



Universidad Nacional de Asunción
Facultad de Ciencias Económicas



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

POBLACIÓN Y DESARROLLO

NÚMERO 27

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
Econ. Nicolasa Vera
Econ. Gerda Palacios de Asta
Ing. Edgar Macchi

••• **Cuidado de Edición**

Silvia Soteras

••• **Diseño y Diagramación**

Reinaldo Vargas

••• **Fotografías**

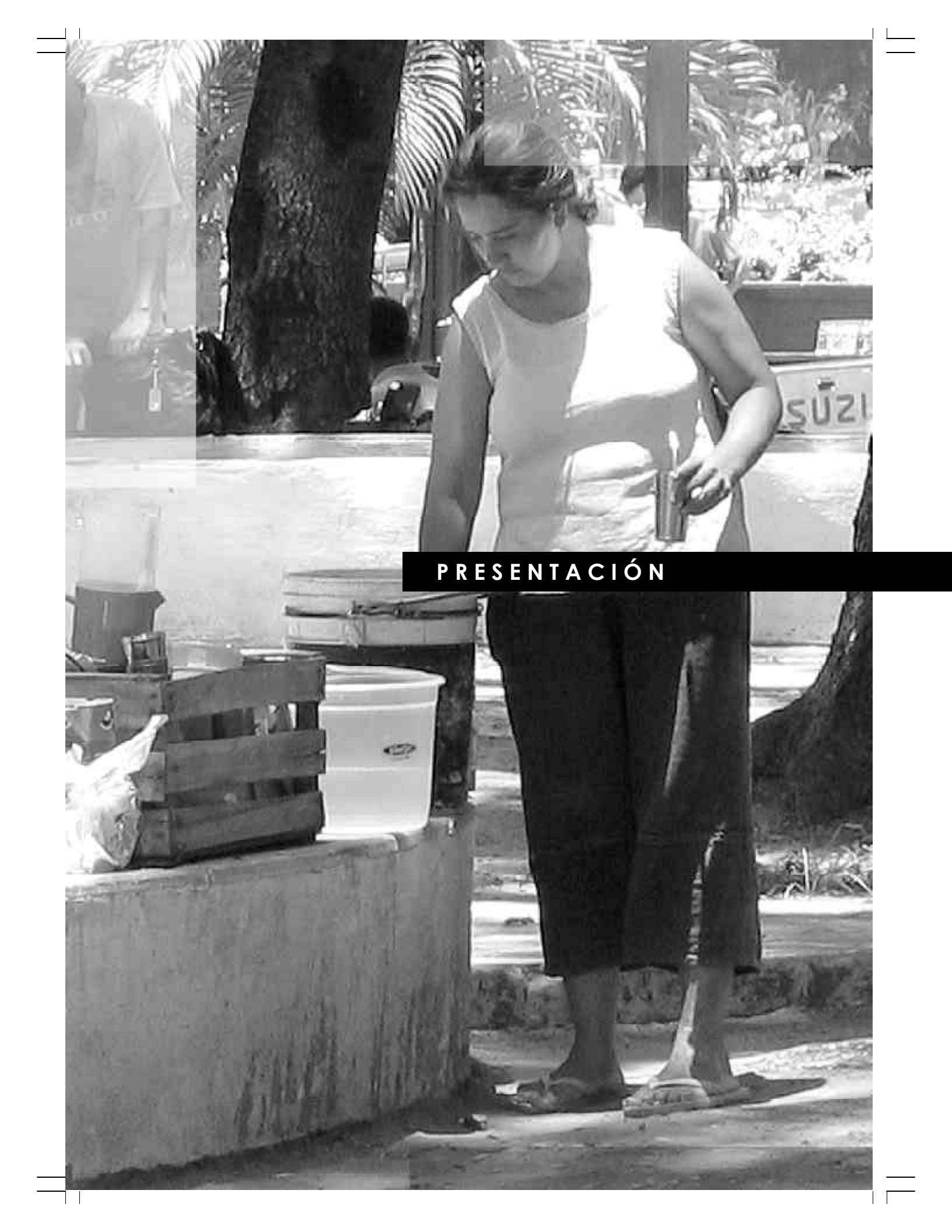
Rafael Urzúa

••• **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 ~ obarrios@eco.una.py
San Lorenzo ~ Paraguay



P R E S E N T A C I Ó N

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.



ÍNDICE

•••	¿Qué competencias desarrollan los alumnos universitarios para ser considerados exitosos?. Lydia Albarello y Alicia Spinello	9
•••	Las otras caras de la pobreza. Hugo Oddone	17
•••	La mortalidad infantil en relación con las condiciones socioeconómicas en la frontera argentino-paraguaya. María Alejandra Fantín	27
•••	Los nudos de la política lingüística en el Paraguay. Graziella Corvalán	45
•••	La Maquila en Paraguay (II). Dra. Yolanda Vázquez Fabio	63
•••	Papanicolau y anticoncepción en mujeres de Pachuca Hidalgo, México. Ma. del Carmen Rincón Cruz y Miriam Álvarez Suárez	75
•••	La problemática del desarrollo paraguayo: una propuesta de solución. Digno Martínez López	87
•••	Algunas causas de la exclusión social en Paraguay. Bernardo Esquivel Vaesken	95
•••	Equidad de género en el trabajo como política de inclusión de los gobiernos locales. Maricruz Méndez Vall	103
•••	Situación de la educación por departamento, a la luz de los indicadores educativos. Gerda Palacios de Asta	117
•••	Lila ñanduti. Ramona Alvarez Fleitas	133
•••	Cooperativismo versus pobreza. Carlos Jorge Sánchez Arza	145

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

Lydia Albarello ~ Alicia Spinello

¿Qué competencias desarrollan los alumnos

universitarios para ser considerados exitosos?



¿Qué competencias desarrollan los alumnos universitarios para ser considerados exitosos?

Lydia Albarello* ~ Alicia Spinello**

Este trabajo refiere los primeros avances del Proyecto de Investigación denominado “El alumno avanzado en la universidad. Un análisis de las estrategias de trabajo desplegadas para alcanzar el éxito académico”. Dicho proyecto se propone, por un lado, caracterizar las particularidades que van asumiendo las estrategias de trabajo de los alumnos avanzados en el ámbito universitario y su derivación ha-



cía estrategias de aprendizaje específicas, así como su posible incidencia en el logro de las metas académicas previstas. Por otro, especificar el nivel de autonomía del alumno para gestionar críticamente sus aprendizajes, ponderando fortalezas y debilidades en ese proceso, derivadas fundamentalmente de la organización institucional-curricular y de la organización de la enseñanza.

Inicialmente, consideramos las estrategias de aprendizaje como aquellos procedimientos que hacen posible controlar los propios procesos de aprendizaje. Se acercan, por tanto, a un nivel más complejo de conocimiento estratégico, ya que regulan intencionalmente aspectos cognitivos superiores. No se trata de una aplicación mecánica de técnicas externas, sino del reconocimiento de la capacidad para controlar la utilización de los procedimientos en cada caso, y que solo se alcanza a través de la enseñanza que permite al alumno la toma de conciencia de las acciones que le posibilitan la construcción del conocimiento.

El objetivo de esta presentación es compartir las discusiones de la primera etapa del proyecto –rastreo documental y bibliográfico–, que van conformando el marco teórico referencial, que sustentará nuestra tarea de indagación.

Como se sabe, en el marco de una sociedad compleja y globalizada desde el punto de vista económico, político y cultural, el conocimiento, la información y la comunicación cobran una relevancia tal, que le imponen nuevas exigencias a la educación. En este contexto de avance científico-tecnológico, el sistema educativo se ve obligado a una reorganización, donde el modelo clásico de transmisión de conocimientos sea reemplazado por uno nuevo, en el que la producción y la construcción de saberes apunten a promover capacidades y competencias acordes a esa realidad dinámica.

9

* Profesora Titular exclusiva del Departamento de Psicología. Investigadora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES). Directora de Proyecto. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. lalbar@fch.unicen.edu.ar

** Docente exclusiva del Departamento de Psicología. Investigadora del NEES. Integrante de Proyecto. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

La universidad, como parte de una sociedad de aprendizaje continuo, no puede ni debe renunciar a una de sus misiones históricas como productora de conocimientos. Pero, no es menos cierto que la información que invade los espacios públicos y privados la obliga a redefinir u orientar su rumbo para seguir impulsando proyectos individuales y colectivos. En este sentido, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires enfrenta, como la mayoría de las universidades nacionales, este desafío en torno al desarrollo de competencias y habilidades transferibles. Emprendimientos puntuales, como la renovación de planes de estudio vigentes, la implementación de carreras cortas y la capacitación profesional permanente, dan cuenta de decisiones en esa dirección. En definitiva, estos cambios imponen la necesidad de formar un nuevo sujeto de aprendizaje: autónomo, eficaz, flexible, con capacidad de autogestión, de reelaborar la información y reconstruir el conocimiento. Así, “aprender a aprender” constituye una de las demandas esenciales que debe satisfacer hoy la universidad. Tal como señala Elena Martín “la capacidad de aprender a aprender de los alumnos está orientada hacia un aprendizaje más potente y versátil, que no significa descontextualizarlo, ya que el contexto es un elemento esencial e inseparable de lo aprendido, sino transcontextualizarlo, es decir, aprenderlo en diferentes contextos”. (Pozo y Monereo, 2000, p. 342).

Por otra parte, esto ocasiona que nuevos contenidos como las estrategias de aprendizaje se receptionen con dificultad, no solo porque entran en conflicto con los supuestos en los que se centra la labor docente, sino también por la resistencia institucional que genera la necesidad de realizar cambios organizacionales que hagan posible un aprendizaje cooperativo, donde el trabajo en equipo sea el eje fundamental de la transformación esperada. Esto ocurre, entre otras razones, porque los cambios en las estrategias de aprendizaje de los alumnos requieren un cambio paralelo en la labor profesional de los docentes.

La incorporación de las estrategias de aprendizaje en la currícula de los planes de estudio pue-

de ser generadora de cambio, en la medida en que se constituya un motivo de aprendizaje, no solo para los alumnos, sino también para los profesionales de la educación.

Como explica Carretero, entre otros autores, el conocimiento científico posee alto nivel de abstracción, estructuración de conceptos en forma de teoría, que llevan a un particular modo de comprensión. Desde esta perspectiva, otra idea básica que se defiende es que “...no basta con la presentación de la información a un alumno para que la aprenda, sino que es necesario que la construya mediante una representación interna. En dicho proceso cumplen una misión fundamental las ideas previas del alumno, así como sus expectativas, habilidades, intereses y otros aspectos cognitivos”. (Carretero, 1997, p.250).

En verdad, como bien ha señalado León (2000), trabajos recientes sobre las posibles estrategias de comprensión que despliegan lectores “competentes” o “expertos”, y otros “menos competentes” o “novatos”, ante la lectura de un texto, dan cuenta de diferencias cualitativas y cuantitativas de lo procesado, que admite diversas clasificaciones y niveles de profundización teórica. En particular, en los resultados obtenidos en sus investigaciones realizadas con licenciados universitarios (considerados adultos expertos) y alumnos de bachillerato (o menos competentes) aparecen diferencias significativas a favor de los primeros, en la calidad de las respuestas y en el uso de estrategias lectoras.

Recuperando algunas preocupaciones constantes expresadas por los docentes en nuestro ámbito universitario como por ejemplo “...los alumnos saben leer, pero leen poco”; “...no comprenden lo que leen”; “...los alumnos deberían llegar al nivel superior sabiendo estudiar y escribir mejor”, creemos pertinente observar desde el inicio que, de alguna manera, aparece implícito el supuesto de que las estrategias lectoras del alumno-lector universitario son un proceso cerrado y acabado. Lejos de concebirlas como una práctica social que continúa desarrollándose en la vida adulta, y en consecuencia también en el contexto universitario –científico y textual– sigue requiriendo de la intervención docente.

Enseñar estrategias de aprendizaje supone tratarlas en cada área, en el desarrollo de los contenidos propios de cada una de ellas, sin perder de vista que es necesario preservar un enfoque que sea común a todas para favorecer la transferencia de los aprendizajes, facilitando un proceso constructivo de estos conocimientos, los que adquirirán para el alumno el nivel de significatividad necesario para su apropiación.

Por lo dicho, cabe preguntarnos a esta altura: ¿a quién le compete ocuparse de estas cuestiones problemáticas de la lectura y la escritura en la universidad?; ¿cómo se relacionan los términos de aprendizaje y comprensión?; ¿qué tipo de textos se perciben como obstáculos en los alumnos avanzados para utilizar estrategias de comprensión?; ¿la universidad pretende formar “expertos” o personas preparadas para un mundo cambiante y polivalente?

En las organizaciones educativas –y la universidad no es una excepción–, el aprendizaje, en sentido estricto, se inscribe en el marco más abarcativo del desarrollo de una competencia social, que definirá el rol de estudiante, a partir de comportamientos inducidos, prescriptos y proscriptos. Algunos de esos comportamientos cumplen para el sujeto una función significante, tienen el carácter de emblemas identificatorios, que muestran ante sí y ante los otros, la pertenencia a la organización. Otros, están ligados fundamentalmente a prácticas de interacción y comunicación entre los diversos actores sociales. Y, finalmente, existen otros vinculados con demandas de trabajo específicas para el cumplimiento de dicha función.

El desarrollo de estrategias y procedimientos de trabajo académico tiene, en este sentido, un papel decisivo y articulador entre lo social, organizacional y lo cognitivo. No son objeto de una enseñanza específica; son construidos durante el proceso de inserción y perfeccionados, o modificados, durante el transcurso de la vida del sujeto en la organización. Pero, de su conocimiento y dominio depende en gran medida el éxito en el aprendizaje “oficial”, explicitado en objetivos y dominios curriculares, y evaluados a través de dispositivos especialmente diseñados.

El conocimiento de los objetivos que se pretenden de alcanzar y la modalidad de evaluación diseñada por el docente facilita el logro de un pensamiento estratégico, que supone no solo conocer las estrategias, sino utilizarlas de manera intencional.

Desentrañar las particularidades de esta construcción podría aportar datos interesantes para el mejoramiento de las prácticas docentes universitarias. Resulta pertinente destacar que la preocupación presentada por Monereo, Carretero y otros (2000), es parte de las inquietudes que nuestro equipo de investigación manifiesta: “Los estudios universitarios constituyen el último peladoño del proceso de formación inicial, de modo que el largo camino recorrido por los estudiantes hasta ese momento y los obstáculos que han tenido que superar para llegar a este nivel, tendrían que conferirles –supuestamente–, la condición de aprendices expertos y eficaces, de aprendices estratégicos con un bagaje de conocimiento importante, que les permitiera resolver adecuadamente las situaciones de aprendizaje que deben afrontar”. Sin embargo, aceptar esta premisa de forma taxativa resultaría precipitado, atendiendo a que su formación anterior presenta un conjunto de incógnitas: a los estudiantes, ¿les han enseñado procedimientos de aprendizaje en algún momento de su escolarización?

El desafío de la investigación es identificar las fortalezas y debilidades que presenta la Facultad de Ciencias Humanas de nuestra universidad, con relación al despliegue de estrategias de aprendizaje que el alumno avanzado –aquel que ha superado el proceso de inserción a la “vida universitaria”, es decir que se ubica a partir del tercer año de cursada, debe poner en práctica para sortear con éxito su carrera académica. Creemos que esta identificación puede contribuir a generar instancias de reflexión intrainstancial, orientadas al mejoramiento o reconsideración de las prácticas de enseñanza universitaria.

Pensamos, entonces, que las preguntas pendientes de respuestas en este campo –y en concreto en este trabajo– no son pocas. Quizás una re-

flexión teórica, a mediano y largo plazo, pueda ayudarnos a avanzar en un posicionamiento viable con respecto a las estrategias de trabajo de los alumnos avanzados, y su vinculación con las prácticas de enseñanza universitaria.

El proyecto de investigación se encuentra actualmente en la fase indagatoria del reconocimiento de las estrategias personales de aprendizaje, por parte de los alumnos de los últimos años de las carreras de la facultad, que han alcanzado con éxito esta etapa de su formación universitaria. Se ha seleccionado una muestra representativa de los alumnos que reúnen las condiciones señaladas. Éstos deberán responder a una encuesta, que se encuentra en prueba piloto de evaluación, para ser aplicada una vez finalizada esta etapa. Se espera que a través de ella, los estudiantes puedan dar cuenta de sus estilos de estudio, de la utilización de técnicas específicas,

del uso de la bibliografía, de la toma de apuntes, de la distribución del tiempo destinado al estudio en general y frente a las diferentes evaluaciones, entre otras cosas.

La encuesta se complementará con la realización de entrevistas, con el propósito de extraer información sobre la representación que los estudiantes tienen de sus estrategias personales en el estudio.

Entendemos que el análisis y la interpretación de los datos obtenidos permitirá la interacción de los diferentes elementos que conforman el escenario seleccionado, y que consideramos son aspectos claves para intentar explicar la variabilidad de estrategias puestas en práctica por el alumno avanzado para alcanzar la autonomía de aprendizaje esperada.

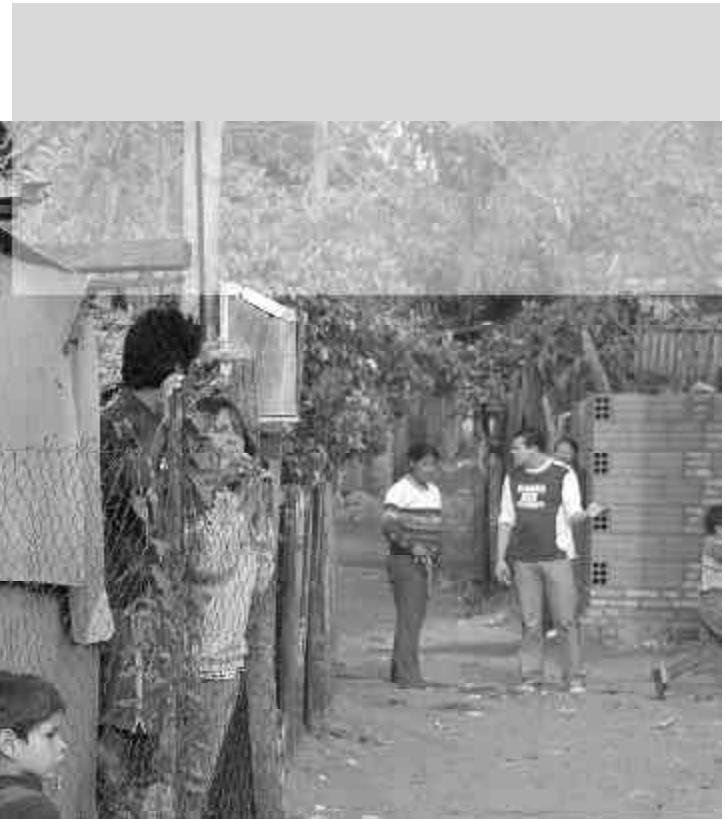
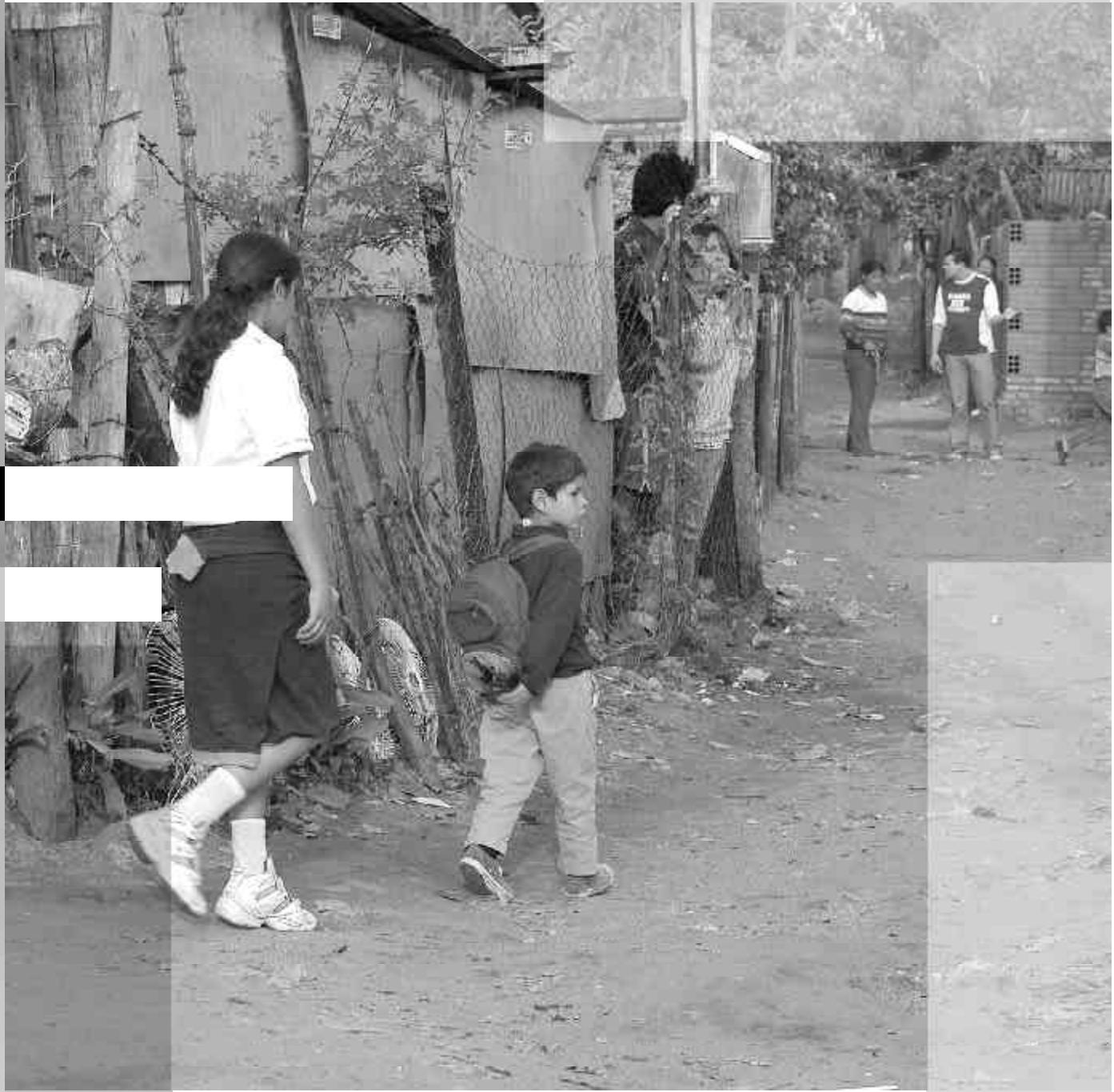
BIBLIOGRAFÍA

- Baquero, R.; Mele, M.; Narodowski, M. y Pini, M. (1992) Trabajo escolar y aprendizaje pedagógico, DIE-MCBA.
- Baquero, R. (1993) Aprendizaje Pedagógico. Módulo de Trabajo, PTFD-MED.
- Baquero, R. (1996) Vigotsky y el aprendizaje escolar. Aique, Buenos Aires.
- Bicecchi, M. (1993) "Transmisión del saber. Discurso universitario. Discurso pedagógico". En Revista Perfiles Educativos N° 60, abril-junio, UNAM-SSA.
- Braslavsky, C. y Filmus, D. (1986) "Algunos límites a la democratización del sistema educativo". En Revista Plural No. 3.
- Carretero, M. (1997) Introducción a la psicología cognitiva. Buenos Aires: Aique.
- Engestrom, Y. (1991) "Non scolae sed vitae discimus: toward overcoming the encapsulation of school learning". Learning and Instruction, Vol. I: 243-259.
- Felman, D. (1999) Ayudar a enseñar. Aique, Buenos Aires.
- Giugni Chalbaud, D. (1989) "Estrategias de enseñanza y estilos cognoscitivos. Relación y efectos sobre el rendimiento académico y la satisfacción de estudiantes de educación superior". En Boletín Informativo. Revista de Investigaciones Educativas Venezolanas, CERPE, Caracas.
- Gomez Villanueva, J. (1990) "El rezago escolar en la educación superior: un breve examen". En Perfiles Educativos N° 49-50, julio-dic., UNAM-SSA.
- Habermas, J. (1987) "La idea de la Universidad. Procesos de aprendizaje". En Sociológica, Vol. 2, N° 5, Revista del Dpto. de Sociología, Univ. Autónoma Metropolitana.
- Litwin, E. (1997) Las configuraciones didácticas. Una nueva agenda para la educación superior. Paidós, Editor, Buenos Aires.

- Llomovate, S. (1986) Adolescentes trabajadores: su vida, escuela y trabajo. FLACSO, Buenos Aires.
- Lucarelli, E. (2000) Comp. El rol del asesor en la Universidad. Paidós Educador. Buenos Aires.
- MED-SPU (1993) Política presupuestaria para el sector universitario. Ministerio de Educación-Secretaría de Políticas Universitarias.
- Mignone, E. (1993) Educación en los '90: el desafío de la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la equidad. Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.
- Moll, L. (ed) (1990) Vigotsky and education. Instructional implications and applications of sociohistorical psychology. Cambridge University Press.
- Moran Oviedo, P. y Marín Chavez, E. (1990) "El papel del docente en la transmisión y construcción del conocimiento". En Perfiles Educativos N° 47-48, enero-junio, UNAM-SSA.
- Newman, D.; Griffin, P. y Cole, M. (1991) La zona de construcción del conocimiento. Morata, Madrid.
- Petersen, M. (1991) "Organizing academic administration for teaching and learning". En NUPEAU Temas de administración universitaria, Florianópolis, UFSC.
- Pozo, J. I. (2001) Aprendices y maestros. Psicología y Educación. Alianza Editorial. Madrid.
- Pozo, J. I. y Monereo, C. (2000) Aprendizaje estratégico. Aula XXI Santillana. Madrid.
- Rueda Beltrán, M. (1989) "La investigación de la relación educativa en el salón de clases universitario". En Perfiles Educativos N° 45-46, julio-dic., UNAM-SSA.
- Sigal, V. (1993) "El acceso a la educación superior. El ingreso irrestricto: ¿Una falacia?". En Desarrollo Económico, Vol. 33, N° 130, julio-setiembre.
- Wertsch, J. (ed) (1989) Culture, communication and cognition: Vigotskian perspectives, Cambridge University Press.

Hugo Oddone

Las otras caras de la pobreza



Las otras caras de la pobreza

Hugo Oddone *

La pobreza no es meramente un estado de carencia o privación padecido por algunos segmentos de una sociedad que comparte de manera homogénea una cultura común, como tiende a entenderse con las metodologías de estudio de base estadística, sino la expresión de una dicotomía cultural que resulta de procesos históricos de diferenciación social, estructuralmente consolidados. Desde el punto



de vista antropológico, la pobreza es una cultura o subcultura dentro de una cultura nacional más amplia, entendida como forma o patrón de vida que pasa de generación en generación, y que “tiene sus propias modalidades y consecuencias distintivas sociales y psicológicas para sus miembros”.

En 1995, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGECC) inició la serie de estudios sistemáticos sobre la situación de pobreza en el Paraguay, a través del empleo del método de medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), publicando el primer Atlas con “mapas y gráficos [provenientes de datos del Censo Nacional de Población y Viviendas de 1992], que permiten identificar con precisión las áreas geográficas en las que se deberían focalizar las distintas acciones de inversión social”¹.

Desde entonces se ha recorrido un intenso camino de producción estadística e innovación metodológica sobre el problema de la pobreza en el país. Sin abandonar el método de las NBI, basado en la información censal, se comenzó a aplicar el método de la “línea de pobreza”, que utiliza datos de las encuestas de hogares anualmente levantadas por la DGECC.

En el método de “línea de pobreza” se definen como pobres “los que viven en hogares cuyo ingreso o consumo per cápita es inferior al costo de una Canasta Básica de Consumo”, mientras que las NBI permiten identificar proporciones de la población “que no llegan a un nivel mínimo de satisfacción de algunos aspectos básicos relacionados con las condiciones de la vivienda, educación, salud, etc.”². El primer método deriva en recomendaciones de políticas de empleo, salariales y de generación de ingresos, en tanto que el segundo permite plantear “acciones específicas como créditos para vivienda, servicios de agua y eliminación de excretas, educación y otras similares”³.

17

* Asesor en Población y Estrategias de Desarrollo del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Ex Representante Asistente del UNFPA en Paraguay.

1 DGECC: Necesidades Básicas Insatisfechas, Atlas Paraguay 1995, DGECC, FNUAP/PNUD, Asunción, 1995.

2 DGECC: IBF, Indicadores Básicos para Focalizar el Gasto Social en Paraguay, DGECC, BID, Banco Mundial, Asunción, sin fecha.

3 Ibídem

Sin embargo, dado el carácter esporádico de los censos de población, que en el país se levantan cada diez años, frente a la aplicación anual de las encuestas de hogares, el método de la línea de pobreza se ha venido imponiendo, al menos en los últimos años.

Ventajas, desventajas y combinaciones

No es casual que el estudio de pobreza basado en las NBI se iniciara con la publicación de un atlas con información desagregada por departamentos y distritos. El carácter universal de los censos y su amplitud de cobertura permite este nivel de detalle geográficamente referenciado que, en principio, no es posible lograr con las encuestas de hogares basadas en un marco muestral, que no siempre permite abrir la información a nivel de unidades político administrativas menores.

Así lo ha reconocido la DGEEC al señalar que “desde el punto de vista de la focalización del gasto social [...] solo se ha tenido información proveniente de un método de medición [el de las NBI], lo cual ha impedido la posibilidad de tener una visión más amplia del carácter multidimensional de la pobreza y, en consecuencia, de definir políticas sociales más eficientes”⁴.

Con el propósito de superar esta limitación, y basándose en técnicas econométricas e instrumentos analíticos desarrollados por expertos internacionales⁵, la DGEEC llevó a cabo una combinación de los datos de la Encuesta Integrada de Hogares de 1997/98 y del Censo de Población de 1992, estableciendo a nivel de departamentos y distritos “el ingreso y el consumo fami-

iliar promedio y el porcentaje de la población que no logra adquirir una Canasta Básica de Consumo”⁶. Obtuvo así un mapa de pobreza por unidades político administrativas del país, que permitió elaborar una propuesta de asignación focalizada de recursos para un programa social de reducción de la pobreza⁷.

Estudios más recientes vienen dando especial énfasis al concepto de vulnerabilidad, en particular –pero no en forma exclusiva– en el ámbito de la CEPAL. “La vulnerabilidad social ha sido definida como la escasa capacidad de respuesta individual o grupal ante riesgos y contingencias y también como la predisposición a la caída del nivel de bienestar, derivada de una configuración de atributos negativa a lograr retornos materiales y simbólicos”⁸.

El concepto de vulnerabilidad –según esta interpretación– aporta sobre todo una gran “capacidad de explicar los caminos que conducen a la pobreza, o más propiamente al empobrecimiento”. En este enfoque, los estudios de la pobreza han incorporado o privilegiado, más que el individuo, la familia como unidad de análisis, la estratificación social como marco de referencia y la problemática de los valores y la cultura, en relación con los cambios en los patrones de conducta⁹.

Dimensión desconocida

Significativamente, ya en los años sesenta, el antropólogo Oscar Lewis había abordado el estudio de lo que denominó la “antropología de la pobreza”, basado en métodos de investigación hoy denominados cualitativos y que han sido

4 Ibídem.

5 Hentschel, J. y otros: *Combining census and survey data to study spatial dimensions of poverty, a case study of Ecuador*, Banco Mundial, Julio de 1999, en DGEEC, IBF, op.cit.

6 DGEEC: IBF, Indicadores Básicos para Focalizar el Gasto Social en Paraguay, DGEEC-BID-BM, Asunción, marzo 2000.

7 Ibídem.

8 Filguera, C., Peri, A.: *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*, Proyecto Regional de Población CELADE.

- División de Población UNFPA
- CEPAL, Serie población y desarrollo, Santiago de Chile, junio 2004.

9 Ibídem.

herramientas tradicionales de las ciencias antropológicas, proponiendo una antropología dedicada al estudio de la “cultura de la pobreza”.

La antropología de la pobreza propone un cambio, o al menos una opción diferente, a los estudiantes de la cultura¹⁰. “Tradicionalmente –dice Lewis– los antropólogos han sido estudiantes y voceros de los grupos primitivos y analfabetos que viven en remotos rincones del mundo y quienes tienen una influencia pequeña sobre nuestra civilización”, mientras hoy se plantea a la antropología “una nueva función en el mundo moderno: servir como estudiantes y relatores de la gran masa de campesinos y habitantes urbanos de los países subdesarrollados, que constituyen casi el ochenta por ciento de la población del mundo”¹¹.

En este enfoque antropológico, la pobreza “sugiere antagonismos de clases, problemas sociales y necesidades de cambios [y] frecuentemente es interpretada en esta forma por los mismos sujetos de estudio. La pobreza viene a ser el factor dinámico que afecta la participación en la esfera de la cultura nacional creando una subcultura en sí misma”¹². En un sentido parecido, el concepto fue desarrollado posteriormente por investigadores latinoamericanos como Darcy Ribeiro quien, en un estudio sobre el proceso de formación de los pueblos de nuestro continente y sus condiciones de atraso, sostiene que éstos fueron históricamente sometidos por el régimen colonial a una marginación del sistema productivo y sumergidos en una “cultura de la pobreza”¹³.

Así vista, la pobreza no es meramente un estado de carencia o privación de ingresos monetarios y bienes de consumo, o de falta de acceso a servicios, padecido por algunos segmentos de una sociedad que comparte de manera homogénea una cultura común, como tiende a entenderse con las metodologías de estudio de base estadística, sean ellas las NBI o la línea de pobreza, sino la expresión de una dicotomía cultural que resulta de procesos históricos de diferenciación social estructuralmente consolidados.

Desde el punto de vista antropológico, la pobreza es una cultura o subcultura dentro de una cultura nacional más amplia, entendida como forma o patrón de vida que pasa de generación en generación y que “tiene sus propias modalidades y consecuencias distintivas sociales y psicológicas para sus miembros [y que se manifiestan] en la estructura familiar; en la naturaleza de los lazos de parentesco; en la calidad de las relaciones esposa-esposo y padres-hijos; en la ocupación del tiempo; en los patrones de consumo; en los sistemas de valor y en el sentido de comunidad encontrado en las clases bajas” de cualquier ciudad, barrio o comunidad de América Latina o del mundo, aún del llamado Primer Mundo¹⁴.

Esta dimensión cultural de la pobreza no está presente habitualmente en los estudios sociodemográficos del Paraguay¹⁵. Si bien es verdad que los instrumentos con que se recoge este tipo de información son antropológicos, y no estadísticos, ello no implica que no puedan ser abordados sociodemográficamente. La antropología de la po-

- 10 Se entiende aquí la cultura como “la configuración de la conducta aprendida y de los resultados de la conducta, cuyos elementos [materiales e inmateriales] comparten y transmiten los miembros de una sociedad”, en la clásica definición de Linton (Véase: Linton, Ralph: Cultura y personalidad, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1960).
- 11 Lewis, Oscar: Antropología de la pobreza - cinco familias, 4^a. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, Buenos Aires, 1964.
- 12 Ibídem.
- 13 Ribeiro, Darcy: Las Américas y la civilización, Centro Editor de América Latina, 1973.
- 14 Lewis, ob. cit.
- 15 Ello, pese a opinión calificada como la de Álvaro Vieira Pinto, quien sostiene que la demografía debería formar parte de la antropología y denominarse antropología demográfica. Véase Vieira Pinto, Álvaro: El pensamiento crítico en demografía, CELADE, Santiago de Chile, 1973.

breza de Lewis, desarrollada sobre la base de entrevistas en profundidad a familias¹⁶, y emulada posteriormente por diferentes antropólogos, es una invitación a avanzar en esta dirección.

Variaciones antropológicas

Tomando en consideración aquellas modalidades peculiares de la pobreza señaladas por Lewis, la investigación antropológica debería incursionar en aspectos hasta ahora poco estudiados de la vida de los pobres, como su acceso a la información, la ciencia, la tecnología y formas de expresión del espíritu, como el arte y la literatura; su participación en organizaciones y redes políticas, sociales, religiosas, deportivas y culturales; su acceso a formas escolarizadas y no escolarizadas de educación general, incluyendo alfabetización y educación cívica y ciudadana; su disponibilidad de servicios de salud y seguridad social; su acceso a los mecanismos formales de funcionamiento de la justicia y otras instituciones del estado central y descentralizado (ministerios y secretarías, municipios y diferentes dependencias de los entes públicos).

Algunos elementos de la cultura material también podrían ser reveladores. Así, el origen, composición, calidad y valor del vestuario, muebles, equipamiento y utensilios domésticos, no menos que ciertos rasgos de la conducta pública y privada como la crianza de los hijos, la violencia, el machismo, la prostitución, el consumo de alcohol u otro tipo de drogas, la solidaridad intra y extrafamiliar, etcétera. Muy particularmente deberían considerarse los niveles de diferenciación social, étnica y de género que se perciben entre los mismos pobres.

Entretanto, dadas las dificultades y el mucho tiempo que insume una investigación antropológica, y considerando que los censos y encuestas de hogares pasan por complejas etapas de recolección de la información en terreno, cuyos resultados ya están disponibles, ¿por qué no en-

carar con enfoques cualitativos los resultados cuantitativos de esos costosos operativos de campo ya realizados, mientras no sea posible llevar a cabo los propios estudios antropológicos de campo? Esta incursión metodológica en el análisis de la información estadística podría servir, al menos, para trazar líneas orientadoras de un programa de investigación y posteriores trabajos de campo con un marco conceptual bien estructurado, sobre la base de la información secundaria.

Frente a los estudios en terreno, donde la antropología ha desarrollado históricamente un poderoso arsenal de métodos cualitativos (como la observación simple y la observación participante, la entrevista con sus diversas modalidades, la técnica del informante clave, las historias de vida, etcétera), que podrían servir de excelente complemento a la información cuantitativa de censos y encuestas, tal vez sea pertinente proponer también un abordaje cualitativo de la información cuantitativa que estos últimos proporcionan.

Esta propuesta podría encaminarse, por una parte, a través de la incorporación en las encuestas de hogares de determinados módulos de indagación de algunos de los rasgos que configuran la cultura de la pobreza¹⁷, así como también por medio de la incursión analítica, con enfoque antropológico, de determinadas variables y cruces de variables que es posible obtener de los censos y encuestas.

En otras palabras, sin dejar de lado los análisis estadísticos basados en los métodos de las NBI y de la línea de pobreza, que buscan “medir” la pobreza para “focalizar” el gasto o la inversión social, y antes bien, aprovechándolos, se trata de avanzar en el estudio de las diversas facetas y modalidades de la pobreza, observando con mayor atención aquellos factores que actúan para configurarla como fenómeno cultural.

En esta línea, más que de focalizar el gasto del presupuesto de la nación en áreas geográficas y grupos pobres, de lo que se trata es de estable-

16 Véanse también de Oscar Lewis: “Pedro Martínez: Un campesino mexicano y su familia”, Editorial Mortiz, México 1964 y “Los hijos de Sánchez - Autobiografía de una familia mexicana”, Editorial Mortiz, México 1966.

17 En su obra “Los hijos de Sánchez”, Lewis identifica más de cincuenta de estos rasgos.

cer y desarrollar una política de reintegración social que elimine la exclusión de un vasto sector de la sociedad, y que estatuya el principio de equidad como fundamento de la construcción de la cultura paraguaya.

Dicho de otro modo, más que de medir la pobreza, se trataría de comprenderla y explicarla a través del estudio de los patrones de vida de quienes son sus portadores, intentando aportar hipótesis que permitan construir propuestas programáticas orientadas a erradicar la falta de equidad social implícita en la diferenciación social subyacente entre una cultura nacional y una subcultura marginal.

Aunque, por cierto, lo de la "marginalidad" de la subcultura de la pobreza es un concepto relativo desde que, de manera creciente, ésta se va convirtiendo en el modo de vida de casi la mitad de los habitantes del país, al punto que casi podría hablarse ya de dos culturas nacionales, la de los pobres y la de los no pobres.

Algunas variables para el análisis cultural

Si bien la recolección de información a través de la investigación antropológica permitiría disponer de un amplio espectro de variables a ser estudiadas, las que provienen de censos y encuestas imponen por ahora al enfoque antropológico evidentes limitaciones que, como se ha planteado más arriba, solamente podrían sortearse a través de cruces de variables y tabulaciones especiales.

Sin embargo, ante el carácter preliminar de esta propuesta y la necesidad de ajustarla a las exigencias editoriales de la presente publicación, en este caso solamente se hará una breve referencia a dos variables del Censo de Población de 2002, que se constituyen en importantes fuentes de información para la profundización del análisis antropológico.

Ellas son la niñez trabajadora y la identidad de las personas, dos rasgos de la cultura de la pobreza, característicos del enfoque planteado por Lewis hace ya cuarenta años.

La niñez, juguete de la economía

No cabe duda de que la inclusión de casi 650.000 niños y niñas de 10 a 14 años de edad en la categoría "población en edad de trabajar", representa un síntoma poderoso de la subcultura de la pobreza en el Paraguay. Calificar a este segmento de la población como parte de la "mano de obra disponible para la realización de alguna actividad económica"¹⁸, constituye una constatación explícita de la pobreza que azota no solamente a la sociedad paraguaya, sino a su misma economía.

Pero más que la existencia de esta variable en el Censo, es la realidad de los/as casi 62.000 niños/as (aproximadamente 10% de toda la niñez de 10 a 14 años de edad) participando efectivamente en la actividad económica, de los cuales alrededor de 59.000 se clasifican como "ocupados", lo que constituye una de las otras caras de la pobreza en el país.

Y esto es así no solamente porque esa niñez esté trabajando, y lo hace evidentemente por las necesidades que le impone ser parte de la subcultura de la pobreza, sino también por el hecho de que la economía la considera "disponible" y recurre a ella para la actividad productiva, lo que refleja el nivel de pobreza de la propia organización económica, que no logra satisfacer las necesidades de la población total con el empleo de las personas adultas, viéndose obligadas una parte de éstas a hacer trabajar a su propios hijos e hijas.

En otras palabras, la cultura de la pobreza, en tanto configuración estructural de conductas aprendidas y de los resultados de esas conduc-

18 Véase Anexo en DGEEC: Paraguay - Resultados finales - Censo Nacional de Población y Viviendas - Año 2002 - Total País, Fernando de la Mora, agosto de 2004.

tas cuyos elementos comparten y se transmiten las generaciones entre sí, expone como dato concreto de su descarnada realidad un alto número de niños y niñas que no están en el seno de sus hogares, ni en las instituciones educativas o recreativas, sino en el mercado de trabajo “trabajando”, o intentando trabajar en las pobres condiciones en que pueden hacerlo personas menores de edad, con baja calificación y escasa capacidad productiva.

Es también la forma como la pobreza se mantiene y transmite en el tiempo, llegando inclusive a agravarse. Tal es el caso de los/as niños/as de 10 y 11 años de edad, cuya tasa de actividad pasó de 2,7%, en 1992, a 4,6%, en 2002, habiéndose duplicado el número de menores de esas edades que componen la Población Económicamente Activa (en 1992 llegaban a 6.153 y en 2002 alcanzan 12.219).^{*} Es obvio que los 62.000 niños y niñas prematuramente obligados a trabajar en 2002, se irán convirtiendo, en pocos años, en jóvenes y adultos con mínimo nivel de educación y seguramente en precarias condiciones de alimentación y salud, pugnando por mantenerse en un mercado de trabajo que, así también, mantendrá su baja calidad y eficiencia para responder a los requerimientos de desarrollo de su población.

A partir de estos datos, el enfoque antropológico debería profundizar en el análisis de variables tales como: composición por sexo y por ámbito urbano y rural de este segmento de la PEA, su ocupación principal y rama de actividad, su nivel educativo y condición de escolaridad, así como otras relacionadas con la organización de los hogares y, sobre todo, avanzar en el estudio comparativo de esta niñez con aquella otra que, por el contrario, forma parte de la población que no está trabajando ni busca empleo y que a esta edad sería clasificada como “estudiante”, todo lo cual revelaría otras facetas de esta cara de la pobreza y permitiría contrastar las diferentes formas de vida entre la cultura nacional y su enquistada subcultura de la pobreza.

22

Desconocidos de siempre

En la cultura de la pobreza del Paraguay no solamente se carece de ingresos y de bienes de consumo: se carece de identidad y, por tanto, de existencia jurídica y legal lo que, en una sociedad organizada, equivale a no existir. Más de 200.000 personas viven en esta situación de falta de identidad, al no hallarse anotadas en el Registro Civil. Todavía hay 9.000 personas que “no saben” si están registradas y más de 50.000 que “no informan”, quizás porque tampoco lo saben, lo que puede elevar la cifra de personas inexistentes a más de 260.000.

Casi 180.000 de ellas (como el 70%), corresponden a los grupos de edades de hasta 14 años, 12.000 de las cuales están comprendidas entre los 10 y 14 años y quizás incluidas en la categoría anterior de “personas en edad de trabajar”. Más que niños, éstos serían como fantasmas en un segmento fantasmagórico del mercado laboral.

No menos grave es la situación de las personas que no poseen cédula de identidad y que, en total, superan las 1.435.000 a las que habría que agregar más de 112.000 que no informan de su situación, probablemente porque tampoco están documentadas, lo que elevaría la cifra a casi 1.550.000 personas de todas las edades.

Más de 1.220.000 de los indocumentados también son menores de 14 años, vale decir niños y niñas que no se sabe cómo se documentan en las escuelas, si es que asisten a ellas. En todo caso, si son inscriptos en las instituciones educativas sin documentos de identidad, ello refleja de nuevo “una configuración de conducta aprendida y de los resultados de la misma, cuyos elementos (materiales e inmateriales) se transmiten los miembros de una sociedad”. En otras palabras, rasgos personales e institucionales de una conducta propia de la cultura de la pobreza que azota a las personas, pero en este caso también a las instituciones del país, y que –si no se modifica– irá pasando de una generación a otra para seguir pre-

* Visto de otra manera, mientras la tasa de actividad total crecía apenas en poco más de 7% entre 1992 y 2002 (pasando de 47,4% a 50,9%), la tasa de actividad específica del grupo de 10 y 11 años se multiplicaba en algo más de 70%, en el mismo período.

sentando otra cara poco visible, pero no menos dramática, de la pobreza en el Paraguay.

Conclusiones

La generalizada extensión de las bajas condiciones de vida en que se desenvuelven sectores cada vez más vastos de nuestra sociedad, constituye un escenario desafiante para incursionar no solamente en el mejoramiento de los métodos de medición de la pobreza, sino también en el estudio y comprensión del fenómeno en sus aspectos más complejos, como requisito para la adecuada definición de políticas de equidad y desarrollo social.

En ese orden, es importante reconocer que la dimensión de la pobreza no se mide solamente por el número de personas que se encuentran por debajo de la línea de ingreso/consumo, o que padecen de ciertos niveles de NBI, o que se manifiestan vulnerables a determinados riesgos en la sociedad moderna y en la economía globalizada.

Como se acaba de ver, la pobreza, en tanto subcultura que subyace en la vida misma de la sociedad y la cultura paraguaya, afecta inclusive a las propias instituciones, que se revelan incapaces de funcionar eficientemente, de modo que la economía emplea a menores en edad escolar, las oficinas del Registro Civil y de la Policía Nacional no logran registrar y documentar a casi un tercio de la población y las escuelas inscriben a niños indocumentados.

Los pobres (y las instituciones también) comparten, conviene repetirlo, una configuración de

conducta aprendida y de resultados de la misma que, en forma de elementos materiales e inmateriales, se van transmitiendo a través del tiempo entre las generaciones, con riesgo de perpetuarse. Esta configuración constituye una cultura total, aunque subalterna –por ahora–, en el marco de la cultura nacional.

Pese a ello, no debe entenderse el concepto de subcultura de la pobreza en un sentido peyorativo puesto que en ella, como en toda cultura, existen aspectos positivos que permiten desplegar mecanismos de defensa que hacen posible sobrevivir a los pobres, y sin los cuales ellos difícilmente podrían seguir existiendo.

Estos aspectos positivos se constituyen en instrumentos que deben ser tomados en cuenta al diseñar políticas sociales que, más que “eliminar” o “reducir” la pobreza en términos culturales, deberían tender a reducir la desigualdad económica y eliminar la injusticia social.

Al decir de Oscar Lewis “el concepto de una subcultura de la pobreza inserta en la cultura general, [sugiere también] que la eliminación de la pobreza física *per se*, puede no bastar para eliminar la cultura de la pobreza que es todo un modo de vida. Es posible hablar de borrar la pobreza, pero borrar una cultura o una subcultura es algo muy distinto porque plantea la cuestión básica del respeto a las diferencias culturales”¹⁹. La forma como la pobreza se extiende y generaliza cada vez más en la sociedad, las instituciones y la propia cultura paraguaya, indica la conveniencia de asumirla en esta dimensión antropológica.

19 Lewis, O.: *Los hijos de Sánchez*, ob.cit.

Maria Alejandra Fantín

La mortalidad infantil en relación con las

condiciones socioeconómicas en la

frontera argentino-paraguaya



La mortalidad infantil en relación con las condiciones socioeconómicas en la frontera argentino-paraguaya*

María Alejandra Fantín**

La mortalidad infantil, además de ser un índice especial del nivel de la mortalidad general, es también frecuentemente utilizada como indicador de desarrollo, pues la sobrevivencia infantil está íntimamente ligada a la situación económica y social, así como a ciertas características demográficas y biológicas. Al analizar específicamente el área fronteriza, se



observa una estrecha relación entre los niveles de mortalidad infantil y las condiciones socioeconómicas, lo que no hace más que confirmar la conexión entre ambos elementos. Los mayores niveles se registran en el sector correspondiente al río Pilcomayo, en ambos lados del límite internacional.

En el marco del proceso de integración regional a través del Mercosur, las fronteras adquieren una importancia relevante, porque pasan de constituir una zona de separación, de diferenciación, a convertirse en un punto de encuentro, de coexistencia y cooperación. “El proceso de gradual integración resulta significativo para los espacios fronterizos, no solo por lo que representa en la implementación de los flujos internacionales intermediados por la frontera, sino también porque modifica el abordaje y la percepción de la frontera. De esta manera, las concepciones de fronteras como barrera, zona de defensa y separación, comienzan a evolucionar hacia espacios de encuentro, interacción y cooperación” (Blanco y otros, 1999:6).

La particularidad de las fronteras está determinada por un proceder histórico común, por la presencia de factores sociales, culturales y económicos similares. En una gran mayoría de casos presentan, además, continuidad paisajística. Se las reconoce ahora como áreas geográficas singulares, que poseen una identidad diferenciada de las regiones aledañas y donde las poblaciones se comportan de manera diferente. Por lo tanto, las políticas gubernamentales deben ser diseñadas en forma particular, respetando las especificidades de cada caso.

“La crisis del Estado-Nación en el contexto de la globalización ha determinado un replanteo en muchas cuestiones territoriales y una de ellas es repensar y redefinir el papel de las fronteras internacionales como escenarios de asentamiento, ámbitos de movilidad, y áreas de intercambio entre los Estados colindantes” (Sassone y otros, 1999:1).

27

* Trabajo presentado en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Caxambú-MG, Brasil, del 18 al 20 de setiembre de 2004. Este trabajo obtuvo en el Congreso el primer premio en la categoría póster.

** Instituto de Investigaciones Geohistóricas-CONICET, Av. Castelli 930, (3500) Resistencia, Chaco, Argentina. Tel. (54.3722) 476727. afantin@bib.unne.edu.ar

En esta investigación, debido a que la información que nos interesa viene procesada a nivel de divisiones sanitarias (zonas, distritos, áreas programáticas o departamentos), la delimitación de la “frontera” fue realizada teniendo en cuenta estas divisiones y la proximidad de las mismas al límite internacional.

De esta manera quedó delimitada la “frontera” por ocho departamentos de Paraguay: la zona I del Chaco, los distritos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9 y 10 de Formosa –cabe aclarar que estos tres últimos son considerados uno solo–, y los departamentos limítrofes de Corrientes y Misiones. Estas áreas reúnen el 54% de la población total de las cuatro provincias argentinas y el 60% de la población paraguaya, lo que representa el 58% del total de población de la región.

Métodos y técnicas

La información sobre salud, como así también la correspondiente a hechos vitales, suministrada por las respectivas oficinas provinciales¹, se encuentra procesada a nivel de áreas geográficas que son denominadas “zonas sanitarias”, en la provincia del Chaco, y “distritos sanitarios” en la de Formosa². Actualmente, el Chaco registra seis zonas y Formosa, diez distritos³. A su vez, estas divisiones mayores se encuentran subdivididas en “áreas programáticas”. El Chaco cuenta en la actualidad con 67 y Formosa con 58⁴. La provincia de Misiones, dividida en cuatro zonas sanitarias, publica sus estadísticas por departamento, al igual que la de Corrientes. Es decir, sus áreas programáticas coinciden con las divisiones administrativas.

Los datos referentes al Paraguay fueron suministrados por el Departamento de Bioestadística del

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Este país se halla dividido en dieciocho “regiones sanitarias”, cuyas áreas geográficas se asientan en la división departamental, las cuales, a su vez, se subdividen en “distritos” que corresponden a los 217 distritos del país.

Complicando el manejo de la información de los censos en forma conjunta con los datos vitales, en Chaco y Formosa, aparece el hecho de que los límites de las áreas programáticas no se apoyan en la división censal, por lo cual, para estimar la población en riesgo para el cálculo de las diferentes tasas, fue necesario previamente realizar el reagrupamiento de la información según fracciones, radios y segmentos censales, hasta alcanzar la equiparación con las unidades de estudio sanitario.

Como resultado de los avances de la ciencia, en el conocimiento de la salud de la población, y de investigaciones anteriores⁵, podemos afirmar que las condiciones socioeconómicas son determinantes de importancia en la mortalidad infantil, principalmente aquellas referidas a la calidad de la vivienda, la provisión de servicios esenciales como procedencia y suministro de agua, las características de los servicios sanitarios y el habitamiento, así como las referidas a la capacidad de subsistencia de los hogares.

Para este análisis se utilizaron, en las cuatro provincias argentinas, los datos correspondientes al cuestionario ampliado del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1991. La base de datos de éste presenta la información censal según fracción, radio, segmento y manzana censal y está construida en dos archivos diferentes. Uno de ellos correspondiente a los datos de los habitantes y el otro, a las viviendas. Al respecto, somos conscientes de que en la década de 1990

- 1 Dirección de Estadística Sanitaria de la provincia del Chaco, Departamento de Planificación y Estadística de Corrientes, Departamento Estadísticas de Salud de Misiones y Departamento de Estadística de Formosa.
- 2 Cabe aclarar que las zonas sanitarias de la provincia del Chaco se apoyan en los límites departamentales. No ocurre lo mismo en la provincia de Formosa, lo cual dificulta el análisis de los aspectos socioeconómicos a partir de información censal.
- 3 De los diez distritos de Formosa, siete pertenecen al interior de la provincia y tres a la capital, por lo cual éstos últimos, en este trabajo, son considerados como una unidad.
- 4 Formosa posee 58 áreas programáticas, incluyendo las correspondientes a los distritos de la capital (8, 9 y 10).
- 5 Cfr. Omran, 1971; McKeown, 1976; Behn Rosas, 1992 y Fantín, 1999, entre otros.

se han producido importantes cambios a nivel económico y social en nuestro país. Sin embargo, consideramos que su utilización está respaldada por el hecho de interesarnos particularmente la configuración espacial de las condiciones socioeconómicas de la población y las viviendas, cuyo cambio es usualmente lento y de escasa cuantía.

En el Paraguay, ante la imposibilidad de contar con la base de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, se utilizó la información publicada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Se normalizaron los datos de las cuatro provincias argentinas, en concordancia con las características de los indicadores disponibles para el Paraguay⁶.

El establecimiento del perfil socioeconómico en Paraguay se sustenta en el concepto de las Necesidades Básicas Insatisfechas, que define e identifica la población con carencias críticas. Si bien la Argentina también utiliza esta metodología, existen diferencias entre ambos países, en la definición de las variables empleadas, especialmente en lo referido a calidad de la vivienda, disponibilidad de infraestructura sanitaria y acceso a la educación. Por lo tanto, y a fin de establecer comparaciones en la frontera, se aplicaron a estos tres rubros las definiciones de Necesidades Básicas Insatisfechas de Paraguay, a la población de las provincias argentinas.

Los indicadores de capacidad de subsistencia presentan tan solo ligeras diferencias en sus técnicas de medición, entre ambos países. Se decidió no modificarlos por considerar que son mayoritariamente comparables. Una vez normalizada la información, se procedió a la representación cartográfica de las variables. Para ello se digitalizó el mapa de la región estudiada, según la menor división posible; áreas programáticas, en el caso de Chaco y Formosa; departamentos, en Corrientes y Misiones, y distritos en Paraguay, y se lo unió en ArcView con la base de datos. Se

obtuvieron así los mapas analíticos para determinar las condiciones socioeconómicas en los territorios estudiados y en la frontera.

Diagnóstico socioeconómico

Como fue expresado anteriormente, ante la imposibilidad de contar con la base de datos del censo de 1992 del Paraguay, se utilizó para este análisis la información de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y se realizaron las estimaciones correspondientes para equiparar, en todo lo posible, los datos de las provincias argentinas, tal como se explicara anteriormente.

El método NBI utiliza como fuente principal los censos nacionales de población y vivienda, lo que permite una alta desagregación espacial, pues posibilita contar con información departamental, de localidad e incluso menor (fracción y radio censal). Este método permite cuantificar e identificar situaciones de carencias estructurales. La definición de estas necesidades se realiza a través de indicadores de carencias en el hábitat, en el nivel de escolaridad, en las condiciones sanitarias y en la capacidad económica del hogar.

Cada país latinoamericano define, de acuerdo a sus características, los índices que considera adecuados para determinar las Necesidades Básicas Insatisfechas. En primer lugar, Paraguay define de manera diferente las NBI de zonas urbanas y rurales, en lo referido a calidad de la vivienda e infraestructura sanitaria, mientras que la Argentina las considera de la misma manera.

En Paraguay, la **NBI en calidad de la vivienda** tiene en cuenta por un lado la calidad de materiales utilizados en pisos, paredes y techos, que determinan en mayor o menor medida el nivel de protección y abrigo contra las inclemencias del tiempo, y por otro, el acopioamiento, que permite establecer el grado de privacidad de los miembros de la vivienda. Este indicador presenta diferencias entre las viviendas urbanas y rura-

6 Fundamentalmente, esto significa, como se pondrá en evidencia en el análisis de los indicadores NBI, que al utilizar Paraguay parámetros diferentes, según se trate de áreas urbanas o rurales, y al permitir la base del censo '91 de Argentina la elaboración en forma acorde con el vecino país, haya sido posible homologar el modo de tratamiento y tornar comparable la información.

les. Un hogar urbano presenta NBI cuando habita una vivienda con piso de tierra, paredes de adobe, estaqueo, madera, desechos u otro material, y techo de paja, palma, madera, desecho u otro material. En zonas rurales, la utilización de madera en las paredes o techos no es considerada una carencia, ya que su uso expresa frecuentemente niveles de mayor confort.

En Argentina, se considera con NBI a aquellos hogares que habitan en viviendas de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento o rancho). Los indicadores utilizados para determinar la calidad de la vivienda –material predominante en los pisos, paredes y techo, y hacinamiento– apuntan a mostrar el nivel económico de los hogares.

“Las deficiencias en la vivienda y el saneamiento constituyen un determinante reiterado del exceso de mortalidad y una característica sistemáticamente vinculada a los niveles de pobreza, el rezago socioeconómico y la inequidad territorial en América Latina y el Caribe” (OPS, 1998:232).

Con respecto al hacinamiento, estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ponen de manifiesto la estrecha relación entre los niveles de hacinamiento y promiscuidad y la condición de pobreza en los hogares⁷. La situación de hacinamiento, que necesariamente incide sobre la calidad de vida y la salud, implica carencias que pueden ser más o menos graves según la edad, el sexo y las relaciones de parentesco entre miembros del hogar.

Existen diferencias entre ambos contextos nacionales. Paraguay considera hogares con hacinamiento a los que habitan viviendas con más de tres personas por dormitorio y la Argentina tres individuos por cuarto⁸.

- 7 “En ese sentido, la distorsión entre los niveles de ingreso y los costos de una vivienda con pautas mínimas de habitabilidad impone a los sectores de menores recursos la generación de estrategias para abaratizar sus costos. Un ejemplo es la reducción de la capacidad de la vivienda con relación al número de miembros de la familia, lo que resulta, necesariamente, en una disminución de la calidad ambiental” (INDEC, 1990).
- 8 “Se entiende por cuarto al ambiente separado por tabiques o paredes desde el piso hasta el techo, que pueda contener la cama de un adulto; el baño y la cocina no se computan como cuartos, tampoco los garajes, lavaderos y pasillos, a menos que en ellos duerma habitualmente una persona. En el caso de viviendas con más de un hogar, no se contabilizan los cuartos de uso común” (INDEC, 1992:22).
- 9 Cabe aclarar que el hacinamiento en las provincias se estableció de acuerdo con la definición argentina, porque no se puede determinar en el censo la cantidad de dormitorios.

Como los datos disponibles de Paraguay combinan dos elementos, calidad de la vivienda y hacinamiento, y a su vez éstos se definen de manera diferente entre los dos países, se decidió no trabajar con la información de NBI del INDEC. Entonces, se procedió a normalizar los datos de las provincias argentinas, a partir de la base de datos original del censo 1991, de acuerdo a las características establecidas por el vecino país⁹, tal como fuera expresado anteriormente.

La representación cartográfica de estas variables fue realizada en dos niveles de desagregación. En primer lugar, se representaron las variables en la menor unidad de análisis espacial posible, en cada una de las jurisdicciones administrativas –áreas programáticas, en Chaco y Formosa; departamentos, en Corrientes y Misiones, y distritos, en Paraguay– para obtener de esta manera una visión lo más exacta posible de las condiciones socioeconómicas de la población.

En segundo lugar, se realizó la representación de acuerdo a las posibilidades brindadas por la información sobre mortalidad: zonas sanitarias en Chaco; distritos, en Formosa; departamentos, en Paraguay, y en Corrientes y Misiones se mantiene la división por departamentos.

En los mapas 1 y 2, que representan la distribución espacial de los hogares que cuentan con NBI en calidad de la vivienda, según los dos niveles de desagregación recién mencionados, se puede observar, tanto en la provincia del Chaco como de Formosa, un aumento de la precariedad desde el ángulo sudeste de la provincia del Chaco hacia el noroeste de la provincia de Formosa, en concordancia con la variación espacial del desarrollo económico y social, en términos generales, en ambas provincias. Las áreas del Impenetrable y los territorios lindantes con el

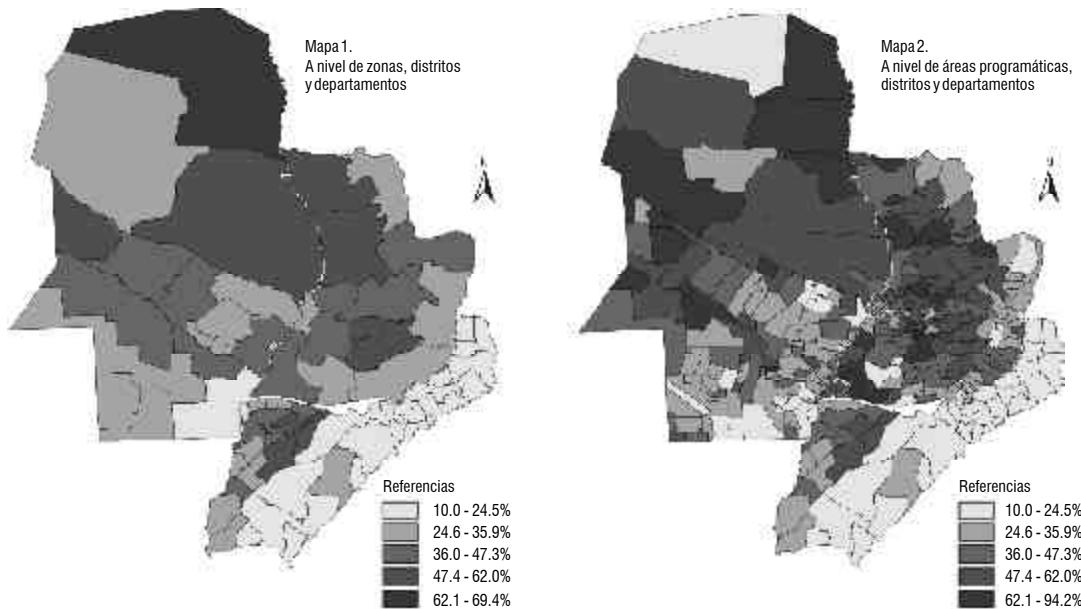
Bermejo y el Pilcomayo se anotan, en general, con más del 50% de las viviendas con NBI. En el sector intermedio aparecen como enclaves con mejores condiciones, las áreas programáticas que se organizan en torno a ciudades importantes como cabeceras del área. Es el caso, por ejemplo, de Presidencia Roque Sáenz Peña, Quitilipi y Charata, en el Chaco y Clorinda, el Colorado y la ciudad capital, en la provincia de Formosa.

En Corrientes, la mayor precariedad se localiza en los departamentos del centro, como Concepción, San Miguel y General Paz, y disminuye gradualmente hacia el oeste. Los departamentos correspondientes a toda la mitad oriental de la provincia, hacia la ribera del río Uruguay, pre-

yer parte de su territorio cuenta con más de un 35% de viviendas con NBI, y que los sectores con mejores condiciones se ubican preferentemente en los distritos cercanos a Asunción y siguiendo la frontera del Alto Paraná. No sucede lo mismo en el departamento de Ñeembucú, sobre el río Paraguay, ni en la frontera del Pilcomayo.

Otro de los indicadores utilizados corresponde a **NBI en infraestructura sanitaria**, que considera dos variables: la disponibilidad de agua potable y el sistema de eliminación de excretas. En relación con la primera, se sabe que su privación afecta negativamente la salud, la higiene y el bienestar de las personas. “El acceso a agua potable de red es una aspiración ya incorporada

Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en calidad de la vivienda



sentan las mejores condiciones, con menos del 25% de hogares con NBI en calidad de la vivienda, situación que también corresponde a todos los departamentos de la provincia de Misiones.

Paraguay muestra claramente una situación de mayor desventaja. La representación cartográfica (mapa 1) indica, en líneas generales, que la ma-

a las posibilidades reales de los hogares urbanos del país. En los hogares rurales, sin acceso a redes sanitarias, es factible la construcción de pozos profundos que alcancen napas de agua no contaminadas". (DGEEC, 1995:15).

En Paraguay, este indicador ha tomado, en consecuencia, formas distintas en áreas urbanas y rurales. En las primeras se considera con NBI a

los hogares que poseen agua proveniente de pozo sin bomba, manantial, río, arroyo u otros, en tanto que en las zonas rurales no se considera como carencia que la provisión de agua sea por medio de pozo sin bomba.

La otra variable que integra este indicador hace referencia a los mecanismos utilizados para la eliminación de excretas que, al igual que el anterior, asumió en Paraguay características diferentes en áreas urbanas y rurales. En las primeras, donde es factible la conexión a redes cloacales o a pozos ciegos, la utilización de letrinas comunes señala insatisfacción de necesidades. Por el contrario, en zonas rurales, éstas se encuentran dentro de los umbrales aceptables.

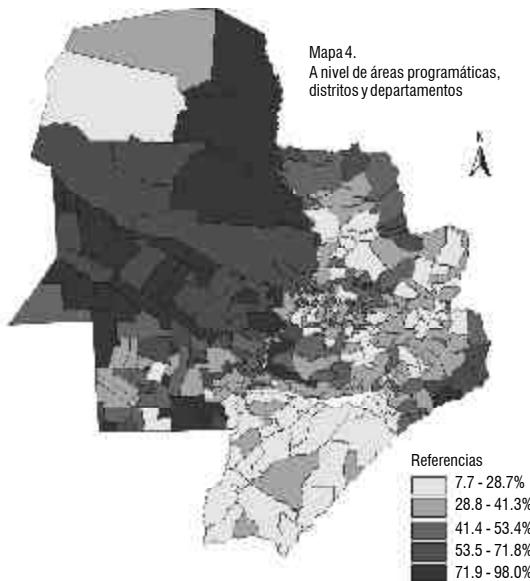
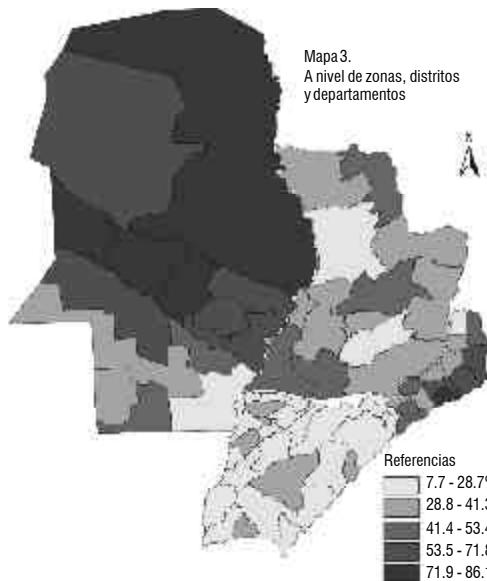
Para la representación cartográfica se emplearon los datos de NBI según los define Paraguay, y se

Paraguay hacia el noroeste provincial. En Formosa, la precariedad se extiende a todas las áreas, con porcentajes superiores al 50% de hogares con NBI en infraestructura sanitaria, a excepción de la capital formoseña y de Clorinda.

Los departamentos de la provincia de Corrientes presentan características muy homogéneas, con porcentajes inferiores al 30%. En Misiones se pueden distinguir, por un lado, las jurisdicciones limítrofes con Brasil, en condiciones más deficitarias, y por otro, las de la ribera del Paraná que reúnen las mejores condiciones.

En Paraguay se reconocen dos regiones perfectamente diferenciadas. Por un lado, el Chaco paraguayo, con condiciones muy deficitarias, similares a las registradas en la mayoría de las áreas programáticas de Formosa y del noroeste cha-

Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en servicios sanitarios



normalizaron los de las provincias argentinas, como en el caso anterior, de acuerdo con la definición utilizada en el vecino país (mapas 3 y 4).

La distribución espacial de este indicador permite distinguir un patrón similar al anterior en la provincia del Chaco, un deterioro de las condiciones desde las áreas próximas al río Paraná-

queño. Y por otro, los distritos del Paraguay Oriental con características totalmente diferentes, a excepción de algunas unidades del departamento de Neembucú, en el ángulo de la confluencia de los ríos Paraguay-Paraná.

Si bien en el caso de la NBI vivienda podía distinguirse, aún con cierta parcialidad, que la fron-

tera fluvial entre Argentina y Paraguay presenta las mejores condiciones, no puede decirse lo mismo para la NBI infraestructura sanitaria: la frontera de los ríos Paraguay y Pilcomayo es altamente deficitaria, y el lado paraguayo del sector Alto Paraná es superado por numerosos distritos del sector oriental del país.

Otro de los indicadores utilizados es la **NBI en acceso a la educación**. A diferencia de los ya analizados, este indicador reviste en Paraguay el mismo nivel de exigencias, tanto para áreas rurales como urbanas. “El acceso a la educación es un derecho asumido como tal por el conjunto de la población paraguaya, y su insatisfacción reviste consecuencias igualmente graves para el bienestar de todas y cada una de las personas” (DGEEC, 1995:15). Este índice es medido teniendo en cuenta dos variables: la asistencia es-

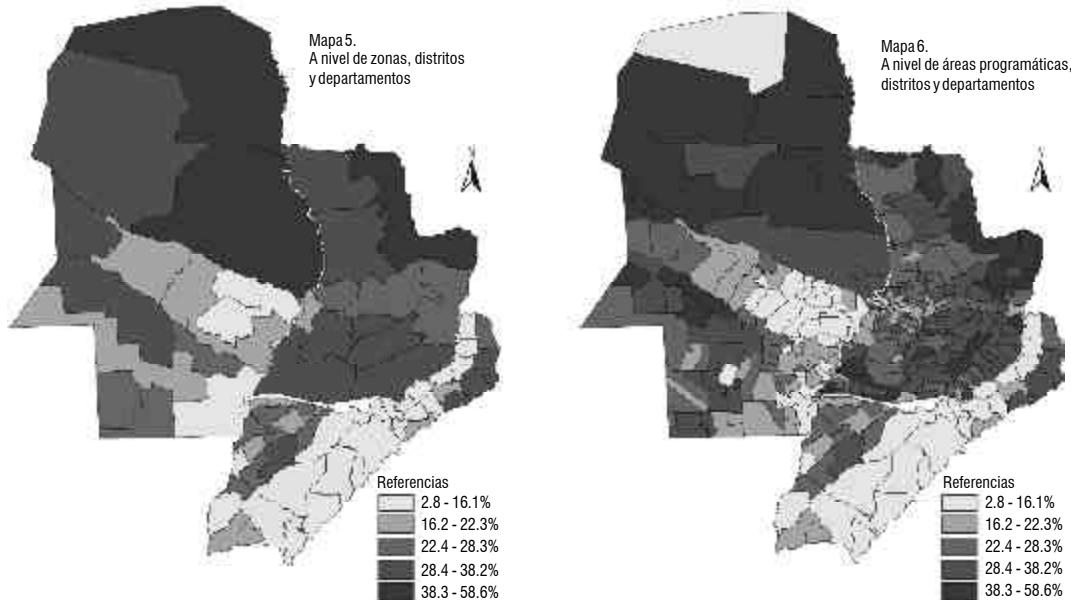
educativos, o personas analfabetas¹⁰ emparentadas con el jefe de hogar.

La diferencia con Argentina radica fundamentalmente que en ésta no se tiene en cuenta a los analfabetos. Al igual que en los casos anteriores, para la representación cartográfica de este indicador se decidió utilizar la definición adoptada por Paraguay (mapas 5 y 6).

En las provincias argentinas, las áreas más críticas se localizan en el oeste de las provincias de Chaco y Formosa, y en los departamentos ubicados al este de la provincia de Misiones, en el límite con Brasil.

En Paraguay, la mayoría de los distritos presenta más del 20% de hogares con NBI en acceso a la educación, excepto los correspondientes al de-

Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en acceso a la educación



cular y la presencia de analfabetos en el hogar. Se considera con NBI a los hogares que registran niños de 7 a 12 años, relacionados con el jefe de hogar, que no asisten a establecimientos

partamento Central y Asunción, y a los distritos limítrofes como Pilar; Encarnación, Ayolas y Alberdi, entre otros.

¹⁰ Se considera analfabetas a las personas de quince años o más que en el momento del censo no tenían el segundo grado aprobado.

La diferente situación de ambos países, en cuanto al acceso a la educación, evidente en la cartografía a pesar de estar trabajando con indicadores no totalmente compatibles, crea mucha presión en la frontera. Esto queda demostrado cuando se enumeran los distritos limítrofes que escapan a la situación generalizada en Paraguay, y que son justamente aquellos de gran nivel de transacciones fronterizas, presumiblemente con población que se educa del lado argentino de la frontera, determinando uno de los modos usuales de comportamiento binacional de las estrategias de hogar.

Finalmente, tenemos los indicadores de **NBI en capacidad de subsistencia** que “apuntan a identificar hogares que a partir de determinadas características de sus jefes, presentan una incapacidad potencial para la obtención de ingresos suficientes para su sostenimiento”(CEPA, 1994:10). Por lo tanto, se puede considerar este indicador como un correlato directo de la salud de la población, actuando a través de la capacidad económica y de la educación.

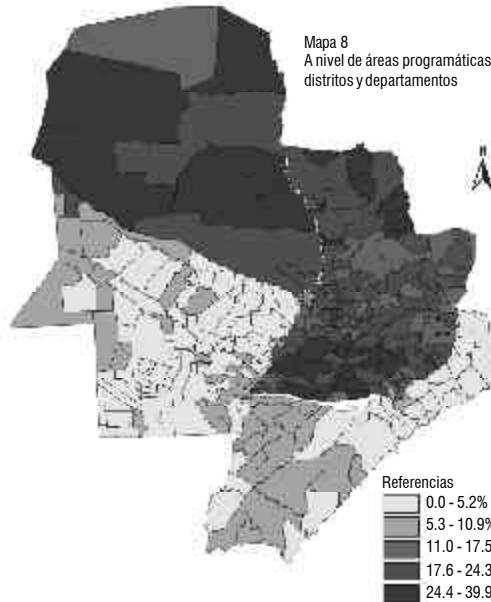
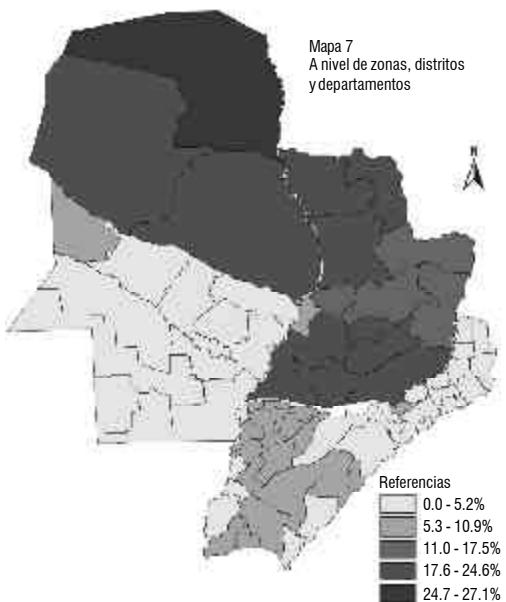
En el Paraguay, este indicador adopta, como en el caso anterior, igual definición para áreas urbanas y rurales. Se consideran con NBI a los hogares que carecen de perceptor/a, o cuyo jefe/a cuenta con una educación inferior a tres años de primaria, y con más de tres personas en promedio por perceptor/a¹¹. Por su parte la Argentina define como NBI a los hogares con 4 o más personas por perceptor, cuyo jefe tuviera baja educación (nunca asistió a algún establecimiento educacional o asistió, como máximo, hasta el segundo año del nivel primario).

La distribución espacial de los porcentajes de hogares con NBI en capacidad de subsistencia permite observar niveles de precariedad muy superiores en el Paraguay, que en las provincias Argentinas. Esto obedece, en gran medida, al diferente criterio adoptado para definir este indicador (mapas 7 y 8).

En el Paraguay, los mayores registros de hogares con NBI en capacidad de subsistencia, con valores superiores al 20%, se localizan en el sector

Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en capacidad de subsistencia

34



11 Perceptores de ingreso son los ocupados, incluidos los jubilados o pensionados y rentistas.

chaqueño, en los distritos correspondientes a los departamentos de Concepción y Amambay, en el noreste del país, y en la mayoría de las jurisdicciones del sur, exceptuando a las que son límítrofes con Chaco y Misiones. Éstas, si bien presentan porcentajes superiores a los registrados en las provincias argentinas, en relación con Paraguay, poseen mejores niveles, al igual que las ubicadas en el centro del país.

Todos los departamentos de la provincia de Misiones, a excepción de Candelaria, en el límite con Paraguay, registran menos del 5% de los hogares con este tipo de NBI. En Corrientes, las áreas más críticas -al igual que en los otros indicadores analizados-, se encuentran en los departamentos del noroeste, con excepción de la capital y el centro de la provincia. En Chaco y Formosa, como en casos anteriores, sobresalen negativamente las áreas correspondientes al noroeste provincial, como así también las ubicadas en el ángulo sureste de la provincia del Chaco, rodeando la ciudad capital.

La gran diversidad de situaciones existente en el interior de las provincias y de Paraguay se repite, aunque en menor escala, en el sector de frontera. Para un mejor análisis dividiremos a la frontera en tres sectores: el primero, a lo largo del río Paraguay; el segundo, la frontera paranaense o sobre el río Paraná y por último, el correspondiente al río Pilcomayo.

El análisis espacial del primero de los indicadores considerados en el examen socioeconómico, la calidad de la vivienda, permite observar, en líneas generales, la existencia de mayor precariedad en el lado paraguayo, con cifras superiores al 30% de hogares con NBI en todos los departamentos, a excepción de Asunción.

Por otro lado, los sectores correspondientes a la frontera sobre el río Paraná, especialmente en el Alto Paraná, presentan las mejores condiciones, tanto del lado paraguayo como argentino. Esta situación resulta muy diferente a la observada en la frontera del Pilcomayo, que exhibe los niveles más críticos, en ambos lados del límite internacional.

El sector correspondiente a la frontera sobre el río Paraguay cuenta, del lado argentino, con la presencia de Resistencia, Formosa y Clorinda. Y del lado paraguayo, de Asunción y el departamento Central, que le otorgan condiciones privilegiadas, a excepción de Ñeembucú, en la confluencia del Paraguay y el Paraná, y del distrito 7 de Formosa.

Las características del servicio sanitario, origen del agua y evacuación de excretas, presentan un modelo espacial de carencias, relativamente diferente al anterior. Si bien nuevamente, en líneas generales, la frontera paraguaya presenta mayores deficiencias, esta situación no es tan evidente como en el caso anterior, por lo menos en algunos sectores como a lo largo del río Paraguay y en el Alto Paraná.

Con respecto a este indicador, la frontera del Pilcomayo se destaca de nuevo negativamente, con más del 50% de los hogares con NBI en servicio sanitario. A este sector se le suma el correspondiente a la frontera argentina sobre el río Paraguay, a excepción de las áreas correspondientes a las capitales provinciales. Hay que resaltar la homogeneidad de la frontera paraguaya, a lo largo del río Paraná y Paraguay, con porcentajes de hogares deficitarios que oscilan entre 37%, en el departamento Central, y 48%, en Ñeembucú.

Las mejores condiciones sanitarias se registran en Asunción y en los departamentos de Corrientes, sobre el Alto Paraná. No ocurre lo mismo en Misiones, donde la frontera, que presentaba una situación privilegiada en cuanto a calidad de la vivienda, ahora exhibe una situación de mayor deterioro, similar a la observada en los departamentos paraguayos, al otro lado del Paraná.

Los indicadores referidos a acceso a la educación y capacidad de subsistencia de los hogares señalan un claro contraste, entre ambos lados de la frontera. Esta diferencia es evidente, aún cuando estamos analizando indicadores no totalmente compatibles. Es importante destacar esta situación, porque es la que impone parte de los niveles de intercambio en la frontera.

La distribución espacial de los indicadores utilizados para determinar la calidad de vida o características socioeconómicas de la población de frontera –condiciones de la vivienda, características del servicio sanitario, acceso a la educación y capacidad de subsistencia de los hogares– permite definir la existencia de por lo menos dos situaciones totalmente diferentes, que responden básicamente a la presencia de ciudades importantes y no a la condición de frontera.

Por un lado se encuentran las áreas correspondientes a las ciudades capitales o a centros urbanos importantes, que presentan las mejores características habitacionales, cuentan con los servicios esenciales y los más altos niveles educativos de los jefes de hogar; y por otro, el resto de las áreas, sin la presencia de un núcleo urbano importante, con características totalmente opuestas.

Hay que apuntar, por otra parte, que en el contexto provincial y nacional, en el caso de Paraguay, el sector frontera cuenta, en general, con las mejores condiciones socioeconómicas, a pesar de las diferencias internas.

Mortalidad infantil

La mortalidad infantil, además de ser un índice especial del nivel de la mortalidad general, es también frecuentemente utilizada como indicador de desarrollo, ya que la sobrevivencia infantil está íntimamente ligada a la situación económica y social, así como a ciertas características demográficas y biológicas. La alimentación, el abastecimiento de agua potable, las prácticas de higiene y amamantamiento y el nivel educativo de los padres tienen, entre otros factores, una fuerte influencia sobre la sobrevivencia del infante (CELADE, 1975)¹².

Antes de comenzar con el análisis de la mortalidad infantil, es conveniente señalar que existen dudas con respecto a la confiabilidad de las estadísticas vitales publicadas.

Por un lado, los organismos encargados de registrar los hechos vitales en las provincias de Chaco y Formosa consideran que existe un subregistro en las inscripciones de nacimientos, motivo por el cual la tasa resultante de defunción de menores de un año es más elevada que la correspondiente. En la provincia del Chaco, la evaluación del subregistro de nacimientos se realiza sobre la base de estudios complementarios sobre partos y cesáreas, mientras que en Formosa se estima teniendo en cuenta la tasa de crecimiento intercensal 1980-91. De esta manera se obtienen tasas estimadas de mortalidad infantil, que difieren de las registradas¹³ en alrededor de cuatro puntos, en el Chaco, y dos puntos, en Formosa.

Por su parte, la Dirección de Estadísticas de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación ha estimado que existe en las provincias del NEA un subregistro de las defunciones de menores de 5 años del orden del 5% (Paz, 1998). Ambos argumentos permiten cuestionamientos sobre la calidad de la información, pero no afectan al hecho de que estamos en presencia de condiciones que deben ser mejoradas.

En Paraguay, la situación es aún más dramática. La dirección de Bioestadística del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social estima un subregistro de defunciones de aproximadamente el 50%, lo cual hace variar las tasas de mortalidad infantil registradas en casi 20 puntos¹⁴.

Si bien toda la región experimentó en las últimas décadas un descenso de los niveles de mortalidad infantil, aún continúa teniendo tasas ele-

12 Citado por Masciadri, 1997.

13 Indicadores de mortalidad según cifras registradas y estimadas: Provincia del Chaco, años 1996-1998: mortalidad infantil: registrada 30,9% por mil, estimada 27% por mil. (Anuario de Estadísticas Vitales 1996-1998). Provincia de Formosa, año 1996: mortalidad infantil: registrada 31,0% por mil, estimada 29,2% por mil. (Ministerio de Desarrollo Humano, 1996).

14 Para los años 1997, 1998 y 1999, las tasas de mortalidad infantil registradas fueron de 20,1, 19,6 y 19,5 por mil, respectivamente, y las tasas estimadas de 40,0, 39,4 y 38,7 por mil.

vadas, similares a las registradas en Estados Unidos y en los países europeos, cincuenta años atrás, en el quinquenio 1950-1955.

En el período 1997-99, las tasas de mortalidad infantil en las provincias argentinas fueron de 26,8% por mil, en Formosa; 29,7% por mil, en el Chaco; 23,2% y 21% por mil, en Corrientes y Misiones, respectivamente¹⁵, una de las más bajas registradas en los últimos 20 años, lo que permitiría señalar una relativa mejoría en el presente.

En Paraguay, el elevado subregistro estimado por el departamento de Bioestadística obliga a realizar dos tipos de análisis. Según los datos registrados, la mortalidad en Paraguay disminuyó de 51,1% por mil, en 1982, a 19,6% por mil, en 1998. Esto representa una reducción del 61%, mientras que, de acuerdo con las tasas estimadas, el descenso entre 1985 y 1998 es solo del 17,6% por mil, al pasar de una mortalidad infantil de 47,8% a 39,4% por mil, respectivamente.

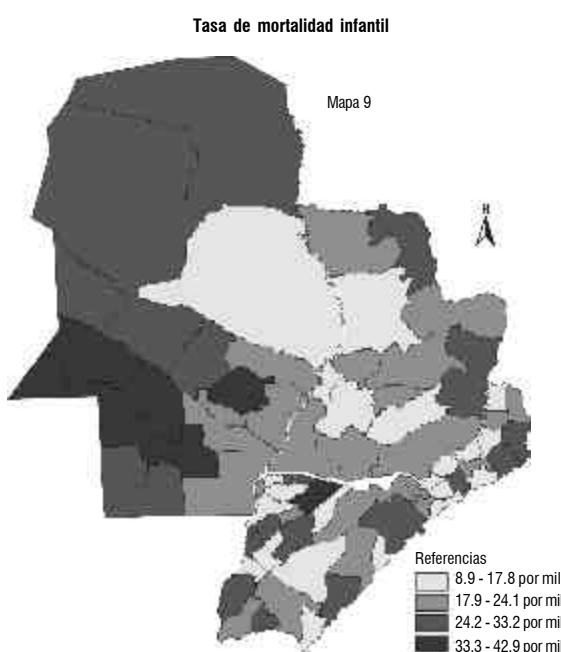
Estas tasas globales de mortalidad infantil enmascaran diferencias geográficas importantes, dado

que en la región existen espacios con características sociales, económicas, sanitarias, etc., muy disímiles entre sí, por lo cual es de esperar niveles y causas de mortalidad también diferentes.

Distribución espacial de la mortalidad infantil

Recordemos que en el conjunto de factores que desencadenan la muerte, los componentes genéticos tienen gran importancia, y que, además, existen otros determinantes derivados de las condiciones materiales y sociales de la vida familiar.

Como fue analizado anteriormente, existen grandes desigualdades en esta región, desde el punto de vista de las condiciones ambientales y de la distribución de los servicios esenciales, la calidad de la vivienda, etc. Se debe esperar en consecuencia, de acuerdo a la ya conocida relación con las condiciones socioeconómicas, que la distribución de la mortalidad infantil siga un modelo espacial concordante con el de las características descriptas anteriormente.



¹⁵ La tasa se elaboró sobre la base del total de defunciones de menores de un año y nacimientos registrados en los tres años considerados, 1997, 1998 y 1999.

Para este análisis, los índices de 1997-99 fueron calculados por zonas o distritos sanitarios¹⁶, en las provincias de Chaco y Formosa, respectivamente; y por departamentos, en Corrientes, Misiones y Paraguay¹⁷ (mapa 9).

Se percibe fácilmente, tal como ocurre con las condiciones socioeconómicas, el modelo espacial resultante en las provincias de Chaco y Formosa. Los mejores niveles se observan al este y sudeste, donde se localizan los índices inferiores al promedio provincial, en tanto, la situación se agrava considerablemente hacia el oeste y noroeste de la planicie.

La zona VI del Chaco y el distrito 4 de Formosa superan en más de 10 puntos a las tasas provinciales y, en algunos casos, hasta duplican los valores de las zonas o distritos orientales.

En la provincia de Misiones, al igual que las condiciones de vivienda y servicios sanitarios, las situaciones más críticas se observan en los departamentos lindantes con el río Uruguay, mientras que la mayoría de los departamentos paranaenses presentan índices inferiores al promedio provincial. Corrientes, por su parte, exhibe una distribución muy heterogénea, en la cual no se reconoce un patrón espacial determinado.

En términos generales, se puede señalar que en el territorio argentino, la frontera presenta las mejores condiciones en cuanto a la mortalidad de menores de un año.

Con respecto al Paraguay, debe aclararse que la representación cartográfica se realizó a partir de las defunciones registradas, por no contarse con estimaciones por departamento. Si se tiene en cuenta el importante subregistro estimado, y bajo el supuesto de que sus valores son iguales para

todos los departamentos, el patrón espacial se mantendría; no así el nivel de mortalidad, que aumentaría considerablemente.

Las situaciones más críticas se registran en los departamentos del noreste, Amambay, Canindeyú y Alto Paraná, y del noroeste, Boquerón y Alto Paraguay, con tasas superiores al promedio nacional. Llama la atención el estado del departamento de Presidente Hayes, que teniendo condiciones socioeconómicas muy deterioradas, presenta tasas de mortalidad infantil relativamente bajas, con relación al resto del país. También es necesario recordar la muy baja densidad demográfica, en todo el Chaco paraguayo.

La mortalidad de menores de un año, según la importancia de las diferentes causas que la provocan, es tradicionalmente dividida, para su mejor estudio, en mortalidad neonatal¹⁸ y mortalidad postneonatal¹⁹. La primera asociada principalmente a causas endógenas²⁰, y la segunda a factores exógenos²¹.

Los niveles de mortalidad posteriores al primer mes de vida, así como la mortalidad en la niñez, por asociarse fuertemente a factores exógenos, son considerados indicadores adecuados de las condiciones de salud de la población (García y Primante, 1990).

En cuanto a la distribución espacial de la mortalidad neonatal, el patrón resultante concuerda con el descripto en la mortalidad infantil. En términos generales, las áreas más críticas se encuentran en el oeste de la provincia de Chaco y Formosa; en los territorios de Misiones, sobre el Uruguay, y con caracteres espaciales diversos, en Corrientes (mapa 10). En el Paraguay, los mayores niveles se localizan en los departamentos periféricos del noroeste, norte, este y sureste

16 Se cuenta con la información por áreas programáticas, pero debido a la existencia de áreas muy pequeñas o con escasa población, la referida a tres años de defunciones infantiles es insuficiente para apreciar un patrón espacial.

17 Cabe recordar que en Corrientes, Misiones y Paraguay, las divisiones utilizadas por salud coinciden con los límites administrativos.

18 Mortalidad neonatal: defunciones ocurridas entre el nacimiento y los veintiocho días de vida.

19 Mortalidad postneonatal: defunciones ocurridas entre los veintiocho días y el año de vida.

20 Las causas endógenas provienen de la constitución genética del individuo, de las malformaciones congénitas o traumatismos provocados por el nacimiento.

21 Las causas exógenas corresponden a circunstancias o factores externos al individuo.

del país, es decir en los departamentos limítrofes, con excepción de Presidente Hayes, Central y Asunción. Por lo anterior, y a diferencia del lado argentino, la frontera muestra nuevamente situaciones de mayor desventaja.

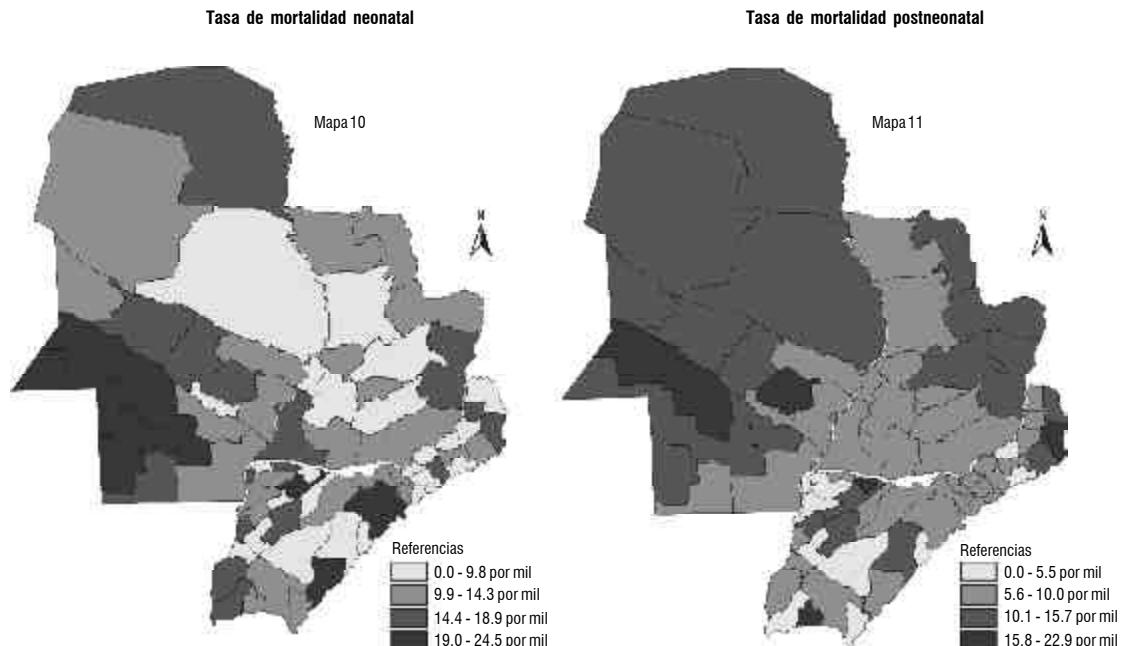
No es necesario insistir en el conocido hecho de que en la mortalidad neonatal son menores las posibilidades de evitar las defunciones, debido a las características mayoritariamente endógenas de las causas, en tanto que en la mortalidad postneonatal, las causas están íntimamente ligadas a factores socioeconómicos y ambientales, ampliamente reducibles con mejores condiciones de calidad de vida.

Consecuentemente, debe esperarse una estrecha coincidencia entre el modelo espacial de las

condiciones socioeconómicas analizadas previamente y la distribución de la mortalidad postneonatal.

En el Paraguay, los niveles más elevados de mortalidad postneonatal se registran en los departamentos del Chaco y del noreste del país, en coincidencia casi total con el patrón espacial de las condiciones de vivienda y servicios sanitarios, analizado anteriormente.

En este caso, se debe destacar la situación de Presidente Hayes, que oportunamente señalamos, al analizar la mortalidad infantil y neonatal. Aquí vemos cómo influyen las condiciones



condiciones socioeconómicas analizadas previamente y la distribución de la mortalidad postneonatal.

En las provincias de Chaco, Formosa y Misiones, el patrón espacial es igual al descripto para la mortalidad infantil y neonatal. En Corrientes se observa una situación más acorde con la distribución de las condiciones de vida, sobresa-

de vida en la mortalidad postneonatal, porque si bien este departamento no presentaba niveles críticos al analizar los otros dos índices de mortalidad, ahora la situación se revierte completamente.

Al analizar específicamente el área fronteriza, se observa una estrecha relación entre los niveles de mortalidad infantil y las condiciones socioeco-

nómicas, lo que no hace más que confirmar la conexión entre ambos elementos. Los mayores niveles se registran en el sector correspondiente al río Pilcomayo, en ambos lados del límite internacional. Recordemos que éste presentaba la situación más crítica con respecto a todos los indicadores analizados para determinar las condiciones de vida de la población. Debe destacarse la situación del departamento de Presidente Hayes, que si bien no registra altos niveles de mortalidad infantil, lo cual es muy curioso, presenta los mayores índices de mortalidad postneonatal, íntimamente relacionados con los factores socioeconómicos y ambientales del entorno del niño.

El resto de la frontera paraguaya presenta una mortalidad infantil muy similar, con tasas que oscilan entre 18% y 24%, con excepción del departamento Central, que registra los menores valores de mortalidad, tanto infantil como neonatal, al igual que la frontera argentina sobre el río Paraguay. Por otro lado, hay que resaltar las buenas condiciones del sector fronterizo de Misiones, tanto en lo que respecta a mortalidad infantil como neonatal.

La mortalidad postneonatal presenta niveles muy similares en toda la frontera argentino-paraguaya, si bien no hay que olvidar que se están analizando las defunciones registradas y no estimadas, lo cual podría cambiar profundamente la situación.

Conclusiones

No se puede dejar de reconocer el gran aporte realizado, mediante el avance de los conocimientos médicos y de los servicios sanitarios, al mejoramiento de las condiciones de salud de la población, especialmente mediante campañas educativas de prevención y vacunación. No obstante, aún subsisten importantes problemas de salud, agravados por las carencias sociales, económicas, culturales y sanitarias de la población, particularmente de los sectores de mayor marginalidad.

Los niveles de mortalidad infantil son inadmisibles en algunos segmentos. Especialmente, si se

tiene en cuenta que dependen fundamentalmente de causas consideradas evitables, a la luz de los adelantos de la medicina.

Si bien las condiciones socioeconómicas no constituyen los únicos factores que influyen sobre la salud, se encuentran entre los principales. Por lo tanto, una de las herramientas más efectivas para disminuir los riesgos de la salud es mejorar la calidad de vida de la población, mediante ingresos dignos, que permitan el acceso a viviendas adecuadas y a servicios esenciales, como agua potable, saneamiento, etc., cuya carencia es responsable de un gran número de enfermedades.

Por otra parte, elevando el nivel educativo de las familias se puede lograr cambios en la conducta individual y colectiva, modificar los hábitos de higiene, y la receptividad ante las campañas sanitarias.

La condición de excentricidad que caracteriza la distribución de población y recursos, en cada uno de los territorios analizados, producto de las condiciones naturales del espacio y los procesos históricos de ocupación, favoreció a las comarcas lindantes con el eje fluvial Paraná-Paraguay. Esto confiere a "la frontera" características particulares, que la diferencian del resto.

En síntesis, con relación a la frontera argentino-paraguaya, la distribución de las variables analizadas permite observar:

- una situación más crítica, desde el punto de vista de las condiciones de vida de la población, del lado paraguayo;
- en segundo lugar, las áreas más carenciadas se localizan en la frontera del río Pilcomayo, tanto en Paraguay como en Argentina. Éstas sobresalen negativamente al analizar todas las variables;
- la presencia de ciudades capitales de provincia o de Asunción, en las áreas de frontera, confieren a éstas mejores condiciones que el resto de la provincia o el país.

Igualmente, se puede concluir que la situación de salud en la frontera es más deficitaria en el lado paraguayo. Esta conclusión deriva del aná-

lisis de las tasas de mortalidad infantil registradas en el vecino país.

Por otra parte, se debe aclarar que si bien la frontera presenta las mejores condiciones en com-

paración con el resto, esto no significa, de ninguna manera, que sean las óptimas. Aún persisten importantes problemas de salud que solucionar; altos niveles de mortalidad que reducir y servicios esenciales por implementar.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. 1993. Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Washington DC.
- Banco Mundial. 1999. Informe sobre el desarrollo mundial. Ed. Mundi-Prensa, Madrid.
- Barrios, Oscar S. 1997. "Características de las condiciones de vida en el Paraguay". *Población y Desarrollo* 13. FNUAP, Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas. San Lorenzo, Paraguay.
- Blanco, Jorge y otros. 1997. "Integración y frontera: una revisión conceptual". 6º Encuentro de geógrafos de América Latina. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Bolsi, Alfredo y Norma Meichtry. 1982. Realidad y política migratoria en el nordeste argentino. Cuadernos de Geohistoria Regional Nº 7. IIGHI, Resistencia.
- CELADE 1986. Paraguay: la mortalidad infantil según variables socioeconómicas y geográficas, 1955-1988. Serie A, Nº 172. Santiago de Chile.
- CEPA (Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina). 1994. Mapas de la pobreza en la Argentina. Buenos Aires.
- DGEEC (Dirección de Estadística, Encuestas y Censos). 1995. Paraguay. Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas. Asunción.
- Duarte Oviedo, Plinio. 1996. "Salud, población y desarrollo". *Población y Desarrollo* 10. FNUAP, Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas. San Lorenzo, Paraguay.
- Fantín, María Alejandra. 1998. "El concepto salud enfermedad: una construcción social." Temas de Población. Cuadernos Docentes Nº 7. Instituto de Investigaciones Geohistóricas-CONICET, Resistencia.
- Fantín, María Alejandra. 1999. Condiciones socioeconómicas y salud en el Gran Resistencia a comienzos de la década de 1990. Centro de Estudios Avanzados. UN Córdoba, Córdoba.
- Grushka, Carlos O. 1995. "Mortalidad adulta en Argentina. Tendencias recientes, causas y diferenciales". Notas de Población Nº 61. CELADE, Santiago de Chile.
- INDEC. 1984. La pobreza en la Argentina. INDEC, Buenos Aires.
- INDEC. 1990. La pobreza urbana en la Argentina. INDEC, Buenos Aires.
- INDEC. 1992. Censo '91. Serie B. INDEC, Buenos Aires.
- INDEC. 1993. Anuario estadístico de la República Argentina 1993. INDEC, Buenos Aires.
- INDEC. 1995. Atlas estadístico de la República Argentina 1995. INDEC, Buenos Aires.
- INDEC. 1996. Estimaciones de la población por departamento. Período 1990-2005. INDEC, Buenos Aires.
- INDEC. 1998. Anuario estadístico de la República Argentina 1998. Buenos Aires.
- McKeown, Thomas. 1976. *The Modern Rise of Population*. Londres: Edward Arnold.
- Meichtry, Norma C. "Integración, fronteras y movilidad espacial de la población". *Folia Histórica del Nordeste* 14. Instituto de Investigaciones Geohistóricas-Conicet e Instituto de Historia, Facultad de Humanidades, UNNE. Resistencia.
- Meichtry, Norma C. 1998. "Integración regional y cambios en la movilidad territorial de la población del nordeste argentino". En: E. Muscar Benasayag (coord. comp.). *Innovación y desarrollo en Latinoamérica: Nuevas dinámicas en ciudades y regiones*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Meichtry, Norma y Hugo Beck. 1999. Caracterización demográfica de la inmigración limítrofe en el Nordeste de Argentina, en la primera mitad del siglo XX. (Inédito).

Graziella Corvalán

Los nudos de la política lingüística

en el Paraguay



Los nudos de la política lingüística en el Paraguay

Graziella Corvalán*

El acelerado proceso de urbanización, producto de la creciente y sostenida migración campesina a los centros urbanos y la inmigración extranjera, especialmente brasileña, a las áreas fronterizas, sumado a un más fácil acceso a los medios de comunicación, han suscitado



innumerables transformaciones en la sociedad paraguaya, especialmente en la dimensión socioeconómica, cultural y lingüística, las que precisan ser revisadas y evaluadas desde diferentes perspectivas, considerando el rol esencial de toda lengua como el elemento fundamental de la identidad cultural de un pueblo.

Introducción

La cultura es un ámbito a menudo considerado “superfluo” por los estados y, por lo tanto, sujeta a recortes cuando éstos precisan reducir su tamaño y/o se reestructuran en vista a la globalización, crisis económica y/o política. La pregunta que surge es: ¿qué rol le cabe al estado y a la sociedad en materia de cultura y, específicamente, en lo que atañe a la política lingüística, la expresión más legítima e indiscutida de toda cultura o subcultura? La responsabilidad estatal es diferente, según las áreas de las mismas y donde la dimensión sociolingüística, la comunicación y la educación son inherentes a su incumbencia directa, mientras las otras dimensiones quedan en manos del sector privado, incluyendo los diferentes aspectos de la llamada industria cultural.

En estados multilingües, las políticas lingüísticas normalmente giran en torno a cuestiones como la elección y/o fortalecimiento de la/s lengua/s nacional u oficial para uso en el gobierno y la administración pública. Normalmente, las decisiones se toman en el gobierno central o pueden delegarse a los estados, en los sistemas federales. Éstos, usualmente deciden sobre la base de consideraciones no lingüísticas, cuestiones ideológicas y/o proyectos de estado, mientras no exista una política lingüística única, la que estará delimitada y regida por el organismo rector de la educación formal en los estados centralizados, en términos políticos y administrativos. Dichas políticas se originan en la necesidad de conocer la existencia y vigencia de las mismas de parte del estado y, particularmente, del Ministerio de Educación y Cultura, responsable de su implementación, para evaluar su coherencia con la realidad sociocultural, educativa y su congruencia con los

* gracor@rieder.net.py.

planes, programas y acciones de las dependencias del estado, gobiernos central y local, para prever su permanencia y sostenibilidad a través de los cambios socioculturales, poblacionales y, fundamentalmente, de gobierno.

Si bien el estado debe dar una respuesta al problema lingüístico, es preciso distinguir entre política lingüística y legislación lingüística. La primera establece líneas de acción para ejercer el control oportuno a nivel de los gobiernos sobre el incumplimiento de la legislación constitucional y/o gubernamental, respecto al uso y enseñanza de las diferentes lenguas extranjeras, oficiales y nacionales de un país. El sistema educativo es el responsable directo del desarrollo cognitivo y uso de la/s lengua/s propias de un país, convirtiéndose en el medio fundamental para diseñar, aclarar y/o reforzar las políticas lingüísticas y educativas, además de ser el espacio **perse** de su implementación. Contrariamente, la legislación lingüística es la responsable de la reglamentación del mandato constitucional sobre el uso de las lenguas con estatus oficial, como el español y guaraní, dentro del territorio nacional y, especialmente, en la esfera gubernamental y de la administración pública en general.

En un país bilingüe, la importancia de las consideraciones no lingüísticas en la selección de lenguas para propósitos educativos podría dar lugar a tensiones entre las políticas lingüísticas, educativas y la capacidad administrativa para implementarlas, en vista a cuestiones como la falta de recursos económicos y humanos capacitados para la enseñanza de las lenguas y, fundamentalmente, de la voluntad política que se dé al problema a nivel nacional, respecto al juicio político, que es el mejor camino para alcanzar las grandes metas nacionales: desarrollo social, económico, identidad nacional y autenticidad cultural, las que se integran dentro de los fines de la educación y afectan las políticas educativas. Éstas, a su vez, son afectadas –de una u otra forma– por los sucesos en la arena política y por los cambios socioculturales y demográficos.

En efecto, la política lingüística se implementa en forma latente a través del difícil y conflictivo desarrollo del corpus lingüístico, principalmente del guaraní, en el caso paraguayo; de la currícu-

la; la producción de textos; la formación y entrenamiento docente en el área sociolingüística y de la existencia de recursos humanos capacitados en la enseñanza de primeras y segundas lenguas, por un lado. Por otro, las decisiones políticas y/o técnicas determinan el estatus de las lenguas e impactan directamente en su selección para la enseñanza; uso en los gobiernos central y local; sistema judicial, legislativo; medios de comunicación y en otras esferas del estado. En este sentido, es necesario considerar, entre otras cuestiones, los aspectos que conciernen a la seguridad del país, relaciones internacionales y/o existencia de posibles focos de conflictos de identidad, religiosos u otros, relacionados con algunas de las lenguas, como se ha visto en otras comunidades lingüísticas.

La política lingüística considera la interpretación, detalle e implementación de las decisiones que se tomen, incluyendo la planificación lingüística (corpus) de las lenguas, de acuerdo a sus funciones, extensión y a las normas establecidas en una comunidad lingüística específica, a nivel nacional, local y regional. Éstas, a su vez, determinarán los ámbitos y formas de implementación, de acuerdo con los objetivos y necesidades de las lenguas oficiales y/o extranjeras incluidas en la programación educativa nacional y local, en los casos de una administración política descentralizada, fundamental para la adecuación a las necesidades socioeducativas de cada región.

La acción del estado respecto a la política lingüística debe tener en cuenta la realidad de la existencia de una lengua con estatus oficial e internacional: el español, y una lengua indígena nacional, el guaraní, también con estatus oficial, de uso masivo dentro del territorio nacional. Las otras son las lenguas indígenas nacionales, de uso exclusivamente limitado a las parcialidades indígenas, y las diferentes lenguas extranjeras pertenecientes a los grupos de población de antigua y nueva radicación en el país. La población extranjera representa el 3,4% del total del país, según el Censo de 2002. Existe un mandato constitucional que respalda a las lenguas indígenas, especialmente al guaraní, como un bien cultural amenazado por su propia debilidad, ante el avance de la globalización y su limitada funcionalidad en el proceso de modernización.

Al mismo tiempo, se debe exigir la garantía de que ningún/a paraguayo/a sea privado/a del acceso a la comunicación dentro del país, a través del guaraní, y a la internacional, a través del español. Sin embargo, esta dicotomía valórica y actitudinal nos lleva con frecuencia a cierto fundamentalismo respecto al rol del guaraní en el sistema educativo, detrás del cual se encuentra no solamente una maraña de intereses creados, sino de cuestiones ideológicas que, según el problema, se convierten en obstáculos para posibles soluciones. Esta dualidad, en cuanto a este aspecto de la cultura paraguaya, resulta muy preocupante cuando se trata de las cuestiones lingüísticas referentes a los niveles educativos superiores, de creciente dificultad técnica, pedagógica y conceptual, donde deberían primar cuestiones objetivas que hacen a la grave situación social y económica del país. En otras palabras, cuando la dimensión afectiva y/o de intereses creados se antepone a la búsqueda de soluciones prácticas y adecuadas para los problemas que van surgiendo, a medida que avanza el proceso de modernización y desarrollo social y económico del país.

La educación, un asunto de estado

La fuerza del trabajo coeducador de los medios de comunicación, de los demandantes de mano de obra calificada, de las industrias culturales, de la ciencia y tecnología y, sobre todo, de la capacidad de definir prioridades claras, movilizando los recursos necesarios para que se cumplan, la acción del estado en la educación es imprescindible, fundamentalmente desde una razón social: la de proporcionar a todos los ciudadanos y ciudadanas la igualdad de condiciones para aprovechar las oportunidades. La inversión en educación es la manera más segura de garantizar al país, a mediano o largo plazo, condiciones de competitividad internacional y de desarrollo sostenido, considerando que la información y el conocimiento son los productos del siglo XXI, y poder llegar al mundo virtual, donde la web será el espacio fundamental para desarrollar bienes y servicios y el apoyo básico del sistema educativo.

Desde la perspectiva social, la educación es uno de los principales instrumentos para atenuar las injusticias de una sociedad desigual. Y una forma de que los grupos más pobres de la población mejoren sus condiciones de vida y tengan mayores posibilidades de acceso al desarrollo económico. Por consiguiente, para reducir el analfabetismo y la pobreza, fortaleciendo la democracia, el estado ha iniciado la Reforma Educativa de la Educación Escolar Básica hace más de una década. Por lo tanto, hablamos de un antes y un después de 1989, es decir, desde el inicio de la transición política a la actual democracia que no puede consolidarse, debido a la creciente pobreza y la mediocridad de la clase política.

El antes para el sistema educativo significó la profunda crisis por la que atravesaba la educación paraguaya, traducida en un proceso acrítico, sexista, disfuncional, memorista, sin libertad y con absoluta falta de creatividad. El después coincide con el cambio político, cuya primera medida fue considerar a la educación de absoluta prioridad. La Reforma se basa en la construcción de la democracia, a partir de dos exigencias fundamentales: la democratización del sistema y el desarrollo de la capacidad necesaria para asumir la tarea de incorporación, transmisión y afirmación de los valores que hacen a ésta.

Una dimensión prioritaria es una efectiva descentralización del sistema educativo, de manera a que la nueva currícula se acomode no solamente a las necesidades regionales y locales, sino a las nuevas herramientas de apoyo educativo, sin que éstas reemplacen el imprescindible diálogo entre el/la docente y el/la alumno/a. El interés del estado por mejorar la educación pública debe vincularse, en primer lugar, con la profesionalización docente, como la pieza clave del necesario cambio para el trabajo en equipo, altamente participativo, para un aprendizaje continuo en las competencias académicas y una permanente búsqueda de creatividad y conocimientos.

Con frecuencia, dichas políticas no necesariamente están explícitas en el orden institucional o pedagógico, es decir no están escritas con le-

tras de molde, de manera a ser claramente comprendidas e implementadas por los responsables de su ejecución. Este es el caso de Paraguay, donde las políticas sociales, educativas y, principalmente lingüísticas, precisan deducirse de las acciones que se deriven de la implementación de los programas y planes educativos vigentes. Las políticas lingüísticas se han convertido en un permanente reclamo de la comunidad educativa y, fundamentalmente, del cuerpo docente del Programa Escolar de Educación Bilingüe, por la sencilla razón de que la invisibilidad de éstas necesita de una coherente planificación lingüística en las áreas donde el guaraní no ha alcanzado suficiente desarrollo.

Aunque el marco conceptual amplio es la Constitución Nacional de la República del Paraguay, punto de partida preciso para la política lingüística, resulta imprescindible tener presente algunos aspectos basados en el desarrollo teórico metodológico, que sirven para explicar la situación sociolingüística del país, a pesar de las ambigüedades y discrepancias que, históricamente, han dado lugar, en diferentes épocas y autores, nacionales y extranjeros, en torno a la historia y alcance del bilingüismo guaraní-español, traducidas en la rica bibliografía existente sobre el tema en las últimas cuatro décadas.

Bilingüismo y diglosia

La pregunta que ha estado siempre presente es si existe **conflicto lingüístico** en el uso de ambas lenguas y si la situación diglósica es armónica y, sobre todo, complementaria. En este sentido, Pierre Coy¹ sostiene una tesis interesante y novedosa, a partir del análisis de tres obras literarias, en español y guaraní, respecto a la evolución del contacto entre las lenguas mayoritarias, castellano y guaraní, desde una perspectiva sociolingüística. Este autor trata de mostrar cómo, desde la experiencia jesuita hasta el período contemporáneo, la práctica diglósica modificó las

dos lenguas. Su conclusión demuestra que la situación lingüística del país corresponde, de hecho, a una situación de conflicto lingüístico. El tema del conflicto ha sido estudiado muy superficialmente y, sobre todo, mirado desde una perspectiva más social e ideológica que desde la lingüística **per se**, como ha ocurrido en la época jesuítica, “con un castellano hablado por una minoría, pero mayorizado y un guaraní hablado por una mayoría poblacional pero minorizado, discriminado frente al castellano. Tres años después de la expulsión de los jesuitas, se dicta la Cédula Real del 10 de mayo de 1779, dándose inicio a la primera persecución contra las lenguas indígenas”² que duraría mucho tiempo.

En efecto, la definición del bilingüismo de Weinreich citada repetidamente en estudios similares, como la “práctica de usar alternativamente dos lenguas” es la que mejor expresa la situación sociolingüística de este país, junto a la noción de diglosia de Ferguson, reelaborada más tarde por J. Fishman, como concepto operativo, considerando una situación diglósica cuando se da una variedad lingüística alta (A) destinada al uso formal frente a una variedad baja (B) destinada para el uso informal, familiar y principalmente oral³. Esta perspectiva es la que se ha considerado, por mucho, tiempo la más apropiada para la situación sociolingüística paraguaya: lengua A para el castellano y B para el guaraní. El íntimo contacto entre ambas lenguas y el uso del jopara o la mezcla de las mismas, en el uso informal y formal en el presente, precisa de una revisión teórico metodológica más precisa y actualizada, respecto a los cambios sociolingüísticos de las últimas décadas.

En la actualidad, se considera que en situaciones de conflicto lingüístico es preferible convivir en vez de competir, cuando el contacto de lenguas se da entre una lengua estándar, cuya primera función sirve como símbolo de identidad nacional, al oponerse al uso de otra lengua es-

1 Coy Pierre, “Prácticas narrativas y prácticas lingüísticas en Paraguay” Revista Paraguaya de Sociología, (en imprenta) Asunción, 2003.

2 Lino Trinidad Sanabria, “Teocracia y lingüística en la política vaticana de la época colonial”, ABC Cultural, 9 de noviembre de 2003.

3 Joshua A. Fishman, Ed. **Advances in the Study of Societal Multilingualism**, Mouton Publishers-The Netherlands, 1978.

tándar, como es el español, en la que la función de prestigio es mayor con respecto al guaraní, la que necesita mas dedicación en términos comparativos con la creciente expansión del uso del español. Finalmente, la lengua estándar sirve como función de marco de referencia para el uso en base a una norma codificada, destinada a servir de modelo de corrección, siendo fundamental contar con un sistema de escritura, que permanecerá en el tiempo.

Sin embargo, dejando a un lado cualquier discusión ideológica, de por sí ya casi obsoleta debido a las transformaciones provenientes del desarrollo sociolingüístico, económico, educativo, cultural y de los movimientos de población del Paraguay, parecería más apropiado hablar en el presente de las funciones de las lenguas en los diferentes dominios de uso, en una específica comunidad lingüística. Es preciso tener presente que si una lengua no es funcional a las necesidades del uso de la misma, tenderá a su empobrecimiento primero y desaparición después, como ha ocurrido históricamente con muchas lenguas en el mundo.

El **continuum lingüístico**, ya descrito hace más de una década⁴ respecto al uso de las lenguas mayoritarias del Paraguay, que situaba al monolingüismo guaraní en un extremo y al monolingüismo español en el otro, con diferentes niveles de penetración entre ambas lenguas a lo largo de dicho continuum, ha sufrido profundos y complejos cambios. Si la tesis respecto a dicho continuum fue parte fundamental de la comprensión del fenómeno bilingüe en este país, en un momento del tiempo y del espacio, los movimientos poblacionales, avances educativos y tecnológicos, procesos de integración regional e ingreso a la modernidad, constituyen aspectos determinantes de dichos cambios, dando lugar al creciente nivel de bilingüismo y a la necesidad de encarar nuevos compromisos y obligaciones para el sistema socioeconómico, político, cultural y especialmente del Estado.

El acelerado proceso de urbanización, producto de la creciente y sostenida migración campesina a los centros urbanos y la inmigración extranjera, especialmente brasileña, a las áreas fronterizas, sumado a un más fácil acceso a los medios de comunicación, han suscitado innumerables transformaciones en la sociedad paraguaya, especialmente en la dimensión socioeconómica, cultural y lingüística, las que precisan ser revisadas y evaluadas desde diferentes perspectivas, considerando el rol fundamental de toda lengua como el elemento fundamental de la identidad cultural de un pueblo.

Planificación lingüística

Cooper (1989) identifica tres tipos importantes de planificación lingüística: 1) La planificación del estatus, definida como las actividades que incluyen el reconocimiento del Gobierno de la importancia de la posición de una lengua con relación a otras; la organización de los recursos lingüísticos de una comunidad; cambios en el habla; en los usos y en las funciones de la/s lengua/s. 2) La planificación del corpus, en la que se relaciona a nuevas formas en el habla o en la escritura. La planificación de la adquisición de una lengua se relaciona con la enseñanza, aprendizaje y uso de lenguas. Fishman (1983) indica que si bien la diferencia está claramente delimitada en la teoría, no ocurre lo mismo en la práctica y considera que la tarea principal de toda planificación lingüística PL, es la planificación del estatus para incluir al habla de la comunidad en la educación formal (en qué nivel de la currícula, materiales de apoyo al/a docente y alumna-do), en el folklore, archivos documentales, medios de comunicación y publicaciones (tipo y extensión de las mismas).

49

Un primer paso para una planificación lingüística tiene que ver con la existencia de símbolos para medir la vitalidad de una lengua, que sirvan de apoyo para el éxito de toda política lin-

⁴ Corvalán, Graziella, "El bilingüismo en la educación en el Paraguay: ¿es creativo u opresivo? En Sociedad y Lengua: Bilingüismo en el Paraguay, pp 181-217, Graziella Corvalán y Germán de Granda, Compiladores, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Tomo 1, Asunción, 1982.

güística a nivel nacional, pero que necesita fundamentarse en un proyecto común con otras entidades pertenecientes a los gobiernos locales y las instituciones y organizaciones de la sociedad civil. La existencia o no de los mismos dan la posibilidad de medir el alcance e impacto de los cambios en el uso de las lenguas, especialmente el guaraní, en áreas como: Gobierno, administración pública, medios de comunicación, señalización de espacios públicos, comercio, propaganda, mercado de trabajo, etc.⁵, aunque haya sido poco el avance en áreas de prestigio como la jurídica, legislativa y gubernamental y resulta fundamental la voluntad política del poder Ejecutivo y Legislativo para hacer de este país realmente bilingüe y que se traduzca en mecanismos y recursos económicos y humanos capacitados para alcanzar dicho fin.

La planificación lingüística, fundamentalmente, trata del estilo formal y está muy relacionada con la distinción entre el **habla** y la **escritura**, importantes para la comunicación, transmisión de conocimientos y de la cultura, por un lado. Por otro, la escritura es el medio de transmisión **per se** de la lengua y el referente principal para el proceso de planificación lingüística y educativa. Sin embargo, tanto el habla como la escritura son respectivamente productos de sus hablantes y de la **intelligentzia** y por lo tanto, decisores de su uso. Para que el objetivo de la planificación lingüística sea la proficiencia del uso literario u otro de la lengua guaraní, es preciso resolver cuestiones relativas a las variantes lingüísticas, el alfabeto y, sobre todo, llenar los vacíos conceptuales para el uso en la ciencia, la tecnología y la modernidad de los contextos urbanos, donde por ahora funciona la educación media. Sin embargo, considero que dichos vacíos podrían llenarse con préstamos del español, como ha sido el caso de muchas lenguas en el mundo, cuando el purismo de una lengua ya no es motivo de discusión.

El éxito de toda planificación lingüística, depende de la necesidad del uso de una lengua o, en su defecto, de incentivos sociales, económicos, políticos o de otro tipo, como ha sido el caso del uso del francés en la provincia de Québec, en Canadá. Sin embargo, esta es una situación fácilmente aplicable a las lenguas extranjeras en oposición a las lenguas indígenas, a pesar de la extensión del uso de las mismas, como es el caso del guaraní en determinados niveles del mercado de trabajo, aunque al decir de una autora “el proyecto del bilingüismo, con sus medios y herramientas de aplicación, su futuro depende del encuentro entre el proyecto político, las aspiraciones de la sociedad civil y el mercado lingüístico”⁶, en términos de la oferta y la demanda del uso de las lenguas necesarias para funcionar en este mundo cada vez más competitivo.

El jopara en la planificación lingüística

A diferencia del extendido uso popular del jopara en la población en general, en el estudio sobre las percepciones sobre el guaraní se ha encontrado que en “la denominación guaraní jopara puede destacarse que si bien se asigna una igualdad cuantitativa de intervención del castellano y el guaraní en el jopara, el hablante entrevistado se refiere al guaraní y no al castellano. Es el guaraní que se vuelve jopara y no el castellano”⁷ mientras que para la gran mayoría hacemos la distinción guaraní jopara y/o castellano jopara. Esta percepción sobre el guaraní, “explica la versión guaraní sobre el jopara: mitad español y mitad guaraní”, según los informantes del referido estudio. Por otro lado, se confirma el uso del guaraní como una lengua intrageneracional y no intergeneracional, “obedeciendo a ciertos criterios de ubicuidad, tanto en los dominios de uso como en los interlocutores”.

5

6 Pic Gillard Christine, “La transformación de un país plurilingüe en un país bilingüe”. Un caso ejemplar: El Paraguay” en **Revista Paraguaya de Sociología**, CPES, Asunción, Año 37, No. 109, Set. Dic. 2000.

7 **El aguaran mirado por sus hablantes. Investigación relativa a las percepciones sobre el aguaran**, MEC, BID, Programa de fortalecimiento de la Educación Bilingüe, Asunción, Paraguay, 2001, p.23.

Es evidente que la controversia entre el uso del jopara y el guaraní antes llamado “científico” y/o “escolar” está determinada por factores de índole social y fuera del proceso educativo, donde la edad, nivel educativo e intereses de los estudiantes juegan un rol importante en la comprensión del problema pedagógico principalmente. La dimensión cultural, como la tradición, las costumbres y actitudes se convierten, la mayoría de las veces, en obstáculos de índole político y social difíciles de encarar.

En los últimos cinco años, la situación caótica en que se encuentra el guaraní y por lo tanto la enseñanza del mismo, se traduce en que se lee que “el guaraní: es un nuevo híbrido”⁸, como resultado de los esfuerzos de profesores y otros que han decidido “actualizar” la lengua nativa, principalmente en lo que concierne al vocabulario, ya sea desde la raíz estructural de la lengua o desde la fonética para garantizar la palabra “cavara” por “cabra” y peor aún que mosquitero se dice “mokitero” o el consabido caso de “demokracia” por democracia y otros muchos ejemplos del mismo tipo. El aspecto más grave es que las responsables del área en el MEC han hecho caso omiso al problema y como bien dice el autor del artículo, “los cambios son el resultado de una presión que se ejerce de arriba para abajo, que tales cambios resultan grotescos y parecen ser fruto de la ocurrencia de alguien y no algo orgánico”.

De todas maneras, el mayor obstáculo para la planificación lingüística en general, y del guaraní en especial, es la enorme dificultad de sistematizar, principalmente desde la perspectiva estructural, una lengua en constante cambio por un lado y por lo tanto difícil, por no decir imposible, de comparar con un modelo que muchos rechazan, como es el guaraní escolar, ya que la referencia constante es el español, celosamente controlado por las maestras, a pesar de que según el informante “por lo menos un 25% de lo que decía la maestra no lo entendía”. Evidentemente, una cosa es hablar bien el guaraní coti-

diano y otra muy diferente es aprenderlo desde una perspectiva estructural y lingüística, en la sala de clase.

Entre los muchos ejemplos que ofrece Canese⁹, veamos algunos: “Cuido por la casa”, en español paraguayo coloquial; “Cuido la casa”, en español estándar, y “Añangareko ógare”, en guaraní paraguayo. La pregunta que deberíamos hacernos es: en el caso del guaraní, ¿con qué sistema lo comparamos?; es decir, ¿cuál es el punto de referencia sistémico que no sea el guaraní escolar? Por otro lado, ¿es necesaria dicha comparación? Dría que no, si nos referimos al habla y entonces, ¿qué pasa con la referencia respecto a la escritura? Porque se trata de un proceso educativo donde deberían existir algunas normas, para evitar desconciertos y caos en cuanto al proceso de enseñanza aprendizaje.

Este tema necesita una mayor y sobre todo objetiva y desapasionada discusión, en vez de la eterna disyuntiva de pros y contras entre el guaraní paraguayo y el escolar, es decir entre lo que la gente quiere y entiende, por un lado, y el imprescindible enriquecimiento de la lengua guaraní para adecuarse no solo a la Reforma Educativa, sino considerando que hablamos de una niñez y adolescencia sin resabios de tradición y donde la mente, aún en blanco, todavía incorpora los conocimientos que recibe. En efecto, la discusión sobre los pros y los contras es más un dilema de los especialistas, responsables del sistema, docentes, que del mismo estudiantado.

Es importante tener presente que son los hablantes del guaraní los que naturalmente, en el proceso de uso, aceptarán o rechazarán los préstamos o nuevos términos que se vayan creando, de acuerdo a la funcionalidad de los mismos. En este punto, se podría pensar en un gradual y flexible intento de normalización del guaraní, respecto a la creación de palabras, a partir de la producción de conocimientos o de términos en desuso, que vuelvan a ser parte del habla y del sistema lingüístico. En una investigación, hace

8 Ruiz Nestosa, Jesús, “El Aguaran: un nuevo híbrido”, en ABC, 31 de julio de 2003, p. 35.

9 Canese, Natalia C. y G. Corvalán, **El Español del Paraguay en contacto con el Aguaran**, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, EDUC, Asunción, julio de 1987, 103 p.

un par de años, se ha encontrado que los propios niños y niñas se “convirtieron en actores multiplicadores del guaraní, ya que los padres dicen que los hijos les enseñan a leer y escribir también en guaraní”¹⁰.

Al margen de toda connotación valorativa de si el jopara es o no conveniente desde la perspectiva educativa, es toda una realidad y sin lugar a dudas, es el mayor dilema para el sistema para una posible normalización del guaraní. La pregunta que surge es si es preciso que se normalize la lengua nativa, lo que daría lugar a un interesante pero interminable debate, donde probablemente la objetividad y la practicidad estarán ausentes, dejando espacio a la subjetividad e intereses creados de diferentes tipos.

En este sentido, es preciso diferenciar una vez más entre el uso y la enseñanza del jopara, como una variante lingüística dentro del sistema, desde una perspectiva conceptual y otra práctica, a pesar de la estrecha relación entre ambas. Desde la teoría, son las dos caras de una misma moneda: uso implica la idea del habla **performance** y enseñanza se refiere a la noción de un sistema de símbolos y sonidos **competence**. El **uso** es la manifestación más importante de una lengua viva. Por lo tanto, enseñar en o el jopara es transmitir un sistema lingüístico en permanente situación de cambio, considerando que las interferencias, préstamos y trasferencias en el **habla** en una situación de íntimo contacto no tienen límites.

Finalmente, resulta ilustrativo indicar algunas de las numerosas percepciones sobre el guaraní de parte de los entrevistados en los siguientes términos: “no reúne las características para una accesible estandarización; no existe autoridad que pueda juzgar sobre los criterios y normas del guaraní; el guaraní jopara queda descalificado del marco del buen guaraní”¹¹, así como otras

muchas, aunque ya conocidas percepciones sobre el guaraní, desde que en la década del sesenta, Joan Rubin comenzó a investigar el rol, características y alcance del bilingüismo paraguayo, orgullo del pueblo y dilema del sistema educativo.

Existe una diferencia conceptual y práctica sobre el uso y la enseñanza del jopara o el habla como una variante lingüística, considerando que la enseñanza de una lengua es la transmisión de conocimientos a través de un sistema de signos y sonidos, que tienen un referente común en la estructura del español y guaraní. Por lo tanto sería difícil y por lo demás caótico enseñar en jopará desde una perspectiva conceptual, una forma de comunicación en constante cambio como es el habla de la persona. La práctica del jopara nos lleva a la gran interrogante y, en cierto modo, a la dualidad teórico metodológica que surge con la “atrevida” pregunta, en la boca de nadie y en el pensamiento de todos que dice: ¿no será que el jopara es el comienzo de la desaparición del guaraní? Incluyamos esta pregunta en la agenda de educadores/as y especialistas.

La distribución y expansión de las lenguas en el 2002

Los datos surgidos del Censo de Población y Vivienda de 2002 han dado a varias interpretaciones y tabulaciones¹², aunque no concuerden en los resultados finales, sobre todo en lo que concierne a la forma y extensión de la distribución de los idiomas hablados habitualmente en el país, dando cuenta de las condiciones culturales, educativas y sociolingüísticas de la población. Lamentablemente, el Censo 2002 no ha seguido con las mismas preguntas de los censos anteriores, respecto a la condición bilingüe de la población, lo que hace difícil la comparación de los datos y, en mayor medida, la interpretación con-

10 “Funciones comunicativas en aulas de la modalidad aguaran hablantes” Instituto Superior de Educación, MEC. Asunción, noviembre 1998.

11 **El aguaran mirado por sus hablantes**, op. cit. p. 28 y siguientes.

12 **Barrios, Oscar, Principales resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2002**, Instituto Superior de Educación, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC, Paraguay, agosto 2003 y Carrera, Carlos, **Diversidad Cultural y Desarrollo humano: Una caracterización de los diversos grupos lingüístico-culturales del Paraguay**, PNUD, Paraguay, agosto 2004.

ceptual del bilingüismo paraguayo, debate que dejamos para otra oportunidad.

Como puede observarse en el Cuadro 1, el 59,2% de los jefes y las jefas de hogar indica el guaraní como la lengua usualmente hablada en el hogar, seguida del castellano 35,7% y del 5,1%, que habla otras lenguas, pertenecientes a las colonias de nueva y antigua residencia en el país. Como era de esperarse, ambas lenguas, castellano y guaraní, habla el 94,9% de la población total del país. La mayor diferencia respecto al uso de las lenguas española y guaraní se da por área de residencia, ya que el 97,6% es bilingüe en el sector urbano, mientras que en el sector rural, 82,7% habla solo guaraní; el 8,4% castellano y el 8,9% otra lengua¹³.

Sin embargo, estos datos son diferentes a los calculados por C. Carrera que encuentra la siguiente distribución: 60% de la población total usa guaraní; 34% usa castellano; 59% es bilingüe y 97% otra lengua no indígena. Según leemos en su análisis: "Se puede observar la preeminencia numérica de los guaraní hablantes que alcanza 60%. Si a este grupo sumamos el 26% de castellano bilingüe, llegamos a un 86% de personas que usa el idioma guaraní. Sumando los castellano parlantes, bilingües y guaraní bi-

lingües se alcanza 67% de la población que usa castellano"¹⁴, conclusión interesante para reflexionar no solamente sobre el bilingüismo, sino sobre la interpretación conceptual de las variables del Censo.

La distribución según sexo muestra que el hombre es más bilingüe, 93,6%, que la mujer, 44,3%. Contrariamente, el hombre, 59,6% usa la lengua nativa que la mujer. Esta también usa más castellano, 39,3%, que el varón. La expansión de la oferta educativa a nivel nacional, la modernización del sistema educativo, mayor acceso de la mujer a la educación formal, mercado de trabajo y los cambios socioculturales desde la perspectiva de género han contribuido a un nuevo rol de la mujer en la sociedad paraguaya, cuando observamos por ejemplo que en el año 2000, se dio un predominio de la matrícula femenina, 50,3%, sobre la masculina en la educación superior¹⁵.

El idioma usualmente hablado en el hogar, en su mayoría, es el guaraní con el 59,2%, mientras que en el 35,7% de los hogares se habla castellano y el 5,1% de la población habla otros idiomas indígenas y extranjeros. La asimetría mayor se encuentra por área de residencia. En las ciudades, el castellano es la lengua habitualmente

Cuadro 1
Paraguay: Idioma del hogar, 2002.

Cantidades	País	Hombre	Mujer	Urbano	Rural
Total	1.117.398	830.795	286.603	659.174	458.224
Aguaran	661.589	495.466	166.123	282.877	378.912
Castellano	398.741	286.129	112.612	360.310	38.431
Ambos	1.060.330	781.595	278.735	643.187	417.343
Otro	56.858	49.000	7.858	16.058	40.800
No/inf.	210	200	10	129	81
Porcentajes					
Aguaran	59,2%	59,6%	58,0%	42,9%	82,7%
Castellano	35,7%	34,4%	39,3%	54,7%	8,4%
Ambos	94,9%	93,6%	44,3%	97,6%	91,1%
Otro	5,1%	5,9%	2,7%	2,4%	8,9%
No/inf.	0,0%				

Fuente: Elaboración propia en base a los Resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda 2002, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos DGEEC, Asunción, Agosto 2003.

13 Barrios, Oscar, op. cit.

14 Carrera, Carlos, op. cit.

15 "Informe Nacional sobre Educación Superior en Paraguay", CONEC, CPES, Asunción, 2000.

hablada por el 54,7% de los casos. No obstante, una elevada proporción de hogares utiliza el guaraní, 42,9%, como idioma predominante.

No se encuentra mayor diferencia en la proporción de hombres y mujeres que hablan guaraní, aunque los varones hablan menos castellano que las mujeres. Analizando la distribución de la lengua que se usa en el hogar según sexo, las mujeres son más bilingües (53,1%) que los hombres. La proporción de mujeres monolingües castellano (39,3%) también supera al otro sexo (34,4%). Contrariamente, a nivel total de la población, los hogares monolingües guaraní (59,2%) son más que los de habla española (35,7%). La importancia del uso del castellano por las mujeres está relacionada principalmente con la fertilidad, la planificación familiar y la salud reproductiva de las mujeres, considerando que la información normalmente se publica en castellano; se deja a un 58% de mujeres monolingües guaraní sin los conocimientos necesarios para regular sus roles reproductivos.

Considerando que en el 2002, Paraguay es un país mayoritariamente urbano con una concentración poblacional del 56,7% y 43,3% en el área rural, supremacía que ya se inició en el Censo de 1992. Sin embargo, resulta significativo analizar la extensión del uso porcentual de las lenguas mayoritarias, en términos del contacto de las mismas. Como era de esperarse, el nivel de bilingüismo de la población total, 95%, ha aumentado significativamente, así como en el sector urbano y rural.

54

¿Educación Intercultural Bilingüe en Paraguay?

Si bien es cierto a menudo se habla de proyectos, o más bien solo discursos, sobre Educación Intercultural Bilingüe (EIB) para nuestro sistema educativo, hasta ahora no se ha dado una explicación clara y fundamentada para tal propuesta, en un país con un porcentaje pequeño de comunidades extranjeras y pueblos indígenas en

el territorio nacional, 1,6%, de la población total según el Censo 2002. El margen de etnodiversidad no es lo suficientemente amplio para justificar un programa intercultural bilingüe, considerando sus implicancias desde la perspectiva pedagógica y socioeconómica en que se encuentra el país en el presente. Es preciso distinguir entre Educación Bilingüe (EB) y Educación Intercultural Bilingüe (EIB), como es el aplicado en países como Bolivia, Ecuador o Méjico por ejemplo, donde la etnodiversidad cuenta con 56 lenguas indígenas. La EIB se aplica en países con una importante y extensa población indígena distribuida en todo el país y normalmente con problemas de segmentación social y lingüística, por decir lo menos.

La situación en nuestro país es diferente, porque se trata de una población racial y culturalmente muy homogénea. La población indígena según el Censo de Población y Vivienda de 2002 alcanza solamente 1,6% de la población total, distribuida entre la región Oriental y la Occidental. El censo indígena revela una escasa proporción de población indígena residiendo en Asunción y en el departamento Central, 1,3% representando 1.130 personas.

La educación intercultural, entre otros objetivos, pretende combatir de manera intencionada todas las formas de racismo y de discriminación. “El racismo en los pueblos indígenas es un racismo encubierto, es un racismo oculto, que no se nombra y por lo tanto no se reconoce y no se puede combatir de manera directa”¹⁶. Por lo tanto, los programas de formación de valores y actitudes respecto al origen social y cultural son fundamentales.

La política cultural y la educación bilingüe

La política de educación bilingüe debe insertarse en una política cultural más amplia, lo que significa establecer relaciones institucionales más cercanas por ejemplo entre los viceministerios

16 Muñoz Cruz, Héctor, “Políticas y Prácticas Educativas y Lingüísticas en Regiones Indígenas de México”, Seminario Políticas educativas y lingüísticas en México y Latinoamérica, UNESCO, Ciudad de México, 10 al 12 de diciembre de 2001, México D.F. febrero de 2002, p.42.

de Educación y de Cultura, los departamentos de Cultura de los organismos descentralizados, los gobiernos locales y principalmente la Municipalidad de Asunción en un trabajo solidario con objetivos comunes y donde la cuestión lingüística se convierta en un punto de encuentro de la construcción de la cultura urbana y nacional. La escuela no puede resolver todos los problemas que hacen a dicha construcción, sobre todo si queremos mantener la idea de Paraguay, país bilingüe.

La escuela debe ser el organismo que instruya y difunda la lengua nativa, pero otras instancias y programas deben contribuir a la expansión y reforzamiento de su uso, si construimos no solamente un pensamiento positivo, solidario con las disposiciones que provienen de las personas encargadas de los programas del Estado para facilitar la comunicación, sino tratar de evitar algo como: "El Estado pretendió darle una lengua al pueblo paraguayo: el castellano. Lo hizo tan mal que lo dejó sin lengua... y su enseñanza constituye otro drama escolar"¹⁷ y que poco ayuda al fortalecimiento no sólo de la educación sino de los valores, costumbres y comportamientos de un sector de la población, que se prepara para salir adelante con lo que el sistema puede dar.

El fracaso del guaraní escolar, como el de toda segunda lengua, no es por la lengua **per se**, sino por la enseñanza de la misma, que es ineficiente, aburrida y poco adecuada a las expectativas y necesidades del alumnado y a esto se debe la poca dedicación de los alumnos de las instituciones escolares públicas, donde "la memorización como estrategia que permite salvar las limitaciones por la falta del castellano....además de que la práctica de la memorización obstaculiza el desarrollo de las destrezas de la lecto-escritura"¹⁸, percepción ya conocida desde siempre, aunque la importancia está en que provenga de un hablante en el año 2000. Sin embargo, la situación es diferente en las escuelas privadas

donde el guaraní es mejor visto en las libretas de calificaciones, quizás como producto de la capacidad y dedicación docente, supuesto que precisa de más investigación.

La situación sociolingüística paraguaya

La historia desde fines del siglo dieciocho está llena de testimonios sobre la lengua guaraní como la mayor expresión de la identidad nacional o en otras palabras, la pertenencia a una sociedad, institución o colectividad más inclusiva cimentada en iguales o parecidos principios, valores y costumbres. La puesta en vigencia de dichos valores es asumida como pauta primordial de conducta y el grado en que son asimilados y la forma en que los mismos se traducen en prácticas o acciones colectivas marcan la/s diferencia/s con relación a otras colectividades, aunque se ha dicho su "identidad está envilecida, porque ha perdido la fuerza que la caracterizaba en otras épocas históricas" reflexionando sobre los ya conocidos factores histórico-sociales que incidieron en el proceso de debilitamiento de la identidad nacional¹⁹. Sin embargo, ni la fuerza de la globalización ha podido todavía erradicar la lengua indígena como el verdadero símbolo de dicha identidad, aunque también sea cierto que su creciente debilidad como medio de comunicación e instrucción requiera de un desarrollo en torno a su uso en los diferentes dominios lingüísticos. Las palabras de J. Rubin "es probable que el Paraguay tenga el grado de bilingüismo más alto del mundo tomando en cuenta la población total, el uso de las lenguas y la misma área geográfica"²⁰ se convirtieron con el tiempo, en la mayor atracción de estudiosos y no tanto, para conocer y estudiar el fenómeno sociolingüístico paraguayo.

55

Si bien la situación lingüística paraguaya ha originado una rica producción intelectual desde diversas perspectivas –principalmente históricas y antropológicas– desde el período precolonial

17 B. Meliá, op. Cit. p. 26

18 El aguaran mirado por.....op.cit. p. 25

19 Galeano, Luis, "Identidad nacional envilecida", Correo Semanal, **Diario Ultima Hora**, 12-13 de agosto, 2000, p. 8-9.

20 Rubin, Joan, **National Bilingualism in Paraguay**, Mouton & Co. Printers, The Hague, 1968.

hasta el comienzo del siglo XXI, cada una de ellas es una visión diferente de sus respectivos autores o muchas veces un repetitivo racconto de lo escrito por sus antecesores, pero con un envoltorio diferente y se convierten en documentos más o menos ilustrativos de dicha situación, en vez de aportes de nuevos conocimientos como resultado de la investigación científica en las áreas de interés específico: social, lingüístico, histórico y cultural.

Si bien el uso exclusivo de ambas lenguas en la sociedad paraguaya depende del estrato y situación social en que la relación lingüística se lleve a cabo, es muy difícil fijar los límites de uso de una u otra, debido a la gran fluidez que existe en el cambio de código en los diferentes dominios de uso, interlocutores y contenido del discurso, dando lugar al uso del tan discutido, en pro y en contra, jopara o la llamada eufemísticamente lengua viva, que en nada contribuye a facilitar el proceso educativo. En cambio, todavía en el 2000 encontramos que “no se justifica estudiar guaraní; el guaraní entorpece el aprendizaje de otros conocimientos; los hijos casi nada expresan en guaraní; etc.”²¹

La crisis económica que sigue a la época dorada de la construcción de Itaipú se profundiza e impacta diferencialmente en el pueblo paraguayo. El campesinado migra a los centros urbanos y países vecinos, dándose un mayor contacto entre el castellano y el guaraní, aumentando así la población bilingüe, aunque la reivindicación lingüística no adquiere un carácter explícito de su doble reivindicación cultural. Esta ausencia se constata a través de los textos escolares donde la cultura guaraní solo aparece en formas diferentes del folklore tradicional, sin vinculación alguna con la etnia guaraní²². En este sentido, también se reclama la noción de diversidad “que

por mucho tiempo había quedado invisibilizado/silenciado en Paraguay”²³.

Si bien las propuestas de la reforma²⁴ de la educación paraguaya cubren una gran variedad de aspectos del proceso y del sistema, son muchos los logros que todavía tienen un largo camino que recorrer hasta que sea considerada una política de Estado, por un lado. Por otro, hasta que el Estado y la sociedad civil la consideren una empresa nacional y por lo tanto se compartan los derechos y obligaciones de ambos sectores, en aspectos como, por ejemplo, la formación pedagógica de los/as docentes, ya que el 28% en la actualidad no tiene formación pedagógica; son bachilleres y a veces ni tanto. Es preciso introducir cambios en su tarea cotidiana adecuados a las necesidades de la modernidad y eficiencia pedagógica. En este sentido, la formación de docentes en Educación Bilingüe, Educación Especial y de Adultos todavía está lejos de ser realidad. De nada vale que tengamos textos para todos, aulas nuevas, currícula moderna, etc., si los y las docentes no son concientes de su rol en la nueva sociedad y sobre todo desde el cambio en la práctica de la profesión.

El bilingüismo desde la perspectiva de género

La revolución cultural del feminismo y del movimiento de mujeres ha tenido el mayor impacto social, político y cultural en la sociedad paraguaya²⁵, considerando a la mujer en su rol de madre como el medio natural de la herencia lingüística del bilingüismo español guaraní, para la permanencia y extensión en este país. Sin embargo, esta herencia se ha visto acompañada por antiguos prejuicios todavía vigentes en el cuerpo docente en general. En efecto, a pesar de los

21 El aguaran mirado por sus hablantes... op. cit. p. 31

22 Pic Gillard, Christine, “La Transformación de un país plurilingüe en un país bilingüe”. Un caso ejemplar: el Paraguay: En: Revista Paraguaya de Sociología, CPES, Asunción, Año 37, No. 109, set.-dic. 2000, pp 155-184.

23 Zuccolillo, Gabriela “Paraguay: “pluricultural y bilingüe” (o “icómo se dice mestizo en guaraní”?) En: Revista Paraguaya de Sociología, CPES, Asunción, Año 37, No. 109, set.-dic. 2000, pp. 185-202.

24 Consejo Nacional de Educación y Cultura, Informe sobre la situación de la Educación Paraguaya, Ed. CONEC, Asunción, Junio 2000, 118 p.

25 Corvalán, Graziella, Las organizaciones de mujeres en el Paraguay: ¿Utopía o realidad?, LASA 98, XXI International Congress, CPES, Chicago, set. 1998, 24 p.

avances en el plano formal del desarrollo educativo como el nuevo diseño curricular, los textos de lectura y guías de trabajo, no solo en el contenido sino en las características de las figuras de ambos sexos, la práctica docente sigue siendo la más reacia a los cambios que las mujeres consideramos fundamentales de llevar a cabo para desterrar el sexismo en el sistema educativo, ya que sigue presente en el **curriculum oculito** del proceso educativo. Sin embargo, el acceso y permanencia de la mujer en el sistema educativo representa uno de los avances más importantes de las últimas décadas en Paraguay, aunque el feminismo todavía no forme parte de la agenda de los/as administradores/as del sistema, lo cual se traduce por ejemplo, a través del uso del lenguaje eminentemente genérico del español y del desconocimiento de la diferencia conceptual y práctica entre sexo y género.

Las mujeres presentan una tasa más elevada de analfabetismo: 8,1% que los varones 6,1% en el 2002, aunque las estadísticas nos digan que tienen menor repitencia que los varones, a pesar de las barreras culturales –predominio de los roles tradicionales– de la salud sexual y reproductiva y de la falta de seguridad alimentaria. La tasa de analfabetismo rural duplica a la urbana. El 4,9% de las personas que viven en las áreas urbanas son analfabetas en comparación al 10,2% de las que habitan el sector rural. Es decir, siguen existiendo inequidades de género y de lugar de residencia, aunque se sabe que una madre educada es la mejor forma de beneficiar a la familia y a la comunidad.

El Censo del 2002 registra un promedio de 7,0 años de estudio para la población de 15 años y más de edad, existiendo una pequeña distancia entre los sexos cuando se advierte que los hombres cuentan con un promedio de 7,1 y las mujeres 7,0 de promedio de años de estudio aprobados.

Migración interna y ruralidad

La migración en todos los lugares del mundo es considerada la forma de interrelaciones personales donde las culturas, lenguas, valores y cos-

tumbres conforman una intrincada red de diferentes factores que atraen a personas que buscan probar suerte a través del “compadrazgo” en las ciudades. Si en la nueva comunidad lingüística, la lengua madre ya no sirve como medio de comunicación, otra –en nuestro caso el español– sirve como lingua franca primero, para luego dar inicio al jopara, ya que la distancia lingüística es menor en la comunicación informal, propia de la situación de los migrantes. Este íntimo contacto de lenguas y culturas, a medida que pasa el tiempo, dará lugar ya sea a la ruralización de los centros urbanos o a una lenta y difícil urbanización del sector rural.

La terminación de la construcción de la represa de Itaipú y la aguda crisis económica nacional e internacional a partir de 1982 convierte a los centros urbanos y principalmente a la capital, en el foco principal de atracción de la mano de obra campesina, que pasa a engrosar el sector informal de la economía y la ciudad se ve poblada de un contingente humano sumamente variado que trae consigo su lengua y bagaje cultural. Un elemento adicional decisivo en el proceso de movilización poblacional estaba constituido por la venida de jóvenes varones y mujeres para la conscripción en las guarniciones militares ubicadas en la capital y para el empleo doméstico en el sector de servicios personales, quienes vuelven a sus hogares en el sector rural con los valores y pautas de la vida urbana y las nociones básicas del castellano para la conformación de un bilingüismo incipiente.

Esa migración rural-urbana de un sector social rural semianalfabeto, cuya lengua madre es guaraní, es el factor principal para el contacto entre las dos lenguas, castellano y guaraní y así es la población migrante que inicia el uso del jopara en Asunción y la formación de ciudades dormitorios alrededor de ésta. Esta masiva presencia de población rural impacta en una creciente ruralización de la población urbana. La migración externa se concentró principalmente en las colonias agrícolas, formadas por japoneses, alemanes y después brasileños. La falta de un desarrollo industrial acelerado, hizo que Asunción escapara de la presión poblacional de todo proceso de industrialización. Al terminar la década del ochenta, se inició la transición a la democracia y

el surgimiento de movimientos populares urbanos y campesinos por reclamos de tierra y techo en Asunción, convertidos en grupos de presión política y económica, tratando de escapar de la creciente pobreza en que está inmerso el país una vez iniciada la década de los dos mil. Para el 2002, la población rural se redujo del 65,0% al 43,3%²⁶.

Los y las jóvenes fueron por mucho tiempo, los adelantados del sector rural, migración que impacta diferencialmente según el sexo. Los varones son absorbidos preferentemente por el sector de la construcción y del comercio informal, sobre todo el callejero y principalmente en el área metropolitana de Asunción. Las mujeres insertas en la venta ambulante y el empleo doméstico, experimentan en gran proporción de casos, embarazos precoces, y muy frecuentemente optan por la prostitución.²⁷ En los últimos años, la migración ha alcanzado a los grupos indígenas jóvenes y niñas/os que vienen a Asunción, aumentando el cinturón de pobreza, viviendo en las esquinas expuestos a los peligros de las drogas y de la violencia.

El proceso de integración en el que está inmerso Paraguay, iniciado a comienzos de la década de los noventa con la firma del Tratado del Mercosur, nos pone en la disyuntiva de repensar un antiguo e importante tema de índole cultural y educativa como es la política lingüística de los países comprometidos en el intercambio de bienes económicos, culturales y servicios, a través de la expresión más acabada de la identidad cultural y nacional como es la lengua propia de una comunidad lingüística. En efecto, la lengua juega un papel clave en la información y comunicación entre países miembros del proceso de integración regional de índole esencialmente económica y política, con la consabida problemática de todo país que cuenta con una extensa frontera seca, así como la falta de una política lingüística y educativa, de manera a que los gobiernos central, departamental y municipal, que por sus características lingüísticas, se adecuen a la visión de país bilingüe.

58

Resulta claro que el primer tema que se debería discutir tiene que ver con la necesidad de descentralizar la educación formal, considerando las particularidades sociales, lingüísticas, económicas y culturales de las áreas de frontera, en cuanto a los nuevos requisitos de la oferta y demanda de los diferentes sectores de la economía formal, para aliviar el gran contingente de personas migrantes que engrosan las filas de los informales en constante aumento. La migración brasileña en las zonas fronterizas ha conformado, especialmente en Ciudad del Este, una situación de trilingüismo entre las lenguas guaraní, español y portugués, la cual impactará al sistema educativo, a la educación superior y al mercado de trabajo, en mayor o menor medida.

Galeano apela a la formulación de conjetas o hipótesis al abordar algunos aspectos de la llamada descampesinización de las estructuras familiares, los roles y las identidades especialmente de la juventud campesina, la que se lleva a cabo en dos procesos de transformación –el socioeconómico y el cultural –simultáneos, aunque no necesariamente coincidentes. La cultura campesina sufre cambios importantes, no tanto por efectos de la modernización agraria, sino por el impacto de la cultura urbana globalizante²⁸. Los valores cimentados en la solidaridad comunitaria, en el apego a la tierra, o en los códigos comunicativos o simbólicos de la lengua guaraní, ceden espacio, aunque sin desaparecer totalmente, al individualismo, egoísmo u otros valores despersonalizantes. En este clima sociocultural, las crisis de identidades, personales o sociales, se difunden y agravan, siendo los y las jóvenes rurales los más expuestos.

La importancia de los mismos radica no solo en lo que respecta a la educación per se, sino también en cuestiones fundamentales que hacen a las políticas económicas, de prestigio y de poder que respaldan al portugués en primer lugar. La preeminencia del portugués y del guaraní, lengua madre de la mayor parte de los habitantes de la región, implica una cuestión sociocultural de actitudes, valores y comporta-

26 Censo de Población y Vivienda 2002, op. cit.

27 Heikel, Ma. V. y otras, "La mujer paraguaya migrante en el trabajo y en el hogar", BASE-IS, Asunción, 1993.

28 Galeano, Luis A. **La Sociedad dislocada**, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos CPES, Asunción, noviembre 2002.

mientos diferentes a sus vecinos brasileños, pero principalmente en el uso de las lenguas como los exponentes fundamentales de la cultura local y nacional.

La importancia de la ausencia del guaraní en la región fronteriza se debe a que existe una situación lingüística de trilingüismo debido al contacto del español, guaraní y portugués en toda la frontera seca de este país con Brasil y Argentina. En este sentido, el estudio del portugués como la lengua de más prestigio en el compromiso político del Mercosur es también parte de la educación media. En esta región, los medios de comunicación, como la televisión y la industria cultural, están principalmente en portugués ya que el poder económico que lo respalda es determinante en la concepción de lenguas altas y bajas, o dominantes y dominadas.

Es preciso analizar la incidencia del guaraní en los aspectos considerados simbólicos para medir una posible planificación lingüística en el Paraguay y su posible impacto en la opinión pública, a través de su visibilidad en la misma comunidad lingüística. Una planificación lingüística afectará a muchos y diversos sectores de la vida colectiva de una comunidad de hablantes. En este sentido, las legislaciones en los diferentes países varían desde el uso de palabras definidas por comisiones estatales, hasta la prohibición del empleo de palabras extranjeras, por ejemplo cuando existen sus equivalentes en la comunidad respectiva o significan un peligro para una posible erradicación de la lengua nativa.

Yolanda Vázquez Fabio

La Maquila en Paraguay (II)



La Maquila en Paraguay (II)

Yolanda Vázquez Fabio*

Un esquema de integración es viable si resulta beneficioso para todos. En ese escenario, el Programa Maquilador Paraguayo tiene la capacidad de convertirse en el motor de arranque para acelerar el proceso de preindustrialización del país, que permita mejorar ostensivamente nuestro posicionamiento, capacidad política y de negociación, y mirar con



optimismo los procesos de integración del Mercosur y el ALCA. En la estrategia para lograr esos objetivos, los ámbitos de aplicación de la Ley de Maquila llevan implícita la decisión soberana del Paraguay de desarrollar un programa que tenga como objetivo prioritario y fundamental atender los intereses nacionales.

Aportes de la Maquila en el contexto de la globalización

En el aspecto puramente económico, la incorporación de la Maquila al proceso de integración significa el acceso a un mercado ampliado de aproximadamente 200 millones de habitantes. Dentro de éste, la participación del Paraguay, en cualquier rubro o área que se deseé comparar, difícilmente sobrepondría el 2%, lo cual nos da una idea de las oportunidades generadas, a partir de la posibilidad de acceder a los mercados altamente protegidos de Argentina y Brasil, y/o con la salida de bienes producidos por industrias comunitarias hacia los mercados de extrazona.

En un proceso de integración económica, las diferencias en el nivel de desarrollo de los países miembros no se resuelven por sí mismas. Por tanto, sería ilusorio esperar una convergencia y eliminación automática de las asimetrías. Además, Brasil y Argentina, países con una infraestructura industrial y comercial muy concentrada y polarizada en ciertas áreas como el estado de São Paulo y la provincia de Buenos Aires –en detrimento de otras del interior–, evidentemente, tienden a reproducir ese esquema en el ámbito de la integración. Esta situación hace presumir un gran peligro para el Paraguay, pues lo coloca en un esquema de dependencia absoluta por el grave “desvío de comercio” que puede producirse, como resultado del sistema implementado. Esto, en razón de que nuestro país no tiene los recursos necesarios para iniciar por sí mismo un proceso de industrialización y de que el modelo de triangulación comercial está agotado, lo que impone, en consecuencia, el consumo de productos exclusivamente comunitarios, es decir producidos por “sus industrias”, en

* Economista. yvazquez@telesurf.com.py.

detrimento de opciones a las que como simples consumidores tenemos derecho.

En consecuencia, el Paraguay, en sus condiciones actuales –sin desarrollo industrial, con un reducido nivel de gerenciamiento y escasa infraestructura–, no podría, a corto plazo, tomar ventajas de las nuevas oportunidades de exportación. Al contrario, podría incrementar rápidamente sus importaciones del bloque.

Sin embargo, a largo plazo, las ventajas de la integración, en todos los órdenes, serán extremadamente importantes. Los beneficios de carácter político tienen su máxima expresión en el establecimiento de la Cláusula Democrática, cuyo objetivo fundamental es el fortalecimiento de la democracia en la región y, por otra parte, la minimización del peligro de confrontaciones entre los socios.

En el aspecto económico, los beneficios derivarán de la oportunidad de explotar economías de escala, utilizar nuevas tecnologías, estandarizar la producción y emplear esquemas de producción de plazos más largos y estables. A esto debería agregarse otro beneficio dinámico, pues sin lugar a dudas, con la formación del bloque Mercosur se atraerá nuevamente la inversión extranjera, que abandonó el área, debido a los sucesos de los años '80, y las actuales crisis financieras en distintas partes del mundo, que impactaron negativamente en la economía de la región.

Por último, podría generar nuevas ventajas comparativas, con la modernización de las tecnologías y la especialización intrasectorial, proceso que, desde luego, tomará su tiempo. Lo malo de esto es que los gobiernos de países como el nuestro, de menor grado de desarrollo, por las urgencias y necesidades de todo tipo que deben administrar, no tienen muchas veces ese “tiempo”. Por lo tanto, no están en condiciones de esperar que los beneficios de la integración se hagan realidad, en el mediano y largo plazo, por los altos costos políticos que implica, pues no se puede desconocer que estos procesos requieren, por lo menos, de un mínimo de apoyo político para respaldar y garantizar su éxito, incluso su propia sobrevivencia.

Es fundamental, en consecuencia, que los gobiernos de los países miembros más desarrollados del Mercosur comprendan y reconozcan, para su propio beneficio, que el proceso de integración no puede ser un juego de “suma cero”, en el que unos ganen y otros pierdan, o que las ganancias de uno impliquen pérdidas para el resto.

Un esquema de integración es viable si resulta beneficioso para todos. En ese escenario, el Programa Maquilador Paraguayo tiene la capacidad de convertirse en el motor de arranque y elemento aditivo poderoso para acelerar el proceso de preindustrialización del país, que permita soslayar los riesgos, mejorar ostensiblemente nuestro posicionamiento, capacidad política y de negociación, y mirar con optimismo los procesos de integración del Mercosur y el ALCA.

En la estrategia para lograr esos objetivos, los ámbitos de aplicación de la Ley de Maquila llevan implícita la decisión soberana del Paraguay de desarrollar un programa que tenga como objetivo prioritario y fundamental atender los intereses nacionales, sin que ello signifique desprecio o falta de solidaridad hacia los intereses de los otros países socios y, mucho menos, incumplimiento de cualquiera de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en el ámbito que fuere.

Efectos de la Maquila paraguaya en el Mercosur

La implementación de la Maquila, cuya denominación en inglés es “Production Sharing”, traducida al castellano significa “Producción Compartida”, tendrá fuertes repercusiones en el ámbito del bloque y fuera de él. Y dará al Paraguay la capacidad de convertirse en un factor de equilibrio de asimetrías económicas y/o de excesos proteccionistas y prácticas productivas y comerciales indebidas de y/o hacia el Mercosur.

Un ejemplo concreto de ello es la capacidad del sistema de incidir fuertemente para evitar la posibilidad de que las actitudes extremadamente proteccionistas deriven en un sistemático esquema de “desvío de comercio”, que implique una

distorsión del espíritu del proyecto integracionista, en perjuicio de nuestros intereses; que nos imponga la compra y utilización de bienes producidos exclusivamente por ellos, limitando nuestra posibilidad de optar por bienes de mejor calidad y en mejores condiciones, creando una situación absolutamente inconveniente de “Mercosur dependencia”.

En contrapartida, el sistema, por sus características, tiene una innata vocación de “creación de comercio” y es por la naturaleza superavitaria, fuente de inmensas oportunidades y beneficios para todos los que participan en su operativa, ya sea desde dentro o fuera del Mercosur.

Esto tendrá, de hecho, un efecto similar al de renegociación y mejoramiento de los aspectos adversos que el Tratado de Asunción tiene para nosotros. Implicará, asimismo, un giro geopolítico total de nuestro país en el Mercosur y una modificación sustancial del esquema de inserción, del papel que le corresponde en éste y del peso que tendrá el Paraguay en las decisiones que se irán tomando en ese ámbito. Estos elementos pueden hacer la diferencia para el futuro de nuestro país, por la gran diversificación en todos los órdenes, que significará la aplicación de este sistema.

En el ámbito global, nuestro país modificará radicalmente su posicionamiento en el esquema de mundialización de las estructuras de producción y del comercio internacional. Y dejará atrás su condición de “país triangulador comercial” con “patente de corsario”, que incluye toda una cadena de delitos conexos, donde somos más víctimas que responsables.

Esto puede otorgar una nueva imagen, una recategorización y reevaluación del “estatus” de Paraguay, como país inserto en un proceso de globalización y estructuración de un nuevo orden político y económico mundial. Dependerá de la decisión y firme voluntad, tanto del sector público como privado, llevar adelante este proceso de preindustrialización, basado en la aplicación de un modelo de desarrollo “vía subcontratación” (Maquila), de una manera transparente y sistemática, con el fin de lograr los objetivos previstos.

La implementación de la Ley Nº 1.064/97 “De Maquila” tiene la capacidad de otorgarnos la categoría de “País Estratégico” a nivel global, lo cual implicará –automáticamente– una mayor capacidad política y de negociación, con los evidentes beneficios que esta condición dará al Paraguay. Es por eso que esta Ley debe estructurarse como política de estado, que trascienda los gobiernos y atienda, fundamentalmente y en primer término, los legítimos intereses nacionales con objetivos claros, de corto, mediano y largo plazo, independientemente de que sea del “agrado o conveniencia de terceros poderes”.

Ámbitos de aplicación de la Maquila en el Paraguay

En principio, los países miembros del Mercosur han presentado objeciones al “Régimen de Maquila Paraguayo”, por considerarlo violatorio de las disposiciones de los acuerdos establecidos en dicho ámbito y, sobre todo, a la Decisión Nº 10/94. Sin embargo, se debe resaltar que este sistema se halla instrumentado como un “Régimen Aduanero Especial”, legislado por el Código Aduanero bajo la figura de Admisión Temporaria. Esto significa que se encuentra ajustado al acuerdo del Mercosur.

Es importante aclarar lo relativo al estadio en que se encuentra actualmente el Mercosur: unión aduanera imperfecta, donde todavía subsisten las barreras aduaneras de intrazona, que a su vez llevan implícita la subsistencia de la figura de la Importación Temporal, entre los países socios del bloque. En consecuencia, y mientras persista esta situación, los ámbitos de aplicación de la Ley de Maquila, dependiendo de las combinaciones que se utilicen, tendrán el tratamiento establecido en el Código Aduanero Paraguayo y su reglamento y resoluciones pertinentes. Además, deberán ajustarse total y absolutamente a la normativa Mercosur al respecto, específicamente al Octavo Protocolo “Reglas de Origen”, incluyendo todas sus ampliaciones y modificaciones posteriores y a las legislaciones conexas.

Si se hiciera una abstracción y se considerara que estamos en el estadio de unión aduanera perfecta, esto implicaría la desaparición de las

barreras aduaneras internas, arrastrando consigo la figura de la Importación Temporaria entre los países del bloque, pero persistiendo la Importación Temporal Extrazona, tal como se observa en el proyecto de Código Aduanero Mercosur, en su título VII: “Destinos Aduaneros”, capítulo 2: “Regímenes Aduaneros”, sección 2: “Regímenes Aduaneros Generales”, subsección 3: “Régimen de Importación Temporaria”, subsección 3.4.: “Importación Temporaria”, subsección 3.5.: “Importación Temporaria para Perfeccionamiento de Activo”. Esta situación significaría que, a partir de ese momento, los ámbitos de aplicación de la Ley tendrán que ajustarse total y exclusivamente al Octavo Protocolo “Reglas de Origen” del Mercosur, incluyendo todas sus modificaciones posteriores y a las legislaciones conexas.

Esta dependencia exclusiva tendrá las limitaciones negociadas y consensuadas en el ámbito del GATT, hoy día OMC, y a las cuales se han adherido todos los países miembros del Mercosur, comprometiéndose a que en todos sus actos, públicos o privados, respetarán estrictamente lo establecido, principalmente en lo que se refiera a los principios y reglas que constituyen los fundamentos de la existencia misma de esta organización, y que son el “Libre Comercio”, que lleva implícita la “Libre Concurrencia a los Mercados” y la “Libre Competencia”, considerando que el objetivo básico es establecer reglas multilaterales para el comercio de mercancías y servicios, creando un sistema de comercio liberal y abierto, en el que las empresas mercantiles de los países miembros puedan comerciar con otras, en condiciones de competencia leal y sin distorsiones.

Estas reglas de libre comercio, cuya máxima expresión está fundada en las figuras de la “Libre Concurrencia a los Mercados” y la “Libre Competencia”, no pueden ser eludidas o ignoradas, como se pretende al imponer una disposición inserta en la Decisión 10/94, que prohíbe la importación temporal para el comercio intrazona, a todas luces ilegal, e incluso absolutamente contradictoria con una de las figuras jurídicas principales de la normativa Mercosur, establecida en el Octavo Protocolo “Reglas de Origen”.

Reglamento de Origen del Mercosur

El 30 de diciembre de 1994 se suscribió el denominado “Octavo Protocolo Adicional”, en sustitución del Régimen General de Origen del Acuerdo de Complementación Económica Nº 18 y sus modificaciones, entrando a regir el nuevo “Reglamento de Origen del Mercosur”, establecido en el “Anexo 1” del Protocolo.

De acuerdo a lo establecido en éste, los bienes de capital deben cumplir el “Régimen General de Origen” del Mercosur, conocido también como “Reglas de Origen”. Allí se mencionan las disposiciones y decisiones administrativas que serán aplicadas por los estados partes, a los efectos de la calificación y determinación del producto originario, de la emisión de los “Certificados de Origen” y las sanciones por adulteración o falsificación de éstos, o por el incumplimiento de los procesos de verificación y control.

Son considerados “originarios” los productos elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los estados partes, cuando en su elaboración hayan sido utilizadas, única y exclusivamente, materias primas y materiales originarios de los estados partes.

Asimismo, se establece que son considerados “originarios” los productos en cuya elaboración se utilicen materias primas y materiales no originarios de los estados partes, cuando resulten de un proceso de transformación realizado en su territorio, que les confiera una nueva individualidad caracterizada por el hecho de estar clasificada en la nomenclatura común del Mercosur, en posición diferente a los mencionados rubros, excepto en los casos en que se considere necesario el criterio de “salto de posición arancelaria” más valor agregado del 60%.

No obstante, no serán considerados originarios los productos resultantes de operaciones o procesos efectuados en el territorio de un estado parte, por los cuales adquieren la forma final en que serán comercializados, cuando en esas operaciones o procesos fueron utilizados, exclusivamente, materias primas, insumos o materiales no originarios de los estados partes, y consisten

apenas en montajes o ensamblajes, embalajes, fraccionamiento en lotes, selección, clasificación, marcación, composición de surtidos de mercaderías o simples diluciones en agua u otra sustancia, que no altere las características del producto como originario, u otras operaciones o procesos equivalentes.

Igualmente, se establece la posibilidad de que cuando estos requisitos no puedan ser cumplidos, porque el proceso de transformación operado no implica cambio de posición en la nomenclatura común del Mercosur, bastará que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los insumos de terceros países no exceda el 40% del valor FOB de las mercaderías.

Sobre la base de estas consideraciones, las empresas maquiladoras cuyos productos tengan como destino final los países del Mercosur, deben cumplir las reglas de origen, normas, técnicas y toda regulación exigida por el Tratado.

Régimen adoptado por la Maquila paraguaya

La entrada y salida de bienes del territorio nacional, en forma definitiva o temporal, se rige por lo dispuesto en la Ley Nº 1.173/85 "Código Aduanero" y la Nº 621/95 "Del Código del Mercosur" y sus correspondientes reglamentaciones.

El "Régimen de Maquila" utiliza la figura establecida en los artículos 99 al 110, conocida con el nombre de "Admisión Temporaria", que le otorga características propias en varios aspectos, como en los plazos de permanencia de los bienes dentro del territorio nacional, en los tipos de bienes a introducir, en las garantías requeridas, en los procesos de tramitación, etc.

La mayoría de los demás países también cuenta con figuras de esta naturaleza, lo que permite recibir en territorio nacional determinadas mercaderías con una finalidad bien definida en la legislación y con suspensión de los impuestos a la importación. Estas mercaderías son destinadas a la reexportación en un plazo establecido, ya sea en el mismo estado o después de haber sufrido una transformación, elaboración o reparación.

En consecuencia, no se trata de un régimen nuevo, sino de la extensión de ciertos aspectos del "Régimen de Admisión Temporaria", el cual adopta una terminología propia. Esta figura se encuentra prevista en el "Código Aduanero del Mercosur" bajo la denominación de "Regímenes Suspensivos de Importación".

El Convenio de Kyoto, reconoce dos modalidades de importación temporal:

1. la **admisión temporal con reexportación en el mismo estado**. En el Código Aduanero esta modalidad es individualizada como el verdadero "Régimen de Admisión Temporaria";
2. la **importación temporal para perfeccionamiento de activo**. Esta modalidad es establecida para las mercaderías que ingresan a un país determinado con el fin de sufrir modificación o elaboración, y posteriormente ser enviadas de vuelta al exterior.

Dentro del "Régimen de Maquila", la figura del perfeccionamiento de activo representa el instrumento fundamental para crear nuevas fuentes de trabajo y dar impulso a las exportaciones, en forma indirecta, a través de la subcontratación. Ambas figuras se dan en la Ley de Maquila, bajo la denominación "reexportación maquila" y "exportación maquila".

La ventaja principal del "Régimen de Maquila" no consiste en la forma de introducción de los bienes al territorio nacional, sino en el tratamiento fiscal otorgado, que contempla exoneraciones más allá de la aplicación de los gravámenes aduaneros.

Importación Temporal Maquila o, simplemente, "Importación Maquila": es definida como la entrada al territorio nacional, con liberación de los tributos a la importación, de maquinarias, equipos, herramientas y otros bienes de producción, así como de materias primas, insumos, partes y piezas, para la realización de un "Programa de Maquila" y su posterior exportación o reexportación.

Exportación Maquila: se define como la salida del territorio nacional de las mercaderías o bie-

nes elaborados por las industrias maquiladoras, dentro de un “Programa de Maquila” autorizado, y con la utilización de las materias primas, insumos, partes y piezas importadas temporalmente, cuyo valor ha sido incrementado con el aporte del trabajo, materias primas adicionales o complementarias y otros recursos naturales nacionales, respetándose el porcentaje de mayoría de los productos importados temporalmente.

De acuerdo a lo establecido en el “Régimen de Maquila”, los bienes ingresados bajo esta Ley deberán retornar al extranjero en los plazos previstos y establecidos en el Programa. De lo contrario, se entenderá que se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen al cual fueron destinados, y serán pasibles de las sanciones administrativas y penales correspondientes.

Este régimen incorpora la modalidad de “**Exportación de Servicios**”, la cual tiene por objeto otorgar un valor agregado intelectual, o de otra naturaleza similar, a bienes intangibles que pueden ingresar o exportarse de esa forma o transformarse a bienes tangibles, y viceversa.

En el primer caso se trataría de la información recibida vía correo electrónico para ser procesada en el Paraguay, otorgándole el correspondiente valor agregado, y su posterior exportación por el mismo medio, o volcada a un bien material.

También podría tratarse de un libro importado temporalmente al país, con el objeto de transcribirlo a un medio electrónico, otorgándole de esta manera valor agregado nacional, y cuyo producto resultante será un bien intangible, que debe ser remitido al exterior por medios electrónicos.

Estructura administrativa del Régimen de Maquila

El Art. 5º de la Ley de Maquila, crea el **Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME)**, como organismo asesor de los ministerios de Industria y Comercio y de Hacienda, integrado por miembros nombrados

por el Poder Ejecutivo, representantes de las siguientes instituciones:

- Ministerio de Industria y Comercio;
- Ministerio de Hacienda;
- Banco Central del Paraguay;
- Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social;
- Ministerio de Relaciones Exteriores.

El CNIME está presidido por el representante del ministerio de Industria y Comercio y se reúne, por lo menos, una vez al mes. Cuando lo considere importante para el mejor cumplimiento de sus objetivos, podrá invitar a sus sesiones a representantes de otras dependencias o entidades de la administración pública, así como a representantes departamentales o municipales y de instituciones u organismos del sector público o privado.

La **Secretaría Ejecutiva del CNIME** será ejercida por un representante propuesto por el ministerio de Hacienda y es la encargada de la aplicación de todo lo establecido en la Ley de Maquila y su reglamento, así como los manejos administrativos referentes a las industrias maquiladoras. El Secretario Ejecutivo tiene a su cargo la organización interna de la Secretaría, contando con facultades suficientes para emitir reglamentos internos, que deberán ser aprobados por el CNIME.

La **Dirección General de Aduanas (DGA)** es la encargada de implementar la estructura administrativa para el manejo simplificado de la totalidad de los trámites y documentos relacionados con la Ley de Maquila, su reglamento y resoluciones correspondientes. Igualmente, establecerá los mecanismos necesarios para armonizar las disposiciones administrativas del Código Aduanero con las de la Ley de Maquila.

La DGA, conjuntamente con el CNIME, establecerá el sistema de control para la fiscalización de la entrada y salida de los bienes desde las maquiladoras hasta los puestos de embarque o desembarque (marítimos, puertos francos, fluviales, terrestres o aéreos).

Igualmente, está facultada a establecer e implementar el sistema de control para la fiscalización de la lista de bienes contenidos en los despachos de “Importación Maquila” y “Exportación Maquila” y los valores asignados a éstos, así como los procedimientos de verificación de los inventarios existentes en las maquiladoras, y toda medida de control fiscal, aduanera o administrativa requerida.

Procedimiento general: la reglamentación establece un procedimiento general para todos aquellos trámites que requieran aprobación por resolución biministerial, previa evaluación del CNIME, y es el siguiente:

- Programa de Maquila, así como su modificación, ampliación, reducción, suspensión, cancelación;
- Programa de Submaquila;
- transferencia de maquinarias y/o equipos;
- sustitución del régimen y ventas en el mercado interno;
- exportación del adicional producido para el mercado interno;
- autorización para que una persona diferente exporte o reexporte el producto final u otros bienes importados temporalmente, al amparo del régimen de Maquila;
- donaciones.

Los interesados en cualquiera de los tipos y formas de operación del régimen de Maquila, deben realizar una serie de gestiones que puede sintetizarse de la siguiente manera:

1. **inscripción en la Secretaría Ejecutiva del CNIME** de la persona física y/o jurídica como “empresa maquiladora” y/o “submaquiladora”. La Secretaría, a su vez, tras comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos, otorga una “constancia de inscripción”.
2. **presentación del Programa de Maquila.** Podrán presentar un Programa de Maquila, las personas físicas o jurídicas, nacionales o

extranjeras domiciliadas en el país y habilitadas para el ejercicio de actos de comercio, que se encuentran inscriptas como “empresa maquiladora” y cuenten con el correspondiente “certificado de inscripción”. La presentación del Programa se realiza ante la Secretaría Ejecutiva del CNIME, que dispone de una “Guía para la elaboración de Programa de Maquila”, en la cual se detallan claramente los documentos que deben presentarse.

El Programa describe la operativa maquila, especificando las características del proceso industrial o de servicio; cronograma de importaciones, de producción, de exportaciones, de generación de empleos; porcentaje de valor agregado, mermas y desperdicios; período de tiempo que abarcará el Programa y otras informaciones que están detalladas en la reglamentación correspondiente. El Programa debe ir acompañado de una “carta de intención”, en caso de no contarse aún con el “Contrato de Maquila”.

3. **aprobación del Programa**. La Secretaría Ejecutiva del CNIME procede a evaluar, emitir opinión previa y comunicar a los miembros del Consejo su conformidad, para que éstos otorguen su aprobación para la ejecución del Programa de Maquila. El tiempo de respuesta para la solicitud de aprobación es de 35 días hábiles, siempre que las características de los procesos tecnológicos previstos no requieran de análisis en materia ecológica y de protección al medio ambiente.
4. **resolución biministerial**. Una vez aprobado el Programa de Maquila por el CNIME y completados los recaudos legales pertinentes, se procede a la confección de la resolución, la cual es firmada por los ministros de Industria y Comercio y Hacienda.
5. **contrato Maquila**. A partir de la entrega de la resolución biministerial, la empresa maquiladora tiene un plazo de 120 días para la presentación del contrato de Maquila, requisito indispensable para dar inicio a las operaciones contempladas en el Programa.

6. **maquiladora habilitada para operar.** Cumplidos todos los requisitos, la empresa da inicio a las operaciones, con el correspondiente seguimiento y supervisión del CNIME.
7. **exoneraciones otorgadas.** Una de las cuestiones fundamentales del régimen de Maquila constituye la amplitud de las exoneraciones otorgadas, tanto en la aplicación de los denominados “tributos internos”, como el impuesto a la renta, al valor agregado, a los actos y documentos y otros, como también de los “tributos externos”, es decir los gravámenes aduaneros.

Evidentemente, el mayor incentivo para el empresario nacional y extranjero está dado por la reducción de las cargas impositivas de los bienes y servicios prestados bajo este régimen. Estas exoneraciones le permitirán la reducción de costos y la posibilidad de negociar contratos, en mejores condiciones. Incluso, el empresario extranjero puede optar por construir una empresa en Paraguay y desde aquí, a través de la matriz, comercializar los productos a precios más competitivos.

El estado paraguayo, que ve sacrificadas las recaudaciones impositivas directas como consecuencia del no ingreso de impuestos, tasas y contribuciones, podrá, sin embargo, incrementar sus ingresos en forma indirecta. Esto, mediante el movimiento comercial que generará este régimen, que podría constituirse en una alternativa importante para el desarrollo de las industrias nacionales y la prestación de servicios al exterior.

8. **incumplimiento del Programa de Maquila.** Uno de los puntos de mayor significación dentro de este régimen constituye el Programa de Maquila aprobado, dado que en éste se establece la totalidad de los factores de la producción, costos, plazos, etc., que deben ser cumplidos por la empresa maquiladora. Por lo tanto, su incumplimiento constituirá una infracción que puede ser objeto de la máxima sanción prevista en la Ley: la cancelación de los beneficios y la exigencia del pago de la totalidad de los gravámenes, y las correspondientes sanciones aplicables a las mercaderías, en el estado en que se encuentren, al momento de comprobarse la irregularidad.

Ma del Carmen Rincón Cruz

Miriam Álvarez Suárez

Papanicolau y anticoncepción en mujeres

de Pachuca Hidalgo, México



Papanicolaú y anticoncepción en mujeres de Pachuca Hidalgo, México

Ma del Carmen Rincón Cruz*
Miriam Álvarez Suárez**

En el presente trabajo se estudian solo dos prácticas de cuidado de salud reproductiva, como son el uso de metodología anticonceptiva y la realización de prueba de Papanicolaú y su relación con características socioeconómicas –edad, escolaridad, estado civil, número de hijos, ocupación, servicios de salud–, en



mujeres pertenecientes a colonias clasificadas como estrato medio a bajo. Esto, considerando que la salud reproductiva varía según el contexto socioeconómico, pero en general en mujeres sin escolaridad y con escolaridad baja, pertenecientes a estratos de mayor pobreza.

Introducción

La salud de las mujeres no es un estado natural. Es el resultado de sus condiciones de vida, de la satisfacción de sus necesidades, de la calidad de los recursos utilizados con ese fin, del ambiente en que transcurren sus vidas y las condiciones socioeconómicas –alimentación, escolaridad, empleo, seguridad social, entre otros-. Aunado a lo anterior, tenemos que considerar el descanso y la ausencia o la persistencia del sosiego y/o de violencia, de los cuidados que le son prodigados –social, institucional y personalmente¹.

El Capítulo VII del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Cairo, 1994), que trata sobre los derechos reproductivos y la salud reproductiva, define: “la salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de la mera ausencia de enfermedades o dolencias en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos”².

Dentro de este contexto de la salud reproductiva se ha hecho referencia a un área de salud concreta, en la que se encuentran relacionados los siguientes aspectos:³

- la sexualidad, la capacidad de tener hijos, y la salud durante el embarazo, parto y puerperio;

75

* Unidad de Investigación IMSS Delegación Hidalgo. Maestría Regional en Estudio de Población. carmenc@prodigy.net.mx

** Unidad de Investigación, Instituto de Ciencias Exactas UAEH. Doctorado en Estadística.

1 Comité promotor por una maternidad sin Riesgos en México. México: CIMAC A.C. 2000.

2 Programa de acción adoptado en la CIP, El Cairo 5 al 13 de setiembre de 1994 Nueva York Naciones Unidas. 1998, pp 39-40.

3 Langer, A. “La calidad de la atención a la Salud Reproductiva, un desafío a los servicios de salud”. En Aportes de la calidad de la Atención Comité por una Maternidad sin riesgos en México. México: The Population Council, 1996; p 7.

- la limitación de esta capacidad, ya sea involuntaria (infertilidad, esterilidad) o deseada, a través de la anticoncepción;
- los problemas que se presentan en relación con la condición de ser mujer, como la violencia de género;
- el término natural de las funciones reproductivas, es decir la menopausia.

Si bien la salud reproductiva abarca los anteriores aspectos, a propósito del presente trabajo se estudiarán solo dos prácticas de cuidado de salud reproductiva como son: uso de metodología anticonceptiva y realización de prueba de Papanicolau y su relación con características socioeconómicas –edad, escolaridad, estado civil, número de hijos, ocupación, servicios de salud–, en mujeres pertenecientes a colonias clasificadas como estrato medio a bajo.

Lo anterior, considerando que la salud reproductiva varía según el contexto socioeconómico, pero en general en mujeres sin escolaridad y con escolaridad baja, pertenecientes a estratos de mayor pobreza.

En la búsqueda de datos relacionados con estas prácticas de salud reproductiva en mujeres, se observa que las principales fuentes de información provienen, en su mayoría, de encuestas y estadísticas vitales nacionales, que carecen de representatividad en el ámbito municipal, o no cuentan con información suficientemente desagregada.

76

Por esa razón, para conocer cuál es la relación entre las prácticas de cuidado de salud reproductiva y las características socioeconómicas de mujeres de las colonias, se analizó información de mujeres de 55 colonias del municipio, provenientes del cuestionario aplicado a través del DIF Municipal Pachuca.

En los resultados se observa que de las características socioeconómicas estudiadas –a excepción de la ocupación–, éstas se asocian con el uso de metodología anticonceptiva y la realización de prueba de Papanicolau.

Material y métodos

Se diseñó un estudio descriptivo transversal, en el que se incluyeron a 2.058 mujeres –que hayan estado alguna vez embarazadas, habiendo llegado o no a término–, pertenecientes a 55 colonias, que representan el 23,7% de las colonias del municipio. Las colonias fueron estratificadas en tres niveles (bajo, medio bajo o medio), estratificación que fue realizada por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación, sobre la base de la disponibilidad de servicios públicos.

Para la recolección de la información se aplicó un cuestionario durante los meses de octubre de 1999 a febrero de 2000, a través del DIF Municipal Pachuca, institución que atiende principalmente a la población vulnerable.

El cuestionario incluyó algunas características socioeconómicas, y para conocer la frecuencia de uso de métodos anticonceptivos y la realización de la prueba de Papanicolau se preguntó acerca de la frecuencia de uso y la realización de éstas.

El tamaño de la muestra se realizó por muestreo aleatorio con una $B = .02$, y $P = .5$ con un nivel de confianza del 90% ($Z = 1.645$).

En la sistematización y análisis de datos se utilizó el paquete estadístico SPSS versión 11.0. Con el objeto de tener una descripción general de las características de las mujeres participantes en el estudio, se efectuó un análisis descriptivo, calculando gráficas de frecuencias y los estadísticos fundamentales.

Para identificar los factores socioeconómicos asociados con las prácticas de cuidado en salud reproductiva estudiadas, se realizó un análisis de correspondencia múltiple. Posteriormente, se utilizaron dos modelos de regresión logística con las características más importantes extraídas del análisis anterior, como variables dependientes, y la utilización o no de métodos anticonceptivos o la realización o no de la prueba de Papanicolau, como variables independientes.

Resultados

Las mujeres de la muestra se concentran en su mayoría en colonias clasificadas como estrato bajo. La edad promedio es de 26 a 35 años; el estado civil más frecuente es el de casadas; el nivel de escolaridad que predomina es de primaria; el número de hijos promedio es de 2 a 3;

los centros de salud y el hospital general son las principales instituciones utilizadas; el trabajo doméstico representa la principal ocupación de las mujeres (Cuadro I).

El 58% de las mujeres refirió la utilización de metodología anticonceptiva. Los métodos más comunes son OTB, DIU, pastillas. Con relación

Cuadro I
Características socioeconómicas de mujeres de colonias de Pachuca Hidalgo, 1999

VARIABLES	PORCENTAJE
Estrato de colonia	
Bajo	51%
Medio bajo	19%
Medio	30%
Edad	
15-25	26,4%
26-35	38,6%
36-45	20,5%
46- +	14,5%
Estado civil	
Csada	57,2%
Unión libre	28,2%
Soltera	6,5%
Viuda	5,3%
Divorciada	2,8%
Escolaridad	
Sin escolaridad	8,4%
Primaria	77,6%
Secundaria	9,5%
Preparatoria a más	4,5%
Número de hijos	
0-1	20,1%
2-6	48,8%
4-6	24,4%
7- +	6,7%
Atención médica	
Ninguna	1,4%
Particular, DIF	9,9%
Dispensario, Cruz Roja	46,9%
Centro de Salud - IMSS, ISSSTE	41,8%
Ocupación	
Trabajo doméstico	72,7%
Trabajo extra doméstico	27,3%
Total	100

Fuente: Papanicolaú y anticoncepción en Mujeres de Pachuca Hidalgo, México.

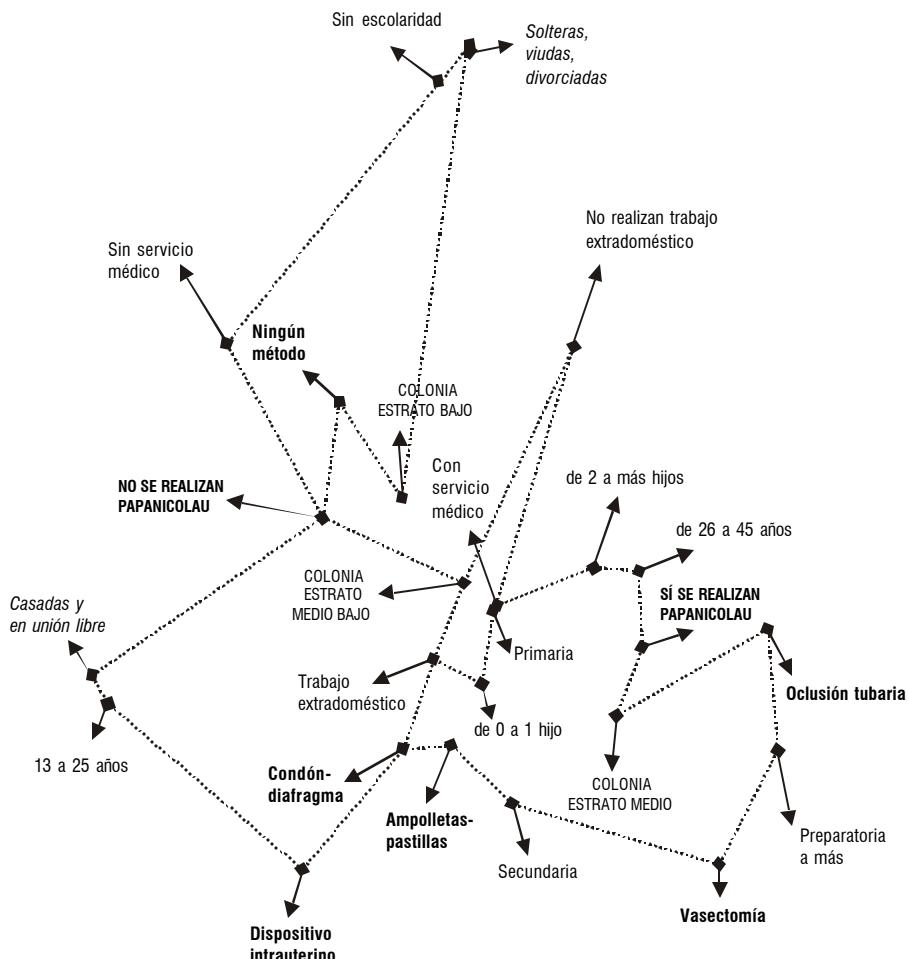
a la prueba de Papanicolau, el porcentaje de realización fue de 51%.

Las características socioeconómicas que se encontraron asociadas con la frecuencia en el uso de métodos anticonceptivos y realización de prueba de Papanicolau fueron: estrato de colonia, edad, número de hijos, estado civil, escolaridad, servicios de salud.

En el análisis de correspondencia múltiple (Figura 1):

- en la parte superior de la figura se observa que el no uso de anticonceptivos y la no realización de la prueba de Papanicolau, se asocia con mujeres que pertenecen a colonias estatificadas como nivel bajo, que además no cuentan con servicios de salud, no viven en pareja (soltera, viuda, divorciada), no tienen escolaridad y no realizan trabajo doméstico;
- en la parte inferior se puede ver que, en mujeres de estrato medio bajo, prevalece el uso del DIU, pastillas, inyectables, condón y dia-

Gráfica 1
Análisis de correspondencia múltiple en uso de Papanicolau y anticoncepción en mujeres de Pachuca Hidalgo.



Fuente: Papanicolau y anticoncepción en mujeres de Pachuca Hidalgo.

fragma, así como la no realización de la prueba de Papanicola. Las características que presentan en común son: contar con servicios de salud, vivir en pareja, ser menores de 25 años, realizar trabajo extradoméstico, tener de 0 a 1 hijos, y escolaridad primaria;

3. el cuadrante inferior izquierdo se asocia a mujeres que viven en colonias de estrato medio; se caracterizan por el uso de OTB y vasectomía y realización de la prueba de Papanicola. Estas mujeres presentan las siguientes características: no realizan trabajo extradoméstico, tienen acceso a servicios de salud, paridad de 2 y más hijos, escolaridad primaria y más, y con edad de 26 años y más.

En el análisis de regresión logística se observó lo siguiente:

- en general, las mujeres de las colonias estudiadas que presentan los mayores valores de predicción de no uso de metodología anticonceptiva, se caracterizaron por no poseer escolaridad, no vivir en pareja, contar con servicios de salud, tener un hijo, y edades de 46 años y más. Lo anterior, a excepción de las pertenecientes a colonias de estrato medio, que comprende a mujeres con edades de 13 a 25 años, y bajo cuyo porcentaje de predi-

ción de no uso de anticonceptivos es de 87,7% (Cuadro II);

- respecto a la realización de la prueba de Papanicola, las mujeres sin escolaridad, menores de 25 años, con estudios de primaria y sin servicios de salud se caracterizaron por presentar altos porcentajes de no realización de prueba de Papanicola. Sin embargo, en esta tabla se observa que existen mujeres de estrato medio que se caracterizan por tener más de dos hijos, el valor de predicción de no realización de Papanicola es menor en un 74% al de los otros estratos (Cuadro III).

Discusión

En términos demográficos, la población clasificada como pobre se caracteriza por altos niveles de fecundidad⁴. En este aspecto, se encontró que mujeres de las colonias de estrato bajo presentaron el menor uso de anticonceptivos.

En el estado de Hidalgo, la difusión de los programas de planificación familiar se encuentra bastante generalizada. Al asociar escolaridad con anticoncepción, las mujeres sin estudios ocuparon el primer lugar de no uso de metodología anticonceptiva. Coincide esto con estudios que

Cuadro II
Predicción de no uso de anticonceptivos en mujeres de colonias de Pachuca Hidalgo 1999

Colonia	Escolaridad	Estado Civil	Atención Médica	No. de Hijos	Edad	Predicción %
Estrato bajo	Sin escolaridad	Soltera, viuda, divorciada	Sí	0 a 1	46 a +	89,1
Estrato medio bajo	Primaria	Soltera, viuda, divorciada	Sí	0 a 1	13 a 25	87,7
Estrato medio	Primaria	Soltera, viuda, divorciada	Sí	0 a 1	46 a +	83,5

Cuadro III
Predicción de no realización de prueba de Papanicola en mujeres de colonias de estrato bajo de Pachuca Hidalgo, 1999

Colonia	Escolaridad	Edo Civil	Atención	No. de Hijos	Edad	Predicción %
Estrato bajo	Sin escolaridad	Casada o en unión libre	No	0 a 1	13 a 25	91,8
Estrato medio bajo	Primaria	Viuda, divorciada, soltera	No	0 a 1	13 a 25	89,5
Estrato medio	Primaria	Casada ó unión libre	No	2 a +	13 a 25	74,9

4 Boltvinick, J. Pobreza y comportamiento demográfico. En: Demos, N° 17, 1996; p 18-19.

documentan que los índices de fecundidad han bajado en naciones que han aumentado su escolaridad⁵.

Las mujeres menores de 25 años ocuparon los primeros lugares de no uso de anticonceptivos, coincidiendo esto con datos de CONAPO, que mencionan una baja prevalencia anticonceptiva en mujeres que inician su vida reproductiva, y con trabajos que indican que, comúnmente, las relaciones sexuales se inician a edades tempranas y, en su mayoría, sin protección anticonceptiva⁶.

Otro dato importante es que en mujeres con menos de 2 hijos, la frecuencia de uso de anticonceptivos fue baja, observando así que aún no se ha logrado que los métodos sean utilizados para retrasar el primer embarazo o espaciar los subsecuentes –son utilizados en la mayoría de la veces para concluir el período reproductivo⁷.

El uso de anticonceptivos se concentró en mujeres casadas. Esto coincide con que los métodos se han dirigido al cuerpo de las mujeres que viven en pareja⁸. Y es la anticoncepción en parejas conyugales, la que principalmente ha mantenido la baja de la fecundidad en el país⁹. Entre las solteras, la baja o nula proporción de uso de anticonceptivos hallada, está acorde con la condición de género, ya que en éstas, proponer el uso de métodos anticonceptivos representa una conducta que asume posibilidad de experimentar placer sexual sin riesgo de embarazo, y exponerla al rechazo social y de la pareja¹⁰.

En el uso de anticonceptivos y servicios de salud, las mujeres que no cuentan con servicios de salud ocupan el primer lugar de no uso de anticonceptivos. Al respecto, en la ENADID, 1997, se ha documentado que mujeres en extrema pobreza tienen una probabilidad 1:7 de nunca haber usado anticonceptivos, en comparación con mujeres no pobres¹¹. A diferencia de mujeres que acuden a la seguridad social, quienes ocuparon los primeros lugares de uso, esto se puede explicar a través de las políticas de población que han permitido que instituciones del sector salud (urbana y rural) suministren anticonceptivos. En 1997, poco más de siete de cada diez usuarias obtenía el método en alguna de las instituciones del sector público.

Desde el inicio de los programas de planificación familiar, éstos se han orientado más al cuerpo de la mujer. De ahí que en los resultados encontrados, la vasectomía ocupa apenas el 3% como método utilizado por la pareja, ante lo cual es importante señalar que, para la implementación de anticoncepción en mujeres, se consideraron solo factores biológicos o antecedentes obstétricos, mientras en los varones se tomaron también en cuenta factores psicológicos, –la vasectomía se contraindica en sujetos inseguros, inmaduros o con temores ante la posibilidad de efectos secundarios en su salud o virilidad–¹².

En colonias de estrato bajo, se detectó mayor frecuencia de mujeres que no se realizan la prueba, siendo lo contrario al elevarse el estrato de la colonia. La relación entre no-realización de prueba y estrato de colonias representa, a pe-

- 5 Paz, G. L. Educación y Fecundidad en México y Colombia, Documento 155 presentado en el Seminario General de la Red de Estudios de Población ALFAPOO. 1999, pp 8-9.
- 6 CONAPO, 2000. Cuadernos de salud reproductiva: Hidalgo. México 2000: CONAPO.
- 7 Mendoza, D.; Rabago, A.; Hinojosa, A. Salud reproductiva en adolescentes. En: Revista Demos 34, México 1992; p 34.
- 8 Nazar, B. Efecto de las prácticas anticonceptivas sobre la fecundidad en la región fronteriza Chiapas-México. Salud Pública de México 2001, Vol. 38 No.1, p 13.
- 9 Welti, C. Un descenso más lento. En: Revista Demos 4, México. 1998 pp 4-5.
- 10 Szasz, I. Reflexiones sobre la salud reproductiva de la mujer en el México de hoy. En: Revista Este país enero 1995: p 15.
- 11 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID): Panorama Sociodemográfico para Hidalgo. México 1997.
- 12 Figueroa, J. G.; Aguilar Ganado, B. M.; Hita Dussei, M. G. Una aproximación al entorno de los derechos reproductivos por medio de un enfoque de conflictos., Estudios Sociológicos Vol. XII, México 1994: p 34.

queña escala, la situación de algunos países de América Latina que tienden a mostrar grandes diferencias en la incidencia y mortalidad relacionada con el cáncer de útero.

En México, se ha documentado que debido parcialmente a la calidad de los datos y también a la falta de acceso a los servicios de salud, no solo se impide que las mujeres se efectúen el diagnóstico, sino que reciban un tratamiento adecuado. Esto empeora, debido a que la incidencia de cáncer de cuello uterino tiende a ser mayor en mujeres de baja posición socioeconómica¹³.

En el país, el desconocimiento de la función de la prueba de Papanicolaou, la carencia de servicios de salud, el analfabetismo y el nivel socioeconómico se asocian con la no-realización de la prueba¹⁴.

Estudios epidemiológicos muestran que la edad también es un factor que se asocia con la realización de la prueba de Papanicolaou. Al respecto, en este trabajo, las mujeres de 26 años y más, presentaron mayor prevalencia de realización de la prueba y en las de 13 a 25 años, en cambio, prevalece la no-realización.

Los datos anteriores coinciden con investigaciones que refieren que en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, incluido México, las iniciativas dirigidas a crear programas de tamizaje de cáncer cervicouterino, se han vinculado con los programas de planificación familiar y de atención prenatal. Se ha mencionado que es preocupante el hecho de que mujeres mayores de 45 años empiezan a abandonar las visitas ginecológicas y a perder el tamizaje asociado con los programas de planificación

familiar. Más aún, si se considera que éstas son quienes, por lo general, tienen mayor riesgo de contraer cáncer de útero, en comparación con las mujeres jóvenes¹⁵.

Al relacionar estado civil y realización de prueba de Papanicolaou, encontramos que en las mujeres casadas y divorciadas prevalece la realización, aunque especialmente en el grupo de divorciadas. Mujeres en unión libre, solteras y viudas, presentan el mayor porcentaje de no-realización de la prueba. Y, a pesar de que estas últimas no poseen una pareja permanente, se considera que presentan un factor de riesgo.

En mujeres analfabetas y con estudios de primaria se observó la no-realización de la prueba, a diferencia de mujeres con estudios de secundaria y preparatoria en las que prevaleció la realización. Este resultado concuerda con investigaciones que han reportado que en mujeres con educación primaria o sin escolaridad, la incidencia de cáncer cervicouterino es casi el doble en comparación con las que tenían instrucción secundaria o superior, y que un factor asociado con la práctica de Papanicolaou fue haber completado la escuela primaria¹⁶.

Las mujeres que presentaron mayor frecuencia de no-realización de la prueba de Papanicolaou son las que no tienen acceso a instituciones del sector salud y las de asistencia, a diferencia de las mujeres que acuden a la seguridad social (IMSS e ISSSTE), en las que es frecuente la realización de la prueba.

Investigaciones vinculadas con la utilización de los servicios de salud y su relación con factores sociales, culturales y económicos –que se traducen en desconocimiento de la existencia de pro-

- 13 Robles, C. S.; White, F.; Peruga, A. Tendencias de la mortalidad por Cáncer Cervicouterino en las Américas Bol. Oficina Panamericana 1996; 121(6), pp. 473-474.
- 14 Madrigal, H. R. "Algunos Aspectos de la Fecundidad en Nuevo León". En: Memorias de la tercera reunión nacional sobre la investigación demográfica en México: UNAM. 1998; t.1, pp 124-125.
- 15 Corral, F.; Cueva, P.; Yepes, J.; Montes, E. La baja escolaridad como factor de riesgo en el cáncer de cuello de útero. En: Número sobre cáncer de cuello de útero, del Boletín de Oficina Panamericana. Año 75, Vol. 121, No. 6. Diciembre. 1996, pp 511- 513.
- 16 Klimovsky, E.; Matos, E. Uso del papanicolaou por una población de Buenos Aires, Bol. Oficina Sanitaria Panamericana, 121(6), 1996: p 502.

gramas de detección y prevención oportuna del cáncer cervicouterino–, para determinados sectores de la población, limita su utilización¹⁷.

Una característica que no se asoció con el uso de metodología anticonceptiva y detección de cáncer cervicouterino fue la ocupación. Ésta arrojó cifras similares en ambos grupos –trabajo doméstico y extradoméstico–. Esto, tal vez se puede de comprender, en primer término, por la división sexual del trabajo, que asigna a las mujeres roles de cuidado a otros, ubicando en último lugar el cuidado de su salud, a pesar de tener acceso a empleo remunerado y servicios de salud. El hecho de que el trabajo doméstico no sea remunerado económicamente origina que las mujeres no puedan acceder a la seguridad social y, por ende, a prácticas de cuidado en salud reproductiva, al contrario de aquellas mujeres que están en el trabajo formal.

Finalmente, si bien los servicios están abiertos a toda la población, y se supone que en el área urbana la cobertura es del 100%, el lugar donde

se habita, el acceso a servicios de salud, el nivel de escolaridad y el estado civil son determinantes socioeconómicos en el uso de anticonceptivos y realización de prueba de Papanicolau de las mujeres del municipio, lo que las ubica en un espacio de inequidad en el cuidado de su salud, con relación a otras en mejores condiciones.

En la política de población vigente, los programas de planificación familiar siguen dirigidos a los cuerpos de las mujeres y, específicamente, a las que viven en pareja. Continúa sin considerarse, sobre todo en la promoción de métodos de barrera, a mujeres que no viven en pareja o que han finalizado su edad reproductiva, quedando éstas expuestas a mayor riesgo de embarazo, morbilidad materna y perinatal, infecciones de transmisión sexual, VIH/SIDA y cáncer cervicouterino, principalmente.

Es necesario realizar estudios a nivel municipal, que generen información local y permitan conocer imaginarios, actitudes y prácticas de las mujeres en torno al cuidado en salud reproductiva.

17 López Ríos, O. Defecto de los Servicios de Salud y de los Factores Socioeconómicos en las diferencias espaciales de la Mortalidad Mexicana. Salud Pública México 1997 Vol. 39, pp 15-24.

Digno Martínez López

La problemática del desarrollo paraguayo:

Una propuesta de solución



La problemática del desarrollo paraguayo: Una propuesta de solución

Digno Martínez López*

El problema de la tierra, ocasionado por el dualismo minifundio-latifundio, y de vastas y complejas repercusiones, es una de las limitaciones más graves del desarrollo socioeconómico paraguayo. Pretender encarar esta problemática con medidas aisladas o periféri-



cas, con invasiones y cierres de rutas, significa solo postergar su solución. Como hipótesis se recomienda la reforma agraria integral, acompañada de un nuevo modelo de desarrollo, en el marco de un sistema de planificación con programas estratégicos y definición de prioridades.

I. Introducción

Paraguay cuenta con recursos para vencer el subdesarrollo

El país posee recursos tales como capital humano, conformado por paraguayos, inmigrantes europeos y asiáticos; gran cantidad de energía, proveniente de las represas hidroeléctricas de Itaipú, Yacyretá y Acaray; disponibilidad de materia prima para el desarrollo agroindustrial; mercado externo poco explotado; óptimas condiciones para el turismo; excelente clima y suelos fértils. Cuenta además con estabilidad macroeconómica, seguridad jurídica; no experimenta graves problemas sociales, etc. No obstante, se halla afectado por un prolongado estancamiento y crisis recurrentes.

El Producto Interno Bruto (PIB), que experimentó un notable crecimiento en las décadas de los '70 y '80, se sitúa hoy en alrededor de US\$ 900, uno de los más bajos del Mercosur. La tasa de desempleo afecta a entre el 15 y el 20 por ciento de la Población Económicamente Activa. Así las cosas, se vislumbran en el horizonte preocupantes conflictos sociales, derivados del dualismo minifundio-latifundio, aumento de la extrema pobreza (cerca del 50% de la población total). No existen planes ni programas estratégicos para la solución de diversos problemas. Se puede afirmar con certeza que el Paraguay es un país rico, inmerso en un pueblo pobre.

87

II. Los diez problemas más relevantes del desarrollo paraguayo

- 1. Dualismo minifundio-latifundio:** tiene raíces históricas y es causante de pequeñas fincas y pequeñas empresas, con escasa diver-

* Experto en Planificación Industrial y Desarrollo Regional.

- sificación productiva, poca asistencia técnica y crediticia y graves problemas sociales.
- 2. **Frontera agrícola agotada:** producida por latifundios. Obliga al país a encarar una agricultura intensiva, que requiere necesariamente apoyo tecnológico y agroindustrialización.
 - 3. **Monocultivo:** escasa diversificación, como signo inequívoco de un modelo productivo totalmente agotado.
 - 4. **Bajo nivel de industrialización:** que no alcanza el 20% del país. El sector fabril no se ha constituido aún en el motor del desarrollo nacional. Hay escaso complejo productivo agroindustrial integrado, algo que caracteriza a los modelos de las cooperativas mennonitas en el Chaco, y de los alemanes, japoneses y ucranianos, en Itapúa.
 - 5. **Tamaño reducido de las empresas:** predominan las pequeñas fincas. El 85% de las explotaciones agrícolas no sobrepasan las diez hectáreas y pequeñas empresas en los sectores secundarios y terciarios (el 85% de las empresas fabriles no tienen más de diez personas ocupadas). Este fenómeno origina numerosos y complejos problemas de asistencia técnica y crediticia, agroindustrialización y comercialización.
 - 6. **Escasa organización:** evidenciada por la falta de un sistema de cooperativas; sociedad civil poco evolucionada; dispersión de esfuerzo en el sector público y preponderancia de empresas individuales, en el privado. Esta limitación estructural restringe la implementación de un modelo productivo agro-industrial integrado, el acceso a las fuentes crediticias y la comercialización por vías más directas, sin costosos intermediarios.
 - 7. **Distorsión bancaria y financiera:** la existencia de numerosos bancos y financieras en la economía genera dinero caro para la actividad productiva y fomenta más bien el consumismo excesivo por vía de créditos fáciles, tarjetas de crédito, en detrimento del ahorro y la inversión. En el país se sucedieron escandalosas quiebras bancarias no esclarecidas aún, y que contribuyeron a acentuar la distorsión financiera.
 - 8. **Mercado reducido y distorsionado:** predominan los monopolios y oligopolios. Este fenómeno se da en la comercialización de los productos agropecuarios, con serios perjuicios para el ahorro y la inversión. Hay escasa exportación de productos elaborados. Solo se exporta el 20% de la producción nacional, basada en la soja, el algodón, maíz y carne.
 - 9. **Mayoría de la población que consume productos suntuarios importados:** con graves consecuencias para la balanza de pagos. En el país existen mayores facilidades para la importación que la exportación, lo que origina serios inconvenientes para el ahorro y la inversión. En el campo, tras una buena cosecha, resulta doloroso constatar el uso del dinero obtenido para la compra de productos suntuarios, antes que para la inversión productiva.
 - 10. **Bajo nivel tecnológico:** la poca investigación operativa existente está divorciada de la realidad de la mayoría de los productores. Escasa preparación de los campesinos para obtener mayor productividad de sus cosechas; no cuentan con el apoyo de las escuelas agrícolas instaladas en las regiones, por la ausencia de Estado. El resultado de la investigación operativa, en el caso del algodón, el trigo y la soja aconseja aumentar la investigación tecnológica. El algodón tipifica lo expuesto, ya que el cambio de la fibra corta por la fibra larga del textil permite obtener mayor productividad y mejores precios en los mercados internacionales (de apenas 900 Kg./ha. de fibra corta, aumenta a cerca de 1.500 a 2.000 Kg./ha.).

III. Propuestas para solucionar los complejos problemas estructurales socioeconómicos

Los diez problemas estructurales señalados y que están frenando el desarrollo socioeconómico paraguayo se vinculan estrechamente con el sis-

tema de **minifundio-latifundio**. Pretender resolverlos con medidas parciales y aisladas sería prolongar la solución de un complejo problema con visos de convertirse en un grave conflicto social, de imprevisibles consecuencias. Es por eso que se impone formular un **NUEVO MODELO DE DESARROLLO**, basado en un nuevo sistema de planificación, con diagnósticos, objetivos, metas, medios y estrategias para priorizar aquella solución de mayor gravitación y urgencia. Como el gobierno no cuenta con un plan actualizado es pertinente formular modelos de desarrollo, que puedan orientar las medidas y políticas económicas que se señalan a continuación:

I **Modelo para poner en vigencia una reforma agraria integral**, que abarque las siguientes medidas de acción:

- I.I Fortalecimiento de colonias agrícolas existentes y creación de otras nuevas que incluyan:
 - distribución de tierras y saneamiento de títulos de propiedad;
 - asistencia técnica y crediticia;
 - habilitación de polos de desarrollo en cada colonia, con agroindustria, depósitos y otros medios para apoyar y fortalecer la población en cada colonia;
 - caminos de acceso para facilitar el transporte de productos y personas;
 - centros comunitarios.
- I.II Organización del campesinado en cooperativas, centros de desarrollo, comités de producción, etc.
- I.III Organización de la sociedad civil para el fortalecimiento y apoyo a las colonias, con fuerte participación de terratenientes mediante un pacto social consensuado.
- I.IV Impuesto progresivo a los terratenientes y a propietarios de tierras improductivas. Este tributo debe revertirse a favor de las colonias de campesinos.
- I.V Levantamiento de un inventario de colonias fundadas en los últimos 50 años, identificando las experiencias obtenidas.

II Modelo productivo agroindustrial. La diversificación de los productos y la transformación fabril permitirán producir con eficiencia y distribuir la riqueza con equidad. El modelo de complejo agroindustrial integrado constituye un buen instrumento para el logro de este objetivo.

III **Modelo de asociación empresarial** basado en los siguientes puntos:

- sistema de cooperativas, comités de productores y otras asociaciones;
- sociedad civil con efectiva participación de ONG's, centros de desarrollo distritales, etc.;
- sector privado que se constituya en el motor de la inversión y producción;
- sector público que abarque la coordinación de funciones y actividades de ministerios, gobernaciones y autoridades municipales.

IV **Modelo de financiamiento**, que comprenderá la siguientes líneas de acción:

- IV.I Fondos provenientes del Banco Central del Paraguay, Banco Nacional de Fomento, Crédito Agrícola de Habilitación, Fondo de Desarrollo Campesino.
- IV.II Fondo de royalties, aportes de entidades binacionales, Itaipú y Yacyretá.
- IV.III Fondo de inversiones provenientes de instituciones financieras internacionales, BID, FONPLATA, BM, etc.
- IV.IV Fondos provenientes del Mercosur, en concepto de compensación de asimetrías, como menor desarrollo y falta de costa marítima.
- IV.V Fondos provenientes de las cooperativas.
- IV.VI Otros fondos.

V **Modelo de mercado**

- V.I Sistema de promoción para la exportación de productos con mayor grado de elaboración; diversificación de países y productos.
- V.II Mayor inserción del país en el Mercosur, Comunidad Andina, Comunidad Europea y otros bloques de integración.

- V.III Participación en ferias nacionales e internacionales.
- V.IV Mayor aprovechamiento del régimen de Maquila.
- V.V Fuerte control de importación de productos suntuarios.
- V.VI Ventanilla única para facilitar la exportación.

VI Modelo de promoción de ciencia y tecnología

- VI.I Fortalecimiento de las escuelas agrícolas.
- VI.II Fortalecimiento del INTN, SNPP.
- VI.III Asistencia a las facultades de Ciencias Agrarias, Químicas y Ciencias Económicas, que sirven de apoyo a la ciencia y tecnología.

VII Modelo de transformación institucional

- VII.I Direccional la aplicación de los tributos provenientes de la Ley de Adecuación Fiscal a la inversión.
- VII.II Reformas administrativas para mejorar las funciones del sector público.
- VII.III Sistema de privatización basado en la capitalización, tercerización y concesión.

VII.IV Fortalecimiento de la Secretaría Técnica de Planificación.

- Actualización del diagnóstico de los sectores claves de la economía.
- Actualización de los censos nacionales, especialmente el del sector agropecuario (1991, último censo); censo industrial; sector comercial (inexistente).
- Programa estratégico con objetivos, metas, medios, políticas y prioridades.

A modo de síntesis

El problema de la tierra ocasionado por el dualismo minifundio-latifundio, de vastas y complejas repercusiones, es una de las limitaciones más graves del desarrollo socioeconómico paraguayo. Pretender encarar esta problemática con medidas aisladas o periféricas, con invasiones y cierres de rutas, significa solo postergar su solución.

Como hipótesis se recomienda la **reforma agraria integral**, acompañada de un nuevo modelo de desarrollo, en el marco de un sistema de planificación con programas estratégicos y definición de prioridades.

Bernardo Esquivel Vaesken

Algunas causas de la exclusión social en Paraguay



Algunas causas de la exclusión social en Paraguay

Bernardo Esquivel Vaesken*

En el presente trabajo se busca resaltar algunas de las principales causas de la exclusión social en el Paraguay. Sin pretender ser exhaustivo en su enumeración, se debe destacar, en primer lugar, que éstas se hallan interrelacionadas y constituyen los ejes del abanico social desigual y excluyente que se mantiene, con pocas variantes, en las últimas dé-



cadas. A pesar de los acontecimientos políticos que condujeron a la instauración del régimen democrático y a las modificaciones del marco legal, comenzando por la Constitución de 1992, la creación de instituciones públicas en el área social, entre otros avances, se observan todavía altos niveles de pobreza y exclusión social en el país.

Según Gabriel Quinti, la exclusión social es un fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de procesos –o factores– más elementales, que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel decente de calidad de vida y/o participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo.

Otros, como Estanislao Gacitúa/Carlos Sojo, plantean que la exclusión social no debe considerarse solo como una categoría o un estado en el que se encuentran –o al que pueden llegar– ciertos grupos sociales. La exclusión social debe ser conceptualizada como un proceso. Su valor radica en que permite entender cómo se concatanan diversos factores de riesgo (económicos, político-institucionales y socioculturales), que llevan a que ciertos grupos sociales se sitúen en clara desventaja y desigualdad social. Además, permite evaluar y diseñar instrumentos de política social más integral.

A pesar de los acontecimientos políticos que condujeron a la instauración del régimen democrático, y a las modificaciones del marco legal, comenzando por la Constitución de 1992, la creación de instituciones públicas en el área social, entre otros avances, se observan todavía altos niveles de pobreza y exclusión social en el país.

Por otra parte, los bajos niveles de crecimiento económico de los últimos años también tienen mucho que ver con la falta de oportunidades y pobreza, de cerca de la mitad de la población paraguaya.

Según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGECC), la disminución del ingreso fue el principal factor que influyó en el

* Economista.

aumento de la pobreza, entre 1999 y 2002. La caída del ingreso real per cápita se produjo en todos los deciles de ingresos. En el área urbana, esta influencia fue mucho más importante que en la rural. El aumento de la desigualdad, debido a una mayor concentración de los ingresos, también contribuyó al aumento de la pobreza. En el área urbana, el Coeficiente de Gini creció de 0,470 a 0,493, en este período; en tanto, en el área rural aumentó de 0,567 a 0,577.

A continuación se presentan las principales causas de exclusión social en Paraguay:

1. El desnivel educativo

En términos de nivel educativo, las diferencias sociales son amplias y sustantivas en la sociedad paraguaya. El nivel de estudios cursado es sumamente bajo, siendo menor aún en los estratos más pobres del país.

El promedio de años de estudio aprobados de la población de 15 años y más es de solo 7 años, a nivel nacional. Mientras en el área urbana alcanza a 8,4 años, en la rural es de solo 5,3 años (Censo Nacional de Población y Vivienda, 2002).

A pesar de que el analfabetismo absoluto (7,1%) es bajo, gran parte de la población se halla con problemas de formación básica en educación.

La cobertura de la educación secundaria es una de las más bajas de la región. Se observan importantes déficits en la educación técnica, así como en los programas de capacitación y empleabilidad laboral de los y las jóvenes, lo cual acarrea dificultades para su acceso a la formación y la instrucción.

Este elemento es de suma importancia, pues constituye un factor esencial del capital humano, considerando que actúa directamente sobre las posibilidades de inserción laboral, la competitividad de la mano de obra y, por ende, la productividad.

2. Los aspectos culturales

A pesar de la dificultad para dimensionar estos aspectos, es oportuno considerar algunas características muy difundidas en la población, como las relacionadas con la desvalorización del ahorro, del trabajo, de los valores éticos; la falta de respeto al prójimo, el clientelismo, entre otras.

La exclusión social también es promovida por las diferentes formas de discriminación (de género, etnia, política, religiosa, etc.).

3. El acceso diferenciado a los bienes de producción (tierra, capital, tecnología) y a la vivienda

La alta concentración de la propiedad en manos de unos pocos limita la posibilidad de que amplios grupos de la población accedan a tierra, créditos y tecnología para la producción. Estos factores estructurales inciden considerablemente en la reproducción intergeneracional de la exclusión social.

Otro agente de exclusión se relaciona con las condiciones de la vivienda, que a su vez se vincula con la pauperización de la calidad de vida (hacinamiento, infraestructura y transporte deficientes, ambiente degradado, etc.) de los grupos marginados de la sociedad.

4. Los déficits en salud

El acceso a los servicios de salud es sumamente limitado, especialmente para los más pobres. Cerca de un 30% de la población no cuenta con este servicio. Contribuye a esto la dispersión de la población en el territorio y el alto costo de los medicamentos, factores que promueven la automedicación y las complicaciones de enfermedades fácilmente prevenibles o curables.

Cabe resaltar la importancia de la exclusión de personas, debido a su descalificación por factores epidemiológicos y enfermedades que limi-

tan su potencial para la inserción en el trabajo y la integración social.

5. La baja cobertura de la seguridad social

La alta proporción de trabajadores que se dedican a actividades primarias e informales dificultan la incorporación de importantes segmentos de la población al sistema de seguridad social. Por esta razón, solo una mínima parte de la población (13%) accede en la vejez a las facilidades de la jubilación.

El abandono social de importantes grupos de la población, especialmente de la niñez, adultos mayores y mujeres jefas de hogar, se debe fundamentalmente a la falta de redes de seguridad social.

6. El desempleo y el subempleo

Este es otro factor que genera la exclusión de la población. Afecta principalmente a la juventud, que enfrenta grandes dificultades para su acceso al mercado de trabajo. La falta de empleos productivos hace que un importante segmento de la población se dedique a actividades informales de baja remuneración.

7. La pobreza

La pobreza se halla íntimamente relacionada con la exclusión social y se puede afirmar que ambas interactúan, al mismo tiempo, como causa y consecuencia.

Entre sus características más importantes se hallan el hambre y la falta de alimentos; la impotencia; la falta de voz; la dependencia; las condiciones inhumanas en que vive gran parte de la población, como consecuencia de la falta de acceso a los servicios básicos (educación, salud, agua y alcantarillado), de infraestructura, los bajos ingresos y la carencia de activos (físicos, humanos, sociales y ambientales).

8. La corrupción, la desconfianza y la escasa capacidad del estado

Estos son elementos que influyen negativamente en las posibilidades de inversión productiva, así como en el trabajo asociativo. El desvío y malversación de fondos públicos reduce el impacto social de los escasos recursos destinados a la inversión en los grupos excluidos de la sociedad.

Como plantea Sojo, la idea de exclusión aparece fuertemente asociada con la condición de régimen políticos atrapados en redes patrimoniales y en círculos corruptos, que disminuyen la confianza ciudadana en la gestión pública y que, por lo tanto, reducen la posibilidad de legitimación del régimen institucional.

El estado no cuenta con la capacidad institucional necesaria para corregir las desigualdades sociales. Históricamente, el estado paraguayo ha tenido un carácter centralizado, más preocupado por el orden y la seguridad antes que por resolver la problemática social. En este sentido, se observan carencias en los sistemas de control del territorio y en el funcionamiento del estado, para actuar en la reducción de las disparidades sociales.

Los altos costos del plantel de funcionarios estatales, sumados a las dificultades para cubrir la deuda externa, vienen impulsando a los gobernantes a encontrar nuevas formas de tributación, para incrementar así la inversión social del estado.

9. El crecimiento demográfico

A pesar de su reducido tamaño relativo, y de su moderado nivel de crecimiento poblacional (2,2% anual), este factor también contribuye a la exclusión social en Paraguay, pues los grupos carenciados son los que experimentan los mayores índices de reproducción.

El bajo nivel educativo y la escasa información en salud reproductiva se traducen en altas tasas de fecundidad y embarazo precoz, especialmente entre los grupos más pobres de la población.

Al mismo tiempo, se observa una intensa urbanización y segregación de la población, especialmente en el área metropolitana de Asunción y en las ciudades de porte medio, como Encarnación, Ciudad del Este, entre otras.

Otra causa de exclusión son los procesos migratorios, en los que se observan dificultades para la integración social de los grupos migrantes, tanto de los que se desplazan hacia el área urbana como de los que van hacia las zonas rurales.

Otro elemento que debe considerarse es la precariedad familiar, pues también incide en el proceso de exclusión social. Esto, atendiendo a que existe un importante grupo poblacional que carece del respaldo del núcleo fundamental de la sociedad, mientras otro no cuenta con la presencia paterna, y se halla encabezado por mujeres jefas de hogar.

10. La escasa participación social

La falta de confianza y solidaridad, el fatalismo y las deficiencias de organización de los segmentos más pobres explican la escasa participación social. Otra causa es el tiempo que les absorbe la lucha por la supervivencia, lo que no les deja espacio para la participación.

Por otra parte, el actual régimen democrático permite mejorar las condiciones para el trabajo conjunto y organizado de la población.

Como plantea Rolando Franco, el desarrollo social exige el acuerdo de los diferentes actores que participan en la toma de decisiones económicas y sociales, en torno a una agenda cuyos principales temas se presentan a continuación: superación de la pobreza, desarrollo de sociedades más igualitarias, que se preocupen por la solución de este problema y que, además, incorporen al consumo a sectores que hoy están excluidos y permitan la movilidad social.

Conclusión

Son varios los factores que impulsan la exclusión social de los grupos marginados en el país.

Estos, no actúan aisladamente y se hallan estrechamente interrelacionados. Por ejemplo, un joven no puede insertarse en la producción o en el mercado laboral, por su bajo nivel de calificación. Y no puede estudiar por la falta de apoyo de su familia, que como tiene varios hijos, debe escoger a quién proporcionarle educación.

Asimismo, se requieren políticas sociales innovadoras, articuladas y complementarias para buscar soluciones de fondo a esta problemática, sumamente preocupante para el país.

La necesidad de articulación y coordinación de políticas es cada vez mayor, pues resulta importante la participación de los distintos actores, en todas las etapas de diseño e implementación de políticas sociales.

Se debe promover la formulación de programas y proyectos integrales, que no solo entreguen servicios o infraestructura social, sino que generen las condiciones sociales y las capacidades de la gente, para eliminar los factores causantes de la exclusión.

Truillot (citado por Cacitúa/Sojo, pág. 18) propone que las políticas de estado para reducir o revertir la exclusión deberían focalizarse en las articulaciones o interacciones que ocurren entre los distintos factores o dimensiones conducentes a situaciones de exclusión social.

La evaluación de resultados o impactos de los proyectos sociales sirve para no repetir errores, además de proporcionar mayor transparencia y credibilidad a la acción pública social.

Es perentorio incrementar y mejorar la seguridad "protectiva" de los grupos excluidos, frente a amenazas de riesgos. De esta manera, se podrán prever desastres, que aumentan las posibilidades de exclusión de ciertos grupos, así como evitar el abandono social de los ancianos, discapacitados y otros segmentos de alto riesgo. Esto se puede lograr a través de la instalación de una red de protección social.

BIBLIOGRAFÍA

- Gabriel Quinti. Exclusión Social, sobre medición y evaluación, 1996.
- Estanislao Gacitúa/Carlos Sojo. Pobreza y Exclusión Social en A. Latina y el Caribe, 2000.
- Rolando Franco. Grandes Temas del Desarrollo Social en A. Latina, 2002.
- DGEEC. Encuesta de Hogares 2002 y Censo de Población y Vivienda 2002.
- Leticia Carosini. Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR - 1990/2003. Estudio Nacional: Paraguay.
- Deepa Narayan. La voz de los pobres. Hay alguien que nos escuche?, 2000.
- Bernardo Esquivel. Políticas Sociales, aspectos relevantes y propuestas, 2004.

Maricruz Méndez Vall

Equidad de género en el trabajo, como política

de inclusión social de los gobiernos locales



Equidad de género en el trabajo, como política de inclusión social de los gobiernos locales

Maricruz Méndez Vall*

Mientras no se descentralicen los recursos, las políticas públicas sobre empleo competen al gobierno central. Lo que corresponde, sin embargo, es articular estrategias urgentes de lucha contra la pobreza, pues cuando hablamos de grupos vulnerables nos referimos, necesariamente, a mujeres, jóvenes y niños/as.



Y, aunque el municipio no tiene acceso a recursos genuinos para implementar políticas de empleo, la fuerza de la realidad es más poderosa que el esquema legal. La demanda social se anticipa a la transformación normativa, obligando al municipio y su gobierno a promover acciones para generar espacios de empleabilidad.

1. Contexto

1.a. Regional

En las últimas décadas, los gobiernos locales y el proceso de descentralización iniciado en la región constituyen factores relevantes en el desarrollo social y económico de nuestros países.

Si bien es cierto que la transferencia de competencias no siempre concuerda con la de recursos, desde el gobierno central, los municipios se convierten en interlocutores ante la ciudadanía.

Por tanto, los gobiernos locales tienen el gran desafío de buscar mecanismos de participación y transparencia en la gestión, como también nuevas modalidades de generación de ingresos, en el marco de una profunda crisis socioeconómica regional. **La cuestión ya no es elevar la calidad de vida, sino evitar un mayor deterioro.**

1.b. Nacional

Sin lugar a dudas, el desafío para el gobierno nacional es la creación de fuentes de trabajo. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002, casi un 17% de la Población Económicamente Activa (PEA) está en situación de desempleo total (abierto y oculto). *El desempleo total en Asunción es de 14,8%, al que debe sumarse el desempleo total de los municipios del área metropolitana, que asciende a 22,0%.*

La distribución varón y mujer es casi pareja, aunque no sucede lo mismo con la *subocupación* (abierta y oculta), donde la tasa es del 22,4% para ambos sexos. Para los hombres, 19,4%, y para las mujeres, 27,4%, en el total del país. Pero

103

* Directora, Dirección de Políticas Municipales y Género. Municipalidad de Asunción.

en Asunción, la proporción es diferente: 22%, para ambos sexos, correspondiendo 14,6% a los hombres y 29,3%, a las mujeres.

Según la EPH 2002, la economía paraguaya está cimentada, fundamentalmente, en la mano de obra independiente, donde predomina el trabajo por cuenta propia (38%), seguido del trabajo familiar no remunerado (15%) y el empleador o patrón (4%). **Es decir, 6 de cada trabajadores/as paraguayos/as ocupados/as no son asalariados/as, o no venden de manera directa su fuerza de trabajo.**

Estos datos revelan que actualmente, una importante proporción de la fuerza de trabajo participa en la producción nacional de bienes y servicios, fundamentalmente, a través del mercado de productos y no del mercado de trabajo.

La Encuesta de Hogares de 1997/8 muestra que más de la mitad de las mujeres que trabaja en el sector urbano se ubica solo en tres categorías ocupacionales: *trabajadora por cuenta propia* (33,7%); *empleada doméstica* (21,2%) y *trabajadora familiar no remunerada* (7,2%). Las mujeres cuentapropistas trabajan solas, en su gran mayoría.

Debemos apuntar que si bien contamos con datos más actualizados en la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, mencionamos aquellos que sustentaron la justificación y el inicio de la experiencia, realizada en el año 2002.

1.c. Local

La ciudad de Asunción cuenta con una población nocturna de 545.000 habitantes. Se estima que la población diurna asciende aproximadamente a un millón de habitantes, que desarrollan sus actividades en la capital, aunque muchos de ellos residen en el área metropolitana, convertida, en gran medida, en ciudades dormitorio.

Hasta el año 1991, los intendentes en el Paraguay eran designados por el Poder Ejecutivo. En junio de 1991 asumió el primer gobierno municipal de Asunción (Intendente y Junta Municipal),

elegido por las urnas (voto popular). El actual es el tercer gobierno de la etapa democrática.

La Constitución Nacional establece que las *municipalidades* son los órganos de *gobierno local*, con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. En este contexto de *transición a la democracia*, tienen lugar los siguientes procesos:

2.a. Desarrollo de las políticas municipales de género

- 1) Durante la primera administración municipal (1991/1996) de la etapa democrática: creación del área *mujer* con rango de departamento.
- 2) Durante la segunda administración (1996/2001): conversión en *Secretaría de Políticas de Género*.
- 3) Durante la actual administración (2001/2005): transformación en *Dirección de Políticas de Género*, con presupuesto propio.
- 4) En diciembre de 2002: creación de la *Comisión Permanente de Equidad de Género de la Junta Municipal*.

2.b. Proceso de desconcentración y políticas de género

Una de las dimensiones de la democratización es, también, la descentralización. Ésta, en un primer momento, consiste más bien en la desconcentración de los servicios, lo que conlleva a un creciente aumento en la demanda, desde la comunidad. Sin embargo, el ritmo de la descentralización de los recursos no acompaña el incremento cualitativo de los desafíos que enfrentan hoy los gobiernos locales, como el combate a la pobreza.

Asunción cuenta con *siete centros municipales funcionando, un subcentro* y otro centro en creación, situados en puntos estratégicos de la mayor parte de las zonas (conjuntos de barrios), si bien es cierto que todavía hay zonas que no cuentan con centros propios.

En cada centro municipal existe un *equipo de género*, supervisado por la *Dirección de Políticas de Género* de la Municipalidad y conformado por dos o tres personas (promotoras comunitarias y/o técnicos/as) que, si bien responde al *plan operativo anual* de la *Dirección*, se trata de articular con las demás áreas municipales, en un proceso todavía incipiente. A pesar de ello, el trabajo con la comunidad es progresivo.

Otro elemento interesante es que se ha retomado el concepto de presupuesto participativo, a través de audiencias públicas, talleres de consulta en los centros municipales, propuesta iniciada en administraciones anteriores. Se suma a esto un trabajo realizado desde la *Comisión de Equidad de Género* de la *Junta Municipal*, en forma conjunta con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, y el apoyo del Ejecutivo municipal, con el fin de incorporar al presupuesto general de gastos del municipio el componente género como unidad de análisis.

3. Producción, trabajo y formación de recursos humanos

Este es el motor dentro de los cuatro ejes estratégicos que contempla el *plan operativo anual* de la *Dirección*, desde el inicio de esta administración, debido al vertiginoso crecimiento de la tasa de desempleo, que afecta especialmente a las mujeres. **Atender las necesidades prácticas y estratégicas desde la emergencia es el desafío local y regional.**

Los *programas de generación de ingresos* se realizan en *cogestión*, tratando de involucrar muy especialmente a la comunidad, a través de *agentes multiplicadores/as* (capacitadores/as voluntarios/as comunitarios/as); *gobierno central* (Secretaría de la Mujer); Ong's y organismos internacionales, en el marco de la *economía social solidaria*, y a partir de experiencias recogidas de los países vecinos y adaptadas a la realidad y cultura paraguaya.

Ahora bien, ¿cuál es la competencia del municipio en cuanto a la productividad, incluyendo la perspectiva de género? Mientras no se descen-

tralicen los recursos, las políticas públicas sobre empleo competen al gobierno central. Lo que corresponde, sin embargo, es articular estrategias urgentes de lucha contra la pobreza, pues cuando hablamos de grupos vulnerables, nos referimos, necesariamente, a mujeres, jóvenes y niños/as.

Creemos que la tendencia a la descentralización plena es irreversible. Y, aunque el municipio no tiene acceso a recursos genuinos para implementar políticas de empleo, la fuerza de la realidad es más poderosa que el esquema legal. La demanda social se anticipa a la transformación normativa, obligando al municipio y su gobierno (elegido por la sociedad local), a promover acciones para generar espacios de empleabilidad, de emprendibilidad, potenciando los saberes de la ciudadanía hacia una economía de bienestar colectivo, sustentada en el capital social.

4. Experiencia piloto exitosa

El III Concurso de Acciones Afirmativas para las Mujeres en los Gobiernos Locales, organizado por PGU, UNIFEM, Red de Mujeres Municipales de Centroamérica y el Caribe, del cual participaron 35 ciudades, otorgó el Primer Premio a Rosario (Argentina), Cuenca (Ecuador) y Asunción (Paraguay), en febrero de 2003.

La propuesta de Asunción se denominó “Creando condiciones para la igualdad”, como experiencia puntual “Ferias de la solidaridad –sistema trueque– en el marco de la Economía Social Solidaria”.

Entre las tres ciudades ganadoras, Asunción fue también seleccionada para recibir apoyo técnico, a través de UNA CONSULTA URBANA para desarrollar y expandir la experiencia piloto presentada al Concurso, “Ferias de la Solidaridad – sistema trueque– y microemprendimientos familiares”, a través de:

- a) la **sistematización** del modelo;
- b) la **institucionalización** de políticas públicas, desde la visión meso y macro, plasmada tanto en futuras ordenanzas como en el presu-

- puesto anual del municipio de Asunción; y
- c) el **cambio de escala** del ámbito de aplicación del modelo en la ciudad.

La investigadora Rosario Aguirre define como **objetivos de un sistema de indicadores de género** para los municipios:

- a) dar visibilidad a los problemas que afectan a mujeres y varones, de tal forma que puedan pasar a integrar la agenda pública;
- b) disponer de información para la definición y formulación de políticas y programas municipales que se propongan la equidad de género;
- c) en el caso de programas y proyectos, disponer de información para analizar el proceso, los resultados y sus impactos.¹

4.a. Justificación de la experiencia piloto, como “buena práctica”

Se ha tomado esta experiencia, teniendo en cuenta la aguda crisis socioeconómica de la región, que ha incidido en el debilitamiento de la institucionalidad de los países y en el creciente deterioro de la calidad de vida de la ciudadanía. Asunción no escapa a esta realidad y se encuentra posiblemente en desventaja en las condiciones de trabajo de mujeres y hombres, con relación a las demás capitales del Mercosur.

Asunción tomó como antecedentes de referencia las experiencias de países vecinos –Argentina y Uruguay– de las ferias del trueque multirecíproco y los “nodos”, y la filosofía que sustentó su origen. A diferencia de los casos que sirvieron de ejemplo, en Asunción la iniciativa partió del propio municipio, que asumió la **responsabilidad** de:

- a) integrar los grupos mayoritariamente con jefas de hogar de escasos recursos, priorizando sus necesidades económicas y la potenciación de sus saberes con capacitación, en una primera etapa;

- b) regular el proceso y la distribución de bonos para el trueque (moneda social);
- c) ejercer el control de calidad de los bienes y servicios intercambiados;
- d) asegurar, en esta primera etapa, que lo intercambiado se ciñese al marco de la producción doméstica, exclusivamente;
- e) evitar la especulación, el mercado negro y la intermediación parasitaria;
- f) iniciar un proceso de incorporación al mercado formal, buscando nuevas estrategias para la comercialización de la producción y/o servicios.

Esto ha permitido utilizar el sistema, más que como un producto, como un **proceso** de capacitación y formación de liderazgos, de fortalecimiento de los grupos comunitarios –de su **pertenencia y solidaridad**–, integrados en su mayoría por **jefas de hogar** de escasos recursos, de zonas periféricas de Asunción, realizando un intercambio de saberes interbarriales e incluyendo en los “nodos”, en forma gradual, los otros ejes de la agenda de género.

Esta experiencia puede servir también para “visibilizar cómo se articulan la esfera familiar y laboral. Esta es una tarea primordial, desde el punto de vista político, para fundar demandas y hacer posible que las políticas públicas tengan en cuenta las cambiantes formas en que se satisfacen las necesidades sociales por familias, mujeres y hombres, de diferentes ámbitos territoriales, condición social, etnias y generaciones”.² **También entendemos que las “buenas prácticas” no son suficientes, pero sí necesarias para generar y legitimar las políticas públicas.**

4.b. Objetivo general de la experiencia

El objetivo general de la experiencia es contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de mujeres de escasos recursos en situación de emergencia, fundamentalmente de aquellas jefas de hogar y sus familias, mediante la potenciación

1 Aguirre, Rosario (2002): Capítulo “Algunas consideraciones sobre la importancia de la información para la acción política y la política de género en los municipios”, de “Ciudades para varones y mujeres”, Editora Ana Falú, Córdoba.

2 Aguirre, Rosario (2002): Capítulo “Algunas consideraciones sobre la importancia de la información para la acción política y la política de género en los municipios”, de “Ciudades para varones y mujeres”, Editora Ana Falú, Córdoba.

sustentable de su propia productividad, tiendiendo a un proceso de **autonomía económica**.

4.c. Objetivo específico de la experiencia

El objetivo específico es el funcionamiento de microprogramas de capacitación, producción y desarrollo socioeconómico solidarios, orientados a microemprendimientos productivos.

Los microprogramas facilitan espacios funcionales para el intercambio y fortalecimiento de saberes, capacidades, habilidades y recursos preexistentes en las mujeres.

4.d. Resultados de la experiencia

Los resultados concretos, logrados parcialmente por la experiencia piloto y hacia los cuales tiene de su expansión, son:

- sistema permanente de capacitación y monitoreo instalado, diferenciado por *grupos meta*, para fortalecer los conceptos y valores de la economía social solidaria, liderazgo productivo, responsabilidad social, ciudadanía activa y capacidad emprendedora, con enfoque de género;
- ferias de la solidaridad –sistema trueque– y microemprendimientos comunitarios fortalecidos e institucionalizados;
- cambio de escala de la experiencia;
- “nodos de mujeres” capacitados en diversos oficios, tradicionales y no tradicionales;
- producción doméstica y/o servicios incorporados al mercado formal;
- asistencia técnica permanente a los prosumidores/as en microemprendimientos, para su inserción en el mercado formal;
- capital humano calificado en estrategias de emergencia social y económica;
- capacidades instaladas de las mujeres para el “trabajo productivo”;
- capital social fortalecido;
- ordenanza/s regulatoria/s del sistema de bonos “solidarios” (moneda social);

- ordenanza/s regulatoria/s del uso de terrenos municipales para la instalación de huertas comunitarias;
- ordenanza/s regulatoria/s sobre microemprendimientos comunitarios productivos.

4.e. Área de intervención de la experiencia piloto implementada durante el 2002

El barrio Puerto Botánico –zona afectada en el proyecto Franja Costera– se encuentra ubicado en el sector noroeste de Asunción. Tiene como límites al río Paraguay, las avenidas Tte. Monjes y Transchaco, y linda con los barrios Bañado Cara Cará, Santa Rosa, Santísima Trinidad, Mbocajaty, Loma Pytá, De las Residentas y Zeballos Cué.

Es importante apuntar que no cuenta con catastro, ya que está constituido mayormente por predios municipales y estatales, y su proceso de poblamiento no fue programado.

Actualmente, gran parte de su suelo se halla ocupado por el Jardín Botánico y Zoológico, un desatamiento militar, entre otras entidades.

4.f. Características de la zona de influencia de la experiencia piloto

El barrio Puerto Botánico se caracteriza por la presencia de una población que, en su mayoría, ha emigrado de zonas ribereñas, barrios aledaños y del interior del país.

Los varones se dedican prioritariamente a actividades como la pesca, electricidad, plomería y albañilería.

Las mujeres, en general, trabajan como empleadas domésticas, vendedoras ambulantes de pescado, frutas y alimentos, en su barrio y en barrios aledaños.

El *mapa de pobreza* ubica a esta zona en el estrato quinto de los cinco definidos, vale decir en el más desfavorable, según sus NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), como revela la Encuesta de Hogares (2002), realizada por la Dirección

General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)³.

El 62% de los hogares padece al menos una de las cuatro NBI: calidad de la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a la educación y/o capacidad de subsistencia.

Existen numerosas organizaciones vecinales, con acciones específicas en todo el territorio. Sus objetivos son de diverso alcance, como la regularización de los terrenos municipales y estatales ocupados; el mejoramiento de la comunidad, en obras de infraestructura y en actividades sociales, de salud y educación.

Las organizaciones vecinales juveniles se encuentran desarrollando actividades a través de una coordinadora juvenil, apoyada y acompañada por la Dirección de Niñez, Juventud y Deportes de la Municipalidad.

4.g. Beneficiarios/as directos/as

Los/as beneficiarios/as directos/a de la experiencia son:

- mujeres madres jefas de hogar, de escasos recursos, insertas en el mercado laboral como empleadas domésticas, vendedoras ambulantes de pescado, frutas y alimentos y otras actividades equivalentes;
- mujeres madres jefas de hogar *sin inserción laboral*;
- mujeres y hombres que, por falta de recursos económicos para capacitarse en algún oficio o actividad, han quedado *excluidos del mercado laboral*;
- integrantes de hogares de escasos recursos que producen artesanías, manualidades y alimentos para su venta ambulante por las calles del

barrio, y que por falta de capital viven en riesgo inminente de perder su fuente de ingresos, siendo parte del mercado informal, cada vez en mayor aumento;

- jóvenes de ambos sexos y adultos desempleados, subempleados y/o sin capacitación.

4.h. Logros de la experiencia piloto denominada “Ferias de la solidaridad (sistema trueque)”, como estrategia

- a) 6 nodos⁴ conformados en 5 barrios de Asunción, al cabo de 9 meses de implementación.
- b) 66 prosumidoras y 14 prosumidores⁵. En el lapso de los últimos 6 meses se incrementó en casi un 100% el número de mujeres, incorporando además a gran parte de la familia (pareja, hijos/as), sumando así nuevos nodos.
- c) 7 equipos de género (uno en cada Centro Municipal), entrenados en economía social solidaria y desarrollo comunitario.
- d) Módulos de capacitación impartidos, en un principio, desde la Municipalidad y, actualmente, en cogestión con capacitadores/as voluntarios/as de la comunidad, produciéndose intercambios barriales.

Contenidos de los cursos teórico-prácticos:

- Principios de la economía social solidaria.
- Trueque y solidaridad.
- Asociativismo. Cooperativismo.
- Organización, gestión y costeo de la producción.
- Microemprendimientos familiares y comunitarios. Comercialización (oferta y demanda).
- Higiene, seguridad alimentaria, diversificación y presentación de los productos.
- Huertas familiares.

3 Suplemento Económico del Diario ABC Color (domingo 27 de julio de 2003): “Más de 400 mil paraguayos están en el desempleo total”, Editorial AZETA, Asunción.

4 Grupos estables de mujeres, cuyo primer interés común fue la necesidad económica, pero que actualmente cuentan con una agenda integral de género, que incluye temas como ciudadanía activa, derechos sexuales y reproductivos y violencia doméstica.

5 Prosumidores/as: productores/as y consumidores/as a la vez.

Contenidos de los Talleres de Capacitación en oficios no tradicionales para madres jefas de hogar y padres de grupos familiares de escasos recursos económicos:

- Reciclado.
- Elaboración de artículos de limpieza .
- Elaboración de dulces caseros con frutas y hortalizas de estación.
- Productos alimenticios elaborados a base de soja.
- Electricidad básica y pintura.
- Mejoramiento de la calidad de la artesanía local.
- Elaboración de alimentos elaborados y semi-elaborados.

4.i. Testimonios de mujeres:

Celia: "Yo ya tenía conocimientos básicos de la preparación de alimentos a base de soja, pero la capacitación me ayudó... hasta me animé a ser capacitadora voluntaria".

Estela 1: "Descubrí mis habilidades... aprendí que tengo derechos y no dejo que nadie más me avasalle por ser mujer, pobre, mamá soltera y estar sin pareja. Me hice de muy buenas amigas dentro del grupo".

Isabel: "De esto vivimos yo y mi familia" (no realiza más el trabajo de empleada doméstica a tiempo completo, cosa que le preocupaba mucho porque dejaba a sus 6 hijos).

Adolfina: "Me ayudó a romper mi egoísmo y acercarme a las demás mujeres del grupo y a sus familias".

Estela 2: "Cuando falleció mi mamá, el grupo me acompañó en todo, a mí y a mi familia, apoyándome en el sentimiento y económicoamente... me incorporé a mi grupo de teatro, porque descubrí que tengo cualidades de actriz".

Juana: "Gracias al trueque puedo acceder a artículos e insumos a los que por mi situación económica no puedo acceder".

Esta experiencia piloto, dirigida a una población eminentemente vulnerable, permitió implementar nuevas estrategias, en el marco de la economía social solidaria. Además, logró incorporar a jóvenes de ambos sexos, grupos de mujeres de otros barrios de Asunción, de mayores ingresos económicos, en un intercambio de "saberes y potencialidades", que ha enriquecido el proceso iniciado.

Actualmente, en el área afectada por el proyecto Franja Costera, estamos replicando algunas de las experiencias, como proyectos pilotos, según las necesidades y potencialidades detectadas entre las familias vulnerables que residen en la zona, muchas de ellas con jefaturas de hogar femeninas, mientras esperamos el resultado de los estudios ya iniciados de factibilidad, censo y catastro, para elaborar el diagnóstico y posterior plan de desarrollo social y promoción económica.

5. Articulación de la experiencia con el marco teórico aplicado

Se trata aquí de vincular la teoría con el proceso de la experiencia de referencia, particularmente en lo que respecta a "nudos conceptuales de la economía de género... la relación producción-reproducción"⁶.

Esta experiencia, desde lo micro, valoriza el trabajo reproductivo como factor determinante en la producción en tiempos de crisis y, por tanto, la necesidad de visibilizarlo en las políticas meso y macro de la economía, como parte del flujo circular de la riqueza social⁷.

En este proyecto piloto, la **hipótesis de trabajo** es que existe una gran cantidad de productos y servicios, demandados y producidos por los ho-

⁶ Todaro, Rosalba (2002): "Nudos conceptuales de la economía de género", Último Foro, Seminario PRICEPP-FLACSO, Buenos Aires.

⁷ Picchio, Antonella (2001): "Articulación economía-género en los niveles macro, meso y micro". Diagrama No. 2, Flujo circular extendido. Diagrama 3, Flujo circular de la riqueza social. Unidad 2, Seminario PRICEPP-FLACSO, Buenos Aires.

gares de escasos recursos, que se satisfacen en un sistema donde “el trabajo no remunerado” es igual o más rentable que “el trabajo remunerado”. Y en donde la combinación de ambos se hace imprescindible para la economía de subsistencia, en especial de las “jefas de hogar”. Por otra parte, esta producción “no remunerada”, con mayor calificación y orientación, podría satisfacer muchas de las demandas del actual mercado formal, convirtiéndose así en “trabajo remunerado”.

Y que el “trabajo reproductivo” integrado al flujo circular no solamente es parte del sistema de la economía, sino que también puede ser una oportunidad y no una carga, en épocas de crisis. Esto, si es que se le agrega la revisión de género para el empoderamiento de las beneficiarias.

El salario que ingresa al hogar, en su mayoría proveniente de la misma fuente (estamos hablando de un alto porcentaje de jefas de hogar), hasta **podría resultar de menor incidencia** en la calidad de vida de las familias objeto de nuestro estudio, **en relación con el trabajo reproductivo** aportado (en este caso acentuamos la reproducción social y la fuerza de trabajo).

Produce un significativo ahorro la eliminación de intermediarios/as entre las personas que producen y las que consumen, en el caso de la experiencia de referencia.

Por otra parte, se garantiza **la calidad**, controlada a través de un proceso de desarrollo comunitario, que explota los saberes individuales y colectivos de la población de escasos recursos, fortaleciendo especialmente, en este caso, los saberes de las mujeres.

Esta estrategia de intervención de desarrollo comunitario urbano y periurbano con características de cultura rural, dado el público meta elegido, revaloriza la relación trabajo productivo-reproductivo⁸.

No olvidemos que estamos hablando de la capital de un país –sin desarrollo industrial–, con un proceso de crisis similar a la vivida en los países de la región, que deberá afrontar iguales o peores desafíos, cuando ya no se cuenta con la válvula de escape de épocas anteriores, donde la migración por factores económicos, especialmente femenina (trabajadoras domésticas), era una constante.

Podríamos decir que el grave deterioro de la calidad de vida en la región, la urbanización de la pobreza, nos confronta con las economías de subsistencia.

En este contexto, la pregunta que nos hicimos al iniciar esta experiencia fue cómo desde el municipio podíamos implementar estrategias de intervención productivas, que permitieran, al menos, que la calidad de vida del sector más afectado en tiempos de crisis –las mujeres– no se deteriorara demasiado y, por otra parte, fortalecer la ciudadanía activa.

Más que el producto, tomamos del modelo de “clubes de trueque” de los países vecinos el proceso de crecimiento comunitario, su esencia inicial, en cuanto a posibilidad de grupos autogestionarios solidarios, dándole un enfoque de género, que nos permitiría intervenir desde la emergencia, atendiendo las necesidades prácticas de las mujeres, pero con la posibilidad de trabajar con los grupos (nodos) sus necesidades estratégicas.

En esta experiencia de economía de subsistencia, el par reproducción (biológica, social, de la fuerza de trabajo)-producción podría convertirse en una oportunidad para la revisión de los roles en la familia y la valorización de la reproducción en el flujo circular de la riqueza social ya mencionada.

“En las economías de subsistencia, el trabajo doméstico contiene un elemento importante de

8 Pichio, Antonella, 2001. “Funciones del trabajo de reproducción, cuadros de flujos: circular cooperativo simple, circular extendido y flujo circular de la riqueza social”, Unidad II, Seminario FLACSO, Buenos Aires.

producción orientada al consumo familiar, a diferencia de lo que ocurre en la familia urbana, en la cual el consumo se hace cada vez más dependiente de bienes producidos fuera de la unidad doméstica”, dice Lourdes Benería. Y agrega que “en las economías rurales hay un alto grado de integración entre el trabajo doméstico y las actividades de la mujer fuera de la casa”⁹.

Pensamos que nos estamos enfrentando a una realidad donde la familia urbana debe adoptar características de la economía rural para enfrentar la crisis. Es decir, incorporar la producción doméstica al consumo y al mercado, pero desde una revisión de género. Si las mujeres potencian sus saberes (tradicionales y no tradicionales) en la economía de subsistencia, esto les permitirá incorporarse al mercado productivo-formal en mejores condiciones.

6. En lugar de conclusiones, preguntas y desafíos

En tiempos de crisis –“afirmando que las cargas que soportan las mujeres pobres del campo y la ciudad son incalculables con respecto a los beneficios que puedan obtener”¹⁰– ¿es posible...

- a) sostener, desde la economía de subsistencia, procesos de valoración del trabajo reproductivo, como alternativa a la autonomía económica de las mujeres y revisión de los roles tradicionales;
- b) mantener el delicado equilibrio de “la interdependencia entre la economía de produc-

ción monetarizada y la economía no monetarizada del “trabajo reproductivo”¹¹;

- c) desde esta experiencia micro aplicar estrategias de cambio de escala, incorporando en las políticas económicas meso y macro (dentro del presupuesto general de gastos anual de la Municipalidad de Asunción), instrumentos e indicadores que reconozcan el aporte de la producción no remunerada, así como de la producción remunerada, en programas que contemplen la equidad de género?;
- d) “ir avanzando hacia la medición y cuantificación del trabajo doméstico... seguir visibilizando y poniendo sobre la mesa de discusión (y en el imaginario social)”¹², y “...registrar en el PIB”¹³, de modo a institucionalizar aportes *femeninos* tradicionalmente menospreciados?;
- e) que haya “conciencia” sobre la “doble tarea” de la mujer e, inclusive, que el hombre comparta su actividad reproductiva¹⁴, en un “proceso de inclusión y participación del hombre”¹⁵, cuando, como se mencionó al describir la experiencia de referencia, existen mujeres que incursionan en la actividad productiva, sumando valor agregado (presentación del producto) al trabajo de sus maridos, por ejemplo, en el caso de los pescadores?;
- f) que las estrategias de inclusión social productiva para la población vulnerable, en este caso las mujeres, puedan promover y fortalecer la ciudadanía activa?

9 Benería, Lourdes. “Reproducción, producción y división sexual del trabajo”, 1979. Seminario FLACSO-PRICEPP.

10 Elson, Diane. “Micro, meso y macro: género y análisis económico en el contexto de la reforma política”, Seminario FLACSO-PRICEPP.

11 Elson, Diane “Micro, meso y macro: género y análisis económico en el contexto de la reforma política”, Seminario FLACSO-PRICEPP.

12 Martínez Medina, María Concepción (2003): Último Foro, Seminario PRICEPP-FLACSO, página 2.

13 Villarta Vázquez, María de la Concepción (2003): Último Foro, Seminario PRICEPP-FLACSO, página 3.

14 Ruiz Fernández, Ana Rosa (2003): Último Foro, Seminario PRICEPP-FLACSO, página 2.

15 Asencios Angulo, Raquel Augusta (2003): Último Foro, Seminario PRICEPP-FLACSO, página 4.

BIBLIOGRAFÍA

- Suplemento Económico del Diario ABC Color (domingo 27 de julio de 2003): "Más de 400 mil paraguayos están en el desempleo total", Editorial AZETA, Asunción.
- Aguirre, Rosario (2002): Capítulo "Algunas consideraciones sobre la importancia de la información para la acción política y la política de género en los municipios", de "Ciudades para varones y mujeres", Editora Ana Falú, Córdoba.
- Todaro, Rosalba (2002): "Nudos conceptuales de la economía de género", Último Foro, Seminario PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires.
- Picchio, Antonella (2001): "Articulación economía-género, en los niveles macro, meso y micro". Diagrama No. 2, Flujo circular extendido. Diagrama 3, Flujo circular de la riqueza social. Unidad 2, Seminario PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires.
- Pichio, Antonella (2001), "Funciones del trabajo de reproducción, cuadros de flujos: circular cooperativo simple, circular extendido y flujo circular de la riqueza social", Unidad II, Seminario FLACSO, Buenos Aires.
- Benería, Lourdes "Reproducción, producción y división sexual del trabajo" 1979. Seminario FLACSO-PRIGEPP.
- Elson, Diane "Micro, meso y macro: género y análisis económico en el contexto de la reforma política", Seminario FLACSO-PRIGEPP.
- Martínez Medina, María Concepción (2003): Último Foro, Seminario PRIGEPP-FLACSO, página 2.
- Villarta Vázquez, María de la Concepción (2003): Último Foro, Seminario PRIGEPP-FLACSO, página 3.
- Ruiz Fernández, Ana Rosa (2003): Último Foro, Seminario PRIGEPP-FLACSO, página 2.
- Asencios Angulo, Raquel Augusta (2003): Último Foro, Seminario PRIGEPP-FLACSO, página 4.

Gerda Palacios de Asta

Situación de la educación por departamento,

a la luz de los indicadores educativos



EL PROYECTO SE INICIA
29 DE JUNIO DE 2010 Y TENDRÁ UNA
DURACIÓN APENAS DIFERENTE
SEMINARIO.

ESTE PROYECTO SE LLEVA A CABO
EN CAJA GRANDE DE GUERRERO
AS MECISTONES Y NIVEL 2 JE
SE ENCUENTRAN

TRABAJOS LOS PÁJAROS Y LA COMIDA
DIAZ FLORES AL VENIR FUERON
DE ESTE PROYECTO:

ELLA CALIFICACIÓN DEL ESTUDIANTE
ES PRECISA, ES DIFERENTE
OTROS TRABAJOS.

Situación de la educación por departamento, a la luz de los indicadores educativos

Gerda Palacios de Asta*

La educación requiere una mayor inversión en todo el país, pero también precisa de una mejor inversión, lo que significa orientar los escasos recursos de una manera más racional hacia aquellos departamentos en peor situación. El proceso de desconcentración de la



educación se encuentra hoy ante este gran desafío, y el logro de las metas propuestas en los PEDE's dependerá no solo de la disponibilidad de recursos financieros, sino del grado en que las estrategias formuladas sean oportunas y pertinentes para cada departamento.

A pesar de la relevancia política que se da a la educación en el desarrollo, la formulación de políticas y estrategias educativas por departamento, basadas en el análisis de indicadores, es incipiente en el país.

El proceso de descentralización educativa en marcha incluye a nuevos actores en la planificación. Para ello, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ha creado los Consejos Departamentales de Educación (CDE), como encargados de delinejar las políticas educativas en los distintos departamentos del país. Dichos CDE están conformados por representantes de distintos estamentos vinculados con la educación. A fin de afianzar los procesos de desconcentración y descentralización, actualmente el MEC está apoyando la elaboración de los Planes Estratégicos Departamentales de Educación (PEDE's), en los departamentos geográficos, con la participación de los miembros de los CDE, los coordinadores departamentales de supervisión, plantel de supervisores y técnicos de supervisión, todos ellos principales referentes educativos.

Un Plan Estratégico Departamental de Educación es el instrumento de enlace y articulación entre la política educativa nacional y los programas, planes y proyectos implementados en las instituciones educativas del país. Estos planes tienen como principales objetivos: 1) aumentar la cobertura del Preescolar, del 3er. ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB) y de la Educación Media; 2) aumentar la eficiencia y calidad con equidad, en todos los niveles educativos; 3) reducir el nivel de analfabetismo; y 4) adecuar el currículum a las necesidades departamentales.

La elaboración de los PEDE's parte de un diagnóstico de la situación de este sector por cada

* Economista.

departamento e implica la posterior formulación de políticas educativas oportunas y pertinentes a cada departamento geográfico. Con estos antecedentes, este artículo pretende mostrar la situación educativa de cada departamento, a través de los indicadores que han servido como parte del diagnóstico para la elaboración de los PEDE's, y que en el futuro servirán para evaluar los logros de las metas educativas, en cada departamento.

Sin duda, los indicadores educativos constituyen una herramienta fundamental para la toma de decisiones en cuanto a las políticas, estrategias y acciones que se formulan en un plan estratégico.

A continuación se exponen los indicadores de cobertura, eficiencia y calidad de la educación, que muestran la situación de los distintos departamentos del país. Las fuentes de datos utilizadas para presentar los indicadores educativos provienen de la Dirección General de Planificación Educativa y Cultural, MEC (2002) y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2002).

En todo el país se encuentran matriculadas poco más de 1,6 millones de personas (año 2002), las cuales se concentran en la capital y cuatro departamentos con más del 60% de la matrícula total: en Central (23%), Asunción (11%), Alto Paraná (11%), Caaguazú (9%) e Itapúa (9%). Esto es sumamente importante, pues evidencia los departamentos que requieren mayor cuidado a la hora de formular políticas educativas, por el alto nivel de impacto que éstas pueden tener en ellos. (ver cuadro 1)

El primer indicador de cobertura es la tasa de acceso bruta, (el porcentaje de niños/as que ingresa por primera vez al 1º grado con relación a la población que debería ser admitida considerando la edad de ingreso de 6 años), que a nivel país y en la mayoría de los departamentos supera el 100%, demostrando que el sistema educativo tiene capacidad suficiente de absorción de los/as niños/as al 1º grado. Un análisis de este indicador por sexo muestra la discriminación del género femenino, pues es superior el acceso de los hombres con respecto a las mujeres, a nivel país y en la mayoría de los departamentos, salvo

Cuadro 1
Paraguay: Alumnos matriculados por nivel, según departamento
Año 2002

Departamento	Preescolar	EEB		Media	Educación Especial	Educación de Jóvenes y Adultos	Régimen Especial de Enseñanza Media	Formación Docente	TOTAL	Participación %
		1º y 2º ciclo	3º ciclo							
Asunción	11.323	72.949	39.212	35.369	2.368	10.585	9.235	3.672	184.713	11%
Concepción	4.647	41.181	11.866	7.000	708	3.289	367	1.309	70.367	4%
San Pedro	7.929	69.370	19.845	11.279	159	3.061	123	1.701	113.467	7%
Cordillera	5.894	42.322	14.709	9.712	452	3.964	1.232	2.162	80.447	5%
Guairá	3.874	33.813	10.409	6.755	82	3.124	249	1.952	60.258	4%
Caaguazú	12.646	91.684	28.237	14.770	174	4.840	2.342	3.072	157.765	9%
Caazapá	3.157	32.337	7.808	3.977	41	626	149	729	48.824	3%
Itapúa	8.367	91.350	23.563	11.430	553	4.380	2.392	1.474	143.509	9%
Misiones	2.291	19.551	7.253	4.707	218	1.749	96	921	36.786	2%
Paraguarí	4.615	37.884	13.512	8.135	178	2.394	1.144	2.047	69.909	4%
A. Paraná	12.189	110.553	31.228	16.048	868	4.313	7.039	2.481	184.719	11%
Central	32.601	206.489	71.992	42.385	928	10.712	6.538	4.326	375.971	23%
Neembucú	1.180	11.947	4.398	3.162	68	1.510	67	438	22.770	1%
Amambay	1.719	18.336	5.209	3.200	198	1.904	467	346	31.379	2%
Canindeyú	2.609	30.532	6.442	2.091	0	2.493	314	163	44.644	3%
Pdte. Hayes	1.864	16.467	3.701	1.874	114	1.305	208	214	25.747	2%
Boquerón	761	6.562	1.755	762	4	282	69	94	10.289	1%
Alto Paraguay	337	2.561	519	250	0	194	0	0	3.861	0%
Total País	118.003	935.888	301.658	182.906	7.113	60.725	32.031	27.101	1.665.425	100%

Fuente: MEC, DGPEC.

en Cordillera, Caaguazú, Paraguarí y Ñeembucú. (ver cuadro 2)

La cobertura por niveles educativos es medida principalmente por la tasa de escolarización bruta, que es el porcentaje de la población con edad

cobertura. Se debe aclarar que para este ciclo se toman dos grupos de edad diferentes, porque el proceso de reforma en marcha afecta a ambos grupos, lo que origina diferencias sustanciales en el indicador, tanto a nivel país (77% versus 47%), como por departamentos.

Cuadro 2
Paraguay: Tasa bruta y neta de acceso al 1º grado por sexo, en porcentaje
Año 2002

Departamento	Hombres		Mujeres	
	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta
Asunción	119%	78%	110%	75%
Concepción	114%	68%	113%	71%
San Pedro	104%	59%	101%	60%
Cordillera	126%	88%	128%	95%
Guairá	116%	71%	110%	71%
Caaguazú	108%	63%	110%	68%
Caazapá	128%	69%	124%	73%
Itapúa	107%	65%	102%	67%
Misiones	115%	78%	113%	78%
Paraguarí	90%	63%	93%	69%
A. Paraná	100%	52%	98%	54%
Central	110%	74%	104%	73%
Ñeembucú	79%	52%	96%	68%
Amambay	93%	45%	85%	42%
Canindeyú	145%	72%	139%	73%
Pdte. Hayes	149%	69%	147%	78%
Boquerón	129%	41%	107%	36%
Alto Paraguay	161%	61%	127%	53%
Total País	110%	66%	107%	68%

Fuente: MEC, DGPEC.

escolar obligatoria, matriculada a cualquier edad en un ciclo o nivel determinado. En la Educación Inicial (Preescolar), esta tasa representa en el país un 79%, y solo Asunción y Cordillera exhiben tasas mayores al 100% (106% y 108%, respectivamente). En cambio, en el resto de los departamentos la cobertura es relativamente baja. (ver cuadro 3)

En la Educación Escolar Básica (EEB) (1º y 2º ciclo) se da una cobertura en niños/as de 6 a 11 años de edad por encima del 100%, en la mayoría de los departamentos, a excepción de Amambay (76%), Ñeembucú (93%), Alto Paraná (93%) y Paraguarí (95%). El 3º ciclo de la EEB, a pesar de los enormes esfuerzos realizados en los años de la Reforma Educativa, que exigió su obligatoriedad, aún sigue teniendo déficit de

Los porcentajes inferiores al 100%, en el 3º ciclo de la EEB, son el compromiso impostergable que el estado paraguayo tiene con sus ciudadanos por mandato constitucional. Es por ello que en la formulación de los PEDE's deben ser priorizados los departamentos con déficit, destinando los recursos financieros del sector educativo sobre la base de este criterio.

La Educación Media continúa siendo de baja cobertura en todos los departamentos, con una tasa bruta a nivel nacional de 48%. Este nivel está en proceso de reforma, pero tropieza con el principal inconveniente de carecer de los recursos presupuestarios suficientes para incrementar su cobertura. En especial, al tener en cuenta que no tiene carácter de obligatoriedad, y que sigue siendo el sector oficial el mayor oferente

educativo de este nivel. Por ello resulta sumamente difícil que el presupuesto del estado pueda afrontar, en tiempo y forma, los requerimientos para reducir este déficit, que llega a más del 50% en todo el país y, en el que, a nivel departamental, es aún más grave observar, por ejemplo, que en Boquerón la cobertura es de tan solo 22%, por lo que se prevé en el PEDE una estrategia de matriculación por medio del internado en instituciones educativas, pues al tener una población altamente dispersa y con características de pobreza se requieren líneas de intervención diferentes a las aplicadas en otros departamentos. (ver cuadro 3)

Para medir la eficiencia del sistema educativo, los indicadores más importantes son: las tasas de promoción, repitencia, deserción, retención y rendimiento. En el país, la repitencia en la EEB (1º y 2º ciclo) alcanza el 7,8%. Los mayores porcentajes se registran en Itapúa (11,5%), Caazapá (10,8%), Concepción (10,3%) y San Pedro

(9,8%). Por el contrario, Asunción (4,0%) y Boquerón (5,1%) poseen los menores niveles de repitencia. (ver cuadro 4)

En el 3º ciclo y el nivel medio son menores los niveles de repitencia: 1,4% y 0,5%, respectivamente a nivel país, en tanto que en Ñeembucú se registra el mayor porcentaje, en ambos niveles.

En cuanto a la deserción, los niveles más elevados en la EEB (1º y 2º ciclo) se registran en la región Occidental, en los departamentos de Pdte. Hayes y Boquerón, con 11,1% y 13,5%, respectivamente, y en Canindeyú, tanto para el 3º ciclo de la EEB (12,2%) como para la Educación Media (8,8%). (ver cuadro 4)

Según el material Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina, "las tasas de repitencia y abandono son consideradas como los factores que repercuten

Cuadro 3
Paraguay: Tasa bruta de escolarización por nivel, según departamento
Año 2002

Departamento	Preescolar	Educación Escolar Básica			Educación Media
		1º y 2º ciclo		3º ciclo	
		5 años	6 a 11 años	12 a 14 años	13 a 15 años
Asunción	106	107	111	89	87
Concepción	79	121	80	53	57
San Pedro	71	107	74	46	47
Cordillera	108	124	100	69	74
Guairá	84	119	83	55	57
Caaguazú	89	115	82	46	48
Caazapá	75	127	72	40	42
Itapúa	57	104	63	32	33
Misiones	88	117	100	65	70
Paraguarí	75	95	80	50	54
A. Paraná	58	93	60	31	31
Central	95	98	78	43	44
Ñeembucú	55	93	75	55	59
Amambay	42	76	48	32	33
Canindeyú	59	125	60	20	20
Pdte. Hayes	84	119	61	30	31
Boquerón	73	104	57	22	22
Alto Paraguay	76	105	48	21	23
Total País	79	105	77	47	48

Fuente: MEC, DGPEC.

negativamente en la eficiencia del sistema educativo. Ambos factores inciden en la calidad del aprendizaje, en la autoestima de los alumnos/

iniciado en la capital y en los departamentos de Guairá y Cordillera. Esta estrategia consiste en una promoción automática al grado 2º o 3º, aun-

Cuadro 4
Paraguay: Porcentaje de alumnos/as repitentes y desertores por nivel, según departamento
Año 2002

Departamento	Repitentes			Desertores		
	EEB		Media	EEB		Media
	1º y 2º ciclo	3º ciclo		1º y 2º ciclo	3º ciclo	
Asunción	4,0	0,9	0,4	4,2	5,6	5,4
Concepción	10,3	1,7	0,6	7,0	8,9	6,0
San Pedro	9,8	1,6	0,5	7,8	9,9	8,3
Cordillera	7,6	1,0	0,3	3,7	5,7	3,7
Guairá	9,5	1,2	0,4	5,5	7,4	6,4
Caaguazú	8,3	1,1	0,3	6,0	8,6	5,4
Caazapá	10,8	2,8	0,7	7,5	7,5	5,4
Itapúa	11,5	2,9	0,9	7,9	9,3	8,7
Misiones	8,4	1,4	1,2	4,8	6,4	4,8
Paraguarí	7,7	1,5	0,5	4,5	5,8	4,5
A. Paraná	7,7	1,4	0,2	7,0	9,3	6,4
Central	5,7	1,0	0,5	4,9	5,6	4,7
Ñeembucú	7,8	3,8	1,6	5,4	5,6	4,0
Amambay	9,2	1,5	0,8	7,9	8,6	6,9
Canindeyú	6,5	2,1	0,5	9,1	12,2	8,8
Pdte. Hayes	5,8	2,8	0,4	11,1	9,4	7,3
Boquerón	5,1	2,2	0,3	13,5	9,3	5,9
Alto Paraguay	8,2	0,8	1,2	8,6	6,7	5,6
Total País	7,8	1,4	0,5	6,2	7,4	5,7

Fuente: MEC, DGPEC.

as, en el analfabetismo y en la reducción de las posibilidades de superar la pobreza. Además de sus efectos sobre los costos económicos y sociales, contribuyen con el retraso escolar que, añadidos al ingreso tardío, amplían considerablemente los problemas de sobreedad".

El párrafo anterior expresa, en alguna medida, las razones por las cuales ambos indicadores deben ser reducidos. Además, se debe considerar que los que más sufren el fenómeno de la repetición y la deserción son los sectores con mayores desventajas socioeconómicas. Por ello se requieren estrategias educativas innovadoras para combatir ambos flagelos. Una de ellas es el sistema de promoción flexible, entre los grados del 1º ciclo de la EEB, que este año ya se ha

que el/la niño/a no haya aprobado 2 áreas de competencias. No obstante, si las áreas reprobadas superan este número, debe repetirse el grado.

Ante la repetencia y la deserción se debe hacer un análisis más profundo de sus costos económicos, pues la reducción de la repetencia generaría ahorro al sistema educativo, ya que implicaría reducir la doble inversión realizada en el repitente. Sin embargo, la reducción de la deserción¹ significaría incrementar los costos económicos, porque se necesitaría invertir en una persona que está fuera del sistema. A modo de ejemplo: si en el 1º y 2º ciclo de la EEB del departamento de Concepción se está invirtiendo de más por repetencia en 10 niños/as de cada

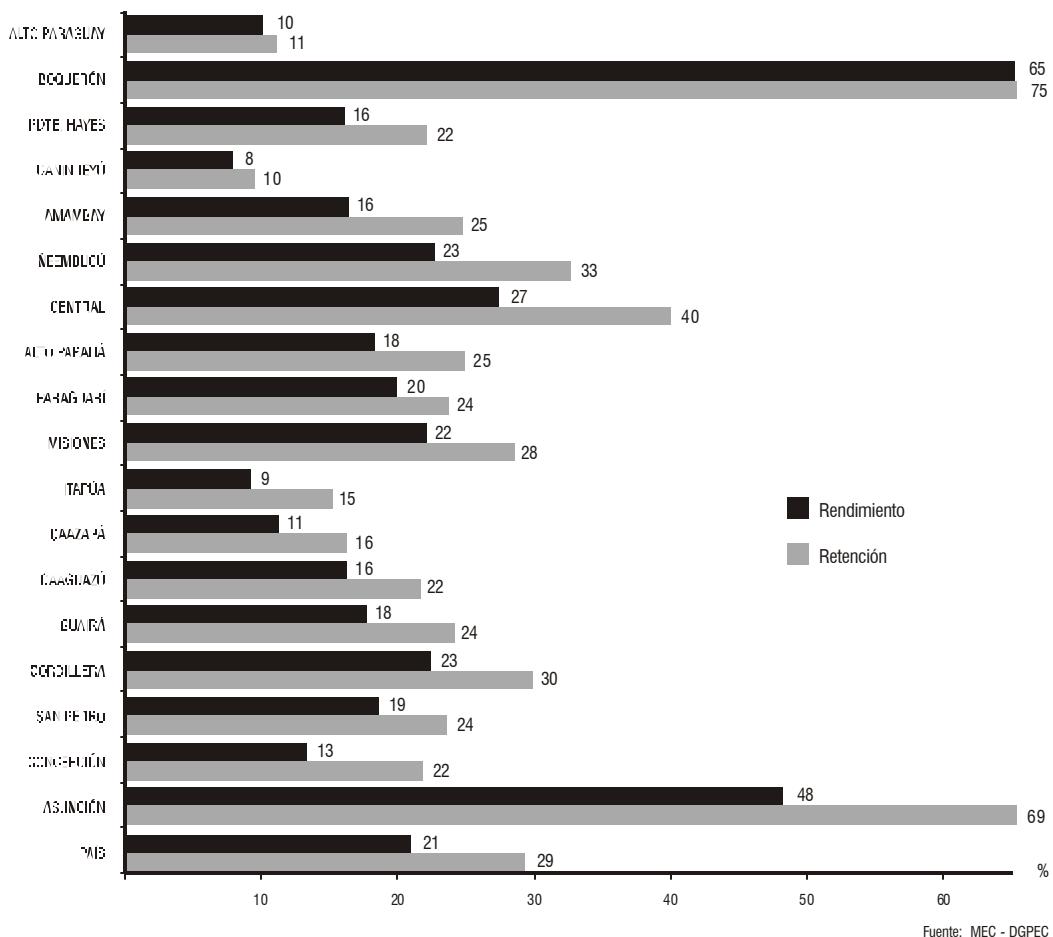
¹ En este artículo se utiliza la deserción como un sinónimo de abandono, a fin de simplificar el análisis y por no disponer del indicador de abandono para cada departamento.

100 (10,3%), por el otro lado desertan 7 niños/as de cada 100, en los cuales es necesario invertir; una diferencia simple entre ambas cifras demuestra que si dejáramos de invertir por ineeficiencia en los 10 repitentes e invertiéramos en los 7 que quedan fuera por deserción, el sistema aún ahorraría la inversión de 3 alumnos/as, al eliminar la doble inversión realizada por repitencia. Así, en casi todos los departamentos, el fenómeno de repitencia es mayor que el de deserción, lo que implica que con una estrategia como la de la promoción flexible se destinen recursos para incorporar a los desertores, sin necesidad de incrementar la inversión actual.

Por el contrario, en departamentos como Cañideyú y los de la región Occidental, donde la deserción es superior a la repitencia, se requerirá mayor inversión para incorporar a los desertores.

En nuestro país, los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo miden un fenómeno negativo, el de la reducción de la retención, es decir del número de alumnos/as de cada cohorte, año a año, a lo largo del sistema, como consecuencia del abandono y la repitencia. El atraso escolar se relaciona con una matrícula abultada, tanto por repetidores como por alum-

Gráfico 1
Retención y rendimiento escolar de la Educación Básica y Media
Período 1991-2002



Fuente: MEC - DGPEC

nos crónicos. Esta última denominación hace referencia a la sobreedad escolar, producto de repeticiones anteriores múltiples o únicas, ingresos tardíos, alumnos recuperados por el sistema, abandonos transitorios, etc.

La retención y el rendimiento de una cohorte educativa, desde el 1º grado de EEB hasta el último curso de la Educación Media, muestra a nivel país que de cada 10 matriculados en el 1º grado, en el año 1991, solo 3 llegaron al 6º curso en el 2002, y 2 lo concluyeron. (ver gráfico 1)

En la capital, en Boquerón y en Central se observan los mayores índices de retención y rendimiento, mientras en Canindeyú se registra el nivel más bajo de retención, pues solo 1 de cada 10 alumnos/as matriculados/as en el 1º grado (1991) llegó al 6º curso (2002). Esto significa que hubo un desgranamiento del 90% dentro de la cohorte educativa, razón por la cual es necesario diseñar estrategias orientadas a incrementar el nivel de retención en este departamento. En Canindeyú también debe tomarse en cuenta que

una parte de su población migra al Brasil para estudiar, por las mejores condiciones de educación (merienda escolar, útiles, etc.), que ofrece este país. Por esa razón, para mejorar la retención en este departamento se deben implementar estrategias compensatorias como éstas, de igual o mejor calidad.

El indicador utilizado para medir la calidad de la educación en las competencias básicas es el nivel de logro de las pruebas del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), realizado en los años 1996 y 2001, en distintos grados y cursos. Con el fin de facilitar el análisis de los resultados, éstos son presentados en orden creciente entre grados y cursos. A nivel departamental se han resaltado en color más intenso los departamentos con menores niveles de logro, y en tono más suave los de mayores logros.

En todo el país han mejorado los niveles de logro registrados en las pruebas nacionales, entre 1997 y 2000; tanto en Comunicación como en

Cuadro 5
Paraguay: Resultados de las Pruebas Nacionales (SNEPE)
Tercer grado
Años: 1997-2000

Años	1997		2000			
	Departamentos	Comunicación %	Matemáticas %	Comunicación %	Matemáticas %	Vida Social y Trabajo %
Asunción	62	58	62	52	71	
Concepción	55	54	56	60	69	
San Pedro	50	49	57	57	65	
Cordillera	50	48	62	56	71	
Guairá	59	58	61	59	72	
Caaguazú	53	52	59	61	71	
Caazapá	60	62	54	53	73	
Itapúa	57	56	56	51	68	
Misiones	50	48	54	51	65	
Paraguarí	56	50	58	59	70	
Alto Paraná	56	54	58	55	68	
Central	57	54	63	57	73	
Ñeembucú	54	49	59	47	64	
Amambay	52	48	54	51	66	
Canindeyú	59	58	56	58	67	
Pte. Hayes	46	44	55	54	67	
Boquerón	66	66	51	45	51	
Alto Paraguay	55	54	54	62	65	
Promedio Nacional	56	53	59	56	70	

Fuente: MEC-BID. Informe de resultados. Tercer grado, años: 1998, 2001-2002.

Matemáticas hubo un incremento de 3 puntos porcentuales.

Los resultados de las pruebas nacionales en el tercer grado arrojan un mayor promedio en Vida Social y Trabajo (70%), que en Comunicación (59%) y Matemáticas (56%), respectivamente. Los mejores resultados por materia se observan en Matemáticas, en el departamento de Alto Paraguay (62%); en Comunicación, en la capital y el departamento de Cordillera (62%), y en Vida Social y Trabajo, en los departamentos Central y Caazapá (73%). (ver cuadro 5)

Los resultados en las pruebas nacionales del sexto grado, entre los años 1998 y 2000, registraron una ligera disminución en el nivel de logro en Matemáticas (47% a 46%), arrojando en el último año analizado que Comunicación tiene el mayor nivel de logro que Matemáticas, 51% y 46%. (ver cuadro 6)

En cuanto al rendimiento por materias, en Matemáticas el menor porcentaje se registró en el departamento de Alto Paraguay (33%); en Comunicación, en el de Boquerón (43%), y en Estudios Sociales, en el departamento de Neembucú (54%). (ver cuadro 6)

Los resultados de las pruebas nacionales del tercero curso en el año 1999, en la materia Lengua y Literatura Castellana (46%) reflejan un porcentaje menor a 1997 (47%), en tanto en Matemáticas no hubo variación entre los años 1997 y 1999 (45%). (ver cuadro 7)

Por departamento, en 1999 los mayores rendimientos en Lengua y Literatura Castellana se dan en Asunción, con el 55%; en Matemáticas, en Asunción y Canindeyú (51%), y en Estudios Sociales, en Asunción (59%).

Cuadro 6
Paraguay: Resultados de las Pruebas Nacionales (SNEPE)
Sexto grado
Años: 1998 y 2000

Años	1998			2000		
	Departamentos	Comunicación %	Matemáticas %	Estudios Sociales %	Comunicación %	Matemáticas %
Asunción	62	54	65	57	51	66
Concepción	44	42	52	53	51	63
San Pedro	47	45	58	46	43	56
Cordillera	49	44	54	47	41	58
Guairá	47	45	56	52	52	66
Caaguazú	46	44	52	53	52	63
Caazapá	52	48	56	48	46	68
Itapúa	54	53	63	49	46	58
Misiones	55	49	60	50	41	55
Paraguarí	52	47	58	54	51	62
Alto Paraná	50	45	53	51	42	57
Central	54	46	58	53	45	60
Neembucú	49	49	53	47	40	54
Amambay	44	44	51	51	35	64
Canindeyú	35	33	46	47	40	57
Pdte. Hayes	49	39	53	52	46	60
Boquerón	49	49	55	43	38	62
Alto Paraguay	45	40	48	48	33	60
Promedio Nacional	51	47	57	51	46	61

Fuente: MEC. Informe de evaluación. Sexto grado, años: 1999 y 2001-2002.

En el 6º curso, Modalidad Humanística, durante el período 1998-2000 han mejorado los resultados en las materias de Lengua y Literatura Castellana y Matemáticas. (ver cuadro 8)

El departamento de Boquerón arrojó en el año 2000 el mayor nivel de logros en las pruebas del SNEPE en Lengua y Literatura Castellana (58%), Matemáticas (46%) y Estudios Sociales (53%).

En el período 1998-2000 han mejorado sustancialmente los niveles de logro del Bachillerato

En el país, según el censo 2002, existen 258.241 analfabetos (población de 10 años y más que no tiene el 2º grado aprobado), de los cuales 144.515 son mujeres y 113.721 hombres, concentrando el departamento Central la mayor cantidad de analfabetos, 41.782, seguido por Alto Paraná (32.448), Itapúa (26.898) y Caaguazú (22.678). (ver cuadro 10)

El Ministerio de Educación y Cultura, en su Plan de Alfabetización, se propone la ambiciosa meta de reducir al 2008 este flagelo, a un nivel que la

Cuadro 7
Paraguay: Resultados de las Pruebas Nacionales (SNEPE)
3º curso
Años: 1997 y 1999

Años Departamentos	1997		1999		
	Lengua y Literatura Castellana (%)	Matemáticas (%)	Lengua y Literatura Castellana (%)	Matemáticas (%)	Estudios Sociales (%)
Asunción	55	44	55	51	59
Concepción	46	42	41	41	47
San Pedro	39	36	43	46	53
Cordillera	45	40	45	44	49
Guairá	47	39	45	44	51
Caaguazú	40	35	41	45	49
Caazapá	42	41	40	43	49
Itapúa	50	41	48	49	56
Misiones	43	39	44	43	51
Paraguarí	53	47	41	41	48
Alto Paraná	49	39	43	43	51
Central	50	42	47	43	53
Ñeembucú	46	38	44	40	49
Amambay	49	44	40	38	45
Canindeyú	51	41	44	51	52
Pdte. Hayes	46	36	46	48	55
Boquerón	42	46	41	44	47
Alto Paraguay	59	41	35	39	44
Promedio Nacional	47	45	46	45	52

Fuente: MEC-BID. Informe de resultados. Tercer curso, años: 1998 y 2001.

Técnico, en las asignaturas Lengua y Literatura Castellana, de 47% a 56%, y en Matemáticas, de 31% a 42%. De esta manera se han incrementado 9 y 11 puntos en ambas materias, respectivamente. (ver cuadro 9)

En el año 2000 el promedio nacional en Estudios Sociales fue de 51%.

UNESCO considera como erradicado. Para eso tiene distintas estrategias de intervención, insertas en la modalidad formal, como la Educación Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos (PRODEPA Ko'e Pyahu) y en la no formal, como el Programa Bi-alfabetización-Guaraní-Castellano y el de Alfabetización por Teleclases, "Yo, sí puedo". En la elaboración de los PEDE's se están evaluando

Cuadro 8
Paraguay: Resultados de las Pruebas Nacionales (SNEPE)
 Bachillerato - Modalidad Humanística - 6º curso - Años: 1998 y 2000

Años	1998		2000		
	Departamentos	Lengua y Literatura Castellana (%)	Matemáticas (%)	Lengua y Literatura Castellana (%)	Matemáticas (%)
Asunción	59	39	56	37	52
Concepción	48	28	52	41	51
San Pedro	42	30	42	32	41
Cordillera	51	37	49	36	46
Guairá	59	32	50	37	45
Caaguazú	49	36	48	36	45
Caazapá	42	38	50	36	46
Itapúa	57	41	53	40	47
Misiones	49	33	49	36	43
Paraguarí	48	50	50	39	52
Alto Paraná	36	29	47	35	43
Central	45	34	52	37	48
Ñeembucú	45	32	52	36	46
Amambay	51	37	50	29	52
Canindeyú	61	30	49	36	47
Pdte. Hayes	55	36	52	40	42
Boquerón	58	45	58	46	53
Alto Paraguay	43	32	50	37	53
Promedio Nacional	50	36	51	37	48

Fuente: MEC-BID. Informe de resultados. Sexto curso, años: 1999 y 2001.

Cuadro 9
Paraguay: Resultados de las Pruebas Nacionales (SNEPE)
 Bachillerato - Modalidad Técnica - 6º curso - Años: 1998 y 2000

Años	1998		2000		
	Departamentos	Lengua y Literatura Castellana (%)	Matemáticas (%)	Lengua y Literatura Castellana (%)	Matemáticas (%)
Asunción	48	31	57	43	51
Concepción	51	49	59	39	54
San Pedro	47	28	—	—	—
Cordillera	44	21	55	31	50
Guairá	39	26	47	38	51
Caaguazú	44	41	50	37	49
Caazapá	51	25	—	—	—
Itapúa	43	31	67	52	64
Misiones	45	42	54	39	48
Paraguarí	52	65	58	52	64
Alto Paraná	41	23	54	46	50
Central	48	28	59	41	50
Ñeembucú	49	31	56	38	49
Amambay	45	39	55	46	56
Canindeyú	36	25	—	—	—
Pdte. Hayes	49	35	59	54	60
Boquerón	54	45	—	—	—
Alto Paraguay	—	—	—	—	—
Promedio Nacional	47	31	56	42	51

Fuente: MEC-BID. Informe de resultados. Sexto curso, años: 1999 y 2001.

Cuadro 10
Paraguay: Cantidad de analfabetos por sexo y área,
según departamento - Año 2002

Departamentos	Total	Sexo		Área	
		Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Asunción	13.096	5.149	7.947	13.096	—
Concepción	10.025	4.342	5.683	3.245	6.780
San Pedro	17.293	7.926	9.367	2.782	14.511
Cordillera	9.317	3.928	5.389	2.555	6.762
Guairá	11.294	4.677	6.617	2.960	8.334
Caaguazú	22.678	9.880	12.798	5.573	17.105
Caazapá	9.783	4.446	5.337	1.306	8.477
Itapúa	26.898	12.381	14.517	6.172	20.726
Misiones	6.434	2.903	3.531	2.424	4.010
Paraguarí	10.801	4.371	6.430	1.783	9.018
A. Paraná	32.448	15.155	17.293	17.266	15.182
Central	41.782	17.376	24.406	35.138	6.644
Ñeembucú	5.603	2.312	3.291	2.120	3.483
Amambay	12.198	5.544	6.654	4.376	7.822
Canindeyú	12.668	6.162	6.506	2.393	10.275
Pdte. Hayes	9.561	4.332	5.229	1.418	8.143
Boquerón	4.827	2.163	2.664	1.276	3.551
Alto Paraguay	1.535	679	856	464	1.071
Total	258.241	113.726	144.515	106.347	151.894

Fuente: DGEEC, Resultados Finales Censo Nacional de Población y Vivienda Año 2002-Distrital
Nota: Analfabeto: Población de 10 años y más que no tiene 2º grado aprobado (ningún estudio, grado aprobado 1º de EBA, Educación Especial, ninguno, preescolar o 1º de EEB)

Cuadro 11
Paraguay: Porcentaje de analfabetos por sexo
y área, según departamento - Año 2002

Departamentos	Total	Sexo		Área	
		Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Asunción	3,1	2,7	3,5	3,1	—
Concepción	18,8	16,6	20,8	9,8	33,3
San Pedro	7,5	6,5	8,7	6,6	7,7
Cordillera	5,2	4,3	6,2	4,2	5,7
Guairá	8,2	6,6	10,0	6,0	9,4
Caaguazú	7,2	6,0	8,4	5,3	8,0
Caazapá	9,6	8,3	11,0	6,7	10,3
Itapúa	8,0	7,1	9,0	5,7	9,1
Misiones	8,2	7,3	9,1	6,2	10,2
Paraguarí	6,3	4,9	7,7	4,4	6,9
A. Paraná	7,9	7,3	8,6	6,2	11,3
Central	4,0	3,4	4,6	3,9	4,9
Ñeembucú	9,1	7,4	10,9	6,7	11,7
Amambay	14,4	13,3	15,5	7,4	30,5
Canindeyú	13,0	11,7	14,5	9,3	14,3
Pdte. Hayes	15,8	13,8	18,0	6,5	21,0
Boquerón	15,6	13,4	18,0	9,9	19,7
Alto Paraguay	18,6	15,4	22,2	14,6	21,2
Total	6,8	5,9	7,6	4,7	9,7

Fuente: DGEEC, Resultados Finales Censo Nacional de Población y Vivienda Año 2002-Distrital
Nota: Analfabeto: Población de 10 años y más que no tiene 2º grado aprobado (ningún estudio, grado aprobado 1º de EBA, Educación Especial, ninguno, preescolar o 1º de EEB)

por departamento los distintos programas, para incorporar cada uno de ellos en una proporción que a nivel departamental sea considerada con carácter de pertinencia educativa.

En valores relativos, el departamento con mayor porcentaje de analfabetos es Concepción (18,8%), seguido por Alto Paraguay (18,6%), Pdte. Hayes (15,8%), Boquerón (15,6%), Amambay (14,4) y Canindeyú (13,0%). (ver cuadro 11)

Por sexo, en valores relativos, existe en el país un mayor porcentaje de mujeres analfabetas (7,6%) que de hombres (5,9%), mientras de

125.781; Alto Paraná, con 123.338 y Caaguazú, con 110.237 analfabetos funcionales. (ver cuadro 12)

Por sexo, existe una mayor cantidad de mujeres analfabetas funcionales (565.115) que hombres (537.118), y de acuerdo al área de residencia, en la zona rural se da una mayor proporción con relación a la urbana, 565.115 y 537.118, respectivamente.

Los años promedio de estudio constituyen uno de los mejores indicadores para medir la situación de la educación de la población. Así, en

Cuadro 12
Paraguay: Analfabetos funcionales por sexo y área de residencia, según departamento
Año 2002

Departamentos	Total	Sexo		Área	
		Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Asunción	51.360	20.293	31.067	20.293	31.067
Concepción	44.802	22.412	22.390	22.412	22.390
San Pedro	86.709	44.720	41.989	44.720	41.989
Cordillera	52.923	26.175	26.748	26.175	26.748
Guairá	48.969	24.270	24.699	24.270	24.699
Caaguazú	110.237	55.427	54.810	55.427	54.810
Caazapá	42.382	21.342	21.040	21.342	21.040
Itapúa	125.781	63.947	61.834	63.947	61.834
Misiones	27.171	13.575	13.596	13.575	13.596
Paraguarí	59.248	28.958	30.290	28.958	30.290
A. Paraná	123.338	60.355	62.983	60.355	62.983
Central	191.298	85.640	105.658	85.640	105.658
Neembucú	23.967	12.229	11.738	12.229	11.738
Amambay	30.430	14.767	15.663	14.767	15.663
Canindeyú	42.799	22.365	20.434	22.365	20.434
Pdte. Hayes	23.418	11.586	11.832	11.586	11.832
Boquerón	12.842	6.631	6.211	6.631	6.211
Alto Paraguay	4.559	2.426	2.133	2.426	2.133
Total	1.102.233	537.118	565.115	537.118	565.115

Fuente: DGEEC.

Obs.: Analfabeto funcional constituye la población de 15 años y más que no tiene aprobado el 6º grado.

acuerdo al área de residencia, en la zona rural se registra un mayor porcentaje que en la zona urbana, 9,7% y 4,7%, respectivamente.

De acuerdo al total de analfabetos funcionales (población que no tiene el 6º grado aprobado), el departamento con mayor cantidad es Central, con 191.298, seguido por Itapúa, con

nuestro país es de 7 años, es decir que en promedio la población concluyó el 7º grado. Se debe recordar que en el Censo de 1992 era de 6 años, lo que significa que ha mejorado en 1 año. (ver gráfico 2)

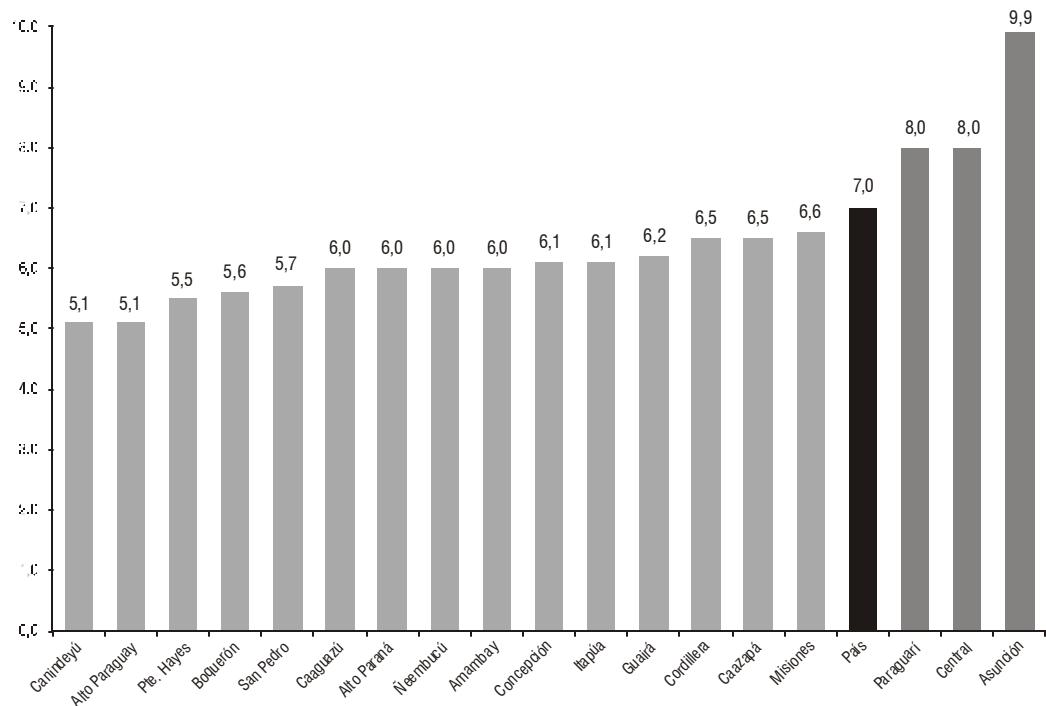
La falta de proporción hallada entre los departamentos del país también es significativa. Según

la gráfica, se percibe que los mayores promedios se dan en Asunción, con 9,9; Central, con 8,0 y Paraguari, con 8,0. En contraposición se ubican los departamentos de las regiones chaqueñas, como Alto Paraguay, con 5,1; Pdte. Hayes, con 5,5, y Boquerón, con 5,6; y San Pedro, con 5,7.

En suma, la exposición de todos estos indicadores educativos arrojan luz sobre la situación de este sector por departamentos, mostrando la inequidad existente entre éstos. Sin duda, la edu-

cación requiere una mayor inversión en todo el país, pero también precisa de una mejor inversión, lo que significa orientar los escasos recursos de una manera más racional hacia aquellos departamentos en peor situación. El proceso de desconcentración de la educación se encuentra hoy ante este gran desafío, y el logro de las metas propuestas en los PEDE's dependerá no solo de la disponibilidad de recursos financieros sino del grado en que las estrategias formuladas sean oportunas y pertinentes para cada departamento.

Gráfico 2
Promedio de años de estudio de la población de 15 años y más, según departamento
Año 2002



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Censo 2002 - Vivienda y Población, datos preliminares.

Ramona Alvarez Fleitas

Lila ñandutí



Lila ñandutí¹

Ramona Alvarez Fleitas*

Actualmente, ocurre lo que se llama el fenómeno de la feminización de las migraciones, como resultado de la transición de la economía industrial a la de servicios. La consecuencia es que nuestros pasos dibujan la silueta del abanico de mimbre sobre el mapa del Paraguay. Tal es así, que desde las distintas compañías y departamentos del Paraguay profun-



do emigramos primero hasta Asunción, esperando el código que nos posibilite llegar hasta el Río de la Plata. Desbordamos con nuestros cuerpos los límites urbanos de Asunción y, a la manera del ñandutí, bordamos nuestros lazos familiares, sociales y políticos en esta zona.

Cuando reflexionamos en conmemoraciones como ésta, el Día Internacional de la Mujer, nos queda la sensación de haber empezado un nuevo proceso de apertura. Para las paraguayas que vivimos en Buenos Aires es así por partida doble. Porque, a la vez que participamos en estas reuniones, también debemos considerar que tenemos entre nosotras una nueva herramienta para la lucha por los derechos humanos, y los de la mujer en particular. Me gustaría que estas palabras sirvan para que este año redoblemos el esfuerzo colectivo e institucional sobre la reglamentación de la nueva Ley de las Migraciones, la 25.871/03, que ya está aprobada, pero se encuentra en etapa de reglamentación. Los avances de esta ley pueden ser bloqueados mediante una reglamentación adversa. No hace falta que les diga lo importante que es para nosotras que se reconozca el derecho a la reunión familiar de los migrantes. Más allá de la situación documentaria argentina, las y los compatriotas podrán acceder a atención sanitaria, educación y derechos laborales.

Muchas veces, la lucha por una causa especialmente dura como los derechos de la mujer se clarifica señalando las condiciones históricas y sociales del pueblo que las lleva adelante. Nació en la campaña paraguaya, al comienzo de la década de los cincuenta, uno de los días en que termina el invierno. Entonces, se consolidaba en Paraguay la represión para expulsar al campesinado de la tierra, con la excusa del color partidario. Los que manejaban la economía de la época sostenían que había que estabilizar el funcionamiento económico. El latifundio estaba fuertemente asociado a las necesidades de materias primas de las economías de los llamados

133

¹ El color lila es el que estaban tejiendo las obreras textiles que fueron quemadas en EEUU por reclamar menos cantidad de horas de trabajo y otras reivindicaciones de derechos de la mujer.

* Coordinadora general del Equipo ORERAPE de mujeres paraguayas residentes en la Argentina.

"países centrales", y menos a las del pueblo paraguayo.

Ahora, los directores del FMI y del Banco Mundial salen más seguido en televisión y se sabe con más claridad que la penuria económica es responsabilidad de ellos. Sus cuadros técnicos nos aplican habitualmente el concepto de "países en desarrollo", recetas económicas "sustentables", innovadoras en lo "tecnológico", ecológicamente coherentes, políticamente correctas y "transparentes".

Sabemos que desde el genocidio de 1870 y hasta el día de hoy, el campesinado paraguayo es expulsado de las tierras con técnicas estatales cada vez más sofisticadas en demografía, y que satisfacen los voraces mercados internacionales.

Desde "ñande países de Latinoamérica" hemos financiado con el oro la primera revolución industrial; con el monocultivo agroexportador, la máquina de vapor; con el caucho y alimentos, el fordismo y sus estados de bienestar. Ahora, con nuestras deudas externas, su último salto tecnológico en informática y telecomunicaciones.

Sabemos que en las últimas décadas, Argentina se transformó en un subsistema migratorio, que expulsa población nativa y recibe migrantes de países limítrofes y del resto del continente latinoamericano. Es así que el 65% de las emigraciones desde el Paraguay tienen como destino el Río de la Plata.

134

Entre los que migramos, de cada cien mujeres, solo lo hacen cincuenta varones. Ya a principios del siglo veinte, para Rafael Barrett, éramos las "mujeres que pasan" y nuestros pies descalzos avergonzaban las "charoladas pezuñas civilizadas".

Actualmente, ocurre lo que se llama el fenómeno de la feminización de las migraciones, como resultado de la transición de la economía industrial a la de servicios, en el orden internacional, agravada en este país por los servicios de la deuda y las empresas privatizadas.

La consecuencia es que nuestros pasos dibujan la silueta del abanico de mimbre sobre el mapa del Paraguay. Tal es así, que desde las distintas

compañías y departamentos del Paraguay profundo emigramos primero hasta Asunción, esperando el código que nos posibilite llegar hasta el Río de la Plata. Desbordamos con nuestros cuerpos los límites urbanos de Asunción y, a la manera del ñandutí, bordamos nuestros lazos familiares, sociales y políticos en esta zona.

Es un proceso abierto, sumado al factor de las restricciones cívicas impuestas por "la DNI" y el artículo 120 de la Constitución de la República del Paraguay, que nos impide elegir representantes a las y los que vivimos fuera del país. La consecuencia obvia es el despojo de toda garantía ciudadana, frente a los abusos de poder tanto de los estados como del mercado de trabajo.

Y por otro lado, las mujeres paraguayas aparecemos ocupando las calles con ñande ñe'e y nuestra calidad humana.

En estos tiempos, cuando se exacerba la impunidad del discurso único, "para todos", y que no están "los muros" de las fábricas del pleno empleo y del "cama adentro", las mujeres paraguayas rompemos los límites del silencio impuesto a nuestra ciudadanía. Las actividades de las compañeras en los centros y radios dan cuenta de esto.

Sencillamente, al caminar aportamos nuestros ritmos, colores y tonos al escenario rioplatense, redimiéndonos del estigma social. Y no es otra cosa que la música de un pueblo que camina y nace, porque como dice nuestro compatriota, Augusto Roa Bastos, "los seres provienen de raíces vivientes, no nacen si no cuando coinciden en la encrucijada del camino". Y esta coincidencia de estar juntas hoy, conmemorando este día, hace que el "tape" que vamos construyendo sea un "ñandutí mbarete".

El ñandutí y Buenos Aires. Las ciudades y las migraciones

En la actualidad, los paisajes urbanos están cambiando y la evolución de los flujos migratorios nos muestran datos de relevancia para evaluar. Frecuentemente, resulta de utilidad observar los

cambios en la modalidad de desplazamiento de las personas, para aproximar así alguna precisión sobre las tendencias más estructurales, situadas en el polo de los cambios en los espacios urbanos.

Como base de una de las cuencas fluviales más importantes del planeta, se sabe que, en particular la ciudad de Buenos Aires, está históricamente ligada al movimiento de personas y bienes de toda la región. Más del 40% de la población total de la Argentina se concentra en el AMBA; no es estática, se desplaza de manera permanente en un “va y viene”, desde la periferia al centro de la ciudad, en un radio de cincuenta kilómetros, mediante el transporte público y privado, pero también –y de forma creciente– de manera virtual.

Si consideramos, además, la desmesurada extensión del área que ocupa el AMBA nos preguntamos qué hace reconocernos habitantes de Buenos Aires. Jesús Martín Barbero sostiene que, en todo caso, no es el lugar el que congrega sino la intensidad del sentido depositado por el grupo y sus rituales, lo que convierte a una esquina, una plaza, un descampado o una discoteca, en territorio propio. Por otro lado, la transición que tomó entre nosotros desde el “Estado de Bienestar” hacia el “Estado Mínimo” puede ser asociada con el paso de la “sociedad industrial” a la “sociedad de medios o informacional”. Señalamos esta relación como la base estructural de las nuevas formas de las migraciones. Éstas se pueden caracterizar por el elevado nivel de “visibilidad social”, que implica particulares formas en la “producción social de las ciudades”, especialmente desde poblaciones que, poco a poco, salen del silencio y la oscuridad impuestos por las serias restricciones a las posibilidades de expresión colectiva, como el caso de las trabajadoras paraguayas guaraníparlantes.

Las y los migrantes paraguayos/as son un histórico y significativo componente de la población del Aglomerado Metropolitano del Gran Buenos Aires –AMBA–, la cual asciende, aproximadamente, a 13 millones de personas.

Con un relativo carácter de “población flotante” eleva su “visibilidad social”, pero también su

exposición pública, con fuerte incidencia en el paisaje urbano, y gran relevancia para entender las nuevas formas de producción social de las ciudades argentinas, del último lustro.

Éstas se inscriben en un proceso mayor en el cual, y desde las últimas décadas, los migrantes internacionales ya no se establecen “de por vida”. Las llamadas nuevas formas de migraciones internacionales se caracterizan por movimientos rápidos y establecimientos por poco tiempo (Cfr. Informe de Desarrollo Urbano, 1997). Particularmente, la migración paraguaya sufre la creciente feminización de sus contingentes de personas. Para el año 1980, en Argentina, el Censo Nacional indicaba que de cada cien mujeres paraguayas había cincuenta varones de ese origen en la ciudad de Buenos Aires.

Alicia Maguid (1997) sostiene que Argentina se transformó en un subsistema migratorio expulsor de población nativa y receptor de migrantes limítrofes. Terminada la década de los noventa –particularmente entre los que vivimos en Argentina– la contracara del Buenos Aires de la distinción social era la ciudad de la creciente exclusión social, como afirma el profesor Mario Margulis. Observamos, además, el desempleo de “dos dígitos” y, sobre todo, la dolorosa y masiva estrategia de sobrevivencia de las familias de desempleados: el registro residuos en las calles, durante la noche.

Dado el carácter histórico de las migraciones paraguayas, sabemos que llamarlas “recientes” se presta a equívocos. Sin embargo, resulta útil llamarlas así para señalar el carácter joven de las personas que migran y de “novedad” que tienen las migraciones paraguayas para diversas entidades, en la sociedad argentina.

El gran número de paraguayos que trabajan en la Argentina, junto a la creciente visibilidad social, otorgan la relativamente gran trascendencia que para el ejercicio de la ciudadanía tiene en la sociedad argentina.

Hacia el centro y desde el 1°, 2° y 3° cordón del AMBA, con antecedentes en los clubes, mutuales y sociedades de fomento, inscriptas en la actualidad de movilización sociopolítica de la so-

ciedad argentina, de cooperativas, fábricas recuperadas y también organizaciones productivas derivadas del movimiento piquetero, una creciente serie de Ong's ha aparecido en los barrios populares. Entre éstas observamos las referidas a la promoción social y cultural de los migrantes.

En un marco mayor, que incluye el Gran La Plata, el Municipio de la Costa y, al norte, el frente fluvial de la Provincia de Buenos Aires –San Nicolás, Baradero, San Pedro– proliferan las discobailables “cachaquerías”, en los más de 40 hogares –de los más de 70 en todo el país–, centros y casas de residentes paraguayos donde se realizan actividades en diversas áreas de interés cultural y social, difundidas a través de programas propios en radios AM y FM de baja potencia, barriales y municipales.

En un proceso iniciado con la última dictadura militar, a partir de los '90 se pone término a la llamada industrialización por sustitución de importaciones –modelo ISI–, con el consiguiente predominio de la valorización financiera sobre la industrial, lo que significó el fin del pleno empleo, con el corolario del desempleo de “dos dígitos”. Las clases medias en Argentina son las empleadoras mayoritarias del servicio doméstico, de manera que su empobrecimiento ha tenido como consecuencia el predominio del trabajo “por hora” sobre el antes generalizado con “cama adentro”. Esto ha significado que las mujeres paraguayas salgan de la habitación de servicio e integren el grupo de “creciente visibilidad social”, que nuestras disciplinas académicas miden para la década de los '90.

Con el riesgo de ser demasiado esquemáticos, debemos decir que las mujeres salen así para integrarse al más del millón y medio de paraguayos, en un proceso de doble restricción para el despliegue de los derechos humanos más elementales. En lo que concierne al estado paraguayo, se trata del artículo 120 de la Constitución y, en cuanto al argentino, de las restricciones impuestas por el sistema documentario. Como consecuencia, podemos caracterizar a la comunidad paraguaya residente en la Argentina como una población joven, mayoritariamente

femenina, sin documentación argentina ni derechos electorales paraguayos, trabajadora, silenciada y oscurecida por una cultura mediática.

Sin embargo, durante el último lustro se han producido en Buenos Aires algunos cambios, forzados en gran medida por las actividades llamadas culturales, la promoción de las ciudadanías en situación de exclusión social y étnica a través de los medios de comunicación alternativos, como las radios de colectividades y las barriales. Las tareas de enriquecimiento cultural realizadas por las Ong's y las radios AM y FM de baja potencia inciden fuertemente en la distribución social de los espacios urbanos. Sin embargo, hay que señalar que otra lógica también tiene presencia en nuestra realidad ciudadana .

Si consideramos que el diseño urbano se subordina de manera creciente a los “humores de los mercados” y que éstos, a su vez, están fuertemente relacionados con las lógicas mass-mediáticas, podemos afirmar el carácter sustitutivo de la lógica que hemos descripto antes.

Para finalizar, nos preguntamos cómo desactivar en Latinoamérica el mecanismo con que las modernizaciones culturales sustituyen a las económicas (cfr. Barbero), mediante el “particular uso” mediático y no “real” del pluralismo democrático, y la deformación del contenido social de las diversidades culturales. En alguna medida no menor, la relación asimétrica de los individuos con los modelos mediáticos –como modelo ejemplar nunca alcanzado ni alcancable–, incide en la “naturalización” del crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, que surge de la producción social de la ciudad de Buenos Aires. La urbanización desde el respeto por la diferencia derivada mecánica y acríticamente desde las lógicas mass-mediáticas se transforma en un dispositivo social que produce y naturaliza la desigualdad y las brechas sociales. Dicho de otra manera, si no se realiza la crítica de los mass-media, la dimensión virtual continuará operando la creciente disolución de las posibilidades del encuentro entre las dimensiones biológicas y las sociales de las personas (cfr. Le Goff, J.: 1987), con el consiguiente cierre del espacio público y de la ciudad a un desarrollo humano

coherente con los parámetros derivados de los más mínimos estándares internacionales, en un país como la Argentina, con fuerte tradición en algo más profundo aún, como la justicia social.

Cultura, género y migraciones

En las últimas décadas se han producido cambios en el planeta que, sin embargo, no se sienten y observan en nuestras sociedades en general y, en particular, en los niveles cotidianos y locales de la realidad. No obstante, lo que nos preguntamos es de qué manera se presentan esos cambios. A lo largo de este ensayo vamos a desarrollar nuestra hipótesis, aproximando elementos que permitan captar las tendencias fundamentales del proceso de cambio. Entre éstos, se sostiene que las modalidades que adoptan entre nosotros esos cambios están fuertemente implicadas por las políticas públicas de carácter negativo para algún progreso en los niveles de calidad de vida y de derecho, en las relaciones de género, particularmente entre las migraciones paraguayas que ocurren en Argentina.

Podemos convenir que en la actualidad, el desencanto de la población con los partidos políticos y las nuevas formas de las ciudadanías en general están marcadas por la decisión política que reduce las funciones estatales, frente al creciente diseño estructural desde los "imperativos del mercado". Pero, aún así, podemos observar una fuerte diferencia en las modalidades que adopta entre nosotros. Creemos que esas diferencias alcanzan un alto nivel relativo, si consideramos el sujeto sociocultural que, en general, las encarna. Particularmente, a los grupos y personas que en su desarrollo colectivo y cotidiano hacen frente a la asociación entre la creciente brecha social y entre los aspectos jurídico-administrativos.

Solo como método podemos indagar en dos dimensiones: la primera, con enfoque de género, como las estrategias familiares para resolver las dificultades surgidas de la creciente brecha social entre el ingreso de los sectores ricos y pobres, que, para ser más precisos, en su veta más espectacular registra el crecimiento del nivel de

la diferencia de ingreso entre el decil superior del total de la población y el decil más bajo; y la segunda, que es la compleja relación entre la ciudadanía y los procesos culturales frente a esa creciente brecha social.

Cinco mujeres: El abanico

En nuestro Equipo ORERAPE sostenemos que la dirección de flujos migratorios entre Argentina y Paraguay, y que se sitúan en el AMBA, tienen la forma de un abanico, cuyo mango se posa en Buenos Aires, para dirigirse después, una a una las líneas que sostienen la pantalla, a cada uno de los puntos de la campaña paraguaya. En general, a lo largo de la vida y después de pasar por Asunción, los migrantes nos concentraremos en el AMBA, desde donde retornamos periódicamente (a veces de manera definitiva) a los distintos lugares del interior en que nacimos. Veremos que estas trayectorias entran en tensión, en la medida en que resolvemos o no las necesidades de nuestras familias, haciendo frente a diversas situaciones sociales, tanto en Paraguay como en Argentina.

A través de relatos de mujeres que hemos registrado desde el 2000 en el Aglomerado Metropolitano del Gran Buenos Aires, observaremos cómo las relaciones de género y las migraciones son un dato fundamental para caracterizar las estrategias colectivas, frente a las modalidades que adquiere la brecha social.

Si realizamos un corte arbitrario en el período que se inicia hace cuarenta y cinco años, descubriremos cómo un jefe de hogar *"tenía problemas laborales, el acceso denegado en muchos lugares, la imposibilidad de acceder a otros y ya cada vez acentuándose más la represión política, sobre todo con los varones de las familias, que era lo que más se sentía. En mi familia somos seis, tres paraguayos y tres argentinos. Cuando vinimos, éramos tres, dos mujeres y un varón, y tres hermanos varones que nacieron acá, en Buenos Aires. Mi papá vino en el '59 y quedamos en el Paraguay puras mujeres. Estaba acá en Buenos Aires mi abuelo, mi papá, mis tíos que se vinieron en el '57, '58, '59, y en Paraguay quedaron*

puras mujeres, mi mamá, mi abuela, mis tías". Es relativamente fuerte la estructuración matrilineal de las familias que migran desde Paraguay.

Históricamente han predominado las "operaciones" estatales sobre las variables demográfico-migratorias y de género con fines políticos, tanto en Paraguay como en Argentina. La segunda entrevistada nos describe la situación, diez años después: "Hace treinta y seis años que estoy acá en la Argentina (solloza). He venido muy pobre a la Argentina, muy humilde, muy, muy pobre. Porque si era demasiado pobre, vine con una ropa y un zapato y acá he conseguido muchas cosas. También muchas cosas que no he tenido anteriormente, que no he podido alcanzar en mi país, por muchas razones".

La tercera entrevistada nos muestra algunos elementos de interés, cuando se ve ella misma inmersa dentro del proceso migratorio. Junto a su abuela sentía la necesidad de no migrar "porque yo tampoco la quería dejar sola a mi abuela porque vivíamos solas nosotras. Mi mamá estuvo ausente, yo me crié con mi abuela, (...) en realidad ella es mi bisabuela porque mi abuela murió muy joven, a los treinta y tres años". Existe un alto nivel en el uso del referente femenino (en este caso a través de cuatro generaciones), en su experiencia migratoria de fines de los '60. Su aporte consiste en mostrarnos que el registro de la memoria y en consecuencia, la condición de posibilidad de la continuidad familiar es en general a través de las mujeres.

138

La cuarta entrevistada cuenta cómo se presentó hace veinte años la experiencia migratoria hasta Asunción, en principio. "Yo de Paraguay, soy de la provincia, no soy de la capital. Soy de Concepción. Yo vine de la campaña, yo nací en la campaña, bien, bien campo, sí... estancia Tarumá se llama... somos muchos, mi papá tiene 8 hijos. Lo que pasa es que ellos se separaron cuando yo era chiquita, cuando tenía 8 años, entonces, yo ahí ya me fui con mi madrina y mi mamá. Y, por otro lado, fue papá. Pero mi papá, además, tiene todos mis hermanos". Nos muestra que en la migración rural-urbana del Paraguay son fundamentales también los datos surgidos de las relaciones de género. Además de la discriminación de gé-

nero por valor de la fuerza de trabajo, en el caso de las rupturas familiares es posible observar claramente el cambio del rol social femenino en las áreas rurales. Entre los llamados "factores de expulsión", en el fenómeno migratorio entre Argentina y Paraguay, podemos encontrar la evolución de las condiciones sociales del campesinado en Paraguay. El cambio estructural que se está observando en los valores del Censo 2002 refiere que las áreas ocupadas por unidades económicas campesinas están siendo reemplazadas por otras orientadas al mercado externo. La consecuencia para el grupo social es la feminización de las migraciones y la desintegración de la "familia extendida", en favor de la "monoparental" (Censos Nacionales 1980, 1990 y 2002). Junto al crecimiento de las áreas asignadas al cultivo de soja, lo que implica la orientación externa de la economía, se podría afirmar –con alguna pertinencia– el crecimiento de la tendencia apuntada en la estructura familiar y su consecuencia: la destrucción del núcleo básico de las unidades campesinas, la familia extendida.

Si volvemos al relato de la segunda entrevistada, veremos que nos muestra aspectos de la trayectoria en la migración hacia la república Argentina: "Yo he trabajado y en razón de eso he criado a mis hijos, juntamente con mi marido. Trabajando ambos, él trabajando, –es pintor de obra– y ahora **hace mucho** que no tiene trabajo, pero gracias a Dios y a la Virgencita que podemos seguir viviendo y muy bien, no nos podemos quejar". Podemos corroborar cómo la cuestión de género continúa desde la migración urbana-rural hasta la migración limítrofe, y que el alto nivel del componente femenino en los flujos migratorios se debe también a la falta de trabajo para los varones en el mercado laboral argentino.

Podemos ver algunas variaciones en la experiencia durante los años '90, con nuestra cuarta entrevistada: "Yo estoy desde el año '94, lo que pasa es que tuve muchos problemas". La obligación de realizar algunos requisitos administrativos en "origen", en particular, y en general las características del sistema documentario argentino, incrementan las dificultades en este caso. "Después, me quedé sin marido, y con mis tres hijos, y se me hace muy difícil para hacer los do-

cumentos. Lo que pasa es que donde nací es muy lejos de la ciudad y no se puede mandar a hacer los trámites, es muy difícil, entonces, es por eso que hasta ahora me estaba retrasando un poquito". Sostenemos y, aún más, afirmamos el incremento en el carácter regresivo de las relaciones de género, si consideramos las restricciones que tienen para conseguir la documentación argentina los migrantes limítrofes en general. Si profundizamos en el relato veremos algunas implicaciones de la falta del DNI: "Cuando llegué, vine sola, –después fui a buscar a mi nena– vine sola dos años, estuve sola. Ahí estuve en la casa de una familia que después la señora donde yo estuve trabajando murió y de ahí yo me quedé sin trabajo, lo conocí al papá de mis hijos. Lo conocí acá y tuve a los dos chiquitos, de 4 y de 3. Y hace 3 años que se fue y me dejó sola, así que la más grande tiene problemas con el documento. Y este año, tuvo ella que dejar la escuela... Me dijo la directora que no podía, entonces tuvo que dejar, hace un mes que dejó". En la actualidad, son fuertes las restricciones a los derechos humanos más elementales por la carencia de documentación argentina. Hemos visto el caso del acceso a la educación, pero la situación se repite en las áreas de la salud y en los programas de promoción social, donde el derecho a la vivienda digna aparece como el más urgente.

La quinta entrevistada nos ofrece algunas precisiones sobre las relaciones económicas en que participan los que migran de Paraguay, particularmente las mujeres en el servicio doméstico. Se trata de una entrevista realizada en el año 2003, durante la fiesta anual de Caacupe'í, en el AMBA. "Vine para trabajar. Estoy trabajando en casa de familia, bien, bien; me siento muy bien. Acá, estoy en la localidad de José C. Paz. Me trae muchos recuerdos de Paraguay, me da, no sé, ganas de llorar. Tengo mis tíos, mis padres, están todos allá. Hay muchas chicas, muchas mujeres que vienen a trabajar. Tengo mis primas también, acá". Entonces, se mantiene o es mayor la magnitud del contingente de mujeres que están migrando, con lo cual, podemos sostener que no ha habido grandes cambios en el alto carácter de género de la experiencia migratoria de los últimos años. La relación de pareja varía algo de los relatos anteriores: "Tengo dos hijos, mi esposo

so es paraguayo, pero él no está. Yo soy de Asunción. Estoy en la Argentina hace cuatro años. No sé qué hacer todavía (sobre instalarse definitivamente). El trabajo allá es escaso. Es difícil conseguir trabajo en Paraguay para mí. Tengo una nena de 11 años y el varón tiene 6". Su esposo no viaja a la Argentina, aquí hay más posibilidades de trabajo para las mujeres que para los varones.

Detrás de estas descripciones del proceso migratorio se puede delinejar la importancia que tiene para los estados el equilibrio económico en crisis estructurales, como las de Argentina y Paraguay. Para alcanzar este equilibrio, se ha sometido históricamente a la población trabajadora a serias restricciones de sus más elementales derechos humanos, como –por nombrar algún aspecto– el derecho a la reunión familiar. Pero hay una resistencia familiar y sociocultural a esta situación. Como origen de ese fenómeno podemos afirmar, con alguna pertinencia, el surgimiento de nuevas organizaciones y estrategias de resistencia cultural, social y de género, canalizadas desde los centros de residentes y radios AM y FM de baja potencia.

Buenos Aires, una aldea de grandes cambios

El novelista Lucio V. López reflexionaba sobre la transición de la Argentina en que predominaban las dimensiones militares, aproximadamente hacia el año 1862, y la Argentina de "la fiesta perpetua", veinte años después. En las últimas décadas del siglo veinte, la élite argentina consolida el Estado Nacional, con el genocidio perpetrado sobre los pueblos indígenas, paraguayo, las provincias, y también canalizando los flujos migratorios para los '80, en un proceso cuya síntesis era primero transformar en desierto el territorio y después aplicar el lema "gobernar es poblar".

Señalábamos antes la situación de "encapsulamiento social" y las restricciones sociales y políticas que implica, pero lo que nos preguntamos es qué pasa cuando se sale, cuando hay posibilidades de expresión y de ejercer las libertades públicas. En las dimensiones histórico-sociales

de "La gran aldea", Lucio V. López nos muestra que "el protagonista descalifica a un tío por haberle sucedido lo que nunca le sucede a alguien de su condición social y género: la chica "guaranga" que trabaja en el servicio de la casa denunció a la esposa sus intenciones "galantes". Podríamos afirmar que las funciones de ese dispositivo sociopolítico son reducir al silencio a toda una cultura –"guaranga"– y a la clase trabajadora, particularmente a las mujeres del servicio doméstico.

Hoy observamos este dispositivo desde las investigaciones sociales en el servicio doméstico como objeto y lo llamamos "encapsulamiento social", "carácter discriminatorio" y de "estigma" social y cultural, que opera detrás del uso del término guarango/a como sinónimo de grosero/a.

En general, cuando se sale de ese dispositivo, aparecen altos niveles de exposición pública, pero también altos niveles de fuerza política para incidir en el escenario urbano y sociocultural. Este proceso se expresa, en alguna medida de manera novedosa, por el aporte de las mujeres migrantes, que se han volcado al espacio público y a las Ong's. En especial, el intercambio en red de las mujeres se potencia desde las radios locales AM y FM de baja potencia, actuando sobre las condiciones estructurales de los procesos de formación de las ciudadanías.

En particular, se observan las comidas tradicionales y el uso del guaraní como material de intercambio en estas reuniones, realizadas generalmente los fines de semana. Durante la semana se ofrecen cursos de capacitación laboral; se enseña el idioma guaraní, música y se forman cuerpos de danza con personas de todas las edades, actividad en que se destaca especialmente el centro "Silvio Morínigo" y su profesora, María Dávalos de Redes. El grupo de danza Proyección Folklórica Yberá se especializa en el trabajo con la guaranía y musicalmente lo hace el conjunto Americanto, junto al maestro Ramón Maciel Romero, discípulo de José Asunción Flores.

La coreógrafa del grupo Yberá, Cindi Molina Cano, de 20 años, nos relata una experiencia artística, en la que sostiene que "sentimos que

estamos conectados". Es el espacio cultural que se potencia desde los centros y casas de residentes paraguayos en el exterior. Cindi se sorprende de "*icomó podía ser una gente que llora por efecto de la música!* Y otra cosa es que se queda muy emocionada, recuerda a su familia, nos empieza a contar de su mamá, que perdió hace mucho tiempo, que nunca conoció el país de su madre". Las personas salen progresivamente del silencio y el estigma social, reconociéndose como sujetos de derecho, en espacios públicos abiertos, mediante prácticas culturales. Ellos desarrollan la memoria colectiva, recordando cuestiones nacionales, pero también familiares –aquí recuperamos con ellas y ellos la primera parte de este ensayo– "*recuerdos de su mamá que escuchaba en la radio esa música, (y) se pone a llorar mientras nos cuenta. Y nosotras nos quedamos emocionadas, nos quedamos sorprendidas y sin palabras*", continúa Cindi.

Dionisio Silvero, Lina y su hija Soledad –quien integra el grupo de danza– nos relata que los prejuicios y el estigma en Argentina desaparecen "*cuando ven todo lo que es la ropa y el trabajo que tiene; se quedan como sorprendidos, como diciendo: imirá lo que tiene Paraguay! Y yo creo que eso es lo que los deja bastante así*".

Cindi cuenta que "*hemos bailado en un shopping donde la gente no era nada de provincia, era de capital, eran hijos de italianos, de franceses, turcos, y todo eso; se quedaron mudos al ver a Paraguay, entraron primero con guaranía, y se quedaron sorprendidos, no sabían cómo responder. En la selección de polcas vieron que tenía también música vivaz, aplaudían sí, pero se quedaron atónitos, cuando al terminar con la botella, y (con) Chaco Boreal, al ver algo más de marcha. Se quedaron muy gustosos, al principio uno los ve y dice que no les gusta nada y al final les gusta un montón. Al no conocernos, no nos dan nuestro lugar, se cierran mucho y después se dan cuenta de que Paraguay tiene muchas cosas lindas. Al principio nos menosprecian, nos ponen solo para completar el espectáculo*".

En la actualidad, si consideramos con alguna validez que la transición descripta en el título anterior implicó el inédito aumento de la bre-

cha entre ricos y pobres, asociado al desempleo de "dos dígitos", entonces podemos señalar como consecuencia una mayor "visibilidad social" y una "presencia" mayor en el espacio público, calles y organizaciones de la sociedad civil. A la manera de esa compañera de servicio, de la casa del personaje de "La gran Aldea", las y los migrantes en el AMBA, empezamos a expresarnos contribuyendo con riqueza étnica e histórica al nuevo contenido social de las ciudadanías. Al igual que en la novela, en los '70 se militarizó la sociedad en el Cono Sur y después, particularmente en Argentina, nos sucedió la llamada "fiesta" de los noventa.

Queda por ver si el descreimiento de la población frente a las propuestas de los partidos políticos concluye en escenarios que nadie querría volver a ver en el Cono Sur. O si, por el contrario, se consolida la tendencia hacia una demo-

cracia participativa, de inclusión étnica y de progreso en las relaciones de género. En el segundo caso, las y los migrantes paraguayos/as hemos empezado a expresarnos en un movimiento social, que ha incidido fuertemente en la derogación de la Ley 22.439/81 (Ley Videla) y la sanción de la nueva Ley 25.871/03. Para terminar podemos afirmar que, en gran medida, el cambio de los datos de la realidad en la República Argentina está vinculado con el creciente espectro de posibilidades sociales y culturales que ofrece la progresiva "visibilidad social", que como colectivo muestran las mujeres migrantes paraguayas. Las actividades que realizamos las mujeres, desde las Ong's y que son transmitidas a través de las AM y FM de baja potencia locales inciden en las condiciones estructurales que hacen posible el progreso de los espacios de poder de las nuevas ciudadanías y las relaciones de género.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias:

Agradecemos a las cinco mujeres que brindaron su colaboración, con reserva de su identidad, y también a las integrantes del grupo de danza Proyección Folklórica Ybera, la familia Silvero y Molina.

Fuentes secundarias:

- Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires, 1997.
- López, Lucio V. (1983) "La gran aldea". Editorial Abril. Buenos Aires.
- Censos Nacionales de la República Argentina de los años 1980, 1991 y 2001. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- "Principales resultados del Censo 2002, Vivienda y Población" (2003) Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación. Asunción, Paraguay. DGEC, publicaciones.
- "Programa de desarrollo humano. Honorable Senado de la Nación. Banco de la Provincia de Buenos Aires. República Argentina.
- Alvarez Fleitas, Ramona (2002). "Ñandutí Oñondivepá", en "Tu boca fundamental contra los fundamentalismos". De Marcosur. Montevideo.
- Maguid, Alicia (1997) "Migrantes limítrofes en el mercado de trabajo del Área Metropolitana de Buenos Aires. 1980-1996". Revista de Estudios del Trabajo N° 10. Aset. Bs. As.
- Barbero, J. M. (1994) "Mediaciones urbanas y nuevos espacios de comunicación ", en Revista Sociedad N° 5. Octubre. Buenos Aires.
- Le Goff, Jackes (1987) "Lo maravilloso y lo cotidiano en el occidente medieval". Gedisa, Barcelona.
- Mario Margulis (1994) "La cultura de la noche", en Margulis, M. y otros: La cultura de la noche. Espasa Calpe, Buenos Aires, Cap. I.

Carlos Jorge Sánchez Arza

Cooperativismo versus pobreza



Cooperativismo versus pobreza

Carlos Jorge Sánchez Arza*

En el proceso de dinamización de la agricultura y del sector rural, las cooperativas, tanto de producción como de servicios, cumplen un rol protagónico, pues son generadoras de productos, ingresos y empleos, en amplios sectores de la sociedad. El cooperativismo representa una forma realista de encarar la organi-



zación productiva, en un país de baja capitalización para el campesinado paraguayo, el grupo humano principal del sector rural. El cooperativismo es la respuesta más efectiva al problema de la organización productiva y el camino hacia una mejor distribución de la renta agraria global.

Pobreza absoluta y pobreza relativa

Las dos terceras partes de la población mundial viven en condiciones de endémica y absoluta pobreza. Esto significa que vastos sectores del planeta, generación tras generación, se hallan privados, en mayor o menor grado, de los elementos necesarios para una vida humana digna y saludable. A medida que el crecimiento de la población sobrepase el crecimiento de sus medios de subsistencia, no habrá forma de salir de esta situación. Su pobreza será como arena móvil, que la hundirá cada vez más arrastrando todo tras de sí.

La pobreza absoluta sería más soportable, si no fuera por la pobreza relativa, siendo ésta el contraste entre pobreza y abundancia, la que envenena las relaciones humanas y explica la insurgencia de los pueblos sometidos de todas partes del mundo.

Así como el progreso industrial acentuó, en su primera etapa, las divergencias entre las clases “propietarias” y las “no propietarias” dentro de las naciones, la industrialización a escala mundial tiende a aumentar las disparidades entre las naciones que “tienen” y las que “no tienen”.

145

Pobreza material y espiritual

Si puede darse por sentado que la mayor necesidad de las regiones en desarrollo es el crecimiento económico inmediato y rápido, a efectos de superar la pobreza material reflejada en las condiciones de vida de la población, sería un error fundamental concebir que la pobreza consista solo –o principalmente– en la falta de estas cosas. No menos importante y real es la pobre-

* Economista.

za espiritual, es decir, la aceptada resignación a las carencias inmemoriales y a la impotencia para luchar contra ellas, como consecuencia de la pobreza mental, la ignorancia natural y la imposibilidad de comunicación por la falta de educación.

El remedio para la pobreza es la elevación del nivel de vida, en el más alto y amplio sentido, abarcando todos los otros niveles (educación, alimentación, etc.), implicados en la solución de sus problemas. He aquí un factor esencial que describe la importancia del cooperativismo dentro del plan de lucha contra la pobreza y la necesidad de los pueblos, considerando la formación global, individual y comunitaria, que reciben los cooperativistas.

Estado, esfuerzo propio y cooperación

Sostener que la cooperación es indispensable no es proponerla como un bálsamo “curalotodo”. Es, en realidad, uno de los agentes que luchan contra los diferentes aspectos del problema de la pobreza en los países en vías de desarrollo. Se obtendrán mejores resultados cuando se opere con un mutuo entendimiento comunitario, basado en un programa de acción integral que apunte menos al alivio inmediato de la pobreza, y más a su cura permanente. El crédito cooperativo puede, efectivamente, contrarrestar los abusos económicos como la usura rural y el intermediarismo, pero su objetivo final es brindar a los cooperativistas la oportunidad, y crear en ellos la capacidad de autofinanciarse, individual y colectivamente. Las cooperativas cumplen definitivamente una función social y contribuyen con el Estado, al que le sacan un importante peso financiero, dado que destinan –como mínimo– un 10% de los excedentes al fomento educativo; contribuyen y cooperan con la comunidad.

A fines del siglo veinte, el movimiento cooperativo recibió refuerzos de una inesperada procedencia: el estado, cuya acción directa no dio frutos y el problema insoluble de la pobreza rural se agrava por la usura que cebaba en ellos, a pesar de los préstamos sin interés que otorgaba el gobierno.

El descontento ocasionado por el fracaso de la ayuda gubernamental y filantrópica, en la búsqueda de hallar soluciones adecuadas al problema de la pobreza, llevó a la concepción de que cualquier solución adecuada debía incluir elementos de esfuerzo propio y ayuda mutua. Los regalos, donaciones y subsidios son útiles, siempre y cuando el que los recibe pueda, tarde o temprano, prescindir de ellos.

Por otro lado, el esfuerzo propio es a veces impotente y se vuelve efectivo solamente una vez que el interés común y propio inspire a la gente a asociarse. No obstante, la asistencia gubernamental, cooperativa e individual, deben estar debida y adecuadamente asociadas para lograr el mejoramiento del bienestar social y económico de los pueblos.

A continuación, el mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en ocasión del Día Internacional de las Cooperativas, celebrado el primer sábado de julio de cada año.

“Millones de hombres y mujeres han asegurado para ellos mismos y sus dependientes una vida de dignidad, bienestar económico y crecientes oportunidades, al unirse en empresas cooperativas alrededor del mundo.

Desde su infancia en el siglo diecinueve, abarcando un pequeño número de consumidores y productores en un rango estrecho de actividades, el movimiento de las cooperativas se ha convertido en un importante esfuerzo mundial que abarca una multitud de actividades, desde los servicios financieros hasta el cuidado del hogar; desde la producción agrícola y la comercialización hasta la prestación de servicios y casas accesibles. Una gama de prestaciones económicas y sociales están ahora disponibles por medio de las empresas cooperativas. Hoy, los gobiernos, en todos los niveles, enfrentan cada vez mayor dificultad para atender las crecientes demandas de servicio de sus poblaciones. En contrapartida, una sociedad con empresas cooperativas provee un complemento efectivo demostrable.

Sobre todo, la cooperativa es valuada como una organización de gente que construye los princi-

pios de ayuda y soporte mutuo y gerencia propia. Como una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para encontrar sus necesidades y aspiraciones comunes, económicas, sociales y culturales, por medio de una empresa de propiedad común, democráticamente controlada. Las cooperativas juegan también un papel indispensable en facilitar la participación significativa de los ciudadanos en la vida de la comunidad. Su contribución para afianzar la tradición democrática y promover la integración social es ampliamente reconocida y alabada.

La variada contribución que las cooperativas hacen a la vida de la comunidad y a las metas del desarrollo y la solidaridad ha sido reconocida explícitamente en las importantes conferencias mundiales convocadas por las Naciones Unidas, en los últimos cinco años. La ONU invita a los gobiernos, organizaciones internacionales, organismos especializados y organizaciones cooperativas nacionales e internacionales, especialmente al Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa, a observar este Día.

Se espera que los gobiernos encuentren en él un motivo para promover proyectos orientados a incentivar la creación de cooperativas, crear legislaciones que las protejan e iniciar discusiones sobre las políticas nacionales concernientes, que formulen estrategias nacionales para su desarrollo y estudien a fondo la capacidad de éstas para contribuir a la solución de los problemas económicos, sociales y ambientales". (2)

Metas prioritarias para una reactivación económica

Es urgente la necesidad de aumentar la productividad generada en el sector agrario, ya que de su comportamiento depende hasta hoy la economía del Paraguay. Seguimos siendo un país eminentemente agrario y, por un buen tiempo, lo seguiremos siendo.

Solo a través de una recomposición importante de la tenencia de la tierra, de una fuerte transferencia de tecnología, acompañada de nuevos y eficaces sistemas de crédito, y de una agresiva

política de modernización del sector rural, es posible aumentar la productividad global de los factores.

Es prioritario recuperar los recursos naturales degradados, cautelar celosamente lo que queda de nuestros bosques y, paralelamente, iniciar programas de reforestación. Pero, si no se viabiliza el cambio en los sistemas y modalidades de cultivo, hasta ahora depredadores del ecosistema, eso no será posible.

Para lograr estas metas, debe considerarse un punto insoslayable: mejorar la institucionalidad pública de los sectores agrario y rural. El país necesita de políticas integrales e integradas, para que las acciones realizadas en estos neurálgicos sectores adquieran un sentido globalizador y resulten eficaces.

Todas estas metas están íntimamente ligadas a una cuestión transversal que es el combate a la pobreza rural, una política social dirigida a mejorar las condiciones de vida del hombre del campo.

El rol de las cooperativas y su apoyo al desarrollo agrario paraguayo

En el proceso de dinamización de la agricultura y del sector rural, las cooperativas, tanto de producción como de servicios, cumplen un rol protagónico, pues son generadoras de productos, ingresos y empleos, en amplios sectores de la sociedad.

El cooperativismo representa una forma realista de encarar la organización productiva, en un país de baja capitalización para el campesinado paraguayo, el grupo humano principal del sector rural. El cooperativismo es la respuesta más efectiva al problema de la organización productiva, la disminución de los costos de producción, el aumento de la competitividad y una mejor distribución de la renta agraria global, de la que participa en una proporción que no corresponde a sus esfuerzos.

Hasta ahora, los programas de apoyo a las cooperativas no han tenido la eficacia suficiente

como para crear un fuerte movimiento cooperativo rural y agrario. Esto, debido tal vez a la metodología verticalista utilizada hasta ahora. Es necesaria la readaptación de estas metodologías para recrear no solo un marco cooperativo importante y dinámico, sino también para impulsar un verdadero movimiento cooperativo, que no represente la simple suma de cooperativas, sino que actúe coordinado, eslabonado, federando a las entidades en su relacionamiento horizontal, y articulándolas verticalmente, de manera a que actúen en toda el amplio espectro que representa la actividad agraria (producción primaria, transformación e industrialización, crédito, acopio y mercadeo). Estas son las facetas que deben ser mejoradas de forma inmediata, para aumentar la productividad general de los factores en el agro y dinamizar el movimiento cooperativo.

Las empresas cooperativas pueden contribuir más activamente al proceso de reactivación económica del país, pero antes deben fortalecer su estructura organizacional, su eficiencia productiva y sus valores. Las cooperativas, por ser orga-

nizaciones del sector privado, tienen la gran facilidad de desarrollar estrategias nuevas, dinámicas y flexibles, que les permitan adecuarse a diferentes circunstancias o exigencias de los mercados y de la economía en su conjunto. El esfuerzo de sus asociados, en particular de los productores agrícolas, produce rédito con mucha más facilidad, que cuando depende de estructuras estatales, más rígidas y menos flexibles, en el corto tiempo.

Es importante que las cooperativas adquieran una visión empresarial competitiva en un mercado cada vez más globalizante. Esto implica la incorporación de tecnología de punta, acorde con las exigencias de los consumidores, una constante capacitación de los socios en diferentes áreas de interés, la modernización de infraestructuras, equipos, sistemas de producción y servicios. De esta forma podrán contribuir fehacientemente a la definición de políticas de desarrollo del país y del sector agrario; participarán en mayor medida del Producto Interno Bruto (PIB) y contribuirán al mejoramiento de la calidad de vida de un amplio sector de nuestra sociedad.

**Cuadro 1
Ocupación generada por las cooperativas**

TOTAL DE EMPLEADOS	6.095
TOTAL DE DIRIGENTES	13.927
TOTAL MANO DE OBRA TRANSITORIA	9.243
TOTAL MANO DE OBRA INDIRECTA ESTIMADA	23.000
TOTAL GENERAL	52.265

Fuente: INCOOP/MAG, Censo Nacional de Cooperativismo, 2000.

**Cuadro 2
Fuentes de empleo cooperativas**

TOTAL MASCULINO	3.946
TOTAL FEMENINO	2.149
TOTAL DE EMPLEADOS	6.095

Fuente: INCOOP/MAG, Censo Nacional de Cooperativismo, 2000.

Cuadro 3
**Volumen de producción de las cooperativas de producción
y su participación en la producción total del país**

PRODUCTO	TOTAL DEL PAÍS 1999/00	TOTAL DE LAS COOPERATIVAS	% DE PARTICIPACIÓN
Algodón, ton.	246.594	17.000	7
Soja, ton.	2.980.058	1.248.000	42
Maíz, ton.	647.270	120.000	19
Trigo, ton.	231.119	220.000	95
Maní, ton.	22.045	15.000	68
Tártago, ton.	11.074	4.500	41
Sésamo, ton.	560	420	75
Leche cruda, millones lts.	425	201	47
Leche procesada, millones lts.	240	200	83
Bovinos, miles de cabezas	9.000	800	9
Suinos, miles de cabezas	400	205	51
Aceite de tung, ton.	4.400	1.950	44

Fuente: FECOPROD y Estadísticas Agropecuarias, MAG/ DGEA, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- (1) El Censo Nacional de Cooperativas y algo más, MAG-INCOOP, Ing. Ronaldo Dietze, 1º Edición, febrero 2002.
(2) Centro de información de la Naciones Unidas ONU. unicmex@servidor.dgsca.unam.mx

—

—

—

—

