



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas



*Universidad Nacional de Asunción*  
*Facultad de Ciencias Económicas*

San Lorenzo, Paraguay ~ Año XIV ~ Junio de 2004

NÚMERO **26**

# POBLACIÓN Y DESARROLLO

DECENIO INTERNACIONAL DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS DEL MUNDO





**Universidad Nacional de Asunción**  
**Facultad de Ciencias Económicas**



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

# POBLACIÓN Y DESARROLLO

NÚMERO 26

Universidad Nacional de Asunción  
Facultad de Ciencias Económicas ~ Dirección de Investigación y Extensión  
**Departamento de Estudios de Población y Desarrollo (DEPyD)**

- **Director**  
Prof. Dr. Antonio Rodríguez Rojas  
Decano FCE-UNA
- **Editor Responsable**  
Prof. Econ. Oscar S. Barrios Leiva  
Director, Dirección de Investigación y Extensión
- **Asistentes de Producción**  
Lic. Gregoria Colmán  
Ing. Edgar Macchi  
Econ. Nicolasa Vera  
Econ. Gerda Palacios de Asta
- **Cuidado de Edición**  
Silvia Soteras
- **Diseño y Diagramación**  
Reinaldo Vargas
- **Fotografías**  
Rafael Urzúa
- **Impresión**  
Ediciones y Arte SRL

**Dirección:**  
Ruta 2 ~ Mcal. Estigarribia, Km. 11  
Casilla de Correo 1463 ~ Tels.: 585 566/8 ~ Fax 585 568  
E-mail: osbale@yahoo.com  
San Lorenzo ~ Paraguay

## PRESENTACIÓN

En los últimos años, el Paraguay ha incorporado progresivamente los estudios de población, en el proceso de planificación de políticas para el desarrollo. Esta consideración de las variables poblacionales permite un análisis mucho más riguroso y arroja luz sobre un aspecto tan gravitante como el diseño de estrategias orientadas a elevar la calidad de vida de ciudadanos y ciudadanas. El país ha experimentado un avance en ese sentido.

El concepto de población y desarrollo ha ampliado las fronteras de los estudios de población y su transversalidad con variables del desarrollo, como el medio ambiente y el sistema ecológico, pobreza, sostenibilidad del desarrollo, género, equidad, entre otras. En coherencia con este nuevo enfoque se acrecentó el interés por el conocimiento de la población y su importancia relativa en el proceso de desarrollo de los pueblos, los que a menudo sortean recetas políticas de desarrollo, incongruentes con su realidad socio-poblacional. Se abre así una amplia posibilidad de su consideración en la implementación de programas, que se traduzcan, en forma palpable, en el bienestar de la población.

La revista “Población y Desarrollo”, publicada semestralmente por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), mediante el sostenido apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas, FNUAP, ofrece en esta edición un abanico de temas relevantes sobre nuestra realidad actual. La pobreza, el trabajo infantil, la gobernabilidad, el proceso de desconcentración de la educación, la competitividad de cara a la globalización y varios más son abordados desde la perspectiva de reconocidos profesionales nacionales y extranjeros, investigadores, estudiosos y analistas de la temática de población y sus vinculaciones con el desarrollo.

Una vez más, agradecemos la invaluable contribución de estos profesionales, que aportan elementos fundamentales para orientar el análisis.

# Í N D I C E

- Pobreza, ideología y construcción social.  
**Luis Ortiz Sandoval** ..... 9
- Una “buena gobernabilidad” es necesaria  
para el Paraguay a desarrollar.  
**Zulma Espinola Gonzalez** ..... 25
- Competitividad en un mundo globalizado.  
**Sung Won Choi** ..... 35
- La Maquila en Paraguay.  
**Yolanda Vázquez Fabio** ..... 43
- Matrimonios, desde 1990 a 1999:  
Un recuento de la década.  
**Roberto L. Céspedes R.** ..... 59
- La Reforma Educativa como parte  
de la Reforma del Estado paraguayo.  
**Magdalena Aguilar M.** ..... 75
- Nace un gigante en Europa.  
**Digno Martínez López** ..... 83
- El trabajo infantil en Paraguay.  
**Gladys Santacruz** ..... 91
- La importancia de las cooperativas  
en el desarrollo económico  
de la población paraguaya.  
**Carlos Jorge Sánchez Arza** ..... 103
- Tráfico de personas con fines  
de explotación sexual.  
**Ana María Ferreira** ..... 113
- La mujer Aché y el cesto:  
Una aproximación antropológica.  
**Hugo Centurión Mereles** ..... 121
- Entrevista a Joseph Stiglitz,  
Nóbel de Economía y ex vicepresidente  
del Banco Mundial:  
“Cada país debe diseñar  
su propia estrategia de crecimiento” ..... 131

Las opiniones expresadas en los artículos son de responsabilidad exclusiva de los autores, y no reflejan necesariamente la línea editorial de esta publicación.

---

Luis Ortiz Sandoval

**Pobreza, ideología**

**y construcción social**

---

# Pobreza, ideología y construcción social

Luis Ortiz Sandoval\*

*“Sí, todos iguales, pero hay siempre alguno más igual”*

Gen Rosso

**Sabemos que en nuestra sociedad, las relaciones sociales están signadas por la contradicción capital-trabajo y, en base a esta premisa, han adquirido un carácter mercantil, cada vez más predominante. La mercantiliza-**



**ción capitalista del espacio social se ha extendido prácticamente sobre él. El hecho más tangible es la construcción social de un mundo, en el que la abstracción del mismo conlleva a la anulación de la existencia física.**

## Anticipación

La pobreza, por definición, es una categoría ambigua. Ella, como *hecho social* y como *discurso* que enuncia una delimitación específica de la realidad, tiene la característica de aparecer como una multiplicidad de fenómenos y, al mismo tiempo, ser unívocamente una negación. Niega el problema al ocultar su lógica social: *se produce como contradicción en las estructuras sociales y se hace neutral en las estructuras mentales*. Al respecto, el cometido de este ensayo es convocar al *status quo* conceptual, que refuerza dicha neutralidad en sus distintas apariencias de realidad, muchas de ellas incluso como no problemáticas, neutrales en su proceso de construcción y en la pragmática de su reproducción.

La pobreza, como se la concibe por sentido común, es un “estado” en el que se encuentran contingentes de individuos pasando penurias materiales e insatisfechos en sus necesidades consideradas básicas. Concebida así, se ha vuelto un discurso cristalizado sobre la sociedad, que construye la realidad y que se refuerza por la realidad misma. Construye la realidad, pues se inserta en las prácticas sociales como exclusión de los individuos, según reúnan o no las características del “estado” en cuestión, circunstancia que sin requerir de la fuerza física para mantener a los pobres donde están, los violenta simbólicamente mediante las prácticas de disgregación y de distinción ligadas a una ideología dominante, que traduce en naturaleza lo que no es sino efecto de la sociedad (“creemos que el mundo es así”). Pero también se refuerza por la realidad misma, ya que halla en ésta sus “fuentes empíricas” del proceso social, circunstancia que asegura la *verificación* del discurso (“la realidad habla por sí sola”).

\* Sociólogo e investigador social. Miembro de la Escuela de Asunción de Teoría Social.

En sociedades capitalistas, la pobreza —así como otras contradicciones sociales— es comúnmente considerada como un efecto “natural” de la estructura social, velando la dialéctica de sus determinantes y sus implicaciones históricas. Sabemos que en nuestra sociedad, las relaciones sociales están signadas por la contradicción capital-trabajo y, en base a esta premisa, han adquirido un carácter mercantil que se ha hecho cada vez más predominante. La mercantilización capitalista del espacio social se ha extendido prácticamente sobre él. El hecho más tangible es la construcción social de un mundo, en el que la abstracción del mismo conlleva a la anulación de la existencia física. Una posibilidad con pocas probabilidades de éxito, cuando la reproducción social pasa por la reproducción del capital. La pobreza, así, es la forma que cobra la exclusión social en tanto es orgánica con la estructura social capitalista. Este fenómeno se produce en la esfera económica y cobra legitimidad en la esfera política, abstraída del conflicto en el espacio social donde adquiere plausibilidad en la conciencia de los sujetos. *Es por ello que la pobreza es una relación social.*

## Génesis histórica de las “condiciones de vida”

La pobreza es una categoría histórica. Con la modernidad, la pobreza ha venido a constituirse en un hecho histórico-social, estrechamente vinculado al desarrollo del capitalismo. No es que anteriormente no existieran hechos asociados a lo que hoy entendemos como pobreza, y que ellos no hayan sido críticos, sino que la conciencia de ella no tenía el carácter universal que el capitalismo ha desenvuelto. Con la revolución industrial, el fenómeno fundamental que se produce en las relaciones sociales es su mercantilización, configurando los espacios sociales —y físicos— en polaridades sociales, resultantes del conflicto social que el proceso trajo consigo. La universalización de las relaciones de producción propiamente capitalistas llevó, además de la creación de objetos para la satisfacción de necesidades subjetivas, a la creación de sujetos para los objetos-mercancía que se producirían, hecho crucial que transformaría las

condiciones objetivas de autoproducción de la vida y las condiciones subjetivas de construcción de nuevas necesidades. La irrupción de la relación capital-trabajo desplazó a las grandes masas de sujetos individuales a su pérdida de autonomía en la producción de la vida, en la apropiación del producto de su trabajo y, por tanto, del control de sus necesidades. Con el capitalismo, la referida relación se cristaliza en el mercado como la mediación predominante para la adquisición de los medios de vida así como de la correspondencia entre necesidad y posibilidad objetiva de satisfacerla.

La consideración conceptual de las “condiciones de vida” surge a partir del siglo diecinueve, con la revolución industrial. En dicho período, en que se opera el proceso de universalización del capitalismo, las condiciones de vida como objeto de preocupación aparecen a raíz de la organicidad que van cobrando las relaciones mercantiles, en el conjunto de las prácticas humanas. La expansión del trabajo industrial se corresponde a partir de inicios de 1800 con la transformación de los patrones de consumo, de la reconfiguración de las necesidades sociales básicas como efecto de la manufactura y una transformación de los universos simbólicos, que rompían paulatinamente con las tradiciones precapitalistas.

Al respecto, Eric Hobsbawm realiza una excelente exposición del cambio de mirada de un problema como ser el *nivel de vida*,

“(…) No hay ninguna razón *a priori* para que el nivel de vida haya tenido que elevarse durante la primera época del industrialismo. Es casi seguro que se produjo una elevación inicial, por causas demográficas, pero la misma debió ser muy leve en realidad y no se mantuvo necesariamente, una vez establecido el nuevo ritmo de aumento de población. Cabe recordar que el descenso de la mortalidad —probablemente el factor básico del brusco aumento de la población— no se debió necesariamente a un *aumento* del consumo anual per cápita, sino a una *mayor regularidad* del abastecimiento: es decir, a la abolición de las escaseces y

hambrunas periódicas, que constituían el flagelo de las economías preindustriales y que diezaban a sus poblaciones. Probablemente, el ciudadano de la época industrial haya estado peor alimentado en un año normal que su predecesor, pero en cambio lo estaba de una manera más regular”<sup>1</sup>.

La ruptura con una correspondencia precapitalista entre trabajo y producto del trabajo, entre la actividad productiva y la conciencia, cobró la forma de una contradicción: la reproducción de las condiciones de producción capitalista (reproducción del capital) es el efecto de la explotación y el ensanchamiento ilimitado de las necesidades irreales, en aras de la obtención de un nuevo modo de vida en que las formas burguesas devienen en *modelo de humanidad*. Esta contradicción solo permite una solución capitalista. Si las clases dominantes, en tanto sujetos de la explotación de la *fuerza de trabajo*, objeto de explotación, se develaran como dominantes no habría una reciprocidad entre las estructuras sociales dominantes y la dominación en sí. El discurso de la pobreza emerge entonces como un “estatus”, a modo de representación popular asociada a la imposibilidad de acceso al consumo desenfrenado de mercancías, con el aliciente ideológico de la *posibilidad ideal* de lograrlo. Según Eduardo Gruner, este fenómeno desplaza la contradicción referida a un plano “natural”, ocultando el proceso histórico en que se constituye. Ciertamente, esto no se logra como un truco del lenguaje o una persuasión ideológica abstracta, sino que se basa en la práctica social.

“Eso es precisamente lo que siempre han hecho las religiones, o mejor dicho las racionalizaciones eclesiásticas que representan el poder institucional de las Iglesias históricas: han sabido interpretar el “dolor” y las necesidades de consuelo *auténticas* de sus fieles. En un plano más “prosaico”, es lo que hacen en el capitalismo moderno las encuestas de opinión

o las investigaciones de *marketing*: captar necesidades “reales” para transformarlas en motivaciones de consumo, etcétera. Por supuesto, allí se termina su “momento de verdad”, que es reciclado para *otros* fines que los que estaban inconscientemente implícitos en las demandas populares”<sup>2</sup>.

Los hábitos de consumo capitalistas se erigen como los patrones universales, a través de políticas de anticipo, como ocurrió en las comunidades guaraníes del Paraguay, a mediados del siglo pasado. Éstas, crearon las necesidades de consumo en los sujetos contra la hipoteca de los medios de pago futuros. Las poblaciones pobres, así como ocurrió en el Paraguay en tiempos de la expansión de las fronteras agrícolas, se inscribió desigualmente en las estructuras sociales incorporando reglas de juego –del mercado– en sus representaciones simbólicas, participando empero, marginalmente de él.

El *modo burgués de vida* erigido como el “modo universal de vida” es un proceso que representa un papel crucial en la delimitación conceptual de *lo pobre*, ya que formaliza la adecuación de la conciencia a las relaciones objetivas de producción y consumo, desplazando la posibilidad de apropiación del producto social por sus productores: en la magnitud en que esta apropiación es vedada, la *illusion bourgeois* hace las veces de aquello que en la práctica no es asequible. La relación genética de la pobreza se basa entonces en una conformidad a la relación de explotación sustentada en la excesiva oferta de fuerza de trabajo, considerándose el valor de los medios de vida de los pobres como *insuficientes*.

### El problema de las definiciones pobres

La definición tecnocrática de pobreza adolece fundamentalmente de dos graves limitaciones, de carácter epistemológico. La primera es su es-

1 Hobsbawm, Eric; Trabajadores. Estudios de historia de la clase obrera, Editorial Crítica, Barcelona, 1979, Pág. 85.

2 Gruner, Eduardo; Marxismo, cultura y poder, Clase XVI, Curso de teoría marxista, CLACSO, Buenos Aires, 2003.

tatuto. Circula y está en boga una concepción de las contradicciones capitalistas, que relega la pobreza a una cuestión de *estatus*, una consideración estática del problema que obvia las relaciones sociales y los conflictos. La segunda limitación es la colonización cuantitativa en su delimitación. Este problema está también unido a una formación social, en que el credo supremo de la maximización de la ganancia, requiere la cuantificación de la *masa de ganancia*. Se transpone a los desdichados derrotados del sistema social (los pobres) los mismos criterios de esa cuantificación, pero a la inversa. Y, antes que conocer los modos en que opera el conflicto social –que toma la forma eufemística de competencia–, se representa la magnitud en que pierden los que no pueden competir. Así, medir es la consigna. La pobreza llega hasta donde llegan los números y todo lo que no sea mensurable, cuantificable, no tiene dignidad conceptual. En esto consiste el carácter oscuro de la teoría (económica).

En un trabajo realizado por Juan Carlos Feres y Xavier Mancero se exponen los principales criterios actuales de medición de la pobreza en los estudios económicos y programas de asistencia de los organismos multilaterales. Estos autores dicen que,

“el método de los indicadores sociales, cuya modalidad más difundida en América Latina se conoce como el de las ‘necesidades básicas insatisfechas’, está basado primordialmente en una concepción de la pobreza como ‘necesidad’. En ese enfoque, no importa si los individuos poseen el ingreso para satisfacer sus necesidades básicas, sino que efectivamente éstas hayan sido cubiertas. El método de “líneas de pobreza a partir del costo de las necesidades básicas”, en tanto, se relaciona con la definición de “estándar de vida”. En él, se considera pobres a las per-

sonas cuyo ingreso o consumo no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo. Por su parte, el método ‘relativo’ está ligado con la interpretación de pobreza como ‘insuficiencia de recursos’, ya que la satisfacción de necesidades específicas es irrelevante, y lo que importa es que los recursos disponibles permitan llevar una “forma de vida aceptable”, de acuerdo con los estándares sociales prevalecientes”<sup>3</sup>.

La *teoría económica de la pobreza*, partiendo de los presupuestos descritos, pone en su punto central la separación entre dos clases de sujetos: los *pobres* y los *no-pobres*. Al hacerlo, desvía la atención del conflicto social entre agentes enfrentados por relaciones de clase. Con ese artificio conceptual se logra, sin embargo, instaurar en las estructuras mentales la condición de pobreza como un *estatus* y oculta la dominación ejercida en la esfera de la producción donde operan procesos de explotación funcionalizada por el salario. Con este “constructo” posiciona entre los no pobres a un gran número de asalariados y *verifica* que la oposición no está dada entre clases identificadas por su posición en la estructura de producción<sup>4</sup>, sino dos “estamentos” diferenciados por su posición en la estructura de consumo. En este contexto, la medición está dada por la cuantificación de satisfactores considerados estándares y, a partir de la cual, la satisfacción del consumo mínimo sitúa a quiénes están por encima o por debajo del umbral de pobreza.

La perspectiva del *estándar de vida* obvia que los satisfactores del nivel mínimo se realizan en una relación social. Bien sabemos que el capital requiere del supuesto básico de que una clase con medios de producción y otra clase con la propiedad de su fuerza de trabajo entren en un contrato formal para hacer posible el capital, es decir, una relación social que, como lo explicó

3 Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier; Enfoques para la medición de la Pobreza. Breve revisión de la literatura, CEPAL, Santiago, 2000, pág. 4.

4 Al respecto, no nos referimos solamente a la estructura de producción económica sino también de producción cultural. Las prácticas culturales, en efecto, reconfiguran las relaciones sociales de modo a generar fronteras porosas entre lo que clásicamente ha sido el denominador de las clases sociales, a saber, las relaciones sociales de producción.

Marx, parte del supuesto de la apropiación privada de la fuerza de trabajo y su reproducción, a través de la parte de la jornada de trabajo dedicada a la producción de los medios de vida (trabajo necesario).

Si hay pobreza, es porque más allá de la insatisfacción de las necesidades sociales básicas continúan los sujetos pobres reproduciendo su existencia. Esta premisa nos conduce a la tentativa de replantear una nueva forma de trabajo socialmente necesario para la reproducción de la clase desposeída (los desclasados), que no emerge solamente del tiempo socialmente necesario para la reproducción de individuos concretos, sino del tiempo socialmente necesario para la reproducción de la clase: *la media del ingreso de la población pobre por debajo de sus mínimos estándares burgueses es el valor de la reproducción social de la pobreza.*

La perspectiva tecnocrática dominante plantea una medición que pone en su punto central la *línea de pobreza*. Calcula la incidencia de la pobreza como una proporción de la población pobre sobre la población total. La severidad (o brecha) de la pobreza es la distancia de cada individuo pobre, con respecto a la línea. Finalmente, la profundidad de pobreza potencia la brecha de pobreza para delimitar los casos más extremos de insatisfacciones en los requerimientos mínimos. Este conjunto de formulaciones, reunidas en los conocidos indicadores FGT se expresan del siguiente modo:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^q \left( \frac{z - Y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

Donde,  
 q = el pobre con mayor consumo o ingreso  
 z = línea de pobreza  
 Y<sub>i</sub> = consumo *per cápita* del hogar  
 N = tamaño de la población

Una crítica a esta perspectiva pone en su punto central una expresión de los ingresos medios por debajo de esa línea, o por decirlo con el tecnicismo corriente, por debajo del *estándar míni-*

mo. Podríamos expresar este enunciado en la siguiente expresión:

$$\bar{Y}_p = \sum_{n=1}^p Y_p / p$$

Donde,  
 $\bar{Y}_p$  = ingreso medio de la población por debajo del *estándar mínimo*.

Y<sub>p</sub> = ingreso insatisfactorio de cada individuo  
 p = número total de individuos por debajo del *estándar mínimo*.

La brecha de pobreza fundamental que genera el sistema social no es la distancia entre el ingreso de cada pobre y la línea de pobreza a lo "Poverty Gap" sino que es la diferencia entre el salario mínimo ( $W_{min.}$ ) *políticamente adecuado* y el promedio de ingreso de los pobres. Nosotros la denominamos brecha social y se la podría expresar de la siguiente manera:

$$Bs = W_{min.} - \bar{Y}_p$$

Si observamos en Paraguay, a nivel de país, la línea de pobreza total por individuo (ver cuadro más abajo) es apenas un tercio del salario mínimo para el año 2002, valuado en Gs. 876.048 (ochocientos setenta y seis mil cuarenta y ocho guaraníes), razón por la cual, la premisa de considerar la línea de pobreza como el umbral de satisfacción de necesidades básicas es falsa. Pasamos así a otro punto de vista, distinto al del umbral crítico, para ponderar la *brecha social* como el indicador socialmente más aceptable, denotando lo que nosotros denominamos la *incidencia de exclusión* del siguiente modo:

$$E = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^s e$$

Donde,  
 E = incidencia de exclusión social.  
 c = individuo posicionado en la brecha social  
 s = individuo con ingresos de menor brecha social.

El salario mínimo en Paraguay debería ser el ingreso de *cada individuo* (no del hogar) en edad de trabajar, en tanto forme parte de la Población Económicamente Activa (PEA), condición objetiva de satisfacción de sus necesidades elemen-

tales, así como condición objetiva de participación en la esfera pública. Pero cada individuo no tendrá dicho *ingreso mínimo*, en tanto no haya fuentes de empleo productivo que lo hagan posible.

Cuadro 1  
**Paraguay: Valor mensual de la Canasta Básica de Consumo.**  
 (Guaraníes de diciembre de 2002)

Dominio Geográfico	Canasta Básica de Consumo por persona		Tamaño familiar (Número de miembros por hogar)	Canasta Básica de Consumo por hogar	
	Alimentaria (Línea de pobreza extrema)	Total (Línea de pobreza total)		Alimentaria (Línea de pobreza extrema)	Total (Línea de pobreza total)
Asunción	142.308	321.229	4,22	600.534	1.355.573
Central Urbano	140.717	317.998	4,61	648.024	1.464.431
Resto Urbano	106.802	197.895	4,25	454.409	841.981
Rural	73.501	118.483	4,97	365.203	588.705
<b>País</b>	<b>103.733</b>	<b>203.406</b>	<b>4,62</b>	<b>479.036</b>	<b>939.328</b>

Nota: Las líneas de pobreza del país y de una familia típica de cada dominio sólo son referenciales debido a que para las mediciones de la pobreza se utilizan líneas a nivel per cápita de cada dominio. Una Canasta Básica cubre los requerimientos nutricionales mínimos de la población de cada dominio.

Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares, 2002.

Con el supuesto de una sociedad en la cual las fuerzas productivas tienen un bajo desarrollo relativo, gran parte de la jornada de trabajo se dedica a la reproducción de los trabajadores, por ende la tasa de ganancia es relativamente baja. ¿Cómo incrementa el capital el valor de sus ganancias en estas condiciones? Ya que el capital requiere reproducirse, es decir el proceso de valorización continúa su marcha, el capital variable (que implica el valor de reproducción de la clase trabajadora) es el resultado de una redistribución del ingreso total de la población trabajadora entre los sectores formales e informales de la misma, cobrando esta distribución en su conjunto la forma de *salario insatisfactorio*, pero suficiente para la reproducción de la clase. Los pobres, de hecho, “participan” de esta reasignación en los empleos informales de servicio, a modo de *reciclaje* del salario social.

Estos determinantes son los que podríamos denominar como *políticamente condicionantes*, ya que hacen económicamente problemática al sujeto social su posibilidad de constituirse en sujeto político. Efectivamente, el principal pro-

blema para el capitalismo (atrasado) es hacer posible un sujeto social que le dispute el poder, o al menos que lo cuestione. En eso radica la reproducción de la brecha que, lejos de ser económica, es fundamentalmente política. En la magnitud en que la capacidad productiva de la sociedad se acrecienta y las clases trabajadoras se organizan políticamente, la brecha tendería a disminuir. Históricamente, *el bienestar social ha sido expresión de su demanda política*.

La pobreza actual, en especial en las sociedades subdesarrolladas es expresión de aquello que James O'Connor ha denominado la *segunda contradicción del capitalismo*. Según O'Connor “La primera contradicción del capitalismo golpea al capital del lado de la demanda, expresa una sobreproducción de capital. (...) La segunda contradicción golpea del lado de los costos, expresa la subproducción de capital. Dejando de lado las causas presentes y coyunturales de la segunda contradicción hoy, es claro que así como un déficit de mercados lleva (...) a negociaciones entre productividad, salarios y al consumo, de la misma manera un déficit de plusvalor y de be-

neficios reales lleva (...) a una ruptura de la negociación de salario por productividad y finalmente a un retroceso del consumo”<sup>5</sup>.

## Pobreza económica o pauperización de la economía

Para la teoría económica, la pobreza es un hecho social como otros, que parte de los supuestos del *individualismo abstracto* y la *elección racional*. Así, más allá de su análisis de la construcción irrevocablemente social de las racionalidades económicas y de la estructura social de las posibilidades objetivas de elección, sostiene una fuerte carga ideológica de justificación de las prácticas burguesas y su concepción de mundo. Según la economía, las contradicciones sociales en el seno del capitalismo, tales como la desigualdad y la exclusión, no son hechos que deben ser superados sino problemas que requieren ser administrados. Y esta consideración la encontramos en sus teorías y teoremas, verdaderos anatemas de un saber que debería dar cuenta de la lógica de las prácticas sociales. Y no al revés, explicando las prácticas sociales por sus apariencias,

“Como lo atestiguan tantos modelos deductivos de los economistas, que son meras formalizaciones y formulaciones matemáticas de una intuición de sentido común, esta ruptura acaso nunca sea tan difícil como cuando lo que se trata de poner en entredicho está inscripto, como los principios de las prácticas económicas, en las rutinas más triviales de la experiencia corriente”<sup>6</sup>.

La teoría económica, con su discurso altamente ideologizado, desplaza el foco de atención acerca de las relaciones de poder que constituyen la pobreza, hacia una visión del fenómeno como meramente *económico*. Este proceso tiene como mediación fundamental el estado y la democra-

cia capitalista, actuando éstos como instancias de legitimación política de la dominación económica. En efecto, la circunscripción del fenómeno a una esfera diferenciada con su lógica propia (la economía), realiza el desplazamiento de los determinantes sociales profundos (la desigualdad social y la exclusión) que constituyen como relaciones sociales, su lógica constitutiva. Como refiriera Ellen Meiksins Wood,

“En la democracia capitalista, la separación entre el estatus civil y la posición de clase opera en ambas direcciones: la posición socioeconómica no determina el derecho a la ciudadanía y eso precisamente es lo que significa *democrático* en la democracia capitalista sino que, debido a que el poder del capitalista para apropiarse del trabajo excedente de los obreros no depende de un estatus jurídico o cívico privilegiado, la igualdad civil no afecta directamente ni modifica significativamente la desigualdad de clases; y justamente, esto limita a la democracia en el capitalismo. Las relaciones de clases entre el capital y la fuerza de trabajo pueden sobrevivir hasta con una igualdad jurídica y el sufragio universal. En ese sentido, la igualdad política en la democracia capitalista no sólo coexiste con la desigualdad económica, sino que la deja fundamentalmente intacta”<sup>7</sup>.

La eficacia del capitalismo reside en que una contradicción como totalidad de lo social, es resignificado como “económico” y desplazado a una esfera donde adquiere neutralidad tanto política como axiológica: es legítimamente indiscutible la naturaleza de la formación desigual de las relaciones sociales en la esfera económica, tras la asimetría que supone la relación capital-trabajo. Este núcleo genético de la desigualdad social, es compensado ideológicamente en la esfera jurídico-política como igualdad jurídica, o dicho de otro modo, la desigualdad con-

5 O’Connor, James; La segunda contradicción del capitalismo. Sus causas y consecuencias, en *El Cielo por Asalto*, Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi, 1991, Año I. Nº 2. Otoño. Págs. 119-135.

6 Bourdieu, Pierre; *Las estructuras sociales de la economía*, Ed. Manantial, Buenos Aires, 2000.

7 Meiksins Wood, Ellen; *Capitalismo y democracia*, Siglo XXI, 2000.

creta en la realidad fáctica deviene en la superestructura de esa realidad en igualdad abstracta.

Así, el sentido común pequeño burgués –en tanto práctica y concepción de mundo– que es elaborado como teoría científica, afirma que las luchas sociales y los movimientos de protesta, todas expresiones del conflicto social derivado de la relación capital-trabajo, no son racionales, pues de lo que se trata es de dedicar más empeño a la participación en el mercado, comportando a la larga necesarias recompensas<sup>8</sup>. Lo que se oculta con este presupuesto, es que esta participación está dada por una disposición y posiciones objetivas, verdaderos *habitus* económicos que no nacen sino en una estructura social correlativa. En la definición de la pobreza, como hemos visto, está justificada no sólo una jerarquía de castas de la sociedad capitalista, obviando el proceso histórico en que se construye la diferenciación social, sino a su vez, legitimando la imposición burguesa de sus acciones de dominación a modo de una “cultura”. Como dijera Gruner,

“El ejercicio de una cierta *lógica* del poder (que tampoco es abstracta, sino que está histórica y socialmente determinada, es diferente en cada época, en cada *modo de producción*, en cada formación social, etcétera), es la que le asigna su *lugar* específico a la producción cultural –y aún así, por supuesto, ese *lugar* es dinámico y cambiante, y además no existe nunca *un solo lugar* para la cultura, aunque el poder, que es fundamentalmente el poder de las clases dominantes, procura que haya siempre un *lugar* y una *lógica* asimismo *dominantes*–”<sup>9</sup>.

Podemos entender entonces de qué modo la tendenciosa teoría convierte a los agentes sociales en *agentes económicos* en abstracto, sosla-

yando el proceso histórico por el que la colonización cultural violenta convierte a diferentes espacios y manifestaciones culturales en espacios mercantilizados, progresivamente constituyentes del mercado capitalista<sup>10</sup>. Vemos con esto, que la pobreza no es expresión de la “incapacidad” de los individuos para participar de la religión del mercado, como pretenden los sacerdotes economistas expiando a la población de su “pecado original económico”, sino que su dinámica responde a una construcción social desigual en la incorporación de la lógica capitalista de producción, como lo develó Marx.

La pobreza económica que surge –según la teoría económica– en las diferencias de capacidades y el acceso a bienes satisfactorios en el campo “neutral” del mercado, obvia –tomando en cuenta una estructura social histórica y concreta–, que la relación inversa, entre el menor desarrollo productivo y mayor incidencia de pobreza se debe a la construcción desigual del mercado y su *posibilidad de acceso*, que más que responder a factores de orden individual –a lo rational choice o individualismo metodológico–, se topan con limitaciones de carácter objetivamente infranqueables, efecto de la desigualdad genética que produce el capitalismo. Allí, la extracción de excedente del producto social se efectúa a modo de plusvalía para reproducirse en el mercado como ganancia, tras el proceso de valorización; proceso que incrementa el valor del capital y que correlativamente profundiza la pauperización de la fuerza de trabajo. “(...) El secreto de la *plusvalía* (es decir, de la ‘ganancia’ o diferencia que obtiene el capitalista, y que permite el proceso de renovada acumulación que permitirá la reproducción del sistema, y por lo tanto, de las relaciones de dominación) no está, como pretende la economía ‘burguesa’, en la esfera del *mercado*, es decir, del *intercambio* y la *distribución*, sino en la esfera de la *producción*

8 Véase el editorial de ABC Color, de fecha 5 de marzo de 2004, que lleva por título “Crear aptitudes positivas para aspirar al progreso”. Su línea de argumentación, de la que se hace responsable el más despótico beneficiario de la tiranía del mercado paraguayo como Zucolillo, connota, bajo un discurso artificialmente racional, una posición simplista y tendenciosa del proceso social: la reivindicación de los derechos sociales y populares es anacrónica y criminal. Es también muy sugestivo el ensayo de interpretación acerca de la violencia simbólica contra las clases populares redactado por Aristides Ortiz. Véase Ortiz, Aristides; Tiempos violentos. Ensayo de interpretación, CEPAG, Asunción, 2004.

9 Gruner, Eduardo; Op. cit.

10 Este proceso es conocido como proceso de mercantilización de la cultura y es analizado por la denominada Teoría crítica de la sociedad.

(en esa 'otra escena' que queda fuera de la percepción inmediata, (...)); en el mercado es donde se *realiza* la plusvalía –bajo la forma de 'ganancia'–, pero en la producción es donde se *produce* la plusvalía, gracias al 'truco' (...) de considerar a la *fuerza de trabajo* como una mercancía 'igual' a las otras, sin tomar en cuenta la cuota adicional de valor que esa mercancía *singular* 'traslada' a todas las otras por el mero hecho de producirlas"<sup>11</sup>.

Si reflexionamos sobre este hecho, veremos que la teoría de la pobreza se traduce en un *etnocentrismo de clase*, imponiendo una visión de mundo, contra las demás visiones posibles. El caso de los Mbya guaraní del sur paraguayo es un ejemplo. La expansión del capitalismo en las fronteras agrícolas paraguayas tuvo su bastión ideológico en la premisa de que los indígenas eran seres embrutecidos, sin capacidades económicas y que sus previsiones no iban más allá del corto plazo. Los nativos, finalmente, incorporan las prácticas mercantiles como proceso traumático en que resignifican su economía del honor y tradición. La mercantilización de sus relaciones sociales –que cunde el parentesco, la autoridad tradicional y su socialización comunitaria– transforma a un pueblo humilde en un pueblo pobre, mediante mecanismos que socavan las alianzas sociales y la reciprocidad, con el fin de insertarse en el mercado sin un *habitus* mercantil. En un trabajo exponía,

"La contrapartida del empleo de mano de obra aborigen, al inicio, fue su baja productividad, la que se debió a factores culturales: resistencia a la explotación, así como poco desarrollo de la lógica del trabajo asalariado, en que el cumplimiento de un horario y la dedicación continua a la labor es uno de sus fundamentos. Pautinamente, la productividad de la fuerza de trabajo indígena tuvo un progresi-

vo aumento, en la medida en que se realizaba una mayor interdependencia y compenetración en relaciones personales con agentes de la sociedad envolvente: las relaciones capitalistas de producción pasan a través del control de la productividad del trabajo Mbya, en un estricto control de producto-tiempo"<sup>12</sup>.

El proceso de empobrecimiento en Paraguay se ha iniciado de hecho –y continúa aún hoy– con los pueblos indígenas. Al respecto, y en referencia a la historia de la colonización de los pueblos guaraníes, dice Bartomeu Meliá, que "empobrecer a alguien es quitarle sus bienes o apocarle la palabra; pero no se trata de una disyuntiva, sino de una conjunción: de hecho es imposible quitarle a alguien sus bienes, si al mismo tiempo no se lo achica y disminuye de palabras. Diría más; para empobrecer a alguien hay que quitarle bienes y palabras, poco importando si lo que se quita primero son los bienes o son las palabras. Al pobre se le deja, al mismo tiempo, sin que tenga derecho a abrir la boca, ni para comer, ni para decir algo. Al pobre se le ha dejado sin bienes, y a fuerza de achicarlo de palabra, también se lo ha dejado sin palabras"<sup>13</sup>.

Hoy día, las relaciones económicas en una sociedad atrasada como la paraguaya, en que menos de un quinto de la economía se dedica al sector industrial y del que a su vez la mayor proporción no está destinada a la transformación productiva, se encuentra en las mismas condiciones de emular el sacrificio de los troyanos en defensa de una patria ya de antemano desfavorecida por los dioses. En virtud de la estructura productiva atrasada, y de la gran concentración del mayor de los medios de producción de una sociedad semifeudal –la tierra–, el capitalismo construye la más infame de sus contradicciones: la pauperización de una estructura social pobre. Dicho de otro modo, *las precarias condiciones*

11 Gruner, Eduardo; Op. cit.

12 Ortiz Sandoval, Luis; Contribución a una genealogía de la reproducción social. Acerca de la socialización de los Mbya guaraní, Memoria de licenciatura, Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción", Asunción, 2003.

13 Meliá, Bartomeu; Poriahu: Pobres y empobrecidos en el Paraguay. Una visión antropológico-cultural, en Memorias del seminario "La pobreza en Paraguay. Causas y solución", Asunción, marzo-abril, 2004.

*productivas para el desarrollo económico-social se vuelven las mejores condiciones de producción de la pobreza*<sup>14</sup>.

## La construcción estatal de la pobreza burguesa

El proceso de producción de pobreza en nuestras sociedades, como corolario de las desigualdades inherentes al capitalismo, se justifica con tal fuerza en las estructuras mentales de los sujetos que responde a una correlación de fuerzas que recrea el mundo burgués. La experiencia de los individuos pobres disocia sus particularidades culturales, étnicas, sexuales y otras, de su condición de trabajadores genéricos y como tales de su condición de sujetos sociales candidatas a la ciudadanía política, en un proceso que dialécticamente los homogeneiza como objetos de asistencia estatal y de beneficencia. Como dijera Meiksins Wood,

“Cuando la ‘multitud trabajadora’ ingresó finalmente a la comunidad de ciudadanos fue como agregado de esos individuos aislados, sin propiedad y abstraídos de las solidaridades comunales. Desde luego, la disolución de las identidades prescriptivas tradicionales y de las desigualdades jurídicas representó un avance para esos individuos, ahora ‘libres e iguales’, y la adquisición de la ciudadanía les confirió nuevos poderes, derechos y facultades. Pero no podemos calcular sus ganancias y pérdidas sin recordar que el supuesto histórico de su ciudadanía era la *devaluación* de la esfera política, la nueva relación entre lo ‘económico’ y lo ‘político’ que había reducido la importancia de la ciudadanía y transferido algunos de sus poderes, antes exclusivos, al dominio puramente económico de la propiedad privada y el mercado, donde

la mera ventaja económica ocupa el lugar del privilegio jurídico y el monopolio político. La devaluación de la ciudadanía implícita en las relaciones sociales capitalistas es un atributo esencial de la democracia moderna. Por esa razón, la tendencia de la doctrina liberal a representar los desarrollos históricos que produjeron la ciudadanía formal como un simple reforzamiento de la libertad individual –la liberación del individuo de un estado arbitrario, así como de las restricciones de la tradición y de las jerarquías prescriptivas, de las represiones de la comunidad o las demandas de la virtud cívica–, es imperdonablemente unilateral”<sup>15</sup>.

“El hábito hace al monje” reza el refrán. Pero *el monasterio asegura su existencia*. En efecto, existe una experiencia social en las clases populares y grupos pobres de la sociedad que además de expresar las circunstancias verdaderas de insatisfacción de necesidades reales conforme a los patrones mínimos de vida capitalista, constituyen un *sentido subjetivo* de desenvolvimiento en dicha condición. La experiencia sola no alcanza al momento de explicar la reproducción “desde abajo” de la pobreza al estilo “poverty culture”, si ella no es incorporada dialécticamente como un *sensus experientiae*, una “instancia ideológico-cultural (las formas simbólicas de producción y reproducción del *consenso*) que hacen que los sujetos ‘acepten’ las normas de funcionamiento del sistema por la instancia ‘subjetiva’ (las formas en que los sujetos se *representan interiormente* su posición en el mundo), representación sin la cual no podría haber consenso y aceptación, pero tampoco resistencia y lucha de clases”<sup>16</sup>. Pero esta experiencia no es fortuita. Requiere reproducirse *in corpore* como tal, en el proceso de legitimación de las instituciones capitalistas de poder, que representan el mismo papel que la comunidad religiosa para los sacerdotes, en su reproducción como *ministros de fe*.

14 Ortiz Sandoval, Luis; Inequidad y pobreza en Paraguay. Contradicciones sociales desde una perspectiva histórica, Memorias del Primer Congreso Paraguayo de Población, ADEPO-FNUAP, enero de 2004.

15 Meiksins Wood, Op. cit., Cap. 7, pág. 4.

16 Gruner, Op. cit.

Se trata de una producción de la conciencia que cristaliza en el inconsciente la condición de pobreza como un *estatus*. Este mecanismo tiene tanta eficacia que los sujetos realizan una correcta relación en su conciencia entre sus condiciones objetivas y sus necesidades, pero renuncian a transformar aquellas condiciones cuando creen –ideología mediante– que sus condiciones objetivas se contraponen a sus posibilidades de transformación. La lucha existe y es palpada por los sujetos. En efecto, la lucha por la supervivencia es la más palmaria de las realidades que les toca vivir, pero la ironía de ver esa lucha transformada en “competencia económica” despolitiza las potencialidades de los sujetos para el cambio de un orden en el que están excluidos.

El estado es el principal agente de esta despolitización, a través de la construcción del mercado (o de su contracción, de acuerdo al caso). Las condiciones sociales de producción de las necesidades y de los medios para satisfacerlas, se inscriben en un ordenamiento de carácter político que tiene la especificidad de una legitimidad basada en la violencia, o como diría Weber, el ejercicio de la violencia legítima. De hecho, como nos dijera Meiksins Wood, éste hace posible existir bajo forma de consenso una relación conflictiva, pues se requiere el consenso social allende la explotación y dominación capitalista para que el mercado aparezca como el espacio neutral en el que se disuelve la lucha. El estado, en tanto espacio político, constituye y refuerza un espacio *apolítico* por antonomasia y recurre a su medio específico: la violencia, tanto física, en la coacción, como simbólica, en la coerción. El mercado se conforma así como un espacio social en el que las relaciones sociales toman un cuerpo desprovisto de los problemas de la desigualdad social. Dice O'Connor,

“Ya que las ‘condiciones de producción’ no se producen como mercancías, debe haber algún agente que trata de convertir estas condiciones para que estén disponibles al capital en las cantidades y calidades requeridas, en el tiempo correcto y en el lugar correcto. Esta agencia es el Estado. Todas las actividades del Estado democrático liberal que no se ocupan del dinero o de las fuerzas armadas, pueden ser categorizadas bajo el encabezamiento de ‘regulación o producción de las condiciones de producción’. Existen ejemplos obvios: primero, el trabajo, la familia, la salud, la educación, el bienestar y su política; segundo, lo urbano, el transporte, las comunicaciones, el uso de la tierra y la política de zonificación; tercero, el agua, la tierra, la costa, el aire y los parques nacionales y sus políticas”<sup>17</sup>.

El principal problema que se halla tras la pobreza es, entonces, su *momento político*. Se habla de la importancia de la “participación ciudadana” para el cambio del orden de cosas, pero no se trata de las limitaciones objetivas, reales, que determinan la participación política de los agentes sociales en una estructura de poder que, a su vez, los relega a una única o por lo menos principal preocupación: la reproducción de la existencia física<sup>18</sup>. Esta circunstancia se hace crítica en formaciones sociales como Paraguay, donde el capitalismo se halla atrasado.

## Conclusión

Vimos a la pobreza como un discurso que pretende provenir del campo *científico*, producto de la más heterogénea formulación de preno-

17 O'Connor, James; Op. cit.

18 “Que todos los hombres sean iguales ante la Ley puede ser un avance gigantesco frente a la desigualdad jurídica consagrada en los modos de producción premodernos, pero dentro de la lógica propia de la modernidad capitalista, es un enunciado profundamente ideológico que, ocultando las profundas desigualdades sociales, sexuales y culturales, producidas por la explotación inherente a la propia lógica de las relaciones de producción, produce la ilusión de una igualdad universal (sin que ello implique que no exista realmente un momento de verdad en el enunciado, ya que en términos “formales” hay igualdad) y así transforma en “hegemónico” un pensamiento que corresponde a los intereses de las clases dominantes. De donde Marx extrae una pregunta provocativa: ¿cómo puede la Ley ser igual para todos, si los sujetos son todos diferentes?”. Véase Gruner, Eduardo; Op. cit.

ciones de sentido común. Es también un producto histórico de las estructuras sociales capitalistas que produce en su seno una contradicción social que se refuerza al mostrarse desvinculada de su proceso de producción. En los hechos que produce, refuerza la ideología que la justifica.

La puja por las definiciones conceptuales se inscriben en el proceso social, conformando lo que se denominan los campos de relaciones de fuerza. Esta puja es intelectual pero sólo como corolario del conflicto social, de las luchas sociales que diferentes agrupaciones de sujetos entablan en estructuras capitalistas. Sabemos que el capitalismo se reacondiciona a los diferentes con-

textos críticos, como requisito de su reproducción. Así, la pobreza en el proceso social es una contradicción capitalista que evoca ese contexto crítico, al mismo tiempo que es un efectivo dispositivo de ocultamiento. Construyen pobreza quienes *pueden* imponer a grupos de población la miseria y la exclusión social para después *naturalizarla*, pero también la construyen –como reproducción social– quienes en condiciones de exclusión incorporan la imposición *naturalizada* y actúan en consecuencia<sup>19</sup>. De lo que se trata es de revertir la “naturaleza” en orden social: ir más allá de las *cosas del estado* para transformar el *estado de cosas*.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, Pierre; *Las estructuras sociales de la economía*, Ed. Manantial, Buenos Aires, 2000.
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier; *Enfoques para la medición de la Pobreza. Breve revisión de la literatura*, CEPAL, Santiago, 2000.
- Gruner, Eduardo; *Marxismo, cultura y poder*, Clase XVI, Curso de teoría marxista, CLACSO, 2003.
- Hobsbawm, Eric; *Trabajadores. Estudios de historia de la clase obrera*, Editorial Crítica, Barcelona, 1979, Pág. 85.
- Meiksins Wood, Ellen; *Capitalismo y democracia*, Siglo XXI, México, 2000
- Meliá, Bartomeu; *Poriahu: Pobres y empobrecidos en el Paraguay. Una visión antropológico-cultural*, en Memorias del seminario “La pobreza en Paraguay. Causas y solución”, Asunción, marzo-abril 2004.
- O’Connor, James; *La segunda contradicción del capitalismo. Sus causas y consecuencias*, en *El Cielo por Asalto*, Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi, 1991, Año I. Nº 2. Otoño. Págs. 119-135.
- Ortiz, Arístides; *Tiempos violentos. Ensayo de interpretación*, CEPAG, Asunción, 2004.
- Ortiz Sandoval, Luis; *Contribución a una genealogía de la reproducción social. Acerca de la socialización de los Mbya guaraní*, Inédito, Asunción, 2003.
- Ortiz Sandoval, Luis; *Inequidad y pobreza en Paraguay. Contradicciones sociales desde una perspectiva histórica*, Memoria del Primer Congreso Paraguayo de Población, ADEPO-FNUAP, enero de 2004.

19 “Es una operación lógica más compleja, que pasa por reponer la relación conflictiva entre la parte y el todo, entre el particular concreto y el universal abstracto, entre la singularidad y el efecto de equivalente general, y, en definitiva, entre la naturaleza y la historia (puesto que el objetivo último de la ideología es “naturalizar” lo que es el producto de un proceso histórico, y no una “ley de la naturaleza” (...)).” Ver Gruner, Eduardo; Op. cit.



---

Zulma Espinola Gonzalez

Una “buena gobernabilidad” es necesaria

para el Paraguay a desarrollar

---

## Una “buena gobernabilidad” es necesaria para el Paraguay a desarrollar

Zulma Espinola Gonzalez\*

Una de las características de una “buena gobernabilidad” es que debe crear bases, condiciones y relacionamiento entre agentes e instituciones para el logro del desarrollo socioeconómico nacional, atacando los problemas estructurales. Uno de los fracasos de las



políticas económicas radica en la creación permanente de parches, que solo resuelven temas coyunturales. Otra señal de una buena gobernabilidad democrática está dada por la gestión eficaz y eficiente de la autoridad del poder, para satisfacer las demandas sociales.

*¿Cómo afianzar el proceso de gobernabilidad democrática en un país con un índice de pobreza del 48%<sup>1</sup>, con un 40% de la mano de obra en el sector informal, un ingreso per cápita de menos de 900 dólares –mucho menor que al inicio de los ‘90–, un sector real sin crecimiento y un sector financiero aún no recuperado de la crisis de mediados de los ‘90?* La respuesta positiva a esta pregunta es un nuevo desafío para el Paraguay, y para todos los paraguayos. Otra cifra del atraso en materia de desarrollo, lo da el Índice de Desarrollo Humano (IDH), donde el desarrollo humano es concebido como un proceso por el cual se logra la ampliación de oportunidades de las personas, y el mejoramiento de la calidad de vida, para aumentar las capacidades humanas, como tener una vida larga y saludable, acceder a los conocimientos y a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida digno y poder ejercer la ciudadanía plena (PNUD, 2003). En 1975, este Índice era igual a 0.663, y ubicaba al Paraguay en la categoría de país con desarrollo intermedio. En el último Informe mundial sobre Desarrollo Humano, del año 2003, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Paraguay presentaba un valor del IDH de 0,751, para el 2001, lo que le ubicó en el puesto 84, entre 175 países, y dentro del grupo de países de Desarrollo Humano medio, posición que refleja el no avance en estos últimos veinte años. Al efecto, en el presente ensayo se prevé enfatizar algunos aspectos subyacentes, no sólo de la gobernabilidad sino de

\* Master en Economía (The University of Kansas, USA), Economista (Universidad Nacional de Asunción, UNA). Con cursos de especialización en Corea, Estados Unidos, Inglaterra, Suiza, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay. Es profesora universitaria de las facultades de Economía de la UNA y de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, UCA. Investigadora con varias publicaciones. Actualmente, trabaja en la Gerencia de Estudios Económicos del BCP. Directora de FinanCyberOnline.

1 La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en su Encuesta Integrada de Hogares (EIH), señala que la pobreza rural alcanza un porcentaje del 52,3% del total de habitantes, mientras que en el sector urbano existe un 46,1% de pobreza. En Asunción, el 29,6% de la población es considerada pobre.

una “buena gobernabilidad”, en pro del desarrollo socioeconómico sustentable, tan anhelado para el Paraguay.

Un primer paso, en el proceso de búsqueda de respuestas positivas a la interrogante inicial, es el entendimiento y claro conocimiento del concepto de gobernabilidad democrática. Naciones Unidas (1996) la define como *“conjunto de atributos o cualidades que deberían estar presentes en la comunidad, y dentro del propio gobierno, con el objetivo de establecer entre ambos, condiciones básicas de participación en las decisiones, eficacia en el desarrollo humano y respeto al estado de derecho, entre otros”*. Para toda Latinoamérica, el uso del término gobernabilidad quedó oficializado en la Declaración de Viña del Mar (1996), en la que se puso énfasis a la relación entre desarrollo, calidad de vida y democracia, al manifestar que *“la gobernabilidad democrática supone también transformaciones sociales, económicas y culturales, que conduzcan a disminuir las desigualdades y los problemas de exclusión social”*. Todas las definiciones la revelan en un marco incluyente, pues el concepto de gobernabilidad da cabida a la participación del sector privado y de la sociedad civil, trayendo al mismo tiempo términos como el consenso, consentimiento para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses.

Desde una perspectiva económica, podemos definir la gobernabilidad como *“un bien<sup>2</sup> público de alta trascendencia que, junto con las políticas económicas, constituye elemento necesario y suficiente para el inicio de la estabilidad y para el crecimiento socioeconómico a nivel país”*. Y como todo bien público, presenta una característica dual que lo identifica: la no rivalidad en el uso/consumo y la imposibilidad de exclusión. Esto es, toda provisión de un bien público no varía por el hecho de que una o muchas personas lo estén consumiendo. Sin embargo, conviene evitar la confusión entre los bienes públicos y los bienes de titularidad pública. Éstos últimos, son todas las propiedades del Estado; los

bienes públicos puede que sean proveídos por el Estado, y puede que no. En el caso de la gobernabilidad, se prevé una participación entre las instituciones del Estado, la sociedad civil y economía de mercado, y las relaciones entre estos sectores. ¿Por qué un bien público? Pues porque una gobernabilidad democrática, como cualquier otro bien público, se genera para el logro del bienestar de todos. Este contexto económico, de lo que es la gobernabilidad, es desconocido por una gran mayoría. Es más, generalmente se cree en la tergiversación de los nobles propósitos de la gobernabilidad, en pro de intereses económicos de ciertos grupos de presión. Sin embargo, lo que todo el pueblo sabe, aun sin necesidad de estudios económicos, es que debe lograr un crecimiento con equidad, una salida a su estado de pobreza, una mejor educación, un mejor servicio de salud, entre otros. Estas son variables socioeconómicas que deben ser enfrentadas con metas y políticas socioeconómicas. Si uno enumera los factores del atraso socioeconómico en el Paraguay, encontrará, entre otros, dos aspectos tales como la politización de la economía y la ausencia de un compromiso expreso de cada agente de mirar el bienestar social en conjunto. Desde el punto de vista económico, se conocen desde hace una década las posibles soluciones a nuestra recesión y pobreza. No se han llevado a cabo ciertas medidas de reformas estructurales, tan necesarias para la creación de un escenario económico creíble. Por ende, la “buena gobernabilidad”, tomada ésta en un contexto socioeconómico, como un bien de todos, puede ser el puente que se necesita para pasar de este estado de pobreza, a uno generador de riquezas. Hasta ahora, una de las mayores restricciones al crecimiento socioeconómico ha sido el factor político. Más bien, el rol de los políticos. Por esa razón, una de las vías para ver los frutos de la “buena gobernabilidad” es la despolitización de la economía.

Cuando en las decisiones y acciones económicas están agentes u organizaciones más próximas al ciudadano, propiciando una mayor par-

2 Todo bien sirve para satisfacer una necesidad.

ticipación, se puede tener organismos de control que tiendan a la eficiencia en estos procesos.

### **El porqué de la necesidad de una “buena gobernabilidad”**

Porque detrás de este término no solo se busca una participación política más eficaz, sino también la reactivación de las economías locales y la protección de sectores desfavorecidos. Este aspecto sistémico de participación y descentralización conllevará a un efecto multiplicador positivo, a nivel país. Una de las características de una buena gobernabilidad es que debe crear bases, condiciones y relacionamiento entre agentes e instituciones para el logro del desarrollo socioeconómico nacional, atacando los problemas estructurales. Uno de los fracasos de las políticas económicas radica en la creación permanente de parches, que sólo resuelven temas coyunturales. Otra señal de una buena gobernabilidad democrática descansa en la gestión eficaz y eficiente de la autoridad del poder, para satisfacer las demandas sociales.

De hecho, no solo se necesitan actores para hacer una buena gobernabilidad sino “proactores”, con roles específicos en los que cada sector/agente ofrece su contribución particular, sintetizando esto en un papel dual más un canal de interacción. Por un lado, los gobiernos, como creadores y afianzadores de un marco institucional, político y jurídico propicio para el desarrollo económico con equidad. Y por otro lado, todo el sector privado como generador de riqueza, con una participación proactiva. Como canal interactivo, la sociedad civil, como gestora de los lazos de solidaridad humana y social, facilitando las interacciones políticas y sociales y, sobre todo, la movilización y participación de grupos en las actividades económicas, sociales y políticas. Esto implica la incorporación de los padres de familia, jóvenes, líderes, empresarios y la comunidad toda, además del Estado, haciendo el lema del crecimiento económico sustentable un tema inherente a todos.

### **¿Una gobernabilidad populista o una gobernabilidad con participación popular?**

Algunas obras señalan la participación popular como sinónimo de “participación ciudadana”. Sin embargo, es de destacar que una “buena gobernabilidad” no precisamente es una “populista”. Pero sí es la que recalca y motiva la participación ciudadana. Una gobernabilidad populista no es lo aconsejable, pues toda medida de ese tipo, en países como el nuestro, trata de favorecer a la clientela política, antes que al pueblo en general. De hecho, lo que se debe crear gradualmente es un proceso democrático y social, fundamentado en una gobernabilidad con participación popular. Esto trae figuras ciudadanas, tales las organizaciones vecinales, indígenas y campesinas, con sus usos y costumbres; organizaciones juveniles, de mujeres, cooperativas, mutuales; toda célula de participación comunitaria y autoridades tradicionales, que junto a figuras como las municipalidades locales, desempeñan un rol interactivo.

En cuanto al nivel de participación ciudadana, podemos ver que ésta ocupa el último nivel, considerando el modelo de estado centralizado que rige en el Paraguay actual, cuya estructura jerárquica de mando y operativa se realiza en forma piramidal para todo tipo de decisiones, ya sea económicas, políticas, sociales, etc. Las decisiones, mandos y ejecución se producen primero a nivel del gobierno central (Poder Ejecutivo). Luego pasan al gobierno regional o departamental, para trasladarse a las dependencias de los distritos municipales y, por último, a la sociedad civil.

La participación ciudadana no es desconocida para el país. Tenemos ejemplos concretos, como<sup>3</sup> la autogestión en la ciudad de Atyra, del departamento de Cordillera, hoy considerada como la ciudad más limpia del país y la octava del mundo. Otro modelo de emprendimiento comunitario es el denominado “Carapeguá en

3 PNUD (2003) Informe sobre Desarrollo Humano.

Desarrollo”, cuyo lema principal es “Jaiko porave hagua”, (para que vivamos mejor). El mayor ejemplo de modelo productivo son las colonias mennonitas del Chaco Central, con su sistema de desarrollo cooperativo basado en la solidaridad y el trabajo de sus colonos. Exhiben un ingreso per cápita de US\$ 15.000. En estos ejemplos claves, sobresalieron como principales factores la capacidad de autogestión y la conciencia de la gente, la eficacia en el servicio, la gestión transparente, superación de las vallas de tono político y competencia para el autosostenimiento. Asimismo, se puede ver un avance positivo en el fortalecimiento de la descentralización, lo que se verifica en el alto grado de complementación de recursos de los gobiernos locales y la sociedad civil organizada, además de la promoción de mecanismos de participación eficaces para la implementación del proyecto. De hecho, el éxito en las iniciativas de la implementación y funcionamiento del sistema descentralizado, depende de ciertas características bien marcadas, como: la autogestión y autoabastecimiento, la capacitación y concienciación, la motivación, compromiso y sentido comunitario, la participación ciudadana, la puesta en acción y el trabajo coordinado, confianza en las propias instituciones, interacción entre la sociedad civil y las autoridades, voluntad de las autoridades, democracia y transparencia, la no politización y el no paternalismo.

Asimismo, siguiendo con el análisis del caso paraguayo, junto con los ejemplos concretos mencionados, se puede señalar que se han dado primeros pasos muy fructíferos, en materia de información sobre el rol de la gobernabilidad. Al respecto, cabe destacar la labor de Información para la Gobernabilidad para el Paraguay (IGOPY), un sistema de información y conocimiento, creado con el objetivo de fortalecer las capacidades de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en Paraguay. Este proyecto pionero focaliza su objetivo en el tema de la gobernabilidad con miras de desarrollo. Si bien existen también otras redes, organizaciones no gubernamentales centradas en la participación ciudadana, pero con enfoques orientados más bien hacia fines cívicos y políticos, que socioeconómicos.

Una información simétrica es condición necesaria para el logro de una fructífera y eficiente canalización de una participación democrática proactiva. Para ello, es importante el aprovechamiento óptimo de estas instituciones comprometidas en el proceso de educar a las personas y concienciar sobre la necesidad de una “buena gobernabilidad”. Por ende, este ensayo prevé el delineamiento de una estrategia de desarrollo basado en una “Agenda Educativa”, que se presenta en la siguiente sección.

### **Hacia una sencilla estrategia de desarrollo para una “buena gobernabilidad”**

Dadas las condiciones institucionales y las características socioeconómicas brevemente descritas en el párrafo inicial, la creación de una agenda educativa que involucre a todos los actores de la comunidad con miras al logro de una “buena gobernabilidad” es una de las vías disponibles para poner al alcance de todos los paraguayos las bondades de una participación democrática, no solo con fines políticos. De hecho, se necesita diseñar estrategias y políticas específicas, selectivas y sectoriales, en especial, acordes a las características socioeconómicas, como el nivel educativo de los residentes, el sexo y la edad. Una de las fallas de la mayoría de los paquetes educativos que se han lanzado en el país radica en el carácter global de su elaboración, sin considerar la heterogeneidad de los agentes beneficiarios. Cabe mencionar que no se trata de una agenda educativa ideológica o doctrinal, sino de una con líneas bien claras en materia de identidad, de valores éticos, y que realmente cumpla con la misión de ser un elemento de simetría para la igualdad de informaciones, a nivel comunitario; y en la que se recalque y se defienda la necesidad de instaurar los valores necesarios para una sana participación ciudadana. Éstos son la integridad y la responsabilidad, con un compromiso traducido en una conducta “proactiva” de todos los agentes.

Esta agenda educativa debe dirigirse al pueblo, a cada hogar, a los distintos agentes comunitarios.

rios (autoridades municipales, escuelas, colegios, universidades, iglesias de todas las denominaciones, oficinas, clubes de recreación, firmas, entre otros), considerando sus características y necesidades sectoriales. Toda la visión y las metas se deben consolidar mediante la edificación de tres pilares inherentes para la acción, a saber:

**PILAR 1:** Voluntad e interés de todos los agentes económicos (autoridades municipales, familia, empresa, gobierno, etc).

**PILAR 2:** Instalación de una cultura de una buena gobernabilidad

**PILAR 3:** Motivación a la participación ciudadana.

Sin el primer pilar, consistente en capturar la voluntad y el interés de toda la comunidad, el programa será un fracaso. Una fórmula ideal para edificar este pilar es la demostración de la relación costo/beneficio de un desarrollo para toda la comunidad. En toda la agenda debe quedar claro que con una visión ganar-ganar, la participación ciudadana no solo suma sino multiplica beneficios. El segundo pilar es la instalación de una cultura de "buena gobernabilidad", basada en la información simétrica y conocimientos sobre por qué, cómo y cuándo participar. Para los estudiosos tradicionales, el cambio cultural requiere de una generación. Sin embargo, en la etapa actual de la economía de la información, el cambio cultural se puede lograr en un plazo inmediato, por lo que esta agenda debe sopesar la educación de la participación ciudadana, por todos los canales disponibles para el ciudadano común. De hecho, la instalación de la citada cultura requiere de materiales, insumos, plantel humano que coopere y desarrolle los aspectos básicos para la formación de una cultura de participación proactiva, en todos los sectores socioeconómicos. Una sólida instalación comprende tópicos no solo de "cómo participar" o "maneras de participar", sino también de "porqué participar". El tercer pilar es la búsqueda de estrategias básicas para la motivación a un proactivo rol social de los agentes. No basta con la instalación de la cultura; se debe tratar de que la

participación sea un hábito y haga parte de la conducta ciudadana paraguaya. Una participación equilibrada y eficaz será fruto de la motivación interna y externa, generada en el seno mismo de cada red participativa.

La construcción de estos tres pilares básicos en la agenda educativa, debe considerar la presencia de ciertos factores comunes que hacen a una gobernabilidad democrática, tales como: la visión desarrollista, la participación proactiva y el consenso, la eficacia y la eficiencia en las acciones, la transparencia y disciplina del mercado, junto con un marco institucional actualizado y justo.

- Una visión desarrollista de país que promueva un desarrollo socioeconómico sustentable y equitativo, en la que se dejen de lado los intereses mezquinos y se busque el bienestar de toda la comunidad. Donde se pregona una visión positiva, traducida en acciones concretas, con miras a romper el círculo vicioso de pobreza.
- Una participación y el consenso proactivo de los agentes. A través de los valores éticos y de la solidaridad y responsabilidad de todos, es posible construir. El "no" al conformismo debe ser un lema en todos los canales de comunicación. Se debe resaltar las ventajas de la sinergia de la acción ciudadana en general.
- Eficacia y eficiencia en las gestiones de los actores involucrados. Oportunidad en costos y en ganancias debe ser la meta de gestión.
- Transparencia y disciplina en el mercado y en las acciones del estado, rompiendo barreras de corrupción, burocracias, fallas.
- Un marco institucional adecuado y justo, que facilite la participación ciudadana.

La mayoría de estos elementos ya está implícita en las características de una "buena gobernabilidad". Resta darle suma importancia, con unas

bases de acciones sólidas donde la frontera de información traspase los canales convencionales de comunicación masiva y personal.

Si bien se aconseja la elaboración de una agenda educativa que atienda la heterogeneidad de los beneficiarios, todos deben estar impregnados de la misma información, de tal forma que haya simetría sobre la información a la participación ciudadana. La igualdad de informaciones sobre las ventajas de participación ciudadana es un factor crucial, sobre todo si se requiere de un cambio cultural inmediato. Toda falla proviene de la desinformación o desigualdad de información.

La implementación de esta agenda educativa, que conciencie y expanda la participación ciudadana, debe producir necesariamente reversiones progresivas de los indicadores de marginalidad, pobreza, informalidad, corrupción, baja calidad de la educación y de la salud paraguaya, entre otros factores.

Finalmente, cabe recalcar que el éxito o el fracaso a largo plazo de los esfuerzos destinados a

promover instituciones más eficaces y democráticas en el Paraguay, depende en gran medida de la capacidad de la comunidad toda como "generadora de riquezas". Por otro lado, no solo el diseño de agendas educativas de participación ciudadana revertirá el proceso de pobreza. Es más, ni la más completa y sofisticada agenda puede ser motor de desarrollo, sin el apoyo o consenso de los beneficiarios o agentes activos involucrados en la gobernabilidad.

Las oportunidades están dadas para el Paraguay. Existe voluntad y consenso en las nuevas autoridades del gobierno, en materia de despertar socioeconómico. Resta aprovecharlos, y una buena información sobre las ventajas de la participación ciudadana en distintos aspectos de la economía paraguaya, puede ser un puntal para el anhelado desarrollo. Nos queda no ignorar el efecto multiplicador de la buena gobernabilidad democrática y que ésta es un "bien público", del cual todos debemos y podemos salir beneficiados. Como adelantamos en párrafos anteriores, ya se conocen las recetas económicas para romper el círculo vicioso de pobreza. Lo que falta es una cultura de participación proactiva.

## BIBLIOGRAFÍA

- Serafini, Verónica; Lucien Muñoz y otros (2003). Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano en el Paraguay 2003. PNUD-ID-DGEEC. Asunción, 2003.
- Flecha, Víctor; Eusebio Ayala y otros (2001). Plataforma de Descentralización desde la Perspectiva de los Gobiernos Departamentales y Municipales. USAID-CHEMONICS INTERNATIONAL INC.-URBAN INSTITUTE. Asunción, 2001.
- Livieres Banks, Lorenzo (2001). EL Presente Político Paraguayo y la Descentralización Gubernativa. Serie Enfoques CEPPE. CEPPE. Asunción, 2001.



---

Sung Won Choi

## Competitividad en un mundo globalizado



---

## Competitividad en un mundo globalizado \*

Sung Won Choi\*\*

**La competitividad nacional es la palabra clave del siglo veintiuno. Es una inminente tarea que está relacionada estrechamente con la supervivencia y la prosperidad de una nación. Es el factor imprescindible para lograr el aumento de las exportaciones, lo que reduce las**



**restricciones inherentes a una balanza comercial de tendencia deficitaria y, consecuentemente, mejora la calidad de vida de los ciudadanos. En este contexto, el déficit en la balanza comercial de Paraguay hace sentir la necesidad de aumentar la competitividad nacional.**

### **“La mejor estrategia es ganar sin pelear”**

En 1854, los siete buques de guerra pintados de negro dirigidos por el Comodoro M. C. Perry (1794-1858), de la marina de los Estados Unidos, aparecieron en la bahía de Tokyo (Edo, de entonces) y exigieron la apertura del Japón. El Shogunato de Tokugawa, completamente asustado y humillado, firmó el acuerdo de amistad con Norteamérica.

Tal vez, en aquel entonces, los mejores espadachines del mundo eran los samuraies japoneses. “Si los norteamericanos hubiesen intentado luchar con sable contra los japoneses hubiesen sacrificado innumerables vidas, y no hubiesen podido ganar”. Sin embargo, los norteamericanos les hicieron arrodillarse a los samuraies, a su manera **“propia y exclusiva”**.

**¿Cómo lo lograron?** La respuesta es simple: **“con pistolas automáticas”**. El famoso libro antiguo de estrategia del Oriente, “La Estrategia de SON-TZU”, nos dice claramente que **“la mejor estrategia es ganar sin pelear”**.

La estrategia de luchar con “pistolas automáticas” era propia y exclusiva de los estadounidenses, y no de los japoneses.

Como dice el Dr. Michael Porter<sup>1</sup>, “la mejor estrategia no es la de procurar hacer mejor lo que

\* Mi gratitud al Prof. Dr. Julio César Bonzi, profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y a mi padre, Prof. Dr. Jin Je Choi, PhD, ex-Vicerrector y catedrático vitalicio de la Universidad Nacional de Corea, por sus continuos consejos y orientaciones, que se constituyen en importantes marcos de referencia para el desarrollo de este artículo.

\*\* Doctor en Ciencias Económicas y Contador Público de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Docente, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción. Perito Contador y Traductor Público, matriculado en la Corte Suprema de Justicia. Socio Principal de la Consultora, SWC INT'L & ASOC. Presidente de la firma CHOIS INTERNATIONAL CORPORATION SA E-mail: cicsa21@hotmail.com.

1 Es catedrático de la Escuela de Administración de Harvard, EEUU (Harvard Business School). Es experto de renombre mundial en el área de “Estrategia”.

hace cualquiera, sino la que permite exclusividad solo a uno. Y en consecuencia, la misma permite **ganar sin pelear**".

Cuando los soldados estadounidenses combatían contra los vietnamitas, el ejército de ese país reclamó al de Vietnam que se adecuara al estilo estadounidense en la guerra, proclamándole que ése era el **"estándar mundial"**. Y no al estilo guerrillero vietnamita, "cavando túneles subterráneos, etc.", sino al estilo norteamericano **"abierto"**. Aunque uno no crea, dentro del ejército vietnamita, había unos cuantos que estaban a favor del **"pedido norteamericano"**. Ahora bien, reflexionemos un rato: "si los soldados vietnamitas hubiesen combatido al estilo americano, **"abierto"**, ¿creen que hubieran podido ganar la batalla? La respuesta es, sencillamente, que "no hubieran podido aguantar ni un mes". Los soldados vietnamitas ganaron con su propia estrategia diferenciada, que es **"la que solo ellos pueden hacer"**, contra el ejército de Estados Unidos, el más poderoso del mundo.

**La esencia de la estrategia** está en encontrar, **"la exclusiva y la propia estrategia de ganar sin pelear"**, aunque se enfrente al más fuerte enemigo del mundo. Luchar contra un enemigo poderoso "a su manera y estilo prediseñados", sin contar con una estrategia propia, diferenciada, significa, indudablemente, **la derrota**.

*"El secreto de la **"Estrategia de ganar sin pelear"** está en la creación del **propio y exclusivo sistema estratégico de cada uno**".*

El ex primer ministro japonés, Nakasone Yasuhiro, dice en su reciente libro "La Estrategia Nacional del Japón del Siglo 21", que el principal problema actual de esta nación es que no cuenta con "Las Estrategias Nacionales", ni existen **"instituciones"** que las investiguen sistemáticamente. Esta manifestación corresponde no solo a Japón, sino también a Corea. Luego de la crisis asiática, muchos coreanos manifestaron que se debería modificar el sistema económico y admi-

nistrativo del país, adoptando el sistema americano que es el **"estándar global"**. ¿Será así?

Cuando hacemos la comparación entre el estilo de administración empresarial, económico y político de un país con otro, en primer lugar, se debe dividir o clasificar claramente "El Factor Común" y "El Factor Diferencial". Cuando un país pretende adelantar a otro, lo primordial sería observar y analizar el factor diferencial y establecer bien su **"propia estrategia diferenciada"** y conectarla a la **"estrategia de ganar sin pelear"**. El hecho de copiar o imitar el sistema económico de otro país significa **"dependencia económica"**.

Los países desarrollados como Luxemburgo, Suiza, Holanda, Singapur, Alemania y otros, son los que han comprendido muy bien el **"estándar mundial"** y han logrado el desarrollo, estableciendo la **"Estrategia Diferenciada de Sistema del Sistema Económico Nacional"**.

En el mundo de hoy, "en la era del conocimiento económico y político global", *—es una opinión comúnmente admitida—* que **"no existe un modelo universal**, ya sea económico o de administración empresarial" aplicable a todos los países y a todas las situaciones. Asimismo, la **estrategia de ganar sin pelear, no es solo una**.

## Competitividad nacional

La competitividad nacional<sup>2</sup>, esto es, la medida en que una nación, bajo condiciones de mercado libre y leal es capaz de producir bienes y servicios que puedan superar con éxito la prueba de los mercados internacionales, manteniendo y aún aumentando, al mismo tiempo, la renta real<sup>3</sup> de sus ciudadanos.

La competitividad nacional es la palabra clave del siglo veintiuno. Es una inminente tarea que está relacionada estrechamente con la supervivencia y la prosperidad de una nación. Es el fac-

2 Ivancevich, Gestión, calidad y competitividad (1996).

3 ¿Cuál es el principal objetivo económico de un país? Producir un alto y creciente nivel de vida para sus ciudadanos.

tor imprescindible para lograr el aumento de las exportaciones, lo que reduce las restricciones inherentes a una balanza comercial de tendencia deficitaria y, consecuentemente, mejora la calidad de vida de los ciudadanos. En este contexto, el déficit en la balanza comercial de Paraguay hace sentir la necesidad de aumentar la competitividad nacional. El crecimiento sostenible requiere de un alto nivel de inversiones nacionales y extranjeras, que se dirigen prioritariamente hacia países caracterizados por su carácter competitivo.

El éxito de la estrategia nacional de exportación depende de las ventajas competitivas del país y de la voluntad del sector público y privado para aprovecharlas al máximo. Los siguientes conceptos son muy importantes, al analizar la naturaleza de la competitividad nacional:

1. Las ventajas competitivas pueden ser creadas.
2. Al diseñar la estrategia nacional es importante incluir el acrecentamiento de la competitividad económica.

Para mantener la competitividad a largo plazo, el estado debe utilizar un método de análisis adaptado al proceso de **“Planificación Estratégica”**. La función del mencionado proceso consiste en sistematizar y coordinar todos los mecanismos diseñados para maximizar la eficiencia global. Un país competitivo es aquel que fomenta en sus políticas de gobierno las condiciones necesarias para garantizar el normal desenvolvimiento de la actividad empresarial. Al mismo tiempo, las acciones de refuerzo competitivo deben ser llevadas a cabo para proveer la estabilidad necesaria para crecer; se requiere de la construcción de una nación civil fuerte, capaz de fortalecer la frágil estabilidad institucional, construir los consensos y la exigencia de mejorar el funcionamiento del gobierno.

El análisis de los distintos sectores del país, permite revelar su situación actual. Y en base a él,

las naciones deben plantearse metas a largo plazo, que se puedan ir midiendo en función de proyecciones de corto plazo<sup>4</sup>. Los expertos insisten en que para superar la frágil situación de las economías latinoamericanas, ya no funcionan los grandes proyectos globales de reactivación de hace quince o veinte años. Es decir, cada sector, por su peculiaridad y problemática muy propias, necesita recetas a su medida.

## Competitividad en un mundo globalizado

Estamos viviendo una época en que el mundo está globalizado, principalmente por la economía y las comunicaciones. Esta globalización económica, unida a la economía moderna de la Tecnología de la Información, puede ayudar a cualquiera de los países a una evolución económica sostenida. En este marco, la educación cumple un rol fundamental. No es solo un instrumento, sino un elemento dinamizador fundamental, tanto para el sector laboral como para la conformación de una conciencia nacional receptiva y propicia a la implantación de los cambios en el modelo de desarrollo sostenible. Y en los cambios políticos que tienen al otorgamiento de mayores libertades, como uno de los componentes centrales de la estrategia para el cambio; “la formación de recursos humanos” capaces de acceder a un mejor nivel de vida, con criterios éticos basados en principios y valores. Y así, mejorar las condiciones de su entorno profesional, familiar y personal, además de formar parte de una masa crítica participativa.

La educación permite implantar la política nacional planificada en la sociedad y es, a través de ella, que se logra conformar la infraestructura social imprescindible para el cambio de actitudes y procedimientos vinculados al estado y a las nuevas formas de producción que deben ser introducidas. En definitiva, los factores que determinan la competitividad de un país son **“el nivel intelectual, los recursos humanos capa-**

4 Los expertos en el área de planificación insisten en la necesidad de contar con planes nacionales de largo plazo, algo típico de las economías socialistas, muy planificadas.

**citados y los rasgos sociales”** que posee una nación.

La competitividad está compuesta por la competitividad de cada ciudadano de una nación y de cada organización que integran los ciudadanos. A su vez, la competitividad de una organización está formada por la competitividad em-

presarial como organización productiva; la competitividad de la universidad como organización intelectual responsable de la creación de conocimientos; la competitividad del gobierno como organización gubernamental, y la del sistema social. El cambio es posible, pero requiere una verdadera voluntad de acción. La visión o la crisis pueden generar esa voluntad de cambio.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRIOS G. LAURA V. (2003), *“Construyendo la gobernabilidad democrática en Paraguay a partir de la formación de una masa crítica objetiva”*. Concurso de Ensayos IGOPY - Proyecto PAR/02/M04.
- CHOI, SUNG WON (2002). *Un Estudio sobre el Desarrollo Económico Coreano, “El mito y la realidad del milagro coreano y lecciones para el Paraguay”*- Tesis Doctoral-FCE-UNA.
- DASGUPTA, D., *“Why Some Regions Do Better Than Others”*; en *The Amex Bank Review/9: International Economics and Financial Markets*.1993.
- DRUCKER, PETER. *La Sociedad Post Capitalista*. Grupo Editorial Norma, Barcelona 1994.
- HARRY MAGDOFF, *“IMPERIALISM, From the Colonial Age to the Present”*.
- IVANCEVICH, J; LORENZI, P, SKINNER, S. & CROSBY, P. (1996) *Gestión: Calidad y competitividad*, Madrid: Irwin.
- LEE, B., 1995. *Industrial Policy In the Era of Globalization*. Seúl: Korean Development Institute. PB-498, Modern Reader. 1992.



---

Yolanda Vázquez Fabio

## La Maquila en Paraguay



---

## La Maquila en Paraguay

Econ. Yolanda Vázquez Fabio\*

**Con la reglamentación de la Ley 1.064/97, el 17 de julio de 2000, mediante el Decreto Nº 9.585, se regula el funcionamiento de la industria maquiladora en el Paraguay, y se abren las puertas a nuevos modos de producción de**



**bienes y servicios en la región. De esta forma, nuestro país se suma a experiencias similares, emprendidas en México, Centroamérica y el Sudeste Asiático, con modalidades propias.**

Para comprender las características, los objetivos específicos, los alcances y el uso que se debe hacer de la Ley Nº 1.064/97 “De Maquila”, a fin de lograr el máximo beneficio para el país, es necesario hacer un breve comentario acerca del origen y la trayectoria en el mundo del sistema conocido como **“Subcontratación Internacional”**, y su variante la **“Maquila mexicana”**, hasta llegar a lo que es hoy, el **“programa maquilador paraguayo”**, cuya herramienta fundamental es la Ley mencionada.

### Subcontratación

Es un sistema muy utilizado en el mundo y que se encuentra en constante expansión. Constituye un factor importantísimo para el desarrollo de los países industrializados, en el cual se ponen en contacto dos empresas manufactureras. Por un lado, la **“Subcontratista”**, la que suministrará determinados servicios, ejecutará ciertos procesos o fabricará partes y/o componentes, bajo especificaciones establecidas por y para la otra parte, denominada la **“Contratante”**.

Este sistema comenzó siendo utilizado localmente, en diversos países industrializados. Abarcaba así solo un área geográfica limitada, básicamente, el entorno de la empresa “Contratante”. Luego se extendió a nivel nacional, para terminar trasponeando las fronteras, y dar nacimiento al esquema de la subcontratación internacional.

Las principales razones para que esto se haya producido han sido, entre otras, la competencia entre países industrializados y la necesidad de reducir los costos para mejorar la competitividad de sus empresas. Además, las diferencias

\* Consultora independiente.

resultantes de la legislación de uno u otro país, al establecer atractivos e incentivos; las diferentes actitudes y aptitudes personales en un país determinado, a las que se pueden sumar también otras facilidades, como energía, materias primas, posición geográfica, etc., que determinan las ventajas comparativas entre países. Todos estos factores han dado lugar al sistema, provocando que las empresas de los países desarrollados salieran a buscar proveedores en el exterior, cuyos criterios de selección están dados por lo anteriormente mencionado.

Este sistema se vio ampliamente favorecido y facilitado por el extraordinario desarrollo de los sistemas de comunicación e interconexión por medios informáticos, y por el desarrollo de nuevos sistemas de transporte, en especial el de contenedores y el multimodal.

El concepto generalmente aceptado es el de proceso de producción o de servicio que, incorporando mano de obra y otros recursos nacionales, está destinado a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercaderías de procedencia extranjera, importadas temporalmente a dicho efecto, para su re-exportación posterior, en ejecución de un contrato con una empresa domiciliada principalmente en el extranjero.

### **La Subcontratación Internacional: Un instrumento para atraer la radicación de capitales**

Las empresas subcontratantes fijan sus propias reglas y las subcontratadas, las suyas, sin ponerse de acuerdo entre ellas. Esta multiplicidad de reglas nacionales ha creado una situación comercial, que resulta en una distribución desigual de costos y beneficios entre países, que se constituyen en elementos fundamentales que hacen a las ventajas comparativas de un país, a las que deben sumarse otras, como la posición geográfica dentro de un mercado potencial, capacidad de mano de obra, infraestructura, energía, etc.

Las posibilidades y ventajas económicas que esto implica para el Paraguay son enormes. Pero se

debe tener presente el desafío que implica, y que estará dado por una dualidad tecnológica, en el sentido de que vendrán, por una parte, plantas de ensambles simples, de fraccionamiento, envasados, etc., que son intensivas en mano de obra, no muy calificada, cuya atención no representará mayormente un gran problema. Por otra parte, llegarán también plantas con alto nivel de sofisticación tecnológica y, eso sí, significará un problema. Allí estará el gran desafío para el país, pues éstas requerirán directamente de mucha mano de obra calificada, de todo nivel, abogados, economistas, ingenieros civiles, industriales, electrónicos, arquitectos y personal de mandos medios, programadores de computadoras, etc., e indirectamente los servicios al productor, que constituirá a su vez una larga lista de opciones que incluyen nuevamente la misma dualidad: personal calificado y no calificado, en proporciones difíciles de satisfacer y que varían desde servicios profesionales, financieros, selección y capacitación de personal, informática, comunicación, transporte y servicios generales, que alcanzarán a aquellos ciudadanos menos calificados.

En consecuencia, este sistema debe entenderse en el marco de las modificaciones y los cambios estructurales de la economía nacional, regional y mundial, que debe pasar de un modelo de orientación hacia “adentro”, con una considerable intervención estatal, a otro, dirigido al “exterior”, en el que el estado se circunscribe a guiar la política económica.

En tal sentido, no debe tomarse en cuenta este sistema, como un simple mecanismo paliativo del desempleo, sino que esta ley debe convertirse en una estratégica e importante herramienta para la generación de externalidades de mucho mayor alcance, que la simple generación de empleo y la captación de divisas.

La maquiladora no es propiamente una industria que exhiba regularidades propias de una forma de operación y una tecnología común. Representa, más bien, un mercado muy diverso y altamente competitivo de servicios. Es, fundamentalmente, una estructura organizacional que ofrece a las empresas transnacionales los servicios productivos de los factores contratados en

el país, para combinarlos con los aportados directamente por la empresa matriz que la maquila demanda, como es el caso de los bienes de capital admitidos temporalmente.

Este mecanismo de prestación conjunta constituye el aspecto central de la maquila, aunque también interviene la incorporación indirecta o demanda de insumos físicos y servicios tradicionales como transporte, asesorías, electricidad, infraestructura, etc.

Lo esencial de la industria maquiladora de exportación es la operación de un esquema que consiste en dos elementos:

- La importación temporal de insumos, materias primas, partes y componentes.
- La combinación de servicios nacionales e importados para la elaboración de bienes de exportación.

Los servicios productivos son los flujos de bienes de capital, infraestructura y el capital humano. El esquema de importación temporal aporta la sustancia en la que se incorporan estos servicios productivos.

Los accesorios de la operación de maquila son la prestación de servicios al productor, que se requieren para el funcionamiento del esquema de importación temporal, y la combinación eficaz de servicios productivos, son los que organizan la operación, mueven los materiales, armonizan a los distintos agentes involucrados, coordinan y supervisan el trabajo, recolectan y procesan información, integran el proceso de maquila con las operaciones globales de las empresas transnacionales, hacen posible la relocalización geográfica de partes de la producción, entre otros aspectos, que, como se puede observar a simple vista, conllevan una gran capacidad generadora de empleos.

La Maquila paraguaya es producto de dos sistemas: el asiático y el mexicano, cuya filosofía la convierte en algo más que una herramienta legal con el objetivo simple de paliativo del desempleo y/o ingreso neto de divisas, sino que tiene potencial para servir como pivote que haga

posible un giro geopolítico total del país, pues debe tenerse en cuenta que ésta, a pesar de ser una ley nacional unilateral, de carácter estrictamente económico, tendrá fuertes implicancias políticas, estratégicas, geopolíticas y geoestratégicas, tanto en el orden nacional como internacional. Permitirá al país insertarse de lleno en el contexto de la corriente globalizadora, tanto política como económica, con gran poder de negociación, basado en el diseño agresivo del “programa maquilador paraguayo”, que permitirá atraer la inversiones extranjeras directas (IED) en plantas y equipos, que signifiquen inyecciones estables y que formen parte de un compromiso a largo plazo del inversionista con la economía paraguaya, que a su vez vayan arrastrando las “inversiones indirectas” en el sector financiero, con gran impacto, en este caso en nuestra incipiente “Bolsa de Valores”.

## ¿Qué es la Maquila?

La Maquila es una manifestación parcial de la Subcontratación Internacional, que constituye una forma crecientemente importante y compleja de intercambio internacional de servicios. Al hablar de la Maquila, se hace referencia a un modo particular de prestación de servicios, en el que los países que lo han adoptado han avanzado más rápidamente en la desregulación del comercio, que los propios países desarrollados. Esto se debe, en gran medida, a que la Importación Temporal de Mercancías genera “de facto”, una desregulación significativa en dicho ámbito y especialmente en el de servicios, en el que, de hecho, el “Régimen de Importación Temporal o Ley de Maquila”, es el mecanismo mediante el cual, se permite a las empresas transnacionales de los países desarrollados, importar toda clase de servicios, sin necesidad de contar con políticas y estrategias explícitas para ello.

## Origen

El origen de las industrias maquiladoras se remonta a la etapa de la revolución industrial, que dio lugar a la subcontratación. Al principio de la revolución, se generaron las grandes empresas

verticales, que hacían de todo. A medida que fueron desarrollándose, por razones de costos, comenzaron a subcontratar a empresas más pequeñas de su entorno. Después de eso, fue expandiéndose a toda Inglaterra y, posteriormente, pasó a Europa. Allí comenzó la subcontratación internacional.

El sistema tuvo un gran impulso después de la Segunda Guerra Mundial, en parte por la ayuda económica que vino con el Plan Marshall, y de ahí pasó también a Japón. Fue precisamente el Japón, en la posguerra, el que desarrolló un plan de industrialización dado a conocer con el nombre de "Shitauke", que implicaba un esquema de horizontalización de las grandes industrias. Así se desarrollaron empresas con una matriz grande, que subcontrataba a cuatro o cinco grandes subcontratistas, y éstas a su vez, a docenas de otras empresas, y así sucesivamente. Llegó hasta las microindustrias, prácticamente. Inclusive, había pequeñas unidades que se dedicaban a la fabricación de una sola pieza. El sistema tuvo fuerte impacto, sobre todo, en la industria automovilística.

Cuando el sistema se saturó en Japón, pasó a Corea; después a Taiwán, Singapur, Hong Kong y, más recientemente, Vietnam.

### ¿Cómo llegó a América Latina?

La Maquila llegó a América del Norte, a medida que las empresas japonesas comenzaron a avanzar hacia el mercado de este continente. El "programa bracero", del gobierno de Estados Unidos, llegó a su fin en 1964. Con ello se pretendía, de la noche a la mañana, limitar la entrada de connacionales, que ansiaban formar parte del sueño americano.

Ante esa situación, México decidió que una forma de dar trabajo a la población, sería con la implementación del Programa de Industrialización Fronteriza. Así nace de manera oficial la Maquila, en el año 1965, aunque los flujos de migración no se redujeron, ya que de acuerdo con Francisco de Alba, investigador del Colegio de México, el patrón migratorio de los años '70 y '80 se profundiza en los '90.

La maquila funciona en esa zona, sobre la base de un programa de EEUU, que permite la exportación de productos americanos, insumos, partes y componentes, a terceros países para que se les dé cualquier proceso de valor agregado y vuelvan a entrar a EEUU, libres de impuestos, menos el correspondiente a ese valor agregado en México. Esto, hizo que la maquila mexicana surgiera como una herramienta dentro del TLC y favoreciera a los Estados Unidos y al gran crecimiento mexicano, que mediante eso se ha convertido en la octava economía mundial, por el volumen de sus exportaciones.

Se calcula que cerca de 5.000 industrias maquiladoras están instaladas en México. Éstas, dan ocupación a aproximadamente 1.700.000 trabajadores, con el resultado de que entre enero y mayo del año 2000, este país exportó por un total de 65.000 millones de dólares, de los cuales más de 30.000 millones correspondieron a operaciones de las maquiladoras, sin inversión por parte del estado mexicano, es decir, netamente inversión extranjera.

### La experiencia mexicana

Las maquiladoras tienen la característica de utilizar la mano de obra competitiva de los mexicanos, en el proceso de producción o de manufacturación, siendo los demás componentes importados de los EEUU o de otros países. La ley mexicana permite también estas operaciones, con el objetivo de atraer la mayor cantidad de equipamientos y máquinas del extranjero.

La mayoría de las industrias maquiladoras están ubicadas a lo largo de su frontera con los Estados Unidos. De manera constante, las empresas maquiladoras son blanco de críticas, ya que se considera que son unidades fabriles con precarias condiciones de trabajo. Pero lo cierto es que muchas de ellas son modernos centros de producción, con tecnología de punta, como las plantas de Sony, Hasbro y Sharp, una de las últimas grandes empresas maquiladoras en instalarse en ese país.

De acuerdo con informes de la Secretaría de Comercio de México, uno de cada 10 empleos

en el país lo genera el sector maquilador. Durante el primer semestre de 2000, los programas de maquila vigentes ascendieron a 4.500 y se solicitaron 410 ampliaciones. De las empresas que cuentan con programa de maquila, el 67% se localiza en la zona norte del país, mientras que el 33% restante, en diversas áreas del interior.

Con ello, el desarrollo maquilador mexicano ya no se ubica solamente en la franja fronteriza del

país, sino que la tendencia es cada vez más hacia el interior, en especial se destaca el caso de Yucatán, donde se ha establecido un importante número de maquiladoras del sector textil.

Los principales aportes de la industria maquiladora de exportación a México son: la generación de empleos, la transferencia de tecnología y la generación de divisas o valor agregado. Entre las diez (top ten) primeras industrias maquiladoras de México (año 2000) se pueden citar:

Ranking 2000	Nombre de la Empresa	Empleos	Número de plantas	País de origen	Sector industrial
1	DELPHI AUTOMOTIVE SYSTEM	61.096	33	EEUU	Automotor
2	YAZAKI CORPORATION	35.000	35	JAPÓN	Automotor
3	LEAR CORPORATION	21.060	16	EEUU	Automotor
4	THOMSON CONSUMER ELECTRONIC (RCA)	16.548	6	EEUU	Automotor
5	FORD MOTOR COMPANY	14.475	9	EEUU	Automotor
6	SONY CORPORATION OF AMERICA	14.475	9	EEUU	Electrónica
7	ALCOA FUJIKURA LTD.	10.930	10	JAPÓN	Automotor
8	KEMET CORPORATION	9.200	8	EEUU	Electrónica
9	A. O. SMITH CORPORATION	8.771	12	EEUU	Electrónica
10	BREED TECHNOLOGIES INC.	8.772	10	EEUU	Automotor

## Definición de Maquila paraguaya

Es un régimen legal de subcontratación internacional, en virtud del cual empresas domiciliadas en el exterior se instalan en el país por sí mismas, o subcontratando a empresas paraguayas constituidas específicamente para el efecto, o a empresas ya constituidas y orientadas a la producción para el mercado nacional y que tengan capacidad ociosa, con el objetivo de realizar procesos parciales o totales, industriales o de servicios, sobre bienes tangibles o intangibles, admitidos temporalmente en el país y con destino de exportación

## Cómo funciona la Maquila paraguaya

En un ejemplo sencillo, suponiendo que la empresa Microsoft de los Estados Unidos, subcontrata los servicios de una empresa paraguaya para que ensamble computadoras destinadas al mercado brasileño.

Para ello, introduce al Paraguay máquinas, partes y componentes e insumos necesarios para ensamblar las computadoras, que una vez terminadas, siguen viaje a su destino, como "Hecho en Estados Unidos", pagando los impuestos de la importación en Brasil.

La figura legal que utiliza se conoce en la terminología aduanera como de "Admisión Temporal", reconocida por la legislación paraguaya, la del Mercosur, por la de todos los países miembros y por las normas de la Organización Mundial de Comercio.

En nuestro ejemplo, las partes y componentes para las computadoras de Microsoft no pagarían impuestos al ingresar al Paraguay, y quedarían en carácter de suspensión temporal, debido a que están destinados al Brasil. Legalmente, es como si no hubiesen ingresado al territorio nacional. En este caso, el Paraguay solo es utilizado como una plataforma intermedia para que el producto llegue a su destino final.

El rol de la empresa maquiladora es cumplir el subcontrato con la empresa matriz y volver a entregar el producto a ésta, o al importador, cobrando por el correspondiente valor agregado.

## Aspectos legales

El marco jurídico de este régimen incluye: la Ley N° 1.064/97 “De Maquila”, que cuenta con 31 artículos, y el Decreto N° 9.585/00, que reglamenta la Ley, y cuenta con 171 artículos. Dentro de ese contexto se puede destacar:

### 1. ¿Quiénes pueden acogerse a los beneficios de esta Ley?

Cualquier persona, física o jurídica, nacional o extranjera domiciliada en el país, y que se encuentre habilitada para realizar actos de comercio, puede solicitar la aprobación de un programa de maquila de exportación.

### 2. ¿Dónde pueden instalarse?

En cualquier parte del territorio nacional, con la única limitación dada por los programas nacionales, departamentales y municipales de desarrollo urbano y cuestiones medioambientales. Además, constituye un apoyo al mandato constitucional de la descentralización, por vía de la desconcentración industrial.

### 3. ¿Con qué figura?

Las maquiladoras podrán constituirse en cualquiera de las formas establecidas en la Ley, como Sociedades Anónimas (SA), en Comanditas, de Responsabilidad Limitada (SRL), sucursales de empresas extranjeras o empresa individual con responsabilidad limitada.

### 4. ¿Con qué exigencias en relación al o los propietarios?

Pueden establecerse empresas maquiladoras ciento por ciento extranjeras, nacionales o joint ventures. Ley 117/91 “De inversiones”, que ofrece las mismas garantías a las inversiones nacionales y extranjeras.

### 5. ¿Con qué exigencias en relación al capital?

Pueden establecerse empresas maquiladoras con hasta el ciento por ciento de capital extranjero, nacional o joint ventures.

### 6. ¿Qué y cuánto pueden producir?

No tienen restricción alguna. Las empresas deciden qué o cuánto deben producir, con las únicas limitaciones impuestas con relación a productos sujetos a cuotas de importación o a permisos especiales.

### 7. ¿Que tipos de operaciones (programas de Maquila) se pueden realizar dentro de este sistema?

**a) Maquila:** Empresa nacional que se constituye para realizar, bajo contrato con una empresa matriz extranjera, procesos industriales o de servicios, totales o parciales, sobre bienes tangibles o intangibles, admitidos temporalmente y con destino de exportación.

**b) Submaquila:** Que implica la capacidad de la maquiladora de subcontratar nuevamente a otra empresa (maquiladora o no), siempre que se trate de un complemento del proceso productivo de la actividad objeto del programa, para reintegrarlo a la maquiladora que contrató el servicio para su ulterior exportación.

**c) Maquila de Servicios:** Consiste en el aprovechamiento en el extranjero de servicios prestados por residentes en el país. La exportación de servicios es un concepto que no se hallaba expresamente establecido en nuestra legislación.

**d) Maquila de Servicios Intangibles:** Tiene por objeto otorgar un valor agregado intelectual, o de otra naturaleza similar, a bienes intangibles, que pueden ingresar y exportarse de dicha forma, o transformarse en bienes tangibles, y viceversa.

## 8. Modalidades o formas de operación de las maquiladoras

a) **Plantas Gemelas (Twin Plant):** Industrias extranjeras quedan habilitadas a establecer en el país una planta complementaria a su estructura de producción. Maquiladoras y Plantas Gemelas no son términos idénticos, si bien todas las “plantas gemelas” maquilan, no todas las “Maquiladoras” tienen plantas gemelas en el extranjero.

b) **Maquila Pura (Duty Free):** Es cuando las matrices extranjeras proveen de todo el equipamiento administrativo y técnico, tecnología, capacitación, maquinarias, insumos y componentes, inclusive financiamiento y ejercen la administración y el control de la producción, mientras el maquilador provee el servicio y cobra por el mismo.

c) **Programa Albergue (Shelter):** Empresas a las que se les aprueban programas, que sirven para realizar proyectos de exportación por parte de empresas extranjeras que facilitan la tecnología y el material productivo, pero sin operar directamente dicho proyecto.

d) **Subcontratación (Subcontracting):** En este caso, la maquiladora es propietaria de las instalaciones, maquinarias y equipos, ejerciendo su propia administración y control de la producción, y haciéndose cargo de toda la importación y exportación, recibiendo de la matriz, todas las materias primas, así como los insumos y componentes, con un sistema de facturación por pieza o unidad de producción.

e) **Maquila por Capacidad Ociosa:** Puede desarrollarla toda persona o empresa, establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, si posee capacidad ociosa en sus instalaciones.

## 9. Modalidades de Contrato entre empresa matriz y maquiladora, para equipamiento de las unidades productoras.

a) **Contrato de Compra-Venta:** Que a su vez puede tener su propio sistema de financiamiento, de libre discusión entre las partes.

b) **Contrato de Leasing:** arrendamiento con compromiso de compra-venta.

c) **Contrato de Comodato:** La matriz provee por este medio, gratuitamente, todas las maquinarias y equipos necesarios para el funcionamiento de la unidad productora.

## Aspecto fiscal

- **Figura fiscal:** Sistema de Cuentas Corrientes, Admisión Temporal, maquilado y devolución al exterior, previo cálculo de mermas y desperdicios y cancelación de la Admisión Temporal.
- **Tratamiento fiscal:** Las maquiladoras estarán estructuradas como Centros de Costos de Producción.
- **Ventas en el mercado nacional:** La Ley, en su Capítulo VII, autoriza a las maquiladoras a vender parte de su producción en el mercado nacional, limitándolo al 10% adicional al volumen exportado en el último año, con la exigencia de mantener el mismo control y normas de calidad que aplican para sus productos de exportación.

## Aspecto aduanero

1. **Régimen de Importación:** Las maquiladoras operarán bajo la figura legislada, vigente en el Código Aduanero, Sección II: “Admisión Temporal”; en el Reglamento del mismo, en su Capítulo IV: “De los regímenes aduaneros especiales”, Sección II: “Admisión Temporal” y en el Código Aduanero del Mercosur, en su Sección 4 “Regímenes suspensivos de importación”, que incluye los casos de perfeccionamiento. El Convenio de Kyoto, reconoce dos modalidades y las trata por separado; ambas tendrán aplicación por parte de las maquiladoras.

a) El anexo E-5 trata de la “Admisión Temporal con reexportación en el mismo estado”, que como régimen aduanero, es

la verdadera “Admisión temporaria” y que en la maquila se refiere a:

- Los bienes de capital, que luego de terminados los respectivos programas, deberán ser devueltos al país de origen, en el mismo estado en que llegaron, o nacionalizados pagando todos los impuestos correspondientes como si fuera una importación. En este punto, está una de las mayores ventajas reales para el país, cual es la posibilidad de que estas modernas plantas de producción, pasen a ampliar y mejorar la base industrial nacional. En este punto, la Ley 60/90 ayudará a que esto se facilite.
  - Bienes finales que arriban al país con desperfectos, que retornarán al extranjero, después de haber sido reparados.
- b) El anexo E-6, se ocupa de la **“Importación Temporal para el Perfeccionamiento Activo”**. El agregado “para el perfeccionamiento activo” es establecido para las mercaderías que ingresan al país para sufrir modificación o elaboración y persigue dos fines fundamentales: Creación de fuentes de trabajo para la mano de obra nacional y la utilización de la habilidad técnica nacional, e impulso indirecto a las exportaciones, a través de la subcontratación.

2. **Régimen de Fianzas:** Los bienes de capital o de producción, admitidos temporalmente en el país, deberán garantizar los montos de los gravámenes eventualmente aplicables, conforme a las disposiciones relativas a las fianzas legisladas en el Código Aduanero, en su Capítulo II, Artículo 189, “Exigibilidad de los gravámenes”, que dice: “Cuando la operación o régimen aduanero exigiere afianzamiento para su realización, las garantías admisibles serán la hipotecaria, la fianza bancaria o póliza de seguro y la fianza en efectivo.

Las garantías deben cubrir el monto de los gravámenes aduaneros, las multas o el valor de las mercaderías según corresponda, y serán otorgadas por un plazo de hasta doce meses prorrogables. Las garantías devenga-

rán un interés del 1% mensual sobre el monto garantizado”. El Reglamento del Código, lo hace en su Título IV “Régimen impositivo”, Capítulo I “Exigibilidad de los gravámenes”. Asimismo, en el Código Aduanero del Mercosur, es tratado en su Título VIII “Obligación Tributaria Aduanera”, Capítulo IV “Garantías” y Derivadas a las Normas de Aplicación.

## Aspecto tributario

1. **Para las Maquiladoras:** Se establece un régimen de Tributo Único Maquila, equivalente al 1% sobre el **Valor Agregado en Territorio Nacional**.
2. **Para las Submaquiladoras:** Se establece un gravamen del 1%, en concepto de Impuesto a la Renta sobre el **Valor Agregado en Territorio Nacional**.

### ¿Qué es Valor Agregado en Territorio Nacional?

- a) Bienes adquiridos en el país para cumplir con el contrato de maquila y submaquila.  
Son los bienes adquiridos localmente por la maquiladora, o importados en forma directa al país por el maquilador o submaquilador.
- b) Servicios contratados
  - En concepto de energía eléctrica, agua, teléfono, otros similares.
  - Servicios profesionales independientes.
  - El precio del servicio de realizar el proceso de maquila en el país (diferencia entre el importe percibido por el servicio de maquila y el costo del proceso de maquila)
  - Costo del servicio de transporte.
  - Costo de financiamiento del capital operativo de la fábrica.
  - Seguros de planta industrial, materias primas y productos terminados.
  - Obligatoriamente, depreciación de maquinaria sin que resulte relevante que sea importada o haya ingresado temporalmen-

te, o esté en el país en condiciones de préstamo.

- Costos de arrendamientos pagados, sea por plantas, equipos, oficinas u otros.
- Demás servicios contratados, no detallados anteriormente.

c) **Salarios pagados en el país:** Deberá comprender las cargas sociales inherentes.

## Aspectos medioambientales

Todo lo que respecta a las cuestiones ambientales, se derivan a las leyes, reglamentos y ordenanzas correspondientes y vigentes en el país.

## Aspectos laborales

Todo lo que atañe a esta área, queda derivado al Código Laboral Nacional, para las cuestiones de fondo, y al Código Procesal Laboral, para las de forma.

## Ventajas de la Maquila paraguaya

- Movimiento financiero e inversión en equipos y plantas industriales de las empresas domiciliadas en el extranjero.
- Contratación de mano de obra local. Para ello, las industrias maquiladoras están sujetas al cumplimiento de todas las normas laborales establecidas en el Código Laboral.
- Capacitación de la mano de obra paraguaya.
- Oportunidad de desarrollo profesional.
- Aprendizaje de métodos modernos de operación, producción y administración de plantas.
- Generación de negocios de diversos tipos.
- Captación de divisas para el país.
- Contribución al crecimiento económico de todos los departamentos donde se ubiquen las plantas maquiladoras.

- Creación de polos de desarrollo nacional.
- Transferencia de tecnología de punta, ya que las matrices incorporarán equipos, y para utilizarlos aportarán diferentes normas de calidad, producción, marketing, etc.

Si la industria y los empresarios nacionales se ponen a la altura de las circunstancias y pueden producir con calidad y buen precio, podrán también proveer a las maquiladoras de materias primas, insumos, componentes, embalajes, servicios, con lo cual habría un efecto multiplicador importante para el desarrollo económico y social del país.

## Esquema del programa maquilador paraguayo

La primera etapa del programa maquilador paraguayo, acompaña un “Plan de Reversión Industrial, vía subcontratación”, que prevé un proceso de transferencia real de tecnología, capacitación, incluso capitalización de las empresas y del país, sin endeudamiento del sector público, cuyos recursos generados por éstas, deben ser destinados, entre otros, a la ejecución tenaz de un “Curso de Desarrollo Tecnológico” diseñado y que incorporará a todos los niveles del ámbito educativo y de capacitación profesional del país, que consta de una primera etapa de Transferencia de Primer Orden = Maquila.

A partir de ésta, empezarán a producirse las transferencias de tecnología por intermedio de la Subcontratación de empresas paraguayas vía Submaquila, Maquila por Capacidad Ociosa y, en forma indirecta, a través de la proveeduría nacional de bienes y servicios, públicos y privados, dando inicio al proceso de Asimilación, Absorción, Difusión, Adaptación, Institucionalización, Generación, Innovación.

Con importantes efectos en la economía, como resultado de la incorporación de un nuevo producto al mercado, así como la aceptación y comercialización de la tecnología autóctona generada, que dará lugar a la última etapa de un Curso de Desarrollo Tecnológico, que es el proceso de Transferencia de Segundo Orden, en el que la

economía –antes receptora de tecnología–, exporta la nueva a otras economías, repitiéndose así el ciclo, por medio de los mismos mecanismos de inversión.

Ése sería el momento oportuno para revisar actitudes y tomar decisiones puntuales, con respecto a la aprobación o renovación de programas de Maquila en el país, y para la fijación de nuevas metas o la gradual eliminación del programa maquilador paraguayo, que ya habrá cumplido su misión, dejando al país una estructura industrial moderna, en un plazo de 12 a 15 años, que se estima es el tiempo prudencial que requeriría el proceso de capacitación, en todas las áreas y niveles.

De lo mencionado, se desprende que el éxito del programa maquilador paraguayo y del proceso de subcontratación –Transferencia de Primer Orden–, adaptación e innovación tecnológica y reconversión industrial, dependerá en gran parte de la política interna en materia de ayuda gubernamental, en forma de apoyo administrativo, financiero, técnico y de desarrollo de programas de investigación científica, pues la evidencia empírica permite suponer una fuerte relación entre los procesos de maquila y subcontratación de empresas nacionales y de transferencia y adaptación de tecnologías.

Es importante indicar que la Ley de Maquila paraguaya está basada en la mecánica del modelo mexicano, en razón de que, desde el punto de vista jurídico, es el único de los modelos de desarrollo vía subcontratación internacional, factible de ser compatibilizado con la normativa Mercosur, pues los modelos basados en “Zonas Francas”, “Puertos Libres”, “Estados Libres”, “Áreas de Libre Comercio”, “Zonas de Procesamiento para la libre Exportación Asiática”, no son del todo viables ni compatibles con la citada normativa.

Pero, desde el punto de vista de la “política maquiladora”, el programa maquilador paraguayo tendrá componentes y objetivos similares a los de los regímenes de subcontratación asiáticos, especialmente el coreano, muy exitoso desde el punto de vista de la “promoción y establecimien-

to de la inversión extranjera en el país”, con el objetivo expreso de la gradual y sistemática incorporación al esquema maquilador paraguayo, de los recursos humanos, la industria y materias primas nacionales.

Con esta Ley, el Paraguay, en virtud de su inmejorable posición geográfica y ventajas comparativas en la región, servirá como plataforma para intermediar en la estructura de producción y del comercio intraMercosur. También servirá para acceder con ventajas a los mercados de los países miembros del Tratado de Asunción y/o de plataforma de exportaciones de productos del Mercosur al resto del mundo.

## Resumen del esquema del programa maquilador paraguayo

**Primera Etapa:** Implementación de la Ley 1.064/97 “De Maquila”.

- Instalación de maquiladoras en todo el país, con impacto en la economía local y en la creación de nuevos polos de desarrollo.
- Generación de empleos.
- Impuestos, tasas, fianzas.
- Externalidades.
- Todos los servicios públicos y privados.
- Adquisición, arrendamientos, construcciones instalaciones, etc.

Todos implican ingresos netos de divisas, capitalización sin endeudamiento público, impacto en la balanza comercial y de pagos.

**Segunda Etapa:** Integración Nacional.

- Subcontratación de empresas paraguayas como submaquiladoras, maquila por capacidad ociosa, especialmente las MPyMES.
- Compra de materias primas y productos de la industria nacional = Fomento de las Exportaciones en forma indirecta, en este sistema.
- Parques Industriales y desarrollo de Zonas Francas.

- Inversión directa (Ley 60/90) como complemento para cumplir con las reglas de origen Mercosur.

### **Tercera Etapa: “Made in Paraguay” 100%.**

- Equipamientos.
- Transferencia de tecnología de punta.
- Capacitación de empresarios, profesionales, técnicos y mano de obra en general.
- Capitalización.
- Creación de nichos de mercado en el Mercosur y fuera de él.
- Curso de Desarrollo Tecnológico, a fin de que a partir de las transferencias de primer orden, maquiladoras, se llegue a las de segundo orden = Exportación de Tecnología Nacional, tras un proceso de adaptación e innovación de las tecnologías incorporadas para maquila.

## **Mercosur y la Maquila paraguaya**

Con la formación del Mercosur, se abrieron varias puertas al desarrollo económico y social de la región. En nuestro país, cuyo nivel de desarrollo económico está por debajo de sus socios del área, principalmente Brasil y Argentina, se abre una gran incógnita acerca de cómo y de qué manera afectará la integración, dentro de un marco de grandes y marcadas diferencias, y cómo habrá que adecuarse a ella.

El Mercosur se encuentra en una etapa de transición. Aún existen diferentes tipos de trabas para llegar a un verdadero Mercado Común. Se nota también un dominio de los dos grandes del bloque, con lo que surge la pregunta de si Paraguay, en la situación actual, puede negociar e integrarse favorablemente.

Como una alternativa hacia una mayor integración y el cambio sustancial del país surge el Régimen Legal de Subcontratación Internacional, llamado Ley de Maquila, por medio del cual el Paraguay puede llegar a un mejor marco dentro del Mercosur y cambiar un sistema netamente

comercial a través de la frontera, por un régimen de producción, sobre la base de inversiones internacionales, que acarrearán múltiples ventajas, tanto a nivel económico y social, y nos harán avanzar hacia el desarrollo.

Este sistema debe ser utilizado por nuestro país dentro del Mercosur, considerando la Maquila como una opción para ingresar a nuevos mercados con costos más competitivos, capaz de generar empleos en ambas partes de la frontera.

La maquila mexicana no es similar a la paraguaya, aunque ambas se basan en la misma estructura. Para empezar, se puede decir que el TLC no posee un arancel externo común; México está dividido en estados; rige el valor agregado nacional de solo un 21%, y no del 60% como en esta parte, lo cual asegura una mayor utilización de las materias primas nacionales y del Mercosur para la terminación de los procesos productivos.

Las reglas del Mercosur se encuentran en proceso de convergencia hacia un Arancel Externo Común (AEC). Algunos productos no entran bajo este régimen arancelario, en los casos de insumos de extrazona que superen el 40% del valor FOB total de producto. Según disposiciones del Mercosur, los productos se consideran originarios del bloque cuando:

- Los productos elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los estados partes, que se realizan utilizando única y exclusivamente materiales originarios de los miembros del bloque.
- Los productos cosechados o recolectados, nacidos, criados en sus territorios o en sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas económicas exclusivas, aún cuando hayan sido sometidos a procesos primarios de empaques y conservación, necesarios para su comercialización, y que no impliquen cambio en la clasificación de la nomenclatura.
- Los productos que utilicen en su elaboración materiales no originarios de los estados partes, y como resultado del proceso, adquieran

ran una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificados en la nomenclatura común del Mercosur, en una posición arancelaria diferente a los mencionados materiales, “excepto en los casos en que se considere necesario el criterio de salto de posición arancelaria, más valor agregado del 60%”.

No obstante, no son considerados originarios los productos resultantes de las operaciones o procesos efectuados en el territorio de un estado parte, cuando en esas operaciones o procesos fueron utilizados exclusivamente materiales o insumos no originarios del Mercosur, y consistan apenas en montajes o embalajes, fraccionamiento en lotes o volúmenes, selección, clasificación, marcación, composición de surtidos de mercaderías o simples diluciones en agua u otra sustancia, que no alteren las características del producto originario o procesos equivalentes.

En los casos en que los procesos de transformación realizados no impliquen cambios de posición en la nomenclatura común del Mercosur, el valor CIF –Puerto de Destino o CIF–, Puerto Marítimo de los insumos de terceros países, no debe exceder el 40% del valor FOB de las mercaderías de que se trate.

**Insumos de extrazona con destino a extrazona:** Este sería el caso de una empresa que obtenga un contrato de Maquila de procedencia extrazona, como Asia, EEUU o Unión Europea, con destino de reexportación a extrazona. Esta situación no afecta en nada las cláusulas del Mercosur, porque el producto no se destina al mercado de ninguno de los países miembros.

En caso de que la empresa decida vender el 10% de su producción en el mercado nacional, tal como lo autoriza la Ley, la empresa deberá abonar los aranceles correspondientes, en la proporción fijada en el régimen aduanero del Mercosur a los productos de extrazona, siempre que el producto fabricado sobrepase en su contenido el 40% del valor FOB establecido como norma de origen.

**Insumos de extrazona con destino a intrazona:** En este escenario, los insumos para las ope-

raciones de ensamblado pueden provenir del Asia, para su transformación y exportación a los mercados del Mercosur. En este caso, según las reglas de origen del AEC (Arancel Externo Común), los productos ensamblados serán considerados originarios del Paraguay de acuerdo con las normas de origen vigentes.

En otras palabras, se abonará la tasa del AEC, siempre que los insumos provenientes de extrazona para la fabricación del bien, sobrepasen el 40% del valor FOB de los bienes. En caso de que el porcentaje sea superior, deberá abonarse el AEC correspondiente, situación que puede resultar no muy competitiva para ciertos productos.

La misma situación se aplica al 10% de la producción que se destina al mercado nacional. Esto es, se deberá abonar el arancel de extrazona para su ingreso al mercado local. Esta situación es la que plantea mayores conflictos dentro del Mercosur, porque, dada la imagen negativa del Paraguay, los países socios temen que el territorio paraguayo sirva de plataforma para la introducción de productos de extrazona, principalmente asiáticos, y coloquen a la industria regional en situación desventajosa. En lugar de ser una operación de Maquila, podría convertirse en una operación de “maquillaje”.

**Insumos de intrazona con destino a extrazona:** En esta situación, las empresas obtienen un contrato con una firma que les provee de insumos desde países del Mercosur, pero la producción está destinada al mercado asiático, norteamericano, europeo o latinoamericano.

Las ventas a estos mercados no afectan las cláusulas del Mercosur; las que se realicen al mercado nacional estarán exentas del pago de aranceles, dado que las materias primas provienen de los países socios. Los favorecidos serán los consumidores paraguayos y turistas que realicen compras en el país, que podrán adquirir productos de calidad a un menor precio.

**Insumos de intrazona con destino a intrazona:** Esta situación puede ser la más frecuente. Las empresas obtienen insumos y maquinarias de los países socios y destinan la producción fi-

nal a esos mercados. La venta al mercado paraguayo del 10% de la producción no estaría afectada por el AEC. En esta situación, la producción

en el Paraguay se realizaría, exclusivamente, para aprovechar los beneficios del menor costo de mano de obra y el impuesto único del 1%.

---

Roberto L. Céspedes R.

**Matrimonios, de 1990 a 1999:**

**Un recuento de la década**

---

## Matrimonios, de 1990 a 1999: Un recuento de la década

Roberto L. Céspedes R.\*

**En la década de los '90, la gente se casa casi igual o muy poco menos que antes, o con una diferencia ínfima, si se responde esta pregunta a partir de la tasa de nupcialidad. Sin embargo, debe apuntarse que en este análisis se consideran solo los matrimonios registrados civilmente. Por lo tanto, se encuentran fuera**



**de observación los religiosos y las uniones de hecho. En consecuencia, no se trata la nupcialidad total. Esto es, se centra exclusivamente en el matrimonio monógamo, heterosexual, civil y registrado. Se reconoce también que para el estudio y, sobre todo, para identificar cambios significativos, una década constituye un lapso extremadamente breve.**

Esta nota continúa el seguimiento de las estadísticas vitales de la década de 1990<sup>1</sup>, ahora con los matrimonios<sup>2</sup>. Además de la relevancia del tema, el período considerado permite su comparación con otros fenómenos de la misma fuente, y disponiendo de estadísticas de mayor actualidad y confiabilidad. Asimismo, se recuerda que estos datos reflejan, fundamentalmente, al país de mayor nivel socioeconómico y cultural, al más formal o institucional, dada la naturaleza del evento. Lo apuntado sirve para ubicar, o ponderar, el alcance de los resultados obtenidos, que no pueden extenderse igualitariamente a toda la población, pues se trata de un universo sesgado por dos filtros: el nivel socioeconómico y cultural del origen, y el registro de los datos a utilizarse.

Se analizan los matrimonios registrados civilmente. Por lo tanto, se encuentran fuera de estudio los religiosos y las uniones de hecho. En consecuencia, no se trata a la nupcialidad total. Esto es, se centra exclusivamente en el matrimonio monógamo, heterosexual, civil y registrado. Se reconoce que para el estudio y, sobre todo, para identificar cambios significativos, una década constituye un lapso extremadamente breve. También se asume que en los cruzamientos de variables por sexo se tiene como eje a la población masculina, porque así se presentan los datos en la mayoría de los casos, reconociendo el riesgo de una calificación de perspectiva androcéntrica.

El estudio enfatiza dos temas: la edad de casarse y, en menor medida, el estado civil anterior de

\* Sociólogo, consultor y docente universitario; integrante del GCS; todos de Asunción; cespedes@rieder.net.py.

1 Véanse nuestras notas en esta misma revista (2001 a y b, 2002).

2 Los estudios de población señalan a este fenómeno como nupcialidad. Pero, como quien escribe no se considera preparado dentro de esa perspectiva, prefiere una nomenclatura más corriente que no necesariamente implica desconocer las cuestiones relevantes dentro de ese campo de estudios sociales.

las personas (casadas). En términos metodológicos, por una parte, se plantea la cuestión general. Posteriormente, se pasa al estudio por sexos; no se consideran tendencias en el tiempo, dado el breve lapso. Las siguientes preguntas guían el análisis:

- ¿la gente se casa más que antes?;
- ¿a qué edad o, más precisamente, en cuáles grupos de edad se casa más la gente?;
- asumiendo las diferencias de edad de hombres y mujeres al casarse, ¿cómo se presenta esa diferencia? Por ejemplo, ¿ellos son mayores que ellas?;
- en el caso de una respuesta afirmativa, ¿se mantiene esa diferencia de edad entre hom-

bres y mujeres según los distintos grupos de edad?;

- ¿cómo precisar dicha asimetría (diferencia de edad entre hombres y mujeres al casarse) por grupos de edad y sexo?; y
- ¿cuál es el estado civil anterior de las personas que se casan?

### a) ¿La gente se casa más que antes?

En esa década, la gente se casa casi igual o muy poco menos que antes, o con una diferencia ínfima, si se responde esta pregunta a partir de la tasa de nupcialidad. Ésta relaciona la cantidad de casamientos con el total de la población<sup>3</sup> (Cua-

Cuadro 1  
Tasa de nupcialidad, 1992-1999.

Año	Matrimonios	Población	Tasa
1990	7.708		
1991	16.379		
1992	16.042	4.152.588	3,863
1993	22.840		
1994	23.049		
1995	21.528		
1996	19.135		
1997	19.139	4.937.767	3,876
1998	18.511		
1999	19.285	5.166.647	3,733

dro 1). Se dispone de los datos del Censo de 1992 y los datos ajustados<sup>4</sup> de las encuestas de 1997/8 y de 1999 al Censo del 2002. La tasa de nupcialidad de 1992 es de 3,863; la de 1997 es 3,876, y la de 1999, es 3,733. Recién en esa última se encuentra una reducción que, en última instancia, es de 0,130, entre 1992 y 1999. En cualquiera de los casos, la línea de tendencia indica una levisísima pendiente, o disminución, de relativa solidez<sup>5</sup>.

Por otra parte, considerando el número de casamientos, se cuenta con una cantidad muy inconsistente, en 1990. Esto es, un número marcadamente reducido con relación a los posteriores años que podría deberse, si no a problemas de registro, al retraso o impedimento de casamiento de personas afectadas por el cambio político de 1989. Excluyendo a este año, de 16.379 casos, en 1991, sube hasta 23.049, en 1994. Y luego desciende hasta 1998, para subir

3 La tasa de nupcialidad (que también se denomina tasa bruta de nupcialidad) es el número de matrimonios por 1.000 personas, en un año determinado. Esta tasa se calcula utilizando el número de matrimonios –no el número de personas que se casan– e incluye tanto las primeras como las segundas nupcias. La fórmula es el número de matrimonios dividido por la población total y este resultado se multiplica por 1.000. (Haupt-Kane, 1991).

4 Ajustados en el sentido de que sus cifras originales, proyecciones a partir del Censo de 1992 y anteriores, se adecuaron a los resultados obtenidos en el Censo del 2002.

5 La R2 es mucho más sólida que la resultante de la cantidad de matrimonios, como se observará seguidamente.



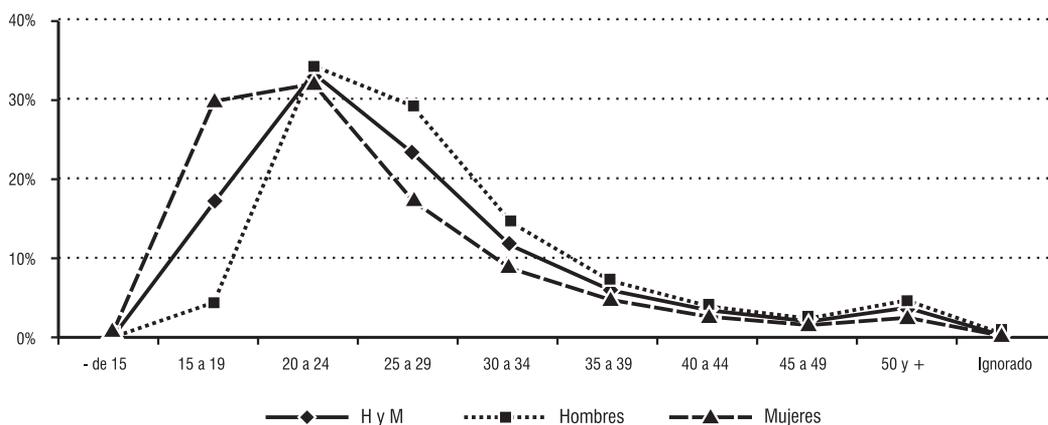
de cada cuatro. Por otra parte, aproximadamente nueve de diez matrimonios se llevan a cabo hasta los 39 años; por lo cual, a partir de los 40 años, los restantes grupos que se casan cuentan con muy limitado peso<sup>8</sup>, o son marginales<sup>9</sup> (Cuadro 2).

Como se apuntó y se reiterará, la diferencia por sexo es clave para el agrupamiento entre los quinquenios de mayor incidencia. Los varones casados, desde los 20 hasta los 34 años, representan 77,7% del total masculino, mientras que las mujeres casadas, desde 15 hasta 29 años, reúnen 79,8% del total femenino. Se trata de ocho de cada diez casamientos, en ambos casos. Específicamente, los varones casados, de 20 a 24 años, son 34,1% del total; los de 25 a 29 años representan 29,2%; los de 30 a 34 años ya se encuentran reducidos a 14,5%. Por otra parte, la distribución del total de mujeres casadas es diferente y precoz en relación con la de los hombres. Entre los 15 y 19 años<sup>10</sup>, se ha casado el 30,6% del total de mujeres. No lejos se encuentran las de 20 a 24, que concentran el 31,9%, y las de 25 a 29 ya menguan a 17,3% (Gráfico 2.1).

Esto es, la mayoría de las mujeres se casa a edades más jóvenes que la mayoría de los hombres. La clave de las diferencias está en el quinquenio de partida (Cuadro 3), desigualdad que se arrastra hasta el final. Del total de hombres casados, solo 4,4% contrajo nupcias entre los 15 y 19 años; mientras que, del total de mujeres en matrimonio, ya un 30,6% se encuentra en este estado civil, entre los 15 y 19 años. Incluyendo al siguiente quinquenio, antes de los 25 años se ha casado el 38,5% del total de varones y 62,5% del total de mujeres; antes de los 30 años, 67,6% y 79,8%; y antes de los 35 años, 82,1% y 88,4%, de hombres y mujeres, respectivamente.

Con esta perspectiva de acumulación de la proporción de matrimonios según sexo y grupos de edad, se encuentra una tendencia: de una diferencia amplia inicial entre hombres y mujeres, ésta se va reduciendo a medida que avanza la edad. Esto significa que en los primeros quinquenios, la probabilidad de casarse de las mujeres es mucho mayor que la de los varones. Y, a medida que transcurre el tiempo, esta disimilitud se va reduciendo hasta casi igualarse al final del camino, representado por el estrato de per-

Gráfico 2.1  
Matrimonios por grupos de edad y sexo de contrayentes, 1990-1999.



8 Las personas de 40 y más años representan el 8,9% de ambos sexos, 10,8% de los varones y 7,0% de las mujeres, en toda la década. Lo cual también puede leerse como muy improbables matrimonios, a partir de los 40 años.

9 La proporción de personas con edad ignorada es absolutamente marginal y carece de incidencia; 0,1% para hombres y mujeres, conjunta o separadamente.

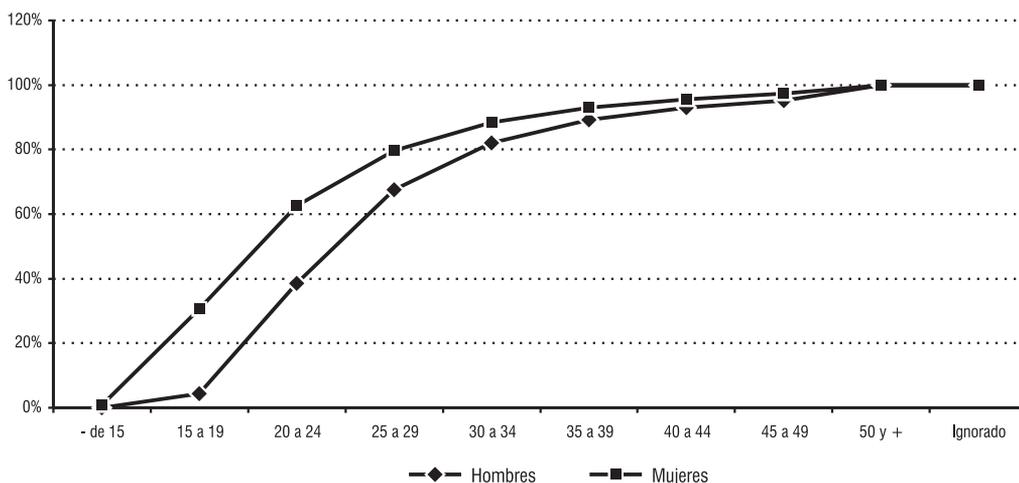
10 Tanto para hombres como para mujeres, se incluye al grupo de menores de 15 años que, como ya se puntualizó, es ínfimo.

sonas de 50 y más años que contraen nupcias (Gráfico 2.2).

Este proceso cuenta con tres fases que son de máxima diferencia, reducción acelerada, y estrechamiento lento de la distancia entre hombres y mujeres que se van casando, a medida que transcurren los años. La primera fase, o de máxima diferencia, comprende los quinquenios de 15 a 24 años, con una diferencia de 25 puntos entre hombres y mujeres casados. Esta fase representa la mayor probabilidad de que las mujeres se casen con relación a los varones, y viceversa. La segunda fase, de reducción acelerada de la diferencia de probabilidades, com-

prende a los quinquenios de 25 a 34 años, con una diferencia de 12 y 6 puntos, respectivamente. Es más, casi todas las personas que han de casarse, ya lo han hecho. Finalmente, el estrechamiento lento comprende a hombres y mujeres casados de 35 y más años en donde, a medida que aumenta la edad, la probabilidad de contraer nupcias se reduce. Sin embargo, incluso en la última categoría, el grupo de 50 y más años, ya marginal en peso, los varones que todavía se casarán casi duplican a las mujeres que todavía no lo han hecho; dado que se trata de 4,7% y 2,6%, respectivamente. Esta diferencia de oportunidades recién se equilibra en la última categoría aquí no presentada, la de 75 y más años.

Gráfico 2.2  
Acumulación de matrimonios por grupos de edad, 1990-1999.



### c) ¿Cómo es esa diferencia de edad entre hombres y mujeres?

Históricamente, el varón cuenta con mayor edad que la mujer, debido a factores culturales y socioeconómicos. Los datos, presentados en quinquenios, asumen esta diferencia y se tiene como un ejemplo a la población masculina de 20 a 24 años, y a la femenina de 15 a 19, para estudiar precisamente el equilibrio en las poblaciones casaderas, en el México de 1930 a 1990 (Quilodrán, 1999: 23); resultante en edades promedio de 23 y 17 años, respectivamente. Otra for-

ma simple de presentar las diferencias de edad entre hombres y mujeres es considerando la proporción de varones que se casa con mujeres mayores, o de igual edad, o más jóvenes que ellos.

En el Paraguay de la década de 1990, los varones se casan con mujeres mayores en muy pequeña escala, solo un 10,7%. Esta proporción casi se triplica, llegando a 29,2%, en el caso de hombres que contraen matrimonio con mujeres de igual edad. A su vez, esta proporción se duplica en el caso de hombres que contraen nupcias con mujeres menores, alcanzando 59,9%.

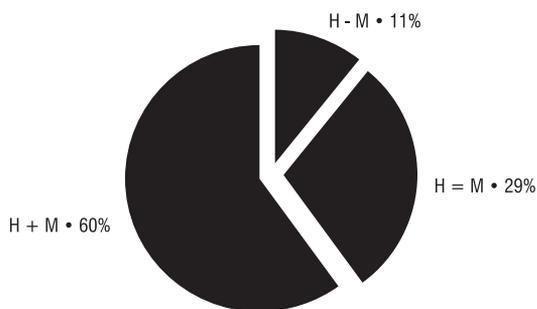
En otras palabras, los varones se casan preferentemente con mujeres de menor edad, a veces con mujeres de igual edad, y excepcionalmente, con mujeres de mayor edad (Cuadro 3 y Gráfico 3.1). Lo analizado para los hombres puede servir también para las mujeres. Esto es, 59,9%

de las mujeres se casa con varones mayores; 29,2%, con varones de igual edad y 10,7% con menores que ellas. En este caso y en el siguiente, para visualizar y cuantificar asimetrías, la categoría de edad final se ha desagregado hasta alcanzar al quinquenio de 70 y más años.

Cuadro 3  
Matrimonios según grupos de edad de hombres y mujeres, 1990-1999.

Grupos de edad de los hombres	Total	Hombres menores a mujeres H - M	Hombres iguales a mujeres H = M	Hombres mayores a mujeres H + M	Ignorado	Total	Hombres menores a mujeres H - M	Hombres iguales a mujeres H = M	Hombres mayores a mujeres H + M	Ignorado
Total	183.616	19.710	53.701	109.996	209	100,0%	10,7%	29,2%	59,9%	0,1%
De 15 a 19	8.074	2.159	5.649	257	9	100,0%	26,7%	70,0%	3,2%	0,1%
De 20 a 24	62.543	7.936	25.050	29.517	40	100,0%	12,7%	40,1%	47,2%	0,1%
De 25 a 29	53.530	4.750	12.830	35.914	36	100,0%	8,9%	24,0%	67,1%	0,1%
De 30 a 34	26.536	2.229	4.882	19.412	13	100,0%	8,4%	18,4%	73,2%	0,0%
De 35 a 39	12.930	1.146	2.291	9.486	7	100,0%	8,9%	17,7%	73,4%	0,1%
De 40 a 49	11.295	1.006	1.902	8.379	8	100,0%	8,9%	16,8%	74,2%	0,1%
De 50 a 59	4.466	311	582	3.568	5	100,0%	7,0%	13,0%	79,9%	0,1%
De 60 a 69	2.278	149	269	1.859	1	100,0%	6,5%	11,8%	81,6%	0,0%
De 70 y más	1.848	24	246	1.576	2	100,0%	1,3%	13,3%	85,3%	0,1%
Ignorado	116	0	0	28	88	100,0%	0,0%	0,0%	24,1%	75,9%

Gráfico 3.1  
Distribución relativa de la diferencia de edad entre hombres y mujeres casados, 1990-1999.



**d) ¿Se mantiene esa diferencia de edad entre hombres y mujeres según los distintos grupos de edad?**

Ya el cuadro anterior permite visualizar que la diferencia de edad entre hombres y mujeres al casarse varía según grupos de edad (Cuadro 3 y Gráfico 3.2). Aunque las proporciones del promedio no dejan lugar a dudas (Cuadro 3 y Gráfico

3.1). De los varones que contraen nupcias con mujeres mayores, y que constituyen aproximadamente un décimo del total, este fenómeno se encuentra fundamentalmente en la mocedad, porque 26,7% de los de 15 a 19 años se ha casado con mujeres mayores. Pero, en el siguiente grupo de edad, de 20 a 24 años, esa orientación ya se ha reducido a la mitad, o 12,7%. En los grupos de edad que siguen, la proporción merma lenta, pero inequívocamente. En

el estrato final, de 70 y más años, apenas 1,3% de los hombres de este grupo contrae matrimonio con mujeres mayores.

Por otra parte, se encuentran los hombres que se casan con mujeres de su misma edad y que constituyen tres de cada diez. Se repite, con otras particularidades, lo apuntado precedentemente. Solamente entre los muy jóvenes, de 15 a 19 años, el 70,0% contrae nupcias con mujeres de igual edad; entre los de 20 a 24, esta disposición baja al 40,1%; de los de 25 a 29 años, a 24,0%, para ir descendiendo sostenidamente hasta alcanzar un 13,3%, en el grupo de varones de 70 y más años que se casan con mujeres de su misma edad.

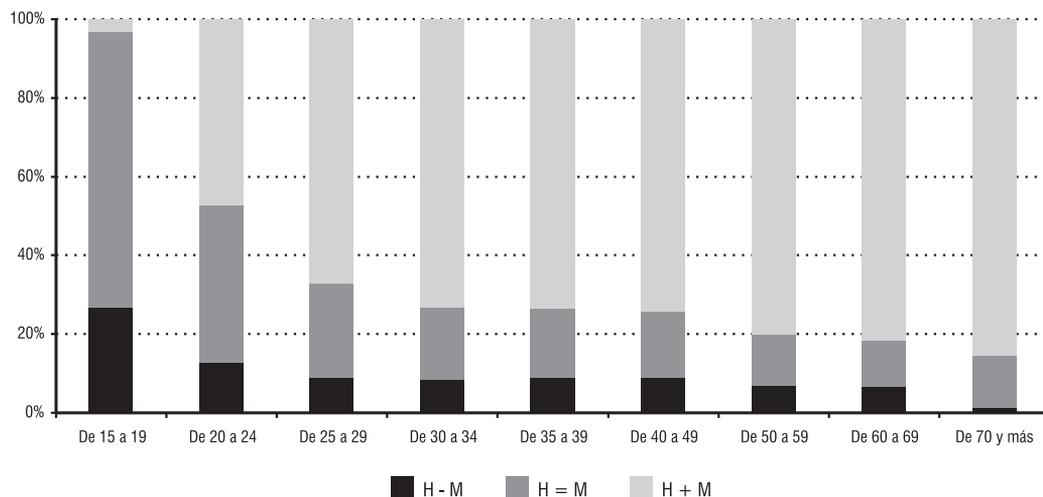
Finalmente, los varones que contraen matrimonio con mujeres de menor edad constituyen la amplia mayoría: seis de cada diez. En este agrupamiento, como puede esperarse, ocurre lo opuesto a los dos anteriores. Apenas 3,2% de

los mozos de 15 a 19 años se casa con mujeres menores: Pero en el siguiente estrato, de 20 a 24 años, quienes siguen esta orientación ya constituyen 47,2%; y en el posterior, de 25 a 29, alcanzan 67,1%. A partir de aquí, la tendencia es ascender hasta llegar a 85,3% de los hombres de 70 y más años que se casa con mujeres de menor edad.

Resumiendo, a medida que aumenta su edad, los varones se casan cada vez más con mujeres más jóvenes que ellos. Solamente los muy jóvenes o jóvenes, de 15 a 19 y de 20 a 24 años, se casan con mujeres de igual edad o hasta con mujeres mayores que ellos. Puntualizando extremos, de los varones de 15 a 19 años, 3,2% se casa con mujeres menores mientras que, entre los de 70 y más años, 85,3% hace lo mismo. Por otra parte, de los varones muy jóvenes, de 15 a 19 años, 26,7% se casa con mujeres mayores, mientras que solo el 1,4% de los de 70 y más años reproduce este comportamiento.

Gráfico 3.2

**Distribución relativa de la diferencia de edad entre hombres y mujeres casados según grupos de edad, 1990-1999.**



### e) ¿Cómo precisar esa diferencia por grupos de edad según sexo?

Ya se ha probado que los varones se casan usualmente con mujeres más jóvenes, a veces con mujeres de igual edad, y excepcionalmente, con mujeres mayores. Esta estructura global presenta diferencias según grupos de edad: Resumiendo, solo los muy jóvenes o jóvenes, de 15 a 24 años, se casan con mujeres mayores o de igual edad. Y, a medida que aumenta la edad, los varones se casan cada vez más con mujeres de menos edad. Cabe ahora precisar las diferencias, y para ello se ha recurrido a una estratificación simple, pero elocuente: quinquenios de diferencia con el cónyuge. Dada la perspectiva del varón, se plantea, en el caso de un matrimonio con una mujer mayor, ¿es ésta 5 años, o 10, o 15 años mayor que él? Y, en el caso de una mujer menor, ¿es ésta 5, 10, o 15 años menor que él? Otra vez, lo apuntado sobre los hombres sirve para las mujeres, a partir de lo señalado: las mujeres que se casan con varones menores, ¿tienen éstos 5, 10, o 15 años menos que ellas?; y las mujeres que contraen matrimonio con hombres mayores, ¿cuentan éstos con 5, 10, o 15 años más que ellas?

Los datos hallados precisan y confirman presunciones, teniendo presente los quinquenios de diferencia entre hombres casados con mujeres mayores y hombres casados con mujeres menores que ellos (Cuadro 4). Se verifica que solamente los varones se casan con mujeres de mucho menor edad, y que esta tendencia –como puede esperarse– aumenta a medida que avanza la edad de los hombres. En primer lugar, para el caso de varones que contraen nupcias con mujeres mayores solo se tuvo que habilitar dos categorías: de 5 años y de 10 y más años. Mientras que, para los hombres que contraen matrimonio con mujeres menores, se debió establecer tres categorías: de 5 años, de 10, y de 15 y más años. En segundo lugar, y como reflejo de lo precedente, independientemente de los grupos de edad, en el transcurso de la década pasada, 8,0% del total de varones se casó con mujeres 5 años mayores y 2,8% con mujeres 10 y más años mayores; y 36,2% del total de varones contrajo nupcias con mujeres 5 años menores; 15,5% con mujeres 10 años menores, y 8,0% con mujeres 15 y más años menores que ellos, resultando muy significativo que aproximadamente un décimo del total de hombres se case con mujeres 15 y más años menores que ellos.

Cuadro 4

#### Matrimonios celebrados por grupos de edad de las mujeres según grupos de edad de los hombres, 1990-1999.

Grupos de edad de los hombres	Total		Grupos de edad de las mujeres					
			Mujeres > hombres		Igual edad	Mujeres < hombres		
	Cantidad	Porcent	5 años	10 y +		5 años	10 años	15 y +
Total	183.379	100,0%	8,0%	2,8%	29,5%	36,2%	15,5%	8,0%
De 15 a 19	8.065	100,0%	21,9%	4,9%	73,2%	0,0%	0,0%	0,0%
De 20 a 24	62.503	100,0%	9,7%	3,0%	40,1%	47,2%	0,0%	0,0%
De 25 a 29	53.496	100,0%	6,5%	2,4%	24,0%	39,9%	27,2%	0,0%
De 30 a 34	26.521	100,0%	5,7%	2,7%	18,4%	29,8%	27,3%	16,1%
De 35 a 39	12.923	100,0%	6,0%	2,8%	17,7%	26,3%	21,9%	25,2%
De 40 a 44	7.036	100,0%	6,5%	2,9%	16,9%	25,3%	20,5%	28,0%
De 45 a 49	4.251	100,0%	5,4%	2,7%	16,8%	22,3%	20,3%	32,5%
De 50 a 54	2.662	100,0%	4,5%	2,4%	13,9%	20,9%	19,2%	39,0%
De 55 a 59	1.799	100,0%	4,4%	2,5%	11,7%	20,6%	18,7%	42,0%
De 60 a 64	1.341	100,0%	5,3%	1,7%	12,2%	16,3%	16,1%	48,5%
De 65 a 69	936	100,0%	5,9%	0,0%	11,3%	18,4%	15,0%	49,5%
De 70 y +	1.846	100,0%	0,0%	0,0%	24,6%	12,1%	12,8%	50,4%

Nota: Se ha excluido a *Ignorados*.

Las diferencias por grupos de edad también son significativas. Entre los hombres casados con mujeres 5 años mayores que ellos, esto ocurre, como puede esperarse, principalmente en la mocedad, entre los 15 a 19 años, y alcanza 21,9%. En el siguiente estrato de edad, de 20 a 24 años, ya constituyen un 9,7% quienes dan este paso. A partir del próximo estrato, de 25 a 29 años, se reduce nuevamente y se estabiliza con un peso muy limitado. En cambio, el grupo de varones casados con mujeres 10 y más años mayores, después de un peso mayor inicial, se reduce lentamente, con escasas variaciones (Gráfico 4.1).

Por otra parte, los varones casados con mujeres de menor edad tienen un comportamiento semejante a las tendencias mencionadas anteriormente, en el caso de los 5 y 10 años. Esto es, 47,2% de los varones de 20 a 24 años se casa con mujeres 5 años menores; 39,9% de los de 25 a 29 años; 29,8% de los 30 a 34 años, y así sucesivamente. Para el caso de los hombres casados con mujeres 10 años menores, se da lo mismo. Éstos representan 27,2% de los de 25 a 29 años; 27,3% de los de 30 a 34 años; 21,9% de los de 35 a 39 años, y así sucesivamente.

Gráfico 4.1  
Hombres, por grupos de edad, casados con mujeres de mayor edad, 1990-1999.

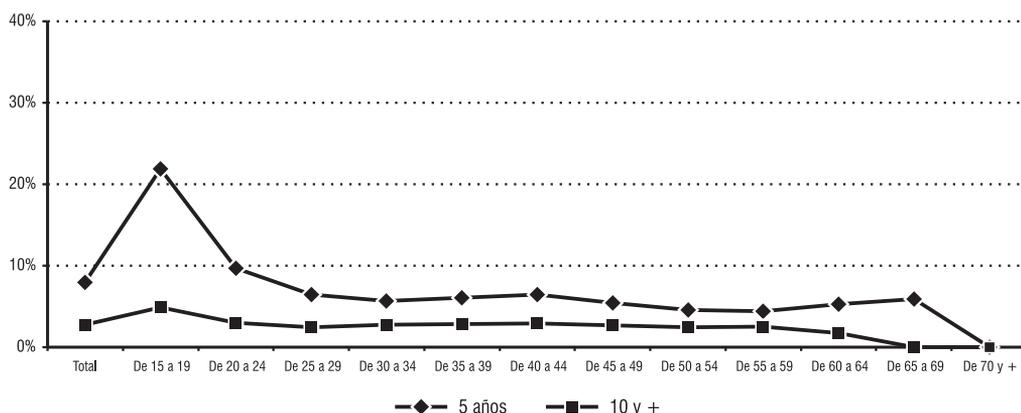
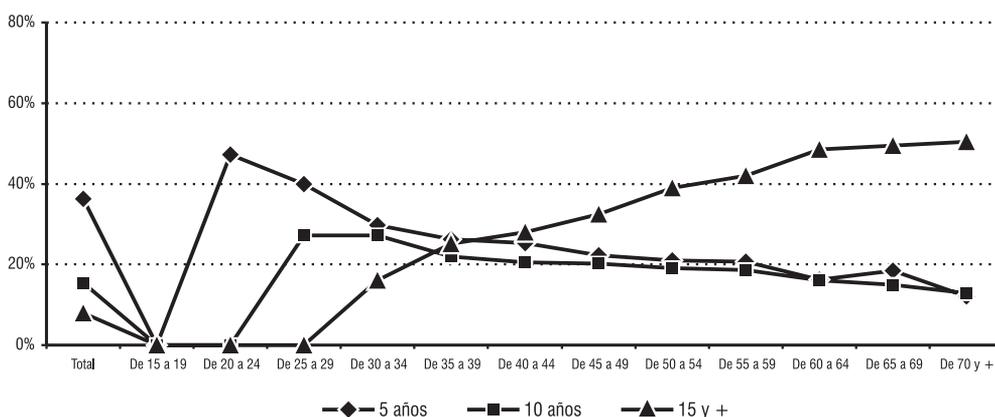


Gráfico 4.2  
Hombres, por grupos de edad, casados con mujeres de menor edad, 1990-1999



El descenso de la proporción de varones casados con mujeres 5 y 10 años menores que ellos, a medida que aumenta la edad, se debe a que sube la proporción de quienes se casan con mujeres 15 y más años menores que ellos. Este grupo emerge en el estrato de 30 a 34 años y representa 16,1% de los hombres de ese grupo de edad; 25,2% de los de 35 a 39 años, y llega a constituir 50,4% de quienes cuentan con 70 y más años de edad (Gráfico 4.2). Si bien, a medida que aumenta la edad, la proporción de personas que se casa disminuye sensiblemente, el fenómeno impacta más por sus características socioculturales o cualitativas antes que por su peso cuantitativo.

### f) ¿Cuál es el estado civil anterior de las personas que se casan?

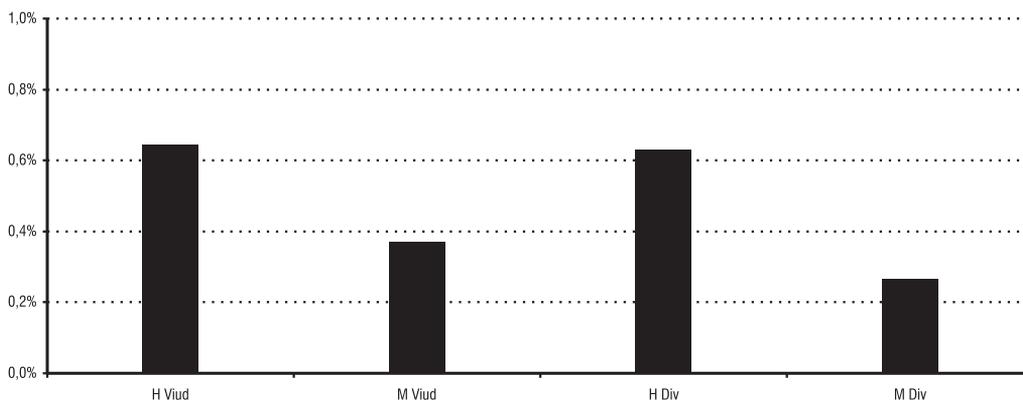
Casi todas las personas que se casan, lo hacen por primera vez. Excluyendo a aquellas cuyo sexo se ignora, 98,1% de las personas fueron solteras o solteros; el resto es marginal; 1,0% estuvieron en la viudez y 0,9% se habían divorciado (Cuadro 5). En un país joven, es fácilmente explicable el casi universal estado de soltería previa de los contrayentes. A lo que se debe sumar el reciente divorcio y el lento levantamiento de barreras culturales para nuevas nupcias, especialmente para los varones, como se apreciará seguidamente.

Cuadro 5  
Personas casadas por estado civil anterior, 1990-1999.

	Total	H Solt	M Solt	H-M Solt	H Viud	M Viud	H-M Viud	H Div	M Div	H-M Div
<b>País</b>	363.597	177.273	179.385	356.658	2.340	1.348	3.688	2.287	964	3.251
<b>Porcentaje</b>	100,0%	48,8%	49,3%	98,1%	0,6%	0,4%	1,0%	0,6%	0,3%	0,9%
<b>% masculino</b>		98,8%			173,6%			237,2%		
<b>% femenino</b>			101,2%			57,6%		42,2%		

Excluyendo a *ignorados*.

Gráfico 5.1  
Porcentaje de personas casadas por sexo según estado civil anterior, 1990-1999.



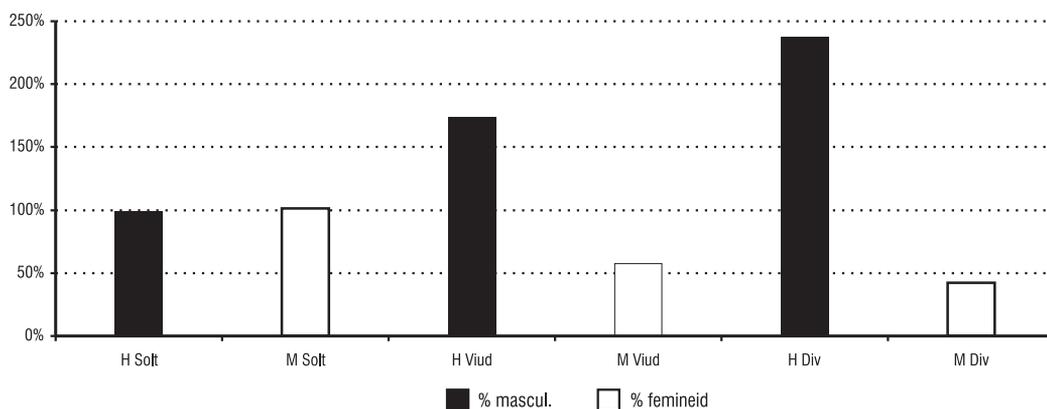
Nota: Se excluyó a solteros y solteras.

Se encuentra casi igual cantidad y probabilidad de casarse siendo soltero o soltera. Lo significativo, en este caso, es la extremadamente diferenciada probabilidad de volver a casarse según sexo. La cuestión está entre quienes han enviudado o se han divorciado. Con este objetivo, se ha construido un indicador de probabilidad de volver a casarse masculino y femenino. Lo hallado (Cuadro 5 y Gráficos 5.1 y 5.2) no permite equívocos. Las probabilidades de volverse a casar son propias de varones antes que de mujeres, y de los divorciados por sobre los viudos. Según la relación obtenida, de 237 divorciados que vuelven a casarse lo hacen 100 divorciadas, o de cada 100 divorciadas solamente 42 repiten la experiencia matrimonial mientras que, de cada

174 viudos que vuelve a casarse lo hacen 100 viudas, o de cada 100 viudas, solamente 58 repiten la experiencia matrimonial. Concluyendo, las probabilidades de volver a contraer nupcias, según sexo, están sesgadas casi decisivamente por factores socioeconómicos y culturales.

Las estadísticas analizadas también permiten otros cruzamientos, como los de nacionalidad y alfabetismo –no nivel educativo– que pueden ser pertinentes para este enfoque. Sin embargo, la información disponible no permite comparaciones útiles. Por otra parte, los meses de mayor frecuencia de matrimonios ya se analizaron (Céspedes, 2001 a).

Gráfico 5.2  
Indicadores (%) masculino y femenino de volver a casarse según estado civil anterior, 1990-1999.



## Conclusiones

1. La tasa de nupcialidad, con las estimaciones de población ajustadas al Censo del 2002, se estanca o se reduce muy levemente. Considerando la cantidad de matrimonios, se encuentra un suave ascenso en la década, aunque con un estancamiento en la segunda mitad de ésta.
2. La mayor proporción de casamientos se da desde los 15 hasta los 29 años, casi tres de cada cuatro. Sin embargo, este promedio difiere por sexos, clave tanto para este como

para los siguientes cruzamientos. Entre los 20 y 34 años, se casa el 77,7% del total de varones en la década, mientras que desde los 15 hasta los 29 contrae nupcias el 79,8% de las mujeres. Esto es, las mujeres se casan más precozmente, y esta asimetría se mantiene hasta el final.

3. Como puede esperarse, los varones se casan preferentemente con mujeres de menor edad, en el 59,9% de los casos; a veces con mujeres de igual edad, en el 29,3% de las ocasiones y, excepcionalmente, con mujeres de mayor edad, el 10,8% de los matri-

monios. Esta tendencia global presenta diferencias según grupos de edad. Fundamentalmente, los varones muy jóvenes o jóvenes, de 15 a 19 años y de 20 a 24, respectivamente, se casan con mujeres de mayor o igual edad. En contrapartida, a medida que aumenta la edad de los hombres, éstos se vinculan matrimonialmente con mujeres de menor edad.

4. La preferencia de los varones por mujeres más jóvenes se verifica al precisar que, 8,0% de los hombres se casó con mujeres 5 años mayores y 2,8% con mujeres 10 y más años mayores; y, en contrapartida, 36,2% contra-jo nupcias con mujeres 5 años menores; 15,5% con mujeres 10 años menores, y 8,0% con mujeres 15 y más años menores que ellos. A nivel de grupos de edad, se encuentran las tendencias esperadas y teniendo significación el grupo de hombres casados con mujeres 15 y más años menores que ellos. Esta categoría emerge en el estrato de 30 a 34 años, con el 16,1% de los casos, y se incrementa inequívocamente, a medida que aumenta la edad, llegando a constituir 50,4% de quienes cuentan con 70 y más años de edad.
5. Casi todas las personas que se casan, lo hacen por primera vez; excepcionalmente, 1,0% del total, estuvo en la viudez, y 0,9% se había divorciado previamente. Lo relevante es la extremadamente diferenciada oportunidad de volver a casarse según sexo, probabilidad sesgadamente masculina, y de divorciados más que de viudos. Efectivamente, de cada 237 divorciados que repite la experiencia matrimonial, lo hacen 100 divorciadas, y de cada 174 viudos vueltos a casar, lo llevan a cabo nuevamente 100 viudas.
6. Resumiendo, las mujeres se casan más precozmente y los varones se casan preferentemente con mujeres de menor edad, a veces con mujeres de la misma edad y, excepcionalmente, con mujeres de mayor edad. A medida que aumenta la edad, existe una opción preferencial de los varones por casamientos con mujeres más jóvenes. Una ínfima proporción del total de personas casadas lo vuelve a hacer. Se trata preferentemente de hombres, y de divorciados por sobre viudos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Céspedes R, Roberto L. 2002. "Identidad no registrada: niñas y niños en la década de 1990", en: **Población y Desarrollo**, No. 23, p. 117-136.
- 2001 b. "Rectificación y aprendizaje", en: **Población y Desarrollo**, No. 22, p. 101-108.
- 2001 a. "Todo a su tiempo. Nacer, casarse y morir (1990-1999)", en: **Población y Desarrollo**, No. 21, p. 9-25.
- Haupt, Arthur; Kane, Thomas T. 1991. **Guía Rápida de Población**. Washington, DC: Population Reference Bureau, Inc., 2da. Edic., 78 p.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas), Chile. 2000. "Matrimonio en Chile", en: **Enfoques Estadísticos**, No. 6. Boletín Informativo del INE de Chile, julio 19, 8 p. ([www.ine.cl](http://www.ine.cl))
- MJT-DGEEC. **Estadísticas vitales del Paraguay**, 1990-1999, esta última en [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py).
- Quilodrán, Julieta. 1993. "Cambios y permanencias de la nupcialidad en México", en: **Revista Mexicana de Sociología**, Año LV, No. 1. México: UNAM, enero-marzo, p. 17-40.



---

María Magdalena Aguilar M.

**La Reforma Educativa como parte**

**de la Reforma del Estado paraguayo**

---

# La Reforma Educativa como parte de la Reforma del Estado paraguayo

María Magdalena Aguilar M.\*

**La Reforma Educativa forma parte de la Reforma del Estado e inclusive, atendiendo a las circunstancias en que surgió en nuestro país, podría decirse que le ha dado origen y la continúa impulsando. La educación es uno de los**



**sectores que exige la verdadera modernización del estado, para acompañar los procesos de desconcentración y descentralización educativa. En este sentido, la voluntad política de los distintos gobiernos nacionales juega un rol preponderante.**

## Introducción

Como consecuencia de la crisis económica ocurrida en América Latina, las últimas dos décadas del siglo veinte han sido de profundas reformas, que permitieron la conformación de un nuevo modelo de Estado, donde éste ha reducido su tamaño y, a través de la descentralización, ha involucrado a las comunidades en la identificación y satisfacción de sus necesidades, movilizándolo sus propios recursos.

Por otra parte, la necesidad de generar economías competitivas y desarrollar capacidades para el uso de las tecnologías, además de fortalecer las democracias, ubica al conocimiento como base para el desarrollo de los países y devuelve a la educación un rol preponderante para la formación del capital humano.

En este documento, se expone una reseña de las reformas producidas en América Latina y se destacan las realizadas en Paraguay, planteando diversas necesidades que surgen a partir de los procesos de desconcentración y descentralización de la educación en nuestro país.

## Las reformas en América Latina

Luego de la crisis del Estado de Bienestar, todos los países de América Latina se vieron obligados a realizar importantes cambios, que les permitieran enfrentar las nuevas demandas, reduciendo el tamaño del Estado.

En la primera de las reformas, denominada “de primera generación”, el Estado restringe su ám-

\* Investigadora independiente. Psicóloga, posgraduada en Población y Desarrollo Sustentable, y en Planificación y Formulación de Políticas Educativas.

bito de competencia y procede a la privatización, para minimizar el aparato estatal.

En las “reformas de segunda generación”, el Estado cambia de rol. Deja de ser un estado administrador para convertirse en regulador, que garantiza el bien común. En este sentido, las reformas son ‘hacia adentro’, a fin de mejorar su gestión y para lo cual requiere la participación de las fuerzas políticas e institucionales de los distintos sectores (Aguerrondo, 2002).

Alcanzar la competitividad productiva es una de las condiciones para el desarrollo económico de América Latina. En el siglo veintiuno, el modelo de desarrollo está basado en el conocimiento. Por ende, los recursos humanos ocupan un lugar preponderante, y la educación recupera la centralidad para formar dichos recursos con calidad y fortalecer las democracias, a través de la formación cívica de los ciudadanos.

En este contexto, la respuesta a ese desafío ha sido la reforma educativa y una de las primeras medidas tomadas fue la descentralización y transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones de menor rango (provincias, estados, departamentos, municipalidades), (Aguerrondo, 2002). En el nuevo modelo de Estado, la descentralización es planteada para aumentar la calidad, la equidad y la eficacia de la educación, haciéndola más pertinente para satisfacer las necesidades locales; promover democráticamente la participación popular, al empoderar a las autoridades locales; y mejorar la provisión del servicio, al hacer hincapié en la rendición de cuentas. Aunque también se reconoce que tiene como riesgos aumentar las desigualdades e, incluso, expandir la corrupción.

## La Reforma del Estado Paraguayo

Paraguay no es ajeno a la crisis económica y a los profundos cambios que deben hacerse al interior de los países, en América Latina. A fines de los años ‘80, concluye abruptamente el régimen dictatorial y se inicia la década de los ‘90 con la transición política, en la que la reforma educativa es concebida como uno de los ejes sobre el cual se fortalecería el proceso de insti-

tucionalización democrática y la formación de una nueva ciudadanía en nuestro país.

A mediados de la misma década (‘90), en otras instancias del Poder Ejecutivo, y en forma simultánea con la implementación de la reforma educativa, durante los sucesivos gobiernos de la era democrática, fueron desarrollándose diversas acciones a fin de agilizar y profundizar el proceso de descentralización. Así, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) ha puesto en ejecución el Programa Visión Estratégica, con el cual ha realizado un importante aporte técnico con el análisis de la descentralización, elaborando escenarios y presentando propuestas de cursos de acción. Además, ha iniciado la ejecución del “Plan Estratégico Económico y Social para transformar la crisis en oportunidad”, del que uno de sus ejes es la modernización del estado y el fortalecimiento institucional para la consolidación de la descentralización. Para ello, los primeros ministerios afectados son Salud y Educación.

Por otra parte, fue creada la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE), de corta existencia, cuyo rol fue liderar y coordinar el proceso de descentralización. Entre sus aportes, se mencionan la elaboración del Anteproyecto de Ley Marco de Descentralización y la conformación del Consejo Nacional para la Descentralización del Estado (CONADE), como instancia deliberante del proceso de descentralización.

Otra experiencia desarrollada por la STP, para fortalecer el proceso, fue la implementación de una nueva modalidad de gestión pública, con la que se buscó maximizar el impacto de la acción pública, a través de la ejecución de un proyecto piloto de desarrollo territorial regional, en los departamentos de Guairá, Caazapá y Caaguazú.

En la actualidad, el nuevo gobierno propone, dentro de la política destinada al sector educativo, *la modernización de la estructura administrativa y de gestión en el marco de la reformulación del Estado*, que incluye el fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), como también de la implementación de la Reforma Educativa, en lo referido a los procesos de desconcentración y descentralización educativa.

Una de las características de estas reformas es que se desarrollaron, y se desarrollan aún, en el contexto de una profunda crisis fiscal, que sumada a la falta de capacidad técnica en las instancias centrales, desconcentradas y descentralizadas, dificultan los avances en los procesos de dichas reformas.

## La Reforma Educativa y los procesos de desconcentración y descentralización de la educación

La Reforma Educativa se inicia en 1992. Los cambios instituidos por la reforma al Sistema Educativo Nacional abarcan los aspectos pedagógico, administrativo y legal, ya que afectan los regímenes, los niveles y las modalidades educativas, además de la estructura organizativa y el funcionamiento administrativo del MEC, sustentados en la Ley General de Educación (promulgada en 1998).

La implementación de la Reforma Educativa, en 1994, busca aumentar la calidad, la equidad, la eficiencia y el acceso a la educación, además de modernizar la administración del sistema educativo. Para ello, en 1995, el MEC inicia la promoción de la descentralización y regionalización educacional, a través de compromisos y acuerdos con las gobernaciones de los diferentes departamentos del país y, en 1996, reglamenta la formación y el marco conceptual de la organización de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE's), con lo que se da lugar a un nuevo proceso de desconcentración de tareas, a través de la participación social.

En los procesos de desconcentración y descentralización educativa, el MEC ha debido realizar numerosos ajustes en su estructura organizacional y administrativa. Así, algunas dependencias han sido creadas; algunas ya existentes han complejizado su diseño organizacional, y otras han readecuado su dinámica de funcionamiento a la lógica de la desconcentración.

Sin embargo, la experiencia del proceso de desconcentración educativa no es nueva ni surge como producto del actual modelo de Estado en

nuestro país. Las primeras experiencias se remontan a la década de los '40, basadas en la organización de escuelas cabeceras y dependientes para brindar una mejor asistencia técnico-administrativa a los establecimientos educativos, especialmente del área rural, donde se acentuaban el bajo rendimiento escolar, la existencia de un elevado número de escuelas incompletas, alta proporción de maestros no titulados, escasos recursos financieros, entre otras limitaciones. Posteriormente, en la década de los '60, se crean los Centros Regionales de Educación (CRE), los cuales se constituyeron en unidades escolares de la educación integral para servir al área de influencia y aportar su asistencia técnica a las instituciones de su entorno, con calificados recursos humanos locales.

En la actualidad, como parte de los procesos de desconcentración y descentralización educativa, se implementa el Proyecto "Resignificación y Rediseño del Sistema de Supervisión Educativa (SSE)", en ejecución desde el año 2000, cuyos fundamentos *legales* son la Constitución Nacional y la Ley General de Educación; *estratégicos*, da autonomía a la gestión y propicia la participación social; *pedagógicos*, busca la pertinencia curricular conforme a las necesidades locales y facilita las condiciones para un espacio de organización y desarrollo de actividades de carácter e interés comunitarios, acorde a la disponibilidad de recursos; *políticos*, busca mejorar la calidad y eficiencia en todos los niveles del sistema educativo, asegurar el acceso universal a la educación básica, garantizar el avance descentralizado del proceso e implementación de la Reforma Educativa; y *administrativos*, buscando la eficiencia (MEC, 2000).

El SSE reasigna funciones a las Supervisiones que se desdoblaron en Supervisiones de Apoyo Técnico-Pedagógico y de Control y Apoyo Administrativo, nucleadas bajo una Coordinación Departamental de Supervisión. Además, cuenta con diversos niveles: el político-estratégico, el gerencial y el operativo que se encuentran en el MEC, administración central, en tanto que el nivel desconcentrado operativo se apoya en las Coordinaciones Departamentales de Supervisión, y los niveles de las unidades de ejecución se encuentran en las instituciones educativas.

Asimismo, como parte del proceso de descentralización, se crean los Consejos Departamentales de Educación (CDE), con los objetivos de administrar la implementación de los planes y programas del sistema educativo a nivel departamental, adecuados a las prácticas culturales desarrolladas en las comunidades; desconcentrar la gestión organizacional y emplear racionalmente los recursos asignados, integrando el potencial de las instituciones zonales que participan del proceso educativo.

Los CDE están integrados por representantes de la gobernación, los municipios, las supervisiones, las universidades, los Institutos de Formación Docente, los Centros Regionales de Educación (donde se cuentan con estas instituciones), la Coordinación de las Asociaciones de Cooperación Escolar y la Iglesia Católica, todos ellos presididos por el Coordinador Departamental de Supervisión.

Entre las primeras acciones que promueven la participación social, la autonomía de gestión y la búsqueda de hacer eficiente la implementación de la Reforma Educativa y la administración de los recursos, los CDE han propiciado la elaboración de los Planes Estratégicos Departamentales de Educación, con lo que se pretende, básicamente, aumentar la cobertura en todos los niveles educativos, reducir el analfabetismo y mejorar la calidad de la educación, adecuándola a las necesidades locales.

Precisamente, una de las mayores fortalezas del proceso de desconcentración educativa es la creación de espacios de participación, que conducen a la reflexión de todos los actores sociales representados en los CDE, involucrados en el quehacer de la educación. Esto, permite también la formulación de políticas del sector, que respondan a las necesidades de los departamentos de nuestro país.

A poco más de una década del inicio de la Reforma Educativa se han producido importantes avances en los aspectos normativo-legal, pedagógico y administrativo de los procesos de desconcentración y descentralización educativa. Sin embargo, quedan pendientes la realización de numerosas acciones que deben estar precedidas por la reflexión y la discusión en diversas

instancias –política, académica y social– para su concreción. Por otra parte, todavía no se han resuelto adecuadamente algunas cuestiones que se relacionan, por ejemplo, con el rediseño de la conducción central de la educación desde la especificidad del sector; la articulación de políticas entre los gobiernos central, departamental y local; la administración de los recursos en las instancias desconcentradas y descentralizadas, y los mecanismos para la rendición de cuentas.

Además, es necesario contar con planes de desarrollo nacional y departamental, que definan el norte adonde se pretende llegar, y para el cual la educación simplemente servirá de transporte.

## Conclusiones

Desde el MEC, se impulsan simultáneamente dos procesos. Uno de ellos es la descentralización de la administración central del Estado a los gobiernos departamentales (actualmente corresponde a las gobernaciones la distribución del complemento nutricional) y la delegación gradual de responsabilidades del MEC a los Consejos Departamentales de Educación. Por otra parte, se desarrolla la desconcentración, que es la transferencia gradual de funciones de la administración del MEC a las Coordinaciones Departamentales de Supervisión y otras instancias departamentales y locales (Comisiones Zonales de Selección, Unidades Departamentales de Estadística, instituciones educativas, Asociaciones de Cooperación Escolar).

La Reforma Educativa forma parte de la Reforma del Estado e inclusive, atendiendo a las circunstancias en que surgió en nuestro país, podría decirse que le ha dado origen y la continúa impulsando. La educación es uno de los sectores que exige la verdadera modernización del estado, para acompañar los procesos de desconcentración y descentralización educativa. En este sentido, la voluntad política de los distintos gobiernos nacionales juega un rol preponderante.

Asimismo, el impulso de los procesos de desconcentración y descentralización de la educación requiere de la activa participación de todos los actores sociales representados en los Consejos Departamentales de Educación. Para acom-

pañar estos procesos, es necesario que la Reforma del Estado se dé también en forma simultánea, de manera que la estructura organizacional y administrativa del MEC pueda responder adecuadamente a las demandas de este nuevo modelo de estado.

Finalmente, para que dichos procesos puedan seguir avanzando, es importante que los recursos

humanos de las distintas instancias cuenten con las capacidades necesarias para esos fines. Entre las capacidades a desarrollar, se mencionan la planificación de las políticas, programas y proyectos educativos y su interrelación con otras áreas, la elaboración y administración de presupuestos y la negociación con los distintos sectores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguerro, Inés (2002). *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Buenos Aires.
- CELADE/BID (Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo) (1996). *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al Diseño de Políticas y Programas*. Santiago, Chile.
- Chamorro, Ubaldo (2001). *Análisis crítico de la Reforma Educativa*. En "Memorias del Primer Congreso Internacional de Infancia y Adolescencia". Proyecto AMAR (Asistencia Integral a Menores en Situación de Alto Riesgo), pp.15-33. Asunción.
- GTZ/DESAD/SNRE (Cooperación Técnica Alemana / Descentralización de Estructuras Administrativas / Secretaría Nacional de la Reforma del Estado) (2001). *Talleres de Consultas sobre el Anteproyecto de Ley Marco de Descentralización*. San Bernardino.
- IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (2003). *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Buenos Aires.
- IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (2003). *El papel del Estado cambia. Nuevas competencias para los planificadores*. Carta Informativa, vol. XXI, N° 2, abril-junio 2003. Buenos Aires.
- IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (2000). *Formulación de política y planeamiento estratégico en educación*. Buenos Aires.
- IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (1998). *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina*. Buenos Aires.
- II Conferencia Iberoamericana de Educación "La descentralización educativa" (1992). Bogotá, 4 al 6 de noviembre de 1992.
- MEC/PNUD/UNESCO/BIRF/BID (Ministerio de Educación y Cultura/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Interamericano de Desarrollo) (1994). *Desconcentración y descentralización de la educación. Informe final*. Asunción.
- MEC/CARE (Ministerio de Educación y Cultura/Consejo Asesor de la Reforma Educativa) (1996). *El desafío educativo. Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay*. Asunción.
- MEC/CARE (Ministerio de Educación y Cultura/Consejo Asesor de la Reforma Educativa) (1998). *Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya*. Asunción.
- Presidencia de la República (2001). *Plan estratégico económico y social para transformar la crisis en oportunidad. Resumen Ejecutivo*. Asunción.
- Rivarola, Domingo M. (2000). *La reforma educativa en el Paraguay*. CEPAL Serie Políticas sociales, Santiago de Chile.
- STP (Secretaría Técnica de Planificación) (2002). *Desarrollo territorial regional en los departamentos Guairá, Caazapá y Caaguazú. Informe Final*. Asunción.
- STP (Secretaría Técnica de Planificación) (1999). *Reforma del Estado. Política de Descentralización, versión 1. Documento para discusión*. Asunción.
- STP/PLANDES (Secretaría Técnica de Planificación/Proyecto Planificación del Desarrollo Sostenible) (1998). *Paraguay. Descentralización de la administración estatal. Informe final para el Programa Visión Estratégica*. Asunción.

---

Digno Martínez López

## Nace un gigante en Europa



---

# Nace un gigante en Europa

Digno Martínez López\*

**El 1 de mayo de 2004 entró en vigencia la primera Constitución de la Comunidad Europea. Con veinticinco miembros y 455 millones de ciudadanos se convertirá en la tercera potencia poblacional, después de China Continental y la India. Es la culminación de un proceso integracionista que duró 63 años. La Comuni-**



**dad Europea está predestinada a desempeñar un rol protagónico en el mundo. De perfeccionarse el Tratado de Maastricht, la Comunidad Económica de la Europa Occidental, estaría en condiciones excelentes de competir en el mercado mundial, frente a otros grandes bloques económicos.**

## Antecedentes

1. El 5 de junio de 1947, el Gral. Marshall lanzó un ambicioso programa para los países europeos y el Japón. El llamado Plan Marshall fue pensado para combatir el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos que dejó la guerra. Este plan jugó un papel decisivo para la formación del Mercado Común Europeo y el notable desarrollo del Japón.
2. Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Externos propone que Alemania y Francia exploten en común su carbón y acero, a través de una organización abierta a otros países. Este importante hecho dio origen a la Comunidad del Carbón y el Acero.
3. En 1951, seis países europeos forman la Comunidad del Acero y el Carbón, convertida más tarde en Mercado Común Europeo.
4. En 1957, Bélgica, Francia, Italia, Alemania, Holanda y Luxemburgo suscriben el tratado de Roma, por el cual se crea el Mercado Común Europeo.
5. En 1973, ingresan Inglaterra, Irlanda, Dinamarca.
6. En 1981, se logra la adhesión de Grecia.
7. En 1986, hacen lo mismo España y Portugal, con lo que se completan doce países para integrar el Mercado Común Europeo.
8. En 1989, cae el Muro de Berlín, y se produce la reunificación de Alemania (1990).
9. En 1991, los doce miembros del Mercado Común Europeo y los siete de la Asociación

\* Investigador independiente.

Europea de Libre Comercio, suscriben un ambicioso proyecto para formar un gran espacio económico en Europa, que entró en vigencia el 1 de enero de 1993, y abrió las puertas para el tratado de Maastricht.

10. En 1992, los países miembros del Mercado Común Europeo suscriben el Tratado de Maastricht, cambiando el nombre de Mercado Común Europeo por el de Unión Europea. Este ambicioso tratado es la base de la Constitución Europea, que entró en vigencia el 1 de mayo de este año.
11. Ingresarán a la Unión Europea, los siguientes países: Estonia, Letonia, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Chipre y Malta. Con lo cual, la comunidad tendrá 25 miembros y 455 millones de habitantes.
12. La primera Constitución Europea fue el resultado de una larga negociación –16 meses– y cuenta con 465 artículos.

## Principales órganos de la CE

### 1. Órganos ejecutivos y legislativos

- 1.1) Consejo Europeo. Instituido en 1974 para fijar las políticas de la CE. Lo integran los jefes de Estado. Se reúne dos veces al año y su sede está en Bélgica.
- 1.2) Consejo de la Unión Europea. A través de leyes, aprueba el presupuesto y ejerce la coordinación en política económica, seguridad. Tiene como sede Bruselas.
- 1.3) Parlamento Europeo. Representa a los ciudadanos de la CE. Sus miembros son elegidos por voto directo y duran cinco años en sus funciones. Está integrado por 626 diputados. Su sede está en Estrasburgo, Francia.
- 1.4) Comisión Europea. Es el órgano ejecutivo de la Unión Europea. A partir de 2004, la integran treinta comisarios. Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido tienen dos comisarios; el res-

to de los países solo uno. La Comisión propone la legislación, la política y programas al Parlamento.

### 2. Órganos financieros

- 2.1) Banco Central Europeo (1998). Responsable de la moneda de la CE (Euro), que comenzó a circular en el 2002. Cuenta con el apoyo de los Bancos Centrales de la Comunidad y su sede está en Francfort, Alemania.
- 2.2) Banco Europeo de Inversiones. Colabora con la Unión Europea para lograr sus objetivos. Con sede en Luxemburgo.

### 3. Órganos de consulta

- 3.1) Comisión Económica Social (Europea), con sede en Bruselas.
- 3.2) Comité de Regiones. Representa a las autoridades regionales y locales. Con sede en Bruselas.

### 4. Órganos de control

- 4.1) Tribunales de Justicia Europea, con sede en Luxemburgo (1952).
- 4.2) Tribunal de Cuenta (1977), con sede en Luxemburgo.
- 4.3) Defensor del Pueblo Europeo (1992).

## Aspectos claves del Tratado de Maastricht

En 1992, los doce países miembros del Mercado Común Europeo suscriben el tratado de Maastricht (Single European Act o Acta de una Europa Unida), 45 años después del lanzamiento del plan Marshall, y 35 del tratado de Roma. Entró en vigencia el 1 de noviembre de 1993, cuando Inglaterra finalmente aprobó el tratado, luego de dos años de su firma. Los aspectos más relevantes son:

### 1) En lo político

- 1.1) La elaboración de una agresiva política exterior y una defensa común para for-

mar una Unión Europea Occidental (UEO).

- 1.2) Incrementar los poderes del Parlamento Europeo, otorgándole el derecho a voto en las áreas de protección de los consumidores, salud, educación, cultura y medio ambiente.
- 1.3) Compromiso de trabajo para convergencia de las políticas sociales, y la lucha contra el contrabando y el narcotráfico.
- 1.4) Cooperación en materia judicial, del derecho de asilo, la emigración, y la lucha contra el contrabando y el narcotráfico.
- 1.5) Mantener el principio de la subsidiaridad, mediante el cual los países miembros se reservan el derecho de actuar en forma unilateral, cuando sea posible lograr los objetivos de la comunidad, actuando de esa forma.

## 2) En lo económico y monetario

La unión económica y monetaria. Los aspectos sobresalientes de los acuerdos incluyen:

- 2.1) La creación de una Moneda Común Europea (ECU) hasta 1999, para lo cual se tomarán las siguientes acciones.
- 2.2) Proseguir con el proceso de liberación del mercado de capital y la reducción de la volatilidad cambiaria, para promover la convergencia de las economías.
- 2.3) Construir un Instituto Monetario Europeo, como paso previo para la creación de un Banco Central Europeo, en 1994.
- 2.4) Instituir un fondo de apoyo para ayudar a los países menos desarrollados de la Comunidad (España Grecia, Irlanda y Portugal).
- 2.5) Se autoriza que Gran Bretaña no participe de la Unión Europea Monetaria (ECU).

2.6) Las condiciones para participar en la Unión Monetaria Europea:

- Una tasa de inflación que no supere en más del 1,8% al promedio de tres países miembros con las tasas más bajas.
- Tasa de interés a largo plazo que no supere en más del 2% a los promedios de tres países miembros con tasas más bajas.
- Un déficit fiscal no superior al 3% del PIB y una deuda pública no superior al 60% del PIB.
- Una cotización de su moneda nacional que no se devalúe y que se mantenga siempre dentro de los márgenes de fluctuación del 2,25%, definida dentro del mecanismo de paridades monetarias (MPC), durante los últimos dos años.

## A modo de síntesis

Existen tres condiciones para competir en calidad y eficiencia en los mercados internacionales. Estas son: 1) población; 2) capital y tecnología; 3) grado de concentración del poder político. La comunidad Europea, como tercer bloque de la comunidad mundial, está predestinada a desempeñar un rol protagónico en el mundo. De perfeccionarse el Tratado de Maastricht, la Comunidad Económica de la Europa Occidental, estaría en condiciones excelentes de competir en el mercado mundial frente a otros grandes bloques económicos. Se convertirían en realidad los sueños de Napoleón y Churchill, quienes bregaban por la formación de una Gran Europa.

El proceso de integración que se inició en 1941 con la comunidad del acero y el carbón, y que se convertiría 63 años después en el gigante de Europa, a partir de 2004, fue igual al que ocurrió en América, pero con resultado opuesto. El Mercosur también se inició en 1941, cuando Argentina, Brasil y Uruguay trataron de formar la unión aduanera, que se truncó con el inicio de la segunda guerra mundial. Después de mucho trajinar integracionista, pasando de ALALC,

ALADI, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano, se llegó al Mercosur o Mercado Común del Sur, 54 años después, en 1991, cuando se firmó el Tratado de Asunción.

Existe además un ambicioso proyecto, que abarca toda América, con 34 países en pleno proceso de negociación. Quiera el Señor que el ALCA arribe a buen puerto y pueda convertirse en un instrumento de desarrollo de todo el continente.

### Los 63 años de historia de la Comunidad Europea

1951: Comunidad del Carbón y el Acero

1. Bélgica
2. Francia
3. Italia
4. Alemania
5. Países Bajos
6. Luxemburgo

1957: Tratado de Roma

7. Bélgica
8. Francia
9. Italia
10. Alemania
11. Países Bajos
12. Luxemburgo

1973: Adhesión al Tratado de Roma

13. Inglaterra

14. Irlanda
15. Dinamarca

1981: Ingres a la Comunidad

16. GRECIA

1992: Más adhesión al Tratado de Roma

17. España
18. Portugal

1992: Tratado de Maastricht

El Mercado Común Europeo se convierte en Comunidad Europea.

1994: Nuevas adhesiones a la Comunidad

19. Finlandia
20. Austria
21. Suecia

2004: Entra en vigencia la Constitución de la Comunidad Europea. Nuevas adhesiones:

22. Stonia
23. Lituania
24. Letonia
25. Polonia
26. República Checa
27. Eslovaquia
28. Hungría
29. Eslovenia
30. Chipre
31. Malta

Fuente: La Comunidad Europea. Tratado de Maastricht.

### Organigrama de la Comunidad Europea



## El Tratado de Maastricht y el futuro de Europa

### Antecedentes

1. El 5 de junio de 1947, el General Marshall lanzó el ambicioso programa de ayuda a los países de Europa y el Japón, llamado Plan Marshall, con el principal propósito de combatir el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. El Plan Marshall, a fines de 1992, alcanzaba 464.000 millones de dólares. Jugó un papel decisivo en la formación del Mercado Común Europeo y en el notable desarrollo del Japón.
  2. En 1951, seis países europeos formaban la Comunidad del Acero y el Carbón, que más tarde se convirtió en el Mercado Común Europeo.
  3. En 1957, los países signatarios de la Comunidad del Acero y el Carbón, suscribieron el Tratado de Roma, por el cual se crea el Mercado Común Europeo (Bélgica, Francia, Italia, República Federal Alemana, Holanda y Luxemburgo).
  4. En 1973, ingresan al Mercado Común Europeo, Inglaterra, Irlanda, Dinamarca y Grecia, países que se adhieren al Tratado de Roma.
  5. En 1986, hacen lo mismo España y Portugal, con lo que se completan doce países que conforman el Mercado Común Europeo.
  6. 1990 fue un año de grandes cambios en el continente europeo, con la caída de los gobiernos comunistas en la Europa Oriental, que con la reunificación alemana despertó grandes susceptibilidades entre los países de la región.
- La Alemania Unida implicaba una gran amenaza para el Mercado Común Europeo. Vincular a la Alemania Unida con un tratado más ambicioso, fue la estrategia que se concretó en el Tratado de Maastricht para transformar el Mercado Común en Comunidad Europea, con poderes mucho más amplios en lo político y en lo económico-monetario.
7. En 1991, se forma el Espacio Económico Europeo. Doce miembros del Mercado Común Europeo y siete de la Asociación Europea de Libre Comercio firman este tratado. Las partes contratantes se comprometen a la libre circulación de personas y mercancías, servicios, capitales, con cierta excepción, y entra en vigencia el 1 de enero de 1993. El Espacio Europeo contará con 370 millones de personas y un PIB calculado en 5.892,86 millones de dólares.
  8. En 1992, los doce países miembros del Mercado Común Europeo, suscriben el Tratado de Maastricht (Single European Act).

## Los megabloques y la Comunidad Europea

Existen actualmente cuatro grandes bloques económicos formados por: Comunidad Europea, Mercanorte, Mercosur y Sudeste Asiático, liderado por el Japón. Los cuatro megabloques totalizan una población estimada en 1.316 millones de habitantes, con un Producto Interno Bruto equivalente a 13.645 billones de dólares. La Comunidad Económica representa el 25% de la población y el 36% del Producto Interno bruto, conforme puede verse en el cuadro siguiente:

MEGABLOQUES	PAÍSES/POBLACIÓN (1990) (mill. hab.)			PIB (bill. US\$)		PIB P/C (US\$)
CEE	23	329	25%	5.034	36%	15.000
MERCONORTE (TLC)	3	369	28%	6.008	44%	16.000
MERCOSUR	4	188	15%	456	5%	2.400
SUDESTE ASIÁTICO	7	430	32%	2.147	15%	5.000
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>1.316</b>	<b>100%</b>	<b>13.645</b>	<b>100%</b>	

---

Gladys Santacruz

## El trabajo infantil en Paraguay



---

## El trabajo infantil en Paraguay

Gladys Santacruz\*

**Existen en el país más de 250.000 niños/as y adolescentes trabajadores/as. El trabajo infantil es, básicamente, uno de los síntomas de un problema subyacente de pobreza generalizada y desigualdad social, que diariamente atenta no solo contra los derechos de la infancia, sino que compromete gravemente el futuro del**



**país. Está concentrado en los sectores agrícola, informal y doméstico, todos caracterizados por un alto grado de invisibilidad. También se observa, en los últimos cinco años, un permanente aumento del trabajo infantil y adolescente en las calles, siendo éste fenómeno más evidente para la sociedad.**

Según la Encuesta Permanente de Hogares de 2002, Paraguay tiene una población de 5.516.391 habitantes, de los cuales –prácticamente la mitad– son niños/as y adolescentes. Los últimos resultados estadísticos disponibles confirman la crítica situación de este segmento de población. El 48,8% de los paraguayos vive en condiciones de pobreza, cifra que dio un salto significativo, de 14,9%, en los dos últimos años<sup>1</sup>. La tasa de desempleo total, en el 2002, es de 16,4%, mientras persiste un elevado índice de subocupación, que alcanza hasta el 25% de la PEA<sup>2</sup>.

Los niños/as y adolescentes surgen como principales víctimas de la pobreza, y de un sistema que compromete su normal desarrollo, al estar abocados, junto con sus familias, a la tarea de sobrevivir. El trabajo infantil es una de las más claras manifestaciones de este fenómeno, que no solo atenta diariamente contra los derechos de la infancia, sino que compromete gravemente el futuro del país. De acuerdo al “Seguimiento de Indicadores sobre la Niñez Trabajadora, según las Encuestas de Hogares”, realizado por Roberto L. Céspedes<sup>3</sup>, la niñez trabajadora constituye el 21% de la niñez total, en el 2001.

Lo más preocupante es que el trabajo infantil está en claro aumento. M. Robles afirma que “la persistencia del desempleo y subempleo, a lo largo de los últimos años, habría llevado a más familias a recurrir a estrategias alternativas de generación de ingresos, para mantener sus niveles de consumo y responder de manera inmediata a los reveses esperados e inesperados del

\* Investigadora independiente.

1 “Pobreza en el Paraguay”, Encuesta Permanente de Hogares. DGEEC.

2 Encuesta Permanente de Hogares 2001-2002. DGEEC.

3 “Seguimiento de Indicadores sobre la Niñez Trabajadora”, según Encuestas de Hogares, Roberto L. Céspedes R., Diciembre 2002. UNICEF Paraguay, OIT- IPEC.

acontecer diario. Por un lado, las familias recurren a estrategias que apuntan a proteger o incrementar los ingresos y, por otro, a la reducción o modificación del consumo familiar para asegurar un nivel mínimo de supervivencia. Las estrategias que se dirigen, concretamente, a resguardar o incrementar los ingresos implican aumentar la cantidad e intensidad del trabajo, colocando más miembros familiares en el mercado laboral, incluido el trabajo no remunerado de las mujeres y los/as niños/as. El aumento del empleo infantil en las zonas urbanas debe entenderse en este contexto. Es decir, en el marco de las estrategias de intensificación del trabajo familiar para hacer frente a la escasez y reducción de los ingresos”.

Existen en el país más de 250.000 niños/as y adolescentes trabajadores/as. El trabajo infantil está concentrado en los sectores agrícola, informal y doméstico, todos caracterizados por un alto grado de invisibilidad. También se observa, en los últimos cinco años, un permanente aumento del trabajo infantil y adolescente en las calles, siendo éste fenómeno más evidente para la sociedad. Aunque la economía informal suele

describirse como invisible, los niños y niñas que trabajan en las calles de las ciudades del mundo son el rostro más visible del trabajo infantil. Realizan diversas actividades, como venta de alimentos y pequeños artículos de consumo, limpieza de calzados, de parabrisas y otros, que en realidad son considerados como mendicidad disfrazada. En este medio, deben hacer frente a los peligros que entraña el propio trabajo y, todavía más importante, el entorno donde lo realizan, con el tráfico, el humo de los escapes, la exposición a temperaturas extremas, la inseguridad, el acoso sexual y la violencia.

La jornada promedio de trabajo es de 35 horas semanales. Y lo más grave: el 40% de los niños/as y adolescentes que trabaja, no asiste a la escuela, reduciéndose así sus posibilidades de acceder en el futuro a un empleo bien remunerado.

La Encuesta Integrada de Hogares, EIH 2000-2001<sup>4</sup>, registra 266 mil niños/as y adolescentes que trabajan, de entre 5 y 17 años, (14% respecto al total de niños/as que reside en el país). De éstos, 24 mil tienen entre 5 y 9 años, y 100 mil, entre 10 y 14 años.

Cuadro 1  
Población de 5 a 17 años por condición de trabajo según sexo y grupos de edad.  
EIH 2000-2001

GRUPOS DE EDAD	TOTAL	SÍ TRABAJA		NO TRABAJA
AMBOS SEXOS	1.953.725	265.411	13,6	86,4
5-9	822.925	23.457	2,9	97,1
10-17	1.130.800	241.954	21,4	78,6
HOMBRES	986.443	179.368	18,2	81,8
5-9	435.774	18.127	4,2	95,8
10-17	550.669	161.241	29,3	70,7
MUJERES	967.282	86.043	8,9	91,1
5-9	387.151	5.330	1,4	98,6
10-17	580.131	80.713	13,9	86,1

Fuente: EIH 2000-2001.

4 En el marco de la EIH 2000-2001 se implementó un módulo referido al empleo infantil, a solicitud de Fundación DEQUENÍ y el apoyo financiero del Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad y la UNICEF, el cual fue ejecutado entre junio y agosto de 2001 (último trimestre de la EIH 2000-2001). Este módulo tiene tres partes: trabajo remunerado y trabajo no remunerado (para las personas de 5 a 9 años de edad), y actividades domésticas no remuneradas (para las personas de 5 a 17 años de edad).

En cuanto a los factores que explican la magnitud del trabajo infantil, los económicos ocupan el primer lugar. La principal causa es la pobreza. A su vez, la precariedad del mercado laboral, los crecientes índices de desempleo y la disminución de los niveles de ingreso de la familia propician el trabajo infantil, al generar una realidad social adversa a los hogares de más bajos ingresos. Desde este punto de vista, el trabajo infantil es, básicamente, uno de los síntomas de un problema subyacente de pobreza generalizada y desigualdad social.

También influyen factores culturales que valorizan el trabajo infantil, sin considerar sus consecuencias negativas. Y esto es especialmente cierto en Paraguay, donde se verifican prácticas y actitudes sociales que sustentan, legitiman y contribuyen a la existencia y reproducción del trabajo infantil del sector rural, del doméstico y, en general, el uso de la mano de obra infantil como familiar no remunerado. Considerar este aspecto es crucial para prevenir la existencia del trabajo infantil, ya que son los contextos culturales los que indican quién o quiénes deben trabajar, dónde y a qué edad deben comenzar.

La Coordinadora para la Erradicación del trabajo infantil (COETI), con el apoyo de la OIT, realizó en el 2002 un “Estudio de opinión a nivel nacional sobre trabajo infantil en Paraguay”, para conocer el sentir de paraguayos y paraguayas ante este problema. El mismo abarcó distintos departamentos del país y sus principales conclusiones fueron:

- El trabajo infantil en Paraguay es una problemática no discutida en profundidad por la mayoría de las personas. Está poco trabajada conceptualmente, y relativamente visibilizada como uno de los principales problemas del país. Aún así, se ha podido evidenciar que la ciudadanía es muy conciente de sus consecuencias negativas, tanto para los niños como para la sociedad. En la opinión de los entrevistados, el trabajo infantil tiene como principal consecuencia negativa el hecho de que el niño **“no puede estudiar”, “no dis-**

**fruta de su niñez” y “aprende pronto las cosas malas de la vida”.** Los niños que trabajan son percibidos **como “niños desprotegidos”, “que reciben malos tratos” y que injustamente “cargan con la irresponsabilidad de los padres”.**

- Existe un amplio margen de rechazo hacia el trabajo infantil, especialmente el realizado en las calles, el cual disfraza una mendicidad callejera. También es vista como socialmente inaceptable la utilización de niños, niñas y adolescentes para la venta y tráfico de drogas y la prostitución infanto-adolescente. Se evidencia una mayoría que opina que se abusa de la inocencia y necesidad económica de los niños/as y adolescentes, porque se los explota y humilla, haciendo que se destruya su autoestima.
- El estudio pudo determinar que algunas formas de trabajo infantil son más toleradas que otras. Así, por ejemplo, el trabajo infantil doméstico y el agrícola son percibidos con relativa aceptación, pues existe incluso una tradición al respecto, que explica esta permisividad social, que se halla asociada con el patrón cultural.

En este ámbito se pueden incluir las valoraciones y actitudes positivas y permisivas frente al trabajo infantil agrícola<sup>5</sup> y doméstico; la concepción del rol y derechos de la infancia, y el peso de la tradición y las costumbres. En nuestro país, las zonas rurales y el sector doméstico de las ciudades son el foco de concentración de niños/as y adolescentes trabajadores/as. Los datos existentes indican que el 37% del trabajo infantil pertenece al sector rural .

### Tipos de ocupación en el área rural y urbana

En el área rural, los niños y adolescentes varones, fundamentalmente, trabajan como agricultores y avicultores, en tanto que las mujeres laboran además como empleadas domésticas,

5 En las comunidades campesinas, el trabajo infantil se considera como un aspecto formativo de los menores.

panaderas, pasteleras y vendedoras de productos alimenticios. En la zona urbana, la ocupación predominante de la población, de entre 5 y 17 años, se relaciona con las ventas (como ambulante, en puestos de mercados, quioscos, tiendas y almacenes). Entre el 42% y 45% de los niños y adolescentes (hombres y mujeres) se dedica a esta actividad.

En esta área, los varones se ocupan además como criadores de animales o avicultores, en tanto que

las mujeres trabajan como empleadas domésticas y niñas.

Entre los niños del tramo de 5 a 9 años, un 56,6% trabajaba en la casa y un 43,4% fuera de ella. Este fenómeno era mucho más acentuado en las áreas rurales, donde un 87,9% de los niños/as y adolescentes trabajadores/as, lo hacía en la casa. En cambio, en las urbanas, sólo un 19,2% trabajaba en la casa.

Cuadro 2  
Paraguay: Ocupación principal de los/as niños/as de 5 a 17 años, según área de residencia y sexo, 2001.

	Urbana			Rural			Total		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Niñeras y celadoras infantiles	0,2	13,6	5,9	0,0	4,1	0,9	0,1	10,1	3,4
Vendedores/demostradores de tiendas/almacenes	10,1	29,7	18,4	0,4	8,0	2,2	4,4	21,9	10,1
Vendedores de quioscos y puestos de mercado	13,9	8,2	11,5	1,5	0,0	1,2	6,6	5,2	6,2
Agricultores, criadores de animales, avicultores	19,4	0,8	11,5	82,2	40,5	72,7	56,2	15,2	42,9
Mecánicos y ajustadores de vehículos de motor	2,8	0,0	1,6	0,2	0,0	0,2	1,3	0,0	0,9
Panaderos, pasteleros y confiteros	3,9	0,0	2,3	0,8	9,6	2,8	2,1	3,5	2,5
Ebanistas y afines	2,2	0,0	1,3	0,5	0,0	0,4	1,2	0,0	0,8
Vendedores ambulantes	18,3	7,2	13,6	2,8	0,0	2,2	9,2	4,6	7,7
Personal doméstico	0,0	24,5	10,4	0,0	29,3	6,7	0,0	26,2	8,5
Lavadores de vehículos, ventanas y afines	2,2	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,6
Mensajeros, porteadores y repartidores	2,4	0,0	1,4	0,6	0,0	0,5	1,4	0,0	0,9
Peones de la construcción de edificios	4,6	0,0	2,7	1,4	0,0	1,1	2,7	0,0	1,9
Conductores de vehículos de pedal o a brazo	2,7	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,8
Peones de carga	4,3	4,1	4,2	0,3	1,8	0,6	1,9	3,3	2,4
Otros	12,9	11,9	12,4	9,2	6,6	8,6	10,7	10,0	10,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DGEEC. EIH 2000-2001.

## Horas trabajadas

En cuanto al tiempo que dedican los niños/as y adolescentes a sus actividades laborales, puede observarse en el Cuadro 3 que, en promedio, tienen una jornada de 35 horas, que equivale al 80% de la de un adulto. Incluso, los que tienen entre 15 y 17 años trabajan tantas horas como los adultos, mientras los niños de entre 5 y 9 años trabajan en promedio 21 horas semanales. En particular, en el área urbana, las mujeres trabajan 8 horas semanales más que sus pares varones, y las que tienen entre 15 y 17 años trabajan 9 horas más que las mujeres de 18 y más años de edad. Esto último estaría asociado al tipo

de ocupación que realizan, es decir, las jornadas laborales serían más largas en el caso de las empleadas domésticas.

## Trabajo infantil y escolaridad

Como puede observarse en el Cuadro 3, existe una asociación clara entre el tiempo que los/as niños/as y adolescentes dedican al trabajo y la asistencia escolar. Cuanto más larga es la jornada laboral, mayor es la inasistencia a la escuela. En particular, resalta el caso de los niños/as y adolescentes de entre 15 y 17 años, cuya inasistencia escolar alcanza a la mitad de ellos (41%,

Cuadro 3  
Paraguay: Niños/as y adolescentes según condición de trabajo, horas trabajadas y asistencia escolar.

	Población	% que trabaja			Promedio de horas trabajadas por semana			% con trabajo que no asiste a la escuela			
		Área de residencia		Total	Área de residencia		Total	Área de residencia		Total	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural		Urbana	Rural		
Hombre	5 a 9 años	435.774	2,9	5,5	4,2	27,4	17,2	20,6	2,1	0,0	0,8
	10 a 14 años	340.178	14,0	20,9	17,8	17,9	27,9	24,3	6,4	35,2	24,9
	15 a 17 años	210.491	38,0	61,5	47,9	41,0	39,1	40,0	32,0	62,3	48,4
	Total	986.443	14,9	21,6	18,2	33,1	32,2	32,5	22,0	45,4	35,7
Mujer	5 a 9 años	387.151	2,3	0,5	1,4	29,1	16,9	24,0	0,0	18,0	3,8
	10 a 14 años	400.580	14,1	5,9	10,1	35,0	22,0	31,2	18,9	5,7	15,1
	15 a 17 años	179.551	21,8	23,3	22,5	51,4	35,5	44,1	61,0	48,8	55,5
	Total	967.282	11,4	6,4	8,9	41,1	29,0	36,5	34,3	31,6	33,3
Total	5 a 9 años	822.925	2,6	3,0	2,9	28,1	17,1	21,4	1,3	1,6	1,5
	10 a 14 años	740.758	14,1	13,2	13,6	27,6	26,5	27,1	13,6	28,4	21,0
	15 a 17 años	390.042	30,7	43,5	36,2	44,3	38,2	41,1	41,3	58,9	50,4
	Total	1.953.725	13,1	14,0	13,6	36,5	31,4	33,8	27,2	42,2	34,9
18 y más años	Hombre	1.574.348	75,0	88,9	81,2	49,2	43,3	46,3			
	Mujer	1.658.094	50,1	50,2	50,2	42,6	30,3	37,8			
	Total	3.232.442	61,6	70,4	65,3	46,3	38,9	43,0			
Total de 5 y más años		5.186.167	45,0	46,8	45,8	45,2	37,5	41,9			

Fuente: DGEEC. EIH 2000-2001.

Cuadro 4  
Paraguay: Razón principal de no asistencia escolar de niños/as con trabajo (%), 2001.

	Urbana			Rural			Total		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Razones económicas*	55,8	53,1	54,3	55,7	52,0	55,1	55,8	52,7	54,8
Terminó los estudios	0,0	0,0	0,0	1,1	5,2	1,8	0,8	1,8	1,1
No existe escuela cercana	0,0	0,0	0,0	16,2	6,7	14,5	12,1	2,3	9,0
Escuela cercana mala	0,0	0,0	0,0	0,0	10,9	1,9	0,0	3,7	1,2
Problemas familiares	9,3	30,8	20,8	0,3	1,7	0,5	2,6	20,8	8,2
No quiere estudiar	32,8	12,9	22,1	21,3	21,3	21,3	24,2	15,8	21,6
Otras razones	2,2	3,2	2,7	5,4	2,1	4,8	4,6	2,8	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Sin recursos, necesidad de trabajar, alto costo de materiales.

Fuente: DGEEC. EIH 2000-2001.

en el área urbana y 59%, en la rural). Viendo con más detalle, se observa que tres de cada cinco varones de esa edad, en el área rural, y la misma proporción de mujeres, en la urbana, no asiste a institución alguna de enseñanza formal.

Entre los trabajadores del tramo de 10 a 17 años, el porcentaje de aquellos con instrucción prima-

ria era ligeramente inferior al promedio de 21,4%, mientras era más del 26%, en el caso de aquellos sin instrucción o con instrucción secundaria. Ningún joven con educación terciaria, menor de 18 años, trabajaba. Las cifras muestran que tanto entre los hombres como entre las mujeres, el porcentaje de trabajadores respecto a su segmento era mayor entre las personas

sin instrucción y aquellas con instrucción secundaria.

De los menores trabajadores, de 5 a 17 años, un 65,1% asistía a la escuela. Entre los de 5 a 9 años, la asistencia era mayor, un 98,5%, y menor, entre los de 10 a 17, 61,8%. Estas cifras no presentaban mayores variaciones al considerar la variable género.

El Cuadro 4 muestra que la principal razón (55%) de la no asistencia escolar de los niños/as y adolescentes que trabajan es económica (“sin recursos”, “necesidad de trabajar”, “alto costo de materiales”). La segunda causa, con 22%, es el deseo de no asistir. Y en el área urbana, adicionalmente, se da una causa importante, “los problemas familiares”, y en la rural la “no existencia de escuela cercana”.

Cuadro 5  
Paraguay. Población de 5 a 17 años con trabajo por asistencia a una enseñanza formal según sexo y grupos de edad.

SEXO Y GRUPOS DE EDAD	CONDICIÓN DE ASISTENCIA		
	Total	Sí Asiste	No Asiste
<b>Ambos Sexos</b>	<b>265.411</b>	<b>65,1%</b>	<b>34,9%</b>
5-9	23.457	98,5%	1,5%
10-17	241.954	61,8%	38,2%
<b>Hombres</b>	<b>179.368</b>	<b>64,3%</b>	<b>35,7%</b>
5-9	18.127	99,2%	0,8%
10-17	161.241	60,4%	39,6%
<b>Mujeres</b>	<b>86.043</b>	<b>66,7%</b>	<b>33,3%</b>
5-9	5.330	96,2%	3,8%
10-17	80.713	64,7%	35,3%

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares (EIH). Informe sobre empleo infantil 2000/2001.

## Ingresos del trabajo infantil

La información disponible (Cuadro 6) muestra que la contribución del trabajo de los niños/as y adolescentes en la generación de los ingresos laborales del hogar es marginal. Aunque en el sector rural, resulta clave en la realización de las tareas agrícolas y domésticas, que facilitan la generación de ingresos a los miembros de mayor edad.

El 97% percibe ingresos por debajo de un salario mínimo. De hecho, un gran porcentaje de niños/as y adolescentes que trabajan, lo hace en la categoría de “trabajador familiar no remunerado”, por lo cual habría que preguntarse si realmente el trabajo infantil refuerza el bienestar de los hogares. Las consecuencias negativas, en cambio, son muy claras: el debilitamiento de su salud, la abreviación de sus oportunidades educativas y la declinación de sus capacidades futuras

Cuadro 6  
Paraguay: Importancia % del ingreso laboral de la población entre 10 y 17 años de edad respecto al ingreso laboral total del hogar, 2000-2001.

Áreas	Más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	Más rico	Total
Urbana	7,2	5,9	4,4	1,8	0,6	2,1
Rural	4,0	9,6	7,8	5,4	1,9	3,8
Total	5,4	8,9	5,0	3,2	0,9	2,5

Fuente: DGEEC. EIH 2000-2001.

para generar ingresos. Es decir, la estrategia familiar de incrementar ingresos con el trabajo infantil, más que beneficiar al grupo, tiende a socavar la habilidad de algunos miembros del hogar (niños/as y adolescentes) para recuperarse en el fu-

turo. Esto implica que la adaptación del comportamiento de los pobres a las crisis tendría límites, y que una estrategia de supervivencia que confía en una intensificación de los recursos del hogar puede no sostenerse de manera permanente.

Cuadro 7  
Paraguay: Categoría de ocupación e ingreso por la actividad laboral principal de la población entre 10 y 17 años de edad, 2000-2001.

Área	Quintiles	Categoría de ocupación					Total	% de ocupados según el ingreso que reciben respecto al Salario Mínimo			
		Asalariado privado	Cuenta propia	Familiar no remunerado	Empleado doméstico	Otro		Sin ingreso	Menos que 1 SM	1 ó más SM	Total
Urbana	I	50,6	11,8	23,9	13,2	0,5	100,0	23,9	74,5	1,6	100,0
	II	41,7	18,4	20,5	18,3	1,1	100,0	20,5	78,5	1,0	100,0
	III	48,0	16,9	19,9	14,5	0,7	100,0	19,9	71,5	8,7	100,0
	IV	35,2	13,3	27,7	23,3	0,5	100,0	27,7	66,3	6,0	100,0
	V	26,5	1,5	11,1	59,7	1,1	100,0	11,1	71,0	17,8	100,0
	Total	42,8	14,2	21,6	20,7	0,7	100,0	21,6	73,1	5,3	100,0
Rural	I	1,1	6,5	90,4	1,9	0,1	100,0	90,4	9,6	0,0	100,0
	II	28,0	9,1	61,9	1,0	0,0	100,0	61,9	38,1	0,0	100,0
	III	29,3	12,7	54,2	3,6	0,3	100,0	54,2	45,8	0,0	100,0
	IV	31,3	21,5	33,0	14,2	0,0	100,0	33,0	65,9	1,0	100,0
	V	28,6	15,0	49,2	7,3	0,0	100,0	49,2	45,2	5,6	100,0
	Total	21,6	11,9	61,7	4,7	0,1	100,0	61,7	37,4	0,9	100,0
País total	I	7,9	7,7	81,7	2,6	0,1	100,0	81,7	18,3	0,0	100,0
	II	43,1	11,2	37,9	7,6	0,2	100,0	37,9	61,6	0,5	100,0
	III	36,1	24,7	24,7	13,7	0,8	100,0	24,7	74,7	0,6	100,0
	IV	37,7	9,7	37,9	14,4	0,4	100,0	37,9	52,4	9,7	100,0
	V	30,9	13,4	24,2	30,8	0,7	100,0	24,2	67,7	8,1	100,0
	Total	29,6	12,8	46,5	10,7	0,3	100,0	46,5	50,9	2,6	100,0

Fuente: DGECC. EIH 2000-2001.

## Programas y proyectos, acciones en curso

Paraguay suscribió el Memorando de Entendimiento con OIT/IPEC, el 8 de junio de 1998, y lo renovó recientemente, en febrero de 2004. Por Decreto 18.835, de setiembre de 2002, se creó e instaló la Comisión Nacional Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los Adolescentes. La comisión cuatripartita e interinstitucional tiene por objetivo articular acciones entre los sectores y actores sociales, para prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil y proteger el trabajo de los adolescentes. Una de sus primeras acciones ha sido la elaboración de un plan estratégico de acción, priorizando

en él a) la elaboración del Plan Nacional de Acción; b) la ratificación del Convenio 138, y c) la implementación del Convenio 182, empezando por definir el listado de trabajos peligrosos.

En diciembre de 2003, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia aprobó el Plan Nacional, que tiene por objetivo desarrollar acciones para:

- Hacer efectiva la vigencia plena de los derechos de los niños/as y adolescentes en Paraguay.
- Contar con información sistemática, suficiente y fiable sobre la problemática del trabajo infantil y adolescente.

- Movilizar y capacitar a los agentes involucrados, y sensibilizar a la sociedad sobre la problemática del trabajo infantil y del trabajo adolescente.
- Contar con un marco legal adecuado para la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajador adolescente.
- Implementar un sistema de fiscalización y monitoreo social efectivo del trabajo infantil y del trabajo adolescente, con énfasis en sus peores formas y en ocupaciones peligrosas.
- Implementar y focalizar políticas públicas efectivas para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente, que articulen a instituciones del sector público, privado y la sociedad civil.
- Diseñar y aplicar programas y proyectos de intervención.
- Implementar mecanismos eficaces y eficientes de monitoreo y evaluación del Plan.

Es importante destacar la activa vinculación y participación de las Organizaciones de Trabajadores, y las Organizaciones de Empleadores en la Comisión Nacional.

Estas acciones se complementan con las actividades realizadas en el marco de los proyectos de Erradicación de la Explotación Comercial Sexual de Niños/as y Adolescentes en la Zona de la Triple Frontera, y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros, ambos del Proyecto IPEC/OIT, que se implementan en el país desde el 2001.

Algunos de los resultados importantes de estos proyectos, son los estudios legislativos para la adecuación de la Legislación Nacional a lo estipulado en los Convenios OIT sobre Trabajo Infantil, que han permitido detectar contradicciones entre las normas laborales, civiles y de la niñez y la adolescencia; los estudios sobre factores socioculturales que sustentan el trabajo infantil; la realización de una encuesta nacional de opinión sobre el tema; los innumerables talleres de sensibilización y concienciación social; los estudios estadísticos que se han generado y los programas de intervención específicos, que se encuentran en marcha en distintas localidades del país.

Todo esto ha generado una dinámica de movilización y una sensibilización de la sociedad hacia la importancia de erradicar el trabajo infantil, particularmente en sus peores formas, contribuyendo así a una mayor visibilidad del problema.

En síntesis, en nuestro país se ha logrado introducir el tema del trabajo infantil en distintas instancias del gobierno y la sociedad civil. Existen informaciones que nos permiten conocer mejor la realidad nacional del trabajo infantil, hay una mayor conciencia ciudadana sobre la problemática, y se está iniciando un proceso de adecuación normativa en materia de infancia, luego de la ratificación del Convenio 138 de la OIT sobre edad mínima (diciembre de 2003), que servirá de plataforma para efectivizar la aplicación de los Convenios y Convenciones Internacionales referidos a la niñez.



---

Carlos Jorge Sánchez Arza

**La importancia de las cooperativas en el desarrollo**

**económico de la población paraguaya**

---

## La importancia de las cooperativas en el desarrollo económico de la población paraguaya

Carlos Jorge Sánchez Arza\*

**En los últimos diez años, las cooperativas han alcanzado un nivel de crecimiento notable, desarrollando no solo los servicios de ahorro y crédito, sino ejerciendo un liderazgo orientador, muy importante para la población: *la educación en la cultura del ahorro y la capacita-***



***ción en la eficaz utilización de los créditos, algo muy útil para las clases media y baja, el segmento social mayoritario de la población paraguaya.***

Esta porfiada y constante lucha del movimiento cooperativo paraguayo, basada en la conducta transparente y coherente de sus dirigentes, ajustados a los principios de honestidad, ética y solidaridad en la administración de los recursos, le ha rendido frutos, coronando a este sector de la economía, del prestigio y la confianza de la población.

Esto pudo notarse con claridad en aquel tiempo, cuando a mitad de los años '90, sobrevino la grave crisis del mercado bancario y financiero, producto de las estrepitosas caídas y cierres en serie de varios bancos y financieras nacionales. Este fenómeno socioeconómico negativo fue producto de negligentes y, en algunos casos, delictuosas administraciones de paraguayos y extranjeros, que rayaron lo anecdótico, por no tener precedentes en la historia financiera del país. La población soportó un incalculable perjuicio material y moral que, no obstante, le sirvió de escuela para el aprendizaje.

Y se produjo una reacción notable: la población empezó masivamente a retirar sus depósitos de los bancos y financieras, para trasladarlos al sector cooperativo.

Según el Censo Nacional de Cooperativas, elaborado por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), las más de 850 cooperativas registradas en el Paraguay generan alrededor del 15% del Producto Interno Bruto (PIB), son responsables de alrededor del 50% de las exportaciones agropecuarias y originan el 84% de la producción láctea nacional. Además de tener depositado el 13,4% del total de la cartera de ahorros y conceder el 12% del total de créditos otorgados a nivel nacional.

\* Economista, Universidad Nacional de Asunción, UNA. Miembro del Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos, IPEG.

La importancia que tienen las cooperativas de servicios y las de producción en el desarrollo económico y social de las regiones en las que están insertas y el potencial que representan para emprender nuevas acciones, hacen necesaria la definición de políticas y estrategias, tanto en el ámbito público como privado, que alienten el fortalecimiento y el fomento de este tipo de organizaciones.

En este sentido, el INCOOP, organismo regulador de las cooperativas en el país, ha definido en los últimos años líneas de acción para impulsar y consolidar el desarrollo del movimiento cooperativo en el país.

El INCOOP, en su momento, concretó una alianza con la Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACCOOP), para el desarrollo de sistemas de control en las cooperativas.

Entre los puntos que deben ser considerados imprescindibles, como ejes de la política de desarrollo cooperativo en el país, se encuentra un factor muy importante: **“la optimización del sistema de supervisión y control en el ámbito cooperativo”**. Así, se otorgará un blindaje de seguridad a la población que confía en las empresas del sector.

### **La optimización del sistema de supervisión y control cooperativo**

Para obtener cooperativas que desarrollen servicios eficientes y transparentar su gestión administrativa y contable, es vital especializar la tarea de control, tomando en cuenta sus características como entidad sin fines de lucro, que desarrolla servicios en un mercado altamente competitivo, junto con otras empresas que tienen una alta capacidad gerencial y de recursos financieros.

Un dato estadístico importante de observar es **la incorporación a las cooperativas de un mayor porcentaje de la población**, de un 2,9%, en el año 1990, a un 10%, en el 2000.

Las cooperativas que logran su objetivo de ser eficientes, brindando servicios competitivos para sus socios, son aquellas que cuentan con un importante volumen de masa societaria. Esto, genera una alta cantidad de operaciones, desarrollando la *economía de escala*, con su consecuente reducción de costos en los servicios recibidos y mejoras en sus precios de comercialización.

Esta condición le ha valido a las cooperativas, en especial a las de ahorro y crédito, conquistar segmentos de socios de mayor solvencia, en desmedro de los bancos comerciales nacionales y extranjeros, acusando estos últimos una baja en la colocación de sus créditos, especialmente de consumo.

Es decir, las cooperativas están alcanzando niveles de captación y colocación de cifras muy importantes. Tanto es así, que hasta empresas dedicadas al negocio de cotizar en las bolsas de valores ya han puesto su vista en la captación de dichos depósitos para convertirlos en títulos valores, capaces de generar rentabilidad en el mercado de capitales.

Esto no deja de considerarse digno de reconocimiento a la labor constante de los dirigentes del movimiento cooperativo nacional, cuyo fruto de años de trabajo es la base del crecimiento actual.

Sin embargo, este crecimiento no fue acompañado en la misma proporción por los gobiernos anteriores, a través del organismo contralor del sistema cooperativo, que fue el INCOOP, bajo la ley 438/94.

Surgió, entonces, la iniciativa del movimiento cooperativo nacional, que advirtió la necesidad de procurar la autarquía de una institución entonces carente de presupuesto básico para llevar a la práctica sus objetivos. Interpretada esta inquietud a nivel gubernamental, la idea se consolida y se cristaliza con la elaboración de la Ley 2.157/03, aprobada por el Parlamento anterior, en junio pasado. Actualmente, está en etapa de reglamentación por los nuevos miembros del Con-

sejo Directivo del INCOOP, integrado por dirigentes cooperativistas surgidos de las elecciones en la Asamblea General de Cooperativas.

Por lo tanto, el desafío del INCOOP ante el crecimiento de las cooperativas es coadyuvar al fortalecimiento pleno de éstas, en todos sus ámbitos. Para ello, ***necesita llevar adelante en forma urgente la implementación de normas prudenciales y de fiscalización a las cuales deberán ajustarse firmemente las cooperativas, especialmente las que operan en intermediación financiera.***

Esto significa hacer revisiones a cada uno de los estatutos y reglamentos del crédito, para homogeneizarlos y adecuarlos a las nuevas normas jurídicas del INCOOP, así como supervisiones anticipadas y localizadas de las documentaciones contables respaldatorias de los balances presentados.

Si bien el INCOOP no puede entrar a dictar cátedras de disciplina interna a cada una de las cooperativas, bien puede, sin embargo, crear el marco jurídico adecuado al cual deberán ceñirse los responsables de la gestión administrativa y financiera de las mismas.

Y al hablar de responsables, se habla no solo de los funcionarios administrativos y de los miembros del Consejo de Administración, sino de cada uno de los miembros de la Junta de Vigilancia. Éstos, deben acompañar la gestión con responsabilidad, ejerciendo la función de fiscalizadores de las normas que sobre administración interna establezca el Consejo de Administración, advirtiendo por escrito cuando las decisiones dentro de la empresa cooperativa representen el desvío de la naturaleza social, identidad y principios cooperativos, o la infracción de las normas prudenciales previstas en la ley y los reglamentos.

En estos puntos aún existen importantes y nocivas debilidades en las organizaciones internas. Los estatutos de las cooperativas se caracterizan por dar amplias facultades, en materia de funciones y atribuciones, a la figura del Consejo de

Administración y, por el contrario, la exonera de responsabilidad alguna, personal o solidaria, de las obligaciones de la Cooperativa. Esto último también “beneficia” a la Junta de Vigilancia, en materia de liberación de responsabilidades.

*La historia de fiscalización de las cooperativas comenzó en 1999, cuando la UTEP del Banco Central del Paraguay (BCP) presentó un proyecto de decreto para reglamentar la actividad de ahorro y crédito de las cooperativas, que fue rechazado por el movimiento cooperativo nacional. Este rechazo se fundamentó en el argumento, ajustado ciertamente a la realidad, de que los estándares de consideración y ponderabilidad que utilizan los técnicos de la Superintendencia de Bancos del BCP, para el sistema bancario, son muy diferentes a la realidad del sistema cooperativo, en materia de administración y clasificación de la cartera morosa.*

En el año 2000, se contrataron los servicios de la consultora **AUDICON** para preparar el proyecto de decreto para sustituir la reglamentación de la ley 438/94. En el mes de junio de ese año, esta empresa puso a consideración del movimiento el proyecto de normas prudenciales y fiscalización de cooperativas de ahorro y crédito. El documento fue rechazado.

En el 2001, el BCP, a través de la Superintendencia de Bancos, resuelve presentar el proyecto de decreto reglamentario por el que se establece el régimen de regulación y supervisión de las cooperativas que realizan actividades de ahorro y crédito. Esta propuesta también es rechazada.

El 24 de octubre de 2002, la CONPACCOOP pone a consideración de la dirigencia el proyecto de ley que crea el *Instituto Paraguayo de Cooperativismo (IPACCOOP)*.

Este documento, a través del comité jurídico de la CONPACCOOP, sufrió modificaciones con miras al **proyecto** de autarquía del INCOOP, siendo el criterio generalizado de las cooperativas el de dotarle de recursos económicos, provenientes del sector cooperativo.

Posteriormente, el referido proyecto fue presentado al movimiento cooperativo nacional, en el marco del *IV Congreso Paraguayo de Cooperativas*, que otorgó a la CONPACCOOP el mandato para realizar los ajustes pertinentes y presentarlo al Congreso Nacional.

Finalmente, en **junio de 2003, el Congreso Nacional aprobó la Ley 2.157/03 que regula el funcionamiento del INCOOP y establece su Carta Orgánica.**

Previo a la consecución de este hecho, los dirigentes cooperativistas habían realizado un intenso lobby con los legisladores.

En economía, la noción de “costo” es inseparable de la actividad económica. Un individuo que emplea el bien *a* para producir el bien *x*, cambia el bien *a* por el producto *x*, y decide la transformación precisamente porque del resultado de ella espera una utilidad mayor que la disponibilidad del bien *a*.

El sacrificio, la cesión y la renuncia que acompañan y condicionan toda operación económica representan lo que en lenguaje económico se denomina costo-sacrificio, o costo-renuncia, o también costo-pena (según la locución anglosajona *pain cost*) y la del costo-numerario no existe oposición; son dos aspectos del mismo fenómeno. Y esto puede ser afirmado, incluso, sin desmentir el hecho de que una misma suma de dinero recibe valoración diferente por distintos sujetos, según la cantidad de riqueza de la que dispone cada uno, conforme enseña la teoría de la utilidad marginal.

***Timeo danos et dona ferentes*** (Desconfío de los griegos cuando hacen ofrendas o presentes). Esto expresa la idea de que debemos desconfiar de un enemigo, por generoso que nos parezca. El caballo de Troya de los cooperativistas es la conformación del Consejo de Administración del INCOOP, establecida en la nueva ley 2.157/03 de autarquía y organización, contra la transferencia de fondos de mantenimiento a la institución, por parte de las cooperativas de base. La integración del INCOOP, según la ley 2.157/03, se conforma por cinco directores, representan-

tes de los diferentes sectores cooperativos y de entre ellos, ***uno ejercerá el cargo de presidente o director general, elegido por decisión del Presidente de la República, de entre una terna presentada por la Asamblea General de las Cooperativas.*** Es decir, las cooperativas son arte y parte de su propia supervisión y fiscalización. Y, hete aquí, el punto débil de esta legislación, considerando que hay un principio administrativo que habla de que ***“para el buen control y supervisión objetiva debe primar la oposición de intereses”***, lo que no se aplica en el desarrollo de la lógica elemental sobre esta disposición, mencionada anteriormente.

Menos mal que en esta oportunidad la responsabilidad de la presidencia del INCOOP recayó en una persona de notable trayectoria como profesional técnico del sector público, específicamente de la estructura del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El nuevo presidente desarrolló su experiencia en lo que anteriormente era la Dirección General de Cooperativismo, institución que posteriormente se transformó en el Instituto Nacional de Cooperativismo. Además, era el hombre de perfil adecuado, no solo por sus antecedentes sino por su preparación para presidir la administración del INCOOP, en un momento histórico por la sustanciación del rol protagónico que exige este nuevo tiempo, según lo enmarcado en la ley 2.157/03.

No obstante, el hecho indicado anteriormente merece un análisis y su posterior consideración en el momento adecuado por las autoridades encargadas de velar por la administración macroeconómica y de legislación del país.

**Actualmente, se está trabajando en la reglamentación de la ley 2.157/03, y dentro de ésta, las bases para el control y la fiscalización que se aplicará a los organismos de base, constituyendo un desafío vital para fortalecer el desarrollo sostenido y sustentable** y que, al mismo tiempo, como consecuencia de esta acción, la masa societaria cuente con información anticipada, completa y precisa sobre el manejo administrativo y de gestión de los que asumieron el compromiso de administrar su cooperativa.

## Diagnóstico del sistema cooperativo actual en el Paraguay

He aquí algunos defectos observados en las instituciones cooperativas, que deben ser corregidos:

1. No existen criterios de clasificación de cartera morosa, ajustados a normas prudenciales de administración financiera, **conforme a las realidades que maneja cada cooperativa, dentro del marco del principio de solidaridad, el cual tiene sus aristas negativas y nocivas para la buena gestión, con el uso y abuso de las consideraciones y aplicaciones muy subjetivas y a veces discriminatorias de este principio.**
2. Falta controlar los criterios de tasación de inmuebles entregados como aval de créditos hipotecarios. Justamente, la manipulación de las tasaciones por montos inflados, fue una de las formas de vaciamiento de los bancos que cayeron durante las crisis financieras de finales de los años '90.
3. Existen cooperativas que ya han alcanzado una cantidad considerable de capital integrado y tienen debilidades en materia de control administrativo interno. Con el objetivo de mantener un costo administrativo reducido, no realizan la incorporación de un profesional que representará un elemento importante para el control, como lo es la auditoría interna.
4. No existe una Central de Riesgos del INCOOP, que facilite a las cooperativas de base, informaciones precisas y actuales sobre los antecedentes crediticios de un/a socio/a que en ese momento esté solicitando un crédito. Esta instancia le facilitará enormemente a las administraciones investigar con inmediatez los antecedentes del sujeto de crédito dentro del sistema cooperativo, facilitándole un análisis objetivo y seguro para la concesión de los préstamos. *“La morosidad de los créditos empieza por la mala concesión”.*
5. Existen personas o grupos que se candidatan para ocupar cargos directivos, con el solo objetivo de utilizar la estructura económica y social de las cooperativas para proyectos políticos personales, o buscando ciertas ventajas económicas de cualquier modo, en el menor tiempo posible.
6. Asocian indiscriminadamente a personas con malos antecedentes financieros o que no califican para ser socias, con el solo propósito de constituir el número necesario para tener mayoría en las asambleas.
7. Manipulan a ciertos números de socios, lo que les permite obtener la mayoría necesaria para que la asamblea ordinaria apruebe las rendiciones de cuentas de sus gestiones del ejercicio fenecido, llámese Balance General, Cuadro de Resultados y algo muy importante: el Plan de Gastos e Inversiones .
8. Esta manipulación también les permite torcer ciertos recursos legales de los estatutos para realizar asambleas extraordinarias, que les faculden a efectuar grandes inversiones en adquisiciones de propiedades y/o construcciones desmedidas, inflando así los activos fijos, por encima de lo que recomiendan las normas prudenciales de administración.
9. En contrapartida, estos socios “amigos” y/o parientes tienen una compensación. Se les conceden créditos en forma generosa e ilimitada, pasando por encima de los reglamentos establecidos y, sobre todo, del sentido común de aplicación de las garantías normales y prudenciales de la administración financiera.
10. Las cooperativas tampoco se salvan del nepotismo, tan vigente en la administración pública: los dirigentes manipuladores no dejan escapar la oportunidad de colocar directamente, y sin ningún concurso de méritos, a parientes, amigazos/as, compadres o ahijados, en los puestos claves, sin importar su idoneidad, preparación o antecedentes. Con estas acciones, demuestran un total des-

precio hacia al principio de igualdad de oportunidades, enunciado como parte de la doctrina universal del cooperativismo.

Es imperativo señalar que todos estos hechos ocurren por la *desidia y falta de interés* de la población cooperativa para ocuparse de la *calidad de gestión* de sus administradores, y de los detalles de la forma de administración de los dirigentes designados en asamblea. Con esta actitud, dejan peligrosamente la vía libre para que personas inescrupulosas manejen sus empresas cooperativas a su más libre albedrío, y se conforman con índices engañosos de gestión, que les proporcionan visiones positivas sobre dichos manejos. Y lo que es más grave, estos síntomas de falta de conciencia de la gran mayoría de los socios se trasunta en un acto más serio: la inasistencia a las asambleas ordinarias y, más grave aún, a las extraordinarias convocadas a través de publicidad muy tenue por los responsables del Consejo de Administración.

Pero, además de todo lo indicado, ***¿por qué es importante para la economía nacional y para el Estado la buena y precisa supervisión y fiscalización de las cooperativas?***

1. Porque las cooperativas se ajustan a los intereses nacionales y de la producción.
2. El sistema financiero en el Paraguay sufrió un proceso de “extranjerización”, tanto de la propiedad de las entidades como de los capitales depositados.
3. Si bien el crédito productivo nunca ha sido importante en el volumen de operaciones de los bancos privados, en los últimos tiempos, simplemente ha dejado de existir, por la sencilla razón de que no reditúa como la actividad especulativa.

4. Porque la cantidad de dinero movido a través de las cooperativas alcanza montos importantes, de manera que un traspie en cadena puede generar desconfianza y, como consecuencia, una crisis financiera en el sector cooperativo.

En resumen, la fiscalización y aplicación de normas prudenciales como reglas de juego a las que deben ajustarse las cooperativas son imprescindibles. *La necesidad es de ayer; no hay tiempo que esperar.*

De este modo, se orientará el desarrollo ordenado y sano del sistema financiero cooperativo, para hacerlo sustentable en el tiempo y darle proyección al objetivo de promover la educación y la cultura del ahorro, así como la producción basada en la organización del trabajo colectivo y de ayuda mutua.

Utilizar el capital excedente e inactivo en las cooperativas de servicio para impulsar y apoyar a las cooperativas de producción. Es decir, usar el ahorro interno para hacer inversión en la producción interna es la fórmula local para levantar cabeza, romper la recesión y lograr el despegue económico tan anhelado para el Paraguay.

Por de pronto, deseamos éxitos en sus funciones a las nuevas autoridades del INCOOP, y así también a los colegas economistas que asumieron las direcciones administrativas respectivas, dentro del nuevo engranaje estructural de la institución. Que esta oportunidad brindada sea coronada con una gestión eficaz, honesta y patriótica, en un momento en que ***la economía del país no se puede dar el lujo de repetir asignaturas en las que ya se ha aplazado.***



---

Ana María Ferreira

**Tráfico de personas**

**con fines de explotación sexual**

---

# Tráfico de personas con fines de explotación sexual

Ana María Ferreira\*

El tráfico de personas, y en especial de mujeres, niñas y niños, debe ser analizado como una forma de esclavitud que afecta a familias de extrema necesidad, golpeadas por la inequidad y con altos índices de carencia social, afectadas por el hambre, el desempleo, la dis-



crimación de género, entre otros. Y por otro lado, como una ceguera institucional, patentizada en los débiles controles migratorios, la ausencia de políticas públicas contra el tráfico de personas, la corrupción, y la impunidad de los traficantes.

## A manera de introducción

***“La mujer da más ganancia que la droga o el armamento. Esos artículos sólo se pueden vender una vez, mientras que la mujer se revende hasta que ella muere de Sida, queda loca o se mata...”***

*(Testimonio de un proxeneta europeo, publicado en un Documento de la Unión de Congregaciones Religiosas Femeninas de la Iglesia Católica - Año 2002)*

En la actualidad, millones de mujeres en el mundo entero son objeto de tráfico con distintos propósitos, pero principalmente para explotación sexual.

Según un informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas, cada año, cuatro millones de mujeres se venden con fines de prostitución o esclavitud laboral y dos millones de niñas son introducidas al comercio sexual<sup>1</sup>.

Otro informe de Naciones Unidas señala que después de la actividad ilegal del tráfico de armas y drogas, el tráfico de personas es la tercera más lucrativa del mundo y que genera unos doce millones de dólares al año.

El tráfico de personas con fines sexuales es uno de los casos más extremos de discriminación y violación de derechos humanos de la mujer, donde ella aparece como objeto sexual que debe proporcionar placer a los otros y se la puede elegir de acuerdo al gusto del cliente. Por esa razón afirmamos, en consonancia con las organizaciones que trabajan en el tema, que es una violación de los derechos humanos y como tal debe considerarse.

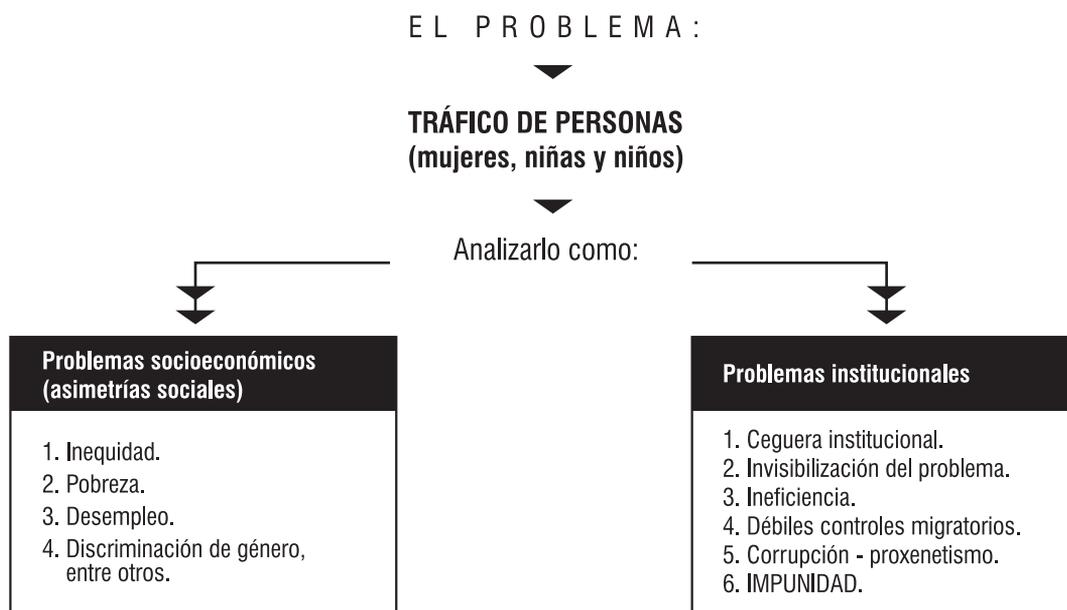
\* Concejala Municipal de la Ciudad de Asunción, Paraguay.

1 Magally, Silvia. Práctica Cotidiana la venta y el tráfico de mujeres en todo el mundo. México, DF.

## El problema

El tráfico de personas y en especial de mujeres, niñas y niños, debe ser analizado como una forma de esclavitud que afecta a familias de extrema necesidad, golpeadas por la inequidad y con altos índices de carencia social, con pocos o sin ningún servicio, afectadas por el hambre, el desempleo, la discriminación de género, entre

otros. Y por otro lado, una ceguera institucional, ineficiencia patentizada en los débiles controles migratorios, la ausencia de políticas públicas contra el tráfico de personas, la corrupción, y la impunidad de los traficantes, lo cual genera un campo fértil para el crecimiento de este delito.



El riesgo de que estas poblaciones vulnerables caigan en la trama del tráfico, aumenta con la proliferación de la industria del sexo, el turismo sexual y de redes que hacen posible este delito y que, al mismo tiempo, gozan de impunidad.

Esta es una realidad emergente, que está ocurriendo dentro y fuera de nuestro país y, en especial, en los países latinoamericanos. Ahora bien, hay que reconocer que el tráfico de personas se refiere no solo a la explotación sexual, sino también a la explotación laboral, por lo general en condiciones de semiesclavitud, donde las mujeres sufren degradaciones a su condición de seres humanos.

Posicionamos entonces, como uno de los **ejes para la realización de un diagnóstico sobre el**

**tema**, el estudio de la relación entre **VIOLENCIA Y POBREZA**, el deterioro de las condiciones socioeconómicas de nuestros países, que ha conducido a generar factores determinantes para que este delito se siga multiplicando.

Entonces:

Un elemento fundamental para el diagnóstico es establecer la relación entre

### VIOLENCIA Y POBREZA

O factores que han deteriorado las condiciones socioeconómicas de las familias y que han generado o facilitado el florecimiento de este delito.

## El tráfico de personas

El tráfico de personas se define como “la facilitación de la entrada ilegal de una persona a un Estado del cual no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.

Asimismo, conforme al Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, y conforme a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el **tráfico de personas** es “la captación, transporte, traslado, recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, raptó, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”.

### Formas de tráfico

Ahora bien, podríamos distinguir dos formas de tráfico sexual de mujeres, niñas y niños:

a) **El tráfico interno:** es el traslado de niños, niñas y adolescentes, principalmente, hacia

los centros urbanos como Asunción, Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Encarnación, la zona de las Tres Fronteras, provenientes de pueblos o zonas muy empobrecidas. Es aquí donde los Municipios juegan un rol fundamental y protagónico para la erradicación, con acciones puntuales y enmarcadas en un plan.

b) **El tráfico internacional:** hoy relacionado a redes que ofrecen un “contrato de trabajo” en países más desarrollados. Esta nueva modalidad se inicia, generalmente, con publicaciones en los diarios, para trasladar a mujeres y niñas, a quienes, al llegar a destino, se les sustraen los pasaportes, como un mecanismo de coacción y control sobre ellas. Recientemente, veíamos en televisión, por medio de “cámaras ocultas” el ofrecimiento de “trabajo” en la Argentina a una joven, lo que generó la actuación de la Fiscalía, detectando solamente un extremo del iceberg.

En este sentido, hay que reconocer que los medios de prensa han colaborado en la detección de las redes que operan en este lucrativo negocio. Sin embargo, sostenemos que son esfuerzos aislados y que deberían tener un seguimiento cercano, hasta llegar a los “peces gordos” y aplicarles las penas correspondientes. En esta área, el rol fundamental se centra en la cooperación interinstitucional, regional o internacional.



## La legislación paraguaya

Sobre el tema abordado, pasamos a señalar brevemente algunos artículos del Código Penal Paraguayo, y a pesar de ello, según el informe del período 2000-2003 de la Fiscalía General del Estado, por Delitos contra la Autonomía Sexual - Trata de Personas, en el año 2000, se registraron dos casos; en el 2001, tres; en el 2002, cuatro y en el 2003, seis casos.

En el mismo informe, durante el 2003, en los Delitos de Rufianería se verificaron dos casos y en los de Proxenetismo, seis. Estos datos evidencian la falta de denuncia o la ausencia de confianza en la justicia, por la impunidad, unida a una censura moral que la sociedad impone a las víctimas.

### Artículo 129. Trata de personas.

1º *El que mediante fuerza, amenaza de mal considerable o engaño, condujera a otra persona fuera del territorio nacional o la introdujera en el mismo y, utilizando su indefensión la indujera a la prostitución, será castigado con pena privativa de libertad de hasta seis años.*

2º *Cuando el autor actuara comercialmente o como miembro de una banda que se ha formado para la realización de hechos señalados en el inciso anterior, se aplicará lo dispuesto en los artículos 57 y 91.*

### Artículo 223. Tráfico de menores.

*“El que explotando la necesidad, ligereza o inexperiencia del titular de la patria potestad, mediante contraprestación económica, indujera a la entrega de un niño para una adopción o una colocación familiar, será castigado con pena privativa de libertad de hasta 5 años. Con la pena será castigado el que interviniera en la recepción del niño”. La pena de cárcel puede extenderse hasta 10 años si “mediante su conducta expusiera al niño al peligro de explotación sexual o laboral”.*

2 Fuente: “Luna Nueva”.

3 Fuente: “Luna Nueva”.

### Artículo 138. Proxenetismo.

*El proxeneta es el intermediario del intercambio sexual, normalmente con fines de lucro, que explota a menores de edad. Este delito es tipificado y penado según la edad de la víctima, de menos de 18 años hasta la mayoría de edad, y según las circunstancias de dependencia, desamparo, abuso de confianza o ingenuidad, contempla pena de hasta cinco años de cárcel o multa. Cuando el autor actuara comercialmente, la pena privativa de libertad puede aumentar hasta 6 años, y si la víctima es menor de 14 años, la pena puede aumentar hasta a 8 años de cárcel<sup>2</sup>.*

### Artículo 140. Rufianería.

*Se trata del que explota a una persona que ejerce la prostitución para quedarse con sus ganancias, delito que está penado con prisión de hasta 5 años<sup>3</sup>.*

## Propuesta de acción desde las Municipalidades

### a. Generar interés

Estableciendo mecanismos coordinados de consulta y acción con todos los actores sociales (policía, inmigración, salud, trabajo, relaciones exteriores, ONG's y otros, a determinar) para planificar y articular respuestas efectivas al problema.

### b. Intervenir

- Partiendo de la obtención de datos creíbles sobre los distintos aspectos de la problemática, mediante la financiación de estudios e investigaciones;
- Realizando campañas de información y prevención destinadas a las mujeres;
- Elaborando planes para luchar contra la exclusión social;

- Reintegrando a las víctimas con programas que abarquen todos los aspectos, como el psicológico, laboral, etc., en lo posible, en casas de readaptación;
- Contar con un programa que proteja a quienes hacen la denuncia, y a la propia víctima que ha decidido realizarla;
- Propiciar la capacitación del personal policial sobre el tema.

### c. ¿Dónde intervenir?

- En los centros de llegada y/o salida de personas (Terminal de Ómnibus, Mercado de Abasto, etc.).
- En los centros de movilización hacia el exterior (Terminal de Ómnibus, Aeropuertos).
- Realizando un control de agencias de empleo y agencias de viaje (algunas cuentan

con “paquetes” que van desde el pasaje hasta el contacto con pensiones y éstas, a su vez, son las encargadas de “colocarlas”).

- En las zonas marginalizadas para detectar los hilos finos de la trama.

Si no realizamos estas intervenciones en una acción conjunta con distintas instituciones, solo tendremos “redadas”, y/o intervenciones “parches” a los locales, que no apuntan a la erradicación del problema.

Finalmente, la erradicación del tráfico de personas, requerirá de medidas drásticas, extremas, al mismo tiempo que valientes y eficaces por parte del Estado, con una comprometida actuación de la sociedad civil y un decidido compromiso con los Derechos Humanos. Solo así, podremos estar caminando hacia el objetivo: **la erradicación de este deleznable delito.**

## BIBLIOGRAFÍA

- **Explotación Sexual Comercial de Niñas y Adolescentes - Paraguay - Ciudad del Este** - Estudio realizado por José Gaspar Britos - Prever - OIT - Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil - IPC - Junio 2002.
- **Explotación sexual de niñas y adolescentes en Asunción y Ciudad del Este** - Luz Marina Acosta - Nilse Acosta - UNICEF - Paraguay.
- **La explotación sexual infantil en Paraguay** - Ana Moreno - Equipo Técnico BECA - A.M.A.R. - Agosto 2001.
- **Manual para la Intervención en casos de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes** - Angélica Roa - Margarita Rehnfeldt - BECA - 1998.
- **Práctica cotidiana la venta y el tráfico de mujeres en todo el mundo** - Silvia Magally - México, DF.
- **Formas de tráfico sexual de mujeres e infantes** - Agencia Latinoamericana de Información, ALAI.
- **Estado de situación actual de las trabajadoras sexuales en el Paraguay** - Regina Bachero Cudas - Laia Concernau Menéndez - Graciela Mereles Portillo - María Magdalena Bareiro - Natalia Cerdido Duffaut - Grupo Luna Nueva - 1999.
- **La Casa** - Luna Nueva - Enero 2000 y **La Casa** - Luna Nueva - Agosto 2001.
- **Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay** - CDIA - OIT/IPEC - UNICEF.

---

Hugo Centurión Mereles

**La mujer Aché y el cesto:**

**Una aproximación antropológica**

---

## La mujer Aché y el cesto: Una aproximación antropológica.

Hugo Centurión Mereles\*

*Entre los nueve y diez años, la niña Aché recibe de su madre una miniatura de cesto, cuya confección acompaña atentamente. Nada transporta, sin dudas, pero el gesto gratuito de su marcha (con la cabeza agachada y el cuello extendido, en esa anticipación de su esfuerzo futuro) la prepara para su destino*



*próximo. Pues la aparición, alrededor de los doce o trece años, de la primera menstruación y el ritual que anuncia la llegada de su feminidad hacen de la joven virgen una daré, una mujer que será luego esposa de un cazador. Como primera tarea de su nuevo estado, y marca de su condición definitiva, fabrica su propio cesto.*

### Los Aché-Guayakí

Los indígenas que se autodenominan Aché, que quiere decir persona, son nómadas del monte, cazadores-recolectores. Son primos de los Guaraní, aunque muy diferentes en cuanto a su cultura y contextura física. El nombre guaraní de Guayakí es despreciativo; llaman berú a los que son blancos; los grupos indígenas no Aché son denominados en general “guachinjagi”.

Los Aché, con el apelativo guaraní “Guayakí”, representan la protopoblación Kaingang en el Paraguay Oriental, sobreviviendo como grupo marginado, tierra adentro del Alto Paraná. Los Aché fueron avasallados por la invasión de la primera ola migratoria de los proto-Mbyá-Guaraní, adoptando el dialecto proto-guaraní, pero con mezcla de cognatos kaingang. Por el mismo proceso de la impositiva “guaranización” periférica como “garantía convivencial” pasaron también los Ñu-guará, de filiación Cayapó sureños en el sur Mattogrossense (Susnik, 1975).

Los Guayakí, propios de la edad de piedra, a veces todavía antropófagos, están excluidos de esta relación, excepto en algunas observaciones, por falta de suficiente material viviente y objetivo. Aún cuando sería tan tentador y compensador, e importante en sí mismo, tanto desde el punto de vista etnológico como religioso, un estudio más profundo de este antiguo estrato de la población, que con seguridad desaparecerá en breve de la tierra. Desde siglos, rehuyen todo contacto con la civilización y siempre la enfrentan hostilmente, porque por ella han sido siempre acosados como individuos fuera de la ley, perseguidos, vendidos y esclavizados. De todos modos, sería importante, desde el punto de vista de la religión, una profunda revisión de la

\* Investigador independiente. Colaborador del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.

observación hecha por Mayntzhusen<sup>1</sup>, según la cual los Guayakí no tendrían religión (Müller, 1989: 12).

Poseen una serie de características que corresponden a razas tropicales del planeta. Su baja estatura posibilita la rápida movilización dentro del bosque. Los brazos largos y los músculos en las piernas, especialmente dispuestos para trepar, le merecieron el calificativo de ser una verdadera “raza trepadora” (Miraglia, 1975: 16).

Un artículo aparecido en el Diario La Nación de Buenos Aires, el 13 de febrero de 1895, define a los Guayakíes como: “...seres velludos, especies de gnomos, que por su porte y conformación se asemejan al mono... pequeña estatura, exigüidad de las huellas de sus pisadas, agilidad extraordinaria, delicadeza de sentidos, que hace de ellos los más invisibles, los más impalpables de los habitantes de la selva...”<sup>2</sup>.

La siguiente descripción corresponde al Padre Nicolás del Techo, hacia el año 1651:

“Pescan y cazan con arcos y flechas. Sin embargo, durante la mayor parte del año, se nutren de gusanos crudos, ratones, hormigas y otros animalitos que pueden conseguir fácilmente. Luchan con las antas que nosotros llamamos animales grandes (tapir), las matan y las comen; trepando a los árboles agarran a los monos con tal agilidad como si ellos fuesen simios. La carne de mono les gusta muchísimo y comen sin asco hasta la carne de tigre. Encuentran deliciosa la miel silvestre y tomándola se calientan tanto, que los hombres soportan el frío y se excitan para guerrear”.

La población Aché se distribuía en bandas pequeñas, de más o menos 15 a 80 personas, que correspondían a varias familias, quienes se consideraban hermanos o parientes del grupo, manteniendo la autonomía y territorialidad con res-

pecto a otros grupos, con un sistema rotativo de incesantes movilizaciones de caza y recolección.

El lenguaje de los Aché es afiliado con la familia lingüística Tupí-Guaraní. Aunque el vocabulario actual de los Aché incluye muchas palabras usadas por los grupos Guaraní, en el siglo diecisiete, hay cambios fonéticos regulares, diferencias importantes en la estructura gramatical, y en el acento, que han hecho de los dos lenguajes mutuamente ininteligibles a los interlocutores monolingües modernos del Aché o el Guaraní. El lenguaje Aché también incluye un largo vocabulario de palabras específicas de la vida del bosque, que no tienen ningún equivalente guaraní registrado en diccionarios modernos o históricos (Hill, 1995: 41).

La nación Aché estaba dividida en cuatro grandes grupos: los Aché Gatú, que ocupaban la zona del Mbarakayú, el sudoeste de Curuguaty y el sudeste de Itakyry; los Aché Purá, en la zona del Yvytyruzú; los Aché Ua en la zona que hoy ocupan los departamentos de Caaguazú y Caazapá; y un cuarto grupo entre los ríos Nacunday e Yñaro.

Actualmente, viven más de mil personas, en siete comunidades: Chupa Po’u, Cerro Morotí, Ypetími, Puerto Barra, Arroyo Bandera, Kuetuyve y Kuetuvy.

## Origen de los Aché y aparición de la mujer

Es indudable, según la mitología Guayakí, que la humanidad tiene un origen subterráneo. Pero un análisis de los elementos aportados sobre el tema, por los informantes claves en la actualidad, nos hace dudar de su valor, pues casi nadie lo recuerda, por lo que transcribimos la versión registrada por Cadogan, como sigue:

- 1 F. Mayntzhusen, Die Stellung der Guayakí-Indianer in der Völkerfamilie der Guaraní. Separata de las sesiones de la Schweizerische Naturforschende Gesellschaft, Zurich, 1917.
- 2 La Hitte, Ch. de, “Los indios Guayakíes. En Plena Selva. El Hombre Primitivo”. La Nación. Buenos Aires, primera parte, 12 de febrero de 1895; segunda parte, 13 de febrero de 1895.

El primer abuelo (o: los primeros abuelos) de los guayakí salió de las profundidades temibles de la tierra, arañando las paredes del precipicio, cual armadillo(s) para salir. El camino que permitió a los primeros abuelos de los guayakí salir de las profundidades temibles de la tierra fue una hermosa agua (hermoso curso de agua). Los primeros abuelos tenían sobacos hediondos, la piel muy morena, carecían de arcos, de flechas, de tembetá (adorno labial), tenían las manos vacías (carecían de todo) (Cadogan, 1960: 32).

He aquí una explicación de la pobreza material de los Aché, a los cuales se refieren muchos de los estudiosos. Son pobres porque nacieron para vivir con poco, desnudos y en el monte. Un dato muy importante es que estos Primeros Abuelos nacen sin padre ni madre, y es de suponer, por eso, que no tienen ombligo.

De lo ocurrido entre la aparición de los Primeros Abuelos, que emergieron de las entrañas de la tierra, con las manos vacías y carentes hasta de **betá** o tembetá, el adorno labial, símbolo de la masculinidad, hasta la época en que estos seres primitivos se hubieran convertido en un pueblo poseedor de fuego, armado con arcos, flechas, “macanas” y hachas de piedra, fabricantes de tosca cerámica y canastas, etc., y cultivadores de minúsculas parcelas de maíz, nada sabemos. Los datos que he logrado registrar, y los consultados, nada dicen acerca de algún héroe cultural que haya dirigido su evolución, tal como ocurre en las leyendas de otros pueblos tupí-guaraníes. No puede descartarse que Baiö, o **Pytö-já**, el Ser Oscuro, dueño de la noche, dueño también del enorme **mookará**, o artefacto de barro cocido en el que tenía encerradas la Noche, la Luna y un sinnúmero de aves y animales, y Jakarendy, el duende blanco, dueño de las abejas melíferas, sean precursores de los Gemelos míticos y héroes culturales de la mitología americana. Esto no es sino una hipótesis, y no trataré de llenar con conjeturas la página en blanco existente entre la leyenda de la aparición de los Primeros Abuelos y la época en que, poseedores de fuego, armas, cerámica y cestería, constituían un pueblo que comenzaba a adquirir nociones rudimentarias de agricultura. En cambio, los datos que poseemos permiten seguir la

evolución del **Aché**, la persona, el individuo, desde el momento en que es engendrado, hasta su conversión en **Barendy**, el Ser Fulgurante, habitante de **Chingy-ty Uchá-ia**, la floresta invisible o paraíso guayakí (Cadogan, 1968: 97).

La tierra y el indígena Aché nacen juntos, siendo cíclica la relación entre éstos. El Aché vive gracias a lo que la tierra puede producir, y su poder reproductor y regenerador. Y también, mediante la ayuda de los Seres Superiores (Pytö-já, Jakarendy, Barendy), que como dueños dan seguridad y protección a todos los seres.

De la vida en el monte, se puede decir que se fueron a la selva porque es el lugar elegido para vivir, y como primero aparecen los hombres, éstos no podían vivir sin las mujeres.

De lo que aconteció posteriormente, un informante, Chapynógi, de Enramadita, el más joven de mis informantes, dijo: “Ya murieron todos”. Krajági, más maduro, también de Enramadita, dijo que “fueron por el campo”. Jakwachági, madre de Chapynógi, que “no tenían mujeres, por eso corrieron por la selva en busca de mujeres”. Y finalmente, Jakugi, también hombre maduro, que “miraron alrededor y se internaron en la selva” (Cadogan, 1968: 97).

## La fecundidad

La iniciada “daré” Aché-Guayakí tiene que someterse a una observancia rigurosa. Debe abstenerse especialmente de la carne de “kuatí, kandé, geró”, limitándose con preferencia a palmito. La madre suele hacer masaje y prepara también la infusión de corteza de “pyyé” para el lavado ritual de la moza (Baldus, 1972: 516).

Empero, la moza adquiere el verdadero status de “daré”, cuando se somete a la sajadura en pecho, bajo vientre y bajo los senos, habilitándose de esta manera –según los Guayaquíes– para ser una buena procreadora y buena mujer de tareas. La mayoría de las muchachas Achés se hallan casadas ya antes de su primera menstruación, si bien el coito no es completo. En este caso, la muchacha se mantiene apartada por

unos días; en el final del rito, ella y su marido también tienen que someterse al lavaje ritual con “kymatá” (Susnik, 1983: 52 – 53).

Entre los resguardos que debe observar una moza, se encuentra la prohibición de consumir carne de ciertos animales; tocar el mimby (flauta de tacuara) es también un tabú para la muchacha antes de su rito de pubertad.

Paiva/paigwa *Hydrochoerus hydrochoeris*. “El “paiva”, pertenece a la categoría de los “bai pu” (“felinos”) siendo ferozmente temido por sus interferencias malignas, su grasura no chupa la que es moza” (Susnik, 1974: 145; Gómez-Perasso, 1975: 112).

Con la alteración morfológica aparece también la creación de centros de interés: se miran mucho al espejo, aprietan sus granos de acné, el colorete y los polvos son motivos de preocupación estética.

El festejo de los 15 años, de adopción reciente, indica el paso de la niña a mujer, en el modo de ser paraguayo. La preparación para dicho evento no guarda nada de anormal, ya que la quinceañera está ajena a los preparativos y, muchas veces, ni aparece por la fiesta. En Arroyo Bandera he participado de una de estas fiestas, que más parecía una excusa muy bien aprovechada por los miembros de la comunidad para recaudar fondos con la venta de bebidas y algún tipo de comida, a beneficio de la escuela u otro tipo de necesidad.

## El matrimonio

Entre los Aché-Guayakíes puede observarse que la poliandría y la poliginia coexisten casi simultáneamente, mediando varias circunstancias adaptativas. Es indudable que para los Achés – como para los chiriguanizados Sirionós–, la alimentación y el sexo constituyen dos básicos intereses. Como las bandas son siempre pequeñas o fragmentadas, la regla exogámica prevalece. Es prohibitiva la unión del Ego con la madre, la hija y la hermana, considerada siempre incestuosa, además del tabú que pesa sobre “los com-

padres”, “tapavé” y “chawé”. Cuando las bandas guayakíes no están en guerra entre sí, suelen hacerse reuniones anuales intergrupales. Éstas, son también un medio para facilitar las alianzas matrimoniales permisibles. La elección de la mujer se efectúa mediante un juego ceremonial, llamado “tô kybairu”, “miel nueva de la abeja myryngá”. El juego consiste en un duelo erótico entre el hombre y la mujer. Los cazadores se proveen de “pruá ‘á”, una fruta silvestre en forma de habas, utilizada por las mujeres también para pulir los ceramios; el hombre se pone dicha “pruá‘á” bajo sus axilas o en la mano; la mujer trata de sacarla; susceptible el hombre al cosquilleo, pronto desiste de su resistencia; la participación en este juego es voluntaria, y el contacto físico indicado es una exigencia (Clastres, 1967: 11).

La mayoría de los estudiosos coinciden en que la mujer Aché tiene un rol preponderante en la dirección del grupo. Dada la escasez de mujeres, y a fin de preservar la raza, antiguamente, la mujer podía tener uno o más maridos, originándose un vínculo poliándrico. En el amor, la mujer Aché es la que lleva la iniciativa y el hombre debe supeditarse a los deseos de ella.

Durante nuestra estadía entre los guayakíes, una mujer casada tuvo un caso amoroso con un joven soltero. Furioso, el marido inicialmente batió al rival. Después, mediante la insistencia y el chantaje de su mujer, acabó concordando en legalizar la situación, dejando al amante clandestino convertirse en el marido secundario de su esposa (Clastres, 1978: 82).

Actualmente, los matrimonios son monogámicos, y hay una postura preferencial hacia los matrimonios jóvenes, insertarse en la vida sexual con personas de condición etárea similar. Los pretendientes, de conformidad, deciden juntarse y así lo hacen sin que nadie pueda interferir en la decisión tomada.

El primer matrimonio se concreta de preferencia entre un hombre joven y una mujer adulta, y una moza con un hombre maduro. Al respecto, cabe recordar el matrimonio de pre-púberes con las propias limitaciones sexuales. Empero,

la mujer joven o el hombre joven pueden buscar cónyuges jóvenes como ellos; la vida sentimental y conyugal es dominada esencialmente por la mujer. No extraña, por ende, la superposición de poligamia y poliandria y también la facilidad de separaciones. De esta manera, surgen las “categorías” de los maridos: “imeté”, el marido principal, con su determinado lugar, al reposar al lado de la mujer, y del “yapetyva”, el marido secundario, también con “su lugar”. En el caso de que se casen entre sí los jóvenes, suele haber entre los Achés sureños un simulacro de “metabú”, del rapto de la novia, debiendo el joven fingir llevársela con cierta violencia (Baldu, 1972: 518).

Los Aché-Guayakies viven en pequeñas bandas, de unas 4 o 5 familias, en continuo desplazamiento por su mismo modo subsistencial. Tal comunidad implica una plena solidaridad. No obstante esto, los Achés tienen la conciencia etnotribal, expresada a través del término “irondy”, “los que son mis compañeros” (Clastres 2, p. 5). Todos los años, las bandas se juntan por un corto tiempo para celebrar sus rituales sociales. Estas asociaciones permiten también el desahogo psico-emocional colectivo; las mismas reuniones anuales servían también para el intercambio de mujeres (Susnik, 1983: 126-127).

En la actualidad, estos rituales se han trasladado a los festejos de aniversario de las comunidades. En el caso de Chupa Po’u, es el 14 de agosto, aunque normalmente se extienden las actividades hasta el 16, para lo cual los hombres de Kuetuvy salen a changar en la recolección de maíz por valario (canasto) a 1.500 guaraníes, a fin de fletar el camión de su patrón y poder participar tranquilamente de los mismos.

La estabilidad matrimonial depende de varios factores. He mencionado que los matrimonios se realizaban entre jóvenes, con pleno derecho por ambas partes de disolverlos cuando lo deseaban. Empero, tales divorcios-disoluciones no suceden con tanta frecuencia. Los divorcios ocurren cuando el hombre encontró o le gusta otra mujer, o viceversa, pero también pesan las relaciones interpersonales entre marido y mujer.

Carlos Canaguatpegi tuvo que venir de la comunidad de Puerto Barra a la de Arroyo Bandera para consumar su matrimonio, ante las dificultades que tenía en su comunidad para encontrar esposa, ya que faltaban mujeres o las que había eran sus parientas. Aprovechó que su esposa Kuchîgi fue a vivir un tiempo en su comunidad para conocerla, tratarla y convencerla de que se casaran. Este tipo de situaciones, empuja a los Achés a buscar mujeres de otras comunidades, etnias, criollos, permitiéndose de esta manera las uniones interétnicas.

Entre los Aché no existe la prescripción a la virginidad para alcanzar el status de matrimonio, pero sí la tácita aprobación de los padres a que un varón se entrelace en uniones pre-maritales con la hija. Se manifiesta en ellos una gran libertad sexual, que se prolonga hasta el matrimonio.

## Tener hijos

Entre los Guayakies, el parto es un acto que merece “silencio”, una actitud general cuando las fases críticas de la vida. Intervienen un compadre y una comadre, a quienes ligan después con el recién nacido los lazos de estrecha reciprocidad. El compadre, llamado “jwaré”, debe lavar al recién nacido con agua fría y también “apretar la cabeza –to papý– para asegurar la cara redonda”. Es, al parecer, una reminiscencia del tipo branquicéfalo preferencial. Los mismos Chiripá-Guaraníes conocen la tradición de presionar la mandíbula del recién nacido y asegurarse así su “cara redonda”. La comadrona se llama “upiarégi”, “la que levanta” al recién nacido, o, “tapavé” por “apretarlo” contra su pecho para darle calor y hacerle masaje después del baño ritual, realizado por el “jwaré” (Clastres 1967).

El hombre debía adoptar la conducta de indiferencia, en ocasión del parto y del nacimiento de sus hijos/as. Cuando los Aché aún vivían en el monte, las mujeres, al sentir las primeras contracciones, se separaban del marido y quedaban a cargo de tres mujeres mayores, que las

ayudaban en el parto. Una vez que daban a luz, se llamaba a otra mujer que cumplía la función de cuidadora, durante más o menos dos meses, para luego entregar de vuelta a la madre con el hijo/a a su marido.

Actualmente, algunos padres comentan que sus esposas, por sí mismas, tienen a sus hijos/as. Se sientan en el suelo para parir, el marido las recuesta en el pecho y les dice suavemente que pujan (jami), siempre con la ayuda de otra mujer de más edad. El cordón umbilical es cortado con algún material filoso, y se lo entierra en el suelo porque debe volver a nacer (heñói jey va'erâ).

La aparición de un nuevo ser, supone una situación donde el hecho que aparece como biológico, es al mismo tiempo social –mutatis mutandis, relacional–. En este acontecimiento, la necesidad de la mujer de recibir asistencia del marido y de otra mujer, generalmente más avanzada en edad, representa la condición social de la venida al mundo del niño/a, y en particular de una venida en el seno y en manos de un pariente.

## El ery - naturaleza/nombre

Dentro del dictado más importante de la naturaleza, está la imposición del “ery”, por medio del cual, con la imposición del nombre de animal-planta se realiza la unión entre el niño recién nacido y la naturaleza.

Sobre la mujer Aché-Guayakí pesa el tabú de consumir la carne de gallináceas silvestres, de oso hormiguero, armadillos y cerdos, pero se permite la carne de “tamanduá” (Baldu 4, p. 512). No poseemos los datos sobre si tales restricciones influyen también en la elección de “bikwá”, el animal elegido para dar “naturaleza-nombre” al futuro niño (Susnik, 1983: 19).

Los Aché-Guayakíes llevan los nombres por animales, excepto tratándose de algunos pájaros tabuizados, debido a su rol mítico y clasificatorio, como “chonó viíta - pájaros del trueno”, siempre considerados como potencialmente hostiles o negativos para el hombre. Pero también para ellos, el nombre no es un simple ape-

lativo socializado sino un identificador de la persona. Cuando ya el embarazo es avanzado, la mujer elige un animal, cuya carne desea consumir. El así determinado animal llega a constituir “la naturaleza”, “bykwä”, del niño, siendo a la vez su nombre. Si el “bykwá” elegido es un ciervo, su nombre debe ser “Wachúgi”, si es un tigre, “Baipú-gi”, etc. El mismo principio de “identidad” entre la “naturaleza” del animal y el “nombre” propio es común entre los Kainganges - Gés. La madre establece además un lazo entre su hijo y el cazador que trae el animal deseado. El cazador se vuelve el “chikwagi” del niño. De esta manera, se coligan tres intereses: por la carne del animal, por el “bykwá”, “naturaleza-nombre”, y por el nexo social entre las familias del niño y del cazador (Clastres 1, p. 15). Muchas veces, los padres pueden decidir cuál será el “bykwá” y, por ende, el nombre del niño. Según Mayntzhusen, puede tener muchos nombres, “bykwátará”, pero es siempre uno al que el Aché se refiere como “chó-gi”, “mi yo” (Baldu 4, p. 515), su “personalidad”. El concepto guayakí de “bykwá” tiene cierta correlación con “acygwá”, la segunda alma “temperamental” de los Guaraníes (Susnik, 1983: 29).

Existe un “sistema normativo” que se expresa de su propia e inmediata vivencia de cazadores, por lo que con el nombre-alma se animaliza al hombre. El alma no se da enteramente hecha, sino que se hace con la consunción de la carne de tal o cual animal.

Al intensificarse el contacto con los blancos, viene la adopción de nombres de blancos como una acomodación al nuevo mundo con el correspondiente nombre verdadero Aché. También ya adoptaron el uso de apellidos. Entre los nombres ya se incluyen los de animales traídos por los españoles durante la conquista, como la vaca. Es así que algunos llevan por nombre “Achinpuragi”.

Los “apä”, al estar un tiempo en la comunidad, ya se les da un nombre Aché, para diferenciarlos de los demás, pero ya no guarda relación con la consunción de carne de tal o cual animal por parte de la madre. De esta manera, dos paraguayos que residen en Arroyo Bandera, poseen nombres Achés: Ambrosio Javagi y Germino Chachugi.

## El tapy y la mujer - kujâ.

En la selva hay poca diferencia en el sexo. Las mujeres viven tan desnudas como los hombres. Para la caza, la pesca, o para destruir el nido de las abejas en búsqueda de la miel, la mujer Aché es tan hábil como el mejor cazador. Cuando la partida es grande, el viaje es largo, o cuando está encinta, suele quedarse en el “tapy” (vivienda de cualquier naturaleza), a cumplir otras labores.

Se entretiene cuidando a los niños menores o tejiendo las fibras del pindó. De este material, hacen un tejido que ellos denominan “ravé” y que utilizan para poner en el suelo y dormir sobre él, muy cerca del fuego. De las mismas fibras suelen hacer el “pecá”, una pequeña pantalla para ahuyentar mosquitos y otros insectos voladores.

Consecuentemente, como las posibilidades económicas de los guayakí están culturalmente reducidas por la ausencia de la agricultura y naturalmente, por la relativa rareza de los alimentos vegetales, la tarea recomienza cada día, procurando alimentación para el grupo, labor que incumbe esencialmente a los hombres. Eso no significa que las mujeres no participan en la vida material de la comunidad. Además, a ellas les cabe la función, decisiva para los nómadas, del transporte de los bienes familiares. Las esposas de los cazadores fabrican cestos, potes, cuerdas para los arcos, cocinan, cuidan de los hijos, etc. Luego, en tanto no estén ociosas, dedican enteramente el tiempo de que disponen a la ejecución de todos esos trabajos necesarios. Mas no deja de ser verdad que en el plano fundamental de la “producción” de alimentos, el papel –de hecho– menor desempeñado por las mujeres deja a los hombres el absorbente y prestigioso monopolio. Dicho, más precisamente, la diferencia entre hombres y mujeres en el nivel de la vida económica surge ante la oposición de un grupo de productores y de un grupo de consumidores (Clastres, 1978: 73).

El papel de la mujer está determinado por la domesticidad, ya que normalmente realiza tra-

bajos en la propia vivienda o muy cerca de ella; cuando acompaña a su marido de caza, junto al tata.

Existe entre los Aché un espacio masculino y un espacio femenino, respectivamente, definidos por la floresta donde los hombres cazan o recolectan, y por el campamento, donde reinan las mujeres.

Podríamos decir que la vida hogareña tiene su propia división del trabajo. No obstante, ésta dependerá de la presencia de miembros de ambos sexos y edades, que la hagan posible.

La educación de la niña queda a cargo de la madre. De esta manera, la niña se integra tan activa como obligatoriamente al trabajo de las mujeres, y al ámbito del hogar. Así, por ejemplo, las niñas barrerán alrededor de la casa<sup>3</sup>, acarrearán agua, traerán la cosecha del koke, lavarán ropas (**tyru kyty**), etc. Solo algunas niñas tienen el cabello corto; la mayoría lo deja crecer hasta la altura de los hombros; algunas se hacen una cola, que sujetan con un nudo. La mayoría de las mujeres se perfora el lóbulo de la oreja para usar aros.

El hombre, por sus actividades cotidianas en el monte, o nuevas en el “koke”, se ausenta de la casa durante gran parte del día, lo que hace que los hijos/as permanezcan más cerca de la madre. La changa se suma y refuerza la ausencia varonil. La mujer Aché hace entonces el papel de madre y padre a la vez, lo que recarga sus tareas productivas, reproductivas y duplica sus responsabilidades sociales.

## Importancia del cesto.

La pedagogía de los guayakíes se establece principalmente en esa gran división de tareas. A los cuatro o cinco años, el niño recibe del padre un pequeño arco, adaptado a su tamaño. A partir de entonces, comienza a ejercitarse en el arte de lanzar con perfección una flecha. Algunos años más tarde, le ofrecen un arco mucho mayor, flechas ya eficaces, y los pájaros que él trae

3 Esto no quiere decir que es un trabajo exclusivo de mujeres, he visto a hombres barriendo en los alrededores de la casa.

para su madre son la prueba de que es un rapaz serio, y la promesa de que será un buen cazador. Deben pasar todavía algunos años para que llegue la época de la iniciación. El labio inferior del joven de casi 15 años es perforado; él tiene el derecho de usar el ornamento labial, o “beta”, y es entonces considerado un verdadero cazador, un kyvuchueté. Eso significa, que un poco más tarde, podrá tener una mujer y deberá consecuentemente cubrir las necesidades del nuevo lar. Por eso, su primer cuidado, luego de integrarse a la comunidad de los hombres, es fabricarse un arco. De ahora en adelante, es un miembro “productor” del grupo; cazará con un arma fabricada por sus propias manos, y apenas, la muerte o la vejez, lo separarán de su arco. Complementario y paralelo es el destino de la mujer. Siendo niña, de entre 9 y 10 años, recibe de su madre una miniatura de cesto, cuya confección ella acompaña atentamente. Nada transporta, sin dudas, pero el gesto gratuito de su marcha (cabeza agachada y el cuello extendido en esa anticipación de su esfuerzo futuro) la prepara para su destino próximo. Pues la aparición, alrededor de los 12 o 13 años, de la primera menstruación y el ritual que anuncia la llegada de su feminidad hacen de la joven virgen una daré, una mujer que será luego esposa de un cazador. Como primera tarea de su nuevo estado, y marca de su condición definitiva, fabrica su propio cesto. Y cada uno de los dos, el joven y la joven, tanto señores como prisioneros, el uno con su cesto, y el otro con su arco, ascienden de esa forma a la edad adulta (Clastres, 1978: 74-75).

En cuanto a los/as jóvenes, sufren diversos cambios. Se ven atraídos por el consumismo de masas originado en las ciudades y transmitido por los medios masivos, básicamente la televisión. Pero no tienen como acceder a esa sociedad de consumo con los ingresos que pueden obtener, mediante las estrategias tradicionales. El problema se complica porque tampoco pueden acceder a empleos regulares, y con frecuencia, los hombres que estudiaron es solo para volver a sus comunidades y “changar”.

El niño Aché, con la práctica del arco y la flecha, así como la niña Aché, con la confección de ces-

tos, logran insertarse en su espacio. Y con la reproducción de los patrones que están invitados a realizar, constituyen una semántica social que van desarrollando paralelamente –tanto para sí mismos como para los adultos– como algo objetivo: objetividad de la existencia de un viejo y nuevo Aché, y objetividad de la reproducción de otro nuevo Aché. Las nuevas generaciones son las únicas que pueden satisfacer la necesidad de la sociedad de perpetuarse con su individualidad, así como son las que equilibran las estructuras sociales, con su incorporación como productoras materiales.

Estos aspectos se realizan más por prácticas concretas, por las cuales *dan los espacios a sus hijos*, a la vez que correlativamente *dan sus hijos a esos espacios*. No se dan por enseñanzas pasivas de lo que en esos espacios existe –sin que los niños entren allí–, sino llevando a sus hijos a dichos espacios –de otro modo no los podrían conocer–. En esto vemos que, cada niño es incorporado paulatinamente en los distintos espacios sociales con los adultos que allí se encuentran, y con las relaciones que allí se reproducen. Viviendo, observando y sintiendo, hasta que, finalmente, los espacios se van incorporando a los niños, es decir, se van volviendo parte de su corporeidad y de sus estructuras mentales (Ortiz, 2003).

La práctica de ir representando y construyendo símbolos así como esquemas en la aprehensión intelectual del ambiente, tiene en su respuesta a los estímulos, tanto afectivos como cognoscitivos, una significación importante. En la magnitud que asumen la existencia de algo exterior a ellos en la cultura, lo viven y experimentan de manera creadora (Ortiz, 2003). Así, se puede observar que tanto adultos como adolescentes y niños tienen sus momentos de cocción de alimentos y de ingestión; las épocas de caza, recolección, pesca y changa, así como otras actividades comunes e innovaciones<sup>4</sup>, en una comunidad marcada por los modos que en sus tradiciones establecen como habituales.

Cuando muere un cazador, su arco y sus flechas son quemados ritualmente. Lo mismo se hace con el último cesto de una mujer; pues estos

4 Aquí se incluyen las actividades extracurriculares de la escuela y los momentos de reunión en la parte religiosa.

objetos, como símbolos de las personas, no pueden sobrevivirlas (Clastres, 1978: 75).

Algunos guardan el rapâ o el nokô del difunto como recuerdo. Otros, prefieren regalarlos a algún amigo o pariente cercano, pues no pueden mirarlos, al recordar los momentos compartidos.

### A modo de conclusión

De las incursiones en el monte, se puede decir que de día andan juntos, hombres y mujeres, a través de la floresta. Los hombres con el arco enfrente; las mujeres, con el cesto atrás. Cuando llega la noche, algunos hombres cantan, mientras las mujeres duermen.

En las tareas cotidianas dentro de la comunidad, la mujer no se separa del cesto, acarrea mandioca, maíz y otros productos de la chacra; la coc-

ción de alimentos y el cuidado de los niños está a su cargo. Es recolectora por excelencia.

Solo la muerte separa a la mujer de su cesto, símbolo de la persona, razón por la cual debe ser quemado en la tumba para que el **tañi** (humo) espante a los malos espíritus merodeadores.

A pesar de tanta medianía, el arrase de los bosques; a pesar de la corrupción y la desesperanza, los Aché siguen modelando un imaginario radical ligado al ka'á (monte), base de la cultura, que es lo que los hace diferentes a nosotros, y siguen soñando con ese imaginario radical en la "floresta invisible" (paraíso), que constantemente se busca llevar a la realidad, en cuanto utopía, y les permite proyectar sobre el futuro lo deseable.

Para matar la cultura Aché, hay que matar al monte.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cadogan, León. (1960). *Algunos textos guayakí del Yñaró*. I Parte. Museo Etnográfico "Andrés Barbero", Asunción.
- \_\_\_\_\_. (1968). "Chonó kybwyra: Aporte al conocimiento de la Mitología Guaraní". Suplemento Antropológico de la Revista del Ateneo Paraguayo. Vol. 3, N<sup>os</sup> 1-2. Asunción.
- Clastres, Pierre. (1967). *El arco y el cesto*, ALCOR, Asunción.
- \_\_\_\_\_. (1978). "A Sociedade contra o Estado". Livraria Francisco Alves Editora S.A. 1978.
- Del Techo, Nicolás. (1967). "Tres Encuentros con América". Editorial del Centenario. Asunción.
- DGEEC. (2003). *Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados Finales. II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002*. Fernando de la Mora.
- Gómez-Perasso, José. (1975). *Vocabulario Aché-Guayakí. Enfoque etnográfico*. Suplemento Antropológico. Universidad Católica. Vol. X, n<sup>o</sup> 1-2, Asunción.
- Hill, Kim; Hurtado, Magdalena. (1996). *Ache Life History. The Ecology and Demography of a Foraging People*. New York.
- Lozano, Pedro, S.I. (1944). *Descripción corográfica del Gran Chaco Gualamba*. Publ. Univ. Nac. de Tucumán.
- Miraglia, Luigi. (1975). *Caza, recolección y agricultura entre indígenas del Paraguay*. Suplemento Antropológico. Universidad Católica. Vol. X, n<sup>o</sup> 1-2, Asunción.
- Müller, Franz. (1989). "Etnografía de los Guaraní del Alto Paraná". Argentina: Impreso por la Sociedad Verbo Divino.
- Ortiz, Luis. (2003). *Contribución a una Genealogía de la Reproducción Social. Acerca de la socialización Mbyá-guaraní*. Tesina para optar al título de Licenciatura en Sociología. UCA, Asunción.
- Susnik, Branislava. (1974). *Estudios Guayakí. Vocabulario Aché*, 2a. Edición. Asunción.
- \_\_\_\_\_. (1975). *Dispersión Tupí – Guaraní Prehistórica. Ensayo Analítico*. Museo Etnográfico "Andrés Barbero", Asunción.
- \_\_\_\_\_. (1983). "Los Aborígenes del Paraguay" V. *Ciclo Vital y Estructura Social*. Museo Etnográfico "Andrés Barbero". Asunción.

---

## Entrevista a Joseph Stiglitz



---

## Entrevista a Joseph Stiglitz, Nóbel de Economía y ex vicepresidente del Banco Mundial\*

### “Cada país debe diseñar su propia estrategia de crecimiento”

Joseph Stiglitz, autor de “El malestar en la globalización” y “Los felices ‘90”, es entrevistado durante su visita a Colombia, donde desarrolló una exposición, en el marco de la conferencia sobre “Sustentabilidad de programas económicos para países en Vías de Desarrollo”.



llo”. Para el ex vicepresidente del Banco Mundial y Premio Nóbel de Economía 2001, cada país debe diseñar su propia estrategia de crecimiento, considerando sus “circunstancias particulares”. Pone de ejemplo a los países del este asiático, que crecieron rechazando “los estándares de las políticas del Consenso de Washington”.

- Dr. Stiglitz, usted ha puesto mucho énfasis en la necesidad de que Colombia o los países en vías de desarrollo tengan su propia estrategia de crecimiento. ¿Es en verdad viable, cuando hablamos de países que están comprometidos con la banca internacional, con altos niveles de desempleo y presiones de organismos multilaterales?
- Colombia sí puede tener una estrategia de crecimiento. Es más, es necesario que tenga una estrategia propia. El hecho de que éste es un país difícil, que no puede tener una política fiscal expansionista hace que el diseño de una estrategia de crecimiento sea difícil, lo que significa que se debe hacer énfasis en políticas estructurales, lo que a su vez significa que hay que poner más énfasis en proveer créditos a las medianas y pequeñas empresas. Quiero decir que la estrategia de crecimiento debe ser más inteligente.
- ¿Y cómo se logra esto?
- Concentrándose en las exportaciones, teniendo una estrategia seria para promoverlas y también, a través de créditos. Entonces, a largo plazo, se tiene que concentrar en la educación y la tecnología. Hay tantas cosas que se pueden hacer.
- Pero, si es tan posible y viable, ¿por qué no se ha hecho?
- Pienso que parte del problema es la influencia que el Fondo Monetario Internacional y las políticas del llamado *Consenso de Washington*, que expusieron la idea de que una vez que se logre la estabilización, la privatización y la liberalización, el crecimiento llegaría

\* Material aportado por Carlos Jorge Sánchez Arza, Economista, Universidad Nacional de Asunción, UNA. Miembro del Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos, IPEG.

por sí solo. Según esto, no se necesitaría de una estrategia de crecimiento porque los mercados se encargarían de eso.

- **¿Es decir, entonces, que el crecimiento de Colombia no depende de las políticas locales, sino del Fondo Monetario y Washington ?**

- Bueno, ése fue exactamente el error que fue promovido por el Fondo Monetario Internacional y el *Consenso de Washington*. Ahora, todo el mundo reconoce que fue un error. Para diseñar una estrategia de crecimiento, cada país tiene que mirar a sus circunstancias particulares, para dilucidar cuál es la estrategia apropiada a seguir. Uno de los aspectos atractivos de las políticas del *Consenso de Washington* es que uno no tiene que saber nada de un país para venir y servir de asesor. La única condición que se tenía que decir eran tres palabras: *estabilización, liberalización y privatización*. Y uno podía viajar por todos estos países, quedarse una semana en ellos, viajar a otro y decir estas tres palabras.

- **¿Existe alguna economía en el mundo que demuestre la efectividad de sus puntos de vista, o estamos hablando simplemente de idealismos?**

- Los países del este asiático. Todos crecieron como resultado de una estrategia de crecimiento explícita. Todos ellos rechazaron los estándares de las políticas del *Consenso de Washington*. Ellos reconocieron que la estabilización no era suficiente. Es más, en muchos de estos países fueron creadas empresas públicas para promover el crecimiento. Las aceñas de Corea del Sur y Taiwán han sido de las más exitosas del mundo y ayudaron a sus

países a crecer rápidamente. Hace 40 años, Corea era un país agrícola pobre. Hoy por hoy, es quizás el segundo exportador de chips de computadoras y es la duodécima economía del mundo. Todo esto fue logrado porque simplemente se tuvo una estrategia de crecimiento explícita. Parte de los problemas que Colombia enfrenta hoy es que a través por una fuerte recesión hace dos años. Como resultado de ello y de la sobrevaloración de las casas de cambio y altos intereses, muchas firmas quebraron, perdieron la confianza. Toma mucho tiempo la creación de nuevas compañías. Cuando una economía es recesiva, es muy complicado encontrar inversionistas que tomen el riesgo de invertir en estos países. Entonces, el fracaso más destacado en toda economía de mercado es el fracaso de mantener la macroeconomía en armonía con el crecimiento económico.

- **¿Cómo ve entonces a Colombia y su economía, en un futuro inmediato?**

- Debo decir que soy optimista sobre Colombia. Luego de una serie de reuniones en los dos últimos días, con diversos sectores políticos y nacionales, me he convencido de que hay enormes fortalezas en la economía de Colombia. El gobierno es muy serio frente a los problemas existentes, hay claridad de que hay muchas cosas que se deben hacer. Sin duda, hay vacíos y va a ser muy difícil llenar esos vacíos. Pero algo se puede hacer y yo espero que se haga. Como en cualquier otro país hay riesgos y hay oportunidades, y lo que suceda en los próximos años va a depender de la habilidad para aprovechar esas oportunidades y enfrentar los riesgos.