidato a Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Es investigador acreditado por CONACYT y forma parte del Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (UBA). Es miembro de la Asociación Latinoamericana de Población y la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, asumiendo responsabilidades en los cuerpos directivos y académicos de dichas instituciones. Actualmente desarrolla actividades profesionales en Paraguay como consultor independiente para organismos nacionales e internacionales.

---

© Sebastián Bruno. Publicado en Revista Novapolis. Nº 11, Mayo 2017, pp. 137-152. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.

The “bonus” could bring along certain challenges to: the current labour market (characterized by subemployment, precariousness, and informality); persistent migratory patterns and to the country’s rather static non empirically based Social Security System. These three areas or more precisely “leak points” are fundamental for any considerations to be carried out while seeking to analyze Paraguay’s upcoming demographic scene.

**Keywords:** Paraguay, Demography, Demographic Dividend, Labour market, Emigration, Social security.



## Apertura

La República del Paraguay, con una población estimada en 6.854.535 personas para 2016 (DGEEC, 2015), se encuentra transitando una etapa de profundos cambios estructurales. Su abordaje no sólo implica un desafío metodológico y empírico, sino que también apareja una interpelación a categorías de análisis utilizadas habitualmente en los campos de los estudios del trabajo, de seguridad social, migratorios e incluso demográficos.

Desde la década de 1970 y especialmente desde la década de 1990, las transformaciones asociadas a la transición demográfica se evidencian nítidamente en las razones de dependencia. Mientras que en 1970 existían 103 niños por cada 100 personas potencialmente activas (demográficamente, el grupo 15-64 años)<sup>1</sup>; para 2015, esa razón desciende a 58/100; en tanto que se espera que alcance el 49/100 hacia el año 2045 (DGEEC, 2005 y 2015). En consonancia con un tenue crecimiento de la razón de dependencia de la población adulta mayor<sup>2</sup>; se abre un período denominado “bono demográfico”, donde las tasas de dependencia total<sup>3</sup> alcanzan su mínimo histórico, liberando teóricamente el máximo potencial demográfico-productivo de una población (al menos desde las postulaciones más optimistas sobre este proceso). En el caso de Paraguay, se espera que el fin del bono demográfico (y el comienzo del “invierno demográfico”<sup>4</sup>) se experimente desde

1 Medida conocida como razón de dependencia de niños o de niñez. Desde otros abordajes, la población en edad activa se delimita en el segmento 15-59 años y la dependiente adulta mayor a partir de los 60 años.

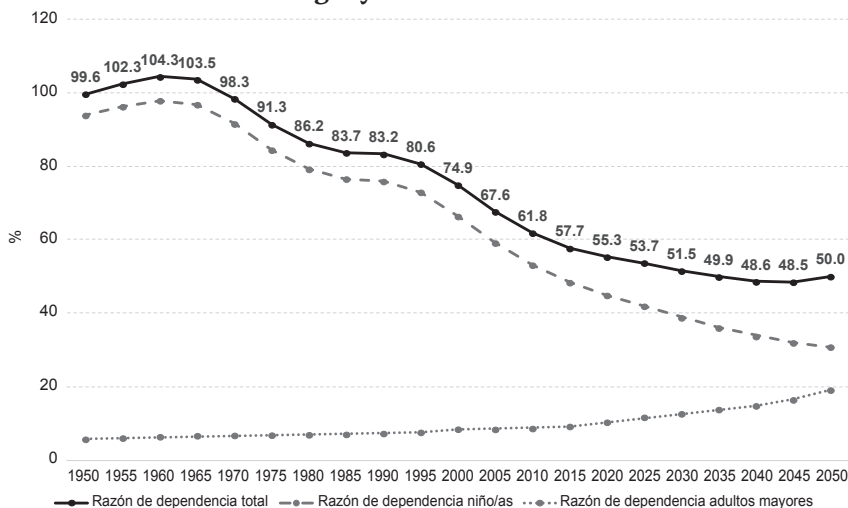
2  $\text{Pob}_{65+}/\text{Pob}_{15-64} * 100$ . El aumento de la tasa de dependencia de la población adulta mayor se debe a la tendencia de mejora en el acceso a la salud y en las condiciones de infraestructura sanitaria, que entre otras consecuencias impacta sobre la esperanza de vida. Con la extensión de la esperanza de vida, la población en edad teórica productiva (15-64 años) debe sostener a un universo creciente de adultos mayores.

3  $[\text{Pob}_{0-14} + \text{Pob}_{65+}]/\text{Pob}_{15-64} * 100$ . La noción de tasa de dependencia total se aproxima a la cantidad de personas en edad teóricamente inactiva (niños y niñas de 0 a 14 años y personas adultas mayores de 65 años y más) que debieran ser sostenidas económicamente por la población en edad teóricamente activa (15 a 64 años).

4 El concepto de “invierno demográfico” emerge como la contracara del “bono demográfico”. Después de experimentar una tendencia decreciente en la tasa de dependencia (por medio de

2050 (figura 1) y particularmente desde la década siguiente; por lo que se ha instalado una discursividad institucional en torno al aprovechamiento de la oportunidad del “bono demográfico”.

**Figura 1.**  
**Razón de dependencia total, de niños y niñas y de adultos mayores.**  
**Paraguay. Años 1950-2050.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en DGEEC (2005 y 2015).

La apelación al bono demográfico está expresada estatalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (STP, 2014: 58) y su figuración es repetida en la documentación orientada hacia la inversión extranjera, asociándose al potencial del país en los próximos decenios y hacia el futuro en general. Desde una perspectiva de equilibrio entre la academia y la orientación de las políticas públicas hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población (en particular la joven), las agencias de cooperación internacional (especialmente el UNFPA), dan cuenta del doble encuadre del bono demográfico: como idea-fuerza de abogacía en inversión en la juventud (UNFPA, 2012); y como contexto de análisis sobre las profundas inequidades existentes en la población joven en la coyuntura actual (UNFPA, 2016).

la reducción progresiva de la población de niños y niñas); este indicador revierte su tendencia. El ciclo de crecimiento de la tasa de dependencia total se explica por la entrada en el segmento etario de 65 años y más por parte de quienes estuvieron entre la población teóricamente activa durante el periodo del “bono demográfico”. Como se desarrolla en el artículo, este proceso abre importantes interrogantes en cuanto al sostenimiento del sistema de seguridad social.

En el campo demográfico paraguayo, los enfoques han sido duales. Por un lado, una visión positivista naif simplificante (Gramo, 2012) de la complejidad de las transformaciones sociales operando en consonancia con la transición demográfica; cuya visión del bono demográfico traslada sin mediaciones la experiencia asiática (Cano, 2010). Desde ese enfoque, el bono demográfico es un hecho intrínsecamente positivo que se vería potencialmente malogrado por una mala gestión política.

Desde otro lugar, se manifiestan expresiones críticas sobre el proceso de transición demográfica y los claroscuros del bono demográfico, atendiendo indicadores claves de disparidad basada en la dinámica poblacional diferenciada entre el campo y la ciudad; las disparidades de género en la participación laboral; la asistencia escolar; y las tendencias recientes sobre la emigración (Zavattiero, 2016).

El presente artículo se inscribe en la reciente discusión sobre la problematización del bono demográfico. Sobre bases similares a las ya enunciadas en términos generales por Zavattiero (2016), se plantean tres puntos de fuga del modelo idealizado de bono demográfico: mercado de trabajo, matriz emigratoria internacional y seguridad social.

En cuanto a la estrategia expositiva, si bien se hace uso de información estadística sobre los fenómenos enunciados, estas líneas prefieren ser inscriptas en una perspectiva ensayística. De allí que se haya optado por omitir la abundante bibliografía demográfica sobre la transición demográfica y las visiones comparativas en la escala regional (entre otras licencias), enfocándose en la generación de preguntas que anteponen la problematización analítica sobre las tres dimensiones sectoriales consideradas claves en el “jaqueo” del próximo escenario demográfico en Paraguay.

## **Desarrollo**

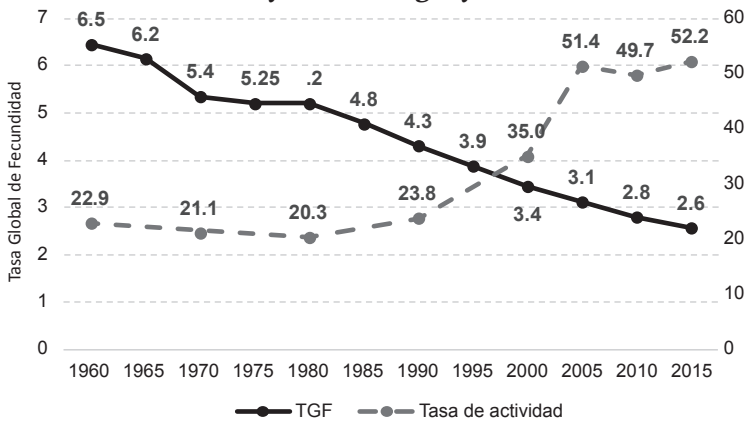
### *Mercado de trabajo*

#### **1. Procesos acelerados: Rol de la mujer y redistribución territorial de la población**

En el marco del proceso de transición demográfica, se destacan dos factores íntimamente asociados. El primero refiere a las transformaciones del rol de la mujer en la sociedad. Hacia principios de la década de 1960, la tasa global de fecundidad (TGF) alcanzaba 6,5 hijos y la tasa de actividad económica no llegaba al 23% (figura 2). A principios de la década del 90, la TGF ya había descendido a 4,3; pero la tasa de actividad se mantuvo

estable (23,8%). Recién en los últimos 20 años se observó una concomitancia entre la significativa caída de la TGF (estimada actualmente en 2,6) y una cada vez más alta participación femenina en la actividad económica (52,2% en 2015). Tanto en su vinculación con los radicales cambios en los patrones reproductivos y los tamaños de las familias, como la respuesta al ciclo recesivo 2000/2002; la inserción “significativa” de las mujeres en el mercado cambió tanto la morfología de éste como el rol social de ellas.

**Figura 2.**  
**Tasa Global de Fecundidad y Tasa de actividad de mujeres de 12 años y más. Paraguay. 1960-2015.**



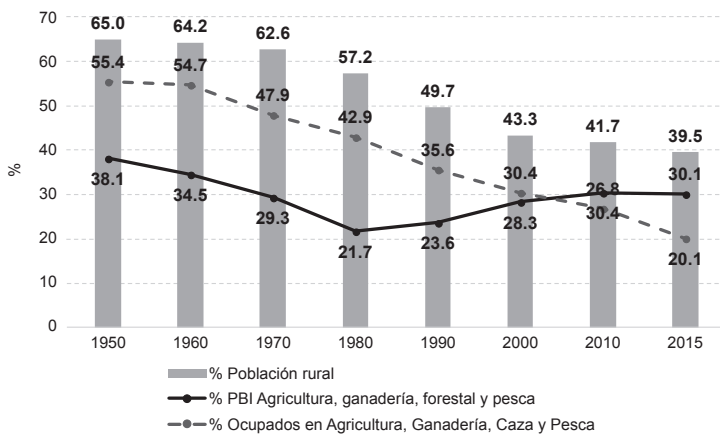
**Fuente:** Elaboración propia con base en DGEEC (2005, 2011, 2015 y 2016b), Serafini (2005) y BCP (2016).

No obstante, la participación laboral de las mujeres en el mercado de trabajo se encuentra con grandes obstáculos de acceso (téngase en cuenta que la tasa de actividad de los hombres es sustantivamente mayor: 73,8%); una notable brecha de ingresos con los pares varones (quienes tienen un ingreso promedio que supera un 39% el de las mujeres); y la carga múltiple de trabajo, dedicando 3,5 veces el tiempo que dedican los varones a las actividades domésticas no remuneradas; y 1,7 veces el tiempo dedicado por los varones al cuidado de otros miembros del hogar (DGEEC, 2016a). En ese marco, ¿el “bono demográfico” idealizado implica una percepción genéricamente igualitaria de los “dividendos” del producto social por vía de la mayor participación laboral basada en la reducción de las tasas de dependencia? ¿O más bien es concebible pensar que, sin mediar un salto cualitativamente mayor en las relaciones de género, la “emancipación” hacia la mayor participación laboral encontrará su límite en los roles de género, transfiriendo progresivamente el mandato de cuidado desde la niñez hacia la vejez?



El segundo factor remite a las transformaciones en la distribución espacial de la población, particularmente en el (regionalmente tardío) proceso de urbanización. En 1950 sólo el 35% de la población residía en áreas urbanas; valor que asciende a 58% en 2010 (figura 3). La concentración, al igual que la mayoría de las experiencias regionales, se da hacia el área metropolitana de su ciudad capital, Asunción. La migración interna (y particularmente la metropolización de Asunción) convive con otro patrón de desplazamiento estructural, que es la emigración internacional.

**Figura 3.**  
**Porcentaje de la población residente en áreas rurales, participación del sector agropecuario en el PBI y en la población ocupada.**  
**Paraguay. Años 1950-2015.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Fernández Valdovinos y Monge Narango (2004); Arce y otros (2011); DGEEC (2004, 2011, y 2016b) y BCP (2016).

Hasta 1980, el decrecimiento relativo de la población residente en áreas rurales se desarrolló en consonancia con una reducción (más pronunciada incluso) de la participación de las actividades primarias en el PBI nacional. En contraste, en la década que allí comienza se observa un claro cambio de tendencia. La participación de la producción agropecuaria gana en importancia (llegando al 30% en 2015), en tanto que la población rural sigue su tendencia decreciente, conformando el 39,5% de la población en 2015 (cuando en 1970 representaba el 62,6%).

Uno de los indicadores macro que dan cuenta de la estructuración de la emigración rural es la progresiva reducción de las ocupaciones del sector primario en el marco del mercado de trabajo, donde en 1960 absorbía el 54,7% de la fuerza de trabajo y en 2015 apenas el 20,1%. El cambio de mo-

delo de producción tecnificada en el sector agropecuario y sus escalas de explotación dan cuenta de esta relación dispar entre el mayor protagonismo económico (rol en el PBI) y su necesidad marginal de mano de obra.

Sobre el punto, Zavattiero (2016:8) determina que en el área rural no se encuentran las bases demográficas que puedan dar cuenta siquiera de los signos del “bono”; siendo que allí el 33,9% de la población es menor de 15 años y también se evidencia una importante “carga de dependencia” con un 9,1% de adultos mayores de 65 años.

¿El esperado “bono demográfico” alcanza a la población rural o quedará circunscripto a las áreas urbanas (¿o específicamente metropolitana?). Anticipando a los siguientes ejes de abordaje, el área rural experimenta otro régimen demográfico en cuanto a las pautas de fecundidad (así como de mortalidad). Su matriz emigratoria dio cuenta no sólo de la urbanización y metropolización del país, sino también del perfil de la emigración internacional hasta hace unas décadas. ¿La “ciudad” deberá redistribuir sus frutos de su “dividendo” del bono hacia el reservorio de población dependiente (niños, niñas y adultos mayores) en el que se va convirtiendo el área rural?

## **2. Coyuntura: subempleo, precariedad, informalidad – la reproducción de la subprecainformalidad**

El mercado de trabajo en Paraguay, compuesto por una PEA de casi 3,5 millones de personas, tiene características sustantivamente alejadas de los modelos “internacionalmente deseables” de formalidad, estabilidad o tipicidad. Desde los indicadores macro, se encuadra entre aquellos donde el desempleo abierto es reducido (5,3%), pero los niveles de subempleo<sup>5</sup> son invariablemente altos (19% en 2015, figura 4). Con similitudes respecto a lo que se observará en los restantes indicadores sobre el mercado de trabajo, ese promedio nacional contiene importantes diferenciales por género (donde el 21,8% de las mujeres de la PEA están subempleadas), así como generacional (26% de los/as jóvenes de 18 a 29 años) y por área (21,5% de la PEA rural).

No obstante, un abordaje de mayor profundidad en los matices de las vinculaciones laborales y la participación de cuentapropistas y empleadores

---

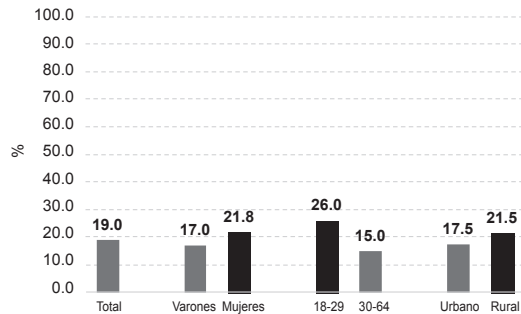
5 La DGEEC (2016c) cataloga como en situación de subempleo a quienes se encuadran en alguna de estas dos vinculaciones laborales:

a) Subempleo visible: se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo.

b) Subempleo invisible: Se refiere a las personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen) y su ingreso mensual es inferior a un mínimo legal establecido en el período de referencia.

evidencia que las fracciones de la fuerza laboral ubicadas en las categorías positivas de las clasificaciones utilizadas habitualmente son significativamente minoritarias.

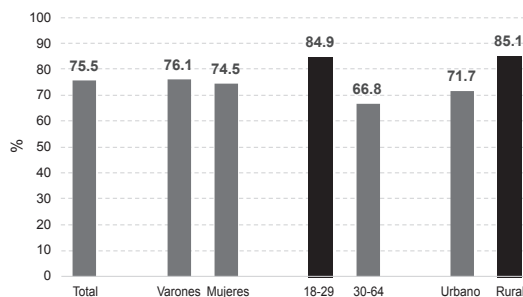
**Figura 4.**  
**Porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) subempleada por sexo, edad y área. Paraguay. Año 2015.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en DGEEC (2016b).

Desde la óptica de la precariedad<sup>6</sup> de la población ocupada como asalariada, sólo una de cada cuatro personas no tiene vinculaciones precarias (figura 5). En la población joven (18-29 años), este nivel se reduce al 15%; siendo aún menor en la población rural.

**Figura 5.**  
**Porcentaje de población asalariada precaria por sexo, edad y área. Paraguay. Año 2015.**

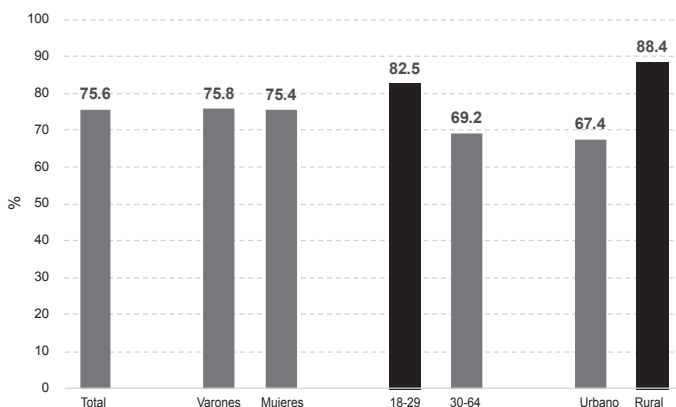


**Fuente:** Elaboración propia con base en DGEEC (2016b).

6 Se ha clasificado como en situación de precariedad a personas asalariadas que no se encuentran aportando a la seguridad social (jubilación); o perciben un salario menor al establecido como mínimo para cada categoría ocupacional; o tienen una modalidad de contratación diferente a la permanente.

Desde el abordaje de la informalidad<sup>7</sup>, aplicado a todas las personas ocupadas, sólo el 24,4% de los ocupados tiene inserciones clasificadas como “formales” (figura 6). En la población joven sólo alcanza al 17,5% y en la rural al 11,6%. Es decir, la informalidad es la modalidad preeminente en el mercado de trabajo, llegando a niveles cercanos al absoluto en los jóvenes y en el área rural.

**Figura 6.**  
**Porcentaje de población ocupada informal por sexo, edad y área.**  
**Paraguay. Año 2015.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en DGEEC (2016b).

Si se aglutinara al mosaico de las negatividades clasificatorias laborales utilizadas estandarizadamente, los subprecainformales<sup>8</sup> representan al 79,3% de la población ocupada (figura 7). En consonancia con lo que ya se había evidenciado en las caracterizaciones por las clasificaciones anteriores, la “subprecainformalidad” afecta al 86,8% de los jóvenes de 18 a 29 años y al 90,9% de los trabajadores rurales.

7 Aplicando parámetros definidos por la OIT, se identificó a ocupados formales a quienes se encontraban en las siguientes situaciones:

Cuentapropistas y empleadores: Tenencia de Registro Único del Contribuyente (RUC) y emisión de factura legal.

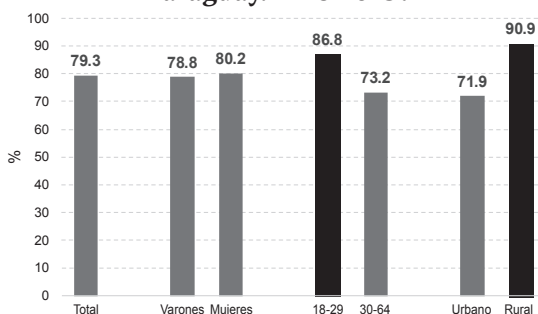
Asalariados públicos: aporte a seguridad social (jubilación).

Asalariados privados: Aporte a seguridad social (jubilación), contrato indefinido temporalmente o definido temporalmente con emisión de recibo de sueldo, que trabajan para establecimientos que poseen RUC y emiten facturas legales por sus productos o servicios prestados.

Servicio doméstico: aporte a seguridad social (jubilación).

8 Población ocupada que puede encuadrarse en al menos una de las siguientes clasificaciones: subempleados (visibles o no visibles); asalariados precarios; trabajadores informales.

**Figura 7.**  
**Porcentaje de población ocupada subocupada o “precaria” o “informal” (“sobreprecainformales”) por sexo, edad y área. Paraguay. Año 2015.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en DGEEC (2016b).

Bajo esa perspectiva, ¿es factible el aprovechamiento que brinda el “bono demográfico” en cuanto al salto cualitativo en la calidad del trabajo y en la productividad? ¿Con casi un 87% de jóvenes “subprecainformales”? ¿Donde el 62% de los jóvenes tienen ingresos laborales por debajo del salario mínimo? ¿Bajo esa estructura de oportunidades es factible moldear subjetividades más jóvenes (quienes están hoy en edad escolar) para apostar por su formación educativa como motor de éxito personal y mejora colectiva, a la sazón del ideario de movilidad social del siglo XX?

Ampliando la instancia interrogativa y ascendiendo a una escala mayor de abstracción: ¿hasta qué punto son útiles categorías como informalidad o precariedad (y también atipicidad) en contextos latinoamericanos como Paraguay en su conjunto o las micro y macrozonas marrones (O’Donnell, 1993)<sup>9</sup> de la región? La evidencia muestra que las categorías negativas (subprecainformales) están normalizadas perceptiva y estadísticamente; mientras que las positivas (formalidad, no precariedad) son minorías estamentarias, rarezas “patológicas” (en sentido durkhemiano) de un Estado de bienestar regulador del trabajo que quedó en un estadio poco menos que incipiente.

### ***La matriz emigratoria paraguaya***

El segundo factor refiere a la matriz emigratoria internacional. Desde la guerra civil de 1947, la emigración paraguaya hacia Argentina se transformó, aumentando sustantivamente en magnitud y modificando los patro-

<sup>9</sup> En su uso original, O’Donnell caracteriza a las zonas marrones como territorios donde el Estado no ejerce el poder regulatorio-legal efectivo que le compete formalmente.

nes de movimiento, siendo la mayoría desplazamientos de carácter permanente (Flores Colombino, 1967; Rivarola, 1967; Halpern, 2009; Bruno, 2015). Si bien las coyunturas económicas y políticas en uno y otro lado de las fronteras marcaron la variabilidad del fenómeno; durante los últimos 70 años se han registrado en Argentina una población migrante paraguaya equivalente al 7-8% de la población de Paraguay (figura 8). Entre 2001 y 2010, el stock de población migrante paraguaya ha crecido a una tasa de 61 por mil. Complementariamente, durante la década del 2000 se observó la emergencia de España como destino migratorio, donde el stock de paraguayos pasa de 2.000 personas (en 2001) a casi 80.000 (en 2011). De esta corriente, 3 de cada 4 migrantes eran mujeres con edades entre 16 y 44 años.

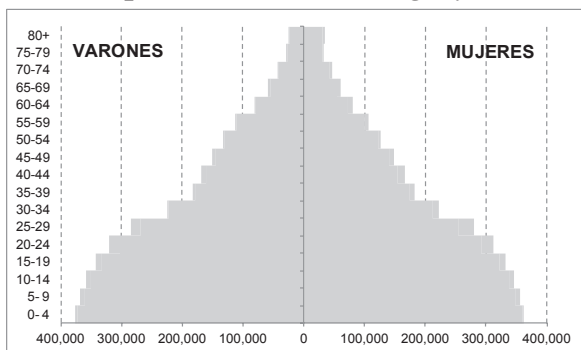
**Figura 8.**  
**La matriz emigratoria paraguaya hacia Argentina: su perdurabilidad en el tiempo.**

Año	Población en Paraguay (B)	Población migrante paraguaya en Argentina (C)	% Población migrante paraguaya respecto de la población en Paraguay (C/B)	Tasa de crecimiento anual medio (0/00) de la Población migrante paraguaya entre períodos censales
1869	.	3,288	///	///
1895	392,000	14,562	3.7	59.7
1914	606,000	28,592	4.7	36.0
1947	1,305,000	93,248	7.2	36.6
1960	1,906,641	155,269	8.1	38.6
1970	2,484,172	212,200	8.5	31.7
1980	3,197,754	262,799	8.2	21.5
1991	4,357,615	250,450	5.8	-4.5
2001	5,456,418	322,962	5.9	24.5
2010	6,451,122	550,713	8.5	61.5

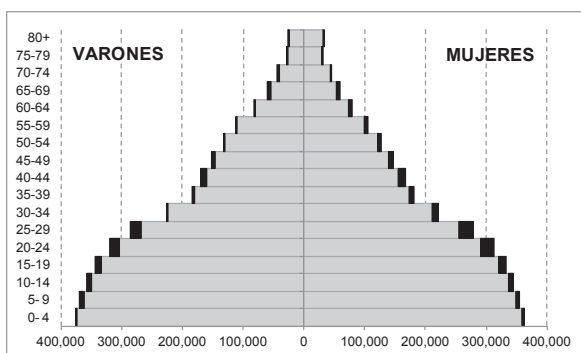
Fuente: Bruno (2013).

La emigración internacional excedió incluso la previsión de las proyecciones de población para los años 2002-2010. La emigración por encima de lo proyectado (es decir, superado el saldo migratorio negativo estimado) fue equivalente al 25% del crecimiento absoluto esperado para ese período. Sus efectos específicos por sexo y edad (figuras 9a y 9b) muestran una pérdida mayor de población en las franjas jóvenes (especialmente en los grupos de 20 a 29 años) y un no menor número de niños.

**Figura 9a.**  
**Estructura por sexo y edad de la población proyectada para el año 2010. Paraguay**



**Figura 9b.**  
**Estructura por sexo y edad de la población estimada para el año 2010 incluyendo un ajuste parcial en el saldo migratorio. Paraguay**



**Fuente:** Elaboración propia con base en DGEEC (2005 y 2015); INDEC (2012); e INE (2016).

En la última década, el bono demográfico de Paraguay pagó sus dividendos en forma de rejuvenecimiento de las poblaciones de Argentina<sup>10</sup> y España.

Al respecto, como se ha evidenciado en la figura 8, la estructura de la matriz emigratoria internacional paraguaya se mantiene por lo menos desde los últimos 70 años. Desde 1947 Paraguay pierde un importante caudal de su población joven, que busca horizontes fuera del territorio nacional. Este fenómeno, a pesar de su persistencia histórica, no es problematizado estatalmente (como sí recientemente el fenómeno del retorno migratorio).

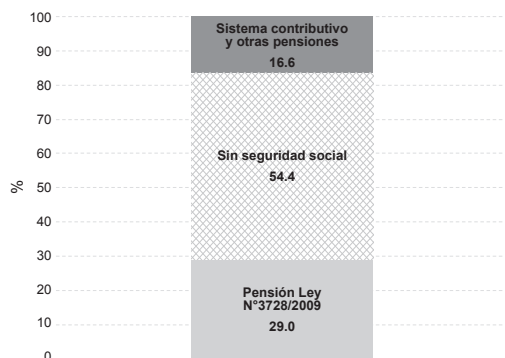
<sup>10</sup> Hecho que destaca la propia publicación de resultados censales de Argentina, en referencia al crecimiento de la población en edad de trabajar (INDEC, 2012).

En el mismo sentido, la reciente actualización de las Proyecciones de la población nacional, revisadas por la DGEEC en 2015, prevén un saldo migratorio nulo para el 2025 (DGEEC, 2015). Si bien este tipo de decisiones remiten a las Recomendaciones internacionales, debe atenderse que en Paraguay no existe evidencia alguna por la cual se pueda proyectar una reducción de su histórica matriz emigratoria, que atestigua la serie estadística de los últimos 70 años. Al minimizar el componente emigratorio, las proyecciones actuales de población están sobreestimando el efecto del “bono demográfico”, sin atender que el mismo está beneficiando a los principales países de destino. ¿Si la misma fuente de datos que da cuenta del grado de avance de la transición demográfica minimiza la emigración internacional que caracteriza los últimos 70 años, cómo el Estado podría atender el “punto de fuga” literal del bono demográfico?

### *Un anticipo al invierno (demográfico): la seguridad social*

Por último, la perspectiva de la seguridad social actual ofrece un sombrío panorama en la estimación del futuro invierno demográfico. El sistema contributivo cubre a sólo el 17% de la población adulta mayor (65 años y más). En tanto que la relativamente reciente estrategia estatal de cobertura de los sectores más vulnerables, implementada a través de una pensión no contributiva a adultos mayores en situación de pobreza cubre al 29% (figura 10). El 54% intermedio (entre los “privilegiados” del sistema contributivo y los “menesterosos” del sistema no contributivo) queda excluido de la seguridad social, dependiendo de la solidaridad doméstica intergeneracional.

**Figura 10.**  
**Población de 65 años y más según su condición de cobertura del sistema de seguridad social. Paraguay. Año 2015 (%).**



**Fuente:** Elaboración propia con base en DGEEC (2016b).



La visión prospectiva, con un 22% de asalariados aportantes y sin un sistema obligatorio de aporte de cuentapropistas, no sugiere una modificación en la estructura de cobertura de seguridad social de la población, que tendrá la mayor carga de dependencia demográfica dentro de 35 años. Proyectando a partir de valores actuales y sistemas actuales, ¿podrán sostener en 2050 a un pensionado no contributivo entre 7 personas en edad de trabajar<sup>11</sup>; cuando en 2015 existen 37 personas en edad de trabajar por cada pensionado del sistema no contributivo?

### *Final (jaque)*

Actualmente, el bono demográfico es un significativo movilizad como “oportunidad” de crecimiento y mejora en las condiciones de vida de la población. Si bien resulta interesante su inserción en la agenda pública -dado el potencial que tiene la vinculación conceptual entre la población y el desarrollo-, la preeminencia de una visión ingenua -que omite los problemas estructurales y las brechas sociales de la población paraguaya- conlleva el vaciamiento del concepto de “bono demográfico”, reducido a una promesa a futuro. Al igual que lo que se observa con el crecimiento del PBI, el mero hecho de la ampliación de la proporción de personas en edad de trabajar no implica necesariamente una mejora automática en las condiciones de vida y el bienestar en general.

Desde una óptica alternativa, el bono demográfico puede erigirse como la posibilidad de revisar el rol del Estado en la regulación del mercado de trabajo y el diseño tributario, saliendo de la institucionalidad autista. La actual regulación del empleo, donde ni siquiera en el sector público se da cumplimiento efectivo a los umbrales de formalidad, está disociada de las prácticas salariales en el mercado de trabajo. Este se ve afectado por vinculaciones salariales que no salvaguardan los derechos de los trabajadores en relación de dependencia y un rol meramente formal del salario mínimo. En la práctica, ese umbral es referenciado como un buen salario (que de todas formas no llega a gozar el 54,3% de los trabajadores de 18 a 64 años) y no como el valor mínimo de una remuneración que compensa el desarrollo de un trabajo que no requiere competencias laborales específicas -no calificado-.

Las condiciones del mercado de trabajo no sólo conspiran contra las aspiraciones de desarrollo de quienes hoy son jóvenes –incluso sufren niveles mayores de “subprecariedad”–, sino que también su no acceso

---

<sup>11</sup> Cociente entre las personas en edad de trabajar (y aportar vía impuestos) y el 78% de la población adulta mayor, potencialmente no beneficiaria del sistema contributivo proyectado en 2050.

a la seguridad social hipoteca el potencial de aumento demográfico del segmento etario en condiciones de trabajar. Sin mediar transformaciones estructurales, éste se trasladará a un duro invierno demográfico, imposibilitando por su volumen a una respuesta estatal a través de pensiones no contributivas.

La revisión del bono demográfico también podría implicar la revisión de las causas profundas de la matriz emigratoria, deconstruyendo una cultura emigratoria consolidada en los últimos 70 años. Sin tomar estas dimensiones (entre otras), una perspectiva de *statu quo* ubica al bono demográfico en lo que es hoy, la vía de rejuvenecimiento de las sociedades receptoras de la migración y, domésticamente, una reproducción ampliada de un mercado de trabajo (y un sistema de seguridad social) dual, con una minoría regulada y una mayoría subprecainformalizada.

## Bibliografía

- Arce, L.; Herken Krauer, J. y Ovando, F. (2011). *La Economía del Paraguay entre 1940-2008: Crecimiento, Convergencia Regional e Incertidumbres*. Asunción: TFI-CADEP.
- BCP (2016). *Anexo Estadístico - Informe Económico*. Asunción: Banco Central del Paraguay.
- Bruno, S. (2013). “El proceso migratorio paraguayo hacia Argentina: evolución histórica, dinámica asociativa y caracterización sociodemográfica y laboral”, en OIM, *Migrantes paraguayos en Argentina: Población, instituciones y discursos. Cuadernos Migratorios N° 4*, Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.
- Bruno, S. (2015). “La emergencia histórica de la matriz emigratoria paraguaya hacia Argentina. Transformaciones de la dinámica política en Paraguay entre 1935 y 1954 y sus implicancias poblacionales”, *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales N° 6*, Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (UBA), Buenos Aires.
- Cano, R (2010, junio). El Bono Demográfico como Factor de Desarrollo en el Paraguay. Ponencia presentada en el III Taller Paraguay desde las Ciencias Sociales. Organizado por GESP-IIGHI. Resistencia, 24-26 de junio de 2010.
- DGEEC (2004). *Atlas censal del Paraguay*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC (2005). *Paraguay Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC (2011). Encuesta Permanente de Hogares 2010. [Base de datos].
- DGEEC (2015). *Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC (2016a). *Encuesta sobre Actividades Remuneradas y No Remuneradas*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC (2016b). Encuesta Permanente de Hogares 2015. [Base de datos].
- DGEEC (2016c). *Principales indicadores de empleo. EPH 2015*. Fernando de la Mora: DGEEC.

- Durkheim, E. (1982 [1895]). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Ediciones Morata.
- Fernández Valdovinos, C. y Monge Narango, A. (2004). *Economic Growth in Paraguay*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Flores Colombino, A. (1967). Reseña histórica de la migración paraguaya. *Revista Paraguaya de Sociología, IV, 8-9, (enero - agosto)*. Asunción: Centro Paraguayo de Sociología.
- Gramo [unfpapy] (2012, mayo 25). Robert Cano / Cómo Aprovechar el Bono Demográfico que Se Viene. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ImZJ3OxLzXQ>
- Halpern, G. (2009). *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- INDEC (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B N° 2*. Buenos Aires: INDEC.
- INE (2016). Censos de Población y Viviendas 2011. [Base de datos, disponible en [http://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_microdatos.htm](http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_microdatos.htm)]
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía, en *Nueva Sociedad N° 128*, Caracas.
- UNFPA [unfpapy] (2012, agosto 22). Bono Demográfico Paraguay. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=-hecvMfyrQk>
- Rivarola, D. (1967). Aspectos de la migración paraguaya. En: *Revista Paraguaya de Sociología, IV, 8-9*. Asunción: CPES.
- Serafini, V. (2005). *Mujer Paraguaya: Tendencias Recientes*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- UNFPA (2016). Paraguay joven. Informe sobre juventud. 2015. Asunción: UNFPA.
- Zavattiero, C. (2016). Algunos insumos para analizar la existencia de un bono demográfico en el Paraguay. En *Economía y Sociedad N° 43*. Asunción: CADEP.