

# **DINÁMICA SOCIO LABORAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES EN CIUDADES DE FRONTERA DEL PARAGUAY**



---

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)  
Asunción - Paraguay

El presente trabajo sobre la “Dinámica socio laboral de los trabajadores migrantes en ciudades de frontera del Paraguay” ha sido revisado por un comité editorial compuesto por Richard Velázquez, Mildred Iriarte, Belén Avalos y Chiara Masi, con la colaboración de Elizabeth Warn y Ezequiel Texido.

El mismo ha sido preparado por Fabricio Vázquez Recalde como consultor de la Organización Internacional para las Migraciones. Las opiniones expresadas a lo largo del trabajo son responsabilidad del autor.

---

La OIM está consagrada al principio que una humana y ordenada migración beneficia tanto a los migrantes como a la sociedad. Como órgano intergubernamental, la OIM actúa con socios de la comunidad internacional para: asistir en el cumplimiento de los desafíos operativos de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración y defender la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones  
Oficina de Asunción - Paraguay  
Juliana Insfrán 3847 casi Teniente Gómez Sánchez  
Tel/Fax: +595 21 615670  
Mail: [iomasuncion@iom.int](mailto:iomasuncion@iom.int)

---

© 2013 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

ISSN

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación, o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o cualquier otro, sin la previa autorización por escrito del editor

# **DINÁMICA SOCIO LABORAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES EN CIUDADES DE FRONTERA DEL PARAGUAY**

**Febrero 2013**



---

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)  
Asunción - Paraguay



# TABLA DE CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>Metodología.....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1.....</b>	<b>17</b>
<b>Breve análisis del contexto socio laboral y migratorio del país. ....</b>	<b>17</b>
(a) El escenario socio-laboral del Paraguay .....	17
(b) La migración internacional en el Paraguay .....	19
(c) Las ciudades de frontera en el esquema urbano paraguayo.....	20
(d) El aporte de los sistemas productivos agropecuarios al dinamismo de las fronteras.....	26
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>29</b>
<b>Dinámicas socioeconómicas regionales en las ciudades fronterizas.....</b>	<b>29</b>
(a) Pedro Juan Caballero.....	29
(b) Salto del Guairá .....	37
(c) Encarnación.....	43
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>49</b>
<b>Condiciones socio-laborales de los trabajadores extranjeros residentes en las ciudades fronterizas. ....</b>	<b>49</b>
(a) Características demográficas.....	50
(b) Actividades económicas.....	55
(c) Aspectos sociales.....	58
(d) Aspectos migratorios .....	62
<b>Conclusiones .....</b>	<b>67</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>75</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>77</b>



## RESUMEN EJECUTIVO

- El volumen de la migración internacional en el Paraguay no ha sido muy relevante a lo largo de la historia reciente, pero el rol que han desempeñado los migrantes en la sociedad y la economía paraguaya es considerable.
- Se disponen de muy pocos antecedentes de los procesos socio-laborales de extranjeros y menos aun cuando estos se sitúan en ciudades fronterizas. Tampoco existen estadísticas ni registros actualizados que permitan conocer y cuantificar el volumen y característica de los inmigrantes. El estudio realizado, de carácter exploratorio y analítico, se orientó a relevar y analizar información sobre la dinámica socio-laboral de los trabajadores migrantes en zonas de fronteras para avanzar en la adecuada gestión sobre los trabajadores migrantes fronterizos, que busque respetar, proteger y satisfacer el goce de sus derechos.
- Las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá en la frontera con Brasil y la de Encarnación en la frontera con la Argentina, son espacios privilegiados para la migración laboral por la especialización de las actividades económicas en el sector comercial, específicamente en el rubro de productos electrónicos e informáticos.
- El nivel de regularización migratoria de los extranjeros en las tres zonas fronterizas investigadas es bajo, según los actores claves entrevistados dentro de este estudio exploratorio. Dado que los procesos de registro y documentación de los inmigrantes presentan limitaciones por la carencia de personal dedicado a estas tareas administrativas. No obstante, el funcionamiento poco formal de la economía y de las instituciones no tiene consecuencias negativas hacia los migrantes en situación irregular puesto que no afecta directa ni sistemáticamente las condiciones laborales ni el acceso a los servicios sociales. El acceso a los servicios de salud y educación está muy vinculado a las ciudades vecinas, movilizándolo a la población desde las ciudades paraguayas a las argentinas (Posadas) y a las brasileñas (Ponta Porá y Guaíra).

- Se identificaron algunas deficiencias en las condiciones laborales en las tres ciudades, asociadas al bajo nivel salarial, por debajo del límite establecido por el decreto presidencial N° 6472 que estipula la suma de G. 1. 658.232, a la cantidad de horas al día trabajadas, que superan las ocho horas diarias o las cuarenta y ocho horas semanales en horario diurno, establecidas por la legislación.
- Este informe explora cómo los migrantes llegaron a las ciudades en cuestión. Además se indagó la modalidad de reclutamiento laboral y migratorio. El principal hallazgo consistió en que la migración y la búsqueda de trabajo están relacionadas con las redes familiares - algún miembro de la familia ayuda y apoya al emigrado en la búsqueda de trabajo, principalmente en las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá que experimentan una especialización económica en el sector comercial.



# INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto de Cooperación Técnica en el Ámbito Migratorio a Instituciones del Gobierno del Paraguay se realiza un estudio de las condiciones sociales y laborales de migrantes en tres ciudades fronterizas paraguayas: Encarnación, Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá. La primera limita con la Argentina y las dos últimas con el Brasil.

La selección de las ciudades estuvo determinada por la intención de producir conocimiento sobre los procesos migratorios en ciudades de creciente dinamismo fronterizo. En efecto, existen varias aproximaciones a la temática de la migración fronteriza en zonas tradicionales, como el caso de Ciudad del Este ubicada en la denominada zona de Tres Fronteras. Sin embargo, se seleccionaron las ciudades a partir de observaciones sistemáticas sobre el crecimiento demográfico, la intensificación de las actividades comerciales y la creciente presencia de actores extranjeros en lugares que hasta entonces no habían atraído a migrantes internacionales. Otra razón para la selección de las ciudades fue la combinación de una ciudad transfronteriza tradicional y consolidada, como Encarnación, con una ciudad en plena renovación de su condición de ciudad fronteriza, Pedro Juan Caballero y, finalmente, una pequeña ciudad rediseñada por la interacción fronteriza, Salto del Guairá.

El objetivo del estudio es relevar y analizar información sobre la dinámica socio-laboral en zonas de fronteras para avanzar en la adecuada gestión sobre los trabajadores migrantes fronterizos, que busque respetar, proteger y satisfacer el goce de sus derechos.

Entiéndase por socio-laboral lo relativo a una situación, condición o acto que incluye tanto aspectos sociales como la salud, la educación, los servicios sociales, la vivienda, el entorno urbano así como aspectos relativos al trabajo.

El estudio responde a las siguientes preguntas sobre la dinámica socio-laboral de los migrantes:

- a. ¿Qué actividades se desarrollan en las zonas delimitadas por la investigación y cuáles de estas actividades demandan la presencia de trabajadores migrantes?

- b. ¿Qué características tienen estas actividades productivas y cómo es su evolución en relación con la participación de la mano de obra migrante?
- c. ¿Qué características individuales, familiares, ocupacionales y económicas tienen los trabajadores migrantes insertos en las actividades que se desarrollan en las zonas de frontera delimitadas por la investigación?
- d. ¿Cuáles son las condiciones de trabajo y de acceso a los derechos laborales y sociales de los trabajadores transfronterizos en las zonas de referencia?
- e. ¿Qué mecanismos de reclutamiento se ponen en juego en la contratación de los trabajadores migrantes?
- f. ¿Cuáles son las principales brechas institucionales, legales, y en términos de acceso a servicios, apoyo y asistencia a los trabajadores transfronterizos?

La escasa información estadística específica sobre la cantidad, composición y dinámica demográfica de los extranjeros en las ciudades estudiadas, sobre todo en los casos de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, y a los contados estudios de abordaje similar, obligan a explorar las transformaciones fronterizas por la intensificación del comercio y la presencia, cada vez más activa, de migrantes internacionales urbanos. Estos vienen modificando sustantivamente el patrón de migración internacional fronteriza de las décadas anteriores.

Las tres ciudades seleccionadas presentan situaciones diferentes que expresan una gama de problemáticas y desafíos, tanto de gestión de los procesos y mecanismos migratorios como de la situación social y laboral de los migrantes, así como la dinámica regional que anima los intercambios entre las ciudades y países.

El estudio demandó actividades de campo en cada una de las tres ciudades: entrevistas a informantes calificados<sup>1</sup> aplicación de encuestas a extranjeros, observaciones de las zonas comerciales y revisión de literatura. Se recabaron datos e informaciones de la Dirección General de Migraciones y de

---

<sup>1</sup> Autoridades locales, departamentales, cámara de comercio y líderes de la sociedad civil.

las Delegaciones de Trabajo del Vice Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en las tres ciudades fronterizas.

El informe se estructura en tres capítulos. El primero presenta un breve análisis del contexto socio-laboral y migratorio del país. El segundo capítulo presenta la descripción de las dinámicas socioeconómicas regionales de cada una de las ciudades fronterizas. El tercer capítulo describe las condiciones socio-laborales de los extranjeros en las ciudades fronterizas. Finalmente, se presenta las conclusiones del estudio y un relevamiento institucional como anexos al trabajo. El anexo describe la capacidad operativa de dos instituciones públicas encargadas de administrar y regular tanto la migración (Dirección General de Migraciones) como las actividades laborales (Ministerio de Justicia y Trabajo, específicamente la Dirección del Trabajo del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social).

### Mapa 1. Ciudades paraguayas fronterizas estudiadas y ciudades vecinas



Fuente: Elaboración propia.



# METODOLOGÍA

Este informe es de carácter exploratorio. Su fuerza radica en la indagación de las condiciones laborales de los trabajadores migrantes en ciudades fronterizas paraguayas, tema que ha sido poco estudiado a pesar de su importancia. Investigaciones futuras serán valiosas para alcanzar conclusiones más detalladas sobre el tema. La investigación abordó las dimensiones cualitativas de la migración internacional en cada una de las tres ciudades seleccionadas. Atendiendo los escasos estudios anteriores, se privilegió una aproximación exploratoria a los procesos migratorios y socio-laborales en cada una de las ciudades.

La mayoría de los trabajos sobre migración internacional son a escala nacional y muy pocas veces se han abordado territorios específicos. La ciudad de Encarnación fue objeto de estudios similares, principalmente en lo que respecta al rol de las paseras<sup>2</sup>: análisis realizado desde la antropología con el trabajo de María Dolores Linares, *El “cruce” en Posadas-Encarnación: identidad en la frontera*. Otro estudio es el de Alejandro Grimson, *El otro lado del río: Periodistas, nación y Mercosur en la frontera*, 2002. El artículo de Débora Betrisey Nadali, *Identidades, nacionalidad y frontera en el Mercosur*, *Sociológica*, año 19, número 57 enero-abril de 2005, presenta una mirada antropológica a las interacciones entre Posadas y Encarnación, en el periodo de mayor migración y movilidad paraguaya hacia la Argentina. El trabajo de Tito Machado en Brasil, explora las interacciones entre Pedro Juan Caballero y Ponta Porá desde la geografía, el capítulo se titula *Tipología das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático*, en *Territorios sem limites*, 2005.

La no disponibilidad de datos actualizados sobre la cantidad de extranjeros residentes en cada una de las ciudades fue una limitación importante a la investigación, ya que dificultó el conocimiento del universo y el establecimiento de una muestra representativa. Ante esta situación se recogieron las estimaciones de cantidad y diversidad de extranjeros residentes en cada ciudad en base a una serie de entrevistas, principalmente a los funcionarios locales de la Dirección General de Migraciones, quienes si bien no disponen

---

<sup>2</sup> Vendedores paraguayos, principalmente mujeres, que transportan productos entre Posadas y Encarnación para su comercialización.

de estadísticas sistematizadas sobre los extranjeros., son los que pueden estimar con un grado medio de confiabilidad la cantidad y diversidad de grupos de extranjeros, pues son ellos quienes conocen la dinámica fronteriza. Los datos sociodemográficos provenientes del último censo del año 2002, ya no son representativos, atendiendo las modificaciones sociales y migratorias en el Paraguay durante la última década y en las diversas ciudades, especialmente las fronteras. Sin embargo, algunos insumos estadísticos fueron extraídos del censo 2002, por ser la base de datos oficiales del país y en ausencia de mejores alternativas estadísticas.

Con estas condiciones muy restringidas para la implementación de una investigación con datos representativos se optó por el abordaje exploratorio. Para el efecto se realizó un muestreo intencionado o dirigido, buscando al menos 50 casos en cada una de las tres ciudades, de modo de capturar las condiciones socio-laborales de los extranjeros. La falta de datos y cifras estadísticas sobre la población estudiada obligó a construir una muestra mínima que permita operacionalizar la investigación acorde a los recursos (humanos y temporales) disponibles. Esta muestra fue consensuada con la oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el Paraguay en virtud al presupuesto disponible y características de cada una de las ciudades investigadas.

El estudio exploratorio requirió en primer lugar diversos antecedentes históricos de la migración regional y de las actividades productivas de cada una de las tres ciudades. Posteriormente, se prepararon dos instrumentos de recolección de datos:

- La aplicación de una encuesta con preguntas abiertas y explorativas a 150 (ciento cincuenta) extranjeros residentes en las tres ciudades.
- La aplicación de una entrevista semi-estructuradas a 20 (veinte) actores claves de las ciudades, que permitió comprender el contexto social, económico, político y de integración transfronteriza de cada ciudad.

En cada una de las ciudades se construyó una muestra procurando incorporar a los migrantes de las principales comunidades de extranjeros y con mayor relevancia en la vida económica de la ciudad estudiada. En la ciudad de Encarnación, donde los extranjeros más numerosos son los argentinos, se procedió a aplicar más cuestionarios a este grupo, mientras que a los mino-

ritarios, como los uruguayos y bolivianos, se aplicaron menos cuestionarios. Idéntico mecanismo se aplicó en las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, donde los brasileños son claramente más numerosos que el resto (libaneses, coreanos, chinos y bangladesís).

La aplicación de las encuestas fue realizada por encuestadores locales en cada una de las tres ciudades, previo entrenamiento por parte del consultor. Las mismas se aplicaron a trabajadores de cualquier sector que residían en cada una de las ciudades y que habían nacido en el extranjero, independientemente del grado de formalidad migratoria. La encuesta se estructuró en módulos: condiciones demográficas, sociales y laboral-económicas, de forma a conocer la historia de la migración, la composición del hogar, las condiciones laborales y el acceso a servicios de salud y educación principalmente. En el anexo 3 se presenta la hoja de encuesta.

Otra limitante al estudio fue el rechazo a algunos contenidos de la encuesta, entre algunos libaneses y bangladesís de Salto del Guairá, quienes no deseaban participar del estudio, argumentando desconfianza hacia las consecuencias del mismo, aspecto que podría revelar la situación irregular de los mismos o al menos, la existencia de problemas en torno a la situación migratoria o a la asunción de la condición de extranjero. En estos casos se buscaron otros extranjeros para remplazar los rechazos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Vendedores paraguayos, principalmente mujeres, que transportan productos entre Posadas y Encarnación para su comercialización.





# CAPÍTULO I:

## BREVE ANÁLISIS DEL CONTEXTO SOCIO LABORAL Y MIGRATORIO DEL PAÍS

En esta sección se pretende presentar el análisis del contexto laboral en el Paraguay. Se presentará una breve introducción de la influencia de los factores económicos, el esquema urbano en Paraguay, la evolución de la población, las características del sistema rural, el sistema productivo agropecuario, la migración internacional, el manejo de estadísticas y registros administrativos, entre otros puntos.

### (a) EL ESCENARIO SOCIO-LABORAL DEL PARAGUAY

El escenario socio laboral del país estuvo influenciado por algunos fenómenos particulares, como por ejemplo, el crecimiento de la economía en el año 2010, donde el PIB, según datos del Banco Central del Paraguay, creció 15,3%, debido a la conjunción de factores, donde la producción proveniente del sector agrícola asociado al dinamismo de la economía global, fueron los motores principales del aumento de la producción. El comportamiento positivo de la economía generó nuevos empleos y dinamizó las distintas economías regionales.

Si bien no se disponen de estadísticas desagregadas por zonas geográficas representativas, en los últimos años el dinamismo económico ha incorporado nuevos trabajadores al sistema productivo. La Encuesta Continua de Empleo se focalizó en el 2011 en la ciudad de Asunción y en el departamento Central, situación que dificultó el análisis sobre el mercado laboral en el resto del país.

Existen otras fuentes de datos que hacen posible concebir el volumen y la dimensión del sector laboral en el Paraguay. El Ministerio de Hacienda

dispone de un registro de 450.000 contribuyentes (entre sociedades y unipersonales), mientras que el Instituto de Previsión Social solo cuenta con 48.106 empresas registradas. Por su parte, el Ministerio de Justicia y Trabajo cuenta con alrededor de 30.000 empresas registradas.

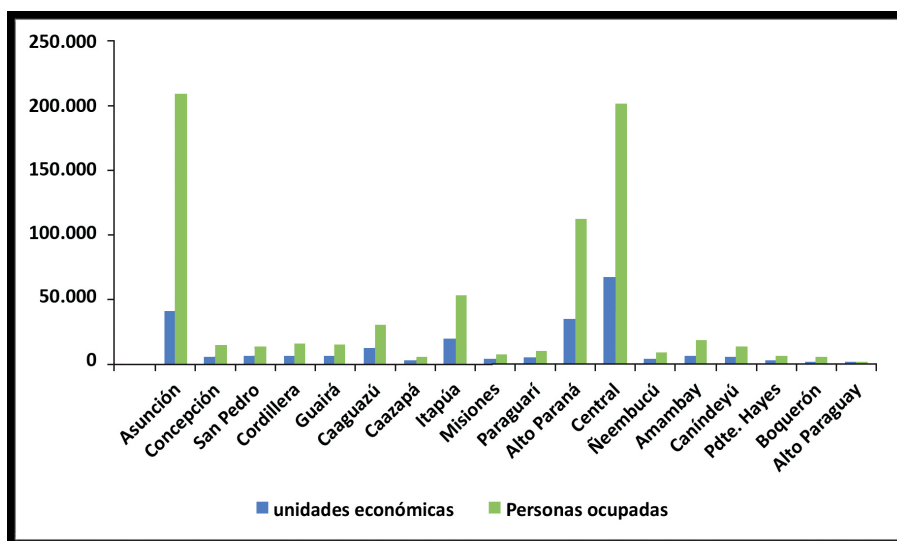
La población total del país estimada para el año 2011 por la Encuesta Permanente de Hogares ascendía a 6.491.714 habitantes, de los cuales 5.297.713 personas, o sea el 81,6% constituye la población en edad de trabajar. La Población económicamente activa es de 3.215.510 personas, de las cuales el 94,4% corresponde a la Población Ocupada y con un Desempleo Abierto de 5,6%.

Sin embargo, la misma fuente de información indica que la Población Sub Ocupada es de 707.655 (22,0%), mientras que la Población Sub Ocupada visible es de 162.749 personas.

Si bien el nivel de desempleo del país no es muy alto, el subempleo constituye la principal preocupación de las políticas públicas destinadas a generar mayor y mejor calidad de empleo. La informalidad y el cuentapropismo, forman parte de la población sub ocupada y son indicadores claros de la problemática del empleo en el país. El salario mínimo vigente establecido y reglamentado por el Ministerio de Justicia y Trabajo es de 1.658.200 guaraníes, correspondientes a alrededor 375 dólares.

Datos preliminares del Censo Económico Nacional del año 2012 indica que Asunción y el departamento Central, concentran la mayor cantidad de unidades económicas y personas ocupadas.

## Gráfico 1. Unidades económicas y personas ocupadas en 2012



Fuente: Censo Económico Nacional, 2012

### (b) LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN EL PARAGUAY

Paraguay no ha sido un destino muy atractivo para la migración internacional, al menos para grupos provenientes de países lejanos. Sin embargo, en los últimos cincuenta años surgió un dinamismo migratorio de personas de países vecinos, principalmente el Brasil y la Argentina.

### Cuadro 1. Evolución de la población extranjera en el Paraguay entre 1950 y 2002

Lugar de nacimiento	1950	1962	1972	1982	1992	2002
Argentina	20.297	s/d	28.012	43.638	49.166	63.153
Brasil	5.725	s/d	34.777	98.088	108.526	81.592
Europeos	23.420	s/d	--	--	--	--
Otros	s/d	s/d	18.311	26.378	33.037	27.679
No informado	2.602	s/d	--	--	178	752
<b>VOLUMEN TOTAL</b>	<b>52.044</b>	<b>49.075</b>	<b>81.100</b>	<b>168.104</b>	<b>190.907</b>	<b>173.176</b>
% sobre la población total	3,9	2,7	3,4	5,6	4,6	3,4

Fuente: Perfil Migratorio del Paraguay, OIM, 2011.

Como puede observarse el contingente extranjero mayoritario del país en el año 2002 estaba conformado por brasileños y argentinos principalmente. Se estima que actualmente el número de argentinos es similar o mínimamente superior al de brasileños, atendiendo que estos últimos son migrantes rurales y la frontera agrícola se ha agotado, lo que indica el decrecimiento de los brasileños en el país mientras que los argentinos son migrantes eminentemente urbanos y su ritmo de crecimiento es constante desde 1950. Los datos del nuevo censo de población que se dispondrá recién en los primeros meses del año 2013 echarán luces sobre esta cuestión.

La migración brasileña se ha concentrado históricamente en la porción Este de la Región Oriental, principalmente en los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú. Por su parte, los argentinos se concentran principalmente en la capital, Asunción, su área metropolitana y como segundo foco, la zona fronteriza de Itapúa.

### (c) LAS CIUDADES DE FRONTERA EN EL ESQUEMA URBANO PARAGUAYO

Desde hace varias décadas las regiones fronterizas del Paraguay, especialmente de la Región Oriental, han integrado el dinamismo productivo y comercial de los territorios vecinos, tanto del Brasil como de Argentina. La estrategia tácita paraguaya ha sido la de aprovechar las actividades económicas y financieras de las regiones vecinas, como respuesta a la inexistencia de planes de desarrollo específicos para las regiones periféricas del Paraguay<sup>4</sup>.

En este escenario las ciudades fronterizas cumplían un rol de avanzada en la ocupación del espacio interno tanto como un punto de contacto con los países vecinos. Durante las últimas tres décadas las ciudades fronterizas paraguayas estuvieron muy mal conectadas con la capital Asunción, debido a la escasa infraestructura de comunicación que disponían. En el caso de las ciudades fronterizas argentinas y brasileñas que también se sitúan en zonas periféricas pero mejor conectadas e integradas, estas ciudades no sólo tenían una vida urbana más animada, sino sobre todo eran beneficiadas con políticas públicas de sus respectivos países.

---

<sup>4</sup> Territorio y Población, nuevas dinámicas regionales en Paraguay, Vázquez, UNFPA-GTZ, Asunción, 2006.

Las ciudades fronterizas paraguayas y la de los países vecinos funcionaban como interfaces de las economías nacionales, al permitir y concentrar los intercambios entre los países. Sin embargo, existen profundas asimetrías históricas entre las ciudades paraguayas y las ciudades argentinas y brasileñas, donde la actividad comercial dirigida a los extranjeros vecinos es la principal forma de crecimiento y dinamismo urbano de las ciudades paraguayas. La diferencia cambiaria de las monedas (Peso argentino, Real brasileño y Guaraní paraguayo) de los países constituye el principal factor, sino el único, de interacción entre las ciudades. El costo de vida es generalmente más bajo en las ciudades fronterizas paraguayas que en las brasileñas y argentina, incitando primero a una movilidad fronteriza muy antigua en la búsqueda de beneficios en torno al consumo de bienes y productos básicos. Sin embargo, las ciudades fronterizas paraguayas fueron diversificando y ampliando la oferta de bienes especializados (principalmente informática y artículos de lujo) que logran atraer a una mayor cantidad de clientes que provienen, casi en su totalidad, de la ciudad y del país fronterizo.

Las ciudades fronterizas paraguayas constituyen un tipo de ciudades marcadas por los intercambios internacionales. Dentro del esquema urbano paraguayano estas ciudades fronterizas representan zonas de oportunidades, alimentando flujos migratorios tanto nacionales como internacionales.

Las ciudades fronterizas paraguayas más importantes son todas capitales departamentales, agregando a ellas una función política y administrativa a escala regional. Tanto Pedro Juan Caballero, como Salto del Guairá y Encarnación son capitales de los departamentos de Amambay, Canindeyú e Itapúa, respectivamente. La ubicación de las ciudades administrativas en un extremo del territorio ha impedido que las escasas políticas regionales generadas por los gobiernos departamentales tengan éxito, dando tiempo y lugar a una concentración excesiva de estas instancias a favorecer y sostener el modelo económico regional urbano: El comercio.

Desde una perspectiva simplificadora y esquemática el sistema urbano paraguayano se organiza en torno al siguiente esquema<sup>5</sup>:

- La capital política: Asunción, sede del poder, y su área metropolitana equipada con mejor infraestructura y servicios en comparación al resto del País.

---

5 Ciudades intermedias y nuevos desafíos urbanos sustentables en el Paraguay, Fabricio Vázquez, Konrad Adenauer, 2012.

- Las ciudades fronterizas como Ciudad del Este, Encarnación, Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá principalmente basan su dinamismo en los intercambios comerciales con los países vecinos.
- Las ciudades rúteras como Caaguazú y Coronel Oviedo, se alimentaban a partir de la década de 1980 de los flujos viales para construir sus espacios urbanos.
- Los más de 200 pueblos o ciudades cabeceras administrativas de distritos y departamentos, aunque situados en zonas fronterizas e inclusive con acceso a las infraestructuras viales, no lograron mantener su población y por lo tanto no disponían de movimiento socioeconómico sostenido.

El siguiente cuadro ilustra la lenta pero sostenida transición demográfica urbana del Paraguay. Recién en el año 1992 la población residente en áreas urbanas fue superior a la que habitaba en zonas rurales, siendo uno de los últimos países en América del Sur en tener una mayoritaria población urbana.

El peso y la relevancia de la Capital y su zona metropolitana en el total de la población urbana ha sido hegemónico hasta 1990, cuando aparecen otras ciudades, tales como Ciudad del Este y Caaguazú, que diversifican y desconcentran el esquema urbano paraguayo.

## Cuadro 2. Evolución de la población total y porcentaje urbano en Paraguay

	1950	1962	1972	1982	1992	2002	2011
Total	1.328.452	1.819.103	2.357.955	3.029.830	4.152.588	5.163.198	6.491.750
Urbana	35,0%	35,8%	37,4%	42,8%	50,3%	56,7%	59,2

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2012.

Cada una de las ciudades estudiadas ha vivido transiciones particulares a los largo de los últimos 50 años. Una particularidad de las ciudades fronterizas es que no constituyen ciudades muy pobladas, todas con menos de 70.000 habitantes. La ciudad de Encarnación si bien es, entre las analizadas, la ciudad más poblada, se aprecia que su crecimiento ha ido incrementándose entre 1950 y 1992, sobre todo en el periodo 1982-1992 cuando casi

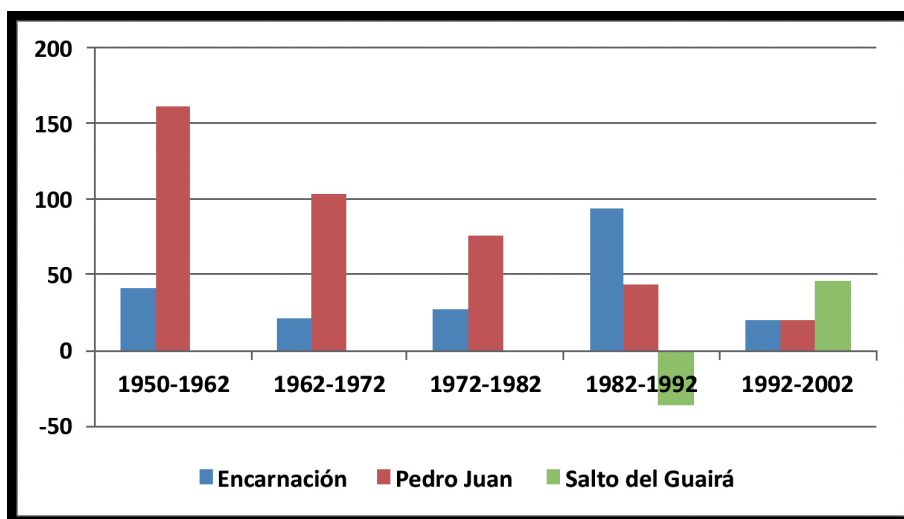
dobra su población, mientras que en la última década su crecimiento no ha sido extraordinario. Por su parte, Pedro Juan Caballero ha experimentado un proceso sostenido de aumento de su población, con tasas muy altas entre 1950 y 1992, cuando su población pasa de aproximadamente 4.000 a más de 53.000 habitantes. Por último, la ciudad de Salto del Guairá, originada oficialmente en 1973, ha experimentado un fuerte decrecimiento entre 1982 y 1992, mientras que para el año 2002 había retomado un crecimiento positivo.

**Cuadro 3. Evolución de la población urbana y tasa de crecimiento del periodo intercensal**

	1950	1962	1972	1982	1992	2002
Encarnación	13.321	18.745	22.777	29.090	56.261	67.173
Pedro Juan	3.968	10.355	21.105	37.240	53.566	64.592
Salto Del Guairá	-	-	-	7.181	4.563	6.653

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2012.

**Gráfico 1. Tasa de crecimiento intercensal de las tres ciudades estudiadas**



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos demográficos de la DGEEC.

Para completar el escenario es pertinente concebir a las ciudades fronterizas paraguayas en el territorio transfronterizo. Estas son en todos los casos de menor población que las ciudades vecinas. Se puede apreciar en el cuadro 4 el tamaño varias veces superior de la ciudad de Posadas sobre la ciudad de Encarnación, debido a que, Posadas es la capital de la provincia de Misiones. El puente Roque González de Santa Cruz sobre el río Paraná, inaugurado en 1990, permite una integración fluida y rápida entre ambas ciudades y países.

#### Cuadro 4. Encarnación y Posadas en la frontera

	País y región	Población	Último censo	Mecanismo de integración
<b>Encarnación</b>	PARAGUAY, Itapúa	67.173	2002	Puente Internacional sobre el río Paraná
<b>Posadas</b>	ARGENTINA, Misiones	318.861	2010	

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de los censos nacionales del Paraguay y de la Argentina.

La relación de peso entre las ciudades de Pedro Juan Caballero y Ponta Porá no es tan marcada como la existente entre Encarnación y Posadas ya que tienen tamaño similar. Una particularidad de estas ciudades es que se encuentran conurbadas, es decir forman parte de la misma mancha urbana donde la frontera internacional es una avenida. Es probable que la población actual de Pedro Juan Caballero crezca con mayor intensidad que su vecina, Ponta Porá, atendiendo la cantidad de nuevas urbanizaciones existentes.

#### Cuadro 5. Pedro Juan Caballero y Ponta Porá en la frontera

	País y región	Población	Último censo	Mecanismo de integración
<b>Pedro Juan Caballero</b>	PARAGUAY, Itapúa	64.592	2002	Avenida y calles (frontera seca)
<b>Ponta Porá</b>	BRASIL, Mato Grosso do Sul	77.866	2010	

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de los censos nacionales de Paraguay y Brasil.

Desde una mirada geográfica las ciudades de Salto del Guairá y Guaira son ciudades vecinas, pero divididas por el río Paraná sin la existencia de un puente que las vincule, por lo que los actores deben recorrer los casi 20 kilómetros de distancia por rutas asfaltadas. Si bien, existe el servicio de balsa, el mismo no es muy fluido. Como se comprueba en el cuadro 6, el tamaño



de la ciudad brasileña es varias veces superior al de la ciudad paraguaya, aunque las estimaciones de población actual de la ciudad de Salto del Guairá indican que la misma sería alrededor de 50.000 habitantes, demostrando un crecimiento inesperado que se explica por el auge comercial de la ciudad.

### Cuadro 6. Salto del Guairá y Guairá en la frontera

	País y región	Población	Último censo	Mecanismo de integración
Salto del Guairá	PARAGUAY, Itapúa	6.653	2002	Ruta pavimentada (separada por el río Paraná, pero sin puente)
Guairá	BRASIL, Paraná	30.669	2010	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los censos nacionales de Paraguay y Brasil.

Es importante mencionar algunos datos relacionados a las unidades económicas de las tres ciudades estudiadas y su implicancia en la vida económica de la zona fronteriza.

### Cuadro 7. Unidades económicas y personal ocupado de las tres ciudades estudiadas

	Unidades Económicas	Personal ocupado
Encarnación	7.695	24.629
Pedro Juan Caballero	5.494	16.115
Salto del Guairá	1.417	4.924

Fuente: Censo Económico Nacional. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2012.

Los resultados preliminares del reciente Censo Económico revelan que el distrito de Encarnación, donde se puede asumir que casi la totalidad de las unidades económicas se sitúan en la zona urbana, es el que dispone de mayor cantidad de unidades económicas, como resultado de la antigüedad del poblamiento y del sistema comercial fronterizo instalado, además de situarse en una zona agrícola muy dinámica y de ser capital administrativa del departamento de Itapúa. Luego aparece el distrito de Pedro Juan Caballero, que por ser de gran tamaño incorpora en esta estadística a las unidades económicas rurales, al menos un 80% de la distribución geográfica corresponde a las zonas urbanas. Fenómeno semejante se observa en la ciudad de Salto del Guairá.

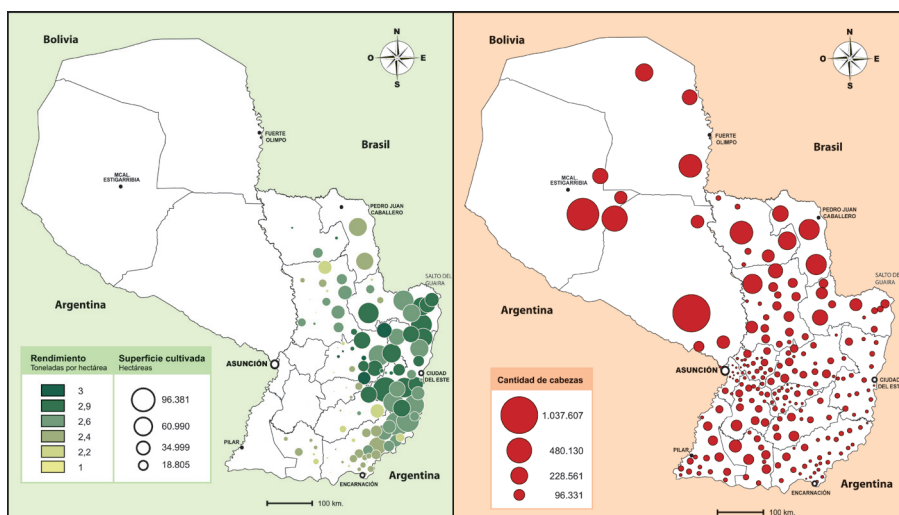
## (d) EL APORTE DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS AGROPECUARIOS AL DINAMISMO DE LAS FRONTERAS

Las ciudades no sólo se alimentan de las actividades propias del ambiente urbano, sino también del dinamismo productivo proveniente del ámbito agrícola como es el caso de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá. Ambas ciudades forman parte de regiones agrícolas caracterizadas por altos niveles de producción y generación de riqueza. Los rubros productivos más relevantes son los cultivos de soja y el maíz, por un lado y la cría de ganado bovino, por el otro, aunque debido a condiciones naturales la zona de Pedro Juan Caballero presenta un mayor dinamismo ganadero. Estos sistemas productivos se encuentran muy integrados a cadenas de valor y a un sistema logístico regional que los posiciona como una de las regiones agrícolas más dinámicas del país.

Existen diferencias en el grado de participación de las ciudades estudiadas en cuanto a las actividades agropecuarias. Mientras Pedro Juan Caballero funciona como plataforma logística, política y centro de decisiones productivas agrícolas, la ciudad de Salto del Guairá sólo acompaña de forma secundaria estos procesos, debido a que existen otros centros urbanos que cumplen dichas funciones. Otro detalle, no menor, es el hecho de que el mismo sistema agrícola existente en las regiones fronterizas paraguayas también esta presenta en las regiones fronterizas brasileñas, es decir el modelo productivo es semejante y trasciende las fronteras internacionales. Desde 1970 ambas regiones, las de las ciudades de Pedro Juan Caballero y sobre todo las de Salto del Guairá, han recibido un contingente muy importante de inmigrantes brasileños, quienes se asentaron casi exclusivamente en las zonas rurales, siendo actores claves en el proceso de ocupación y activación de zonas periféricas.

El caso de la ciudad de Encarnación es diferente, aunque también dispone de una región altamente productiva, con los mismos rubros productivos que las regiones donde se sitúan las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, las mismas disponen de otros centros urbanos que organizan y dirigen las actividades productivas, liberando a Encarnación de estas funciones. Los datos disponibles indican la escasa población extranjera en las zonas rurales de la región aledaña a la ciudad de Encarnación.

## Mapa 2. Cultivo de soja (izquierda) y cría de ganado bovino (derecha) en 2008



Fuente: Atlas Agropecuario y Forestal del Paraguay, 2011.

En los mapas puede observarse la intensidad productiva de las regiones fronteriza. Las zonas adyacentes a la ciudad de Pedro Juan Caballero gozan de un dinamismo productivo tanto agrícola como ganadero, mientras que en las zonas productivas cercanas a la ciudad de Salto del Guairá, los cultivos agrícolas están más concentrados que las actividades pecuarias. La ciudad de Encarnación no presenta directamente un aporte de las actividades productivas provenientes de las zonas rurales.

En el primer capítulo se ha presentado de manera sucinta características del contexto socio laboral y migratorio del Paraguay. Se ha visto que los números de inmigrantes llegados al país a lo largo de su historia independiente no han sido significativos, sin embargo también se ha mencionado que la influencia de los mismos en la economía y en la sociedad ha sido relevante.

Además, se ha mencionado la escasez existente respecto a estudios sobre características y antecedentes de los procesos migratorios socio – laborales así como la inexistencia de registros actualizados que hagan posible el conocimiento de cifras reales de migrantes residentes en el país.

Al mismo tiempo fueron presentadas características y particularidades de las tres ciudades fronterizas estudiadas dentro del esquema urbano paraguayo, incluyendo números sobre la evolución poblacional de cada una de las mismas y una descripción del aporte de los sistemas productivos agropecuarios al dinamismo de las ciudades de frontera.

## CAPÍTULO 2

### DINÁMICAS SOCIOECONÓMICAS REGIONALES EN LAS CIUDADES FRONTERIZAS

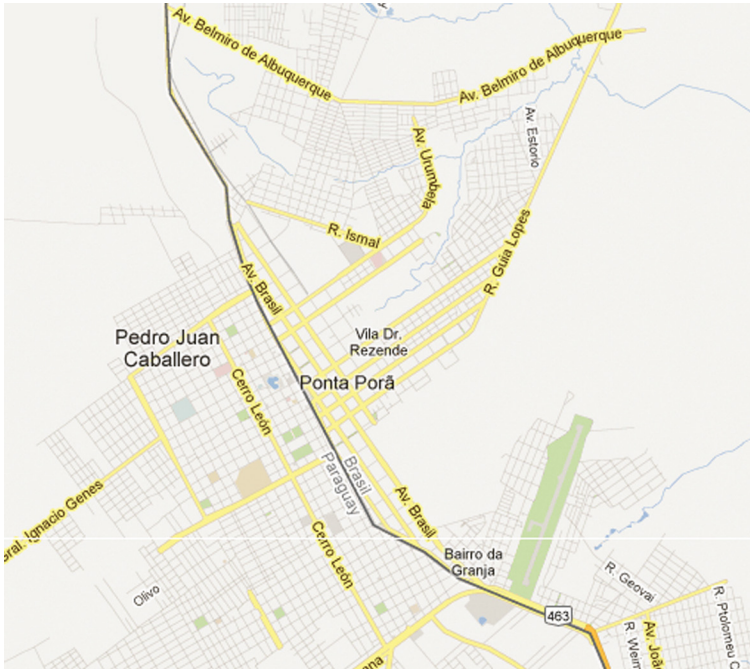
A continuación se realizan diversas estimaciones de cantidades de extranjeros y de sus condiciones de vida y trabajo. Se presentan los resultados obtenidos a partir de la lectura de fuentes bibliográficas y la aplicación de las entrevistas semi-estructuradas a los actores claves (comerciantes, autoridades Departamentales y Distritales) de cada una de las ciudades estudiadas.

#### (a) PEDRO JUAN CABALLERO

Con más de 60.000 habitantes, esta ciudad es capital administrativa del departamento de Amambay, siendo también la ciudad de referencia para toda la región. El ritmo de crecimiento de la población urbana ha sido en promedio de 1,6% anual, en el periodo 1991 -2002, según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, del año 2002.

Como en casi todas las ciudades fronterizas del Paraguay que cuenta con una ciudad gemela al otro lado de la frontera internacional existen fuertes interrelaciones transfronterizas, donde la utilización de servicios públicos y la adquisición de bienes son las acciones más frecuentes, en función a la cotización de las monedas de cada país. A esto se agrega la movilidad y migración de trabajadores entre las ciudades o a ciudades fronterizas. Los flujos sociales, económicos y comerciales estructuran una buena parte de las actividades urbanas. El hecho de constituir una frontera seca no hace más que intensificar los intercambios entre las ciudades y entre los países.

### Mapa 3. Ciudad de Pedro Juan Caballero y ciudad brasileña de Ponta Porá



Fuente: Google maps.

La ciudad de Pedro Juan Caballero se ha nutrido de los flujos transfronterizos, aprovechando la diferencia de valores de los bienes que se convertían así en artículos de venta a brasileños. La estrategia de la venta de productos redujo bastante la autonomía económica de la ciudad, pues se depende en extremo de la relación entre la moneda brasileña y el dólar, atendiendo que casi la totalidad de bienes comercializados son, primero, importados por Paraguay para luego ser vendidos a los compradores extranjeros, es decir a brasileños.

La alta carga impositiva a los productos extranjeros del Brasil parece constituir una de las razones que convierten a Pedro Juan Caballero en una ciudad comercial, dirigida eminentemente a compradores brasileños, debido a que los impuestos que pagan estos productos al ingresar al Paraguay no son muy altos. El juego con la frontera y la diferencia de sistemas políticos, administrativos y sobre todo impositivos configura tanto el territorio fronterizo como a los actores que intervienen.

La atracción comercial de Pedro Juan Caballero radica en la diferencia de costo de bienes, principalmente informáticos, electrónicos y ropa, entre otros. Esta ciudad presenta además ventajas impositivas en términos municipales así como costo de servicios inferiores a la vecina Ponta Porá (Brasil). Por estas y otras razones la ciudad de Pedro Juan Caballero es también atractiva como ciudad residencial para los brasileños, principalmente de la vecina Ponta Porá.

El siguiente cuadro ilustra, aunque con datos del año 2002, la estructura de la población nacida en el extranjero que habitaba el distrito. Estos datos contrastan con las estimaciones que se presentaron antes, con la excepción de los brasileños. Las estimaciones de cantidades de extranjeros residiendo en la ciudad de Pedro Juan Caballero no logran cubrir el vacío dejado por las instituciones responsables de regularizar las condiciones migratorias de los extranjeros, pero al menos permiten concebir el tamaño de los diferentes grupos, y sobre todo disponer de alguna evidencia para conocer el crecimiento de la población extranjera. De cualquier forma, solo los resultados del Censo de Población y Viviendas de finales del año 2012 podrán brindar las cifras exactas.

**Cuadro 8. Población nacida en el extranjero en el distrito de Pedro Juan Caballero y porcentaje urbano, 2002**

	Total del distrito	Urbana	Porcentaje urbano
<b>Brasil</b>	4.367	3.253	74
<b>Japón</b>	148	135	91
<b>Argentina</b>	110	105	95
<b>Corea</b>	28	28	100
<b>Líbano</b>	22	22	100
<b>China</b>	18	18	100
<b>EE UU</b>	28	17	61
<b>Resto de Asia</b>	12	12	100
<b>Bolivia</b>	10	10	100
<b>Perú</b>	10	10	100
<b>Chile</b>	9	9	100
<b>Uruguay</b>	9	9	100
<b>Alemania</b>	7	6	86
<b>Colombia</b>	4	4	100
<b>España</b>	4	2	50

Fuente: Censo de Población y Viviendas, 2002.

Un rasgo particular de los principales grupos de residentes extranjeros en la ciudad de Pedro Juan Caballero es la preferencia y la concentración de los mismos en la zona urbana. Los brasileños sobresalen como el grupo más numeroso a nivel distrital y sobre todo en la zona urbana. Según la progresión histórica de la migración brasileña en este departamento poco más del 25% de los brasileños se ha instalado en las zonas rurales para dedicarse a actividades agropecuarias, según la distribución de la población brasileña por zonas geográficas del año 2002.

En lo que respecta a los japoneses, se trata de un antiguo grupo de inmigrantes llegado al Paraguay a mediados de la década de 1950.

La población extranjera en la ciudad de Pedro Juan Caballero se compone de los siguientes grupos:

### **(i) Brasileños**

A partir de las entrevistas realizadas a diferentes actores locales, principalmente a representantes de la oficina local de la Dirección General de Migraciones se calcula que existen alrededor de 5.500 ciudadanos brasileños distribuidos en dos grupos: Los residentes trabajadores, que serían alrededor de 3.000 personas y el resto, unos 2.500, que son estudiantes residentes, en su gran mayoría de la carrera de Medicina y disciplinas afines. Según la misma fuente, se estima que el 70 % de los brasileños están en condiciones migratorias regulares. La población brasileña representa entonces alrededor del 8% de la población urbana de la ciudad de Pedro Juan Caballero, tomando los datos del Censo de Población y Viviendas del año 2002 y las estimaciones proveídas por la Dirección General de Migraciones.

La encuesta aplicada a los inmigrantes brasileños pudo constatar que los mismos proceden mayormente de la ciudad vecina de Ponta Porá y de otras ciudades del estado brasileño de Mato Grosso, vecino al Paraguay, aunque también existen brasileños provenientes de ciudades lejanas como por ejemplo: San Pablo y Rio de Janeiro.

Un grupo de creciente importancia está conformado por brasileños jóvenes que se instalan en la ciudad de Pedro Juan Caballero para cursar estudios universitarios; aprovechan varias universidades privadas que ofertan cursos de Medicina, Kinesiología y Nutrición. Las razones de la migración académica se encuentran en la extrema competitividad de las universidades brasileñas



que ofertan estas carreras, limitando el número de estudiantes, mientras que en el Paraguay las universidades sólo exigen el pago de la matrícula, sin ningún otro tipo de sistema de admisión. La otra razón no menos poderosa es el costo relativamente bajo de los estudios para los brasileños. Este fenómeno es reciente pero ha modificado el patrón inmobiliario al demandar nuevas infraestructuras y servicios. La ciudad no cuenta con alquileres de departamentos y viviendas pues los estudiantes han hecho colapsar la frágil dotación urbana, en términos de residencias.

Las entrevistas en profundidad realizadas han permitido identificar que los brasileños que habitan en Pedro Juan Caballero se dividen en dos grupos: Los de la migración antigua, al menos 20 años, y los de migración reciente, últimos 5 años. Ambos grupos se dedican a actividades diversas, donde sobresale nítidamente el comercio. La serie de tiendas comerciales orientada a los compradores extranjeros se percibe en la ubicación de las mismas, concentrándose a lo largo de la avenida que separa a ambas ciudades.

En ambos extremos de la línea fronteriza se encuentran dos centros de compras de dimensiones e importancia considerables. Hacia el norte, un gran supermercado mayorista con productos esencialmente importados, mientras que hacia el sur se ubica un shopping, también con productos importados de alta gama y patio de comidas. El último centro de compras tiene sucursales en las ciudades de Salto del Guairá, Paraguay, y en Puerto Quijarro, Bolivia. La estrategia de esta empresa consiste en ubicarse en ciudades fronterizas al Brasil para desde allí ofertar productos de alto valor agregado y de diversos orígenes<sup>6</sup>.

Entre estos centros comerciales se localizan las tiendas de electrónicos e informática, seguidas de las de venta y colocación de neumáticos. Se aprecia entonces que el sector comercial se organiza y especializa en los clientes extranjeros, ofreciendo una gran variedad de productos a precios muy competitivos. Los brasileños disponen, según la legislación brasileña, de una cuota de compra de 300 USD sin impuestos por persona por día, lo que permite que una familia de tres miembros pueda adquirir bienes de alrededor 1.000 \$ E.E.U.U., según la Receita Federal Brasileña.

La mayoría de los comercios de la ciudad de Pedro Juan Caballero que se orientan a clientes brasileños disponen de trabajadores brasileños, ya que estos no solo hablan en idioma portugués sino también conocen los gustos y

---

<sup>6</sup> En el Shopping China se puede acceder a una diversa gama de productos de marcas líderes a nivel mundial. Cuenta además de una sección de alimentos con productos exclusivos europeos, norteamericanos y asiáticos.

demás códigos de los compradores. El idioma empleado en las transacciones comerciales, al menos en las tiendas de la franja fronteriza, es el portugués. En las entrevistas realizadas se constató que la población de la ciudad de Pedro Juan Caballero y en especial los jóvenes (menores de 40 años) utilizan de forma cotidiana el idioma portugués. Además del idioma, el movimiento comercial se expresa casi siempre en la moneda brasileña. Solo el Shopping China utiliza el dólar como moneda de transacción.

Se estima<sup>7</sup> que el aporte poblacional brasileño a la ciudad de Pedro Juan Caballero es de alrededor del 10%. Esta cifra puede parecer relativamente alta en una primera mirada, pero atendiendo los flujos históricos de movimiento a uno y otro lado de la frontera así como la construcción territorial y social de la zona fronteriza, expresan el dinamismo de un espacio con escasos límites y barreras que permite ser vivido como un espacio único (la conurbación urbana) para ciertos usos o representaciones, mientras que para otros usos, constituyen espacios diferenciados, como para el comercio.

Los residentes brasileños en Pedro Juan Caballero se distribuyen en los barrios de la ciudad, sin que exista una segregación geográfica urbana, indicando que los inmigrantes brasileños se integran y conviven con la comunidad de acogida, resultado de varias décadas de convivencia fronteriza. No obstante, existe un barrio cerrado<sup>8</sup> en construcción que aglutinará a los empresarios de mayor poder económico de la zona, los propietarios son principalmente brasileños.

La producción agrícola, principalmente soja y maíz, así como la ganadera también experimentan un dinamismo sostenido con presencia de actores extranjeros, principalmente brasileños. La población extranjera en las zonas rurales del departamento de Amambay en el año 1991 era de 4.296 brasileños, según el censo agropecuario, mientras que para el 2008, eran sólo 330. En cuanto al distrito de Pedro Juan Caballero, el censo agropecuario del año 2008 indica que existen sólo 165 brasileños en las zonas rurales. La explicación del descenso brusco de la población brasileña entre 1991 y 2008 a escala departamental puede deberse a la transición productiva, de la agricultura a la ganadería, que precisa de menor cantidad de mano de obra. A esto se agrega la transición agrícola que ha vivido la región, pasando de constituir una zona pionera que demanda mucha población y actividades manuales y

<sup>7</sup> Estas estimaciones están basadas en las entrevistas a actores claves.

<sup>8</sup> El Blue Lagoon tiene una extensión de 85 hectáreas de las cuales la mitad será destinada parques y playas. Contará con un lago artificial cristalino de casi 5 hectáreas de superficie y contará con más de 450 lotes de 800 metros cuadrados. El valor promedio de los lotes es de 55.000 \$E.E.U.U..

a pequeña escala, a una región de agricultura mecanizada que funciona a gran escala.

## **(ii) Chinos**

El segundo grupo de migrantes internacionales de la ciudad de Pedro Juan Caballero es la comunidad china. Se estima a partir de las entrevistas realizadas que existen alrededor de 2.000 personas, siendo la mayoría residente relativamente nuevo (5 años) de la ciudad, si toman las cifras ínfimas que existían en el año 2002, sólo 18 personas. En los últimos años han llegado grupos provenientes de la también ciudad fronteriza y comercial, Ciudad del Este que ante problemas sucesivos en el comercio se han instalado en Pedro Juan Caballero para ejercer la misma actividad económica, el comercio, pero en una ciudad paraguaya fronteriza diferente, con menores controles a la introducción de productos. En este caso, el hecho de que la frontera sea sólo una avenida y no un puente internacional ha favorecido la migración interna de este grupo de extranjeros. No se han encontrado casos de migración directa desde China a esta ciudad.

Las estimaciones de la Dirección General de Migraciones indican que sólo el 40% de los chinos está radicado regularmente en el Paraguay, mientras que el resto dispone de radicación en el Brasil, lo que significa que están en condición irregular en País. Actualmente los chinos inician sus procesos de regularización con mucha asiduidad en la oficina de la Dirección General de Migraciones.

Los chinos se dedican exclusivamente al comercio de productos varios, entre los cuales sobresalen los juguetes, perfumes, ropas y otros diversos artículos de procedencia china.

Las observaciones realizadas han permitido conocer que gran parte de la población china observada, reside en sus locales comerciales. Por lo general alquilan locales comerciales y realizan adaptaciones mínimas en las secciones posteriores para habitarlas. Esta característica conlleva una rutina diaria que se circunscribe a un solo espacio, sin desplazamiento y sobre todo sin muchos espacios de socialización e intercambio con otros actores, pero que reduce el costo del alquiler al condensar la vivienda y el comercio en un solo espacio.

### **(iii) Libaneses**

En la ciudad de Pedro Juan Caballero residen alrededor de 1.500 libaneses, siendo casi la totalidad resultado de un proceso de instalación en la ciudad entre las décadas de 1980 y 1990. Esta comunidad antigua se nutre actualmente de una migración proveniente de Ciudad del Este. Al igual que los chinos, los libaneses se dedican con exclusividad al comercio, y particularmente en los productos electrónicos e informáticos (teléfonos celulares y cámaras fotográficas).

Una pequeña parte de los libaneses instalados desde hace al menos dos décadas en Pedro Juan Caballero ingresa al Paraguay desde el Brasil por lo que algunos libaneses tienen la nacionalidad brasileña. Otro grupo de libaneses llegó a Pedro Juan Caballero en los últimos cinco años provenientes del Brasil, seducidos por las nuevas oportunidades comerciales.

A diferencia de los chinos que residen en los locales comerciales de la zona fronteriza, los libaneses se dispersan en distintos barrios de la ciudad, aunque se concentran en el centro de la ciudad y próximos a sus respectivos locales comerciales. La vida social e integración de los libaneses es mucho más alta comparado con los chinos. Las entrevistas a diversos actores han permitido constatar que la sociedad local no parece tener conflictos culturales de relevancia con ningún grupo cultural extranjero, pero los libaneses gozan de mayor simpatía que el resto, principalmente más que los chinos y los coreanos. La especialización de los libaneses en el comercio de productos informáticos y electrónicos los expone mucho más con clientes, que la venta de productos varios de los chinos y coreanos, pudiendo ser este un poderoso factor de integración y de visibilidad social.

### **(iv) Coreanos y bangladesís**

Los ciudadanos de la República Popular de Bangladesh, aunque denominados por la población local como Hindúes y los coreanos, son poco numerosos, alrededor 100 miembros cada una, pero muy visibles por formar parte de las actividades comerciales. Una parte de este grupo ingresó al Paraguay por Bolivia. Los coreanos se especializan en la venta de productos informáticos, teléfonos celulares y cámara fotográficas, mientras que los bangladesís también se dedican al comercio de diversos productos en forma ambulatoria en distintos lugares de la ciudad y no necesariamente en la zona fronteriza.

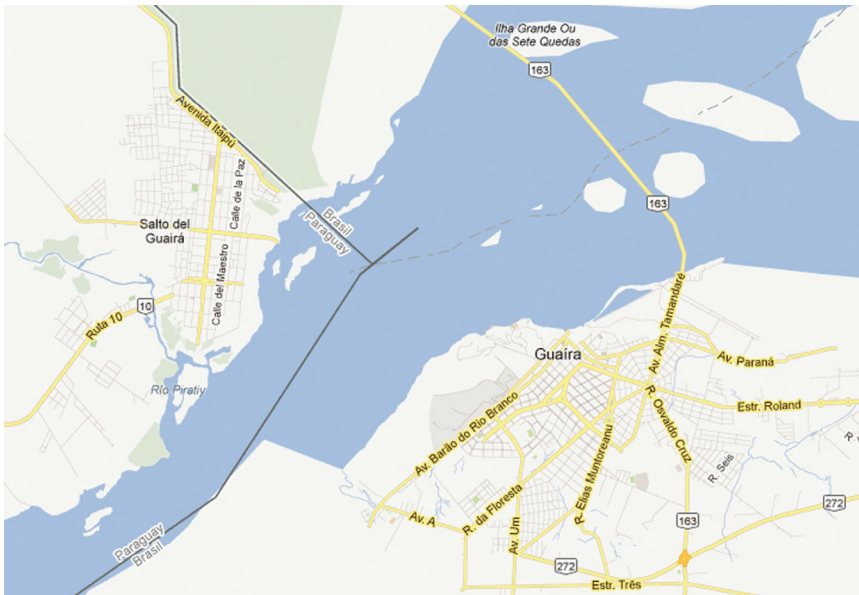
## (v) Otros Grupos

Existen otros grupos minoritarios de extranjeros que viven y trabajan en la ciudad de Pedro Juan Caballero, pero se insertan en sectores económicos no vinculados directamente a las actividades comerciales, tales como: argentinos, chilenos y alemanes.

## (b) SALTO DEL GUAIRÁ

Esta pequeña ciudad que en el año 2002 contaba con poco más de 6.500 habitantes se encuentra en pleno proceso de crecimiento y equipamiento urbano. La aceleración del comercio es el motor principal del conjunto de transformaciones urbanas y societales que experimenta la misma experimenta. Ubica en el departamento de Canindeyú, frente a la ciudad brasileña de Guairá, de la cual está dividida por el río Paraná. A mediados de 2007 se estimaba que la ciudad contaba con alrededor de 10.000 habitantes. La evolución de la población urbana entre 1982 y 1992 fue negativa. Luego de la inundación de los saltos del Guairá la ciudad perdió más de 2.600 habitantes, según el censo de 1992.

**Mapa 4. La ciudad de Salto del Guairá y la ciudad brasileña de Guairá**



Fuente: Google maps.

La presencia de extranjeros en el distrito y en la ciudad de Salto del Guairá se ha modificado en la última década. En el año 2002 el grupo más numeroso era el de los inmigrantes brasileños, aunque los mismos preferían instalarse en las zonas rurales del distrito. La presencia de argentinos como segundo grupo, aunque minoritario no deja de llamar la atención.

### **Cuadro 8. Población nacida en el extranjero en el distrito de Salto del Guairá y porcentaje urbano, 2002**

	Total del distrito	Urbana	Porcentaje urbano
Brasil	2.193	503	23
Argentina	41	34	83
Italia	4	4	100
Uruguay	4	3	75
Portugal	3	3	100
Perú	1	1	100
Alemania	4	1	25
Grecia	1	1	100
Jordania	1	1	100

Fuente: Censo de Población y Viviendas, 2002.

La ciudad de Salto del Guairá tuvo un efímero dinamismo económico en los primeros años de la década de 1980 cuando cientos de turistas visitaban los Saltos del Guairá. La construcción de la represa de Itaipú, casi doscientos kilómetros al sur, inundó los saltos y sepultó para siempre el potencial del turismo. A inicios de 2012 el Estado paraguayo promulgó una ley de compensación por la pérdida de los saltos. La compensación consiste en recursos financieros por valor de poco más de diez millones de dólares por año durante tres años a destinarse en obras de infraestructura.

Hasta mediados de la década del 2000 la ciudad de Salto del Guairá disponía de un pequeño centro comercial que ya mostraba indicios de orientación hacia un turismo de compra. Hasta este periodo aún se percibía la animación de la vida urbana local originada por sus pobladores. Este escenario cambió abruptamente a finales de esa década y a inicios de la actual. Las modificaciones más importantes, son los centros de compras o Shoppings que construyeron y se siguen construyendo, tanto en sentido horizontal como vertical en la avenida principal de la ciudad.

A inicios de la década de 1990 se instala el primer centro de compras con inversionistas brasileños (Shopping Salto del Guairá). El segundo centro de compras se construye a finales de la década de 2000 (Casa China) de capital paraguayo y luego tercero denominado Shopping América perteneciente a un grupo empresarial chino. Existen además centros de compras de menores dimensiones como el Shopping Cristal y el Clasy, ambos de empresarios paraguayos.

Actualmente, existen al menos diez centros comerciales de relevancia, además de una centena de locales comerciales normales. Dos centros comerciales o shoppings de gran envergadura están en etapa de construcción en la ciudad. El primero de ellos, el Shopping Mercosur, de empresarios paraguayos descendientes de libaneses, con una dimensión de 60.000 m<sup>2</sup> y 430 salones comerciales, lo que le convertirá en el centro de compras más importante del país. El otro emprendimiento es el denominado Shopping Liberty, con una superficie de 44.000 m<sup>2</sup>, distribuido en cuatro niveles y 125 tiendas comerciales.

Al igual que en la ciudad de Pedro Juan Caballero, Salto del Guairá funciona como espacio comercial privilegiado para compradores brasileños. A diferencia de Pedro Juan Caballero, que dispone de una vida urbana dinámica y diversa que no se circunscribe sólo a la zona comercial fronteriza. En Salto del Guairá la animación urbana, el comercio, los servicios están en directa relación y dependencia al movimiento comercial.

El dinamismo del comercio de productos informáticos, electrónicos, ropa, bebidas, alimentos y otros, genera una fuerte movilización de brasileños en la ciudad del Salto del Guairá. Básicamente se distinguen dos grupos, el primero está conformado por los trabajadores, en su mayoría empleados de las tiendas, que viven en las ciudades de Guairá y Mondo Novo, a escasos 15 y 20 kilómetros respectivamente. Al igual que en el caso de Pedro Juan Caballero los propietarios de los comercios entrevistados prefieren empleados brasileños, no sólo por el idioma portugués sino también por comprender los intereses y códigos culturales de los brasileños. Las entrevistas y observaciones realizadas permiten indicar que la mayor parte de los trabajadores brasileños se encuentran en situación migratoria irregular y por lo tanto no pueden, al menos en teoría, ejercer ninguna actividad laboral.

Un poderoso indicador de la efervescencia comercial es el cambio de fecha de los días feriados decretado por la Municipalidad en el año 2012 para

algunas festividades. Este es el caso del día internacional del trabajo que se celebra el 1 de mayo, que fue pospuesto para el día siguiente, el 2 de mayo mediante un “asueto comercial”, para atender a una clientela brasileña que aprovecha el feriado en el Brasil para hacer compras en el Paraguay. Los comerciantes estimaron que la ciudad recibió sólo ese día más de 10.000 compradores brasileños<sup>9</sup>. Las festividades religiosas brasileñas son las oportunidades mayores para el comercio en esta ciudad. La fiesta de Nossa Senhora da Aparecida (12 de octubre), que coincide en la semana con los festejos nacionales por el día del Niño y del Maestro, permite disponer de entre 3 y 4 días de aumento considerable del comercio. Otra festividad religiosa importante es el día de los Difuntos (2 de noviembre). Como se observa, el ritmo comercial es dictado por el sistema administrativo y cultural brasileño.

La realización del torneo mundial de futbol en el año 2014 en varias ciudades brasileñas y de las olimpiadas en el 2016 en la ciudad de Rio de Janeiro, alimenta aún más las esperanzas comerciales.

En los últimos meses se ha inaugurado un moderno hotel, el único de más de dos estrellas, que cuenta además con un casino. Los inversores, un grupo paraguayo-argentino, han decidido mejorar la oferta hotelera en esta ciudad, creando las condiciones para un turismo que además de comercial será también direccionado al ocio. Se espera igualmente que los turistas no vuelvan directamente al Brasil al finalizar la jornada comercial sino que permanezcan en la ciudad. De forma coordinada con la inauguración de este hotel, la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), ha autorizado de forma temporal el uso del aeropuerto local para viajes internacionales.

Si bien la ciudad de Salto del Guairá tiene una población urbana reducida, presenta semejante configuración de población extranjera a la de Pedro Juan Caballero.

## **(i) Brasileños**

Según estimaciones a partir de las entrevistas realizadas existen alrededor de 200 brasileños viviendo y trabajando en Salto del Guairá, lo que representa sólo el 3 % de la población total urbana. Según las entrevistas realizadas se calcula que más de la mitad de los residentes brasileños se

---

<sup>9</sup> Las demandas del sector empresarial y comercial son el mejoramiento del acceso al país, por lo que solicitan la construcción de un puente internacional que facilite la llegada y salida de los compradores, y el mejoramiento de los estacionamientos de vehículos en la avenida principal. El día 1 de mayo de 2012 la municipalidad de Salto del Guaira recaudó más de 6.000 USD en concepto de estacionamiento de vehículos.



encuentra en situación migratoria regular o en proceso de regularización. La gran mayoría de brasileños que trabaja en Salto del Guairá ingresa al Paraguay en horas de la mañana y regresa al Brasil en horas de la tarde. Por lo general se trata de procesos de movilidad cotidiana que provocan no pocos desajustes y congestión del tránsito en la zona de frontera.

Los brasileños que residen y trabajan en Salto del Guairá forman parte del esquema comercial, algunos como empleados o propietarios de comercios y otros como propietarios de negocios de servicios, como restaurantes. Una minoría se dedica a oficios independientes, es decir sin relación de dependencia.

La población brasileña es más importante en las zonas rurales del departamento de Canindeyú, última frontera agrícola de la Región Oriental del Paraguay. En 1991 se contabilizaban poco más de 4.000 brasileños en las zonas rurales del departamento. Esta cifra descendió bruscamente en el año 2008, cuando sólo 2.400 brasileños vivían en las zonas rurales. En cuanto al distrito de Salto del Guairá, sólo 211 brasileños viven en la zona rural, según datos del censo agrícola del año 2008.

## **(ii) Chinos**

La comunidad china es inferior a las 140 personas, según estimaciones de funcionarios de la DGM, dedicándose con exclusividad al comercio de productos electrónicos, ropas y productos varios. Al igual que los chinos de Pedro Juan Caballero, esta población reside en los respectivos locales comerciales. Casi la totalidad de los chinos provienen de Ciudad del Este, llegando al país directamente de China.

## **(iii) Libaneses**

Se estima que esta comunidad está compuesta de alrededor 160 personas, algunas de las cuales se han instalado recientemente, provenientes de Ciudad del Este. Varios libaneses han llegado al Paraguay por el Brasil. Por lo general son propietarios de medianos y grandes comercios.

## **(iv) Coreanos**

En la comunidad habitan al menos 50 personas de origen coreano que se dedican al comercio de productos informáticos y electrónicos. Casi todos provienen de Asunción y Ciudad del Este.

## (v) Hindúes

Este grupo es el de más reciente incorporación a las actividades comerciales de la ciudad. Autoridades locales estiman que esta comunidad está compuesta por menos de 20 familias.

En la Cámara de Senadores del Brasil fue aprobado el proyecto denominado free shops que será remitido al Ejecutivo brasileño. Este proyecto posibilitaría la creación de Free Shops (tiendas libres de impuestos) en zonas fronterizas, con la intención de controlar y reducir el porcentaje de salida de divisas del país, y en cierta forma, competir con las ciudades fronterizas uruguayas y paraguayas de donde se surten los compradores brasileños. A partir de la nueva legislación, que aún debe ser promulgada, 28 municipios de 9 estados fronterizos brasileños podrán instalar comercios libre de impuestos.

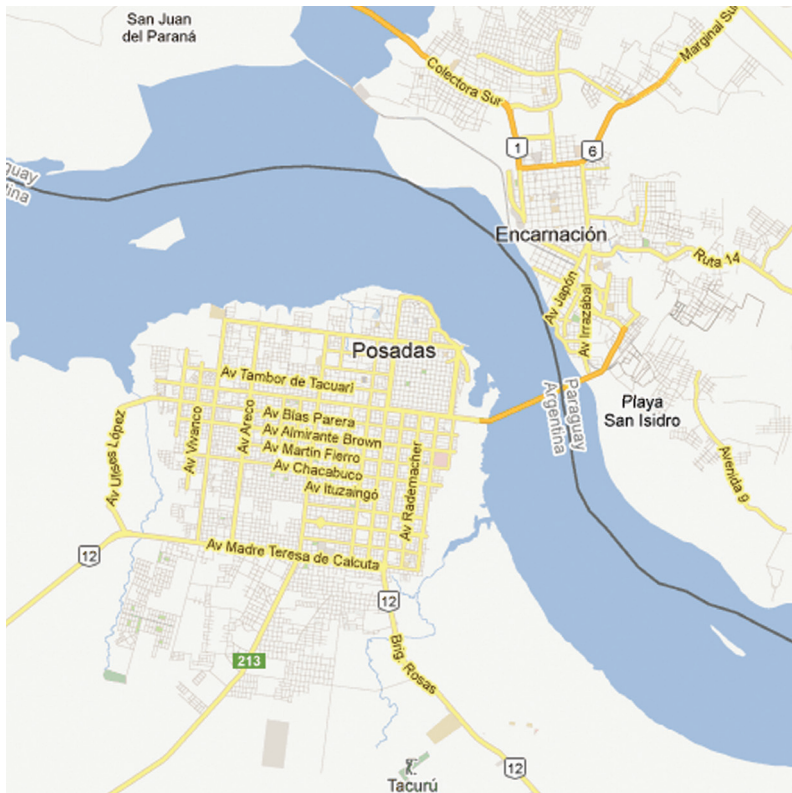
Esta medida ha causado una gran preocupación en las cámaras de comercio y comerciantes de las ciudades fronterizas paraguayas de Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, lo que afectaría a más de 300.000 familias en dichas ciudades. Al mismo tiempo autoridades locales estiman que el aporte impositivo a las arcas estatales es de alrededor de 400 millones de dólares al año.

Para responder a esta nueva situación que afecta al sistema comercial fronterizo, la Cámara de Comercio de la Tecnología y de la Informática (CCTI), solicitará a las autoridades de la Dirección de Aduanas del Paraguay la reducción impositiva de alrededor de 70 productos electrónicos, dentro de los aranceles especiales del régimen de Turismo. Actualmente, los productos electrónicos e informáticos deben pagar impuestos de entre el 15 y el 20%, por lo que la solicitud consiste en reducirlos al 2 y 4%. Con esta medida se espera ganar o al menos mantener la competitividad comercial frente a los nuevos competidores brasileños. Otro frente de apoyo a los comerciantes fronterizos se juega en el Parlasur, donde los representantes paraguayos expresaron su preocupación por la medida brasileña.

## (c) ENCARNACIÓN

Esta ciudad histórica se encuentra en el Sur del país frente a la ciudad argentina de Posadas y separada de la misma por el río Paraná. Con una población de más de 67.000 habitantes es una de las tres zonas metropolitanas del país, es decir ciudades con influencias regionales. La población urbana de Encarnación creció a un ritmo de 1,6 % anual entre 1992 y 2002, según el censo del año 2003 Encarnación es además la capital administrativa del departamento de Itapúa.

**Mapa 5. La ciudad de Encarnación y la ciudad argentina de Posadas**



Fuente: Google maps.

**Cuadro 9. Población nacida en el extranjero en el distrito, en la ciudad de Encarnación y porcentaje urbano, 2002**

	Total del distrito	Urbana	Porcentaje urbano
Argentina	3.442	2.902	84
Brasil	226	215	95
Japón	153	151	99
Líbano	77	76	99
Corea	69	68	99
Uruguay	68	60	88
Polonia	67	48	72
Ucrania	50	47	94
Chile	36	36	100
China	29	25	86
Bolivia	24	20	83
EE UU	22	20	91
España	15	15	100
Italia	13	13	100
Alemania	13	11	85
Resto de Asia	11	11	100

Fuente: Censo de Población y Viviendas, 2002.

A diferencia de las otras ciudades estudiadas, Encarnación presenta una configuración muy diferente. En primer término se trata de una ciudad histórica con una vida socioeconómica autónoma e independiente del movimiento comercial fronterizo. Otra diferencia fundamental es que la provincia vecina argentina de Misiones no tiene un dinamismo sociodemográfico y, por ende económico semejante.

La zona fronteriza con las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, los Estados brasileños de Mato Grosso del Sur y Paraná tienen una población de más de 12 millones de habitantes, mientras que la provincia argentina de Misiones cuenta con poco más de un millón de habitantes. Esta diferencia de tamaño de población confiere ventajas sustanciales en términos de cantidad de población y de capacidad productiva así de consumo a las zonas fronterizas brasileñas. Una particularidad cultural<sup>10</sup> brasileña no

<sup>10</sup> El radio de influencia comercial de la ciudad de Pedro Juan Caballero es de hasta 2.500 kilómetros, es decir los compradores provienen de diferentes estados brasileños y no necesariamente de los fronterizos con el Paraguay. De igual forma, el desarrollo de un esquema de importación de productos informáticos y electrónicos en Brasil, los comúnmente denominados “sacoleiros” han expandido la idea de las grandes ventajas de realizar compras en el Paraguay. En diversas ciudades

menos relevante es la capacidad de viajar hasta dos mil kilómetros en automóvil o bus para realizar compras de artículos electrónicos.

Los intercambios fronterizos han existido siempre entre Encarnación y Posadas, pero los mismos se han mantenido en los circuitos inferiores de la economía regional. La población extranjera de la ciudad de Encarnación no está necesariamente vinculada a las actividades comerciales transfronterizas, sino que presentan una organización y orientación laboral diferente. Sin embargo, hace sólo poco menos de dos décadas la interacción entre Encarnación y Posadas era muy intensa, cuando la economía argentina estaba dolarizada y representaba una gran atracción para la migración paraguaya. Hasta la crisis económica del año 2002, se estima que más de tres mil encarnacenos<sup>11</sup> cruzaban diariamente el puente internacional para trabajar en Posadas en tres sectores específicos: la construcción, el servicio doméstico y el comercio hormiga de las “paseras”.

Otra de las actividades económicas era el comercio de combustible para automóviles, que consistía en realizar cargas en el país donde era más barato y transportarlo para su venta hacia el otro país.

Un aspecto que no puede soslayarse en las relaciones entre Encarnación y Posadas es el rol que juegan los paraguayos en las elecciones regionales de la Argentina, principalmente en las justas cívicas de elección de Gobernador de la provincia de Misiones, donde los paraguayos con cédula de identidad y nacionalidad argentina cruzan la frontera para sufragar en la Argentina.

Actualmente está vigente la Tarjeta de Tránsito Vecinal fronteriza para los no argentinos residentes en la zona fronteriza, que permite el ingreso por 72 horas en mejores condiciones de comodidad y rapidez en las salidas y entradas a la Argentina, aunque con algunas limitaciones administrativas en la emisión y posterior utilización.

A continuación se presenta una descripción breve de los principales grupos de migrantes.

---

brasileñas, especialmente en las ciudades de tamaño medio, los mercados populares donde se comercializan productos provenientes de las ciudades fronterizas paraguayas son conocidos como “paraguaisinho” o pequeño Paraguay.

11. Originarios de la ciudad paraguaya de Encarnación

## (i) Argentinos

Este grupo constituye la mayor colectividad de extranjeros residente mayoritario en la ciudad de Encarnación. Según estimaciones de autoridades locales alrededor de 8.000 argentinos viven en la ciudad, de los cuales una porción mayoritaria son cónyuges de paraguayos que habían emigrado a la Argentina y han retornado al país. De esta forma, los argentinos en Encarnación son esposas, esposos e hijos de paraguayos que retornan desde la Argentina. Por lo general se trata de familias que con ahorros obtenidos durante años de trabajo, principalmente en la ciudad de Buenos Aires, retornaron al Paraguay e instalaron comercios, alentados por la baja carga impositiva paraguaya comparada a la argentina.

Otro grupo de residentes argentinos son antiguos estudiantes de universidades paraguayas de Encarnación que al volver a la Argentina, principalmente a la ciudad de Posadas, han tenido grandes dificultades para que sus diplomas académicos sean reconocidos. La solución ante estos problemas es ejercer la profesión en la ciudad de Encarnación, donde ya conocen el ambiente social y disponen de acceso a las redes de actores. A partir de las entrevistas realizadas se estima que al menos el 70% de los argentinos se encuentra en situación migratoria regular.

Al igual que en Pedro Juan Caballero, la ciudad de Encarnación genera una atracción académica en el espacio fronterizo. La inexistencia de algunas carreras universitarias en la ciudad de Posadas, capital de la provincia de Misiones, como por ejemplo la carrera de arquitectura, así como las mayores opciones para las disciplinas médicas, son poderosos atractivos de una migración académica.

El sistema institucional local de Encarnación es exigente en cuanto a documentaciones migratorias para los extranjeros. Es imposible inscribirse en la universidad pública regional, la Universidad Nacional de Itapúa, sin contar con documentos migratorios regularizados. De igual forma, la municipalidad de la ciudad de Encarnación no expide permisos de conducir a extranjeros en situación irregular.

A mediados de la década de 2000 se produjo un serio problema en la oficina regional de la Dirección General de Migraciones. Más de 500 argentinos y ciudadanos de otras nacionalidades habían iniciado las gestiones de regularización, incluyendo el pago de los aranceles correspondientes para

obtener el carnet de residencia temporal. Finalmente, los extranjeros no recibieron los carnets respectivos e iniciaron varias demandas a la jefa regional de la Dirección General de Migraciones, por cobro indebido y por estafa<sup>12</sup>.

## **(ii) Chinos**

En la ciudad de Encarnación residen alrededor 2.000 chinos, según entrevistas a autoridades locales, que se dedican al comercio de productos informáticos y electrónicos. Al igual que en las demás ciudades, casi todos llegaron al Paraguay y se instalaron previamente en Ciudad del Este.

## **(iii) Libaneses**

La comunidad libanesa está conformada por alrededor de 100 familias, según autoridades locales, que se dedican exclusivamente al comercio de productos informáticos y electrónicos. Este grupo llegó a la ciudad de Encarnación en la segunda mitad de la década del 2000 procedentes en su mayoría de Ciudad del Este.

## **(iv) Bolivianos**

Autoridades locales estiman que existen alrededor de 15 familias bolivianas en la ciudad de Encarnación. Este grupo se focaliza en el sector de reparación de automóviles, específicamente en la transformación de vehículos importados del Japón a través del puerto chileno de Iquique (con volante en el lado derecho) para su uso en el Paraguay (con volante a la izquierda).

## **(v) Peruanos**

Es un grupo minoritario, alrededor de 10 familias que trabajan con los bolivianos en la reparación de automóviles.

A lo largo del segundo capítulo se presentó una descripción de las dinámicas socioeconómicas en las tres ciudades estudiadas. Las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá en la frontera con Brasil y la de Encarnación en la frontera con la Argentina, atraen inmigrantes fronterizos por la especialización de las actividades económicas en el sector comercial, específicamente en el rubro de productos electrónicos e informáticos, y éstas han experimen-

---

12 Cuando a los extranjeros afectados por esta problemática se les solicita documentos migratorios, los mismos indican que son del grupo del "caso Marta Veloso" y las autoridades comprenden y toleran la no disponibilidad de los documentos respectivos.

tado en los últimos diez años profundas modificaciones en los sectores económicos con amplia participación de inmigrantes en el comercio.

Otro de los hallazgos ha sido el bajo nivel de regularización migratoria de los extranjeros. El proceso de gestión de registro y documentación de inmigrantes es deficitario. Sin embargo, ese hecho, aparentemente, no tiene consecuencias negativas para los inmigrantes en situación irregular, puesto que no afecta directa ni sistemáticamente a las condiciones laborales ni al acceso a servicios sociales.

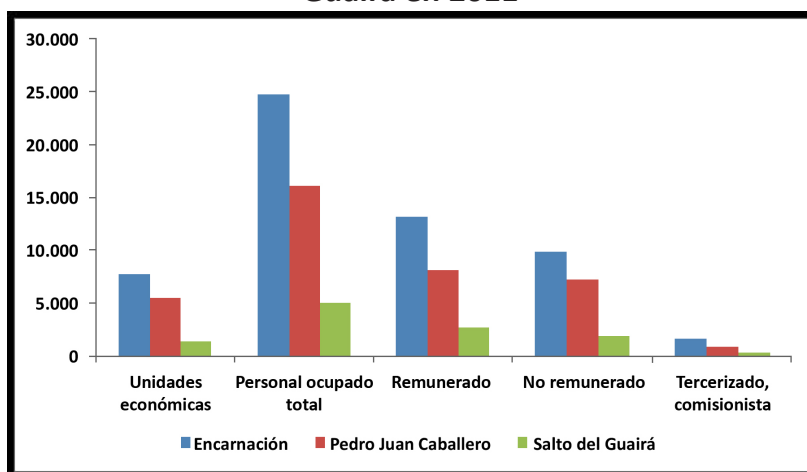


## CAPÍTULO 3

### CONDICIONES SOCIO-LABORALES DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS RESIDENTES EN LAS CIUDADES FRONTERIZAS

Antes de presentar los resultados obtenidos de las encuestas aplicadas se presenta el escenario económico en el cual se insertan las tres ciudades estudiadas según los recientes datos disponibles del Censo Económico Nacional 2011. Si bien los datos disponibles son a nivel distrital y no están discriminados por zonas urbanas o rurales lo que permitiría conocer con precisión el dinamismo económico de cada ciudad, de igual manera ofrece indicadores del estado de la economía y del empleo. Se puede asumir que existen mayores unidades económicas en las zonas urbanas y que en estas existen menor cantidad de personal ocupado no remunerado (familiares del propietario) que en las zonas rurales.

**Gráfico 1. Unidades económicas y personal ocupado en los distritos de Encarnación, Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá en 2011**



Fuente: Resultados oportunos, Censo Económico Nacional 2011. Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos, 2012.

A partir de aquí se presenta el resumen de los principales datos obtenidos mediante la aplicación de las encuestas a los residentes extranjeros de las tres ciudades. Este instrumento permitió observar detalles específicos y objetivos del fenómeno estudiado. Con la intención de brindar una mirada integral de las tres ciudades y así posibilitar una visión comparativa, los resultados se presentan de forma conjunta, es decir con los datos de las tres ciudades de forma simultánea.

A fin de facilitar la lectura comparativa se marcan en gris claro las casillas con los valores más significativos de cada ciudad en cada una de las variables analizadas.

## (a) CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS

### Cuadro 10. País de Origen

	Encarnación	Pedro Juan Caballero	Salto del Guairá	Total
Argentina	22			22
	64,70%			19,60%
Bangladés		5		5
		10,2		4,46
Bolivia	5			5
	14,70%			4,40%
Brasil	3	28	24	55
	8,80%	57,10%	82,70%	49,10%
China		6		6
		12,20%		5,30%
Líbano		7	5	12
		14,20%	17,20%	10,70%
Perú	2			2
	5,80%			1,70%
Taiwán		3		3
		6,10%		2,60%
Uruguay	2			2
	5,80%			1,70%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>49</b>	<b>29</b>	<b>112</b>
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Tomando los antecedentes del Censo del 2002 y el Perfil migratorio del Paraguay 2011, los brasileños constituyen el grupo mayoritario en las ciudades estudiadas, principalmente en Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, ciudades vecinas a Brasil. En Encarnación, los argentinos, también vecinos, son los más numerosos. El tercer grupo de extranjeros más numerosos son los libaneses, con presencia en las ciudades limítrofes con Brasil.

La presencia de bolivianos y peruanos en la ciudad de Encarnación está asociada directamente al sector de la venta de automóviles usados provenientes de Japón, donde los extranjeros se especializan en la transformación de la dirección (denominado comúnmente cambio de volante, atendiendo que en el país asiático los volantes se encuentran en el lado derecho).

Los chinos y taiwaneses completan el escenario de la población extranjera residente en las ciudades fronterizas, sobre todo en Pedro Juan Caballero. En las demás ciudades también se pudo identificar a originarios de estos países pero no se ha podido entrevistarlos.

Un grupo minoritario pero de migración reciente está representado por los bangladesís, presentes principalmente en la ciudad de Pedro Juan Caballero y en menor medida en Salto del Guairá (en esta última ciudad no fueron entrevistados).

## Cuadro 11. Nacionalidad

	Encarnación	Pedro Juan Caballero	Salto del Guairá	Total
Argentina	13			13
	38,20%			11,50%
Bangladesí		5		5
		10,20%		4,40%
Boliviana	5			5
	14,70%			4,40%
Brasilera	3	29	25	57
	8,80%	59,10%	83,30%	50,40%
China		6		6
		12,20%		5,30%
Libanesa		6	5	11
		12,20%	16,60%	9,70%
Paraguaya por Opción	9			9
	26,40%			7,90%
Peruana	2			2
	5,80%			1,70%
Taiwanesa		3		3
		6,10%		2,60%
Uruguaya	2			2
	5,80%			1,70%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>49</b>	<b>30</b>	<b>113</b>
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Un aspecto relevante surge de la comparación entre los datos de país de origen y nacionalidad, específicamente en el caso de los argentinos de la ciudad de Encarnación que se nacionalizaron paraguayos, tal como se observa en el cuadro.

Otro elemento de reflexión es el proceso migratorio de algunas personas originarias del Líbano que tenían nacionalidad brasileña. Esto se pudo constatar por medio de las entrevistas en la ciudad de Pedro Juan Caballero. En la ciudad de Salto del Guairá la mayoría de los empresarios libaneses dueños de comercios no residen en la misma, sino en la ciudad brasileña vecina de Guairá. Ellos argumentando razones de seguridad como factor preferido para seleccionar la ciudad de residencia. Se trata entonces de un grupo ex-

tranjero, los libaneses, instalados en el Brasil pero que por cuestiones económicas se moviliza de forma cotidiana hacia el Paraguay.

### Cuadro 12. Edad

	Edad (Años)										Total	
	18 a 20		21 a 30		31 a 40		41 a 50		51 a 60			
Encarnación	1	2,9%	2	5,8%	17	50%	8	23,5%	6	17,6%	34	100%
Pedro Juan Caballero	10	20,4%	20	40,8%	5	10,2%	8	16,3%	6	12,2%	49	100%
Salto del Guairá	2	6,6%	13	43,3%	8	26,6%	5	16,6%	2	6,6%	30	100%
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>11,5%</b>	<b>35</b>	<b>30,9%</b>	<b>30</b>	<b>26,5%</b>	<b>21</b>	<b>18,5%</b>	<b>14</b>	<b>12,3%</b>	<b>113</b>	<b>100%</b>

La edad de los extranjeros en las ciudades fronterizas parece un indicador poderoso de la historia de la migración. En este sentido, la ciudad de Encarnación presenta la población extranjera más envejecida, con un 50% de personas con edades entre 41 y 50 años y con más del 90% de los extranjeros con más de 31 años. Sin embargo, las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá presentan una población mucho más joven. Por ejemplo, en Pedro Juan Caballero más del 60% de los entrevistados es menor a 30 años, mientras que en Salto del Guairá el 50 % tiene menos de 30 años, representando las nuevas zonas de preferencia migratoria, asociadas a la intensificación del comercio.

### Cuadro 13. Antigüedad de la migración

Ciudad	Año de Ingreso										Total	
	1966 a 1975		1976 a 1985		1986 a 1995		1996 a 2005		2006 a 2012			
Encarnación	2	5,8%	2	5,8%	18	52,9%	9	26,4%	3	8,8%	34	100 %
Pedro Juan Caballero	1	2 %	5	10,4%	14	29,1%	8	16,6%	20	41,6%	48	100 %
Salto del Guairá	-	-	-	-	-	-	7	23,3%	23	76,6%	30	100 %
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>2,6%</b>	<b>7</b>	<b>6,2%</b>	<b>32</b>	<b>28,5%</b>	<b>24</b>	<b>21,4%</b>	<b>46</b>	<b>41 %</b>	<b>112</b>	<b>100 %</b>

Los extranjeros residentes en la ciudad de Encarnación representan definitivamente al grupo migrante más antiguo. Más del 60% de los entrevistados llegó entre los años 1966 y 1995. Seguidamente, se encuentran los extranjeros de la ciudad de Pedro Juan Caballero, de los cuales más del 40% se instaló en la ciudad entre 1966 y 1995.

La ciudad de Salto del Guairá expresa una migración muy reciente, después del años 205 más del 75% de los encuestados se ha instalado en la misma. En la ciudad de Pedro Juan Caballero en el mismo periodo se instalaron más del 40% de los encuestados en el mismo periodo. En efecto, el creciente dinamismo comercial de ambas ciudades ha constituido un poderoso atractivo para los extranjeros. En el caso de la ciudad de Salto del Guairá se puede agregar que la incipiente estructura urbana no facilita la instalación de extranjeros, debido a la gran escases de viviendas disponibles para su alquiler o venta.

### Cuadro 14. Educación

	Básico Incompleto		Básico Completo		Medio Incompleto		Medio Completo		Terciario Incompleto		Terciario Completo		Universitario Incompleto		Universitario Completo		Total	
Encarnación			1	3%	4	12,1%	12	36,3%	2	6%	2	6%	1	3%	11	33,3%	33	100%
Pedro Juan Caballero			1	2,2%	3	6,6%	23	51,1%	1	2,2%			11	24,4%	6	13,3%	45	100%
Salto del Guairá	1	4,5%	5	22,7%			15	68,1%							1	4,5%	22	100%
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1%</b>	<b>7</b>	<b>7%</b>	<b>7</b>	<b>7%</b>	<b>50</b>	<b>50%</b>	<b>3</b>	<b>3%</b>	<b>2</b>	<b>2%</b>	<b>12</b>	<b>12%</b>	<b>18</b>	<b>18%</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

En cuanto al nivel educativo de los extranjeros residentes en las tres ciudades fronterizas se aprecia que más de la mitad de los mismos ha concluido el ciclo medio (12 años de estudio). La ciudad de Salto del Guairá presenta, sin embargo, algunos casos de residentes con el nivel básico incompleto.

La ciudad de Encarnación presenta el mayor nivel educativo, inclusive con más de 30% de los extranjeros con graduación universitaria. Esta ciudad ha motivado la migración de profesionales argentinos a Encarnación, donde la mayoría había cursado los estudios universitarios en el Paraguay, pero por la dificultad de homologar los documentos, terminaron ejerciendo sus profesiones en el Paraguay.

### Cuadro 15. Vivienda

	Vivienda									
	Propia		Alquilada		Prestada		Otra		Total	
Encarnación	21	63,6%	12	36,3%					33	100%
Pedro Juan Caballero	21	46,6%	23	51,1%			1	2,2%	45	100%
Salto del Guairá	15	50%	14	46,6%	1	3,3%			30	100%
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>52,7%</b>	<b>49</b>	<b>45,3%</b>	<b>1</b>	<b>0,9%</b>	<b>1</b>	<b>0,9%</b>	<b>108</b>	<b>100%</b>

Un aspecto revelador de la magnitud de la migración y sobre todo de la integración y proyección social de la migración es la situación de la vivienda. En la ciudad de Encarnación más del 60% de los extranjeros cuenta con vivienda propia, mientras que en Salto del Guairá es del 50%.

En la ciudad de Encarnación se puede tratar de una sociedad migrante establecida con mayor antigüedad y de mayor edad, mientras que en Salto del Guairá el porcentaje elevado hace referencia directa a los escasos residentes brasileños de una ciudad mucho más pequeña que Encarnación.

## (b) ACTIVIDADES ECONÓMICAS

**Cuadro 16. Lugar de trabajo**

	Comercio		Empresa		Escuela/ Universidad		Consultorio		Poder Judicial		Independiente		Hospital		Estancia		Silo		Total	
Encarnación	10	31,25%	9	28,13%	3	9,38%	3	9,38%	3	9,38%	3	9,38%	1	3,13%					32	100%
Pedro Juan Caballero	22	59,46%	12	32,43%	3	8,11%													37	100%
Salto del Guairá	22	75,86%	3	10,34%										2	6,90%	2	6,90%		29	100%
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>55,10%</b>	<b>24</b>	<b>24,49%</b>	<b>6</b>	<b>6,12%</b>	<b>3</b>	<b>3,06%</b>	<b>3</b>	<b>3,06%</b>	<b>3</b>	<b>3,06%</b>	<b>1</b>	<b>1,02%</b>	<b>2</b>	<b>2,04%</b>	<b>2</b>	<b>2,04%</b>	<b>98</b>	<b>100%</b>

Los extranjeros residentes en las tres ciudades estudiadas se concentran laboralmente en el sector comercial, principalmente en las ciudades de Salto del Guairá, con más del 75% en este sector, mientras que en Pedro Juan Caballero dispone de más 45% de los mismos en el sector comercial. Estas dos ciudades son marcadamente comerciales, por lo que la presencia de la mayoría de los extranjeros está directamente asociada al dinamismo comercial.

La ciudad de Encarnación es la ciudad menos comercial entre las tres, entendida como ciudad que basa su crecimiento y funcionamiento en un conjunto de actividades socioeconómicas donde el comercio es una actividad complementaria al sector servicios. Las ciudades de Pedro Juan Caballero y de Salto del Guairá tienen una orientación y concentración en el sector comercial mucho más intensa y definida.

Nótese inclusive que tres de los extranjeros residentes en la ciudad de Encarnación trabajan en diferentes sectores, inclusive en oficinas públicas, hospitales y el poder judicial.

## Cuadro 17. Actividad

	Dueña(o)		Administrador(a)/ Gerente		Vendedor(a)		Docente		Funcionaria(o) Público		Profesional Independiente		Técnica(o)		Recepcionista	
Encarnación	9	28,1%	2	6,2%	2	6,2%	2	6,2%	3	9,3%	3	9,3%	8	25%	1	3,1%
Pedro Juan Caballero	12	26%	9	19,5%	9	19,5%	1	2,1%					2	4,3%		
Salto del Guairá	7	25%	1	3,5%	10	35,7%							1	3,5%		
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>26,4%</b>	<b>12</b>	<b>11,3%</b>	<b>21</b>	<b>19,8%</b>	<b>3</b>	<b>2,8%</b>	<b>3</b>	<b>2,8%</b>	<b>3</b>	<b>2,8%</b>	<b>11</b>	<b>10,3%</b>	<b>1</b>	<b>0,%</b>

## Continuación del cuadro

	Ama de Casa		Artesana/ Artesano		Cocinera/ Cocinero		Cajera/ Cajero		Peón		Empleada Empleado		Chofer		Estudiante		Encargado RRHH		Docente, Funcionario Publico		Total		
Encarnación	1	3,1%	1	3,1%																		<b>32</b>	<b>100%</b>
Pedro Juan Caballero	1	2,1%	1	2,1%			1	2,1%							8	17,3%	1	2,17%	1	2,17%		<b>46</b>	<b>100%</b>
Salto del Guairá					1	3,5%	3	10,7%	2	7,1%	2	7,1%	1	3,5%								<b>28</b>	<b>100%</b>
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1,8%</b>	<b>2</b>	<b>1,8%</b>	<b>1</b>	<b>0,9%</b>	<b>4</b>	<b>3,7%</b>	<b>2</b>	<b>1,8%</b>	<b>2</b>	<b>1,8%</b>	<b>1</b>	<b>0,9%</b>	<b>8</b>	<b>7,5%</b>	<b>1</b>	<b>0,9%</b>	<b>1</b>	<b>0,9%</b>		<b>106</b>	<b>100%</b>

El rol de los extranjeros en las actividades económicas no es menor y se observa que en su gran mayoría y en las tres ciudades se tratan de propietarios de las unidades económicas. En la ciudad de Encarnación las actividades secundarias son técnicos, funcionarios públicos y profesionales independientes, mientras que en las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá son vendedores y en el caso de la primera ciudad administradores o gerentes.

El espíritu empresarial, la cultura comercial y la actitud pionera de los extranjeros en las ciudades los convierte en actores principales de los sistemas económicos de cada ciudad.

## Cuadro 18. Antigüedad laboral

Ciudad	Antigüedad Laboral (Años)											Total	
	Menos de 1		1 - 5		6 - 10		11 - 20		21 - 30				
Encarnación	1	3,1%	10	31,2%	9	28,1%	10	31,2%	2	6,2%	<b>32</b>	<b>100%</b>	
Pedro Juan Caballero	4	10,8%	18	48,6%	10	27%	3	8,1%	2	5,4%	<b>37</b>	<b>100%</b>	
Salto del Guairá			16	100%							<b>16</b>	<b>100%</b>	
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>5,8%</b>	<b>44</b>	<b>51,7%</b>	<b>19</b>	<b>22,35%</b>	<b>13</b>	<b>15,2%</b>	<b>4</b>	<b>4,7%</b>	<b>85</b>	<b>100%</b>	



La antigüedad laboral de los trabajadores extranjeros en las tres ciudades expresa una vez más la temporalidad y el estado de evolución de las actividades económicas donde se insertan los inmigrantes.

La totalidad de los extranjeros de la ciudad de Salto del Guairá trabaja desde hace 5 años, confirmando lo reciente del fenómeno de atracción comercial, mientras que en Pedro Juan Caballero es más del 48% para la misma cantidad de años.

La ciudad de Encarnación presenta una distribución más extendida en el tiempo, llegando inclusive a los 20 años de antigüedad laboral.

### Cuadro 19. Horas de trabajo diario

Ciudad	Horas de trabajo diario												Total			
	4		6		7		8		9		10				Más de 10	
Encarnación			3	9,6%	2	6,4%	5	16,1%	2	6,4%	10	32,2%	9	29%	31	100%
Pedro Juan Caballero	1	2,7%			1	2,7%	26	70,2%	2	5,4%	4	10,8%	3	8,1%	37	100%
Salto del Guairá	1	3,8%			1	3,8%	1	3,8%	10	38,4%	8	30,7%	5	19,2%	26	100%
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2,1%</b>	<b>3</b>	<b>3,1%</b>	<b>4</b>	<b>4,2%</b>	<b>32</b>	<b>34%</b>	<b>14</b>	<b>14,8%</b>	<b>22</b>	<b>23,4%</b>	<b>17</b>	<b>18%</b>	<b>94</b>	<b>100%</b>

En cuanto a la cantidad de horas trabajadas se aprecia que la mayoría de la población estudiada trabaja más de las ocho horas diarias establecidas en la legislación paraguaya. En algunas ciudades, como en Encarnación y Salto del Guairá, se trabaja entre 9 y más de 10 horas diarias. Así, en dos de las ciudades estudiadas no se cumplen necesariamente la norma laboral, lo que refleja la dificultad en el cumplimiento de la misma así como la debilidad institucional para ejercer los controles y regulaciones pertinentes.

### Cuadro 20. Nivel salarial

Ciudad	Nivel Salarial										Total	
	Menos del Salario Mínimo		Salario Mínimo		Más del Salario Mínimo y Menos de 2 Millones G.		Entre 2 y 4 Millones G.		Más de 4 Millones G.			
Encarnación	1	3,1%	2	6,2%	5	15,6%	15	46,8%	9	28,1%	32	100%
Pedro Juan Caballero	6	17,1%	5	14,2%	2	5,7%	12	34,2%	10	28,5%	35	100%
Salto del Guairá	4	13,3%	3	10%	8	26,6%	5	16,6%	10	33,3%	30	100%
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>11,3%</b>	<b>10</b>	<b>10,3%</b>	<b>15</b>	<b>15,4%</b>	<b>32</b>	<b>32,9%</b>	<b>29</b>	<b>29,9%</b>	<b>97</b>	<b>100%</b>

Los salarios percibidos por los extranjeros son, en la gran mayoría de los casos estudiados, superiores al salario mínimo vigente al momento de hacer este estudio (1.658.200 guaraníes mensuales). En todas las ciudades casi la totalidad de los extranjeros perciben salarios superiores al salario mínimo y hasta un poco más. Estas cifras tienen diferentes lecturas, como por ejemplo el dinamismo comercial creciente de las ciudades en el caso de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, o la alta calificación de los trabajadores en la ciudad de Encarnación (profesionales argentinos y técnicos especializados como los bolivianos y peruanos del sector automotor).

Las ciudades fronterizas al Brasil, Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá son las que presentan mayor cantidad de personas que perciben menos del salario mínimo, reflejando una vez más las debilidades institucionales en cuanto al control y gestión de condiciones laborales. La ciudad de Encarnación, zona de antiguo poblamiento, donde la institucionalidad se encuentra mucho más arraigada, presenta un porcentaje muy inferior a las de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, en cuyas zonas la extrema centralización institucional paraguaya no ha tenido mayores impacto.

### (c) ASPECTOS SOCIALES

**Cuadro 21. Acceso a servicios de salud**

Ciudad	Lugar del Servicio Salud									
	Argentina		Brasil		Paraguay		Brasil y Paraguay		Total	
Encarnación	5	83,3%	0	0 %	1	16,7%	0	0 %	6	100%
Pedro Juan Caballero	0	0 %	23	52,3%	13	29,5%	8	18,2%	44	100%
Salto del Guairá	0	0 %	12	60 %	8	40 %	0	0 %	20	100%
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>7,1%</b>	<b>35</b>	<b>50 %</b>	<b>22</b>	<b>31,4%</b>	<b>8</b>	<b>11,4%</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

El acceso a la salud está muy vinculado a las ciudades vecinas, movilizan- do a la población desde las ciudades paraguayas a las argentinas (Posadas) y a las brasileñas (Ponta Porá y Guaíra). Los extranjeros entrevistados en la ciudad de Salto del Guairá son los que más acuden a los servicios médicos paraguayos (40%). Esto revela la preferencia de la atención médica al otro lado de la frontera paraguaya, atendiendo la calidad de los servicios, las infraestructuras y los sistemas previsionales disponibles tanto en la Argentina como en el Brasil. Los extranjeros de la ciudad de Salto del Guairá son los que más utilizan los servicios sociales del Paraguay.

Un alto porcentaje de entrevistados en Encarnación no respondió a esta pregunta.

## Cuadro 22. Tipo de servicios de salud utilizado

Ciudad	Gestión del Servicio Salud							
	Privada		Pública		Privada y Pública		Total	
Encarnación	20	69 %	7	24,1%	2	6,9%	29	100 %
Pedro Juan Caballero	26	56,5%	16	34,8%	4	8,7%	46	100 %
Salto del Guairá	11	37,9%	18	62,1%	0	0 %	29	100 %
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>54,8%</b>	<b>41</b>	<b>39,4%</b>	<b>6</b>	<b>5,8%</b>	<b>104</b>	<b>100 %</b>

En cuanto al tipo de servicio de salud, sobresale nítidamente la preferencia por los servicios médicos del sector privado, especialmente en las ciudades de Pedro Juan Caballero y Encarnación, mientras que en Salto del Guairá se prefiere el servicio público, sea en el Paraguay o en el Brasil.

Si se combinan estos resultados con los del lugar de acceso a los servicios, se constata que los trabajadores extranjeros de las ciudades de Encarnación y Pedro Juan Caballero acceden a los servicios de salud privado en la Argentina y en el Brasil. Estos países cuentan con servicios públicos de calidad, por lo que deberá seguir explorándose la razón por la cual los mismos prefieren el servicio privado sobre el público y gratuito.

## Cuadro 23. Acceso a servicios educativos, lugar y tipo

Ciudad	Lugar del Servicio Educativo							
	Brasil		Paraguay		Brasil y Paraguay		Total	
Pedro Juan Caballero	10	45,5%	10	45,5%	2	9,1%	22	100 %
Salto del Guairá	8	50 %	8	50 %	0	0 %	16	100 %
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>46,2%</b>	<b>19</b>	<b>48,7%</b>	<b>2</b>	<b>5,1%</b>	<b>39</b>	<b>100 %</b>

La educación de los familiares de los extranjeros se reparte en proporciones semejantes entre el Paraguay y el Brasil, sobre todo en las ciudades limítrofes. Una de las razones de esta preferencia es el sistema educativo brasileño que provee de útiles y otras ayudas a los alumnos, representando una gran ventaja frente al sistema educativo paraguayo. Sin embargo la asistencia a centros educativos brasileños desde la ciudad de Pedro Juan Caballero es mucho más fácil por tratarse de una frontera seca y fácilmente

franqueable, mientras que en la ciudad de Salto del Guairá el traslado a la ciudad brasileña de Guaíra representa una distancia de 11 kilómetros.

En la ciudad de Encarnación no se relevaron casos, por ser la ciudad donde traspasar la frontera por el puente internacional representa una dificultad para la movilidad cotidiana.

### Cuadro 24. Gestión del Servicio Educativo

Ciudad	Gestión del Servicio Educativo							
	Privada		Pública		Privada y Pública		Total	
Encarnación	18	81,8%	3	13,6%	1	4,5%	22	100 %
Pedro Juan Caballero	13	52 %	11	44 %	1	4 %	25	100 %
Salto del Guairá	8	36,4%	14	63,6%	0	0 %	22	100 %
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>56,5%</b>	<b>28</b>	<b>40,6%</b>	<b>2</b>	<b>2,9%</b>	<b>69</b>	<b>100 %</b>

Los extranjeros eligen los servicios educativos proveídos por el sector privado principalmente en la ciudad de Encarnación, mientras que sólo la ciudad de Salto del Guairá presenta un mayor nivel de acceso a la educación pública, debido quizás a la aún escasa cantidad de servicios privados.

Se puede observar también que el acceso a este servicio se da por familiares del extranjero encuestado, por lo general los hijos.

### Cuadro 25. Requerimiento de documentos para acceder a servicios

Ciudad	Pedido de Documentos para acceder a Servicios de Salud/Educación					
	No		Sí		Total	
Encarnación	15	50 %	15	50 %	30	100 %
Pedro Juan Caballero	3	6,5%	43	93,5%	46	100 %
Salto del Guairá	16	66,7%	8	33,3%	24	100 %
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>34 %</b>	<b>66</b>	<b>66 %</b>	<b>100</b>	<b>100 %</b>

El acceso a los servicios de salud y educación, al menos en Pedro Juan Caballero y Encarnación, requiere la presentación de la documentación de los usuarios, con el propósito de acceder a información sobre los usuarios.

Se puede observar también que quienes acceden a este servicio son familiares de las personas encuestadas.

## Cuadro 26. Problemas en el acceso a servicios sociales

Ciudad	Problemas/Limitaciones para acceder a servicios de Salud y o Educación					
	No		Sí		Total	
Encarnación	32	97 %	1	3 %	33	100 %
Pedro Juan Caballero	38	97,4%	1	2,6%	39	100 %
Salto del Guairá	26	96,3%	1	3,7%	27	100 %
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>97 %</b>	<b>3</b>	<b>3 %</b>	<b>99</b>	<b>100 %</b>

La población extranjera residente en las tres ciudades estudiadas presenta muy pocos problemas o limitaciones en el acceso a estos servicios. En efecto, existen muy pocos casos, uno por cada ciudad, de extranjeros que tuvieron dificultades de acceso. Si se compara esta cifra con las de documentación regular de cada extranjero se concluye que la situación migratoria, sea regular o irregular, influye muy poco en el acceso a los servicios sociales.

Es estudio no indagó sobre los tipos de limitaciones y problemas, ni sus características ni manifestaciones, por lo que se asume, al menos en una fase exploratoria, no se presentan dificultades directamente relacionadas a la condición de extranjero.

## Cuadro 27. Discriminación

Ciudad	Discriminación en el Trabajo					
	No		Sí		Total	
Encarnación	31	96,9%	1	3,1%	32	100 %
Pedro Juan Caballero	35	97,2%	1	2,8%	36	100 %
Salto del Guairá	28	96,6%	1	3,4%	29	100 %
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>96,9%</b>	<b>3</b>	<b>3,1%</b>	<b>97</b>	<b>100 %</b>

Ciudad	Discriminación en la Escuela					
	No		Sí		Total	
Encarnación	32	94,1%	2	5,9%	34	100 %
Pedro Juan Caballero	39	97,5%	1	2,5%	40	100 %
Salto del Guairá	16	100 %	0	0 %	16	100 %
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>96,7%</b>	<b>3</b>	<b>3,3%</b>	<b>90</b>	<b>100 %</b>

La investigación no abordó los tipos de discriminación sufrida en el trabajo ni en la escuela ni sus características ni consecuencias. Se estima que la integración y el funcionamiento históricamente interdependiente de las fronteras ha facilitado una aceptación y valoración mutua entre los actores locales y extranjeros, al mismo tiempo de incorporar en cada uno de los escenarios urbanos la presencia de actores “externos y diferentes” a los pobladores tradicionales.

El relacionamiento entre los diferentes grupos de actores se produce sin incidentes mayores y con alto nivel de integración. Esto parecería natural si se tratase de los extranjeros transfronterizos, es decir de los argentinos y brasileños, vecinos conocidos, pero las relaciones también son naturales con los “extranjeros lejanos” y sobre todo recién llegados.

#### (d) ASPECTOS MIGRATORIOS

**Cuadro 28. Como llegó a la ciudad**

Ciudad	Cómo llegó a Paraguay											
	Sola(o)		Familiares		Amistades		Cónyuge		Contrato Laboral		Total	
Encarnación	4	12,5%	20	62,5%	5	15,6%	1	3,1%	2	6,2%	<b>32</b>	<b>100 %</b>
Pedro Juan Caballero	3	6,5%	28	60,8%	15	32,6%					<b>46</b>	<b>100 %</b>
Salto del Guairá	2	6,6%	19	63,3%	8	26,6%	1	3,3%			<b>30</b>	<b>100 %</b>
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>8,3%</b>	<b>67</b>	<b>62,4%</b>	<b>28</b>	<b>25,9%</b>	<b>2</b>	<b>1,8%</b>	<b>2</b>	<b>1,8%</b>	<b>108</b>	<b>100 %</b>

La llegada al Paraguay se realiza en función de las redes de familias y amigos en cada una de las tres ciudades. Estas redes instaladas funcionan de forma dinámica, representando las estructuras de acogida y de sostenimiento en los nuevos migrantes durante el primer periodo de llegada y conocimiento del nuevo espacio.

La migración urbana se distingue por un escaso espíritu pionero, que caracterizaba a los procesos de ocupación inicial en las décadas anteriores, para convertirse en un sistema funcional que se nutre de la información movilizadora por las redes que sirve para tomar decisiones migratorias.

En el caso de la ciudad de Encarnación, las redes familiares pueden implicar movimiento de retorno de paraguayos que habían migrado a la Argentina en décadas anteriores por lo que los argentinos de Encarnación pueden ser familiares de migrantes paraguayos nacidos en la Argentina.

### Cuadro 29. Qué documento migratorio tiene

Ciudad	Documento Migratorio							
	Ninguno		Residencia		Visa		Total	
Encarnación	14	41,1%	19	55,8%	1	2,9%	34	100 %
Pedro Juan Caballero	19	48,7%	20	51,2			39	100 %
Salto del Guairá	9	31,3%	20	68,9%			29	100 %
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>41,1%</b>	<b>59</b>	<b>57,8%</b>	<b>1</b>	<b>0,9%</b>	<b>102</b>	<b>100 %</b>

La mayoría de los extranjeros entrevistados en las tres ciudades manifiestan poseer documentos migratorios permanentes y transitorios. El nivel más alto se encontró en la ciudad de Salto del Guairá, donde casi el 70% cuenta con documentos migratorios, aunque se trata de la ciudad más pequeña y con menor cantidad de extranjeros. No obstante, se aprecia una cantidad aun elevada de extranjeros en situación irregular, aunque, como se analizó antes, la no tenencia de documentos migratorios en regla no genera mayores problemas ni limitaciones en el acceso ni al empleo ni a los servicios de salud y educación.

Otro factor de relevancia es que más del 40% de los extranjeros encuestados no dispone de ningún documento migratorio. Se constata así los desafíos institucionales en la gestión de la migración internacional.

### Cuadro 30. Gestión documentos

Ciudad	Gestión de Documentos					
	No		Sí		Total	
Encarnación	2	5,9%	32	94,1%	34	100 %
Pedro Juan Caballero	17	37 %	29	63 %	46	100 %
Salto del Guairá	13	46,4%	15	53,6%	28	100 %
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>29,6%</b>	<b>76</b>	<b>70,4%</b>	<b>108</b>	<b>100 %</b>

### Cuadro 31. Tuvo éxito en la gestión

	No		Sí		Total	
Encarnación	2	6,3%	30	93,8%	32	100 %
Pedro Juan Caballero	5	17,9%	23	82,1%	28	100 %
Salto del Guairá	0	0 %	15	100 %	15	100 %
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>9,3%</b>	<b>68</b>	<b>90,7%</b>	<b>75</b>	<b>100 %</b>

La solicitud, gestión y obtención de documentos migratorios es muy alta en las tres ciudades estudiadas. Sin embargo, si se comparan estas cifras con la disponibilidad de residencia, el resultado no es coherente. Se trataría entonces de la gestión de documentos temporales que permiten integrarse al sistema socioeconómico formal paraguayo. En efecto, las entrevistas han podido confirmar el alto número de solicitudes de regularización migratoria que se inician pero que no llegan necesariamente a la etapa final.

Las razones del estancamiento de la documentación migratoria son: La dificultad de contar con los documentos solicitados. - La excesiva burocracia estatal. -El alto costo de la gestión cuando se contratan gestores particulares. Además, al no existir controles sistemáticos, ni cumplimiento estricto de la normativa vigente, los extranjeros no sienten una necesidad extrema de disponer de documentos migratorios en regla.

### Cuadro 32. Problemas para trabajar por falta de documentos

Ciudad	Problemas para Trabajar/Estudiar por Documentación					
	No		Sí		Total	
Encarnación	31	91,2%	3	8,8%	34	100 %
Pedro Juan Caballero	36	87,8%	5	12,2%	41	100 %
Salto del Guairá	23	76,7%	7	23,3%	30	100 %
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>85,7%</b>	<b>15</b>	<b>14,3%</b>	<b>105</b>	<b>100 %</b>

La gran mayoría de los extranjeros entrevistados manifiestan que no han tenido problemas para encontrar trabajo por falta de documentación migratoria. En el caso de la ciudad de Salto del Guairá inclusive algunos entrevistados manifestaron que los trabajadores brasileños eran preferidos a los paraguayos, es decir una discriminación positiva, debido a las aptitudes comerciales. Otro aspecto que revela este cuadro es la informalidad del sector



laboral en el Paraguay que no logra implementar la regulación administrativa que asegure condiciones aceptables de trabajo. De igual forma, se asume que los trabajadores extranjeros en situación migratoria irregular son más vulnerables a la explotación laboral, el no cumplimiento de las condiciones salariales y por ende a una calidad de vida e inserción social inferior.

### Cuadro 33. Control de la documentación.

Ciudad	Control de Su Situación Migratoria									
	No		Policía		Migraciones		Aduana		Total	
Encarnación	29	85,3%	1	2,9%	0	0%	4	11,8%	34	100%
Pedro Juan Caballero	38	88,4%	4	9,3%	1	2,3%	0	0%	43	100%
Salto del Guairá	7	24,1%	9	31%	12	41,4%	1	3,4%	29	100%
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>69,8%</b>	<b>14</b>	<b>13,2%</b>	<b>13</b>	<b>12,3%</b>	<b>5</b>	<b>4,7%</b>	<b>106</b>	<b>100%</b>

No existen operativos organizados ni sistemáticos de control de identidad ni de situación migratoria en las tres ciudades estudiadas. De igual forma no se ha visualizado ningún espíritu de criminalización de la migración internacional.



## CONCLUSIONES

La migración internacional en el Paraguay se ha caracterizado históricamente por volúmenes muy discretos, al menos si se los compara a los niveles de sus vecinos. Sin embargo, la población extranjera ha desempeñado roles importantes en los diferentes procesos socioeconómicos en espacios de frontera, especialmente en comparación con el resto del país. Una parte de la ocupación del espacio periférico se debió a la presencia numérica de agricultores brasileños en las últimas décadas del siglo XX, mientras que otros grupos, principalmente los argentinos, se concentraron en las zonas urbanas. En todo caso, la presencia de la población extranjera en las regiones fronterizas es notable.

La migración internacional a las ciudades fronterizas tiene diferentes manifestaciones y funcionamiento y en cierta forma es un efecto del proceso de emigración paraguaya. En la ciudad de Encarnación, por ejemplo, una parte de los migrantes internacionales de nacionalidad argentina son familiares de paraguayos que retornaron de un proceso migratorio anterior, por lo que uno de los patrones migratorios más afirmados se asocia estrechamente a las redes familiares en una lógica de retorno. Este no es necesariamente el caso de los grupos más importantes de extranjeros residentes en las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, fronterizas con el Brasil, donde los brasileños se instalaron en el Paraguay sin mecanismos de retorno de paraguayos sino como parte de estrategias de mejor inserción laboral. En todas las ciudades estudiadas, así como, en casi la totalidad de grupos de extranjeros, las redes familiares y de amistad son poderosos atractivos que motivan, facilitan y alimentan la migración de nuevos extranjeros.

Este estudio no entra en profundidad suficiente para determinar las condiciones laborales de los extranjeros en las zonas fronterizas. Sin embargo se constató que no se cumplían las condiciones laborales como horario de trabajo y salarios percibidos. En efecto, el perfil laboral de la mayoría de los migrantes es comercial y específicamente en el rubro de productos electrónicos e informáticos, con nivel de ingresos superior al promedio. Lo que el estudio detectó es que los extranjeros trabajan en el sector comercial administrando sus propios empresas.

La totalidad de los extranjeros encuestados manifiesta disponer de usar servicios de salud y educación en ambos lados de la frontera. No obstante, existe una propensión de usar servicios de salud fuera del Paraguay. En efecto, los extranjeros encuestados que disponían de mayor renta preferían inclusive los servicios privados en el Paraguay, inclusive disponiendo de acceso gratuito y de calidad en los países vecinos.

Los encuestados parecen ser capaces de usar los servicios independientemente de su estatus migratorio. En varios casos la documentación y sus procesos son vistos como un formalismo más que como un instrumento que posibilita el acceso a derechos. Tal vez desde el punto de visto de los migrantes la documentación oficial no parece ser tan importante porque ellos no comprenden que sin regularidad pueden ser víctimas de explotación laboral con más alta probabilidad. Nuevos estudios deberían reflexionar sobre las implicaciones que tendría la regularización.

Las ciudades fronterizas estudiadas, especialmente las limítrofes con el Brasil, se han convertido en actores claves de las relaciones internacionales debido a la reciente decisión brasileña de instalar centros de compras libre de impuestos en las ciudades fronterizas brasileñas, para desalentar el comercio fronterizo. Ante esta situación la propuesta de los empresarios paraguayos ha sido la reducción de los impuestos pagados por los importadores paraguayos para así competir con los nuevos comerciantes brasileños.

Más allá de estas situaciones impositivas y políticas entre ambos países, se confirma que la frontera y sobre todo las ciudades fronterizas son zonas activas y sensibles de la economía regional e internacional, por lo que se espera sigan experimentando procesos de recomposición de fuerzas, inversiones comerciales y migraciones.

Luego de haber analizado las diferentes variables se responden las preguntas generadas al inicio de la investigación.

### ***(a) ¿QUÉ ACTIVIDADES SE DESARROLLAN EN LAS ZONAS DELIMITADAS POR LA INVESTIGACIÓN Y CUÁLES DE ESTAS ACTIVIDADES DEMANDAN LA PRESENCIA DE TRABAJADORES MIGRANTES?***

La frontera presenta diversas actividades económicas. En el caso de las ciudades estudiadas y atendiendo la estructura económica paraguaya depen-

diente de la interacción con sus vecinos, el comercio es una de las actividades principales. La tradición del comercio de reexportación de productos importados se mantiene desde la década de 1980 pero con modificaciones sustanciales en el sistema comercial, los clientes y sobre todo en los productos.

La frontera con el Brasil ha experimentado un mayor dinamismo que la argentina, determinado en gran parte por los sistemas productivos y los esquemas de integración productiva agrícola entre los diferentes países. No obstante, las actividades agrícolas, por definición rurales, no tienen mayor incidencia actual en la migración. En efecto, las zonas urbanas aparecen con mayor atractivo para las migraciones internacionales.

Sólo la ciudad de Encarnación no es dependiente del comercio internacional, por su peso demográfico y por el rol que desempeña en el esquema regional de ciudad metropolitana. En esta ciudad la migración no responde directamente a las actividades comerciales, sino la misma se explica en gran parte por un fenómeno de retorno familiar de paraguayos que había emigrado a la Argentina. Este grupo no se dedica en demasía a las actividades comerciales, sino que se inserta en la economía urbana en el sector profesional, de servicios e inclusive en instituciones públicas. En segundo lugar aparecen los inmigrantes de otras nacionalidades que se vinculan principalmente con las actividades comerciales.

Las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, de menor tamaño y mucho más jóvenes que Encarnación presentan un patrón migratorio diferente. En estas ciudades los inmigrantes, en su mayoría brasileños, se dedican principalmente al comercio. En segundo lugar, un grupo relativamente poco numeroso pero heterogéneo y de migración reciente, alrededor de 10 años, también se dedica a las actividades comerciales.

### ***(b) ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS TIENEN ESTAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y CÓMO ES SU EVOLUCIÓN EN RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN DE LA MANO DE OBRA MIGRANTE?***

El comercio es una actividad productiva que ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años. Esta actividad de carácter privado moviliza el espíritu emprendedor, siendo los brasileños, libaneses y chinos, grupos sociales caracterizados por disponer de capacidades empresariales e innovadoras nítidas. Por esta razón en los espacios en construcción sobresalen con mayor facilidad estos actores, son más proclives a correr riesgos,

realizar inversiones a mediano y largo plazo. Por esta razón, la mano de obra migrante cuenta con ventajas estructurales a la hora de ejercer una actividad laboral.

En la gran mayoría de los comercios, sobre todo en Pedro Juan Caballero y Salto del Guaira, los propietarios de los comercios, tanto de los pequeños locales comerciales como de los centros de compras, son extranjeros y han precisado, al menos para algunas actividades, mano de obra extranjera durante los últimos ocho años. Para otras actividades, sobre todo aquellas que no requieren contacto con el público, ni conocimiento tecnológico muy especializado se prefiere a los trabajadores locales. En efecto, los escasos controles permiten que gran parte de los extranjeros puedan trabajar en las ciudades paraguayas, algunos residiendo en ellas mientras que otros, principalmente en la ciudad de Salto del Guaira, lo hacen en la ciudad vecina y se trasladan cada día a la ciudad paraguaya, quizás por el escaso desarrollo urbano y la baja disponibilidad de viviendas en esta pequeña ciudad. Los encuestados que viven en el Paraguay decidieron hacerlo porque es más económico.

En la ciudad de Encarnación la migración tradicional de argentinos, a veces familiares de paraguayos nacidos en la Argentina que retornaron al Paraguay, no parece relacionarse directamente ni con la fuerza de las demás ciudades estudiadas ni con las actividades centrales de la ciudad. Es decir, la migración argentina no tiene un rol preponderante en las actividades económicas de la ciudad de Encarnación, por el tamaño de la población de la ciudad y de los migrantes. Las obras de infraestructura que se implementaron en dichas ciudad y vinculadas a la represa hidroeléctrica Yacyreta, han transformado la estructura urbana, inundando la antigua zona comercial, que se resituó con nuevas y modernas edificaciones en las inmediaciones del puente internacional que une a esta ciudad con la de Posadas. En la nueva zona el comercio ha adquirido una nueva imagen, mucho más ordenada y estructurada, haciendo que el comercio tenga un espacio específico y preferencial. El fenómeno de reposicionamiento comercial de Encarnación permitió la llegada de actores extranjeros que se especializan en el rubro de la venta de productos, siendo los libaneses y chinos, al igual que en las demás ciudades de frontera, los más dinámicos, aunque sin ser muy numerosos.

### *(c) ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES, FAMILIARES, OCUPACIONALES Y ECONÓMICAS TIENEN LOS TRABAJADORES MIGRANTES INSERTOS EN LAS ACTIVIDADES QUE SE DESARROLLAN EN LAS ZONAS DE FRONTERA DELIMITADAS POR LA INVESTIGACIÓN?*

Los migrantes internacionales provienen mayormente de los países limítrofes. Así, en las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá, limítrofes con el Brasil, los migrantes son de nacionalidad brasileña, mientras que en Encarnación, limítrofe con la Argentina, son de nacionalidad argentina. Se aprecia también que los inmigrantes son más jóvenes, entre 21 y 30 años, en las ciudades de Pedro Juan Caballero y Saltos de Guaira que en la ciudad de Encarnación, entre 31 y 40 años.

Encarnación es el centro urbano de relevancia transfronteriza más antiguo del país, mientras las otras ciudades experimentan un dinamismo comercial y transfronterizo de reciente manifestación. Las etapas diferenciadas del ciclo de vida de las familias de los extranjeros inciden directamente en la intensidad del uso de los servicios como salud y educación. En las zonas de población extranjera más joven y con familias más pequeñas, la demanda de servicios es inferior que en zonas donde las familias son más numerosas y con más edad.

Las características familiares son diferentes en cada ciudad. Encarnación presenta una estructura familiar extendida, es decir con varios miembros, donde la mayoría de los extranjeros de origen argentino, forman parte de un proceso de retorno de emigrantes paraguayos a la Argentina, lo que los posiciona de forma ventajosa, por las redes familiares y sociales y termina facilitando en cierta forma la inserción laboral. Este grupo se integra económicamente en diversos sectores, mientras que los demás grupos (chinos, libaneses) se concentran casi con exclusividad en el sector comercial.

### *(d) ¿CUÁLES SON LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y DE ACCESO A LOS DERECHOS LABORALES Y SOCIALES DE LOS TRABAJADORES TRANSFRONTERIZOS?*

Las condiciones de trabajo de los extranjeros difieren mínimamente entre las ciudades estudiadas sin que exista un patrón único que caracterice de forma homogénea a todas. En la ciudad de Encarnación los extranjeros

tienen una antigüedad laboral mayor que en las otras ciudades, mientras que en Pedro Juan Caballero presenta una antigüedad inferior y en Salto del Guairá se encuentran los trabajadores con menor antigüedad. Este indicador refleja el perfil y la evolución del sector laboral de cada una de las ciudades, sobre todo la emergencia del sector comercial en Salto del Guairá y Pedro Juan Caballero.

En cuanto a la cantidad de horas diarias trabajadas se aprecia que en todas las ciudades se trabaja más de las ocho horas determinadas por las reglamentaciones laborales. Sólo la ciudad de Pedro Juan Caballero presenta un alto nivel de extranjeros que trabaja ocho horas. En las demás ciudades, sobre todo en Encarnación los extranjeros trabajan inclusive más de diez horas.

Las ciudades de Pedro Juan Caballero y en menor medida Salto del Guairá, presentan porcentajes elevados de personas que perciben salarios por debajo del mínimo establecido por las instituciones competentes. Aquí se perciben niveles incipientes de implementación de las reglamentaciones y controles de las condiciones laborales por parte del Ministerio de Justicia y Trabajo. Se ha constatado que si bien existe un dinamismo comercial muy marcado en las ciudades fronterizas, aún existen dificultades en las condiciones laborales de los extranjeros. Investigaciones futuras deben comparar el mercado laboral formal y informal para los extranjeros y locales.

### *(e) ¿QUÉ MECANISMOS DE RECLUTAMIENTO SE PONEN EN JUEGO EN LA CONTRATACIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES EN LAS ZONAS DE REFERENCIA?*

El esquema de reclutamiento de los trabajadores migrantes en las tres ciudades sigue modelos diferentes. Mientras que en la ciudad de Encarnación el acceso al empleo de los extranjeros depende generalmente de las capacidades técnicas, en las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá las redes familiares y de amigos constituyen el principal mecanismo de reclutamiento, independientemente del origen de los inmigrantes.



*(f) ¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES BRECHAS INSTITUCIONALES, LEGALES, Y EN TÉRMINOS DE ACCESO A SERVICIOS, APOYO Y ASISTENCIA A LOS TRABAJADORES TRANSFRONTERIZOS?*

Existe un dispositivo institucional y legal que cubre un amplio espectro de situaciones que, al menos de forma indicativa, aseguran el acceso a condiciones laborales y sociales deseables. No obstante, la escasa aplicación de la legislación laboral representa un desafío de envergadura. Los entrevistados expresaron su preocupación con respecto a la capacidad operativa de entidades competentes y responsables de aplicar la legislación. No se precisan de nuevas instituciones o corpus jurídico moderno. Se necesita un renovado ímpetu en la implementación de las normas y líneas estratégicas ya existentes.

En cuanto al acceso a servicios, apoyo y asistencia a los trabajadores fronterizos, los mismos aparentemente son normales al resto de la población, más allá de la cuestión migratoria formal. No obstante, se reconoce que la regularización de la situación migratoria es significativa en la vida de los extranjeros, reduciendo ostensiblemente el riesgo de caer en situaciones de vulnerabilidad laboral (trabajo no declarado, pago inferior a lo estipulado, no pago de horas extras, inexistencia de vacaciones, entre otros) y mejorando el acceso a los demás servicios públicos (salud y educación principalmente), que termina integrando de forma dinámica y estable a los extranjeros en cada una de las sociedades donde se insertan.



# BIBLIOGRAFÍA

- Foucher, M.  
1991. *Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique*, París, Fayard.
- Veltz, P.  
1999. *Mundialización, Ciudades y Territorios*. Ariel, Barcelona.
- Grimson A.  
2002. *El otro lado del río: Periodistas, nación y Mercosur en la frontera*. Eudeba, Buenos Aires.
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos.  
2003. *Censos de Población y Viviendas*. Asunción.
- Betrisey Nadali, D.  
2005. *Identidades, Nacionalidad y Frontera en el Mercosur, Sociológica*, año 19, número 57 enero-abril.
- Machado de Oliveira, T.  
2005. *Tipología das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos, en Territorios sem limites*.
- Causarano, M.  
2006. *Dinámicas Metropolitanas en Asunción, Ciudad del Este y Encarnación*. UNFPA. Asunción.
- Linares M.  
2008. *Un puente en la zona transfronteriza: representaciones sociales, identidades y conflicto. El caso Posadas-Encarnación. Estud. front [online]*. 2009, vol.10, n.20.
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos.  
2010. *Encuestas Permanente de Hogares 2009, 2010 y 2011*. Asunción.

- Secretaria Nacional de la Vivienda y el Hábitat.  
2010. Déficit Habitacional del Paraguay. Asunción.
- Linares M.  
2010. *El “cruce” en Posadas-Encarnación: identidad en la frontera. Huellas*, nº 14.
- Vázquez, F.  
2011. *Diferencias Regionales y Dinamismo Productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio*. En F. Masi (ed.) Paraguay en el Mercosur. Asimetrías Internas y Política Comercial Externa. CADEP. Asunción.
- Cepal.  
2012. *Población, Territorio y Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile.
- Organización Internacional para las Migraciones.  
*Panorama Migratorio de América del Sur 2012. Perfil migratorio de Paraguay 2011*.
- Dirección General de Migraciones:  
<http://migraciones.gov.py>.
- Ministerio de Justicia y Trabajo:  
<http://mjt.gov.py>

# ANEXOS

## (a) ANEXO I. LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA ASOCIADA A LOS EXTRANJEROS TRABAJADORES

Las dos instituciones principales que tienen responsabilidades específicas en la temática estudiada son la Dirección General de Migraciones, encargada del registro y gestión de los procesos migratorios internacionales y la Dirección Regional del Trabajo dependiente del Vice Ministerio del Trabajo, encargada de velar por el cumplimiento de la legislación laboral y de gestionar los conflictos surgidos en el ámbito laboral.

A continuación se presenta una descripción de ambas instituciones en cada una de las ciudades estudiadas.

### (i) Pedro Juan Caballero

#### **a. Dirección General de Migraciones:**

- i. *Localización de la oficina:* se encuentra situada en el edificio de la Aduana Paraguaya, tiene muy buena ubicación.
- ii. *Sistematización de información:* no disponen de datos sistematizados, aunque si un conocimiento adquirido en los años de trabajo que permite realizar estimaciones basadas en las percepciones personales de cada funcionario. Se aprecia un movimiento cotidiano de extranjeros que solicitan tanto los permisos de entrada al país como los demás documentos. La última jornada de regularización permitió que más de 750 personas, mayormente brasileños, cuenten con carnets de residencia. Existen en la zonas gestores de documentos, que mediante prácticas irregulares logran obtener los carnets de residencia en menos tiempo e inclusive sin cumplir todos los requisitos exigidos.

- iii. *Cantidad de funcionarios*: la oficina tiene tres funcionarios.
- iv. *Actividades principales*: gestión de la migración fronteriza y entrega de carnets de residencia.
- v. *Limitaciones principales*: Bajo presupuesto disponible y dificultad normativa para iniciar campañas de regularización de extranjeros, excesiva dependencia de la oficina central. Escasa capacidad de realizar controles y articularse con otras instituciones, como por ejemplo la Dirección Regional del Trabajo, Municipalidades, consulados, entre otros.

**b. Dirección Regional de Trabajo:**

- i. *Localización de la oficina*: está ubicada en el centro de la ciudad, correctamente identificada y visible. Se ha mudado varias veces y eso le resta visibilidad y reconocimiento.
- ii. *Sistematización de información*: no cuentan con listas de empresas ni de trabajadores.
- iii. *Cantidad de funcionarios*: cuenta con tres funcionarios.
- iv. *Actividades principales*: velar por el cumplimiento de la legislación laboral e impulsar el mejoramiento de las condiciones de Trabajo y Seguridad social.
- v. *Limitaciones principales*: Bajo presupuesto disponible y dificultad normativa para iniciar campañas de regularización de trabajadores, excesiva dependencia de la oficina central. Escasa capacidad de realizar controles y articularse con otras instituciones, como por ejemplo, la Dirección General de Migraciones, Municipalidades, entre otros.

## (ii) Salto del Guairá

**a. Dirección General de Migraciones:**

- i. *Localización de la oficina*: se ubica sobre una avenida principal en el centro, su ubicación es buena.

- ii. *Sistematización de información:* no cuentan con datos sistematizados de datos de movimientos de extranjeros. Si pueden establecer estimaciones, pero como la persona encargada es nueva parece no contar con todo el conocimiento.
- iii. *Cantidad de funcionarios:* son cuatro funcionarios, pero sin una clara división de tareas, todos hacen todo.
- iv. *Actividades principales:* gestión de la migración fronteriza y entrega de carnets de residencia.
- v. *Limitaciones principales:* Bajo presupuesto disponible y dificultad normativa para iniciar campañas de regularización de extranjeros, excesiva dependencia de la oficina central. Escasa capacidad de realizar controles y articularse con otras instituciones, como por ejemplo la Dirección Regional del Trabajo, Municipalidades, consulados, entre otros.

**b. Dirección Regional de Trabajo:**

- i. *Localización de la oficina:* regular o mala, comparte oficina con el Servicio Nacional de Promoción Profesional. Se sitúa a 5 cuadras de la avenida principal, pero fuera del centro.
- ii. *Sistematización de información:* no se dispone de la información
- iii. *Cantidad de funcionarios:* no se dispone de la información
- iv. *Actividades principales:* no se dispone de la información
- v. *Limitaciones principales:* no se dispone de la información

**(iii) Encarnación:**

**a. Dirección General de Migraciones:**

- i. *Localización de la oficina:* buena, en el centro y cerca de la terminal de buses.

- ii. Sistematización de información: no dispone de datos organizados, pero la experiencia permite establecer estimaciones de cantidades de extranjeros en la ciudad y la región.
- iii. Cantidad de funcionarios: se cuenta con cuatro funcionarios.
- iv. Actividades principales: de la migración fronteriza y entrega de carnets de residencia.
- v. Limitaciones principales: Bajo presupuesto disponible y dificultad normativa para iniciar campañas de regularización de extranjeros, excesiva dependencia de la oficina central. Escasa capacidad de realizar controles y articularse con otras instituciones, como por ejemplo la Dirección Regional del Trabajo, Municipalidades, consulados, entre otros.

***b. Dirección Regional de Trabajo:***

- i. Localización de la oficina: buena ubicación, pero se ha mudado varias veces y eso le resta visibilidad y reconocimiento.
- ii. Sistematización de información: disponen de datos desde el año 2008, muy buen seguimiento a los casos, alto conocimiento de la problemática laboral de la ciudad y de la región.
- iii. Cantidad de funcionarios: dispone de tres funcionarios.
- iv. Actividades principales: velar por el cumplimiento de la legislación laboral e impulsar el mejoramiento de las condiciones de Trabajo y Seguridad social.
- v. Limitaciones principales: escasa iniciativa para iniciar campañas de regularización de trabajadores, excesiva dependencia de la oficina central. Escasa capacidad de realizar controles y articularse con otras instituciones, como por ejemplo la Dirección General de Migraciones, Municipalidades, entre otros.



## (b) ANEXO 2: EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO EN LA GESTIÓN DE LAS CONDICIONES LABORALES EN LAS CIUDADES FRONTERIZAS

El Ministerio de Justicia y Trabajo cuenta con una organización interna diversificada y completa, donde se definen no sólo sus competencias sino también sus ámbitos de acción y las directrices particulares.

La Dirección General del Trabajo se encarga de impulsar el mejoramiento de las condiciones de Trabajo y Seguridad social en todo el país, en el marco de las disposiciones constitucionales, legales y Convenios Internacionales. En el año 2011 esta Dirección General había realizado más de 1.200 inspecciones sobre condiciones laborales en todo el país.

Otra de las funciones principales del Ministerio de Justicia y Trabajo es la capacitación para la inserción laboral. El siguiente cuadro indica uno de los programas más importantes de capacitación profesional.

**Cuadro 34. Capacitaciones implementadas por el Servicio Nacional de Promoción Profesional**

	Capacitaciones	Egresados	Hombres	Mujeres
Regional Alto Chaco	70	1.363	713	650
Regional Alto Paraná	71	1.073	521	552
Regional Amambay. Pedro Juan Caballero	35	884	389	495
Regional Bajo Chaco	94	1.670	698	972
Regional Central Metropolitana	400	7.093	4.592	2.501
Regional Caaguazú	87	1.668	1.051	617
Regional Caazapá	14	333	171	162
Regional Canindeyú. Salto del Guairá	10	204	140	64
Regional Concepción	51	1.198	406	792
Regional Cordillera	42	963	337	626
Regional Guairá	41	949	565	384
Regional Itapúa. Encarnación	104	2.063	725	1.338
Regional Misiones	38	927	307	620
Regional Ñeembucú	85	1.496	618	878
Regional Paraguari	32	998	307	691
Regional San Pedro	138	3.247	2.076	1.171
<b>Total</b>	<b>1.312</b>	<b>26.129</b>	<b>13.616</b>	<b>12.513</b>

Fuente: Ministerio de Justicia y Trabajo, 2010.

Los lineamientos y acciones concretas del Ministerio de Justicia y Trabajo contrastan con la aplicación o implementación de las mismas, sobre todo en las oficinas regionales donde no se aprecia la aplicación de los lineamientos. Además, la mayoría de las acciones se orienta de forma tácita hacia el control y castigo, con muy pocas actividades de sensibilización, conocimiento y educación laboral. No se encontraron materiales informativos como trípticos, calcomanías, ni ningún otro material que permita no solo posicionar mejor a la institución sino sobre todo comunicar su función, sus roles y su utilidad.

En las ciudades estudiadas la presencia y eficiencia de las oficinas regionales del Ministerio de Justicia y Trabajo es muy diversa. En efecto, según la persona que lidera los equipos locales, las oficinas regionales aplican, cuando pueden, las directrices y lineamientos institucionales. En la ciudad de Encarnación se aprecia un alto grado de compromiso institucional y una consecuente gestión institucional, lo que genera un aumento de la demanda de esta instancia y una presencia constante y creciente como reguladora de las relaciones entre empleados y empleadores.

En las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá las oficinas regionales parecían menos estructuradas y dinámicas que la de Encarnación, aunque con la misma descoordinación y articulación tanto con otras instancias públicas y privadas locales, como con la sede del Ministerio de Justicia y Trabajo.

El discurso y las directrices oficiales no llegan con fuerza, recursos ni autonomía en las diferentes oficinas regionales. Existe una alta dependencia de la oficina central situada en la capital Asunción, reduciendo las capacidades de gestión y disminuyendo el margen de maniobra de las mismas. La centralización de la gestión de las políticas públicas dificulta en extremo el funcionamiento cotidiano de las oficinas regionales, lo que termina por limitar y restringir su ámbito de intervención, manteniendo, al menos en la imagen y el discurso, los lineamientos y directrices como rectores ideales de las citadas oficinas regionales. Este es el caso de las fiscalizaciones a empresas que solo pueden ser decididas y realizadas por fiscalizadores de Asunción, creando descoordinación interna y facilitando la aparición de mecanismos de funcionamiento de escasa transparencia.

A continuación se presentan las debilidades y fortalezas de las oficinas regionales del Ministerio de Justicia y Trabajo en las ciudades fronterizas estudiadas.

## **(i) Debilidades**

- a. Excesiva centralización de toma de decisiones y recursos de la oficina central de Asunción
- b. Escasa capacidad de intervención real de las oficinas regionales, tanto para la información, la capacitación laboral, la divulgación de legislación y políticas públicas vinculadas al tema
- c. Estructura interna debilitada por escasa capacidad en los recursos humanos y en algunos casos, escaso compromiso de funcionarios
- d. Baja aplicación de instrumentos
- e. Oficinas regionales con escasa visibilidad, mal situadas, con mudanzas frecuentes
- f. Insuficiente nivel de articulación y coordinación con otras instituciones locales y regionales
- g. Oficinas regionales insuficientemente equipadas (sin computadoras, impresoras, mobiliario mínimo)
- h. Escaso funcionarios con formación universitaria

## **(ii) Fortalezas**

- a. Reconocimiento de su existencia y rol en la regulación de las cuestiones laborales
- b. Oficinas situadas en el centro de las ciudades (menos en la ciudad de Salto del Guairá)
- c. Disponibilidad de instrumentos y procedimientos de intervención
- d. Cuerpo jurídico que abala el campo de intervención
- e. Aceptación y valoración como instancia de resolución de problemas laborales entre empleados y empleadores

- f. Alto nivel de compromiso institucional de funcionarios (no puede generalizarse)

### **(iii) Oportunidades**

- a. Fácil reposicionamiento institucional por auge del comercio
- b. Interés creciente de actores económicos de regularizar la situación laboral
- c. Existencia de cámaras de comercio con quienes trabajar
- d. Existencia de facultades de Derecho y otras ciencias sociales que podrían proveer funcionarios capacitados
- e. Alta necesidad de visualización del aporte económico de las empresas y comercios, lo que facilitaría la ejecución de acciones conjuntas para la regularización laboral

### **(iv) Amenazas**

- a. Crecimiento y expansión muy acelerada del sector comercial que exige celeridad y practicidad en el registro y seguimiento a las empresas
- b. Alta rotación de funcionarios que dificulta la creación de un equipo estable de recursos humanos
- c. Alta centralización de procedimientos administrativos y fuerte dependencia de la oficina central de Asunción

## (c) ANEXO 3. ENCUESTA SOCIO LABORAL DE MIGRANTES EN CIUDADES FRONTERIZAS

- ENCUESTADOR:
- Lugar de la entrevista:
- Fecha:

### (i) Modulo socio demográfico

- a. Lugar de nacimiento (ciudad y país):
- b. Edad:
- c. Nacionalidad (es):
- d. Estado civil (soltero, aconcubinado, casado, separado, viudo):
- e. Documento de identidades que posee (cedula de identidad, pasaporte, otros):
- f. Documento migratorio paraguayo, residencia:
- g. Cuando vino al Paraguay:
- h. Porque vino al Paraguay:
- i. Como vino al Paraguay (le invito un pariente, amigo, otro):
- j. Ultimo grado escolar o académico:
- k. Composición de la familia: esposa/o, hijos

Miembro de la familia	Edad	Nacionalidad	Educación
Cónyuge			
Hijo/a			
Hijo/a			
Hijo/a			
Hijo/a			
Hijo/a			
Otros			
Otros			

I. Últimos dos lugares de residencia y fecha

Lugar	Fecha	Urbano o rural

m. Viven en vivienda propia, alquilada, prestada, otro:

n. Que idioma utiliza en la casa:    el trabajo:    con los amigos:

### (iv) Modulo económico

a. Donde trabaja:

b. Qué actividad realiza:

c. Antigüedad:

d. Cuantas horas trabaja al día:

e. Nivel salarial:

i. menos del salario mínimo (1.700.000 G.):

ii. el salario mínimo:

iii. más del mínimo y menos de 2 millones de guaraníes:

iv. entre 2 y 4 millones de guaraníes:

- v. más de 4 millones de guaraníes:
- f. Como ha encontrado trabajo:
- g. Quien le ayudo:
- h. Porque cree que le contrataron:
- i. Ha tenido problemas en el trabajo: SI: NO: de que tipo:

### **(v) Modulo socio institucional**

- a. Tuvo problemas o dificultades por cuestiones de documentación al ingresar al país:
- b. Gestionó algún documento en el Paraguay: lo consiguió:
- c. Tiene problemas para trabajar por cuestiones de documentación:
- d. Ha tenido algún control de su situación migratoria: Policía: Migraciones: Aduana:
- e. Donde accede a los servicios de salud: es privado o público:
- f. Donde accede a los servicios de educación: es privado o público:
- g. Le han requerido documentos de identidad cuando accede a los servicios de salud y educación?
- h. Suele tener problemas o limitaciones en acceder a estos servicios:
- i. Tiene acceso a la seguridad social del Paraguay:
  - a. Siente discriminación: en el trabajo: con los amigos: en la escuela:
  - b. Cuáles son sus principales problemas:

- c. Cuáles son los principales problemas de los extranjeros que trabajan en el Paraguay:

## (d) ANEXO 4. GUÍA DE ENTREVISTA A INFORMANTES CLAVES

### (i) Modulo socio demográfico

- a. Cuantos extranjeros trabajan en Pedro Juan Caballero
- b. Tienen algunas características específicas: son jóvenes, están en el sector rural, en el sector comercial, etc.
- c. Sus viviendas se concentran en algún barrio en particular
- d. Qué tipo de problemas suele tener esta población específica, las familias, los hijos
- e. Existen problemas de integración laboral y cultural de los extranjeros
- f. Como son percibidos los trabajadores extranjeros por el resto de la sociedad

### (ii) Modulo económico

- a. Los trabajadores extranjeros donde trabajan, existen sectores donde se concentran, que sectores pagan mejor
- b. En qué sectores se especializan los trabajadores extranjeros, zona urbana y rural
- c. Existe discriminación, positiva o negativa, en el trabajo, en que sectores

### (iii) Modulo socio institucional

- a. Cuáles son las instituciones públicas vinculadas al trabajo y a los migrantes que existen en la zona



- b. Que actividades desarrollan, cuáles son sus objetivos
- c. Cuando existen problemas laborales o de situación migratoria, acuden los afectados a estas instituciones
- d. Como resuelven estos problemas
- e. Como son tratados en los servicios de salud y educación públicos

# FONDO DE LA OIM PARA EL DESARROLLO



---

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)  
Asunción - Paraguay