



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas



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

San Lorenzo, Paraguay ~ Año XIX ~ Julio de 2008

NÚMERO **35**

# POBLACIÓN Y DESARROLLO





*Universidad Nacional de Asunción  
Facultad de Ciencias Económicas*



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

# POBLACIÓN Y DESARROLLO

NÚMERO **35**

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. Ramón Ramírez  
Econ. Gerda Palacios de Asta  
Lic. Oscar Vidal Benítez
- Cuidado de Edición  
Miguela Benítez Fariña
- 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: [obarrios@eco.una.py](mailto:obarrios@eco.una.py) ~ [osbale@yahoo.com](mailto:osbale@yahoo.com)

San Lorenzo ~ Paraguay

La edición electrónica puede verla en [www.eco.una.py/publicaciones.htm](http://www.eco.una.py/publicaciones.htm)



**PRESENTACIÓN**

La presentación de cada edición de la Revista Población y Desarrollo, es siempre motivo de satisfacción para las instituciones que hacen posible llegar nueva e ininterrumpidamente a la consideración de los lectores. Las investigaciones, análisis y estudios de una realidad juegan un papel crucial en el crecimiento, la consolidación y el avance del conocimiento y, en este contexto, las revistas científicas son canales eficientes para su difusión y validación, a través del análisis crítico de su universo de consumidores.

La 35ª edición de nuestra revista, llega en un tiempo histórico para el país. Nuevos gobernantes electos por el pueblo, a través del libre ejercicio del supremo derecho ciudadano de elegir a sus autoridades, estarán tomando la conducción del Estado, con el compromiso de hacer realidad las esperanzas de todos los paraguayos. Una sociedad informada y racionalmente crítica, posibilitará un mejor acompañamiento y control de la gestión de sus mandatarios.

Considerando estos objetivos y el escenario descrito, este número se caracteriza por la diversidad de los temas tratados en su contenido. El sensible tema de la calidad e inequidad de la educación, es analizado a partir de la relación entre ésta y el desarrollo, para luego analizar algunos indicadores educativos paraguayos y en función a ello, formular algunas propuestas estratégicas. En este mismo ámbito, la atención e integración de las nuevas necesidades de la educación superior, es estudiada bajo el enfoque de la Gestión del Conocimiento en la educación universitaria.

La migración, problema recurrente y de considerables implicancias sobre la sociedad, es estudiada bajo una innovadora óptica, a través de un análisis focalizado en los residentes paraguayos en el Gran Buenos Aires, profundizando sobre el comportamiento de la movilidad territorial y laboral observada a través de los tiempos. La trascendencia y los efectos de la situación regional sobre este tema, es estudiado dentro de la delimitación territorial del Cono Sur de nuestra América Latina.

Siguiendo con los estudios centrados en el comportamiento poblacional, esta edición incluye una interesante caracterización de los más de 10 mil compatriotas dedicados a la pesca de subsistencia, elaborada en base al último Censo Nacional de Población y Viviendas. Los significativos procesos de cambio sociodemográfico que afronta el país, también son estudiados con el objetivo de orientar las políticas públicas necesarias para el efecto.

Un ameno e ilustrativo artículo nos presenta el siempre vigente tema de la integración regional, el cual es de alguna manera complementado con algunas reflexiones generales sobre políticas públicas y desarrollo local en la era de la globalización, planteadas por un especialista en el área. Los problemas de carácter energético y ambiental, también se encuentran contenidos en la edición, a partir de una objetiva presentación de la política energética cubana y el análisis de la vinculación existente entre la agricultura y el medio ambiente en nuestro territorio.

Confiados en que esta 35ª edición de la Revista Población y Desarrollo será nuevamente del agrado e interés de sus calificados lectores, la Facultad de Ciencias Económicas expresa su reconocimiento al Fondo de Población de las Naciones Unidas por el permanente respaldo.



ÍNDICE

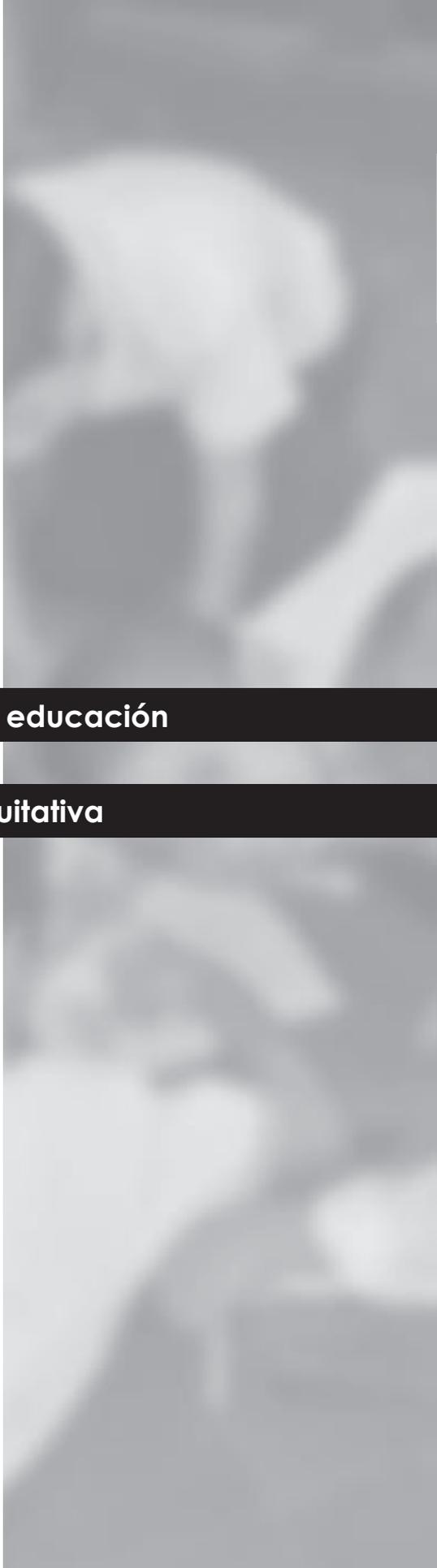
•••	El costo económico de una educación de baja calidad e inequitativa <b>Gerda Palacios de Asta</b> .....	9
•••	Población y Políticas Públicas <b>Hugo Oddone</b> .....	27
•••	Un Análisis de la Política Energética en Cuba <b>Luis Domingo Laino</b> .....	37
•••	Movilidad territorial y laboral de los migrantes paraguayos en el Gran Buenos Aires <b>Sebastián F. Bruno</b> .....	47
•••	Reflexiones generales sobre políticas públicas y desarrollo local en la globalización <b>Raphael Padula</b> .....	65
•••	Gestión del conocimiento en la educación universitaria <b>Arnulfo Encina Rojas</b> .....	81
•••	Migraciones internacionales intrarregionales en el Cono Sur de América Latina El caso de Paraguay <b>Juan María Carrón</b> .....	97
•••	Medio ambiente y agricultura en el Paraguay <b>Gregorio Raidán Martínez</b> .....	109

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

Gerda Palacios de Asta

**El costo económico de una educación**

**de baja calidad e inequitativa**







---

# El costo económico de una educación de baja calidad e inequitativa

Gerda Palacios de Asta\*

**¿Puede realmente la educación contribuir al desarrollo económico y con ello a una mayor equidad social? ¿Por qué es importante buscar la calidad y la equidad educativa dentro de un contexto globalizado? El presente artículo responde estas preguntas y parte definiendo equidad y calidad a fin de dimensionar el al-**



**cance de ambos en el área de la educación, para luego exponer la vinculación de la educación con el desarrollo económico y social, enfatizando en los aspectos de la globalización que influyen en ella. Finalmente el trabajo da sugerencias de políticas educativas que busquen la calidad y equidad educativa, y que contribuyan con la mejora de la calidad de vida, en lo económico y social, en un contexto globalizado.**

El objetivo del presente artículo es el crear conciencia sobre la necesidad de combatir los flagelos de la baja calidad e inequidad de la educación, partiendo de la relación entre educación y desarrollo, para luego analizar algunos indicadores educativos paraguayos y por último hacer algunas propuestas de estrategias para mejorar la equidad y calidad de la educación en nuestro país.

Estamos en un nuevo milenio, con los avances del siglo XX se han logrado miles de adelantos en todas las áreas, sin embargo, la desigualdad estructural que se ha venido gestando al interior de los sistemas productivos de los países latinoamericanos y del Caribe, puede acentuarse durante los próximos años si no se intervienen con políticas gubernamentales adecuadas.

Ante esta situación, ¿Hay algún sector donde la inversión tenga un mayor impacto, donde se maximice lo que llamamos Desarrollo Humano Sostenible, o en términos más sencillos, desarrollo centrado en la gente, que le permita a ésta ampliar sus opciones de una manera sostenible? Investigaciones concluyen que aumentar la educación media de la mano de obra en 1 año incrementa el PIB en un 9 por ciento, aunque esto sólo es verdad en los tres primeros años de educación extra, disminuyendo a partir de ahí. Se ha calculado que la tasa de rendimiento social en todos los países en desarrollo promedia el 24 por ciento en la escolarización primaria, el 15 por ciento en la escolarización secundaria y el 12 por ciento en la educación superior. (Naciones Unidas: 1995).

Muchos economistas atribuyen en la actualidad gran parte del éxito económico de los “tigres asiáticos” al compromiso de sus gobiernos a financiar con fondos públicos la educación primaria como base para el desarrollo. En 1960,

\* Economista, con postgrado en Población y Desarrollo. Docente Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción.

Pakistán y la República de Corea tenían rentas similares pero tasas de matrícula escolar bastante diferentes: 30 por ciento en Pakistán y 94 por ciento en Corea. En los 25 años siguientes, el PIB per capita en Corea creció tres veces más que el de Pakistán. Se ha calculado que si la tasa de matrícula escolar de Corea hubiese sido la misma que la de Pakistán, su PIB per capita habría sido el 40 por ciento menor que el actual.

Mayores niveles de educación están íntimamente ligados a mejoras en la productividad ya que ésta contribuye al desarrollo del conocimiento, lo que se traduce en mejoramientos tecnológicos y ganancias en productividad.

Por otro lado también está el retorno privado que reciben los educandos, en el Paraguay el estudio realizado por Alfonso (2000)<sup>1</sup> que establece las variables relacionadas con la educación que explican las desigualdades de los ingresos laborales en el Paraguay. La principal conclusión es que el ingreso promedio horario generado por la actividad principal aumenta en promedio, en 6% por cada año de estudio primario, en 10% por cada año de estudio secundario y en 16% por cada año de estudio universitario. El autor afirma que proporcionando más educación a las personas de niveles más bajos, las mayores remuneraciones de los mismos podrían, en el mediano plazo, disminuir la desigualdad. Asimismo, establece que la probabilidad de estar desocupado era mayor para las personas con educación secundaria y los retornos diferenciales por año de escolaridad eran los menores.

Otro estudio, el de Espínola (2001),<sup>2</sup> concluyó que el retorno en el ingreso proveniente de la educación es mayor cuando mayor es el nivel de años de estudios:

“Una persona que tiene los estudios universitarios completos gana en promedio 3,4 veces y 9,5 más que otras que han finalizado sus estudios secundarios y primarios completos respectivamente. El retorno promedio del hombre urbano es 12,8% y para la mujer urbana es 9,5%”.

1 Alfonso, Leonardo. La Educación en la Determinación de los Ingresos Laborales en el Paraguay. Revista de Análisis Económico y Sociedad, (1): 28-47, Octubre 2000.

2 Espínola, Z. (2000). Educación y Ahorro: Variables Claves para el Despegue del Paraguay, en Economía y Sociedad. Revista de Análisis N° 4, Año 2, Junio 2001, DGEEC, Asunción Paraguay.

Pero entonces, ¿Qué tipo de educación es la que se debe dar? La Comisión Internacional para la Educación en América Latina (AL) y el Caribe expresaron constantemente su preocupación en torno a la necesidad de concentrar la educación no sólo en el intelecto sino en crear “alta inteligencia” -esa maravillosa combinación del intelecto, la emoción y el espíritu, que ellos creen se requiere en la región para enfrentar los muchos retos de este siglo.

Tradicionalmente todas las Reformas Educativas han apuntado en primer lugar al objetivo de la cobertura de un nivel de escolarización mínima, en la actualidad existe consenso en mejorar la calidad de la enseñanza, aumentar las exigencias y focalizar la atención en los resultados del aprendizaje. Ante esta lista de prioridades educativas se llegaron a acuerdos nacionales e internacionales financieros estables para su implementación. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos hechos en pos de la calidad, hay descontento en cuanto a la calidad de la educación en muchos países, según se constata en las pruebas internacionales que miden los resultados de aprendizaje.

En este artículo, existen las respuestas a 2 preguntas centrales:

- 1) ¿Puede realmente la educación contribuir al desarrollo económico y con ello a una mayor equidad social?
- 2) ¿Por qué es importante buscar la calidad y la equidad educativa dentro de un contexto globalizado?

Con este propósito, el artículo parte definiendo equidad y calidad a fin de dimensionar el alcance de ambos en el área de la educación, para luego pasar a exponer la vinculación de la educación con el desarrollo económico y social, enfatizando los aspectos de la globalización que influyen en la educación, para finalmente dar sugerencias de políticas educativas que busquen la calidad y equidad educativa, y que contribuyan con la mejora de la calidad de vida, en lo económico y social, en un contexto globalizado.

**¿Qué se entiende por calidad y equidad educativa?** La **Calidad de la educación** es aquella que promueve de forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta

su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica.

La **equidad de la educación** es la probabilidad de que sub-grupos diferenciados (por género, origen social o económico o geográfico o étnico, etc.), tengan las mismas oportunidades de beneficiarse con las ventajas ofrecidas por el sistema educativo. Por tanto hay varias instancias de equidad (según De Ketele):

1. La equidad de acceso está presente cuando la relación entre las posibilidades de acceso al sistema educativo o a niveles de estudios o a alguna acción en perspectiva (ejemplos: ingresar a distintos niveles de estudios, formar parte de una acción innovadora), son las mismas para todos los sub-grupos.
2. La equidad de beneficios pedagógicos está presente cuando los medios atribuidos son los mismos cualquiera sea el sub-grupo,
3. La equidad de producción, se refiere igualmente a los resultados. Ella consiste en examinar en qué medida dos subgrupos diferentes, socialmente hablando, pero con las mismas aptitudes al comienzo, tienen las mismas posibilidades de logro,
4. La equidad de realización o equidad externa, se refiere a los resultados a más largo plazo. Se trata de saber si, a nivel de resultados o de títulos equivalentes, dos subgrupos socialmente diferentes, tienen las mismas posibilidades de obtener los mismos beneficios o resultados a largo plazo. Se pueden distinguir tres tipos de realizaciones estrechamente ligadas: la equidad de realización profesional como la probabilidad de obtener un empleo, según los subgrupos, la equidad de realización social como la probabilidad de beneficiarse de algunas ventajas sociales, y la equidad de realización personal como la probabilidad de poder satisfacer sus proyectos.

## Educación y Desarrollo

¿Puede realmente la educación contribuir al desarrollo económico y con ello a una mayor equidad social?

Es conocida la influencia de la educación en la dimensión social, pues personas con mayor y mejor educación tienen comportamientos más democráticos, cuidan mejor su salud al prevenir

enfermedades (sida, diarreas, etc.), se alimentan mejor, tienen menor cantidad de hijos no deseados gracias a un comportamiento sexual más responsable, consecuentemente disminuye la mortalidad, la morbilidad y la fecundidad.

La educación de calidad es el elemento que permite el desarrollo de las potencialidades del ser humano y lo transforma en un agente productivo capaz de enriquecer y mejorar su entorno, así como de colaborar pacífica y responsablemente con los demás; aumentar su adaptabilidad y tomar mejores decisiones (PREAL, 1999: pág. 7).

La educación es vista como el motor del desarrollo, es un factor de lucha contra la pobreza, pero ¿por qué? La relación entre educación y desarrollo nos muestra que mayores niveles de educación están íntimamente ligados a mejoras en la productividad ya que ésta contribuye al desarrollo del conocimiento, lo que se traduce en mejoramientos tecnológicos y ganancias en productividad. Asimismo, aumenta los conocimientos de los trabajadores, lo que permite mejorar no sólo en términos de tipos de empleo para los cuales se está calificado sino que también en términos de la habilidad para encontrar trabajo, permanecer empleado y recibir un mayor salario y otros aspectos relacionados con la calidad de vida de las personas. Además, estimula la actividad empresarial y prepara a los ciudadanos para una participación responsable en las instituciones democráticas y en la sociedad civil.

Existe pues una positiva relación entre el nivel educativo de la población y la capacidad de desarrollar ciencia y tecnología. La globalización ha contribuido a adquirir una mayor conciencia de las oportunidades que ofrece la ciencia para el desarrollo socioeconómico. Para mejorar la capacidad científica, la respuesta no se encuentra en la ayuda procedente del mundo industrializado, sino más bien en la voluntad política y social para desarrollar una educación científica y un sistema de investigación que se considera en general como la piedra angular para el desarrollo.

Esto implica que los gobiernos inviertan en educación porque creen que una población con mejor educación contribuirá al desarrollo más rápido de su país. Que los empresarios paguen la capacitación de sus empleados porque esperan cubrir el costo correspondiente y obtener ganancias adicionales al aumentar la productividad.

Muchas personas están dispuestas a destinar tiempo y dinero a la educación y la capacitación porque, en la mayoría de los países, quienes tienen mejor educación y conocimientos especializados ganan más.

Sin embargo, los beneficios económicos de la educación no son uniformes. Pueden ser menores si:

- La calidad de la educación es deficiente o los conocimientos y las aptitudes adquiridos en la escuela no coinciden con la demanda del mercado. En este caso, las inversiones en capital humano no han sido lo bastante eficientes, lo que da por resultado menos capital humano y menos beneficios para los individuos y la sociedad.
- La demanda de capital humano es insuficiente debido a la lentitud del crecimiento económico. En este caso, es probable que el capital humano de los trabajadores se vea desaprovechado y mal remunerado.
- La inequidad en el acceso, permanencia y egreso en el sistema educativo hace que los resultados de retorno económico privado de los educandos, agrave la brecha de inequidad social. Actuando la educación como un factor excluyente y reproductora de las diferencias socioeconómicas y valóricas.

La riqueza del capital humano y su ritmo de aumento son cruciales para el nivel y la velocidad del desarrollo económico de un país, fundamentalmente porque el capital humano es el principal factor determinante de la capacidad de un país para producir y adoptar innovaciones tecnológicas. La inversión en capital humano, si bien es extremadamente importante, no basta para lograr un rápido crecimiento económico: debe ir acompañada de una estrategia de desarrollo acertada.

Un diagnóstico somero de la situación latinoamericana revela que la desigualdad científica respecto de otras regiones es aún más marcada que la desigualdad económica y que en el interior de la región subsiste también diferencia notable. América Latina y el Caribe disponen con apenas poco más de cien mil científicos para un volumen aproximado de 500 millones de habitantes. La formación en ciencia y tecnología aparece como un desafío estratégico (CELADE/BID, 1996).

## Efectos de la globalización en la educación

En el mundo actual estamos pasando por una transformación que modificará el sentido de la política y la economía. Los principales efectos de la globalización son, según Donoso Torres, Robert (1999):

- Amenaza en dejar excluidos a los países que no logren modernizarse. En cada una de nuestras naciones de América Latina sólo un grupo pequeño de su población constituye un polo de desarrollo económico y tecnológico.
- La automatización se vuelve competitiva con la mano de obra poco calificada (que es abundante en AL), por tanto, crea desempleo.
- La flexibilidad es una exigencia de las nuevas condiciones de una producción regida por la competencia en el mercado, para ello se debe disponer de mano de obra suficientemente versátil que se adapte a los cambios de producción, y esto trae como consecuencia la incertidumbre en el puesto de trabajo y en los ingresos, la imposibilidad de generar proyectos de vida a largo plazo.
- El libre mercado no asegura la satisfacción de los derechos sociales que en nuestros países alcanzan magnitud de graves problemas que hay que enfrentar.

*Tendencias de la globalización* según Muñoz Izquierdo, Carlos (1990):

La apertura de las economías agudizará la propensión a canalizar la formación profesional hacia actividades que, si bien generan algunas divisas, no aseguran la creación de empleo, por consecuencia se desarrollará un proceso de "Polarización" de las calificaciones que tenderá a crear, en un extremo, un reducido número de empleos para especialistas de alto nivel; y en el otro lado, una fuerza laboral desempeñando funciones cada vez más subordinadas, sin acceso al control de la producción y expuesta al desempleo tecnológico.

Se agravará la selectividad social de quienes podrán ingresar a las facultades, esto estará vinculado a una creciente diferenciación cualitativa entre las instituciones educativas y a fuertes dis-

paridades entre los niveles socio-económicos de sus demandantes.

Si el crecimiento de los empleos en los sectores más modernos es lento, habrá subempleo para las personas más capacitadas.

Ante este contexto es importante definir cual sería una adecuada política de recursos humanos para el desarrollo, la cual debiera implicar no sólo una adecuada articulación entre los tipos de educación y entre niveles educativos, sino también una articulación entre la formación técnica y la científica, todo ello en procura de lograr una formación humana integral que permita a cada persona incorporarse a la producción, al sistema cultural y a participar en la organización social. Lo anterior implicaría, además, intervenir coordinadamente en los aspectos educacionales, laborales, económicos, políticos y axiológicos.

### Riesgo de quedar excluidos de la “modernidad”

*Por lo tanto, aquellos países que no apuestan a una Reforma Educativa, relacionada a la calidad y equidad, corren el riesgo de quedar excluidos de la “modernidad”, y contribuirían al deterioro de las condiciones sociales y económicas. En estos términos, los costos sociales y económicos a los podrían enfrentarse serían:*

- Sus ciudadanos no tendrían posibilidades de desarrollar actitudes favorables para la convivencia democrática (consensos, descentralizaciones,

etc.), ni de desarrollo de aptitudes capaces de permitirles manejarse con la incertidumbre.

- No tendrían la preparación o práctica laboral necesaria como para mantener altos niveles de empleo, que les permita mayor productividad y competitividad internacional y consecuentemente sufrirían un efecto negativo sobre el crecimiento económico deteriorando la calidad de vida de los ciudadanos, estancando los niveles de vida y aumentando los niveles de pobreza.
- El aumento de niveles de pobreza se vería reflejado en peores condiciones de salud, desnutrición, explosión demográfica –aumento del índice de fertilidad– aumento de la mortalidad materno infantil, desempleo, etc. Se contraponen con la teoría demográfica.
- Tendrían menos justicia social y como siempre los más perjudicados serían los pobres, quienes reciben menos educación y de menor calidad. Inequidad con respecto a los pobres, indígenas, de género, tipo de establecimiento al que asisten y lugar de residencia.

### La Educación Paraguaya en cuanto a equidad y calidad

Ante todas las argumentaciones anteriores es difícil analizar a la educación tanto en el nivel formal como no formal al igual que en todos los niveles educativos, por ello se exponen en exclusividad indicadores educativos en cuanto a equidad y calidad en los niveles de Escolar Básica y Educación Media.

Cuadro 1  
Tasa Bruta y Neta de Escolarización por zona, nivel y/o ciclo  
Periodo 1990-2006

Año	Preescolar				EEB (1º y 2º ciclo)				EEB (3º ciclo)			
	Urbana		Rural		Urbana		Rural		Urbana		Rural	
	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta
1990	58	...	7	...	104	92	100	87	72	51	12	9
1994	71	55	15	11	113	94	103	83	89	65	20	14
2000	87	72	70	56	107	91	110	89	101	70	47	30
2001	94	77	77	77	113	97	120	97	99	65	51	29
2002	91	74	77	62	110	94	118	96	99	65	54	31
2003	90	72	84	67	108	93	119	96	98	67	57	34
2004	87	69	85	68	105	90	119	97	98	69	59	37
2005	84	69	86	70	104	91	119	98	97	70	60	39
2006	81	66	85	68	100	88	117	97	94	70	60	40
<b>Crecimiento 1990-2006</b>	<b>23</b>	<b>...</b>	<b>78</b>	<b>...</b>	<b>-4</b>	<b>-4</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>48</b>	<b>32</b>

Fuente: MEC, DGPEC, SIEC 1990-2006.

### En cuanto a los Indicadores de equidad:

Sin dudas, la educación paraguaya ha avanzado en relación al mejoramiento de la equidad, prueba de ello es que los principales indicadores educativos muestran claras señales de mejoramiento entre zonas geográficas y por sexo, siendo hace más de una

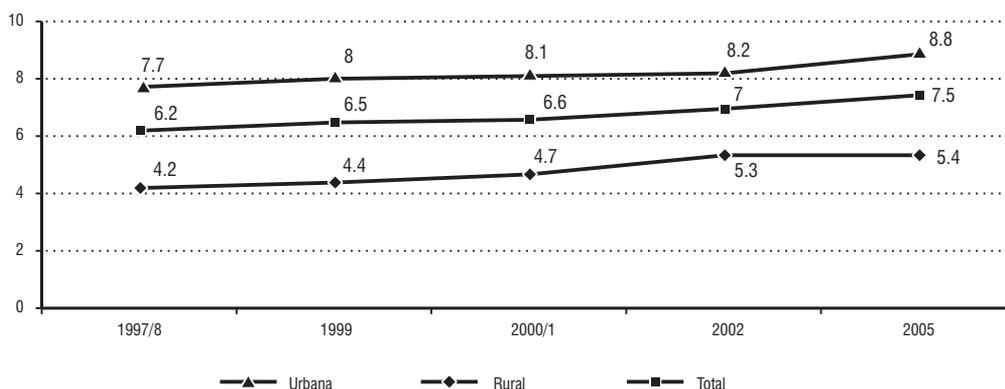
década la zona rural la principal desfavorecida en cuanto a cobertura del preescolar, sin embargo en 2006 el crecimiento sustancial de la matrícula ha permitido ir disminuyendo las brechas de cobertura entre zonas; no obstante, siguen siendo mayores los déficit de cobertura en la zona rural para el 3º ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB).

Cuadro 2  
Tasa Bruta y Neta de Escolarización por sexo, nivel y/o ciclo  
Periodo 1990-2006

Año	Preescolar				EB (1º y 2º ciclo)				EEB (3º ciclo)				Educación Media			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta
1990	27	-	28	-	107	94	103	92	39	9	39	8	20	5	24	6
1991	30	-	32	-	108	95	105	94	38	28	39	28	20	14	24	17
1992	-	-	-	-	110	97	106	95	42	30	42	30	23	16	26	19
1993	35	15	36	15	112	96	109	94	45	32	46	33	24	17	28	20
1994	37	28	37	29	111	90	108	90	49	36	51	37	27	19	30	22
1995	42	35	43	36	112	91	109	91	51	37	53	39	28	20	32	24
1996	52	43	54	45	114	91	132	109	55	40	56	42	31	23	35	26
1997	60	50	62	52	113	91	110	92	61	44	61	45	33	25	37	27
1998	66	53	68	56	114	92	112	93	63	45	63	46	35	26	40	30
1999	74	59	76	62	110	90	107	90	71	48	72	51	38	28	42	32
2000	76	61	77	63	113	92	109	92	69	46	70	49	41	30	44	33
2001	88	71	90	73	120	98	117	99	75	50	76	53	44	32	46	35
2002	87	70	87	71	118	97	115	98	77	51	78	53	47	33	50	37
2003	87	69	87	70	115	94	111	94	78	48	78	53	51	31	53	36
2004	86	68	86	69	113	94	110	94	78	51	79	56	52	34	55	39
2005	85	69	85	70	113	94	110	94	78	53	80	58	52	35	55	40
2006	83	67	83	67	110	92	107	93	77	53	79	58	52	36	55	41
<b>Crecimiento 1990-2006</b>	<b>56</b>	<b>67</b>	<b>55</b>	<b>67</b>	<b>3</b>	<b>-1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>38</b>	<b>44</b>	<b>40</b>	<b>50</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>36</b>

Fuente: MEC, DGPEEC, SIEC 1990-2006.

Gráfico 1  
Evolución de promedio de años de estudio de la población de 25 años y más de edad por zona. Periodo: 1997-2005



Fuente: DGEEC. Encuestas de Hogares, 1997/8, 1999, 2000/1, 2002, 2005.

Los datos de población utilizados hasta 2000 corresponden a la proyección de población según base Censo 1992. A partir de 2001, los datos de población corresponden a los resultados finales de la "Proyección de la población por departamento, según sexo y edades simples. Periodo 2000-2020".

En cuanto a la equidad por sexo prácticamente no existen diferencias ya que ligeramente las mujeres se encuentran en mayor cantidad que los hombres en algunos niveles educativos. Los datos de población utilizados hasta 2002 corresponden a la proyección de población según base Censo 1992. A partir de 2003, los datos de población

Cuadro 3  
Educación Escolar Básica y Media. Porcentaje de Repitentes por zona  
Periodo 1990-2006

Año	URBANA			RURAL		
	EEB 1º y 2º Ciclo	EEB 3º Ciclo	Educación Media	EEB 1º y 2º Ciclo	EEB 3º Ciclo	Educación Media
1990	7,2%	...	...	9,6%	...	...
1991	7,5%	...	...	10,0%	...	...
1992	7,8%	...	...	9,8%	...	...
1993	7,1%	...	...	9,2%	...	...
1994	6,8%	...	...	9,2%	...	...
1995	7,6%	...	...	10,0%	...	...
1996	7,8%	3,5%	2,4%	10,2%	3,0%	2,1%
1997	7,4%	4,0%	2,5%	9,9%	3,0%	2,4%
1998	7,5%	2,0%	1,3%	10,1%	2,0%	1,6%
1999	6,8%	0,9%	0,8%	9,1%	0,7%	0,9%
2000	6,5%	1,4%	1,2%	9,0%	1,4%	1,2%
2001	6,7%	1,3%	1,3%	9,5%	1,3%	1,3%
2002	6,1%	1,4%	0,5%	9,4%	1,4%	0,6%
2003	5,6%	1,2%	0,7%	8,9%	1,3%	0,7%
2004	5,0%	1,0%	0,5%	8,4%	1,3%	0,4%
2005	3,8%	1,1%	0,6%	6,4%	0,9%	0,6%
2006	3,4%	0,8%	0,5%	6,3%	0,8%	0,4%

Fuente: MEC, DGPEC, SIEC 1990-2006.

Cuadro 4  
Educación Escolar Básica y Media. Porcentaje de Repitentes por sector  
Periodo 1990-2006

Año	OFICIAL			PRIVADO		
	EEB 1º y 2º Ciclo	EEB 3º Ciclo	Educación Media	EEB 1º y 2º Ciclo	EEB 3º Ciclo	Educación Media
1990	9,3%	...	...	4,3%	...	...
1991	9,7%	...	...	4,3%	...	...
1992	9,6%	...	...	4,5%	...	...
1993	8,9%	...	...	3,9%	...	...
1994	8,9%	...	...	3,4%	...	...
1995	9,7%	...	...	3,7%	...	...
1996	10,0%	3,4%	2,2%	3,6%	3,5%	2,5%
1997	9,6%	3,7%	2,4%	3,8%	2,5%	1,9%
1998	9,6%	2,0%	1,4%	3,9%	1,9%	1,1%
1999	8,8%	0,8%	0,9%	3,3%	0,8%	0,7%
2000	8,6%	1,4%	1,3%	3,2%	1,1%	0,9%
2001	9,0%	1,4%	1,3%	3,1%	1,0%	1,2%
2002	8,7%	1,6%	0,5%	3,2%	0,9%	0,4%
2003	8,2%	1,3%	0,7%	2,8%	0,9%	0,7%
2004	7,5%	1,2%	0,5%	2,8%	0,7%	0,4%
2005	5,8%	1,0%	0,6%	1,9%	0,8%	0,5%
2006	5,5%	0,8%	0,5%	1,7%	0,8%	0,3%

Fuente: MEC, DGPEC, SIEC 1990-2006.

corresponden a los resultados finales de la “Proyección de la población por departamento, según sexo y edades simples. Periodo 2000-2020”.

Es cierto que el crecimiento de la cobertura en ambas zonas contribuyó a elevar los años promedio de estudio de la población. Sin embargo, los datos muestran que en 2005 la diferencia

entre la zona urbana y rural en cuanto a años promedio de estudio es de 3,4 años.

En cuanto a la equidad, vista desde los indicadores de eficiencia, la repitencia es uno de ellos, que, como puede observarse, ha ido bajando en ambas zonas geográficas y en todos los niveles educativos. Esta ineficiencia del sistema afecta en

Cuadro 5  
**EEB y Educación Media. Porcentaje de Desertores por zona**  
**Periodo 1996-2006**

Año	URBANA			RURAL		
	EEB 1º y 2º Ciclo	EEB 3º ciclo	Educación Media	EEB 1º y 2º Ciclo	EEB 3º ciclo	Educación Media
1990	3,3%	...	...	3,2%	...	...
1991	3,0%	...	...	4,1%	...	...
1992	4,6%	...	...	5,7%	...	...
1993	3,3%	...	...	4,8%	...	...
1994	5,3%	...	...	5,2%	...	...
1995	3,2%	...	...	5,2%	...	...
1996	2,7%	...	...	4,1%	...	...
1997	3,5%	...	...	5,2%	...	...
1998	3,7%	...	...	5,4%	...	...
1999	3,5%	2,4%	...	5,0%	3,9%	...
2000	3,7%	4,2%	...	6,3%	7,0%	...
2001	4,2%	6,0%	5,2%	7,1%	8,6%	6,5%
2002	4,8%	6,4%	5,3%	7,5%	9,2%	7,1%
2003	4,8%	6,3%	5,3%	7,6%	9,7%	7,1%
2004	4,7%	6,5%	5,7%	7,5%	9,6%	7,6%
2005	4,7%	6,4%	6,2%	7,6%	9,4%	8,0%
2006	4,6%	6,4%	6,4%	7,3%	9,2%	8,4%

Fuente: MEC, DGPEC, SIEC 1990-2006.

Cuadro 6  
**EEB y Educación Media. Porcentaje de Desertores por sector**  
**Periodo 1996-2006**

Año	OFICIAL			PRIVADO		
	EEB 1º y 2º Ciclo	EEB 3º ciclo	Educación Media	EEB 1º y 2º Ciclo	EEB 3º ciclo	Educación Media
1990	3,4%	...	...	2,5%	...	...
1991	3,9%	...	...	2,2%	...	...
1992	5,3%	...	...	4,5%	...	...
1993	4,4%	...	...	2,3%	...	...
1994	5,3%	...	...	5,3%	...	...
1995	4,6%	...	...	2,3%	...	...
1996	3,7%	...	...	1,8%	...	...
1997	4,5%	...	...	3,5%	...	...
1998	4,7%	...	...	3,6%	...	...
1999	4,4%	3,0%	...	3,5%	2,2%	...
2000	5,2%	5,4%	...	3,9%	3,6%	...
2001	5,9%	7,3%	5,4%	4,4%	4,9%	5,9%
2002	6,4%	7,9%	5,6%	5,0%	5,4%	5,9%
2003	6,5%	8,1%	5,8%	4,7%	5,1%	5,7%
2004	6,5%	8,2%	6,3%	4,4%	5,0%	5,8%
2005	6,4%	8,1%	7,0%	4,3%	4,9%	5,7%
2006	6,3%	8,1%	7,2%	4,4%	4,7%	6,0%

Fuente: MEC, DGPEC, SIEC 1996-2006. Privado incluye Privado Subvencionado.

mayor medida a los matriculados en el 1º y 2º ciclo de la EEB, seguido por el 3º ciclo de la EEB y la media. Para todos los niveles educativos, los porcentajes de repitencia son mayores en las zonas rurales y en el sector oficial (ver cuadros 3 y 4).

La deserción ha ido subiendo en el periodo 1996-2006 y se registra en todo el sistema, pero se agrava en el 3º ciclo de la EEB y en la Media. La deserción en el nivel oficial supera al sector privado y subvencionado; por otro lado, la deserción es apreciablemente mayor en la zona rural para todos los niveles.

Los mayores niveles de inequidad en cuanto a la retención se dan en la zona rural donde sólo el 14% de los matriculados en el 1º grado llega al 3º curso, mientras que en la zona urbana llega el 53%.

Un análisis más pormenorizado muestra que de los niños que ingresan a la Educación Escolar Básica llegan al 5º grado en la zona urbana el 81% y en la zona rural el 54%, a partir del 6º grado la brecha de la inequidad se va ampliando hasta llegar al 3º curso (Gráfico N° 2).

## En cuanto a los Indicadores de calidad:

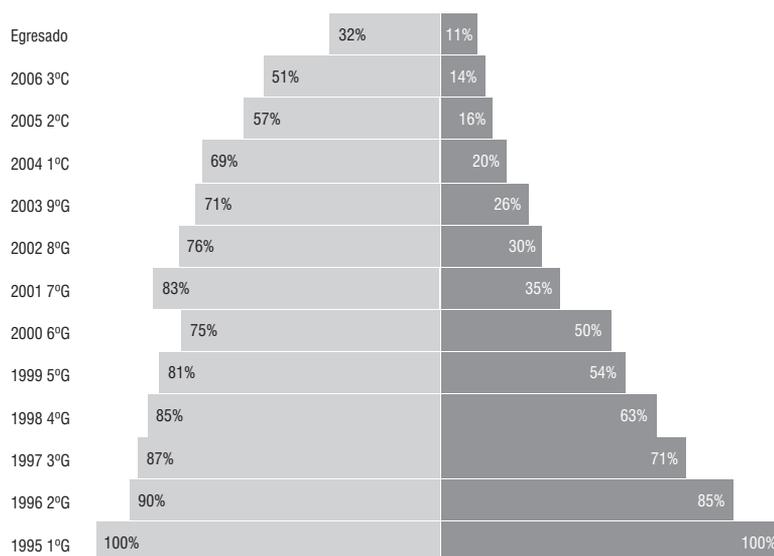
La **Calidad de la educación**, es aquella que promueve de forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica.

Los resultados del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), da el proxi de la calidad educativa que se ha realizado en numerosas mediciones y todas a finales de ciclos o cursos de los niveles educativos. En el caso paraguayos las referencias son los contenidos curriculares a ser aprendidos en la escuela y que son evaluados por el SNEPE.

Las pruebas aplicadas a alumnos del 3º grado en las áreas de comunicación y matemática son inferiores al 60%, y a alumnos del 6º grado también presentan promedios entre el 40% y 59% en las mismas áreas.

En áreas de Estudios Sociales los niveles de rendimiento rondan entre 45% a 72% y en Medio

Gráfico 2  
Tasa de Retención y Egreso por zona  
Pirámide. País (Cohorte 1995 - 2006)



Fuente: MEC, DGPEC, SIEC 1995-2006.

NOTA: Incluye Educación Técnica e Indígena. Aprobados se refiere a exámenes finales.

Natural y Salud / Ciencias Naturales entre 50% a 62% de respuestas correctas en los grados 3º y 6º en los años analizados en el cuadro siguiente.

En grados y cursos superiores se aprecia que los niveles de logro van bajando según se vaya avanzando a grados o cursos superiores, manteniéndose las inequidades de calidad educativa en detrimento de las zonas rurales y del sector oficial.

Los logros de aprendizaje de los alumnos de la EEB se encuentran por debajo de lo esperado en todas las áreas de estudio, siendo menores los rendimientos en alumnos que asisten a instituciones rurales, y a instituciones oficiales. Los bajos niveles de logro de la educación muestran

que no se está logrando dar igualdad de oportunidades de demostrar conocimientos y habilidades deseables en los distintos grados y cursos a más de mostrar inequidades por sectores y zonas geográficas.

Es importante mencionar que la comparación entre áreas en diferentes áreas no es correcta, pues corresponde a muestras diferentes de población a la que fue sometida a la prueba del SNEPE.

En cuanto a los estudiantes del último curso de los Institutos de Formación Docente (IFD), aquellos no muestran tampoco niveles muy alentadores, puesto que se encuentran por debajo del 45% de logro en Matemáticas, menos del 45%

Cuadro 7  
Resultados Nacionales: Porcentaje promedio de respuestas correctas,  
por áreas, zona, sector y sexo, según grado, curso y año

Grado/Curso y año	Zona			Sector			Sexo	
	Total	Urbana	Rural	Oficial	Priv. Subv.	Privado	Hombres	Mujeres
<b>Comunicación / Lengua y Literatura</b>								
3º curso año 1997	47,46	50,05	43,03	44,15	52,06	54,12	45,23	49,62
3º curso año 1999	46,04	47,84	40,36	43,78	46,29	55,24	43,80	47,96
6º curso (H) año 1998	47,18	48,40	41,58	46,50	50,08	48,99	44,90	48,88
6º curso (T) año 1998	47,10	46,92	59,30	46,41	48,13	49,48	45,24	48,52
6º curso (H) año 2000	51,29	52,14	46,54	49,60	52,22	58,50	48,80	53,44
6º curso (T) año 2000	56,47	56,48	-	54,74	59,38	60,06	54,7	58,38
3º grado año 2001/2	58,93	62,72	55,73	58,13	63,34	-	57,75	60,17
6º grado año 2001/2	51,30	53,01	49,62	50,10	57,70	-	49,62	52,96
3º grado año 2004/5	47,73	47,61	47,84	47,04	51,54	-	47,12	48,40
6º grado año 2004/5	44,59	44,69	44,48	43,66	48,48	-	43,56	45,61
<b>Matemática</b>								
3º curso año 1997	40,62	41,86	38,74	38,39	43,64	45,57	40,53	40,75
3º curso año 1999	44,93	45,29	43,82	43,62	43,04	51,91	44,44	45,36
6º curso (H) año 1998	36,42	36,44	36,37	35,72	38,41	38,48	35,92	36,78
6º curso (T) año 1998	31,34	31,37	26,47	29,82	39,32	34,85	31,56	30,56
6º curso (H) año 2000	36,68	36,84	35,80	35,48	38,00	41,20	36,48	36,84
6º curso (T) año 2000	42,04	42,04	-	40,62	40,74	46,84	41,26	42,78
3º grado año 2001/2	55,88	56,68	55,20	55,68	56,97	-	55,75	56,01
6º grado año 2001/2	45,88	46,55	45,21	45,05	50,20	-	46,01	45,74
3º grado año 2004/5	60,18	58,64	61,52	59,49	63,94	-	60,10	60,28
6º grado año 2004/5	43,78	42,27	45,24	42,76	49,32	-	43,74	43,81
<b>Estudios Sociales</b>								
3º curso año 1999	52,38	53,44	48,33	49,82	55,20	59,33	51,64	53,04
6º curso (H) año 2000	47,72	48,24	44,86	46,70	46,60	53,12	48,14	47,36
6º curso (T) año 2000	51,37	-	-	51,24	55,02	49,90	51,66	51,10
3º grado año 2001/2	69,62	72,85	66,91	69,05	72,80	-	68,90	70,38
6º grado año 2001/2	60,55	61,36	59,75	59,67	65,18	-	60,04	61,06
<b>Medio Natural y Salud / Ciencias Naturales</b>								
3º grado año 2004/5	56,82	56,05	57,59	55,84	62,17	-	56,10	57,60
6º grado año 2004/5	50,56	50,70	50,42	49,42	56,77	-	50,73	50,40

Fuente: MEC, DGDE, Informe de las Pruebas Nacionales SNEPE, Años 1997,1998,1999, 2000, 2001/2 y 2004/5.

Cuadro 8  
Promedio de Logros Nacionales 3º y 6º Curso

3º Curso	Formación Docente Inicial		
	Total	Sector	
		Oficial	Privado
<b>Matemática</b>			
Año 2001	61,52	61,73	61,23
Año 2003	44,59	44,95	44,23
<b>Lengua y Literatura</b>			
Año 2001 Castellano	63,63	63,03	64,42
Año 2001 Guaraní	72,82	74,29	70,94
Año 2003 Castellano	44,46	44,24	42,66
Año 2003 Guaraní	50,33	52,40	50,34

Fuente: MEC, DGDE, Informe de Resultados SNEPE – IFD, 2001, 2003-2004.

en Castellano y menos del 52% en Guaraní en 2003. Siendo los estudiantes de formación docente los futuros docentes del país, es necesario indagar sobre los factores tanto endógenos como exógenos a los IFD que inciden en estos bajos niveles de rendimiento de manera a mejorar sus logros y con ello contribuir al mejoramiento de su enseñanza en los distintos niveles educativos.

En resumen, el sistema educativo nacional muestra señales de inequidad en cuanto a su cobertura, eficiencia y calidad de la educación, razón por la cual deben iniciarse o proseguir en su implementación estrategias dirigidas a mejorar la equidad y la calidad de la educación, por lo que me permito sugerir algunas estrategias. En base a esta realidad se sugieren las políticas de equidad y calidad, que busquen la equidad de acceso, de beneficio pedagógico y de calidad de la educación, que promuevan de forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos/as más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica.

Para ello hay que complementar una serie de políticas, donde no pueden ser omitidas algunas de ellas pues restaría el nivel de impacto sobre los alumnos beneficiarios.

### Estrategias de mejoramiento de equidad y calidad:

En primer término se deben implementar estrategias que busquen mejorar la calidad y equidad en los niveles educativos en general.

1. Garantizar el acceso al preescolar y a la educación básica a toda la población.
2. Promover la retención y el egreso en niveles educativos superiores de las poblaciones vulnerables.
3. Dar tratamiento diferente para lograr resultados iguales en calidad
  - a. Garantizar el derecho de los alumnos y alumnas a tener escuelas en condiciones materiales dignas, otorgando calidad de los insumos educativos (docentes, infraestructura, mobiliario, equipos tecnológicos, bibliotecas, textos, TIC, recursos de aprendizaje, etc.) en especial en aquellas instituciones más carenciadas en las cuales asisten poblaciones vulnerables, de manera a mejorar la calidad de la oferta del servicio educativo.
  - b. Fomentar estrategias de discriminación positiva y políticas compensatorias (kit, complemento nutricional, becas dirigidas a poblaciones vulnerables (pobres, mujeres, niños de la calle, discapacitados, analfabetos, etc.)
  - c. Fortalecer la oferta de servicios para atender la diversidad
4. Mejorar la formación inicial y continua de los docentes, combinadas con un sistema de incentivos que estén vinculados con su desempeño. Recuperar la centralidad del aprendizaje: instituciones escolares y maestros que generen un conjunto de condiciones que posibiliten que los alumnos aprendan.

5. Transformación o adecuación curricular, creando un mecanismo permanente de actualización curricular periódica, dada la velocidad de la renovación de los conocimientos. Los contenidos serán definidos según las necesidades de aprendizaje que estimen los distintos actores sociales. Las modalidades curriculares deberán estar guiadas por el objetivo de formación integral
    - a. Mejorar la secuencia y articulación de objetivos y contenidos del nivel inicial hasta la educación media.
      - Revisión y ajuste del currículum de Educación Inicial y Educación Escolar vigente, incluyendo cambios en las materias fundamentales, temas transversales como género, valores, medio ambiente, etc.
      - Reestructuración del proceso educativo correspondiente a la educación especial básica.
      - Desarrollo de un nuevo currículum para la Educación Media más pertinente a la realidad nacional y a un mundo globalizado.
      - Diseño e implementación de la Educación Media Abierta (EMA) para la atención de jóvenes.
      - Desarrollo y aplicación de un modelo pedagógico propio de la Educación Media para Adultos, priorizando la atención de los egresados de la Educación Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos.
    - b. Establecer el currículum departamental con criterios socio-económicos de la región (30% del contenido es flexible y pueden ser acomodados a las necesidades departamentales e institucionales).
    - c. Ampliar la oferta de programas de educación a distancia o semipresencial para poblaciones dispersas o con necesidades especiales (por ejemplo producir y emitir una programación de calidad, utilizando el lenguaje de la televisión, radial, Internet, docentes itinerantes, etc)
    - d. Asegurar una formación básica, científico-tecnológica, a la población total del país.
    - e. Evaluar el cumplimiento de los estándares de calidad definidos; y proveer información completa a la ciudadanía acerca de los logros del sistema escolar y sugerir la salida o intervención de las instituciones que no cumplen el sistema.
  6. Consolidar el aprendizaje en las dos lenguas oficiales, y posibilitar al educando el aprendizaje en su lengua materna al inicio de su incorporación en el sistema educativo (pudiendo ser diferente a las lenguas oficiales).
  7. Garantizar el derecho de todos y todas a participar del desafío educativo.
    - a. Garantizar la continuidad e integridad pedagógica de los programas, lo cual supone un máximo de coordinación posible entre la dimensión educativa, sanitaria, nutricional, etc. sin importar de qué ministerio dependan.
    - b. Definir estrategias con un fuerte carácter intersectorial, participación de sectores privados y organizaciones del ámbito civil.
- Todas las estrategias sugeridas son con el ánimo de mejorar la equidad y calidad en la EEB, y el nivel medio preferencialmente, ya que sobre ambos tiene el MEC directa responsabilidad, sin embargo la educación superior también requiere de cambios conducentes a una reforma educativa a fin de lograr como mínimo acreditar las carreras hoy implementadas dentro de las distintas universidades y facultades del Paraguay.

### **Lograr el impacto de la educación sobre el desarrollo**

Una adecuada política de recursos humanos para el desarrollo debiera implicar no sólo una adecuada articulación entre los tipos de educación y entre niveles educativos, sino también una articulación entre la formación técnica (conocimientos y habilidades en un área del saber) y la profesional (las habilidades para desempeñarse en un puesto de trabajo). Todo ello en procura de lograr una formación humana integral que permita a cada persona incorporarse a la producción, al sistema cultural y a participar en la organización social. Lo anterior implicaría, además, intervenir coordinadamente en los aspectos educacionales, laborales, económicos, políticos y axiológicos.

1. Definir áreas prioritarias con una perspectiva de largo plazo. La educación debe responder a las áreas prioritarias de desarrollo económico del país de manera a formar la mano de obra calificada. Para ello es indispensable que el Estado Paraguayo defina su

política de desarrollo económico, siguiendo los pasos de:

- a) Elaboración en base a un consenso nacional,
  - b) Difusión del Plan de Desarrollo, d) Apoyo efectivo con recursos para la implementación del Plan de Desarrollo.
2. Fortalecer la educación técnica y tecnológica para asegurar que el país cuente con capital humano especializado.
  3. Mejorar las estrategias de formación e incentivar, la formación integral de cada persona. Esto es, desarrollando la creatividad, la capacidad para adecuarse a cambios, el pensamiento lógico (pero sin detrimento de capacidad crítica para innovar y diferir de lo común), la capacidad para enfrentar y resolver problemas, para adecuarse a nuevas formas de producción y diferentes condiciones de trabajo, la capacidad para conocer las formas de acceso a la información y para estar al día en las innovaciones científicas y en utilizarlas en sus expresiones tecnológicas, acentuando la capacidad de autogestión y comercialización.
  4. Garantizar el derecho a una educación a lo largo de toda la vida ya sea dentro del sistema educativo o a través de modalidades no escolares: dada la renovación acelerada de los conocimientos y los cambios en las tecnologías y las competencias requeridas para el trabajo y para el desempeño social.
  5. Articular en su conjunto el sistema educativo, tanto en lo formal, lo no formal, como lo informal. Ello implica establecer nexos y vías alternativas de formación mediante un currículo flexible y recurrente. Esto es, articulando desde la educación básica a la educación de postgrado con la capacitación profesional, los programas de aprendizaje, de reciclaje y perfeccionamiento y las experiencias de educación popular y de desarrollo de la comunidad. Esta articulación debe redundar en una optimización de los recursos, en evitar duplicaciones innecesarias (por ejemplo entre la educación media técnico profesional, la educación que se imparte en los centros de formación técnica y en los organismos técnicos de capacitación) y llevaría a un sistema de supervisión y evaluación más cuidadoso, que sea garante de la calidad del servicio educativo que se

otorga, al menos en aquellas que tengan, por vía indirecta o directa, apoyo estatal.

6. Establecer una adecuada articulación funcional de lo educativo con el conjunto de otros elementos que determinan el proceso de desarrollo. Más específicamente con el ámbito de lo científico-tecnológico, con las prospecciones económicas y con el sector productivo laboral.

También es imprescindible contar con el apoyo de las organizaciones del sector productivo y de los organismos públicos asociados a los diversos sectores de la producción, como algunos ministerios. Por ejemplo, estableciendo con estos organismos programas especiales de aprendizaje o bien programas de capacitación convenidos con trabajadores de una determinada empresa o sector de la producción. Es decir, hacer que las entidades de producción sean también agentes educativos.

7. Estimular y desarrollar programas de investigación educativa, científica y tecnológica.
8. Democratizar la educación postsecundaria y la educación técnica. Específicamente, ello conlleva a abrir programas de becas y financiamiento para los estudiantes de institutos tecnológicos. Racionalizar el crecimiento de la educación superior que permita acceder a este nivel a ciertos grupos de la sociedad y corregir así los efectos socialmente discriminatorios que aún persisten. La demanda social en educación debe estructurarse de tal manera que sea adecuada a las necesidades de una formación cada vez más polivalente y adaptable a los cambios tecnológicos.
9. Capacitar continuamente a los trabajadores activos y la recalificación de quienes son o pudieran ser desplazados durante procesos de reconversión productiva.
10. Formar a los recursos humanos en la adquisición de un idioma de uso mundial como el inglés, ampliando sus fuentes de aprendizaje y el intercambio cultural.

Todo lo anterior parte de la necesidad de establecer estrategias que definan roles de diferentes agentes de formación de los recursos humanos en relación a las áreas determinadas por los sistemas cultural, social y productivo.

Dentro de los asuntos culturales se puede incluir el conjunto de valores y saberes que condicionan

y potencian a las personas: sus identidades, los principios éticos que rigen sus comportamientos, sus intereses y motivaciones, sus criterios estéticos, su manera de decodificar e interpretar la realidad, sus conocimientos científicos, el lenguaje, la capacidad para comunicarse y manejar información. En lo social, se puede incluir el conjunto de comportamientos sociales de las personas, política y comunitariamente, su solidaridad y su respeto por los derechos de las personas. En relación con la producción, se habla del conjunto de hábitos, destrezas y habilidades para producir: su capacidad tecnológica, su desarrollo lógico, su capacidad creativa y de gestión.

Por tanto en definitiva si se pretende el desarrollo de un país y el crecimiento de las personas que lo habitan, no basta capacitarlas para desempeñarse laboralmente, sino darle una formación amplia e integral que, además de insertarse en la producción les permita incorporarse a la cultura y participar en la organización social.

Por otra parte, la formación de los recursos humanos de un país es dinámica, por tanto debe plantearse como algo permanente y se da en una línea de continuidad y complejidad creciente de los aprendizajes.

En este momento cabe reflexionar por último en que a futuro las desigualdades productivas serán principalmente producto de la desigualdad tecnológica y de conocimiento. Así un país que no tenga personas formadas para crear y asimilar tecnología más avanzada, será un país que condene a su población a un estado de subdesarrollo y consecuentemente a niveles de calidad de vida inferiores a países desarrollados.

Es importante pensar en la calidad y la equidad educativa, porque se sabe que en el futuro la mayor inequidad económica se dará por la inequidad del conocimiento de la población de un país, y aquellos países que no tengan una población formada para afrontar las demandas laborales que den mayor valor agregado a la producción estarán condenados al estancamiento económico y a altos niveles de pobreza en comparación al resto del mundo. A su vez dentro de un país se acrecentará la desigualdad de la población, entre aquellos que han accedido a una educación con mejor calidad y los que no. Por tanto, para que la educación contribuya a la reducción de las desigualdades, deberá actuar como agente

catalizador de cohesión social, complementando los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil para eliminar el prejuicio y la discriminación. Para ello es necesario propender hacia una educación equitativa y con buena calidad porque asegurará igualdad de oportunidades de ingreso, permanencia y logro académico.

Es claro que, la educación incide fuertemente en los ingresos y en la productividad de las personas, pero el logro de la equidad externa de la persona dependerá de la capacidad de los países para generar empleos productivos y mantener un crecimiento económico sostenido. Dado que no pueden lograrse resultados a partir de políticas aisladas, le cabe a la educación disminuir o eliminar las condiciones que impiden los logros de la equidad en el acceso al conocimiento, y proveer una educación de calidad que compense el desigual capital de origen de los que se benefician del servicio. Sin políticas que ataquen integralmente la pobreza, sin embargo, se hace difícil lograr objetivos de equidad y se perderá parte de los esfuerzos realizados por mejorar la calidad, la gestión y eficiencia del sistema escolar en su conjunto.

Si lo que en definitiva se pretende es el desarrollo de un país y el crecimiento de las personas que lo habitan, no basta con capacitarlas para desempeñarse laboralmente, es necesario darles una formación amplia e integral que, además de insertarse en la producción les permita incorporarse a la cultura y participar en la organización social. Hay que recordar que la demanda de educación esta cambiando rápidamente en AL y el Caribe, por lo que su oferta también debe hacerlo.

Por último, no queda más que recalcar que ningún país ha logrado desarrollo económico y social sin una inversión en educación, por tanto hay que incrementar la inversión en la calidad y la equidad de la educación para que se aprovechen las oportunidades que ofrece un nuevo siglo, si no invertimos hoy en escala suficiente, nos enfrentaremos con sociedades más quebrantables e inequitativas, con muchas tensiones sociales, y a economías cada vez menos competitivas en el contexto de globalización.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ha realizado el Ajuste del Plan 2020 que fue elaborado al inicio de la Reforma Educativa, y que

ha sido analizado por sus logros y dificultades, al igual que su revisión partió de un diagnóstico socioeconómico y educativo, de manera a realizar ajustes a las principales políticas y estrategias de intervención en el sector educativo. Esta propuesta fue presentada en un acto oficial el pasado 20 de junio a los principales involucrados con

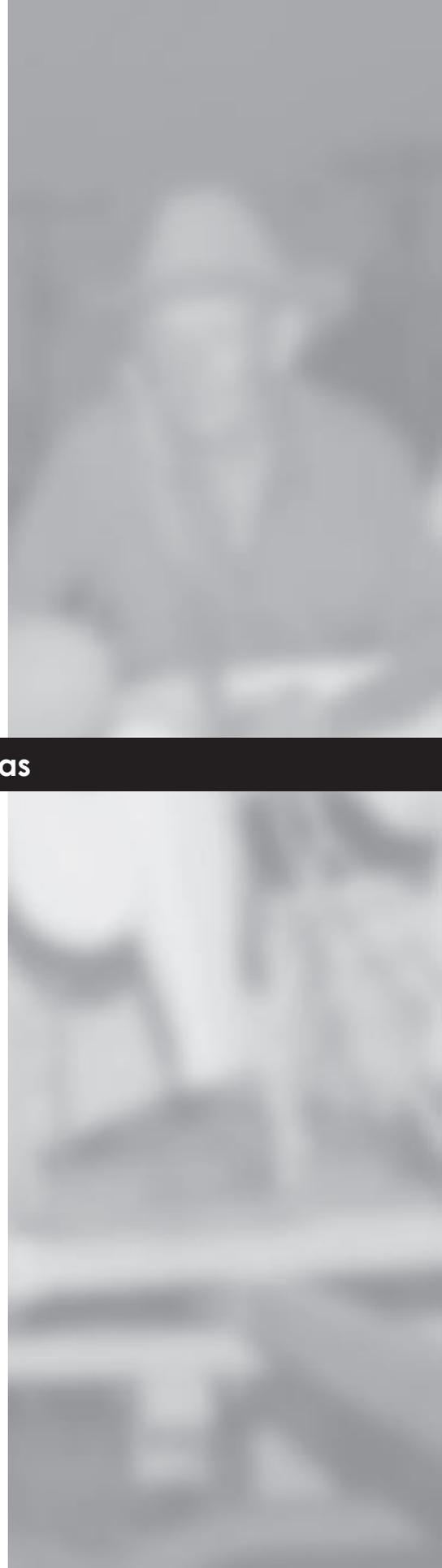
la educación de nuestro país, y se espera que el próximo gobierno luego de estudiarla busque valirla a través de mesas de diálogo con un consenso político y social en procesos de discusión en la sociedad paraguaya, a fin de transformar a la Reforma Educativa en base a lo que todos los paraguayos queremos de la educación.

## Bibliografía:

- ALFONSO, Leonardo. La Educación en la Determinación de los Ingresos Laborales en el Paraguay. Revista de Análisis Economía y Sociedad, (1): 28-47, Octubre 2000.
- CELADE/BID. 1996. Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al Diseño de Políticas y Programas. Santiago, Chile.
- CEPAL 1997. Panorama Social de América Latina. Págs. 65-86.
- CEPAL, 1998. Panorama Social de América Latina. Págs. 121-146, 149-168.
- CEPAL/UNESCO. 1992. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G. 1702.24/4.
- DE KETELE, Jean Marie: "Reflexiones del Seminario Internacional. Políticas Educativas y Equidad. "El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos", pp.81-86. 2004.
- DONOSO Torres, Robert (1999). Mito y educación: El impacto de la globalización en la educación en Latinoamérica. Buenos Aires: Editorial Espacio. Pp. 61-96, 181-208.
- ESPÍNOLA, Zulma. Educación y Ahorro: Variables Claves para el Despegue del Paraguay. Revista de Análisis Económico y Sociedad, (4): 87-145, Junio 2001.
- GAJARDO, M., (1999), Reformas Educativas en América Latina, Balance de una década, PREAL, Santiago.
- HERNANDO GOMEZ BUENDIA. Programa de naciones unidas para el desarrollo. Educación: la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. AÑO: 1996.
- MCGINN, NOEL. (2002) ¿Reformas o mejoramiento continuo? Una alternativa a las reformas. EDUCARE. Revista de las Escuelas de Calidad. 1(1). Pp. 13-19.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos (1990). La transformación de los sistemas educativos latinoamericanos ante los nuevos requerimientos de las economías de la región. La Educación XXXIV, Num. 106. Pp. 25-40
- Naciones Unidas. 1995. Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo, El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994. Naciones Unidas, Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Políticas, Nueva York. Capítulo XI "Población, desarrollo y educación".
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1998). Educación en las Américas: Calidad y equidad en el proceso de globalización. Washington, D. C.: Pp. 3-12.
- PREAL. El futuro está en Juego y Quedándonos Atrás. Informes de la Comisión sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas. 1988.
- PREAL. Mañana es muy Tarde. Informe de la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. 1999.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto, y Juan Carlos Tedesco (1995). Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina. Buenos Aires: Santillana.
- UNESCO. La educación para todos el imperativo de la calidad. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo (2005). Pp 10-26.

Hugo Oddone

## Población y Políticas Públicas







**El Paraguay afronta significativos procesos de cambio sociodemográfico. El crecimiento continuo de la población se mantendrá por lo menos hasta mediados de este siglo como resultado de tendencias históricas en la dinámica demográfica y sus variables (natalidad,**



**mortalidad y migraciones). Importantes transformaciones ya iniciadas en la estructura por edades se intensificarán, perdiendo peso los grupos de menores de 15 años y asumiendo un notable volumen la población en edades activas (de 15 a 64) que representarán un extraordinario potencial como capital humano para la economía (bono demográfico).**

## Resumen

La realidad sociodemográfica, su dinámica y sus factores, han sido poco considerados en las políticas de desarrollo del país. Sin embargo, la población, como fuente del capital humano, se constituye en un recurso estratégico del desarrollo al tiempo que, como sumatoria de las individualidades que son sujetos de derecho, se convierte en su objetivo fundamental. El Paraguay afronta significativos procesos de cambio sociodemográfico. El crecimiento continuo de la población se mantendrá por lo menos hasta mediados de este siglo como resultado de tendencias históricas en la dinámica demográfica y sus variables (natalidad, mortalidad y migraciones). Importantes transformaciones ya iniciadas en la estructura por edades se intensificarán, perdiendo peso los grupos de menores de 15 años y asumiendo un notable volumen la población en edades activas (de 15 a 64) que representarán un extraordinario potencial como capital humano para la economía (bono demográfico). Simultáneamente, la población avanzará en su tránsito hacia el envejecimiento (incremento de la población adulta mayor).

Por otra parte existe un grave desequilibrio en la distribución territorial de la población: un reducido número de unidades político administrativas que no llegan a 20% de la superficie territorial alberga a casi 80% de la población total. Un tardío pero rápido proceso de crecimiento urbano se registra como consecuencia de crecientes corrientes migratorias dando lugar a la aparición del fenómeno de metropolización en las más importantes ciudades del país, Ciudad del Este, Encarnación y especialmente Asunción y su Área Metropolitana extendida a la totalidad del departamento Central y algunos distritos de departamentos vecinos. El desborde urbano y su falta de planificación, han ocasionado una no-

\* El presente documento fue preparado para el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) en mayo de 2008.

\*\* Especialista en Población y Desarrollo, Asesor del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

toria incapacidad de proveer servicios básicos suficientes a la población y un incremento de la situación de pobreza y pobreza extrema.

Frente a todo ello se requiere la aplicación de políticas económicas y sociales capaces de producir efectos sobre determinados aspectos demográficos (como la redistribución territorial de la población, el descenso de la mortalidad, especialmente la materna e infantil, mejores servicios de salud reproductiva y planificación familiar) pero también, y estableciendo sinergia con las mismas, se impone la necesidad de una política explícita de población basada en una clara imagen objetivo del proyecto estratégico de desarrollo que se desea impulsar y de las contribuciones que la dinámica demográfica, sus variables y la estructura de la población pueden hacer al mismo. El país cuenta desde el 2005 con una política de población aprobada; la misma se propone contribuir a corto, mediano y largo plazo con las demás políticas sociales y económicas para impulsar el desarrollo sustentable y elevar la calidad de vida de sus habitantes, favoreciendo la creación de condiciones sociodemográficas adecuadas a dicho fin en un marco amplio de derechos humanos. Sin embargo su nivel de aplicación ha sido mínimo debido a deficiencias en sus aspectos institucionales de coordinación y ejecución.

## Definiciones y posicionamiento previo

Es notoria la mínima o nula referencia a la realidad socio demográfica presente del país y a sus escenarios futuros que ha caracterizado a la mayoría de las plataformas políticas electorales y programas de gobierno, pese a la abundante información poblacional disponible y a los conocimientos sumamente sólidos ofrecidos por la ciencia demográfica, con su alto grado de previsibilidad sobre procesos probables basados en el análisis riguroso de las tendencias históricas y del estado de situación actual. Esta ausencia de análisis poblacional y de contenido demográfico en las políticas públicas, puede comprometer seriamente la factibilidad y, todavía más, la sustentabilidad de largo plazo de las propuestas que se formulan en el ámbito económico y social.

Se ha dicho hasta el cansancio que los malos políticos piensan en las próximas elecciones y los buenos estadistas en las próximas generaciones. Sin duda,

en el reciente período electoral del Paraguay, han preocupado de modo más acuciante los 2,8 millones de electores que las casi 900 mil personas que nacerán en los cinco años del período presidencial a iniciarse en agosto de 2008 y que los cerca de 7 millones de habitantes que tendrá el Paraguay cuando llegue el final de ese mandato en el 2013.

No obstante, es importante comprender que las consideraciones poblacionales en el diseño de políticas no asumen una dimensión meramente cuantitativa ni tienen un valor simplemente estadístico e instrumental. No es ocioso recordar aquí que si bien la población es un objeto colectivo y heterogéneo, es también, y sobre todo, el conjunto total de las individualidades que se constituyen en sujetos de derecho y que conforman la sumatoria del capital humano del país.

En tanto sujetos de derecho, a cada individuo nacido en nuestro territorio le corresponde una identidad nacional que es punto de partida de todos los demás derechos que le asignan y reconocen la Constitución y las leyes nacionales, así como los tratados y convenios internacionales. Aun más, la vigencia de los derechos fundamentales de los individuos asume, en el ámbito demográfico y territorial, una dimensión mayor puesto que quienes nacen en el Paraguay y emigran al exterior son portadores de nacionalidad dondequiera establezcan su residencia y, a menos que hagan renuncia explícita de ella, mantienen vínculos jurídicos con el país de origen. De igual manera, los extranjeros radicados en el territorio paraguayo conforme con las normas legales que rigen para el caso, se integran a la comunidad demográfica nacional y se vuelven a su vez sujetos de derechos y copartícipes de los esfuerzos por el desarrollo.

Cuando se informa que alrededor de 2,5 millones de personas viven en condiciones de pobreza y que el 50% de ellas no alcanza a cubrir sus necesidades alimentarias mínimas, no se presenta un dato estadístico de valor meramente instrumental para la planificación o el diseño de una determinada política. En realidad, se revela un estado grave de vulneración de los derechos universales de las personas y de destrucción crítica del capital humano que requiere su propio conjunto de acciones reparadoras, junto con las políticas económicas y sociales. Igual situación se plantea cuando se presentan cifras sobre la

mortalidad materna e infantil, el desempleo, la violencia intrafamiliar, la emigración de compatriotas o la discriminación hacia la mujer y otros segmentos de la población.

Más allá de la enumeración de los casos demográficos y como trasfondo de la información estadística que ellos representan, subyace en los datos poblacionales una trama de relaciones de causa efecto cuya acumulación cuantitativa va generando, con el paso del tiempo, cambios cualitativos de extraordinaria relevancia que se relacionan estrechamente con las grandes transformaciones históricas de la sociedad y la cultura. No cabe duda de que la transición de la era de las sociedades cazadoras y recolectoras a la de las agrícolas y pastoriles, o la aparición de las primeras industrias metalúrgicas, el surgimiento de las grandes aglomeraciones urbanas y la revolución industrial, reconocen la intervención de intensos procesos de cambio en la natalidad y la mortalidad así como en el crecimiento más o menos acelerado de la población, su consiguiente expansión sobre el territorio y el incremento de demandas sociales y económicas.

Aquellos eran procesos históricos en los que ninguna aplicación orientadora de los conocimientos de la ciencia social, por entonces inexistente o sumamente embrionaria, era posible aún en previsión y regulación de sus efectos sobre las condiciones de vida de las personas. En la actualidad, en cambio, la demografía, sus fuentes de información y las técnicas del análisis demográfico, están en condiciones de aportar una decisiva contribución a la formulación de políticas públicas.

Ningún proceso de desarrollo económico sostenido y sustentable puede ponerse en ejecución con éxito al momento de diseñar políticas que pretendan ser de largo plazo y, como tales, políticas de Estado, si no se supera la visión cuantitativa del dato y de la información poblacional y no se profundiza en las relaciones sociales y condicionantes culturales que las subyacen, así como en una visión prospectiva de los escenarios socio poblacionales de futuro.

No es lo mismo construir una política de empleo situados en un escenario estático de población joven, que tomar en consideración la evolución previsible de la estructura demográfica, en el mediano o corto plazo, hacia una población adulta o envejecida en la cual la seguridad so-

cial deberá ocupar una posición tan relevante como la que se otorga al empleo y prever sistemas de salud y pensiones de retiro adecuados a las futuras demandas que surgirán de manera creciente. Ni sería razonable equiparar una política de inversiones educativas en una etapa de alta fecundidad, con otra en la cual se enfrenta un escenario de fecundidad en rápido ritmo de descenso y en el que la niñez pierde peso relativo para dar paso a un incremento sustantivo de los grupos de edad adulta, volcados al mercado de trabajo.

Se trata de situaciones en las cuales las variables de la dinámica demográfica, y sus efectos sobre la estructura y el cambio poblacional, deben actuar como referencias funcionales al diseño de las políticas económicas y sociales. Pero también se trata del explícito reconocimiento de que el objetivo final de esas políticas consiste en instalar la vigencia plena de derechos humanos universales, el aseguramiento de una efectiva igualdad entre hombres y mujeres, el establecimiento de la equidad y preservación de las minorías y sectores sociales vulnerables y el fortalecimiento del capital humano como recurso estratégico del desarrollo.

Por otro lado, es indispensable considerar a la población en sí misma como sujeto de política, con su dinámica interna y sus complejas interrelaciones entre variables como la fecundidad, la mortalidad y las migraciones, su distribución territorial y composición y estructura por sexos y edades, así como con el recíproco influjo que se establece entre todas ellas y los demás factores del desarrollo económico y social, para garantizar que el esfuerzo desplegado por las políticas socioeconómicas no sea estéril ni incompleto.

No podría prescindirse, por ejemplo, de una política demográfica que enfrente, directa y específicamente, los desafíos de unas corrientes de migración interna e internacional que son absolutamente desequilibrantes en la distribución espacial de la población, así como en el funcionamiento de cualquier modelo productivo autónomo que pretenda fortalecer la economía nacional, reducir la pobreza, restituir la equidad social, territorial y de género y fortalecer el capital humano y las redes de solidaridad social, hoy en día elementos fundamentales de un proceso de desarrollo sostenido y sustentable.

## Situación actual y proyectada de la dinámica de la población

Se examinan a continuación algunos de los aspectos fundamentales que caracterizan a la actual situación demográfica del Paraguay y proyectan previsiblemente sus efectos hacia los próximos años.

En primer lugar, la población del país, actualmente con 6,2 millones de habitantes, seguirá creciendo de manera sostenida por lo menos hasta mediados de este siglo, cuando superará los 10 millones. El tamaño demográfico aumentará en los próximos años hasta llegar a 6,5 millones en 2010 y cerca de 7,5 millones en doce años más (2020).

El segundo hecho significativo se refiere a los cambios en la estructura por edades. Según cuales sean los rangos de edad que se tomen en consideración, que suelen ser diversos de acuerdo al interés del estudio, se acostumbra decir que el Paraguay tiene todavía una población preponderantemente joven, ya que –además de contar con 37% de niños y niñas–, si se consideran edades juveniles las comprendidas entre cero y 29 años, en el presente ese segmento representa 62% de la población total.

Sin embargo, demográficamente es de rigor tomar en cuenta tres grandes categorías en dicha estructura: el segmento de población que corresponde a las *edades activas* (la comprendida entre los 15 y 64 años, por tratarse de aquella que se encuentra en condiciones biológicas de ingresar y mantenerse en el mercado laboral) y los grupos que corresponden a las *edades pasivas*, constituidos por dos categorías: la de los menores de 15 años, que debería estar volcada al sistema educativo básico y medio, y la de los mayores de 65 años que se supone en edad de retiro efectivo de la vida laboral.

Desde esta perspectiva, es evidente que la población paraguaya ha iniciado un proceso de envejecimiento que irá incrementando los grupos de edades adultas y adultas mayores en el corto y mediano plazo. En efecto, en lo inmediato, el peso de los grupos de menores de 15 años se estabilizará en torno a poco más de 2 millones de niños y niñas sin alcanzar los 2,2 millones en 2020, mientras la población comprendida entre 15 y 64, superior a 61% en la actualidad, rebasará los dos tercios del total en 2020 para alcan-

zar 4,8 millones de habitantes, evidenciando la emergencia de un contingente de personas en edad activa (demográficamente conocido como *dividendo o bono demográfico*) que, convertido en capital humano, se constituirá en un extraordinario potencial productivo para el país. Por su parte, el grupo de crecimiento relativo más alto será el de los adultos mayores (65 y más años de edad) que, en proporción, aumentará de 5,5% a 7,3% entre 2008 y 2020 (con un incremento de 32%), pasando de menos de 350 mil a 550 mil personas. La situación tenderá a asumir magnitudes aún más relevantes hacia mitad de este siglo, cuando la población paraguaya superará los 10 millones de habitantes y su segmento productivo será de cerca de dos tercios (más de 6 millones de personas, es decir la totalidad de los actuales habitantes del Paraguay). Y si bien parece tratarse de metas lejanas, lo cierto es que esta dinámica ya está en marcha y cada año se sentirán un poco más sus efectos inmediatos.

Como telón de fondo de causa-efecto de esta dinámica se encuentran, sin duda, los cambios en el comportamiento de las variables fecundidad, mortalidad y migraciones. En parte, la emergencia del bono demográfico es atribuible al descenso lento pero sostenido de la fecundidad y la mortalidad. Esta afirmación general, sin embargo, se ve relativizada por las grandes disparidades sociales y residenciales que reclaman la implementación de políticas de equidad, por cuanto es un hecho que las mujeres del área rural, de bajo nivel educativo y de condición pobre o pobre extrema, mantienen tasas de fecundidad más elevadas que las mujeres urbanas, con mayor nivel educativo y mejor condición socio económica. De igual manera, la mortalidad general, y en particular la materna y la infantil, es más alta en los primeros estratos que en los segundos.

Una tercera característica a tomar en cuenta es la desequilibrada distribución de la población en el territorio nacional. Es bien sabido que el peso demográfico de la Región Occidental (casi 60% del territorio nacional) no alcanza a 3% del total de la población. Sin embargo, igualmente desproporcionada es la distribución del 97% restante sobre el territorio de la Región Oriental. Si se toman los departamentos en que se divide el país como unidades territoriales de referencia del peso demográfico en la distribución espacial de la población, se constata que en la Región

Oriental existen solo 7 departamentos<sup>1</sup> que, juntos con Asunción, superan los 200.000 habitantes reuniendo al 79% de la población nacional pero representando solamente el 19% de la superficie territorial del país. En esta área habita también el 71% de la población rural y más del 85% de la urbana. En contraposición con esta área densamente poblada, los 7 departamentos restantes de la Región Oriental<sup>2</sup>, más los 3 departamentos de la Región Occidental, con menos de 200.000 habitantes cada uno, abarcan más de 80% del territorio del país y solamente dan albergue al restante 20% de la población total, 29% de la rural y 14% de la urbana.

Es evidente que entre las causas más recientes de la ambivalente distribución geográfica de la población, con un área de alta concentración y otra de gran dispersión territorial, jugaron un papel determinante tanto la construcción de las hidroeléctricas como la colonización agrícola, ocurridas entre los años '60 y '70 del siglo pasado, así como las sostenidas corrientes de migración interna en las que predominan las originarias de área rural y pequeños centros urbanos, volcadas hacia el principal centro urbano del país representado por Asunción y departamento Central.

En cuarto lugar, y como derivación de todo ello, el país ha vivido también un rápido proceso de urbanización a partir de 1982. Entre ese año y 1992 la tasa de crecimiento urbano fue de 4,9% frente a 1,7% del área rural, para pasar entre 1992 y 2002 a 3,4% en contraste con apenas 0,8% del área rural. Como resultado de ello la población urbana ascendió ese último año a 57% del total estimándose que en 2015 llegará a 60%. Junto con la urbanización, que en relación con los demás países sudamericanos es tardía, aparece también en el país la *metropolización*, consistente en la aglomeración de núcleos urbanos en torno a alguna ciudad principal. Es lo que ha ocurrido en las tres ciudades mayores del país, Ciudad del Este, Encarnación y Asunción, especialmente en esta última y su Área Metropolitana, que se extiende más allá de los distritos aledaños, creando un contorno geográfico que llega hasta determinados distritos pertenecientes a departamentos vecinos. Si algo caracteriza

especialmente a las áreas de alta concentración urbana, además de su saturación en términos de capacidad para proveer servicios básicos, es el crecimiento de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema en las mismas.

### **Propuesta: hacia la plena implementación de la Política de Población**

La etapa de las políticas demográficas que se proponían como objetivo central reducir la tasa de crecimiento poblacional, como reacción al fenómeno de la "explosión demográfica" prevaliente en la década de los sesenta del siglo pasado, ha sido superada por nuevos paradigmas emergentes luego de las conferencias cumbres de los años noventa, en particular la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) realizada en El Cairo en 1994.

Hoy es una premisa de la ciencia demográfica que la implementación de una política de población "entraña la capacidad técnica de anticipar las consecuencias demográficas de las políticas no demográficas" y la visión política de actuar frente a la dinámica de la población con el fin de potenciar sus cambios en beneficio del desarrollo. "La política de población, señala esa premisa, tiene sentido si, y sólo si, es funcional o coherente al menos con dos grandes proyectos: el del desarrollo de la sociedad y el de los derechos universales de las personas".

Desde esta perspectiva, y a la luz de los principales desafíos que presenta a la clase política la dinámica de la población paraguaya, que fue resumidamente expuesta más arriba, existen sin duda algunos ejes fundamentales que deberán ser abordados por políticas públicas. No se trata de entablar una competición entre políticas económicas, sociales y poblacionales sino de establecer una sinergia entre todas ellas. Hay, sin duda, un campo en el que se pueden plantear efectos demográficos para las políticas económicas y sociales (como los incentivos fiscales para promover localizaciones territoriales redistributivas de la población y para el desarrollo regional y de ciudades intermedias, las partidas presupuestarias para salud reproductiva y planificación familiar, las medidas para reducción de la morbi-mortalidad materna e infantil y la prevención del embarazo adolescente, entre otras).

1 San Pedro, Cordillera, Caaguazú, Itapúa, Paraguari, Alto Paraná y Central.

2 Concepción, Guairá, Caazapá, Misiones, Ñeembucú, Amambay y Canindeyú.

Y hay una esfera donde se plantean objetivos para una política explícita de población basada en una clara imagen objetivo del proyecto estratégico de desarrollo que se desea impulsar y de las contribuciones que la dinámica demográfica, sus variables y la estructura de la población pueden hacer al mismo. Se trata de “medir y corregir los riesgos de incompatibilidad entre las tendencias demográficas y el proceso de desarrollo sustentable”, planteándose cuáles son los desafíos de corto, mediano y largo plazo del ritmo de crecimiento de la población; de una estructura muy joven o muy envejecida; de una distribución espacial sumamente concentrada o demasiado dispersa, altamente urbanizada o ruralizada; de un patrón de familia numerosa y su relación con la transmisión intergeneracional de la pobreza; de procesos migratorios internacionales que implican el éxodo o el arribo de recursos humanos calificados; el ingreso de divisas a través de remesas; la pérdida de empleo para la población nativa y los conflictos de intereses entre nativos e inmigrantes por modelos productivos que deben compatibilizarse; las migraciones internas que implican despoblación del interior y sobrepoblación de áreas metropolitanas, entre otras cuestiones básicas. Así como también el aseguramiento de una producción continua, oportuna y fidedigna de información sociodemográfica que sirva de base a la planificación del desarrollo y a la formulación y evaluación de políticas.

Y atravesando todos estos aspectos, como grandes ejes articuladores, el respecto a los derechos de las personas, la eliminación de las inequidades sociodemográficas, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el cuidado del medio ambiente y una efectiva descentralización y desarrollo regional y local basada en el ordenamiento y desarrollo territorial.

Sobre estas bases teóricas y metodológicas, la política de población tiende a contribuir al desarrollo del capital humano a través de intervenciones en salud y educación en los diversos segmentos de población, según las etapas del ciclo de vida, mantener un medio ambiente más sano, eliminar la inequidad de género promoviendo la no discriminación de la mujer y la participación más activa y responsable de los varones en el proceso reproductivo, atenuar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, asegurando la más amplia vigencia de los derechos reproductivos y garantizando la toma

de decisiones libre de toda presión y coacción sobre el tamaño de la familia.

La elaboración y ejecución de una política de población demanda la existencia de algunos requisitos de funcionamiento simultáneo: una instancia ejecutiva principal de alto nivel y capacidad técnica, una adecuada y eficiente coordinación interinstitucional, un plantel de profesionales altamente capacitados en la instancia ejecutiva y en los demás organismos y, sobre todo, una gran claridad sobre la estrategia de desarrollo y un alto grado de compromiso con la misma.

El Paraguay ha elaborado ya, en un proceso participativo de consultas y validación, una política de población aprobada por instituciones del poder ejecutivo a mediados de 2005. Se trata, sin embargo, de un instrumento poco conocido, de escasa visibilidad y de casi nula aplicación hasta el momento. Su rescate y reposicionamiento en la agenda política del desarrollo, es una tarea que puede ahorrar la repetición de esfuerzos ya realizados y, en todo caso, replantear un mayor nivel de consultas y consenso y un indispensable ajuste de sus disfuncionales instancias ejecutiva y de coordinación, así como la capacitación y selección de personal idóneo responsable de su ejecución.

La política de población mencionada se autodefine como “el conjunto de medidas que el Estado paraguayo aplicará a través del gobierno para actuar sobre la dinámica demográfica y sus factores intervinientes a fin de potenciar a la población como recurso estratégico para impulsar el desarrollo sustentable, contribuir a la reducción de la pobreza y falta de equidad social, territorial y de género y a la elevación de la calidad de vida de la población”.

La política de población “se propone a corto, mediano y largo plazo, contribuir con las demás políticas sociales y económicas a impulsar el desarrollo sustentable del Paraguay y a elevar la calidad de vida de sus habitantes, favoreciendo la creación de condiciones sociodemográficas adecuadas a dicho fin a través de medidas vinculadas con la dinámica, la estructura y la distribución territorial de la población”. Se basa en seis principios generales, que enfatizan el marco de derechos humanos que envuelve a los objetivos, estrategias y medidas de la política y traza seis grandes estrategias generales y tres ejes centrales de intervención con sus respectivos objetivos:

- a) *La familia*, a la cual se propone fortalecer como núcleo básico de la sociedad e importante escenario de socialización de valores, actitudes y pautas de conducta de transmisión intergeneracional y en cuyo seno es posible registrar y constatar las condiciones de vida de la población y las relaciones entre sus miembros.
- b) *El capital humano y social*, cuya formación la política plantea consolidar sobre la base de los cambios previstos en la estructura por edades y sexo de la población, asegurando su incorporación plena a los procesos productivos de carácter económico, social, educativo, intelectual, científico, tecnológico y cultural, así como a los beneficios de un desarrollo sustentable sobre la base de la equidad social e intergeneracional y la igualdad de género.
- c) *Las migraciones y distribución espacial de la población*, en la cual se busca mejorar las condiciones de ocupación y desarrollo del territorio nacional en función del bienestar de la población, minimizando los efectos nocivos de la alta concentración y de la excesiva dispersión demográfica y promoviendo la utilización equilibrada del espacio territorial y los recursos naturales, así como la preservación del medio ambiente.

Cada eje consta de políticas y estrategias específicas cuya factibilidad en muchos aspectos es autónoma y en otros casos depende o se articula estrechamente con políticas económicas y sociales existentes o posibles de elaborar e implementar, en un escenario de visión estratégica de desarrollo sustentable para el país.

Por Decreto del Poder Ejecutivo fue creado en 2005 el Comité Interinstitucional de Población (CIP)

“como instancia de alto nivel político y técnico para coordinar, monitorear y evaluar la ejecución de la política de población en sus aspectos generales y sectoriales, asegurando la intersectorialidad e integralidad de su ejecución”.

Componen el CIP cuatro ministerios (Interior, Salud Pública y Bienestar Social, Justicia y Trabajo y Educación y Cultura), cuatro secretarías de Estado (Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría de Acción Social, Secretaría de la Mujer y Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales), dos dependencias ministeriales (Dirección General de Migraciones y Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

Sin duda el aspecto institucional y el nivel ejecutivo del CIP es el que requiere de mayores ajustes. Una mejor definición de las jerarquías institucionales representadas así como el ingreso de instituciones hoy ausentes (Secretaría de la Infancia y la Adolescencia, Secretaría del Medio Ambiente, Dirección de Adultos Mayores, Viceministerio de la Juventud y Ministerio de Hacienda), son algunas de las modificaciones que deberían contemplarse. Y finalmente, y lo más crítico, el CIP fue creado bajo la tutela política de dos instituciones pues el decreto respectivo establece que “el CIP estará presidido conjuntamente por el Ministerio del Interior y la Secretaría Técnica de Planificación representados por sus más altas autoridades”. Si ya la coordinación interinstitucional es un desafío complejo en la estructura del Estado paraguayo, una conducción política bicéfala es casi una garantía de burocracia, dilación en las decisiones y falta de conducción efectiva.

## Bibliografía

- CEPAL/CELADE (2000): Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas. Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (2002): Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile. Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE: Política y programas de población, ppt en <http://www.eclac.org>.
- DGEEC (2005): Proyecciones de Población 2000-2050, Asunción.
- Ministerio del Interior/Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República/Comité Interinstitucional de Población (CIP) (2006): Política de Población, Asunción.
- UNFPA/ADEPO (2002): La demografía y la población: conceptos, teorías, debates y políticas, Asunción, 2da. edición.
- UNFPA/ADEPO (2002): Paraguay: desafíos demográficos en el siglo XXI, Asunción, 2da. edición.

Luis Domingo Laino

## Un Análisis de la Política Energética en Cuba







---

# Un Análisis de la Política Energética en Cuba

Luis Domingo Laino\*

El presente trabajo se propone analizar la política energética llevada adelante en Cuba desde el año 2004, conocida como “Revolución Energética”, e implementada luego de experimentarse en el país una aguda crisis en el suministro de energía. Se abarcan algunos



de los más importantes aspectos de las medidas implementadas, considerando que la experiencia cubana en la materia puede constituirse en ejemplo para otros países y comunidades. Los datos presentados están basados en información del Ministerio de la Industria Básica de Cuba.

## Introducción

En la meta de avanzar hacia un desarrollo sostenible, con una disminución de la pobreza y la desigualdad social, es crucial el acceso de la población a los servicios de energía, y es por ello una premisa importante dentro de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas. El desafío de lograr una mayor disponibilidad de servicios de energía fue ratificado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002, donde se dio a conocer que 1.600 millones de habitantes no tienen acceso a la electricidad.

En la actualidad, el petróleo y sus derivados están alcanzando valores máximos históricos. La volatilidad en la cotización del crudo, que surgió con las amenazas terroristas, tensiones en países productores y la invasión a Irak, creó una gran incertidumbre sobre este factor productivo. Se proyecta un aumento sostenido en los precios, debido a la devaluación del dólar estadounidense, la especulación, y la creciente demanda global, situación que se enfrenta a una contracción en la oferta mundial, con caída en reservas y aumento en los costos de extracción.

La alta dependencia energética del crudo y sus derivados hace que su cotización tenga un gran impacto en las economías nacionales. Por lo tanto, uno de los principales desafíos de las nuevas estrategias energéticas es el logro de un cambio en los patrones de consumo, favoreciendo el uso eficiente y el ahorro. Para Cuba, esto es particularmente trascendente, considerando que la energía eléctrica del país proviene fundamentalmente del petróleo, a diferencia de Paraguay, que cuenta con una importante base hidroeléctrica de producción.

\* Doctor en Ciencias Económicas, UNA. Máster en Economía, American University, Washington DC, con especializaciones en Estados Unidos, Corea y Suecia. Se desempeñó como profesor de la Facultad de Economía, UNA. Es actualmente embajador en Cuba.

Cabe añadir asimismo, que además de las cuestiones de economía y seguridad, los combustibles fósiles son los que mayor daño causan al medio ambiente, a través de las emisiones de CO<sub>2</sub> y otros gases de efecto invernadero. El aumento del consumo de petróleo conduce de esta forma a fortalecer los efectos del cambio climático, como la contaminación del aire y la acidificación de tierras y aguas.

En consideración a estos hechos, el presente trabajo se propone analizar la política energética llevada adelante en Cuba desde el año 2004, conocida como "Revolución Energética", e implementada luego de experimentarse en el país una aguda crisis en el suministro de energía.

Se abarcan algunos de los más importantes aspectos de las medidas implementadas, considerando que la experiencia cubana en la materia puede constituirse en ejemplo para otros países y comunidades. Los datos presentados están basados principalmente en información del Ministerio de la Industria Básica de Cuba.

Con 7.000 kilómetros de líneas de transmisión, existía un alto porcentaje de pérdidas en las redes eléctricas y, por otra parte, los hogares cubanos estaban dotados de una considerable cantidad de electrodomésticos ineficientes; el 85% de la población cocinaba con kerosene, y la tarifa eléctrica residencial no estimulaba suficientemente el ahorro de energía, tanto en el sector residencial como estatal.

En medio de esta crítica situación, se definió una política energética nacional, basada en cinco programas de acción. En primer lugar, se llevó adelante el programa de uso racional de la energía, con el objetivo de lograr ahorro y uso eficiente. En segundo término, se implementó el programa de transformaciones del sistema eléctrico nacional, que se propuso el incremento de la disponibilidad del servicio eléctrico. Se inició asimismo el programa para incrementar el uso de las energías renovables, el programa de aumento de la explotación y producción de petróleo y gas, y el de auspicio a la colaboración internacional.

La política energética cubana ha tenido resultados auspiciosos, considerando que en 2004 y 2005 se enfrentaron 188 y 224 días con apagones mayores a 100 MW de más de una hora de duración, mientras que en 2006 sólo fueron 3 días, y desde 2007 éstos han sido superados. De acuerdo a la Unión Eléctrica de Cuba, el país ahorró en 2006 y 2007 aproximadamente 960 mil toneladas de combustibles, mientras que el Ministerio de la Industria Básica calcula en 400 millones de dólares el monto ahorrado, como resultado de las medidas adoptadas a través de los diferentes programas de la política energética, que se abarcan a continuación.



## La Política Energética en detalle

De acuerdo a estadísticas del Ministerio de la Industria Básica, hasta los años 2004 y 2005, la generación eléctrica se basaba en 11 grandes e ineficientes plantas termoeléctricas, con un promedio de 25 años de explotación, sólo 60% de disponibilidad, frecuentes averías y altos insumos. Hasta 2006, se sufrían frecuentes apagones, de hasta 20 horas diarias en ciertos casos, y principalmente en horarios de máxima demanda.

## El Ahorro y Uso Racional de la Energía

La Unión Eléctrica estima que alrededor del 30% del ahorro de combustible fue obtenido a través de la sustitución de equipos electrodomésticos ineficientes por otros de moderna tecnología, parte del programa de ahorro y uso racional de la energía.

De acuerdo al Ministerio de la Industria Básica, este programa incluyó proyectos de carácter social a escala nacional, apoyados, dirigidos y financiados por el gobierno, que además de la

sustitución de equipos ineficientes, definió una nueva tarifa en el sector residencial, que valoriza la electricidad para estimular su uso racional. Asimismo, se llevó a cabo una estrategia de comunicación mediante organizaciones sociales, fomentándose el uso adecuado de la energía.

En el sector estatal, el programa abarcó la instalación de bombas de agua para acueductos y edificios, medidas especiales para la regulación de la demanda, y acomodo de carga en 1.500 centros de grandes consumidores. Además, se realizó una elaboración y control de los planes de consumo de electricidad, auditorías energéticas, implantación del sistema de gestión eficiente en los mayores consumidores, entre otras medidas. La Unión Eléctrica estableció el reordenamiento del transporte de carga y ferroviario, la reorganización de los servicentros, y supervisiones al control de los combustibles y lubricantes.

Como estrategia para la eficiencia, se implementó un sistema de normalización y etiquetado, y se elaboró un nuevo marco legal, en el cual la modificación de la tarifa eléctrica abarcó también al sector estatal.

## La Transformación del Sistema Eléctrico

El Ministerio de la Industria Básica centró la transformación del sistema eléctrico en la instalación de grupos electrógenos sincronizados y la estrategia de generación distribuida, que posibilitó la creación de microsistemas en 110 municipios del país. Esta estrategia se tradujo en la reducción de los apagones, con la entrada al sistema de grupos electrógenos a partir de diesel y fuel. La capacidad total alcanzada a partir de estos derivados es de 3.061 MW, aportando el diesel 1.308 MW y el fuel una cantidad de 1.753 MW.

Se instalaron más de 4.000 nuevos grupos de emergencia en consumidores clave, como ser: centros de salud, centros de elaboración de alimentos, bombeos y potabilizadores de agua, instituciones educativas, hoteles y centros vinculados al turismo, además de otros puntos considerados vitales para la economía.

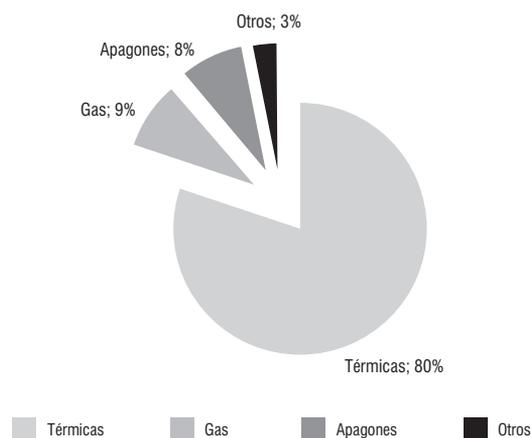
La estrategia de generación distribuida logró la reducción de pérdidas en la transmisión y subtransmisión, la generación en subestaciones rurales

y en los sistemas aislados, la disminución de la vulnerabilidad ante contingencias y la reducción de las emisiones contaminantes.

En 2005, la demanda de electricidad era cubierta en 80% por la generación en plantas térmicas de alto consumo, 9% por generación en base a gas, con 8% de la demanda no cubierta por déficit de generación, lo que se reflejaba en apagones de varias horas de duración, que se daban principalmente en horas pico.

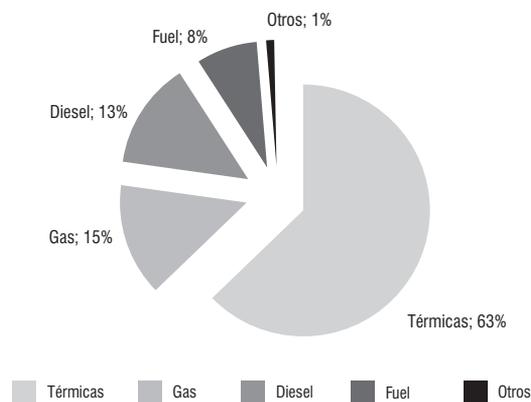
A fines de 2007, la estructura de la generación eléctrica cambió considerablemente, con una reducción de la dependencia de las plantas térmicas,

Gráfico 1  
Estructura de la generación eléctrica en Cuba en 2005



Fuente: Ministerio de la Industria Básica.

Gráfico 2  
Estructura de la generación eléctrica en Cuba en 2007



Fuente: Ministerio de la Industria Básica.

que cubrían a esa fecha el 63% de la demanda, un aumento de la participación de la generación con base en gas de hasta el 15%, y una importante participación de la generación con base en diesel: 13%, y en fuel: 8%. En comparación a 2005, tanto la generación como el consumo de combustible aumentaron, con base en la utilización de fuentes más eficientes y en un contexto de crecimiento de la economía cubana.

Esta reestructuración de la oferta eléctrica a través de la generación distribuida, fue acompañada por un programa de rehabilitación de las redes, que logró resolver en un 66% el problema de las zonas de bajo voltaje, con un beneficio que alcanzó a más de 600 mil clientes. En la actualidad, existen 80 municipios libres de bajo voltaje, y el problema fue resuelto completamente en las provincias de La Habana y Ciego de Ávila. Se espera que los municipios libres de bajo voltaje aumenten a 136 para mediados de 2008, y la situación sea resuelta en todo el país para fines del año. Asimismo, se ejecutaron mejoras que disminuyeron las pérdidas eléctricas en insumos, transmisión y distribución.

Estimaciones oficiales proyectan para 2010 una cobertura a base de fuel del 51%, de gas: 23%, de las plantas térmicas de sólo el 22% y de diesel: 3%, lo que significaría una profundización de la reestructuración del sistema de oferta eléctrica y su mayor eficiencia.

## El Uso de Energías Renovables

Un presupuesto de 40 millones de dólares destina el Ministerio de la Industria Básica para propiciar el uso de fuentes renovables de energía. El programa para incrementar el uso de estas fuentes apunta al mayor aprovechamiento de la energía eólica, hidroenergía, energía solar fotovoltaica y térmica, biomasa cañera y forestal, biogás, y energía del mar. Cabe destacar que el programa posibilitó importantes iniciativas locales, en el marco de los objetivos de la política energética.

En lo que respecta a la energía eólica, se estima un potencial de entre 3.000 y 5.000 MW. Se crearon dos parques eólicos de prueba de 5,10 y 4,50 MW en Holguín, y uno de 1,65 MW en la Isla de la Juventud, al oeste del país. Por otra parte, fueron instaladas 100 estaciones de medición de viento en 32 zonas del país. En cuanto a la hi-

droenergía, se calcula un potencial de 552 MW, y se proyecta el aumento de la capacidad desde 61 MW en 2007 hasta 100 MW en 2008.

Se fomentó asimismo el uso del potencial de energía solar. Se instalaron más de 8 mil sistemas fotovoltaicos, distribuidos en escuelas, consultorios médicos, salas de televisión y viviendas sin servicio eléctrico. Una planta solar con capacidad de 100 MW está en proyecto, y sería sincronizada al servicio eléctrico nacional. En relación a la energía solar térmica, se importaron aproximadamente 4 mil equipos, en su mayoría para el uso en el turismo. En 2007, se realizaron experimentos con calentadores solares chinos de tubos de vacío, con vistas a la adaptación a las condiciones locales.

Parte clave del programa de energías renovables se basa en la biomasa cañera y forestal, se estima un potencial instalado de 478,5 MW en la industria azucarera y de 50 MW en el níquel, sectores de suma importancia en la economía cubana. En la Isla de la Juventud, un primer grupo electrógeno de 50 kW se encuentra en ejecución, y en fase de diseño una planta de 1 MW, ambos a partir de la biomasa forestal. Se calcula una capacidad de cogeneración de 1.325 MW, de los cuales 1.250 MW radica en la industria azucarera, 50 MW en hoteles y 25 MW en la industria metalúrgica y metal-mecánica.

De acuerdo al Ministerio del Azúcar, se realizan importantes esfuerzos para aumentar el aporte de las unidades azucareras a la generación de electricidad, estimándose que para el 2010 todas las empresas tendrán diseñados sus proyectos integrales de medio ambiente. En un futuro, las instalaciones podrían abastecerse totalmente en generación de electricidad, convirtiendo los residuales de la industria en fuentes de energía, abono y alimentos. Numerosas unidades azucareras están actualmente conectadas al sistema electroenergético nacional.

Por otra parte, Cuba cuenta con más de 700 plantas de biogas, de las cuales sólo el 50% está en funcionamiento, por lo que se lleva a cabo un mantenimiento, reparación y ajuste tecnológico. Para el presente año, se espera totalizar la construcción de 300 nuevas plantas.

Otro interesante componente del programa de energías renovables, si bien de elevado costo, es

el desarrollo del aprovechamiento de la energía proveniente de las olas del mar, mareas, corrientes, y la termooceánica. Se diseñaron proyectos de investigación para la exploración de estas fuentes.

De acuerdo a la Unión Eléctrica, se apunta en la actualidad hacia la solución del abastecimiento eléctrico en los asentamientos rurales, mediante alternativas efectivas, como ser: la instalación de pequeñas hidroeléctricas, paneles solares, motores o grupos de montaña y el aprovechamiento de la energía eólica, entre las que se resaltan numerosas acciones de desarrollo local.

### **La Exploración y Producción de Petróleo y Gas**

Cuba, si bien produce 2.900.000 toneladas de petróleo en condiciones de energía primaria, tiene una alta dependencia del crudo importado para cubrir la totalidad de la demanda de consumo nacional. El país obtiene de la refinación del crudo una considerable cantidad de asfalto, gas licuado, gasolinas, kerosene, naftas, diesel, fuel oil y solventes, pero la mayor parte de los lubricantes son producidos a partir del procesamiento de aceites básicos importados y no del petróleo como tal.

Con el objetivo de aprovechar el potencial en petróleo y gas que posee la Isla, la política energética estableció como prioridad la ampliación de estudios sísmicos, la exploración, y la modernización del centro de procesamiento de crudo. El Ministerio de la Industria Básica incrementó la perforación de pozos de exploración y desarrollo, a través de la incorporación de equipos de procedencia china, aumentándose considerablemente las áreas en cuestión. Cabe resaltar que un área considerable en la zona petrolera del golfo de México pertenece a Cuba.

La política energética se propuso el mejoramiento de la calidad del crudo cubano y el fortalecimiento de la infraestructura para los servicios a los pozos petroleros, junto con el inicio de la exploración de gas libre o seco. En este sentido, se elevó el nivel de exigencia y compromiso con las compañías petroleras extranjeras radicadas en la Isla. Por otra parte, Cuba concretó acuerdos energéticos en el marco de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y Petrocaribe, como el que posibilitó el abastecimiento de pe-

tróleo venezolano en contrapartida a la prestación de servicios de salud, y la modernización de la refinería de Cienfuegos.

### **Conclusiones**

En un contexto internacional de crisis energética y medioambiental, el análisis de la política energética llevada adelante en Cuba merece especial atención. Esta política se basó en cinco ejes principales: el ahorro y uso racional de la energía, la transformación del sistema eléctrico, el fomento del uso de fuentes de energías renovables, el mayor aprovechamiento de la capacidad petrolera nacional, y la cooperación internacional. Desde 2004, se realizaron importantes esfuerzos a través de los programas de la llamada Revolución Energética, que han logrado resultados de consideración.

Antes de la implementación de la política energética, la Isla atravesaba una aguda crisis, que en poco más de tres años ha sido gradualmente superada. Las medidas posibilitaron el aumento de las capacidades de generación y de disponibilidad de energía eléctrica, la eliminación de los apagones, el uso racional de los recursos, y emprendimientos locales de aprovechamiento eficiente de la energía.

Es de resaltar que se asumió un fuerte compromiso con la efectiva aplicación de los programas a nivel nacional, considerándose aspectos sociales y de respeto al medio ambiente. Asimismo, las iniciativas involucraron a los diferentes actores; consumidores y organismos de provisión de servicios, enfocándose de esta manera los esfuerzos tanto desde la demanda como desde la oferta energética. Esto posibilitó una mayor conciencia de la ciudadanía sobre la necesidad de cambiar los patrones de consumo y fomentó acciones de desarrollo de fuentes de energías renovables a nivel local. En este sentido, profundizar la utilización de las energías limpias es una meta para el futuro.

Ante la actual amenaza del cambio climático y el elevado precio del petróleo y sus derivados, la experiencia cubana demuestra que una estrategia energética consistente puede dar resultados en un relativo corto plazo, además de trazar líneas de acción hacia nuevas soluciones al desafío de lograr un mayor acceso de la población a los servicios de provisión de energía, en el marco de un desarrollo sostenible.

## Bibliografía

- Agencia Internacional de la Energía (AIE, 2007). Datos Estadísticos.
- Altvater, Elmar (2008). "The Impact of the Fossil Energy System and of Global Financial Markets on Labour". X Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo. La Habana.
- BP (2007). Statistical Review of World Energy Report.
- González, Óscar-Ramos, Aurora. "Desarrollo Local: ¿proceso viable en el contexto de la globalización neoliberal?" Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Comité Provincial Las Tunas. Cuba.
- Granma (2008). Publicaciones periodísticas. La Habana.
- Juventud Rebelde (2008). Publicaciones periodísticas. La Habana.
- López, Eduardo-Pino, René-Rodríguez, Luisa (2008). "Retos Actuales de América Latina para alcanzar las Metas del Milenio en el Objetivo de Sostenibilidad del Medio Ambiente". Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Cienfuegos. Cuba.
- Ministerio de la Industria Básica de Cuba (2008). La Revolución Energética. Conceptos y Resultados.
- Ministerio del Azúcar de Cuba (2008). Datos estadísticos.
- Naffair, Jack-Lepic, Arthur (2005). *El Poder del Petróleo en el Siglo XXI*. Voltaire.
- Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (2007). *Panorama Económico y Social*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005). "Energía para el Desarrollo Sostenible. Experiencias y Desafíos". La Habana.
- Quiles, Ernesto (2008). "Bioenergía: Bases para una Plataforma Tecnológica Sustentable".
- X Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo. La Habana.
- Swedish International Development Cooperation Agency (2005), Department for Infrastructure and Economic Cooperation. "Policy Sustainable Energy Services for Poverty Reduction".
- Unión Eléctrica de Cuba (2008). Datos estadísticos.



Sebastián F. Bruno

**Movilidad territorial y laboral de los migrantes**

**paraguayos en el Gran Buenos Aires**





---

# Movilidad territorial y laboral de los migrantes paraguayos en el Gran Buenos Aires

Sebastián F. Bruno\*

**El presente trabajo estudia dos aspectos salientes de los procesos migratorios experimentados por los sujetos que componen el colectivo paraguayo: las trayectorias territoriales y las trayectorias laborales. Dichos ejes son analizados luego de haber ubicado a la emigración paraguaya en una dinámica migratoria mayor, donde Buenos Aires desempeña un rol histórico (con sus respectivos ciclos) en la recepción de población. Este análisis focalizado atiende el modo específico en que se expe-**



**rimentaron las corrientes migratorias en su dimensión histórica y cómo queda conformado el colectivo paraguayo en término de estructura demográfica. Por último, se aborda una dimensión clave del proceso migratorio, como es la inserción laboral desde una perspectiva que conjuga la experiencia laboral previa en Paraguay con la ubicación en el mercado de trabajo argentino.**

Palabras clave: Migraciones internacionales, inmigración, Paraguay, Argentina, Buenos Aires

## Resumen

Respecto de otros colectivos nacionales, los paraguayos residentes en el Gran Buenos Aires se presentan como la primera minoría en cuanto a volumen poblacional (236.637 personas, según el último Censo). Su importancia cuantitativa no tuvo su correlato en la profusión de estudios migratorios durante los últimos decenios, hegemonizados por las indagaciones hacia el colectivo boliviano. No obstante, durante los últimos años ha crecido el corpus de producciones académicas específicas, ya sea teniendo como objeto los aspectos demográficos de dicha población, los condicionantes de “expulsión” como también estudios que versan sobre la identidad y la acción política de los emigrados.

El presente abordaje se aboca al estudio de dos aspectos salientes de los procesos migratorios experimentados por los sujetos que componen el colectivo paraguayo: las trayectorias territoriales y las trayectorias laborales. Dichos ejes son analizados luego de haber ubicado a la emigración paraguaya dentro de una dinámica migratoria mayor, donde Buenos Aires desempeña un rol histórico (con sus respectivos ciclos) en la recepción de población. En ese sentido, a la migración paraguaya se la entiende dentro de una dinámica general de la migración limítrofe para luego abordarla de manera particular. Este análisis focalizado pretende atender el modo específico en que se experimentaron las corrientes migratorias en su dimensión histórica y cómo de esa manera queda conformado el colectivo paraguayo en término de estructura demográfica.

Establecido ese marco general (periodización histórica y composición demográfica actual), la exposición da cuenta de los orígenes geográficos

\* Licenciado en Sociología (UBA). Investigador y docente de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Maestrando del programa de postgrado de la FCS-UBA. Profesional del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, Argentina). E-mail: heavy@mail.fsoc.uba.ar

de las corrientes migratorias de manera a establecer la vinculación poblacional entre las áreas emigratorias y el Gran Buenos Aires. Por último, se aborda una dimensión clave del proceso migratorio, como es la inserción laboral desde una perspectiva que conjuga la experiencia laboral previa en Paraguay con la ubicación en el mercado de trabajo argentino.

Este trabajo se inspira en la premisa de que la inserción de los paraguayos en la trama social porteña implica modalidades específicas de prácticas residenciales y laborales. El abordaje estadístico de los resultantes de esa dinámica aspira a dar cuenta (aunque sea parcialmente) de los alcances de ese "horizonte de posibilidades".

## Introducción

Esta presentación pretende abordar dos aspectos salientes de los procesos migratorios experimentados por los sujetos que componen el colectivo paraguayo en el Gran Buenos Aires<sup>1</sup>: las trayectorias territoriales y las trayectorias laborales. A fines de llegar a una interpretación contextualizada de este objeto de estudio, se enmarca históricamente a esta corriente migratoria en su interrelación con otros procesos migratorios que tienen como destino el principal aglomerado del país. Establecido ese marco general, el análisis se enfoca en la periodización de la llegada de los paraguayos al aglomerado y su relación con la estructura demográfica actual de dicha población. Por último, se trabaja con la dimensión territorial de las trayectorias migratorias, haciendo una panorámica de las áreas de partida y la modalidad de llegada al GBA. En segunda instancia, se aborda particularmente el tipo de inserción laboral de los migrantes en el mercado de trabajo argentino desde una perspectiva comparativa, teniendo como parámetro de referencia el último empleo en Paraguay.<sup>2</sup>

## La migración paraguaya a Buenos Aires en contexto

Antes de abordar la dinámica específica de la migración paraguaya, interesa enmarcarla en el contexto mayor de las transformaciones del aglomerado urbano a través del tiempo. Tras el consenso posterior a las guerras civiles y el establecimiento de las bases del Estado moderno, la ciudad de Buenos Aires y sus áreas de influencia se establecen como el nodo económico donde se concentra la salida de la producción agroexportadora y se realizan las actividades de servicios asociadas, además de la actividad que supone la actividad pública, dado el estatus de capital política. En términos poblacionales, la ciudad experimentó su primacía particularmente entre los años 1869 y 1914; en aquellos años censales se registran concomitantemente los efectos de la inmigración del ultramar, concentrada particularmente en dicha área. El decrecimiento relativo de la ciudad respecto del resto del país queda expuesto en los datos censales de 1947, acentuándose en las décadas posteriores. En cuanto a los Partidos de la Provincia de Buenos Aires, entre 1895 y 1914 se registra una mayor participación relativa de los partidos no contiguos, atribuida al proceso de ocupación de tierras. Por su parte entre 1914 y 1970 se registra una mayor inserción poblacional en los partidos contiguos a la ciudad; tendencia que vuelve a revertirse a partir de los datos censales de 1980, cuando los partidos no contiguos experimentan un crecimiento importante (Sassone y De Marco, 1994).

Estos procesos internos de redistribución poblacional son leídos por las autoras como producto de los cambios en los patrones de ocupación del espacio asociados a las transformaciones en la sociedad local. En ese marco, particularmente a las transformaciones operadas por el cambio de modelo desde la década del '30 (implantación de la sustitución de importaciones y el lógico crecimiento de la actividad industrial), la dinámica migratoria cumple un rol fundamental. Con los flujos ultramarinos en declive, las migraciones interna y limítrofe confluirán (bajo temporalidades distintas) en el aglomerado, asociadas a la demanda de mano de obra en Buenos Aires y el posterior retroceso de las economías regionales, como también los factores económico-sociales de expulsión (Marshall y Orlansky, 1981) en cada uno de los países limítrofes.

1 Se denomina como Gran Buenos Aires al área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires y los Partidos del Gran Buenos Aires, en consonancia con la definición de INDEC (2003).

2 Este abordaje se ubica en el marco de una investigación de mayor escala, la cual se lleva a cabo en el programa de postgrado de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires).

## El sistema migratorio del cono sur

La migración limítrofe hacia la Argentina, en términos de volumen relativo, se presenta como una constante poblacional. La historia censal (desde 1869) la registra en sus stocks, cuya variación se encuentra en el intervalo del 2 y el 3 por ciento de la población total. Este hecho es generalmente opacado por el peso que tuvo la inmigración transatlántica de fines del S.XIX hasta la mitad del S. XX, constitutivo del poblamiento argentino luego de la modernización del Estado Nacional. Sin embargo, el cese de aquellas corrientes y el direccionamiento de los flujos limítrofes hacia grandes áreas urbanas (en especial al Gran Buenos Aires) han “visibilizado” la presencia limítrofe, siendo objeto de distintos tratamientos periodísticos y haciéndose presente como temática en el campo de las ciencias sociales. Hasta entonces se la trataba como un fenómeno relativo a las provincias fronterizas, dada la continuidad cultural (como también comercial y de mercados de trabajo) entre éstas y sus pares en el país limítrofe correspondiente.

El análisis histórico de estas corrientes lleva a (Balán, 1985) caracterizar a Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay como países que experimentan procesos migratorios de cierta significación, siendo Argentina el eje de recepción de estas corrientes. Los antecedentes de la instalación de mercados de trabajo argentinos con necesidades de mano de obra y condiciones relativamente atractivas para los nativos de estos países se sitúan a partir de la década del '30, bajo el mencionado proceso de industrialización y las necesidades de cubrir puestos en el medio rural. Salvo el caso uruguayo en su antigua relación con Buenos Aires, los nativos de los otros países se vieron atraídos por el mercado de trabajo rural localizado (los bolivianos en la zafra azucarera en el noroeste; paraguayos en las cosechas de algodón, tabaco, yerba mate y té en el nordeste y chilenos en la producción frutihortícola y hortícola en los valles de las provincias del oeste).

Con la intensificación del desarrollo del proceso de sustitución de importaciones, desde mediados de la década del '40 hasta fines de los años '60, se amplía la sustitución de mano de obra. Así los puestos de trabajo en las economías regionales se cubren en cierta medida por trabajadores limítrofes. Los nativos de estas provincias

argentinas se ven atraídos por el mercado de trabajo en el Gran Buenos Aires, radicalizando el proceso de migraciones internas iniciado en la década del '30. Esta corriente se extenderá hasta fines de la década de 1970, cuando comenzará su declive (Maguid y Arruñada, 2005). La influencia de la situación política con la instauración de regímenes militares y la persecución de opositores se conjugan con factores económicos estructurales que recrean un clima donde la emigración se instala como alternativa de vida para individuos y sus familias. El caso particular de la corriente paraguaya posterior a la guerra civil del '47 y la entronización de Stroessner es indicativo al respecto.

Según la periodización de Balán, en los '70 se da una tercera etapa donde el Gran Buenos Aires es el destino hegemónico de las corrientes migratorias limítrofes (sin que ello signifique necesariamente en algunos casos una merma en la presencia limítrofe en provincias fronterizas). La irrupción del gobierno militar en 1976, significa no sólo un cambio en las condiciones políticas (asemejando un clima de persecución análogo al de los países limítrofes), sino también el comienzo de un proceso de desindustrialización y la correspondiente terciarización de la economía. Para un segmento de los emigrantes chilenos y uruguayos la alternativa de residencia en países centrales se consolidó en función de los cambios en la coyuntura Argentina (sin dejar de tener en cuenta -particularmente en el caso chileno- la inserción localizada en enclaves productivos del oeste y sur argentino). En cuanto a bolivianos y paraguayos en el área metropolitana, los cambios en el mercado de trabajo operados a partir de allí condicionaron aún más las posibilidades de movilidad laboral de los migrantes, circunscriptos al área de la construcción, el servicio doméstico y el comercio minorista informal.

En cuanto a la época más reciente, los cambios en la coyuntura política en Argentina a partir de 1983, y la experiencia de la sobrevaloración cambiaria que supuso el plan de convertibilidad parecieron haber tenido un efecto importante en la dinámica migratoria (Cerrutti y Parrado, 2004). Si bien las altas tasas de desocupación y subocupación experimentados en los '90 relativizan el potencial de atracción, las dinámica es-

pecífica de los mercados de trabajo duales<sup>3</sup> (particularmente en la región metropolitana) brindan una clave interpretativa en torno a la corriente migratoria más contemporánea hacia esa área.

En los últimos estudios sobre la inserción laboral de los migrantes en el aglomerado, donde se destaca el de Maguid y Arruñada, se da cuenta de cómo el proceso de destrucción de empleos –iniciado en la década del '90 (con variaciones en ese lapso) y radicalizado en el período inmediato de pre y post crisis del modelo de convertibilidad– llevó a que en buena medida los migrantes limítrofes se refugien en los empleos aún más precarizados, evitando quedar fuera del mercado de trabajo<sup>4</sup>.

Los factores estructurales y sus variaciones históricas sintetizadas aquí, sumados a los procesos que constituyen la perduración de los flujos migratorios –tal como podría entenderse a la recreación de redes migratorias– dan cuenta de una dinámica particular de circulación de personas que define lo que su denominación académica entiende como sistema migratorio del cono sur.

## Enfoques, objetivos y antecedentes de este abordaje

El relato contextualizado permite ubicar al colectivo paraguayo dentro de un conjunto más abarcativo, el de los migrantes, y particularmente el colectivo limítrofe; distinguible de las corrientes ultramarinas (por temporalidades y volúmenes) y de las provincias (por la condición de extranjería). Sin embargo, el “paquete limítrofe” suele ser tratado como unidad, tanto por los medios masivos (imponiendo homogeneizaciones que construyen una noción de sentido común ten-

diente a esa operación)<sup>5</sup>, como en el campo académico (a menudo por limitaciones en las fuentes de datos). Acotar el tratamiento a los paraguayos específicamente permite abordar a este colectivo (estadístico) nacional de acuerdo a las relaciones y particularidades que sus integrantes establecen en/con el territorio y la trama social de la ciudad.

Entender a los paraguayos (o a nacidos de otro país) como pertenecientes a una “comunidad” reviste cierta ingenuidad acerca de las complejas modalidades en que se dan las relaciones sociales, como también lo es la caracterización de individuos o familias que calculan (bajo supuestos de igualdad de acceso e información exhaustiva) los costos/beneficios de la migración. Ser paraguayo remite a pertenecer a una categoría de grupo social producida en el marco de un proceso histórico complejo de producción de identidades y alteridades (Halpern, 2005). La condición de extranjería y nacionalidad son nodales en el establecimiento de los estados nacionales, los cuales clasifican a los individuos no solo legalmente, sino también se otorga (particularizadamente de acuerdo a nacionalidades) un posicionamiento social<sup>6</sup>.

Estas nociones son clave para entender la inserción de los migrantes, enmarcados en una “estructura estructurante de los modos de interpretación social” (Halpern, 2005:68). Los tabulados y gráficos que se expondrán más adelante se entienden en términos de posicionamientos, territoriales y laborales, que resultan de la interacción de individuos/familias que migraron hacia el área metropolitana (y sus capitales económicos y sociales) y el espacio social de la ciudad.

En cuanto a los alcances de este trabajo, se procura estudiar dos aspectos salientes de los procesos migratorios experimentados por los sujetos que componen el colectivo paraguayo en el Gran Buenos Aires: las trayectorias territoriales y las trayectorias laborales. Como se procuró describir anteriormente, el colectivo paraguayo posee

3 Esta noción refiere a aquella que da cuenta de la demanda de trabajadores migrantes para cubrir los puestos de trabajo que conforman el mercado de trabajo secundario, de tipo intensivo, no calificado y más expuesto a los ciclos económicos (Masse y otros, 1993)

4 En el trabajo de Maguid y Arruñada se expone la transferencia sectorial de la inserción laboral de los migrantes limítrofes, donde se observa el aglutinamiento en la industria textil. El uso intensivo y la explotación extrema dentro de esa actividad fue escenario, en marzo de 2006, de la muerte de trabajadores bolivianos. Situación derivada de las condiciones infrahumanas de trabajo en los talleres ilegales, establecimientos que cumplen un rol fundamental en esa rama de producción.

5 Respecto a esta interesante temática (migraciones y “opinión pública”) ver Margulis (1998), Oteiza, Novick, y Aruj (1997), Grimson (2006), Bruno (2007a), Santamaría y Itzcovich (2005) y Castiglione y Cura (2007).

6 El actor estatal no es el único en la producción de identidades culturales, pero su poder de alcance a partir de discursos y uso de los dispositivos burocráticos lo convierte en un actor social primordial.

una periodización histórica de llegada particular, describir esos ciclos y dar cuenta de la estructura demográfica de esta población es el punto de inicio para luego abordar las trayectorias.

Si bien eventualmente se hace uso de la fuente censal, este trabajo se vale de datos obtenidos en la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales (ECMI), aplicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el aglomerado durante marzo y julio de 2003. Esta fuente ha permitido conocer aspectos inéditos (estadísticamente) de dimensiones asociadas al proceso migratorio<sup>7</sup>.

Por último, en referencia a los antecedentes en el abordaje del colectivo paraguayo; la importancia cuantitativa de este no tuvo su correlato en la profusión de estudios migratorios durante los últimos decenios, hegemonizados por las indagaciones hacia el colectivo boliviano. No obstante, durante los últimos años ha crecido el corpus de producciones académicas específicas, ya sea abordando la dinámica de frontera (Palau Viladesau, 1995), los condicionantes de “expulsión” (Cerrutti y Parrado, 2006), la temática de remesas (Cerrutti, 2006), la inserción laboral en el aglomerado (Cerrutti y Bruno, 2007), como también estudios que versan sobre la identidad y la acción política de los emigrados (Halpern).

## Paraguayos en el Gran Buenos Aires

Para 2001 la colectividad paraguaya en Argentina se convertía en la primera minoría extranjera (a nivel nacional), habida cuenta del crecimiento en el stock de esa nacionalidad como también del declive de los sobrevivientes de las antiguas migraciones ultramarinas. El stock paraguayo registrado en 2001 explicitó el crecimiento de los

que se dio fundamentalmente durante la década de los '90. Esta corriente migratoria reciente fue un dato saliente, luego del estancamiento que los estudiosos de las migraciones habían dado cuenta a partir de la información del censo '91, cuando prácticamente se registra un stock igual al de 1980 (cuadro 1)<sup>8</sup>.

A partir de la información de la ECMI<sup>9</sup>, se puede observar con mayor precisión los ciclos históricos de afluencia hacia el aglomerado<sup>10</sup>. En el gráfico 1 sobresale el peso de los llegados en el primer quinquenio de la década del '70, particularmente en los residentes en los Partidos del Gran Buenos Aires. Tal como ya se observa en el cuadro 1, históricamente los partidos del GBA son el área de inserción residencial mayoritaria (en valores relativos mayores al resto de los colectivos limítrofes).

El contexto político y los efectos de los planes económicos de la dictadura parece ser la interpretación de la poca cantidad de migrantes llegados luego de esa época. Durante el segundo quinquenio de la década del '80 y más explícitamente en los primeros años del modelo de convertibilidad, se registra otro salto cuantitativo, donde el patrón de asentamiento en los Partidos del GBA se mantiene como mayoritario. Como tendencia secundaria, debe notarse el asentamiento en la Ciudad en las últimas dos décadas,

8 Incluso a escala nacional, el stock de paraguayos es menor en 1991 que en 1980.

9 Como preparación para el procesamiento de datos, surgió la necesidad de hacer ajustes en una pequeña proporción de casos en lo que respecta a la declaración de lugares geográficos que componen las trayectorias migratorias. De allí que puedan existir ligeras diferencias respecto de valores publicados en tabulados de la ECMI en INDEC (2006).

10 Se debe tener siempre presente que se trata de datos recabados sobre el stock (para el año 2003) de migrantes paraguayos en el Gran Buenos Aires. Los reemigrados y fallecidos estarán lógicamente ausentes. Si bien la información permite establecer tendencias, no se trata de un registro histórico específico de flujos migratorios.

7 Para mayor información sobre la ECMI, se sugiere la lectura del apartado “Informe metodológico” de INDEC (2006).

Cuadro 1

### Paraguayos residentes en el Gran Buenos Aires por lugar de residencia según años censales seleccionados.

	Año		
	1980	1991	2001
Paraguayos residentes en el Gran Buenos Aires	163.720	163.623	236.637
% Ciudad de Buenos Aires	16,2	17,6	19,6
% Partidos del Gran Buenos Aires	83,8	82,4	80,4

Fuente: (INDEC, 1983, 1996) y procesamientos propios del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

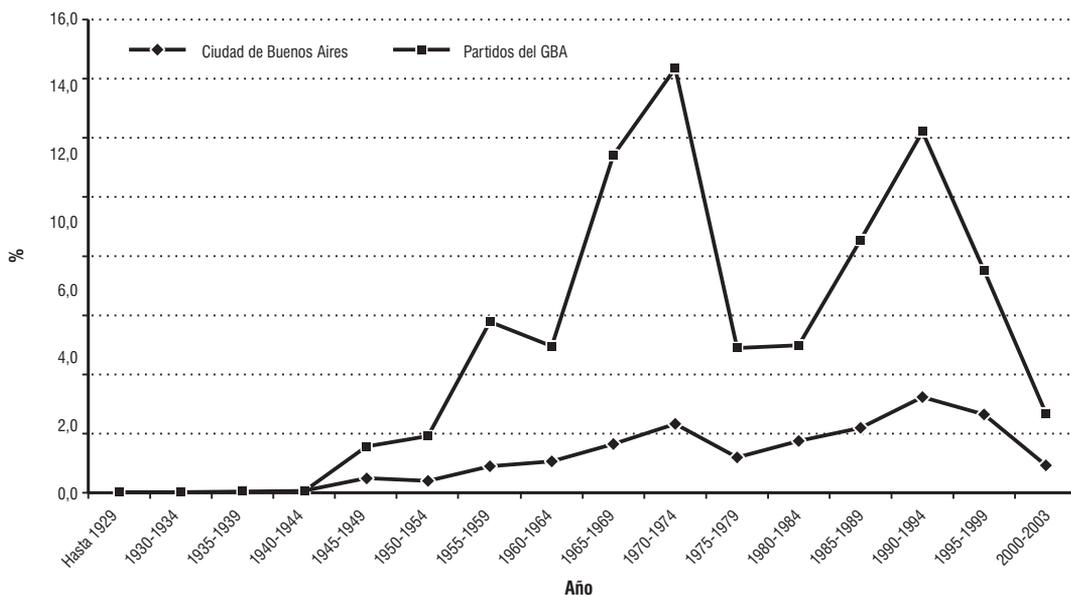
algo ya sugerido en la distribución del cuadro 1. De hecho, si se toman a los residentes en el distrito capital, el 47,4 por ciento llegó entre 1985 y 2003. Por último, la retracción económica de la segunda parte de la década del '90 y el período de crisis de los primeros años posteriores se expresan estadísticamente en las frecuencias de los últimos años (1995-2003).

El cotejo de los períodos de llegada de los paraguayos respecto de los otros aglomerados urbanos de importancia estudiados en trabajos anteriores -Gran Posadas (Bruno, 2007b) y Formosa (Bruno, 2005)- permiten confirmar el rol del Gran Buenos Aires como punto de destino excluyente en lo que refiere a las corrientes de los últimos 25 años. Hecho particularmente visible en el registro de la última corriente migratoria (la del primer quinquenio de los '90), donde -al contrario de Buenos Aires- prácticamente no se registró una renovación de las corrientes de esos aglomerados fronterizos. La (envejecida) población asentada allí remite a periodizaciones más alejadas, donde incluso todavía se puede observar el peso de los llegados a mitad del siglo pasado, cuando Paraguay experimentaba el establecimiento de la dictadura de Stroessner y

la consiguiente persecución de opositores al régimen.

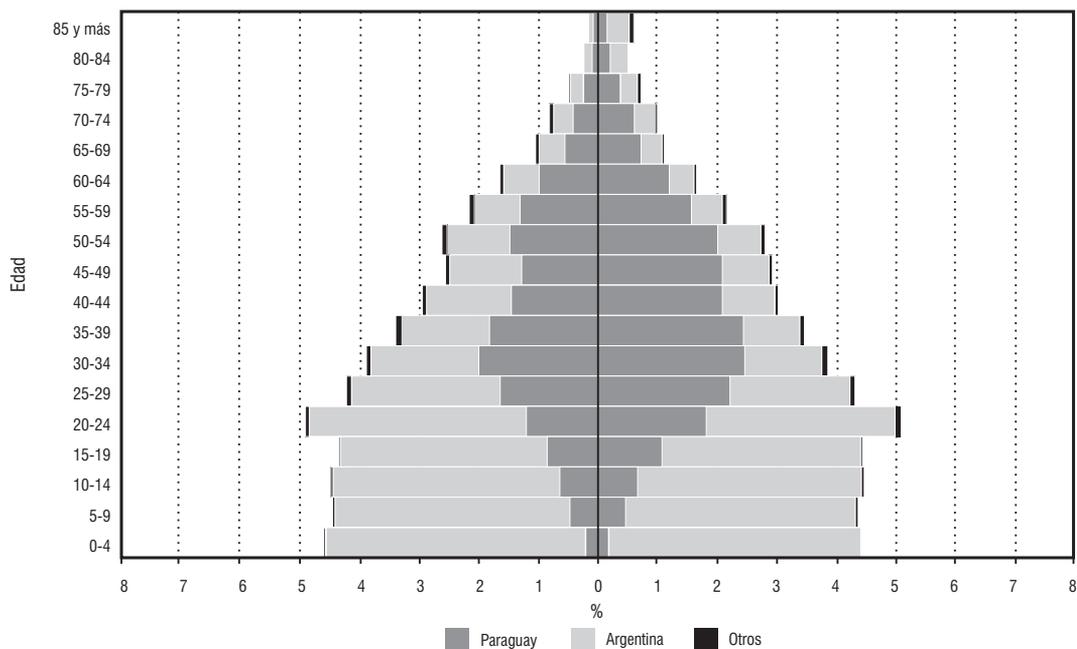
La dinámica histórica de la corriente migratoria paraguaya al Gran Buenos Aires, con la renovación de flujos durante los últimos decenios se expresa en la conformación demográfica actual del colectivo. Tal cual se observa en el gráfico 2, donde -con datos del Censo 2001- se toma al universo de los hogares con al menos un nacido en Paraguay. La población del país vecino tiene una estructura con un peso esperable en las edades económicamente activas. Otro aspecto saliente es la predominancia femenina, las cuales representan el 57,7 por ciento de los residentes. Esta preeminencia se presenta en todos los grupos de edad a partir de los mayores de 15 años. Dicha característica no es particular del colectivo migratorio paraguayo; la feminización de las corrientes migratorias (en escala más general) viene siendo tratada por los demógrafos desde hace tiempo. Para el caso del aglomerado se encuentra el añadido de un registro mayor en las tasas de actividad de las mujeres limítrofes respecto de las nativas, como también una menor intermitencia en el mercado de trabajo a través del ciclo de vida (Cacopardo y Maguid, 2003). Por

Gráfico 1  
 Período de llegada de los migrantes paraguayos de 18 años y más al Gran Buenos Aires según área de residencia actual (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECMI

Gráfico 2  
Población en hogares con al menos un nacido en Paraguay residente en Gran Buenos Aires según grupos quinquenales de edad, sexo y país de nacimiento. Año 2001



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

su parte, los nacidos en Argentina que conviven con los paraguayos son sus descendientes, como también los cónyuges de aquellos que han tenido un comportamiento nupcial exogámico. De acuerdo a la ECMI (INDEC, 2007), la mayoría (62,1 por ciento) de los núcleos conyugales de estos hogares demuestran un patrón nupcial de ese tipo.

### Desde Paraguay hacia Buenos Aires

El primer interrogante planteado respecto de las trayectorias territoriales refiere a las áreas de residencia en el momento previo a la salida de Paraguay. A partir de la información desagregada a nivel departamental (cuadro 2) y distrital (mapa 1) se puede establecer un panorama sobre las áreas de emigración de esta corriente que finalmente recalca en Buenos Aires.

Desde el área conformada por Asunción y su periferia es donde se ha nutrido casi un tercio de la corriente migratoria del vecino país. Particularmente es desde el distrito capital donde se con-

Cuadro 2  
Paraguayos de 18 años y más residentes en el Gran Buenos Aires según Departamento donde vivía al salir de Paraguay. Año 2003 (%)

Departamento	%
Total	100,0 (217.898)
Area Metropolitana de Asunción	28,6
Itapúa	16,0
Paraguari	9,8
Cordillera	7,4
Central (excluyendo distritos del área metropolitana)	5,7
Caazapá	5,4
Guairá	5,3
Misiones	4,9
Caaguazú	4,5
Ñeembucú	4,5
Alto Paraná	2,8
Concepción	1,4 (a)
San Pedro	1,1
Amambay	0,1 (a)
Presidente Hayes	0,1 (a)
Boquerón	0,1 (a)
Sin información	2,3

(a) Coeficiente de variación mayor a 25%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECMI.

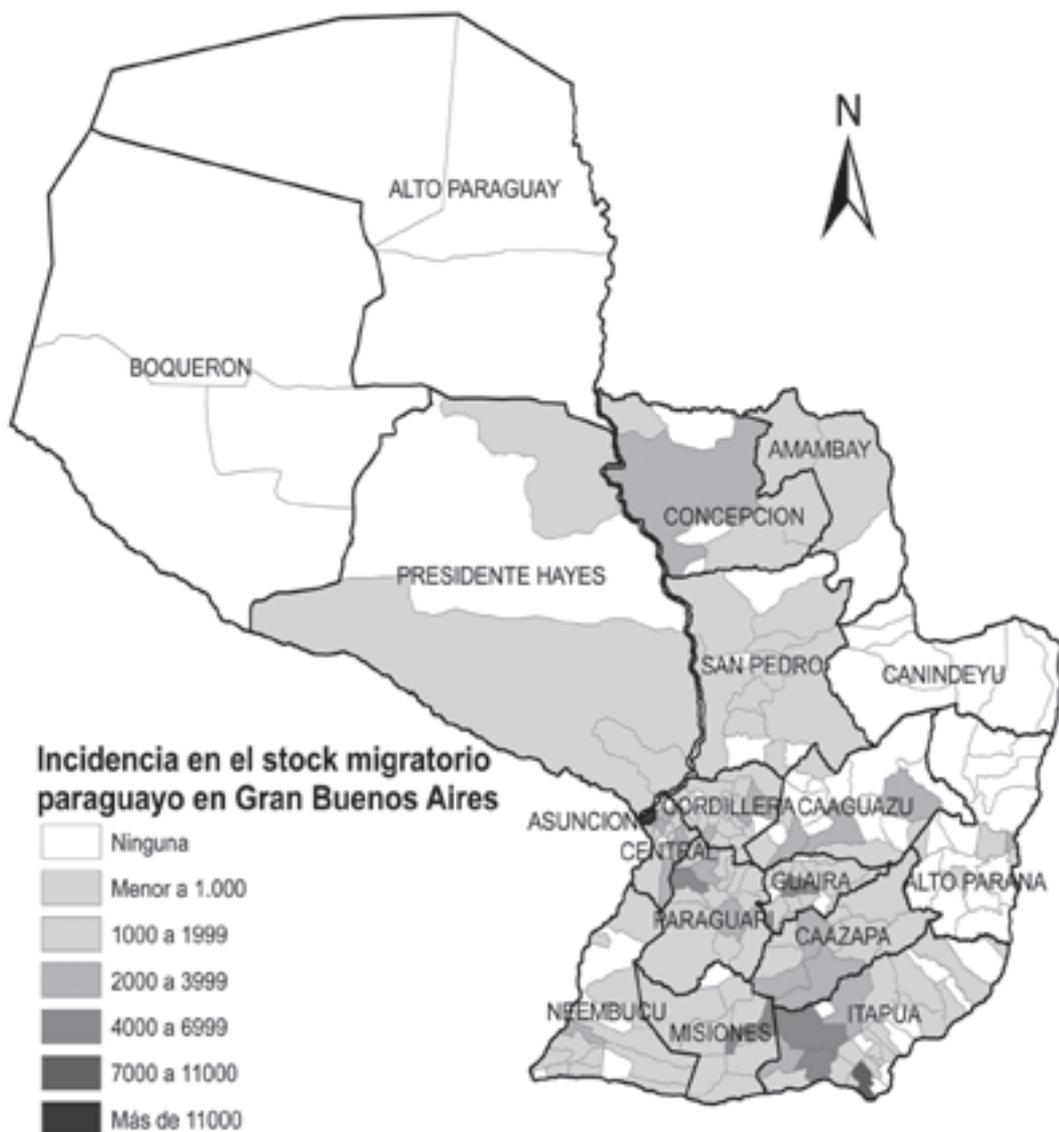
centra esta primacía, (el 23,5 de los migrantes de 18 años y más proviene de allí), lo que refiere de la fuerte conexión entre ambas capitales en lo que refiere al flujo de personas. De los distritos que conforman la periferia asunceña, se destacan Luque, Fernando de la Mora y San Lorenzo. El segundo espacio de emigración, en orden de importancia, se localiza en el departamento

de Itapúa, muy particularmente en el Distrito de Encarnación (4,9 por ciento del total)<sup>11</sup>. En frecuencias menores, otros distritos de Itapúa se destacan: Coronel Bogado y General Artigas, a

11 Ya esta vinculación entre Encarnación/Posadas y Buenos Aires es coincidente con lo observado en el abordaje al colectivo migratorio paraguayo residente en Gran Posadas (Bruno, 2007b).

Mapa 1

**Paraguayos de 18 años y más residentes en Gran Buenos Aires (2003).  
Distribución de los Distritos de residencia antes de venir a vivir a la Argentina (inicio de la trayectoria migratoria).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECOMI.

quienes se suma el vecino distrito de Santa Rosa (departamento de Misiones).

Analizando ya distritos de menor incidencia, Villarrica (Guairá) se erige como referencia en el área del centro del occidente paraguayo. Más hacia oriente y fronterizo al departamento Central, el distrito de Carapeguá<sup>12</sup> (departamento de Paraguari) también se destaca respecto de los distritos de la región. El resto de los distritos registran emigrantes en menor número y prácticamente se encuentran ex residentes en la mayoría de estos, exceptuando los ubicados en las zonas nordeste (donde se da una dinámica poblacional intensa con Brasil) y extremo oeste de Paraguay.

La presente heterogeneidad de orígenes da cuenta de una generalización de la opción migratoria hacia Buenos Aires. Como se destacaba inicialmente, si bien la vinculación entre las capitales tiene una magnitud relevante, no explica siquiera la mayoría de las corrientes. La dispersión de distritos también implica una pluralidad de situaciones en cuanto a la proporción de población rural, mercados de trabajo, estructuras demográficas etc., que no dejan lugar a conclusiones lineales. Si bien en el marco de estudio mayor amerita una indagación más precisa de las características de los departamentos y distritos implicados, el dato saliente en este primer acercamiento es el vasto alcance territorial de los procesos emigratorios.

Cuadro 3

**Paraguayos varones de 18 años y más residentes en Gran Buenos Aires por existencia de compatriotas conocidos al llegar al GBA según tipo de trayectoria migratoria. Año 2003 (%)**

Compatriotas conocidos al llegar al GBA	Tipo de trayectoria		
	Total	Directa	Por etapas
Total	100,0	100,0	100,0
	217.898	190.553	27.345
Tenia compatriotas	71,3	75,7	40,5
No tenía compatriotas	28,6	24,3	59,1
Sin información	0,1 (a)	-- (a)	0,5 (a)

(a) Coeficiente de variación mayor a 25%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECMI.

La utilidad analítica de las áreas de emigración de Paraguay reviste una importancia excepcio-

12 La emigración de este distrito es examinada particularmente en el trabajo de Cerrutti y Parrado (2006)

nal por el hecho de que la amplia mayoría (87,5 por ciento) de los migrantes llegaron en forma directa a Buenos Aires. De allí que se pueda establecer una vinculación directa entre estos distritos y el GBA. El soporte de esa vinculación viene dada por las redes migratorias (si bien no exclusivamente), según se deriva del cuadro 3. Nótese que tres de cada cuatro migrantes que vinieron en forma directa tenían compatriotas conocidos.

## Trayectorias laborales diferenciadas

Ya teniendo un panorama preciso de la temporalidad de las corrientes migratorias, como así de los orígenes territoriales y la modalidad (eminente directa) de llegada a Buenos Aires, se abordará una dimensión clave del proceso migratorio, como es la inserción laboral. Dentro de ese subcampo temático se pondrá en evidencia cuáles fueron las inserciones en el mercado de trabajo en Argentina<sup>13</sup> teniendo como referencia inicial la última ocupación desarrollada en Paraguay. Con esta elección de tabulados se procura dar cuenta (si bien parcialmente) de las heterogeneidades de saberes y destrezas de los trabajadores que componen este colectivo. La movilidad ocupacional será evaluada de acuerdo a dos características de los puestos de trabajos: los grandes grupos ocupacionales y la calificación. Atendiendo también la diferencialidad en la inserción del mercado de trabajo para varones y mujeres, interesa particularizar el abordaje de acuerdo a ese criterio.

## Los varones paraguayos y la construcción

El examen de las inserciones laborales de los paraguayos en su país de nacimiento denotan en primera medida el peso de aquellos que se desarrollaban en tareas en el medio rural. Si se toman aquellos que fueron activos en Paraguay, representan un 56,4 por ciento. Es particularmente interesante observar cómo operó la transferencia sectorial al insertarse en el medio urbano argentino. Este grupo fue absorbido, en una gran

13 Se toma la última ocupación desarrollada en Argentina. Para construir esta variable se tomó como primera referencia la ocupación actual, en el caso de los inactivos se indagó retrospectivamente la última ocupación desarrollada en Argentina en las diversas etapas de su trayectoria migratoria

proporción, por el sector de la construcción; en menor medida se insertaron en la producción de bienes y en la prestación de servicios. La construcción se erige como el sector por excelencia donde la fuerza laboral masculina de Paraguay se inserta, constituyendo el “nicho laboral” característico. Este sector absorbe al 42,3 por ciento de quienes son o fueron activos económicamente en Argentina<sup>14</sup> y el 41 por ciento de los paraguayos mayores de edad. Tal como se observa en el tabulado, este sector no solo absorbe a quienes venían de ocupaciones rurales, sino también en buena medida de aquellos que se desempeñaban en la prestación de servicios (40,8 %), lógicamente de la construcción (59, 2 %) y de la producción industrial (36,9 %). La atracción de este sector ha mermado la tendencia de mantener una inserción en sectores similares a los que se tiene un capital de destrezas acumulado antes de iniciar el proceso migratorio.

Sin embargo, el potencial de absorción de la fuerza de trabajo por parte de la construcción no tiene el mismo efecto para aquellos que no tuvieron expe-

riencia de trabajo en Paraguay. Éstos se insertan en mayor medida en las actividades de la prestación de servicios, adecuándose al perfil general del empleo, ampliamente terciarizado, en el aglomerado; si bien la proporción de los insertos en la construcción (22,1 por ciento) no es desdeñable.

La perspectiva complementaria de las inserciones según las calificaciones da cuenta del peso de las ocupaciones operativas, tanto en Paraguay como en Argentina. Precisamente es la intersección que predomina. Ese conjunto, junto con otros que no han variado el tipo de calificación, representa el 67, 2 por ciento de los hombres paraguayos, si se excluyera a los inactivos en uno u otro momento y a los de calificación ignorada. Esta mirada sobre los activos en ambos momentos da cuenta también de un conjunto que ha mejorado en la calificación de los empleos, aglutinando al 22,9 por ciento de los casos. Este último grupo se centra prácticamente en aquellos que vienen de empleos no calificados y en Argentina se insertan en puestos de calificación operativa.

Por su parte, quienes eran inactivos en Paraguay siguen el patrón general de inserción en puestos operativos y, en menor medida, en puestos no calificados. Es interesante notar en los de este subuniverso que la proporción de trabajadores en puestos no calificados es mayor a los valores generales

14 Téngase en cuenta la importancia relativa de este valor respecto de lo que significa esta actividad en el mercado de trabajo. De acuerdo a la información del Censo 2001, las ocupaciones de la construcción e infraestructura absorben “sólo” al 9,3 por ciento de la fuerza de trabajo masculina ocupada del GBA.

Cuadro 4

**Paraguayos varones de 18 años y más residentes en Gran Buenos Aires por grupo ocupacional de la última inserción laboral en Argentina según grupo ocupacional de la última inserción laboral en Paraguay. Año 2003 (%)**

Grupos ocupacionales de la última ocupación en Argentina	Grupos ocupacionales en Paraguay															
	Total		Prestación de servicios		Construcción		Producción de bienes no agrop.		Producción de bienes agrop.		Servicio doméstico		Inactivo en Paraguay		S/I	
Total	100,0		100		100		100		100	(a)	100		100	(a)	100	(a)
	(88.758)		(16.093)		(9.089)		(11.903)		(20.955)		(49)		(29.359)		(1.310)	(a)
Prestación de servicios	29,5		41,0		23,4		13,6		17,4		40,8	(a)	40,8		13,5	(a)
Construcción	41,0		40,8		59,2		36,9	(a)	62,1		-		22,1		37,9	(a)
Producción de bienes no agropecuarios	23,2		15,2	(a)	17,4	(a)	45,6	(a)	18,0	(a)	-		23,0		48,6	(a)
Producción de bienes agropecuarios	0,7	(a)	0,9	(a)	-		-		1,1	(a)	-		1,0	(a)	-	
Servicio doméstico	0,5	(a)	0,6	(a)	-		-		0,4	(a)	59,2	(a)	0,8	(a)	-	
Inactivo en Argentina	4,9	(a)	1,4	(a)	-		2,7	(a)	1,0	(a)	-		12,3	(a)	-	
S/I	0,2	(a)	0,1	(a)	-		1,2	(a)	-		-		0,1	(a)	-	

(a) Coeficiente de variación mayor a 25%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECMI.

(22,2 y 17,4 por ciento respectivamente). Evidentemente, la inserción diferenciada de los “nuevos trabajadores” en otros grupos ocupacionales no repercute en los términos de la calificación de los empleos, donde incluso se observan proporciones ligeramente mayores en puestos no calificados.

La lectura integrada de la conjunción mayoritaria de quienes se insertan en la construcción y en tareas operativas da asidero estadístico a la hipótesis de Vargas (2005), quien establece que dentro del sector de la construcción opera un proceso de segmentación etno-nacional vertical<sup>15</sup>. Dicho proceso implica la presencia de paraguayos en diferentes escalafones internos de la estructura de puestos de trabajo, no sólo en los estratos más bajos. Esa visión contradice la concepción más generalista de la inserción de los migrantes en el mercado de trabajo, la cual predica que éstos encuentran lugar en los puestos menos calificados, peor remunerados, más riesgosos y vulnerables. Según la indagación cualitativa de esta autora, en la construcción se da una lógica particular de reclutamiento basado en la adscripción nacional, la cual genera lazos de confianza y expectativas que refuerza el poder atractorio en este “nicho laboral”.

## Las mujeres paraguayas y el servicio doméstico

La lectura de la información sobre la inserción ocupacional de las paraguayas deriva direc-

tamente hacia la estrategia de empleo que se presenta como hegemónica: el servicio doméstico. Esta actividad agrupa al 48,2 por ciento de aquellas (mayores de edad) que se encuentran empleadas o lo estuvieron en Argentina. Esa inserción atraviesa el espectro de experiencias anteriores, además de quienes ya venían desempeñándose en esas tareas en Paraguay. Así como los paraguayos hombres que se desempeñaban en las tareas del medio rural se insertaban mayoritariamente en la construcción, las mujeres lo hacen en el servicio doméstico (52,5 por ciento). Esa tendencia también se expresa en quienes se desempeñaban en la prestación de servicios y en la producción industrial.

El acotamiento del horizonte laboral a este tipo de tareas se vislumbra más claramente en la lectura de la inserción de aquellas que vinieron sin experiencia laboral previa (las cuales a su vez representan a la mayoría de este subuniverso femenino). El 38,9 por ciento se orientó hacia el servicio doméstico, quedando en minoría quienes encontraron lugar en la prestación de servicios y en menor medida en la producción industrial.

Por su parte, la inactividad en el mercado de trabajo nacional tiene valores esperables, evidentemente más bajos que los registrados para las paraguayas en Gran Posadas y Formosa (29,2 y 42 por ciento respectivamente). Este grupo se nutre principalmente de quienes fueron inactivas también en Paraguay.

En otro orden, el abordaje desde la dimensión de las calificaciones se encuentra teñido por la in-

15 Esta conceptualización es similar a la efectuada por (Benencia y Karasik, 1995) para el caso de los productores rurales bolivianos en la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 5

**Paraguayos varones de 18 años y más residentes en Gran Buenos Aires por calificación ocupacional de la última inserción laboral en Argentina según calificación ocupacional de la última inserción laboral en Paraguay. Año 2003 (%)**

Calificación ocupacional de la última inserción laboral en Argentina	Calificación ocupacional de la última inserción laboral en Paraguay													
	Total		Profesional		Técnico		Operativo		No calificado		Inactivo en Paraguay		S/I	
Total	100,0		100,0	(a)	100,0	(a)	100,0		100,0		100,0		100,0	(a)
	(88.758)		(582)		(2.271)		(37.735)		(17.501)		(29.359)		(1.310)	
Profesional	0,4	(a)	<b>19,8</b>	(a)	-		-		-		1,0	(a)	-	
Técnico	3,8	(a)	22,2	(a)	<b>43,4</b>	(a)	1,1	(a)	3,9	(a)	4,1	(a)	-	
Operativo	73,2		58,1	(a)	40,1	(a)	<b>86,7</b>		68,6		60,3		100,0	(a)
No calificado	17,4		-		16,5	(a)	10,4		<b>26,2</b>	(a)	22,2		-	
Inactivo en Argentina	4,9	(a)	-		-		1,5	(a)	1,3	(a)	12,3		-	
Sin información	0,2	(a)	-		-		0,4	(a)	0,1	(a)	0,1		-	

(a) Coeficiente de variación mayor a 25%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECMI.

fluencia del empleo doméstico. De allí la amplia predominancia de la categoría de los puestos no calificados (61,4 por ciento), aunque la misma suma también a otras inserciones sectoriales (recuérdese que el servicio doméstico representa el 48,2 por ciento). El hecho de que el servicio doméstico aglutine también a mujeres que venían despeñándose en otros sectores (aún con una calificación mayor) repercute en una “movilidad descendente” en términos de la calificación. En un ejercicio análogo al efectuado con los hombres, si se toman sólo los casos con inserción laboral en ambos países (50.657), el 26,4 por ciento se emplearon en puestos con una calificación menor a la que tenían en Paraguay. Sólo el 8,1 de ese subconjunto vio mejorada su inserción en el mercado de trabajo argentino (quienes básicamente pasan de ocupaciones no calificadas a otras de nivel operativo).

## Reflexiones finales

En el marco del sistema migratorio del cono sur, los paraguayos registran un vínculo con Buenos Aires desde épocas anteriores al resto de las nacionalidades limítrofes (exceptuando a los uruguayos). Esa dinámica, radicalizada en las últimas décadas, se expresa en la concentración de estos en el aglomerado urbano, siendo el destino migratorio por excelencia. La periodización de la llegada al aglomerado da cuenta de la renovación de las corrientes migratorias. Particularmente, la población registrada por la ECMI en el 2003 formó parte mayoritariamente de los contingentes de los períodos 1964-1974 y los más contemporáneos de principios de la década del '90. Sin embargo, también se llega a observar a los sobrevivientes de las corrientes más antiguas.

Cuadro 6

**Paraguayas mujeres de 18 años y más residentes en Gran Buenos Aires por grupo ocupacional de la última inserción laboral en Argentina según grupo ocupacional de la última inserción laboral en Paraguay. Año 2003 (%)**

Grupos ocupacionales de la última ocupación en Argentina	Grupos ocupacionales en Paraguay									
	Total	Prestación de servicios	Construcción	Producción de bienes no agrop.	Producción de bienes agrop.	Servicio doméstico	Inactivo en Paraguay	S/I		
Total	100,0 (129.140)	100,0 (16.222)	100,0 (183)	100,0 (7.378)	100,0 (11.615)	100,0 (21.920)	100,0 (71.380)	100,0 (442)		
Prestación de servicios	20,5	30,4	-	25,4 (a)	18,1 (a)	8,9	21,7	33,3	(a)	
Construcción	0,1 (a)	-	-	-	0,8 (a)	-	-	-		
Producción de bienes no agropecuarios	9,5	8,5 (a)	-	18,1 (a)	16,4 (a)	1,5 (a)	10,2	-		
Producción de bienes agropecuarios	0,6 (a)	-	-	-	2,2 (a)	0,9 (a)	0,5 (a)	-	(a)	
Servicio doméstico	48,2	45,7	-	38,9	52,5 (a)	81,8	38,9	45,0	(a)	
Inactivo en Argentina	20,9	14,9 (a)	100,0 (a)	17,6 (a)	9,9 (a)	7,0 (a)	28,5	21,7	(a)	
S/I	0,2 (a)	0,6 (a)	-	-	-	-	0,2 (a)	-		

(a) Coeficiente de variación mayor a 25%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECMI.

Cuadro 7

**Paraguayas mujeres de 18 años y más residentes en Gran Buenos Aires por calificación ocupacional de la última inserción laboral en Argentina según calificación ocupacional de la última inserción laboral en Paraguay. Año 2003 (%)**

Calificación ocupacional de la última inserción laboral en Argentina	Calificación ocupacional de la última inserción laboral en Paraguay								
	Total	Profesional	Técnico	Operativo	No calificado	Inactivo en Paraguay	S/I		
Total	100,0 (129.140)	100,0 (149)	100,0 (1.586)	100,0 (19.681)	100,0 (35.902)	100,0 (71.415)	100,0 (407)		
Profesional	0,4 (a)	-	-	-	0,1 (a)	0,6 (a)	-		
Técnico	2,2	-	8,1 (a)	1,0 (a)	0,6 (a)	3,1	-		
Operativo	15,0	67,1 (a)	21,7 (a)	22,6	10,2	15,1	-		
No calificado	61,4	32,9 (a)	39,3 (a)	62,4	79,6	52,5	76,4	(a)	
Inactivo en Argentina	20,9	-	30,8 (a)	13,9 (a)	9,3 (a)	28,5	23,6	(a)	
Sin información	0,2 (a)	-	-	-	0,3 (a)	0,2 (a)	-		

(a) Coeficiente de variación mayor a 25%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECMI.

Este vínculo poblacional de larga data y la renovación de los flujos hacen una característica distintiva del proceso migratorio paraguayo hacia Buenos Aires. La modalidad de llegada, principalmente directa, expresan una circulación de información y contactos que relaciona una heterogeneidad de áreas de emigración con Buenos Aires.

La variabilidad de los lugares de residencia de los migrantes paraguayos en el momento de inicio del proceso migratorio no impide establecer algunas consideraciones sobre la dimensión territorial. De acuerdo a lo analizado, es desde el eje centro-sur de Paraguay donde se originan las corrientes migratorias hacia Buenos Aires; con una notable influencia de distritos urbanos como los del Área Metropolitana de Asunción, Encarnación y Villarrica. Sin embargo, los venidos de esas áreas no constituyen la mayoría, ya que el origen de los contingentes se encuentra más disperso en el territorio paraguayo<sup>16</sup>; en el plano comparativo, es algo distintivo respecto de los orígenes de los migrantes paraguayos en los aglomerados urbanos de frontera (Gran Posadas y Formosa), ya que allí se han observado subsistemas migratorios muy influenciados por el relacionamiento con distritos vecinos.

Por otra parte, la estrategia residencial al llegar a Buenos Aires, se orienta hacia los Partidos del Gran Buenos Aires. Quienes residen en la Ciudad de Buenos Aires son minoría más allá de cuándo haya sido el período de llegada. Este registro se entiende como parte de una dinámica de segregación, en este caso residencial, donde espacios disponibles coinciden con las zonas marginales de la ciudad y sus afueras. La condición de extranjería y el establecimiento residencial se conjuga en un círculo de retroalimentación con un horizonte acotado de inserción en el mercado de trabajo. Desde luego que no se trata de una causalización derivada de un esencialismo de la condición de extranjería; sino que esa dinámica segregatoria encuentra su interpretación en la construcción de identidades y el espacio social que se les otorga a los paraguayos. Tampoco esto implica asumir a los migrantes como actores pasivos -ya que se trata en términos globales de un proceso histórico de disputa-, sino sólo (en

el marco de este trabajo) poner en evidencia los resultados concretos de esta “estructura estructurante” aludida entre los fundamentos de este trabajo.

Los efectos segregatorios, expresados en el volumen de los “nichos laborales”, han sido la característica saliente del abordaje de las trayectorias laborales. La inserción en el mercado de trabajo del Gran Buenos Aires hace caso omiso del capital de saberes laborales específicos que los migrantes traían de Paraguay. Para el caso de los varones, la construcción ha reconvertido a cuatro de cada diez migrantes mayores de edad, nutriéndose principalmente de la fuerza de trabajo proveniente del medio rural (aunque como ya se observó, también recluta en buena medida a ex prestadores de servicios y productores industriales). Solo quienes comienzan carrera laboral en Argentina parecen tener oportunidades más diversificadas, aunque quienes terminan en la construcción no representan un conjunto menor.

En cuanto a las mujeres, la adscripción nacional (paraguaya) y sexual derivan en una inserción casi excluyente en la actividad del servicio doméstico. Entre quienes trabajan o trabajaron en el mercado de trabajo argentino, el 61,1 por ciento lo hizo en esa actividad. El horizonte laboral se encuentra aún más acotado que en el caso de los hombres, expresado también en el caso de las “nuevas” trabajadoras donde sólo una proporción menor “escapa” al mandato del servicio doméstico.

Si bien quienes estudiaron la inserción laboral de los migrantes limítrofes marcaron esta selectividad sectorial, el caso de los paraguayos se erige como el núcleo duro de identificación entre el origen nacional y roles laborales. Es esta asociación (expresada aquí estadísticamente) la que es a su vez insumo y producto de los procesos de reclutamiento de mano de obra en estos dos tipos de actividades, retroalimentando esta suerte de “etnización” sectorial.

El hecho de utilizar la pertenencia nacional (y sexual) como vía estratégica de obtención de empleos (como bien registra Vargas para la construcción y puede hacerse extensivo de cierta manera al caso del reclutamiento en el servicio doméstico) no debe opacar el hecho que se trata en buena medida de actividades con un alto grado de informalidad, discrecionalidad patronal

16 Debe tenerse en cuenta la proporción de hombres que venían de desempeñarse laboralmente en tareas de la producción agropecuaria como indicativo de pertenencia a Distritos predominantemente rurales.

e inestabilidad del empleo. Dichas condiciones son las que permiten una sobreexplotación de la fuerza de trabajo que repercute en una reducción excepcional de costos (en el caso de la

construcción) o la posibilidad (en ciertos estratos de hogares) de delegar actividades necesarias de la reproducción doméstica utilizando mano de obra asalariada.

## Bibliografía

- Balán, J. (1985). Las migraciones internacionales en el cono sur. Buenos Aires: Comité Intergubernamental para las Migraciones.
- Benencia, R., y Karasik, G. (1995). Inmigración limítrofe: los bolivianos en Buenos Aires (Vol. 482). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Bruno, S. (2005). Migrantes paraguayos en la ciudad de Formosa: caracterización y análisis comparado a través de las trayectorias migratorias. Trabajo presentado en XXV Encuentro de Geohistoria Regional.
- Bruno, S. (2007a). Cifras imaginarias de la inmigración limítrofe en la Argentina. Trabajo presentado en VII Jornadas de Sociología de la UBA "Pasado, presente y futuro de la Sociología".
- Bruno, S. (2007b). Movilidad territorial y laboral de los migrantes paraguayos en el Gran Posadas. Trabajo presentado en XXVIIº Encuentro de Geohistoria Regional.
- Cacopardo, M. C., y Maguid, A. (2003). Migrantes limítrofes y desigualdad de género en el mercado laboral del Área Metropolitana de Buenos Aires Desarrollo Económico, Vol. 43 Nº 170.
- Castiglione, C., y Cura, D. (2007). Las migraciones en los medios de comunicación escritos (2000-2005). En S. Novick (Ed.), Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- Cerrutti, M. (2006). El envío de remesas de migrantes peruanos y paraguayos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: un estudio comparativo. Trabajo presentado en II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población.
- Cerrutti, M., y Bruno, M. (2007). La inserción de migrantes paraguayos y peruanos en el mercado de trabajo del Área Metropolitana de Buenos Aires. MIMEO.
- Cerrutti, M., y Parrado, E. (2006). Migración de Paraguay a la Argentina: género, trabajo y familia en contextos de orígenes diferenciados. En A. Grimson y E. Jelin (Eds.), Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos. Buenos Aires: Prometeo.
- Grimson, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. En A. Grimson y E. Jelin (Eds.), Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos. Buenos Aires: Prometeo.
- Halpern, G. (2005). Neoliberalismo y migración: paraguayos en Argentina en los noventa. Política y Cultura, 23, 67-82.
- INDEC. (1983). Censo Nacional de Población y Vivienda 1980. Serie D. Población. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (1996). Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Resultados definitivos. Características generales codificadas. Serie C Parte 2. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2003). ¿Qué es el Gran Buenos Aires? Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2006). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001: Encuestas Complementarias. 7.2 Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2007). Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales 2002-2003. de [http://www.indec.gov.ar/webcenso/ECMI/index\\_ecmi.asp](http://www.indec.gov.ar/webcenso/ECMI/index_ecmi.asp)

- Maguid, A., y Arruñada, V. (2005). El impacto de la crisis en la inmigración limítrofe y del Perú hacia el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Estudios del Trabajo*, 30.
- Margulis, M. (1998). La racialización de las relaciones de clase. En M. Margulis y M. Urresti (Eds.), *La segregación negada. Cultura y discriminación social*. Buenos Aires: Biblos.
- Marshall, A., y Orlansky, D. (1981). Las condiciones de expulsión en la determinación del proceso migratorio desde países limítrofes hacia la Argentina. *Desarrollo Económico*, 80.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., y Taylor, J. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19 N°3, 431-466.
- Oteiza, E., Novick, S., y Aruj, R. (1997). *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Palau Viladesau, T. (1995). *Residencia y migración en la frontera paraguayo-argentina. El caso de Formosa-Alberdi*. Asunción: Programa de Población y Desarrollo. BASE. Investigaciones Sociales.
- Santamaría, R., y Itzcovich, G. (2005). Percepciones y prejuicios hacia migrantes coreanos y paraguayos en la Argentina. En N. Cohen y C. Merca (Eds.), *Relaciones Interculturales: experiencias y representación social de los migrantes*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Sassone, S., y De Marco, G. (1994). Problemáticas territoriales. Asentamientos y dinámica de la inmigración limítrofe. *Geodemos*, 2(Extranjeros en la Argentina. Pasado, presente y futuro).
- Vargas, P. (2005). *Bolivianos, paraguayos y argentinos en la obra. Identidades étnico-nacionales entre los trabajadores de la construcción*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

Raphael Padula

**Reflexiones generales sobre políticas públicas**

**y desarrollo local en la globalización**





---

# Reflexiones generales sobre políticas públicas y desarrollo local en la globalización

Raphael Padula\*

**De forma crítica a las visiones que preconizan una prevalencia del desarrollo local sobre el nacional, este trabajo presenta la idea de que son las relaciones entre Estados las que, en última instancia, determinan los rumbos del desarrollo en el sistema internacional. De esa manera, se interpreta que el desarrollo na-**



**cional y el desarrollo local caminan juntos, de forma ordenada por el Estado, de forma que la voz organizada de las regiones –municipios o ciudades– tiene fundamental importancia para la atracción de proyectos e inversiones a nivel local. Se discute, además, la importancia de la infraestructura de transportes para el desarrollo local, con reflexiones sobre Brasil.**

## Resumen

Este artículo presenta reflexiones generales sobre Políticas Públicas para el Desarrollo Local en el contexto de la globalización. De forma crítica a las visiones que preconizan una prevalencia del desarrollo local sobre el nacional, se presenta la idea de que son las relaciones entre Estados las que, en última instancia, determinan los rumbos del desarrollo en el sistema internacional. De esa manera, se interpreta que el desarrollo nacional y el desarrollo local caminan juntos, de forma ordenada por el Estado, de forma que la voz organizada de las regiones –municipios o ciudades– tiene fundamental importancia para la atracción de proyectos e inversiones a nivel local. En el marco de las políticas públicas para el desarrollo local, se discuten importantes cuestiones, como: la ocurrencia de efectos polarizadores, propulsores y regresivos, a partir de las regiones más desarrolladas, y los efectos de concentración/aglomeración que estas últimas pueden sufrir. Asimismo, apuntamos la necesidad de realizar un estudio de potencialidades locales para orientar acciones e inversiones públicas y privadas. Se discute, además, la importancia de la infraestructura de transportes para el desarrollo local, con reflexiones sobre Brasil.

**Palabras-clave:** Desarrollo local; desarrollo regional; localización industrial; globalización.

## Introducción

El proceso de globalización, que se desencadenó conjuntamente con la preconización del deterioro del rol del Estado por la doctrina neoliberal, llevó a las economías latinoamericanas –que se adhirieron incondicionalmente al recetario del Consenso de Washington– a fracasos económicos y sociales. A partir de ese contexto, mu-

\* Es alumno de Doctorado y posee el título de Maestría en Ingeniería de Producción de la Coordinación de los Programas de Postgrado en Ingeniería (COPPE) de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), Economista por el Instituto de Economía (IE-UFRJ), Editor de la revista Oikos. Correo electrónico: padula.raphael@gmail.com

chas reflexiones sobre el proceso de desarrollo apuntan hacia las regiones, ciudades o municipios, como el foco principal de análisis y polo irradiador del desarrollo. Así, según esa visión, la solución para la cuestión del desarrollo estaría en enfocarse en el desarrollo y la solución de cuestiones locales, con la descentralización del papel del Estado. Muchos de esos análisis presuponen que las cuestiones, intereses y el desarrollo locales deben sobreponerse o conducir al desarrollo nacional; una especie de *localismo*. En ese sentido, las regiones, ciudades o municipios deben sobreponerse al Estado (mínimo), no solamente como principal ente de análisis, sino gestionando mayores recursos y con mayor autonomía.

Este artículo tiene como objetivo realizar breves reflexiones críticas sobre los fundamentos de esa visión "localista", focalizando en la cuestión de las Políticas Públicas para el Desarrollo Local, de modo a proponer un camino para el desarrollo local a partir de la acción planificada del Estado. La principal propuesta del artículo es sostener que las políticas públicas, bajo coordinación del Estado, deben actuar en el sentido de intervenir en las fuerzas de mercado, teniendo el control sobre los impactos de unas regiones sobre las otras, así como identificando y estimulando las potencialidades locales, de forma a realizar y estimular inversiones públicas y privadas –principalmente proyectos industriales– que promuevan el desarrollo.

Para cumplir este objetivo, en la sección 1, será analizada la cuestión general del desarrollo local en el contexto de la globalización. En la sección 2, será tratada la cuestión de los efectos polarizadores y de concentración, y del papel de las políticas públicas para atenuarlos o resolverlos. En la sección 3, serán tratadas las potencialidades locales, la necesidad del Estado de identificarlas y potenciarlas para fomentar su aprovechamiento y el desarrollo, realizando y atrayendo inversiones. En la sección 4, será abordada la cuestión de los transportes y del desarrollo local, con observaciones sobre Brasil. En la sección 5, se harán algunas consideraciones finales.

## Desarrollo local en el contexto de la globalización

En la obra *Sistema Nacional de Economía Política*, del economista nacionalista alemán Friedrich

List, de 1841, es posible identificar una discusión sobre ciudades, Estado y poder que puede llevarnos a buenas reflexiones. Él analiza las causas del desarrollo y la industrialización y la condición de atraso de las naciones, especialmente en el libro I, titulado *La Historia*, con su método historicista, sugiriendo obtener lecciones de la historia, principalmente de la ascensión británica y la caída o el no-desarrollo de reinos y naciones.

Al analizar las razones para que Italia, y específicamente Venecia, hayan dejado de tener la supremacía manufacturera, List (1841, p.10) concluye que lo único que le faltó a "Italia para capacitarla a convertirse en lo que Inglaterra se tornó" fue "la *unidad nacional* y el poder que de ella deriva. Las ciudades y los poderes gubernamentales no reaccionaron como miembros de un cuerpo único", actuando de forma descentralizada, guerreando y compitiendo "como si fuesen potencias y estados independientes", lo que posibilitó, incluso, la dominación extranjera y la decadencia frente a la competencia con naciones enteras, poderosas y unidas – como Inglaterra.

Según List (1841, p.21), la Liga Hanseática (o Hansa), formada por ciudades alemanas, principalmente por motivos de defensa, también se debilitó por falta de unidad y vigor nacional, sufriendo con la ausencia de una política nacional de incentivo a la producción y con la competencia comercial y política entre sus ciudades. Al mismo tiempo, la producción de otras naciones era estimulada. "En consecuencia, su capital excedente fluyó para Holanda y para Inglaterra". List (1841, p.22) concluye, afirmando que "Todos esos errores habrían sido evitados por Inglaterra. Su escuadra mercantil y su comercio exterior descansaban sobre la base sólida de su agricultura y de su industria nativa; su comercio interno se desarrolló en proporción correcta en relación a su comercio exterior, y la libertad individual creció sin disminuir la unidad nacional o el vigor nacional (...)".

A partir de las lecciones extraídas de la historia, List propuso y fue gran militante de la unión aduanera de los estados alemanes, el *Zollverein*, y presentó su propuesta de integración como un medio para fortalecer las industrias alemanas, a través del poder político externo adquirido con la unión del Estado alemán, estableciendo

un poder territorial capaz de articularse frente al país hegemónico de su época, Inglaterra - al cual denominaba “poder insular”- logrando la eliminación de la perniciosa competencia manufacturera, comercial y política entre los estados germánicos, generando un Estado con poder interno para inducir el desarrollo, estimulando la cooperación entre las diferentes ramas industriales y los estados; creando un amplio mercado para la producción de esos estados, protegidos por el Estado e interconectados comercialmente por un eficiente sistema de transportes.<sup>1</sup>

Usualmente se ha difundido que la actual globalización fue un proceso natural e inexorable, originado de la expansión de los mercados e impulsado por innovaciones tecnológicas y de los medios de comunicación dejando al margen las cuestiones de poder. No obstante, así como en el proceso de liberalización de finales del siglo XIX, la historia enseña que la globalización fue un proceso impulsado, y además impuesto, por Estados fuertes, que actúan según sus intereses nacionales, a través de acuerdos bilaterales o a través de organismos internacionales (como el FMI y la OMC, por ejemplo), alcanzando a los entonces denominados “mercados emergentes” de América Latina.<sup>2</sup>

Esos Estados fuertes de los países centrales, poseedores de monedas e industrias fuertes, no abdicaron de su papel interventor, tanto a nivel

macroeconómico como a nivel sectorial, protegiendo e incentivando a sectores, según cuestiones políticas, económicas y estratégicas. Debido al avance de sus economías, sería posible esperar que la postura de esos Estados fuese mínima, interviniendo solamente en cuestiones puntuales o solamente a nivel local; sin embargo eso, en realidad, no ocurre. Es decir, la cuestión local no se sobrepone a la cuestión nacional en el enfoque de los gobiernos de esos países desarrollados. Como siempre, son las relaciones entre Estados –relaciones de poder, y no meramente económicas– las que mueven el capitalismo dentro del sistema internacional, influenciando jerarquías y espacios de actuación en beneficio del desarrollo, principalmente en los Estados de la periferia del sistema. El vigor del Estado importa tanto en el juego internacional de poder como en el juego nacional de poder, creando oportunidades, incluso para el desarrollo local.

Es importante que el Estado actúe como planificador de largo plazo, promoviendo el desarrollo ordenado y corrigiendo desequilibrios regionales y locales; diferente de la postura del Estado mínimo neoliberal, sin recursos y pasivo.

Las ciudades, municipios y regiones deben cumplir el papel importante de presentar proyectos y oportunidades, y defenderlos junto a los Estados nacionales. Su fuerza será mayor si están organizados. Nada de eso impide que intendentes o gobernadores articulen búsquedas por asociaciones internacionales en proyectos, inversiones y financiamientos. Sin embargo, el éxito del desarrollo aún depende de la postura macro del Estado y pasará por las reglamentaciones por él establecidas, como leyes de capital e inversión extranjera, por ejemplo. Debemos resaltar que el desarrollo en regiones aisladas puede atraer flujos migratorios y generar deseconomías de aglomeración, que comprometerían la calidad de vida y el éxito económico local (asunto de la próxima sección). Además de eso, competencias entre regiones, como competencias por atracción de proyectos, y a través de exenciones fiscales, por ejemplo, pueden llevar a la competencia dañina (perjuicios recíprocos), y no a un desarrollo planificado y coordinado de ámbito nacional, que corrija desequilibrios y aproveche los recursos disponibles de forma eficiente (asunto de las próximas secciones).

1 Por los mismos motivos, List previó proféticamente como inexorable la unión europea; que debería pasar por la unificación de los estados germánicos, pues Alemania tendría un rol fundamental en la formación de ese “poder continental”.

2 A finales de los años sesenta, Estados Unidos empieza a acumular crecientes déficits globales en cuenta corriente, y la convertibilidad del dólar pasó a ser amenazada. A partir de entonces, buscando mantener su autonomía política como emisor de moneda internacional (profundizando la internacionalización del dólar), y frente a la decadencia de la URSS (y del comunismo) y de la ascensión del neoliberalismo, Estados Unidos presiona a los demás países para la adopción de políticas macroeconómicas ortodoxas –y de liberalización financiera– y declara unilateralmente la inconvertibilidad del dólar y el fin del patrón dólar-oro en 1973 (Helleiner, 1994). Posteriormente, en 1979, Estados Unidos establece el patrón dólar-flexible, a través del cual pasan a emitir moneda sin lastro, y se vuelven en propagadores de la ortodoxia monetarista-neoliberal, tanto directamente (a través de acuerdos) cuanto indirectamente (a través de organismos internacionales que trabajan bajo su control, como el FMI y la OMC). Ese fue el principio de lo que Helleiner (1994) llamó desregulación competitiva, que se inició en los países desarrollados a finales de los años setenta e inicio de los ochenta, y alcanzó a los países periféricos en los ochenta y noventa, cuando esos países necesitaban tener acceso a los capitales internacionales, pasando a ser denominados “mercados emergentes”.

Las articulaciones entre ciudades o municipios en el ámbito nacional refuerzan su voz en búsqueda del cumplimiento de sus demandas. Hay una creciente institucionalización de esas negociaciones internas, incluso a través de la creación de ministerios orientados hacia la atención de ciudades/municipios, como en el caso de Brasil, en 2003 (gobierno del Presidente Lula), con la creación del Ministerio de las Ciudades. Lo más importante es que esta articulación entre administraciones locales, y sus negociaciones con el gobierno central, puede trabajar en favor de la organización e identificación de potencialidades de las regiones/localidades (que pueden recibir ciertos proyectos), orientando y fomentando la realización de inversiones más adecuadas (sección 4). La presentación de planes de desarrollo municipales y urbanos también es fundamental. La articulación de la integración regional suramericana por parte de las ciudades puede ser importante en ese sentido, a través de la red Mercociudades, así como puede difundir la idea de la integración en la sociedad (y el pueblo), que debe estar en la base del proceso. Eso puede, incluso, estimular la confianza de los empresarios a invertir en países (y ciudades) del Mercosur (como veremos en la sección 4).

En cuanto a las regiones, principalmente en países continentales como Brasil, es importante la actuación de superintendencias regionales de desarrollo y la utilización de la experiencia de la planificación regional.<sup>3</sup>

En tiempos en que los Estados dirigen gran parcela de sus ingresos para el pago de intereses de la deuda, los recursos son escasos y se destina muy poco hacia las inversiones en infraestructura. En Brasil, por ejemplo, el país con la mayor tasa de interés real del mundo, el gobierno destinó un 8,3% del PIB para el pago de intereses en 2005, y solamente un 0,2% del PIB para infraestructura de transportes y un 0,6% para inversiones en general, partiendo de un ingreso del 37% del PIB.<sup>4</sup>

Con pocos recursos y con el abandono de la planificación de largo plazo, las ciudades y regiones más fuertes han recibido más inversiones en infraestructura (energía, transportes, urbana, telecomunicaciones), llevando la mayor parcela del “residuo presupuestario” que es encaminado hacia las inversiones, por cuestiones internas de fuerza política. Eso sucede, por ejemplo, frente a la decisión de construir una vía de acceso o “irrigación” para una ciudad más desarrollada o región metropolitana, o de construir una vía de acceso para una región/municipio pobre, aislado, para inducir su desarrollo. De esta manera, es necesario que los municipios se organicen, presenten proyectos y busquen las inversiones.<sup>5</sup>

Actualmente, muchos autores han privilegiado el análisis sobre el importante fenómeno de las “Organizaciones Productivas Locales” (APL’s).<sup>6</sup> Muchas reflexiones sobre ese tema han intentado difundir la idea de que los APL’s serían una alternativa frente a la globalización, en la ausencia de los Estados, desarrollándose a partir de iniciativas y organizaciones productivas voluntaristas de ciudades/municipios próximos, y serían fundamentales para la producción y la difusión del conocimiento. No obstante, los Estados se han mostrado fundamentales para los APL’s, en su creación, soporte, incentivo, promoción y desarrollo (Cassiolato, 2001).

Finalmente, llamando la atención para una discusión entre intereses locales “versus” intereses nacionales, ésta puede manifestarse tanto en competencias por atracción de inversiones como en competencias entre la producción de diferentes localidades, dañinas a algunas de ellas y/o al sistema económico como un todo –es decir, al interés nacional– por la ocurrencia de efectos sistémicos (efectos regresivos o polarizadores, sobre los cuales trataremos a continuación). Aún existen cuestiones adversas cuando un proyecto de interés de toda la sociedad debe ser implantado en una localidad y la población local se posiciona en contra del proyecto, defendiendo a supuestos intereses locales o ambientales –lo que ocurre, por ejemplo, en proyectos energéticos que causan inundaciones y demandan traslado de la población local. Eso es muy co-

3 En Brasil, en 2007, fueron reflatadas la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (SUDAM) y la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE).

4 El promedio de inversiones en transportes del gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso y del gobierno del Presidente Lula son prácticamente iguales, alrededor de 0,3% del PIB.

5 Esas fuerzas actúan de tal manera que logran acentuar los efectos polarizadores y regresivos, temas que serán tratados en la próxima sección.

6 En portugués, Arranjos Produtivos Locais (APL’s).

mún en Brasil, en proyectos hidroeléctricos, por ejemplo, que son obstaculizados por poblaciones originarias, articuladas con intereses de movimientos organizados (como el Movimiento de los Afectados por Represas) y de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que no siempre representan solamente a sus supuestos ideales (ambientalistas, por ejemplo), sino que encarnan intereses externos que tienen por objetivo entorpecer el proceso de desarrollo. Para solucionar o evitar esos dilemas, la acción del Estado debe ser transparente y planificada y los municipios deben organizarse para que los aspectos de los proyectos estén claros y adecuados para toda la sociedad, que podrá incluso respaldarlos.

En Brasil también existe una discusión respecto a la implantación de una siderúrgica de control extranjero en Ceará –estado de la región Nordeste, de menor desarrollo– con incentivos fiscales diferenciados por parte del gobierno federal, que fue una promesa del Presidente Lula. La *Ceará Steel*, empresa de capital coreano e italiano, enfrenta oposición del Instituto Brasileño de Siderurgia (IBS), representando los intereses de la industria del acero, y de Petrobras, que cuestionan el subsidio que sería concedido en el precio del gas fornecido –variable fundamental para hacer factible el proyecto. Las reclamaciones del IBS toman como base: la competencia desleal en el mercado internacional; el hecho de que esta empresa es la única con insumo más barato; y el hecho de que la empresa coreana Dongkuk ya es cliente brasileña. Petrobras argumenta sobre la no abundancia de gas.<sup>7</sup> En favor del proyecto están los políticos cearenses, el gobierno del estado y la Companhia Vale do Rio Doce (que detiene un 7% del capital de la empresa). El proyecto, que estimularía la economía local, cuesta US\$ 750 millones, puede generar 10 mil empleos directos e indirectos y aumentar en un 5% el PIB de Ceará. Vale do Rio Doce desea aumentar sus inversiones en siderurgia y sus ventas dentro del país. La decisión será política y deberá ser tomada por el Presidente Lula, siguiendo los intereses nacionales y locales (*O Globo*, 25/05/2007). La cuestión de la disponibilidad y del precio del gas en Brasil, y en la región Nordeste específicamente, será solucionada con

la construcción del primer trecho del Gasoducto del Sur (Venezuela-Brasil-Argentina), que traerá gas de Venezuela para el Nordeste de Brasil.

## Efectos polarizadores y deseconomías de concentración

Cuando se hace un análisis sobre políticas públicas y desarrollo local, es necesario tomar en cuenta los efectos que ocurren entre las regiones más avanzadas y las menos avanzadas, tanto en el plan nacional como en el plan internacional: efectos polarizadores, propulsores o regresivos. Igualmente es importante observar las posibles deseconomías generadas por efectos de concentración/aglomeración en las regiones más avanzadas. Los resultados de esas fuerzas actúan sobre las regiones que deben ser consideradas por el Estado en su promoción de políticas públicas para el desarrollo local.

Gunnar Myrdal, economista sueco influyente en el pensamiento crítico latinoamericano, en 1956, en su *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*, argumenta que el principio de interdependencia circular dentro de un proceso de causación cumulativa tiene validez en todo el campo de las relaciones sociales, y esta debe ser la principal hipótesis a ser considerada en el estudio del desarrollo y subdesarrollo económico, entre y dentro de las naciones. Según el citado autor, tanto en el plan internacional como en el plan nacional, las libres fuerzas de mercado no operan necesariamente en el sentido de la igualdad. En regiones o países menos desarrollados, por el contrario, tienden a generar fuertes efectos regresivos (Myrdal, 1956, pp.47-55), conforme nos han demostrado los datos de los últimos veinte años de liberalización en América Latina (UNCTAD, 1997).

En el plan nacional, Myrdal se refiere a la ampliación de los mercados de las industrias más avanzadas de regiones más desarrolladas, que, entre diversos factores, operan con: mercados y escalas de producción bastante mayores, retornos crecientes de escala y de escopo mayores; tecnologías y maquinarias superiores; costos de producción mucho menores, con acceso más fácil y con mejores posibilidades de capitales/préstamos de largo plazo; en un ambiente de constantes desbordamientos de conocimiento y economías externas circundantes; con mano

<sup>7</sup> Debemos recordar que, debido al lobby interno y al interés nacional, el gobierno de Estados Unidos concede voluminosos subsidios para su arcaica industria siderúrgica.

de obra más preparada; y con condiciones de infraestructura aún mejores. Así, las industrias de las regiones menos desarrolladas tenderían a ser menos competitivas y, además, a encerrar sus actividades, si no existieran políticas públicas que actuaran en favor de la ecualización interregional o incluso de forma compensatoria, en beneficio de las regiones menos desarrolladas y sus industrias.<sup>8</sup>

Conforme argumenta Myrdal, ese proceso desencadenaría en las regiones menos desarrolladas un *proceso acumulativo negativo*, tanto entre factores materiales como no materiales, que caracteriza los *efectos regresivos* de la economía más desarrollada sobre la subdesarrollada. Los efectos acumulativos negativos (círculos viciosos) se caracterizan de la siguiente forma: debido al cierre de actividades de una fábrica, la administración pública local perdería ingreso de tributos y los trabajadores quedarían desempleados, lo que generaría empeoramiento en la oferta de servicios públicos (infraestructura, salud, educación, etc.) y reducción del consumo de bienes, que tendrían efectos negativos sucesivos en la economía local, desencadenando un círculo vicioso. No obstante, esos efectos regresivos pueden ser más fácilmente atenuados, anulados o corregidos entre regiones (en el plan nacional). Sin embargo, debido a las proximidades geográficas y de ambientes, las regiones menos desarrolladas también pueden ser favorecidas por *efectos propulsores* de las regiones más desarrolladas, principalmente de los denominados polos económicos que irradian efectos positivos sobre un radio de regiones próximas. Cabe al Estado proporcionar políticas públicas para potenciar esos *efectos propulsores* sobre los efectos negativos, para promocionar el desarrollo local. Las políticas públicas deben actuar a través de mecanismos compensatorios positivos y de corrección de desequilibrios regionales, para desencadenar un ciclo acumulativo positivo su-

ficientemente fuerte, a través de la atracción de nuevos emprendimientos.<sup>9</sup>

Bajo el libre juego de mercado, los *efectos polarizadores* ocurren a partir de las regiones más desarrolladas sobre las menos desarrolladas, atrayendo y concentrando la producción, el comercio, los capitales, la mano de obra, la cultura y la ciencia, como afirma Myrdal (1956, p.52), “dejando el resto del país de cierta manera estancado. (...) Eventualmente, esas localidades y regiones han ofrecido condiciones naturales particularmente buenas para las actividades económicas que en ellas se concentran.<sup>10</sup> (...) De allí por delante, las economías internas y externas siempre crecientes fortificaron y mantuvieron su crecimiento continuo a expensas de otras localidades”.

Esos efectos amplían su importancia si pensamos en un mercado globalizado, en el cual las industrias de los países en desarrollo (incluso de sus regiones menos favorecidas) tienden a competir bajo libres fuerzas de mercado con multinacionales de países desarrollados, que operan en condiciones extremadamente favorables y contando con el apoyo de Estados e instituciones fuertes. En ese caso, la intervención del Estado es fundamental, no simplemente por cuestiones de eficiencia económica, sino por cuestiones políticas y sociales. Así como lo observó Myrdal, en 1956, y lo confirmó el Informe de UNCTAD, de 1997, la globalización, frente a la prominencia del Estado-mínimo, aumentó las desigualdades regionales en los países más pobres –que tienden a acentuarse–, mientras en los países más ricos se verificó una tendencia opuesta. Verificamos actualmente la

8 Analizando la adhesión profunda y rápida de las economías latinoamericanas a las recomendaciones neoliberales del Consenso de Washington, podemos explicar los resultados desastrosos de la globalización para los países latinoamericanos –aumento de la divergencia de renta, tecnología y riqueza con relación a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)– a través de efectos polarizadores y regresivos.

9 En la próxima sección, observaremos como eso puede realizarse a través del aprovechamiento y estímulo de las potencialidades locales. Es oportuno observar que a través de los “efectos regresivos” de Myrdal, los ricos se vuelven cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres, dentro de las Naciones y entre las Naciones. A su vez, los efectos propulsores son poco significativos en el ámbito internacional.

10 Myrdal (ídem) complementa, afirmando que “(...) en muchos casos, eso sucedió cuando esas regiones empezaron a obtener ventajas competitivas. Como es natural, la geografía económica constituye el escenario. Los centros comerciales se ubicaron, obviamente, donde existían las condiciones naturales favorables para la construcción de puertos, mientras los centros de industria pesada se ubicaron, en general, en lugares no muy distantes de las fuentes productoras de carbón de hierro (...)”. Debemos resaltar que, internacionalmente, la mano de obra parece ser un factor con menos movilidad e, históricamente, tiende a “permanecer en el país en el cual nace”, en las palabras de Myrdal (1956, 89-91).

ocurrencia de una polarización interna en los países de América Latina y también en el ámbito mundial, entre países en desarrollo y desarrollados (UNCTAD, 1997) –una polarización no solamente económico-social y tecnológica, sino también de poder. La desigualdad en la estructura productiva, generada por la ausencia de políticas públicas y políticas regionales, explica la polarización de la riqueza, de la renta, de la tecnología y de la producción en el plan nacional. Para detener esos impactos, esas regiones menos desarrolladas deben contar con políticas públicas que corrijan los desequilibrios y que las vuelvan más atractivas para las inversiones y para la población, principalmente aumentando la oferta de servicios públicos y de infraestructura, es decir, mejorando los factores locacionales e identificando oportunidades de inversiones, como veremos en la próxima sección. Myrdal observó que en la post-guerra todos los Estados modernos capitalistas practicaban amplia intervención, buscando corregir desequilibrios regionales internos.<sup>11</sup>

Otro efecto que puede ser observado en las regiones más desarrolladas es el *efecto de concentración* - (o *efecto de aglomeración*) –que puede tener origen en los efectos polarizadores– ocasionando *deseconomías de aglomeración*- que también exigen políticas públicas para identificar y solucionar los problemas. Son ejemplos de esos resultados, en las grandes ciudades, metrópolis y regiones más desarrolladas: el congestionamiento de vías (internas y conectando la región a otras regiones), problemas en la oferta de servicios de infraestructura, y servicios públicos en general, para atender a la población y a la producción local, problemas ambientales y de polución sonora.

La industrialización es la fuerza dinámica del desarrollo, siendo “casi tautológico afirmar que las regiones más pobres permanecen esencialmente agrícolas”, conforme señala Myrdal (1956, p.56). Desde el Renacimiento, los pensadores económicos observaban las diferencias entre el campo –agrícola y retrasado– y la ciudad –rica, manufacturera y con una población feliz. Es preciso que el Estado actúe buscando la diversificación

de la actividad industrial en diferentes localidades del país, lo que debe llevar a una mejora en el patrón de vida de las poblaciones locales y de la sociedad como un todo.

## Políticas públicas y potencialidades locales

Un poderoso instrumento, tanto para orientar a los delineadores de políticas públicas, planificadores y a los inversionistas privados, como para el desarrollo local y nacional, sería la realización de un amplio estudio de localización industrial identificando las potencialidades locales (y sus debilidades), tal cual sugiere Cosenza (s.d.). Así, sirviendo como instrumento de política, ese estudio sería una herramienta fundamental del Estado en su objetivo de promocionar el desarrollo nacional con equilibrio regional y social, utilizando en toda su potencialidad (maximizando) los recursos nacionales y locales, alcanzando la diversificación industrial e induciendo el desarrollo por todo territorio nacional. Sería un mapeamiento de las potencialidades de cada región, permitiendo jerarquizar las vocaciones industriales de las áreas geográficas –y constatar y superar posibles debilidades locales– para el aprovechamiento racional e intensivo de los recursos de las regiones. Según propone Cosenza, de esta manera sería posible estructurar un sistema de informaciones para la toma de decisiones de los delineadores de políticas públicas, en búsqueda de la localización industrial de proyectos y contra los efectos de incentivos fiscales indiscriminados.

El estudio de localización industrial actúa como un instrumento para el objetivo más amplio, trazado por el Estado, de políticas sectoriales (industriales, tecnológicas, de infraestructura, etc.), regionales y sociales. La administración de la localización industrial debe ayudar a alcanzar objetivos como: aumento del valor agregado e intensidad tecnológica industrial; utilización de recursos locales; elevación del nivel de empleo y renta; redistribución geográfica de la población; creación de una estructura industrial diversificada y con capacidad de crecimiento autosustentado; formación de un mercado nacional amplio; producción destinada al mercado interno y estímulo a

11 Un ejemplo de esas políticas en los países europeos –que se mantiene hasta hoy en el marco de la Unión Europea –son las transferencias para el sector agrícola, que tienden a equalizar el patrón de vida en el campo y la ciudad.

la exportación.<sup>12</sup> El estudio puede ayudar en dos cuestiones fundamentales para la competitividad industrial y éxito de proyectos: confección de un sistema de infraestructura de transportes y logística más eficiente (en costos) y tamaño óptimo de plantas aprovechando economías de escala. El estudio permitirá la orientación de políticas públicas que actúan sobre los efectos polarizadores, regresivos y propulsores.

Conforme al modelo de estudio propuesto por Cosenza (s.d.), aquí utilizado, los resultados básicos posibles para una localidad estudiada frente a una industria son: 1) localización posible sin intervención; 2) localización posible con intervención; 3) localización imposible. El objetivo del estudio, así, sería conocer todas las potencialidades del territorio y obtener las políticas públicas necesarias para aprovecharlas y potenciarlas. Además, garantiza al potencial inversionista un abanico de informaciones, que facilitan su primera aproximación a un área de localización específica y ofrecen más atractivos y seguridad para la inversión, iniciando un importante proceso de inversiones públicas y privadas, capaz de generar un círculo virtuoso positivo.<sup>13</sup>

12 Para Cosenza (s.d.), los aspectos que deben ser privilegiados son: reequipamiento y modernización de empresas obsoletas (proceso y técnica), que estén compitiendo con otras empresas más avanzadas, localizadas en otras regiones; tamaño mínimo económico del proyecto; infraestructura existente para el dimensionamiento de las inversiones; modificación del perfil ocupacional; flujo de migraciones; creación de accesibilidad para los recursos y aprovechamiento de economías externas ya existentes; incentivos adecuados; ofertas de infraestructura, fortaleciendo las economías locales, recordando que las facilidades de comunicación pueden potenciar efectos polarizadores. El estudio permite: formulación de políticas de localización; selección de actividades industriales a ser estimuladas; selección y/o especialización de parques industriales y los denominados APL's; programas de intervención para la superación de debilidades y desequilibrios regionales.

13 Según Cosenza (s.d.), para el inversionista potencial, el Programa de Localización comprende tres fases: 1- identificación de las oportunidades de inversión; 2- individualización de las posibles zonas de localización; 3- selección del punto de localización de las instalaciones. Cuando el inversionista potencial busca informaciones sobre oportunidades de inversión, en el momento en que decide crear una unidad productiva industrial, el Programa debe ofrecer informaciones relevantes en tiempo hábil, suministradas con tiempo y con un instrumental técnico y de precisión superior al que posee el empresario privado. Las informaciones permitirán: confrontar sistemáticamente la demanda y la oferta de factores de localización; considerar un elevado número de factores de localización, sin abandonar aspectos aparentemente no significativos; basarse en investigaciones desarrolladas de forma homogénea, relativamente a todo el territorio; posibilitar extrema rapidez en la presentación de respuestas a los problemas propuestos. Después de la selección de posibles zonas de localización por el Programa, el inversionista debe realizar el estudio de factibilidad para determinar el área específica de localización del proyecto y buscar intervenciones estratégicas junto a la Administración Pública, como oferta de infraestructura, programa de entrenamiento de mano de obra, etc.

La decisión sobre la localización de inversiones se distingue entre el ámbito privado y el público. Mientras el empresario privado deposita en la rentabilidad la mayor importancia, la esfera pública debe relevar la "utilidad social", para usar el término de Cosenza, no limitándose a un simple análisis de costos y beneficios económicos, sino también considerando los costos y beneficios sociales y nacionales de las inversiones (Rangel, 1987; Clemente; 2000). Para Cosenza (s.d.), ese es uno de los principales renglones del estatuto de las relaciones entre Estado y la sociedad civil.

Es importante definir los factores de localización a ser analizados técnicamente para orientar las decisiones privadas y de políticas públicas, describiendo el territorio, las oportunidades de inversiones y los cuellos de botella a ser solucionados: factores vinculados con el proceso de producción en general, oferta y acceso a materias primas, sistema de logística y transportes, sistema de infraestructura y oferta de energía, oferta de servicios de interés de la industria (de orden técnica o económica), factores sociales y variables ambientales, disponibilidad de mano de obra (cantidad, calificación y entrenamiento), características demográficas y ocupacionales, condiciones generales del nivel de vida (disponibilidad de vivienda y servicios públicos y patrón de vida), factores relacionados con las facilidades relativas a la instalación industrial (incluso acceso al financiamiento). Algunos elementos que deben constar obligatoriamente en el sistema de información son: (*inputs*) materias primas, semi-manufacturados, bienes instrumentales o industriales, energía eléctrica; (transportes e *inputs*) oferta y costo de infraestructura de transportes y de logística, influenciando incluso el acceso a materias primas esenciales; (condiciones de localización) características físicas y costos de los terrenos; planes urbanísticos; incentivos fiscales; legislación ambiental y de uso del suelo; condiciones generales de vida de la población; mano de obra, clima y suelo.

Igualmente es importante conocer el perfil industrial de la economía para seleccionar actividades industriales a ser estimuladas y los factores generadores de debilidades en el sector.

Deben ser analizados todos los elementos de orientación de selección de la localización de la inversión industrial, tanto en el ámbito priva-

do como bajo la óptica de las políticas públicas para el desarrollo local y nacional. Para el primero, son importantes los factores cuantitativos, referentes a viabilidad y rentabilidad, y cualitativos para la localización industrial. En cuanto al segundo, importan más la plena utilización de factores y las cuestiones socioeconómicas. Confrontando oferta y demanda de factores, es posible tanto definir localizaciones jerárquicamente preferenciales como identificar necesidades de intervenciones en diferentes localizaciones para las políticas de desarrollo, creando condiciones en esas localidades, induciendo su desarrollo y promoviendo su inserción en el proceso de acumulación. De esa manera, las políticas públicas deben actuar como estímulos al aumento y al aprovechamiento de las potencialidades regionales y de inducción al desarrollo local y nacional.

En cuanto a las divisiones de los territorios, debemos buscar la mejor aproximación posible para el estudio. Una opción sería considerar los puntos polarizadores y sus regiones de influencia; opción que, sin embargo, posee algunos inconvenientes y se ha demostrado menos adecuada.<sup>14</sup> La mejor alternativa presentada por Cosenza es un análisis del territorio de forma continua, de sus factores de localización, a través de lo que denomina *zonas elementales patrón (o de planificación)*, que deben ser suficientemente grandes para incluir selecciones de áreas industriales de establecimientos aislados, con una suficiente homogeneidad de factores fundamentales de localización, y suficientemente pequeñas para ser discriminadas por factores de localización.<sup>15</sup>

14 Según Cosenza (s.d., p.13), "Esta solución presenta tres inconvenientes fundamentales: el primero es la onerosa investigación urbanística necesaria para individualizar dichos puntos de polarización; el segundo es que son tomadas en consideración solamente las zonas ya industrializadas o en vía de desarrollo; el tercero consiste en que las zonas de influencia de los puntos de polarización serán necesariamente diferentes (dependiendo del grado de desarrollo del polo, del sistema de infraestructura, etc.), y de eso también resultan informaciones heterogéneas y no inmediatamente comparables".

15 La dimensión más adecuada de las unidades (como representación cartográfica), como se trata de un sistema operativo, deberá reducir el número de zonas, sin excluir una parte significativa del territorio, tomando en cuenta: distribución demográfica en el territorio, distribución actual de las actividades industriales, orografía del territorio, sistema de infraestructura y usos alternativos del territorio para otras actividades. Según Cosenza (s.d.) "el eventual número muy elevado de zonas elementales podría hacer extremadamente costosa la correspondiente recolección de informaciones, que ya es muy difícil cuando se tratan de municipios o microrregiones (...) La dimensión de esas zonas depende, como lo observado anteriormente, de los factores de localización utilizados en el estudio y del nivel de heterogeneidad del territorio". El municipio podrá ser utilizado como unidad, en caso de que se entienda como más conveniente.

En cuanto a la unidad de medida en la medición de los factores, mejor que una medición cuantitativa aproximada, sería una medición de tipo cualitativa (clasificatoria), caracterizada por medidas homogéneas, que permitiría tanto la sistematización como la confrontación entre oferta y demanda de factores. Yendo más allá de una escala de dos modalidades, apuntando solamente hacia la presencia/ausencia de factores, una escala de mayor número de grados (niveles) y, consecuentemente, calificaciones, presenta mejor descripción de los factores demandados/ofertados para los objetivos del estudio.

Algunos modelos importantes de orientación locacional que han desarrollado teorías y metodologías aplicables son los modelos MASTERLI y COPPETEC-COSENZA.<sup>16</sup> Para la construcción inicial de un modelo eficiente, conforme lo describe Cosenza (s.d., p.32), un modelo de localización debe clasificar inicialmente los factores para cada tipo de industria, como: cruciales, condicionantes, poco condicionantes e irrelevantes. A partir de eso es posible construir una matriz "industria versus factores estratégicos", en la cual la "clasificación es sustituida por criterios de pesos sustentados en las siguientes premisas: i) el número de puntos atribuidos a un factor condicionante debe ser mayor que la suma de los puntos atribuidos a los demás factores poco condicionantes e irrelevantes; ii) el número de puntos atribuidos a un factor poco condicionante debe ser mayor que la suma de los puntos atribuidos a los factores irrelevantes; iii) la inexistencia de un factor crucial eliminaría la alternativa de localización" (Cosenza, s.d., p.32).

El paso siguiente sería la definición de una segunda matriz "factores estratégicos versus zonas elementales", en la cuál se puede definir un factor como presente de forma más flexible, por ejemplo, solamente si este factor tiene oferta equivalente o mayor que cierto nivel.

16 Esos modelos se apartan de las elaboraciones teóricas, confrontando las condiciones requeridas por la industria y las condiciones ofrecidas por el territorio. Según Cosenza (p.35), "El aspecto que caracteriza de manera más evidente los modelos, en relación a otros modelos regionales e interregionales, es constituido por la implantación cualitativa y la utilización de una álgebra no ordinaria. De hecho, los modelos, que se fundamentan en la matriz de interdependencias sectoriales, llegan a selecciones preferenciales de política regional con base en una comparación cuantitativa de políticas alternativas, relacionadas con un indicador sintético de los objetivos regionales de desarrollo (renta o empleo)".

El producto de esas matrices, resultando en una matriz “tipo de industria versus zonas elementales”, indica las localizaciones jerárquicamente más bien dotadas (dentro de los factores considerados) para cada tipo de proyecto industrial, sirviendo tanto de orientación para los empresarios como para las políticas públicas de incentivos y de desarrollo local/regional, sectorial y nacional. Así, ese sistema de informaciones sirve para fomentar el desarrollo y las inversiones privadas y públicas en diferentes regiones y en toda la nación, garantizando seguridad e informaciones adecuadas *a priori*.<sup>17</sup>

La ejecución del estudio de potencialidades locales exige tiempo y recursos que hacen con que su realización solamente sea posible a través de la Administración Pública –y atenderá a intereses económicos y sociales, promoviendo el desarrollo nacional y de las regiones. Dicho estudio hará las regiones más atractivas a la inversión privada y estimulará inversiones públicas y privadas (que actúan de forma sinérgica), siendo para el inversionista privado más seguro y atrayente invertir, conociendo las informaciones relevantes presentadas. Así, serán impulsados la inversión y el desarrollo económico y social en las más diversas regiones, diversificando la industria nacional, aumentando el empleo, la renta y la oferta de infraestructura y de servicios públicos. En la era de la globalización, dicho estudio y la ejecución de políticas públicas a partir de su orientación serían de fundamental importancia para la implantación de industrias competitivas y sólidas. Para el estrategia nacional, dicho estudio revela potencialidades y deficiencias nacionales y regionales, tanto en términos de recursos como en términos socio-económicos, y le permite trabajar más eficientemente en beneficio del desarrollo nacional equilibrado. Por ejemplo, acaso identifique una mayor carencia de empleo o mano de obra cualificada en determinada región, puede, a través de políticas públicas, tornarla jerárquicamente más atrayente para proyectos industriales.

## Transportes y Desarrollo Local –reflexiones sobre Brasil

La concepción de infraestructura aquí propuesta presupone la integración nacional por una red de facilidades que ofrezca a cada ciudadano la certeza de la movilidad, de la transformación productiva y la capacidad creativa, en el marco de una concepción que preserve la identidad nacional. El transporte constituye un factor importantísimo para el éxito de programas sociales y económicos. Un programa para el sector debe priorizar la integración territorial –bajo la concepción de que es a partir de la continuidad espacial que se construye la identidad nacional– y debe buscar necesariamente tres objetivos: inducción al desarrollo, interconexión de mercados, “irrigación” de una localidad saturada (Costa e Padula, 2007; Padula, 2008). Por eso, la política de transportes es tan importante para el desarrollo nacional y local, actuando de forma integrada con otras políticas. En el caso de regiones con gran concentración urbana, en las cuales existen diseconomías de concentración, deben prevalecer las obras de transportes de “irrigación”. Entre las ciudades del Mercosur, deben prevalecer obras de interconexión, ya que las distancias son grandes y la mayor parte del transporte es realizada a través de carreteras, la modalidad más costosa. Para las áreas aisladas, son importantes obras de inducción al desarrollo. La iniciativa privada no tiene interés por los proyectos de infraestructura de inducción al desarrollo –quedando al Estado la obligación de cumplir ese papel, por intereses sociales– pero sí puede tener interés por proyectos de interconexión e “irrigación” – es más probable que priorice a los últimos– generando sinergias. La construcción de accesos a una región aislada puede representar importantes reducciones en el costo/precio de alimentos, siendo la mejor política social.<sup>18</sup>

Los transportes deben ser pensados en el marco del concepto de capital social básico, es decir,

17 Cosenza (p.32) argumenta que las informaciones de ese modelo serían básicamente de dos tipos “i) el promedio ponderado de los elementos de cada línea genera un índice para el territorio, relativo a cada tipo de industria; ii) el promedio ponderado de los elementos de cada columna genera un índice para cada zona elemental, relativo al conjunto de actividades industriales”.

18 La actividad de inducción al desarrollo presupone el establecimiento de una estructura vial de acceso a un espacio geográfico, asentándola como instrumento de explotación y de ocupación de ese territorio. La actividad de integración de mercados presupone la conexión vial entre mercados ya existentes, de manera que permita el flujo de personas, bienes y mercancías, proporcionando valor comercial para los excesos de producción existentes en cada mercado. La actividad de “irrigación” económica presupone la construcción de nuevos canales viarios en el área de flujo saturado o la superación del embotellamiento (obstrucción) de canales sobreocupados.

aquellas actividades de apoyo sin las cuales los sectores de producción primaria, secundaria y terciaria no pueden funcionar. En cualquier lugar del mundo, la actividad de transportes constituye un servicio de utilidad pública, concedida por el Estado. La actuación de la empresa privada debe ser coordinada por el sector público. Los transportes reducen los costos de producción y circulación de bienes, dinamizando la economía; amplían las posibilidades de suministro interno; amplían las posibilidades y el acceso al consumo de productos y servicios, incluso reduciendo el precio de los bienes básicos y aumentando el salario real. En este sentido, la oferta de infraestructura de transportes funciona como una política social. En tiempos de predominancia de políticas sociales focalizadas, basadas en transferencias de recursos a los más pobres, debemos llamar la atención para una cuestión importante: la concentración de la renta y el porcentaje de personas que deben ser favorecidas con las políticas de apoyo, revelan que una eficiente política de transportes, saneamiento básico, vivienda, salud, educación y mejora de la oferta de servicios públicos en general –políticas universalizadas– pueden ser más eficaces debido al radio que alcanzan.

A nivel macroeconómico, las obras de infraestructura de transportes tienen fuertes impactos dinámicos por toda economía y la industria (construcción civil, metalmecánica, electro-electrónica, etc.), generando demanda directa (impactos en la cadena productiva), empleos directos e indirectos y renta, cumpliendo efectos multiplicadores en la economía y estimulando inversiones. En los últimos quince años, en Brasil, la predominancia del Estado neoliberal representó la ausencia de planificación de largo plazo y de un Proyecto Nacional. Es necesario

que exista una planificación amplia, con interconexiones entre planificación/políticas macroeconómicas, sectoriales, regionales, etc. La infraestructura es un instrumento para el desarrollo de sectores y regiones. Sin embargo, debido a las políticas de “buen comportamiento” macroeconómico (priorización de metas de inflación, pago de intereses exorbitantes, adopción de superávit fiscal, política monetaria restrictiva), conjuntamente con la ausencia de Planificación, las inversiones en infraestructura de transportes han asumido un carácter prácticamente “residual” en relación al presupuesto federal; además han sido interpretadas como gastos. De esa manera, la aplicación de estos recursos estuvo más sometida a cuestiones políticas (disputas internas, disputas por recursos y favorecimientos) que a cuestiones técnicas y político-estratégicas de largo plazo –como, por ejemplo, la decisión entre construir una carretera “irrigando” un gran centro o conectar/inducir a una región aislada.

En Brasil, más del 80% de las carreteras están en pésimas o malas condiciones –alrededor del 50% están pésimas y cerca del 35% están malas.<sup>19</sup> Las carreteras en buenas condiciones están concentradas en la región Sudeste y/o son distribuidoras hacia puertos, lo que tiende a generar efectos polarizadores y acentuar nuestra condición primario-exportadora.

Además de eso, la matriz brasileña de transportes continúa basada en las carreteras (tablas 1 y 2), mucho más costosas (tabla 3), encareciendo el costo del transporte y de los bienes, haciéndolos menos competitivos. La producción agrícola brasileña, por ejemplo, es impactada en un 40% por los costos de

<sup>19</sup> Datos de 2006.

Tabla 1  
Evolución del Transporte de Cargas por Modalidad (mil millones de TKU)

Años	Modalidades de Transporte					Total
	Aérea	Ferrovial	Acuática	Carretera	Ductovial	
1969	0.2	25.0	22.7	72.8	Nd	120.7
1975	0.5	58.9	31.7	132.1	6.9	230.2
1981	1.1	79.4	42.4	204.7	11.1	338.7
1987	1.5	120.0	90.5	310.6	19.7	532.9
1990	1.8	120.3	102.6	313.2	20.9	558.8
2000	2.4	156.0	103.4	470.9	33.2	765.9
2004	1	206	105	512	39	863

Fuente: Anuario Estadístico del Geipot (1992/1993).

Tabla 2  
Producción de Transporte - 1999 (valores en mil millones)

Modalidad	Carga		Pasajeros	
	Ton. X Km.	%	Pas. X Km.	%
Aérea	8.2*	1.4	29.7	4.9
Ferroviaria	116.5	20.1	10.7	1.8
Metroviaria	-	-	4.4	0.7
Carretera	316.7	54.6	561.0	92.6
Acuática	120.9*	20.8	...	...
Ductoviaria	18.1	3.1	-	-
Total	580.4	100.0	605.8	100.0

(\*) Valor estimado incorporando transporte internacional.

Tabla 3  
Costos Comparativos entre Modalidades de Transporte

Modalidad	US\$ centavos/ Ton.Km
Aérea	14.0
Carretera	4.0 - 5.0
Ferroviaria	0.3 - 1.0
Ductoviaria	0.1 - 0.3
Balsa y Remolcador	0.12 - 0.18
Carguero	0.06 - 0.24
Barco Granelero	0.02 - 0.04

transporte. Las inversiones han sido insignificantes, muy por debajo del recomendable para su conservación y manutención, y aún más insuficientes si se quiere promocionar un cambio en la matriz de transportes, en favor de las modalidades más baratas –ferroviaria y acuática– construyendo una matriz con múltiples modalidades de transportes, más eficiente.<sup>20</sup>

La predominancia de las doctrinas neoliberales, que estimulan la acción individualista y microeconómica, ha eliminado el verdadero rol de la planificación y, de esta manera, contribuido para desorganizar cualquier acción en el sector. Por ende, es fundamental el establecimiento de una planificación para el sector –con un previo y juicioso estudio de factibilidad técnico-financiero del emprendimiento y de sus efectos sobre la economía– que garantice la reducción de los costos de transportes, mejor ejecución de las obras y corrección de desequilibrios regionales, fomentando/induciendo el desarrollo en regiones menos desarrolladas.

Partiendo de esa realidad, entendemos que las regiones más aisladas y menos desarrolladas son

20 El promedio de inversiones en infraestructura del gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso fue de aproximadamente un 0,3% del PIB, mientras el promedio durante el gobierno del Presidente Lula ha sido aproximadamente un 0,25% del PIB. El estimado para la manutención y conservación de la infraestructura de transportes estaría ubicado alrededor del 2 % del PIB.

las más perjudicadas por la política y por el sistema de transportes vigentes en Brasil.

Un nuevo ciclo de desarrollo, que busque superar las deficiencias del modelo brasileño de transportes, debe enfrentar el desafío de integrar plenamente todas las regiones, reconstituyendo nuestra matriz de transportes, de modo que se establezcan vías de comunicación adecuadas para la integración de ese archipiélago de espacios geográficos llamado Brasil. Y debe ir más allá, proponiendo la integración física de todos los espacios de América del Sur.<sup>21</sup> Para Brasil, aprovechar la multiplicidad de las vías naturales, representadas por el extenso litoral y las cuencas interiores, logrando integrarlas a través de modalidades de transporte de mayor capacidad –navegación de cabotaje y fluvial, y ferroviaria– así como buscando conectar los espacios de tránsito de los cuales participamos y de los otros que

21 La historia brasileña de ocupación y colonización tuvo en el Océano Atlántico su elemento integrador. No existía, ni siquiera era de interés que existiera, cualquier preocupación con relación a la integración entre núcleos urbanos económicos ubicados a lo largo de nuestro litoral o entre nuestro interior, ya que se trataba de articular el envío hacia fuera de nuestras riquezas. La construcción de Brasilia buscó cambiar ese eje. Se intentó instalar un polo irradiador de vías de conexión territorial por dentro del continente, posibilitando una alternativa a la sumisión absoluta al transporte por vía marítima, la cual se mostró extremadamente frágil durante la II Guerra Mundial (ataque de barcos en la costa brasileña). Se pretendía más que eso. A partir de las posibilidades abiertas por el proceso de inversiones inductivas a la industrialización, representadas por el segundo Gobierno del Presidente Getúlio Vargas, existía necesidad de ampliar la dinámica económica del eje Sur-Sudeste, involucrando las regiones Centro-Este, Norte y Nordeste. Brasilia está ubicada en el centro geográfico del país y tiene acceso a nuestras tres principales cuencas hidrográficas: Paraná-Plata, Sao Francisco y Amazónica (Tocantins-Araguaia). Infelizmente, la necesidad de compatibilizar una rápida industrialización (con atenciones preferenciales al naciente complejo metalmeccánico) y la integración acelerada del interior del país, solamente pudo ocurrir a través del estímulo a las carreteras y de la concentración espacial y funcional de la renta, principalmente en beneficio de las regiones Sudeste y Sur.

atiendan a intereses estratégicos mutuos –nuestros y de las naciones vecinas– es la tarea necesaria si deseamos obtener y garantizar la mayor productividad y rentabilidad en nuestro desarrollo interno y comercio exterior.

## Consideraciones Finales

Esencialmente, fueron los Estados más fuertes los que difundieron la idea de globalización y trabajaron por la apertura del comercio y de las finanzas en los Estados más frágiles. Los Estados de los países centrales continúan fuertes y activos, pensando e interviniendo nacionalmente, internacionalmente y localmente. Aún así pudiéramos intuir que cuando los desafíos nacionales están más solucionados, es más fácil pensar solamente en el nivel local, en problemas puntuales, y dar más autonomía para los municipios, bajo coordinación del Estado –lo que de hecho no ha ocurrido en los países desarrollados.

No se debe pensar en términos de una contradicción entre “desarrollo nacional *versus* desarrollo local”. Debemos reflexionar sobre una forma de desarrollo en la cual el Estado, cuando busque el desarrollo nacional de forma ordenada, equilibrada y planificada, fomente el desarrollo local, en las distintas regiones, resguardando los intereses nacionales y de poder en el ámbito internacional y atendiendo a la voz organizada de las regiones, ciudades o municipios.

Por lo tanto, es necesario interpretar los diferentes efectos que ocurren dentro del sistema nacional –efectos polarizadores, regresivos y propulsores– y trabajar en el sentido de garantizar la reducción de los desequilibrios regionales, promocionando el desarrollo, de forma que el estudio de las potencialidades locales cumpla un papel fundamental. Como observamos anteriormente, una política de transportes eficiente es fundamental para el desarrollo de sectores y regiones, principalmente las más aisladas.

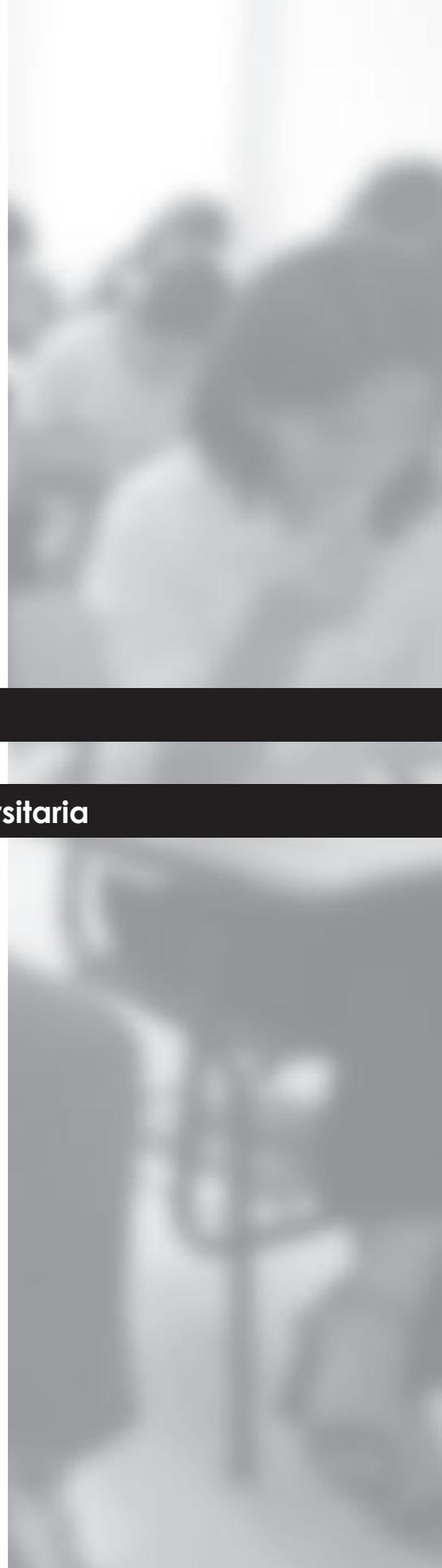
## Bibliografía

- CASSIOLATO, J.E., LASTRES, H.M. (2001). ‘Arranjos e sistemas produtivos locais na indústria brasileira’. In *Revista de economia contemporânea*. V.5, edição especial. Rio de Janeiro: IE-UFRJ.
- COSENZA, Carlos (s.d.). *Localização Industrial – Delineamento de uma metodologia para a Hierarquização das Potencialidades Regionais*. Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ.
- CLEMENTE, Ademir (org.) (2002). *Projetos empresariais e públicos*. São Paulo: Atlas.
- FIORI, J.L. (1997). ‘Globalização, hegemonia e império’. In: Tavares, M.C., Fiori, J.L. (Orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.
- FURTADO, Celso (1971). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Nacional.
- HELLEINER, Eric, 1963 (2003). *States and the Reemergence of Global Finance – From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.
- HIRSCHMAN, Albert. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- LIST, Friedrich (1841). *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril, 1983.
- MYRDAL, Gunar (1956). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1982.
- O Globo. ‘Imbróglío cearense’. 25/05/2007, p.24.
- PADULA, Raphael (2008). *Transportes- fundamentos e propostas para o Brasil*. Brasília: Confex, 2008.
- PADULA, R., COSTA, D. (2007). ‘Uma proposta de plano de ação em infra-estrutura de transportes para o Brasil – 2007-2010’. In *Comunicação e Política*. Vol. 25, nº1, janeiro-abril 2007. Rio de Janeiro: CEBELA.
- PADULA, Raphael (2006). ‘La globalización perpetuando el subdesarrollo en América Latina’. In revista Oikos, nº5 (Año V), 2006, Edição temática *América Latina*. Rio de Janeiro: Oikos.
- *Estratégias nacionais de desenvolvimento em uma perspectiva histórica: Se as Nações atualmente desenvolvidas praticaram o discurso que atualmente preconizam*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ. (2005).
- RANGEL, Ignácio. *Elementos de Economia do Projeto*. São Paulo: Bienal, 2007.
- UNCTAD (1997). *Trade and Development Report, 1997: Globalization, Distribution and Growth*. New York: United Nations.
- *Trade and Development Report, 2003*. New York: United Nations. (2003).
- UNITED NATIONS. *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005*. New York: United Nations, 2005.

Arnulfo Encina Rojas

**Gestión del conocimiento**

**en la educación universitaria**







---

# Gestión del conocimiento en la educación universitaria

Arnulfo Encina Rojas\*

**La Gestión del Conocimiento es un componente fundamental en el actual proceso de enseñanza-aprendizaje. Se ha demostrado que los países que la aplican correctamente presentan**



**mejores oportunidades de competitividad. De acuerdo con los últimos datos, Paraguay está muy desfasado en este aspecto. Se cree que es la consecuencia, entre otras, de un pobre desarrollo de este componente en la educación superior y, en particular, en la universitaria.**

*Todos los hombres por naturaleza desean el conocimiento. **Aristóteles.***

*La esencia del conocimiento es tenerlo y aplicarlo, o no tenerlo y confesar la ignorancia. **Confucio.***

**Palabras clave:** conocimiento, gestión del conocimiento, conocimiento tácito, conocimiento gris, conocimiento explícito, información, datos, sociedad del conocimiento, bienes intangibles.

## Aspectos generales

En la sociedad de la información y del conocimiento aparecen nuevas necesidades de educación y formación. Por ello, el conocimiento y su gestión cobran gran impulso en la actualidad y han permeado todos los ámbitos de la sociedad contemporánea. Esta nueva realidad trae aparejada creciente presión para agregar más calidad a la producción científica e innovación generada por las universidades. La historia lo ha demostrado, y el presente lo confirma, que el manejo de conocimientos en organizaciones humanas es un ingrediente fundamental en el logro de éxitos en individuos, instituciones y civilizaciones.

En los últimos tiempos, el mercado mundial y la comunidad científica han venido mostrando un creciente interés por la gestión del conocimiento, interés que ha ido parejo del estudio de temas tales como la nueva economía, la visión de las empresas como organizaciones capaces de generar ventajas competitivas mediante el conocimiento, el capital intelectual, los activos intangibles, etc. En este sentido, varios expertos afirman la existencia de un fuerte enlace de integración entre la gestión del conocimiento y la relación con la nueva economía y la sociedad de la información, proporcionando especial atención al papel de las universidades como centros especializados en la creación, organización y difusión del conocimiento.

La empresa tradicional suele ser contemplada como una organización que adquiere el conocimiento mediante la contratación de personal especializado, pero no acostumbra a fomentar la creación de nuevo conocimiento (investigación e innovación), ni facilitar su difusión dentro de la organización. Sin embargo, cada vez resulta más necesario que la empresa moderna facilite el entorno y los medios adecuados para el desarrollo

\* Profesor adjunto de Ciencias del Suelo y docente investigador del departamento de Suelo y Ordenamiento Territorial de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). arencina2000@yahoo.es

de una correcta gestión del conocimiento, y que ésta produzca resultados de utilidad para la organización. Esto es aún más cierto en el contexto de las organizaciones creadoras de conocimiento por antonomasia: las universidades.

El conocimiento es un sistema viviente que crece y cambia, a medida que interactúa con el medio ambiente. Las universidades tienen directa relación con la generación de conocimiento y, por ende, un gran protagonismo en el desarrollo económico y social de los países. La gestión de la docencia también ha adquirido relevancia significativa, en la medida en que ha crecido y se ha diversificado la educación superior. Además del crecimiento y la diversificación existen nuevas tendencias de la educación universitaria vinculadas a lo que se ha llamado la sociedad del conocimiento, lo cual implica la incorporación de nuevas tecnologías de enseñanza, que consiste en manejar y coordinar recursos muy diversos. Tomando como caso a Paraguay, a nivel regional y mundial ocupa uno de los últimos lugares en materia de competitividad. Esta situación se confirma con las conclusiones del Foro Económico Mundial (FEM) en materia de competitividad en tecnología de la información y comunicación (TIC), realizado en julio de 2006. En este estudio, de 122 países considerados el Paraguay ocupa el número 114. Se habla de que la producción científica y tecnológica nacional, tanto en excelencia como en cantidad, también ha experimentado una importante disminución en las diferentes instituciones universitarias. Esas cifras hacen que la sociedad del conocimiento reclame a la universidad paraguaya un mayor protagonismo en el desarrollo económico y social del país, así como una mayor competitividad regional y mundial.

Las causas de estas deficiencias podrían tener sus raíces en la Gestión del Conocimiento, en general, y en especial en la falta o deficiente generación de información por las diferentes unidades académicas, entre ellas las universidades y otras organizaciones especializadas. Durante mucho tiempo se pensó que las naciones accedían al bienestar por la combinación adecuada de materias primas, bienes de capital y trabajo. Hoy sabemos, sin lugar a duda, que la riqueza de las naciones no se hace con recursos naturales abundantes sino con una población bien educada, capaz de sacar provecho de las innovaciones generadas por la ciencia y la tecnología

modernas. Por eso invertir en educación en una economía libre y abierta a los mercados mundiales, enmarcada en una sociedad democrática, significa la posibilidad de un mejor nivel de vida para todos los paraguayos.

En la última década, las economías de muchos de los países industrializados están transformándose gradualmente en lo que la mayoría ha dado en denominar la economía o sociedad basada en el conocimiento. Este nuevo contexto está caracterizado por la pérdida creciente del peso de los activos tangibles tradicionales, como el capital, en los procesos de creación de valor, a favor de los activos intangibles, como el conocimiento.

## Marcos conceptuales

**El conocimiento.** ¿Qué es el conocimiento? Esta pregunta ha sido formulada por las mentes más privilegiadas del pensamiento occidental, desde Aristóteles y Platón hasta la actualidad. Ellos ya comprendían que la consolidación de la Sociedad del Conocimiento es fundamental, pues en ella es donde la generación, transformación y transmisión de la información y del conocimiento constituyen la base para la construcción de la competencia y la competitividad de las personas y la productividad de las empresas (Suarez Arroyo, 2006).

Según Wikipedia (2008), la noción de sociedad del conocimiento fue utilizada por primera vez en 1969 por **Peter Drucker**, y profundizada en el decenio de 1990 en una serie de estudios detallados publicados por investigadores como **Robin Mansel** o **Nico Stehr**. Las sociedades de la información surgen con el uso y la innovación permanente de las **tecnologías** de la **información** y la comunicación, donde el incremento en la transferencia de información modificó en diferentes sentidos la forma en que se desarrollan muchas actividades en la **sociedad moderna**.

La mayoría de la gente tiene la sensación intuitiva de que el conocimiento es algo más amplio, más profundo y más rico que los datos y la información. Para **Davenport y Prusak (1999)**, el conocimiento es una mezcla de experiencia, valores, información y “saber hacer”, que sirve como marco para la incorporación de nuevas experiencias e información, y es útil para la acción. Se origina y aplica en la mente de los conocedores. En las organizaciones se encuentra con

frecuencia no solo en documentos o almacenes de datos, sino también en rutinas organizativas, procesos, prácticas y normas. El conocimiento deriva de la información, así como la información deriva de los datos. Estas actividades de creación de conocimiento tienen lugar dentro y entre personas. Al igual que encontramos datos en registros, e información en mensajes, obtenemos conocimiento de individuos, grupos de conocimiento, o incluso de rutinas organizativas.

Para Torres, C. (1998), el conocimiento es el saber en un sentido general y amplio. Se lo puede describir como la adquisición personal de significado pertinente a un segmento de la realidad. En otras palabras, conocer es estar alerta y consciente de algo. El conocimiento es la combinación de información, experiencia, contexto, interpretación y reflexión dentro de una organización (De Arteche, M., 2003). El conocimiento, según Barojas, J. (2002), es el constructo formado de representaciones, interpretaciones y consensos sobre hechos, datos, conceptos, leyes y principios acerca de los fenómenos y sus manifestaciones, a partir del cual se los comprende y valora para poder explicar acontecimientos y, en ocasiones, predecir comportamientos y tendencias.

En la nueva economía, el conocimiento pasa a ser un recurso tan significativo, incluso más que el capital y la mano de obra (Drucker, 1993). La llamada *economía del conocimiento* otorga gran importancia a la generación, difusión y uso de información y conocimiento en las organizaciones. El buen uso del conocimiento determinará el nivel de éxito, tanto de las organizaciones como de las economías nacionales. También se entiende por conocimiento “el producto o resultado de ser instruido, el conjunto de cosas sobre las que se sabe o que están contenidas en la ciencia”. Los conocimientos se almacenan en la persona (o en otro tipo de agentes). Esto hace que sea casi imposible observarlos.

Para Muñoz Seca y Riverola (1997), el “conocimiento es la capacidad de resolver un determinado conjunto de problemas con una efectividad determinada”. Es un conjunto integrado por información, reglas, interpretaciones y conexiones puestas dentro de un contexto y de una experiencia, que han sucedido dentro de una organización, de forma general o personal. El conocimiento solo puede residir dentro de un

conocedor, una persona determinada que lo interioriza racional o irracionalmente. Es la combinación de información, experiencia, contexto, interpretación y reflexión dentro de una realidad (De Arteche, 2003). Es el saber en un sentido general y amplio. Se lo puede describir como la adquisición personal de significado pertinente a un segmento de la realidad. En otras palabras, conocer es estar alerta y consciente de algo.

Los componentes clave del conocimiento (Davenport y Prusak, 2001) son: experiencia, verdad práctica, complejidad, criterio, reglas empíricas, valores y creencias. Siguiendo la tipología propuesta por Wernerfelt (1984), los recursos se agrupan en tangibles e intangibles, también denominados estos últimos por algunos investigadores (Itami, 1987) como activos invisibles. Los activos tangibles se caracterizan por ser fácilmente identificables y catalogables. Será, pues, su propia naturaleza la que les impedirá contribuir plenamente con la creación y sostenibilidad de la ventaja competitiva. En contrapartida, los recursos intangibles sí pueden contribuir en mayor grado al sustento de las ventajas competitivas y, por ende, al éxito empresarial.

Frente a la crítica de Porter (1986), acerca de que el valor de estos activos intangibles se deprecia sin reinversión mediante la ejecución de actividades, debe sostenerse que los activos intangibles, en vez de depreciarse, pueden incrementar su valor a medida que se los emplea y se mejora continuamente su dominio. La clave de esta mejora está en su carácter intrínseco de “learning by doing”, es decir su receptividad a procesos de aprendizaje mediante la repetición y la experimentación. Los activos intangibles están constituidos por el denominado por Polanyi (1975) “conocimiento tácito”, caracterizado por no ser plenamente explícito ni siquiera por quien lo posee. O por el que Badaracco (1992) califica como “conocimiento insertado”, opuesto al conocimiento migratorio. Wikipedia (2008) define al conocimiento como el conjunto organizado de **datos e información** destinados a resolver un determinado **problema**.

### Gestión del conocimiento

Según Barojas (2002), la gestión del conocimiento es la plantación, operación, control y seguimiento de sistemas y procesos de promoción de la solución

eficiente de problemas, a partir de conocimientos y experiencias asimiladas en el cumplimiento de las funciones de una organización. Se concreta en la administración de los activos intangibles de la organización, mediante la apropiada utilización de datos, informaciones y conocimientos. Para Estrada Sentí (2006), la gestión del conocimiento es un conjunto de estrategias y procesos para identificar, capturar y socializar el conocimiento con la finalidad de ayudar a la organización a ser más competitiva. Por lo tanto, la Gestión del Conocimiento (GC) también es una disciplina adecuada para atender e integrar con fluidez las nuevas necesidades de la educación superior, tanto en la gestión de la institución universitaria en sí como en sus funciones de investigación y docencia. Su principal misión es crear un ambiente donde el conocimiento y la información disponibles en una organización sean accesibles y puedan ser usados para estimular la innovación y mejorar la toma de decisiones. La clave está en crear una cultura en la cual la información y el conocimiento se valoren, compartan, gestionen y usen eficaz y eficientemente (Estrada Sentí, 2006). La gestión del conocimiento es la gestión del capital intelectual en una organización, con la finalidad de añadir valor a los productos y servicios que ofrece al mercado y diferenciarlos competitivamente. Incluye todos los procesos relacionados con la identificación, puesta en común y creación del conocimiento. Es decir, consiste en gran medida en la gestión estratégica de las capacidades intelectuales de los miembros de una organización. Para ISEAD, 2007, es la manera como la información se procesa con el fin de convertirla en conocimiento.

La Gestión de los Intangibles o Gestión del Capital Intelectual es un concepto más amplio que la Gestión del Conocimiento. Esta última se lleva a cabo con el objetivo de adquirir o aumentar el stock de recursos intangibles que crean valor en una organización y, por tanto, es una parte del concepto más global de Gestión de los Intangibles. La formación como proceso de inversión, es decir como gasto en la estructura, del que se espera un rendimiento más o menos aplazado, no se limitará únicamente al ámbito de la gestión del conocimiento sino al más amplio de los intangibles, o si se quiere, al ámbito de los otros intangibles (ISEAD, 2007). Grant (1991) y Schoemaker (1992) proponen el uso adecuado de la información y, en especial del conocimiento, como la principal fuente de diferenciación en

un mercado cada vez más competitivo y global. Algunos investigadores sugieren que la principal ventaja organizativa proviene de la creación, obtención, almacenamiento y difusión del conocimiento (Nahapiet y Ghoshal, 1998).

Para Drucker (1993) y Black y Synan (1997), las organizaciones del futuro solo podrán adquirir y mantener ventajas competitivas mediante el uso adecuado de la información y, sobre todo, del conocimiento. Según Wikipedia (2007), Gestión o Administración del Conocimiento (en inglés *Knowledge Management*) es un concepto utilizado en las empresas que pretenden transferir el **conocimiento** y la experiencia existentes en los empleados para utilizarlos como recursos disponibles para otros en la **organización**. El objetivo más importante -cuando nos referimos a la gestión del conocimiento- es lograr un entorno de trabajo colaborativo y dotado de una constante vocación de aprendizaje. Se trata de construir un entorno laboral en el que los trabajadores puedan realizar todo tipo de actividades de aprendizaje y compartir el conocimiento adquirido con sus compañeros, clientes y socios. La gestión del conocimiento consiste, en gran medida, en la gestión estratégica de las capacidades intelectuales de los miembros de una organización.

Según Davenport (1998), la gestión del conocimiento debería preocuparse por explotar y desarrollar los activos del conocimiento que posee la organización, a fin de que ésta pueda llevar a cabo su misión estratégica. La gestión incluye todos los procesos relacionados con la identificación, puesta en común y creación del conocimiento. Algunos autores también han empezado a clasificar bajo el nombre de capital intelectual todos los recursos intangibles (**Edvinsson y Malone, 1997; Bontis, 1996; Roos et al., 1997**), y a realizar el análisis de sus interconexiones. Según esta corriente, el capital intelectual de una institución o empresa estaría formado por el conjunto de recursos intangibles. Caballero Quintana (2001) se refiere a “las cuatro C de la Gestión del Conocimiento: Comunicación, Cultura, Conocimientos, Capital Intelectual.

### Dato e Información

Según Davenport y Prusak (1999), dato es un conjunto discreto de factores objetivos sobre un hecho real. Un dato no dice nada sobre el por-

qué de las cosas y, por sí mismo, tiene poca o ninguna relevancia o propósito. Los datos describen únicamente una parte de lo que pasa en la realidad y no proporcionan juicios de valor o interpretaciones. Por lo tanto no son orientativos para la acción. La toma de decisiones se basará en datos, pero éstos nunca indicarán qué hacer. Los datos no dicen nada acerca de lo que es importante o no. A pesar de todo, los datos son importantes para las organizaciones, pues son la base para la creación de información. Según el modelo Datos-Información-Conocimiento-Tecnología, de Newman (1997), el control y monitoreo de los procesos producirá solo datos (series de números o caracteres carentes de significado por sí mismos). El análisis de dichos datos, generalmente mediante técnicas estadísticas o de minería de datos (*data mining*), y su contextualización, es lo que proporcionará información. Cuando dicha información sea interpretada por algún miembro cualificado de la organización, se transformará en conocimiento útil. Según Gill (2001), “información es interpretación de datos” y conocimiento es “información en acción”.

Por su parte, Samiotis, K. (2001) define información como “el flujo de mensajes” y conocimiento como “el resultado creativo del flujo de mensajes que se anclan en los compromisos y creencias de los sujetos que los sustentan”. Como hicieron muchos investigadores que han estudiado el concepto de información, lo describen como un mensaje, normalmente bajo la forma de un documento o algún tipo de comunicación audible o visible. Como cualquier mensaje, tiene un emisor y un receptor. La información es capaz de cambiar la forma en que el receptor percibe algo, de impactar sobre sus juicios de valor y comportamientos. Tiene que informar, son datos que marcan la diferencia. La palabra “informar” significa, originalmente, “dar forma a”, y la información es capaz de formar a la persona que la consigue, proporcionando ciertas diferencias en su interior o exterior. Por lo tanto, estrictamente hablando, es el receptor, y no el emisor, el que decide si el mensaje que ha recibido es realmente información, es decir, si realmente le informa. Un informe lleno de tablas inconexas puede ser considerado información por el que lo escribe, pero juzgado como “ruido” por el que lo recibe.

A diferencia de los datos, la información tiene significado (relevancia y propósito). No solo

puede formar potencialmente al que la recibe, sino que está organizada para algún propósito. Los datos se convierten en información cuando su creador les añade significado. Transformamos datos en información agregándoles valor en varios sentidos. Los ordenadores nos pueden ayudar a añadir valor y transformar datos en información, pero es muy difícil que nos puedan ayudar a analizar el contexto de dicha información. Un problema muy común es confundir la información (o el conocimiento) con la tecnología que la soporta. Desde la televisión a Internet, es importante tener en cuenta que el medio no es el mensaje. Lo que se intercambia es más importante que el medio que se usa para hacerlo. Muchas veces se comenta que tener un teléfono no garantiza mantener conversaciones brillantes. En definitiva, que actualmente tengamos acceso a más tecnologías de la información no implica que hayamos mejorado nuestro nivel de información. Drucker (2000) manifiesta que para transformar datos en información hacen falta conocimientos, es decir que el conocimiento es información que tiene valor.

Si bien el conocimiento se está convirtiendo en un ingrediente central para el desarrollo de las sociedades, hasta el presente se tiene poco conocimiento sistemático sobre su producción, transferencia y uso (De Arteche, 2003). Uno de los conceptos más populares dentro de la Gestión del Conocimiento caracteriza al conocimiento como “la combinación de información, experiencia, contexto, interpretación y reflexión dentro de una organización”. Dixon (2001) se refiere a este tipo de conocimiento que reside en las organizaciones como “conocimiento común”, que a diferencia de aquel que reside en los libros, bases de datos, etc., se lo localiza en los miembros de la organización.

### Conocimiento tácito, gris y explícito

El **conocimiento tácito** es aquel que una persona, comunidad, organización o país tiene incorporado o almacenado en su mente. Este es el tipo de conocimiento que permanece en un nivel “inconsciente”, se encuentra desarticulado y lo implementamos y ejecutamos de una manera mecánica, sin darnos cuenta de su contenido. Los activos intangibles están constituidos por el que **Polanyi (1975)** denomina “conocimiento tácito”, caracterizado por no ser

plenamente explícito ni siquiera por quién lo posee. O por el que **Badaracco (1992)** califica como “conocimiento insertado”, opuesto al conocimiento migratorio. Mientras éste es completamente descifrable y se encuentra codificado en paquetes ordenados y móviles como libros, fórmulas, máquinas, planos y en la mente de los individuos, el conocimiento insertado está embebido “fundamentalmente en las relaciones especializadas entre individuos y grupos, y en las particulares normas, actitudes, flujos de información y formas de tomar decisiones que caracterizan los contactos entre ellos”.

Según Belly (2007), el tácito es el tipo de conocimiento que permanece en un nivel “inconsciente”, se encuentra desarticulado y lo implementamos y ejecutamos de una manera mecánica sin darnos cuenta de su contenido. Según el mismo Belly, también se tiene el conocimiento implícito. A diferencia del conocimiento tácito, el implícito es el que sabemos que lo tenemos, pero no nos damos cuenta de que lo estamos utilizando, simplemente lo ejecutamos y ponemos en práctica de una manera habitual. Para Nonaka (1999), el conocimiento tácito es el conformado por los saberes difíciles de codificar y transmitir al resto de la organización, tal como las actitudes, las habilidades personales, experiencias, ideales o valores de sus miembros. El conocimiento tácito se compone de modelos mentales, de creencias y de experiencias que residen en los individuos y demanda para hacerse explícito y poder ser compartido un esfuerzo voluntario de “traducción” y “comunicación compartida” (De Arteche, 2003).

### Conocimiento gris o literatura gris

Según Rosario López de Prado, R. (2007), por literatura gris se entienden aquellas publicaciones que se producen y distribuyen fuera de los canales tradicionales. Antiguamente se centraba casi exclusivamente en todo lo no publicado, pero en la actualidad se considera así a cualquier documento que tenga dificultades para ser localizado o consultado. Para esta guía se han incluido tres tipos: congresos y su producción documental (actas), imágenes médicas y tesis doctorales.

Se conoce como literatura gris aquella información científica que no se publica de forma convencional (libros, revistas indexadas). Se incluye

en este concepto un variado tipo de documentos que se producen y distribuyen fuera de los circuitos habituales y que, por tanto, no suelen aparecer en las grandes bases de datos bibliográficas. La difusión de información científica en formato electrónico -más rápida, barata y directa- está favoreciendo el crecimiento de esta literatura gris.

Las ponencias y los resúmenes (abstracts) de las comunicaciones presentadas en los congresos y reuniones científicas son un claro ejemplo de literatura gris. Algunas asociaciones científicas publican los abstracts en ediciones especiales (no indexadas en las bases de datos) de sus revistas científicas o en libros de escasa tirada y difusión. El empleo de formularios electrónicos y bases de datos para el envío y almacenamiento de los resúmenes de las comunicaciones está favoreciendo la accesibilidad a estos documentos que contienen con frecuencia información científica relevante y actualizada (UroPortal.net, 2007).

Literatura gris es aquel “conjunto de documentos de tirada limitada y circulación restringida que no pueden obtenerse en los canales habituales de venta, como informes técnicos y científicos, algunas tesis, comunicaciones de congresos, informes internos, etc.” ([www.geocities.com/za-guan2000/tipo3.html](http://www.geocities.com/za-guan2000/tipo3.html)). Según López de Prado, R. (2007), literatura gris es aquel “conjunto de documentos de tirada limitada y circulación restringida que no pueden obtenerse en los canales habituales de venta, como informes técnicos y científicos, algunas tesis, comunicaciones de congresos, informes internos, etc.”.

La definición y delimitación de lo que se entiende por literatura gris es sumamente compleja y da lugar a constantes confusiones. Martín Vega advierte del peligro que supone admitir como definitivas algunas de las características que se le reconocen a la literatura gris, ya que pueden ser motivo de confusión: literatura no convencional, que no circula por canales comerciales, no es fácilmente accesible, o no cumple las normas de publicación. Aunque es cierto que estas características suelen ser más frecuentes entre los documentos de literatura gris que en el resto, ninguno de ellos se produce siempre y, por tanto, no es posible como carácter diferenciador de este tipo de literatura.

Por ello, trata de delimitar el concepto de literatura gris definiéndola como “la documentación emitida a través de cauces no convencionales” y que presenta las siguientes características: tirada de escasos ejemplares y de aspecto poco similar a las ediciones tradicionales, alejada de los circuitos habituales de difusión, sin intención divulgativa en principio (suele dirigirse a un público especializado), con información vanguardista, y que no suele ajustarse a las normas de control bibliográfico. Además, carece de la publicidad usual, su distribución es parcial o inexistente y entraña dificultades de acceso. Según Soria Ramírez (2003), el sello de la comunicación científica ha sido históricamente presentar los resultados de la investigación en una publicación arbitrada. No obstante, la investigación se puede comunicar mediante muchas otras formas o canales paralelos, como conferencias, informes técnicos o corpus documental, que integran la llamada literatura gris.

### Conocimiento explícito

Nonaka (1995) distingue dos tipos de conocimiento: el explícito -aquel que puede ser estructurado, almacenado y distribuido- y el tácito -que forma parte de las experiencias de aprendizaje personales de cada individuo- y que, por tanto, resulta sumamente complicado, si no imposible, de estructurar, almacenar y distribuir. En lo que respecta al conocimiento explícito queda claro que es posible y conveniente almacenarlo en bases de datos, bases documentales, intranets/extranets y sistemas de información para ejecutivos o EIS (*Executive Information System*) (Roldán, J. L., 2000).

Según Belly (2007), el conocimiento explícito es el que sabemos que tenemos y somos plenamente conscientes cuando lo ejecutamos. Es el más fácil de compartir con los demás, ya que se encuentra estructurado y muchas veces esquematizado para facilitar su difusión. Llegar al nivel de tener explícitos los conocimientos es la situación más cómoda que tiene el capital humano, y la organización se beneficiará de ello. Una vez logrado esto se puede potenciar el conocimiento estableciendo manuales de procedimientos, formatos de negocios, maneras de proceder, capacitaciones, seminarios, etc. Según Arteche (2003), el conocimiento explícito es el saber co-

dificado y compartido, la información utilizada dentro de la organización.

### Capital intelectual

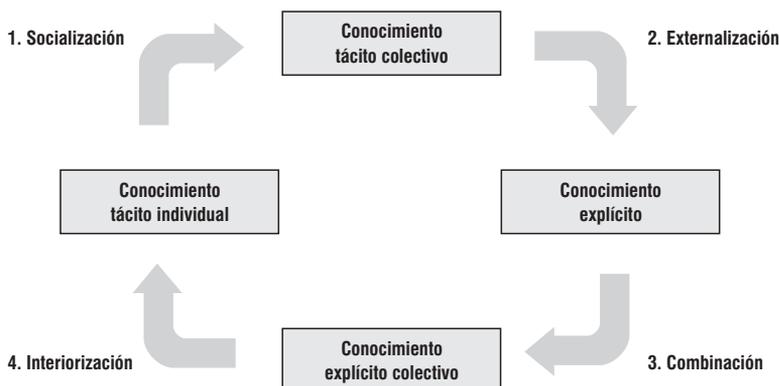
Sociedad del conocimiento, sociedad de la información, capital intelectual, recursos intangibles, trabajadores del conocimiento, empresas que crean conocimiento, capital de conocimiento, son algunas de las frases que nos indican una nueva ubicación del conocimiento en la sociedad en general y en las organizaciones, en particular. Diferentes autores han concebido a la Sociedad del Conocimiento y a las organizaciones que lo gestionan (Drucker, 1993; Nonaka y Takeuchi, 1999) como un estadio más de la evolución de la Sociedad de la Información. Algunos han empezado a clasificar bajo el nombre de capital intelectual todos los recursos intangibles, y a realizar el análisis de sus interconexiones. Según esta corriente, el capital intelectual de una institución o empresa estaría formado por el conjunto de recursos intangibles (Edvinsson y Malone, 2000).

### Modelo de gestión del conocimiento de Nonaka

El modelo de proceso de creación del conocimiento de Nonaka (1995) describe el ciclo de generación de conocimiento en las organizaciones mediante cuatro fases (ver la figura 1): (1) socialización, los empleados comparten experiencias e ideas, y el conocimiento tácito individual se transforma en colectivo; (2) externalización, el conocimiento tácito colectivo se transforma en conocimiento explícito; (3) combinación-intercambio de conocimiento explícito vía documentos, correos electrónicos, informes, etc., y (4) interiorización o aprendizaje, el conocimiento explícito colectivo se transforma en conocimiento tácito individual.

Por ello, todo modelo de gestión del conocimiento estará típicamente basado en la codificación del conocimiento explícito y en la difusión y socialización del conocimiento tácito. La codificación se fundamenta en almacenar conocimiento explícito en bases de datos o sistemas expertos, de manera que éste pueda ser utilizado con posterioridad. Por su parte, la difusión y socialización del conocimiento tácito consiste en

Figura 1  
Creación del conocimiento



fomentar la comunicación entre los individuos que componen la organización a fin de que se vuelva colectivo su conocimiento individual.

### Conversión de conocimiento tácito a conocimiento explícito

Según Wikipedia (2007), la principal función de la gestión del conocimiento es que una empresa u organización no deba pasar dos veces por un mismo proceso para resolver de nuevo el mismo problema, sino que ya disponga de mecanismos para abordarlo, utilizando información guardada sobre situaciones previas. La gestión del conocimiento como metodología de trabajo permite que las personas aprendan, tengan criterio y refuercen sus conocimientos. En ese sentido, la solución reside en transformar el **conocimiento tácito** en **conocimiento explícito**, de manera que se encuentre documentado y almacenado para que cualquiera pueda hacer uso de él cuando sea necesario. Para este fin pueden emplearse nuevas herramientas, como las **bases de datos** o las **intranets**, u otras más clásicas (revistas, manuales y bibliotecas), denominadas en conjunto "memoria organizacional", que permite organizar el conocimiento explicitado. Pese a todo, estas herramientas por sí mismas no suponen una garantía de buena gestión del conocimiento.

De Arteché (2003) dice que, a diferencia de los datos y la información, el conocimiento implica *criterio*. No solo permite evaluar nuevas si-

tuaciones e informaciones a la luz de lo que se conoce, sino que se evalúa y se refina como respuesta a nuevas situaciones e informaciones. El conocimiento es un sistema viviente que crece y cambia, a medida que interactúa con el medio ambiente. El conocimiento opera a través de *reglas empíricas*, que conforman guías flexibles para la acción y se desarrollan a través de distintos medios: por el método de ensayo y error, por la experiencia y la observación, de forma heurística, etc. Todas constituyen atajos para resolver problemas nuevos a partir de soluciones ya utilizadas. Las personas que poseen el conocimiento reconocen matrices conocidas en situaciones nuevas y pueden responder adecuadamente.

Para finalizar, el conocimiento incluye, entre otras, habilidades básicas, lenguaje compartido y conocimientos técnicos. Además, con valores y creencias de las personas, que tienen un efecto poderoso en la organización (Probst, 2001 y Dixon, 2001), expresa que la transformación de experiencia, datos e información en conocimiento no sucede automáticamente. Se necesita una cierta dosis de intención y reflexión para crear conocimiento, y no todas las organizaciones le asignan el tiempo y el espacio necesarios a este tipo de actividad. Para Nonaka y Takeuchi (1995), es fundamental estudiar los procesos de creación de nuevo conocimiento dentro de las organizaciones, es decir, comprender la dinámica por la cual el conocimiento tácito se transforma en explícito. Para ellos, una espiral permanente de transformación ontológica interna

del conocimiento. Esta dinámica se caracteriza por cuatro procesos de interacción entre conocimiento tácito y explícito, de naturaleza dinámica y continua que permite que el conocimiento tácito se transforme en explícito, y viceversa. Esos procesos son la socialización, exteriorización, combinación, interiorización.

Para los últimos autores mencionados, la socialización es el proceso de adquirir conocimiento tácito a través de compartir experiencias por medio de exposiciones orales, documentos, manuales y tradiciones y que añade el conocimiento novedoso a la base colectiva que posee la organización. La exteriorización es el proceso de convertir conocimiento tácito en conceptos explícitos mediante el uso de metáforas, conocimiento de por sí difícil de comunicar, integrándolo a la cultura de la organización. Es para la Gestión del Conocimiento una actividad esencial para la creación del conocimiento organizacional; combinación es el proceso de crear conocimiento explícito al reunir conocimiento explícito proveniente de cierto número de fuentes, mediante el intercambio de conversaciones telefónicas, reuniones, correos, etc., y se puede categorizar, confrontar y clasificar para formar bases de datos para producir conocimiento explícito. La interiorización transforma el conocimiento explícito en conocimiento tácito por medio del análisis de experiencias adquiridas en la puesta en práctica de los nuevos conocimientos, y que se incorpora en las bases de conocimiento tácito de los miembros de la organización como modelos mentales compartidos o prácticas de trabajo.

### **Valoración-medición de la gestión del conocimiento**

El análisis de los intangibles se ha convertido en un reto importante de investigación. Estamos moviéndonos hacia una sociedad impulsada por el conocimiento, donde los activos tangibles tradicionales están perdiendo valor a favor de los intangibles.

Sin embargo, nuestra comprensión de los procesos de creación, adquisición y gestión del conocimiento es muy escasa. Está claro que en la nueva economía basada en el conocimiento, las empresas que sepan gestionar eficazmente sus intangibles son aquellas que competirán de forma más eficaz. Entonces, se hace muy necesario

comprender cómo este proceso se está llevando a cabo para poder desarrollar una serie de directrices para la medición y difusión de información sobre intangibles, que sirvan a un gran número de empresas. Para ello existe aún escaso conocimiento acerca de métodos precisos para la medición de la gestión de conocimiento, aunque hay algunas que se están probando y aplicando en diferentes áreas. En esto coincide Sánchez (1999), al decir también que “existe, sin embargo, una clara escasez de información sobre los procesos de creación, difusión y gestión del conocimiento, del mismo modo que desconocemos el impacto real de éstos sobre el crecimiento y la innovación a nivel micro y macroeconómico.

Para la OCDE (1996), las encuestas de innovación realizadas periódicamente en los países de la Unión Europea y en otros resultan claramente insuficientes para analizar este fenómeno, ya que dejan fuera del análisis la mayoría de los elementos intangibles que están soportando los nuevos procesos de creación de valor.” En este contexto, el Proyecto MERITUM1, financiado por la Unión Europea dentro del Programa TSER, tiene como principal objetivo contribuir a la mejora del conocimiento sobre los procesos de creación, gestión y difusión del conocimiento, a través del análisis de la medición de los intangibles en las empresas europeas, el estudio del impacto de los intangibles en el valor de mercado de las empresas, la elaboración de una definición y clasificación operativa de los intangibles y la obtención y posterior validación de un conjunto de directrices para la medición y difusión de los intangibles.

Sánchez (1999) dice que, en este contexto, las técnicas de investigación cualitativa, como los estudios de caso y el análisis Delphi son herramientas eficaces para recoger una gran cantidad de información de aquellas personas con cierta experiencia en la medición, gestión y difusión de información sobre intangibles, así como para analizar su validez.

### **Importancia de la tesis universitaria como un medio de producción y consumo de conocimiento**

La tesis es un estudio dirigido mediante la aplicación de métodos, consistentes en un proceso ordenado por medio del cual necesidades o problemas concretos de determinadas áreas

obtienen alternativas de solución (Universidad Evangélica del Paraguay, 2006). La tesis es un requisito que los alumnos deben cumplir para acceder a un título universitario. Es un trabajo que busca descubrir la verdad de las cosas mediante la aplicación de métodos científicos.

Según Páez, G. 2007, en el ámbito de la producción y consumo de conocimientos, las tesis universitarias, como resultados de investigaciones sustantivas, constituyen una invaluable fuente de contribución al conocimiento científico, la tecnología, metodología e innovación para el desarrollo biofísico, sociocultural y económico de la sociedad en su conjunto. La tesis también constituye una experiencia educativa y formativa para que el autor profundice y supere sus conocimientos de un campo del saber humano. Por lo tanto la tesis, como trabajo de investigación, es parte muy importante como medio de generación de conocimiento y, por esa razón, componente fundamental en la Gestión del Conocimiento en la Educación Universitaria.

## Conclusión

La Gestión del Conocimiento es un componente fundamental en el actual proceso de enseñanza-aprendizaje. Se ha demostrado que los países, las empresas y las instituciones de enseñanza que la aplican correctamente presentan mejores oportunidades de competitividad. De la misma forma que es importante para el desarrollo de un país, es muy compleja en su concepción.

Paraguay, de acuerdo a los últimos datos, está muy desfasado en el ámbito regional y mundial en lo que respecta a competitividad. Se cree que esta escasez y/o falta de competitividad es la consecuencia, entre otras, de un pobre desarrollo de la Gestión del Conocimiento en la educación superior y, en particular, en la universitaria.

La Gestión del Conocimiento es un proceso que involucra muchos aspectos. Se inicia en los datos, pasando éstos a convertirse en información para luego transformarse en conocimiento y sabiduría. Los conocimientos generalmente considerados son de tres tipos: el tácito, el gris y el explícito. Se sabe a través de las investigaciones que el conocimiento tácito predomina sobre el gris y el explícito, pero la diferencia entre ellos es mayor cuando menos competitividad posee un país. Es decir, cuanto más competitivo es un país la brecha entre conocimiento tácito, gris y explícito es menor. Podríamos dar un ejemplo claro al hablar de Paraguay donde, aparentemente, la brecha entre estos tipos de conocimiento es muy grande en las diferentes áreas de las ciencias.

Una de las formas para evaluar el nivel de gestión del conocimiento de una institución de enseñanza es a través de las publicaciones científicas y de trabajos de tesis. De ahí la importancia de las tesis universitarias como medio de producción y consumo de conocimiento. La tesis constituye una invaluable fuente de contribución al conocimiento científico, a la tecnología, metodología e innovación para el desarrollo biofísico, sociocultural y económico de la sociedad en su conjunto.

## Bibliografía

- ARGYRIS, C. (1997). Artículo "El próximo reto" (págs 448 a 458). En Hesselbein, F., Goldsmith, M. y Beckhard, R. La organización del futuro. Edit. Deusto Madrid.
- BAROJAS, J. (2002). "Comunidades de aprendizaje y organización del conocimiento". En XVIII Simposio Internacional de Computación en Educación en el tema de comunidades de aprendizaje, SOMECE (Eds.), Zacatecas, México. En disco compacto.
- BELLY, PABLO L. Knowledge Management International. pbelly@bellykm.com/www.bellykm.com (revisión del 28 de noviembre de 2007).
- BLACK, D. H., SYNAN, C.D. (1997). "The learning organisation: the sixth discipline". Management Accounting. Vol. 75, núm. 10, pág. 70-72.
- CABALLERO QUINTANA, A. (2001). Las 4C de la Gestión del Conocimiento. Comunicación, Cultura, Conocimiento y Capital Intelectual. En: www.gestiondelconocimiento.com
- CAÑIBANO, L., SÁNCHEZ, P., GARCÍA-AYUSO, M., CHAMINADE, C., OLEA, M., ESCOBAR, C. G. (1999a). Measuring Intangibles: Discussion of selected indicators. Paper presentado en el OECD International Symposium: Measuring and Reporting Intellectual Capital: Experience, Issues and Prospects. Amsterdam, Holanda, 9 al 11 de junio de 1999.
- DAVENPORT, T. H., DELONG, D. W., BREES, M. C. (1998). "Successful knowledge management projects". Sloan Management Review. Vol. 39, núm. 2, págs. 43-57.
- DAVENPORT, T. H., PRUSAK, L. "Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know". Harvard Business School Press (1998).
- DAVENPORT, T., PRUSAK, L. (2001). Conocimiento en Acción. Cómo las organizaciones manejan lo que saben. Prentice Hall. Buenos Aires.
- DE ARTECHE, Mónica y Rodríguez, Laura. 2003. Knowledge Management (KM). Desafíos y oportunidades de la organización del siglo XXI.
- DRUCKER, P. 1993. Post-capitalist society. Nueva York: Butterworth-Heinemann.
- DRUCKER, P. (2000) Llega una nueva organización a la empresa en Gestión del Conocimiento. Harvard Business School Press.
- EDVINSSON, L., MALONE, M. S. "El Capital Intelectual". Gestión 2000 (1999).
- ESTRADA SENTÍ, VIVIAN, BENÍTEZ CÁRDENAS, FRANCISCO. 2006. La Gestión del Conocimiento en la nueva Universidad Cubana. Revista Pedagogía Universitaria, Vol. XI, Nº 2, 2006. vestrada@reduniv.edu.cu
- GILL, Z. (2001). "Webtank Design". En: M. J. Smith y G. Salvendy (Eds.). Systems, Social and Internationalization Design Aspects of Human-Computer Interaction. Volume 2 (págs. 292-296). Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- GONZÁLEZ, LUIS EDUARDO. 2003. "Gestión de la docencia para una sociedad del conocimiento". En Política Pública, Demandas Sociales y Gestión del Conocimiento. CINDA. Págs. 199-233.
- GRANT, R. M. 1991. "The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation". California Management Review. Vol. 33, número 3, págs. 114-135.
- <http://es.wikipedia.org/wiki/Conocimient> (enero de 2008)
- <http://www.geocities.com/zaguan2000/tipo3.html>.(Enero de 2008)
- ISEAD, 2007. La formación, la gestión del conocimiento y los intangibles en las organizaciones (I). Los recursos humanos. Com. publicado el 19-04-2007.
- LARA, J. L. (2001) Diez respuestas a las preguntas más frecuentes sobre la Gestión del Conocimiento. Instituto de Estadística y Censos de la Argentina. En www.gestiondelconocimiento.com
- LÓPEZ DE PRADO, R. <http://rayuela.uc3m.es/~marcoscv/Medicina/literatura%20gris.html>.(enero de 2007)
- NAHAPIET, J., GHOSHAL, S. 1998. "Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage". Academy of Management Review. Vol. 23, número 2, pág. 242-266.
- NEWMAN, V. (1997). "Redefining knowledge management to deliver competitive advantage". Journal of Knowledge Management. Vol. 1, número 2, págs. 123-132.
- NONAKA, I. (1995). The knowledge creating company. Oxford: Oxford Press.

- NONAKA, I., TAKEUCHI, H. "La Organización Creadora de Conocimiento". Oxford University Press (1999).
- OCDE (1996). The Knowledge-Based Economy, Mimeo, París, OCDE, Mimeo, págs. 1-46.
- PÁEZ B., GILBERTO (2007). Guión sobre la contribución de las tesis universitarias al conocimiento básico y aplicado. Informativo de la Universidad Nacional de Asunción. UNA Revista. Número 4, julio-diciembre, 2007.
- PÁVEZ, A. A. "Modelo de implantación de Gestión del Conocimiento y Tecnologías de Información para la Generación de Ventajas Competitivas". (Tesis Doctoral) Universidad Técnica Federico Santa María (2000).
- PÉREZ CHENA, DARÍO; DE BARROS BARRETO, NELSON; VERA, GUSTAVO Y CASTRO, WILFRIDO. 1975. El Relevamiento de los Recursos Naturales del País: forestales, suelos, hídricos y mineros. Primer Seminario Nacional de Ciencia y Tecnología. Noviembre-diciembre. 1975.
- POLANYI, MICHAEL. 1975. Meaning. The University of Chicago Press, Chicago.
- PORTER, M. E. "Estrategia competitiva: técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia". Compañía Editorial Continental (1986).
- PROBST, G. (2001). Administre el conocimiento. Pearson Educación. México.
- ROLDÁN, J. L. (2000). "Sistemas de información ejecutivos (EIS): Un estudio descriptivo sobre la situación en España". La Empresa del Siglo XXI: Finanzas, Tecnologías y Sistemas de Información. Cádiz. Vol. II, págs. 237-254.
- SÁNCHEZ, PALOMA, Chaminade, C., Escobar, C. (1999). En Busca de una Teoría sobre la Medición y Gestión de lo Intangible en la Empresa: Una Aproximación Metodológica. Economías, Nº 45, 1999, págs. 188-213.
- SCHOEMAKER, P. J. H. 1992. "How to link strategic vision to core competences". Sloan Management Review.
- SORIA RAMÍREZ, VERÓNICA (2003). "La literatura gris y los e-print". Bibl. Univ., Nueva Época, julio-diciembre 2003, Vol. 6, Nº 2, págs. 127-137.
- SUÁREZ ARROYO, BENJAMÍN Y GALÁN CASADO, LUCIANO. 2006. Empresa y Universidad. Documento de Reflexiones. Jornada sobre la Empresa y la Universidad. Universidad de Zaragoza, 17 de marzo de 2006.
- TORRES, CÉSAR R. (1998). Conocimiento explícito e implícito: ¿dos formas distintas de pensamiento? The Pennsylvania State University (USA). Lecturas: Educación Física y Deportes. Año 3, Nº 10. Buenos Aires. Mayo de 1998. <http://www.efdeportes.com>
- UNIVERSIDAD EVANGÉLICA DEL PARAGUAY. (2006). Manual de Normas Técnicas y Reglamentos para el Trabajo de Grado.
- UroPortal.net/Literatura gris. Resúmenes de comunicaciones a congresos. 15/09/06 (agosto de 2007).



Juan María Carrón

**Migraciones internacionales intrarregionales**

**en el Cono Sur de América Latina**

**El caso de Paraguay**





---

# Migraciones internacionales intrarregionales en el Cono Sur de América Latina

El caso de Paraguay

Juan María Carrón\*

**En una ponencia sobre migraciones internacionales intrarregionales en el Cono Sur de América Latina, centrada sobre todo en las migraciones de paraguayos a la Argentina, partimos de un postulado general: que no es válido un esquema rígido de explicación causal para**



**migraciones ocurridas en cualquier lugar o contexto histórico. Destacamos la validez explicativa de la historia. Es un postulado que me parece válido aún. La región era el Cono Sur de América Latina, y el período histórico el comprendido entre 1950 y 1970, aunque con antecedentes más remotos.**

Desde este lugar en que estoy en la pirámide de edad, después de muchos años vividos, puedo percibir mejor mis errores de juventud. Es el momento en que un sano escepticismo permite remover los velos ideológicos -otrora tan devotamente aceptados-, dejando al descubierto que ya no es tan urgente construir una imagen de sí mismo como profesional e investigador. Así, la búsqueda de la fama se subordina a la aspiración a la sabiduría y la realidad parece hacerse más transparente.

He releído, con una mezcla de tolerante comprensión y de divertida discrepancia, lo que escribí hace más de treinta años acerca de las migraciones internacionales intrarregionales en el Cono Sur de América Latina<sup>1</sup>. Construí entonces, según opinión de Lelio Mármora, comentarista de mi ponencia, “un conjunto de hipótesis generales, a mi juicio válidas, sobre una problemática tradicionalmente tratada a través de hipótesis medias, muchas veces desgajadas del contexto que las contienen”.

En esa ponencia, centrada sobre todo en las migraciones de paraguayos a la Argentina, partimos de un postulado general: que no es válido un esquema rígido de explicación causal para migraciones ocurridas en cualquier lugar o contexto histórico, sino que cualquier indagación debe estar referida a un espacio y tiempo histórico concreto. Destacamos la validez explicativa de la historia. Es un postulado que me parece aún válido. La región era el Cono Sur de América Latina, y el período histórico el comprendido entre 1950 y 1970, aunque con antecedentes más remotos.

---

1 Carrón, J. M. “Consideraciones teóricas generales para el estudio de las migraciones internacionales intrarregionales en el Cono Sur de América Latina”, en Estructura política y políticas de población de varios autores, editado por PISPAL, CELADE y CLACSO, Santiago, Chile, 1975.

\* Presidente de ADEPO.

También me parece aún válido descartar, como explicación principal de las migraciones de paraguayos a la Argentina, los planteamientos de la “sociología urbana” asociada a los nombres de Tonnies, Simmel, Robert Park y otros<sup>2</sup>. Éstos vinculaban las migraciones a la atracción que las sociedades urbanas, más modernas, ejercen sobre las atrasadas áreas rurales, tradicionales, preindustriales. El “efecto de demostración” sería la principal variable explicativa de la decisión de emigrar. La migración de paraguayos sería un caso especial, en el que la atracción del Gran Buenos Aires, unida a la inexistencia de una urbe industrial en el Paraguay, originaría una migración rural-urbana que se salta las fronteras nacionales. Una versión más depurada de esta teoría, propuesta por Gino Germani, insistía en el dualismo cultural rural-urbano, al que atribuía protagonismo en la explicación de los fenómenos migratorios.

En contraposición a lo anterior propusimos que las emigraciones de paraguayos tenían causas estructurales. Gravitaban en torno al auge obtenido en el país por el comercio intermediario y la burocracia estatal, para confluir en la incapacidad del sistema de absorber a la fuerza de trabajo emergente en virtud del crecimiento demográfico.

Desde luego, siguiendo la escuela de pensamiento entonces dominante, concebí al Paraguay como un caso de capitalismo dependiente y, además, con una modalidad de capitalismo salvaje, donde el sistema económico no se integra plenamente, donde coincide lo arcaico con lo moderno: formas de acumulación precapitalistas con acumulación específicamente capitalista.

Atribuimos un gran rol al comercio intermediario. Seguíamos aceptando, según la precisión aportada por Althusser en “Para leer el capital”, que la verdadera determinación de lo económico está en la esfera de la producción, que la producción es la que domina el consumo y la distribución, y no a la inversa. Pero ello no impide que el comercio pueda tener una gran influencia en varios momentos de ciertos desarrollos históricos.

Siguiendo a Marx, aceptábamos que un desarrollo independiente y predominante del capital comercial se halla en razón inversa al desarrollo

económico general de la sociedad<sup>3</sup>. El auge de un comercio intermediario que compraba a los países centrales y vendía a los países vecinos habría impedido la maduración del capitalismo en el Paraguay y el desarrollo de las fuerzas productivas locales. En comparación con las ganancias producidas por el capital mercantil -como bien decía Dobb en sus estudios sobre el desarrollo del capitalismo, refiriéndose a algunos países europeos- otras ramas de la actividad económica estaban condenadas a la situación de una hermana más joven, sin dote ni pretendiente. A esto se sumaba la nociva influencia de una voluminosa burocracia estatal. Acrecentada con el fin de satisfacer a una clientela política y de absorber a la fuerza de trabajo marginada del proceso productivo, terminaba deprimiendo aún más la producción, generando una mayor desocupación y subocupación que la que pretendía paliar.

El contexto en el cual se desarrollaba este capitalismo inmaduro era el de la dependencia del Paraguay, no solo de la economía de los países centrales sino también de la de sus poderosos vecinos, Argentina y Brasil. Se podían distinguir tres tipos de dependencia: una **inmediata** del Paraguay con respecto a los países centrales, a los cuales exporta productos primarios y de quienes importa bienes manufacturados; una **mediata** de los países centrales, vehiculizada a través del intercambio con Argentina y Brasil, y una **tradicional** del Paraguay con respecto a la Argentina, en el campo de los transportes y de los canales de comercialización de su comercio exterior.

A los factores de expulsión en el Paraguay se unían los de atracción en la Argentina. En ese país, durante el período de auge agroexportador se dio un proceso de reubicación espacial de la actividad económica, desde las provincias vecinas al contrafuerte andino que comerciaban con el Virreinato del Perú, hacia la provincia de Buenos Aires y del litoral del Río de la Plata. Esto originó flujos de migración interna en la misma dirección, concomitantes con la recepción de grandes contingentes de inmigrantes procedentes de Europa.

Durante el período de sustitución fácil de importaciones se da otro proceso de reubicación espacial de la actividad económica en torno a los recién creados centros de la industria manufactu-

2 Germani, Gino. “Asimilación de inmigrantes en el medio urbano”, Revista Latinoamericana de Sociología. Julio de 1965.

3 Marx: El capital, Tomo III, pág. 317.

ra. Disminuyen entonces, considerablemente, los flujos de inmigración procedentes de Europa y aumentan las migraciones internas rural-urbanas. Finalmente, en el período de sustitución difícil de importaciones la reubicación espacial de la actividad económica sería un factor explicativo de las migraciones de menor importancia. En ese período, la coyuntura internacional no impone a los países de la región la necesidad de crear nuevas áreas de explotación, sino la de adoptar nuevas modalidades de utilización de la mano de obra y nuevos tipos de explotación. Todo esto, en las mismas áreas de concentración de la actividad económica, ya existentes anteriormente. Postulábamos en esa ponencia que lo típico de este último período sería que las nuevas modalidades de utilización del factor trabajo afectarían no solo a las migraciones internas. También tenderían a **configurar un mercado regional de trabajo que trasciende las fronteras, y a acentuar los flujos intrarregionales de fuerza de trabajo porque sería necesario importar mano de obra no sindicalizada, ilegal, subretribuida, para deprimir los salarios y mantener la tasa de ganancia.**

La confluencia de factores de expulsión en el Paraguay y de factores de atracción en la Argentina dio como resultado grandes flujos migratorios que involucraron, entre 1950 y 1970, a cerca de 350.000 paraguayos. Si se tiene en cuenta que en 1950 la población total era de 1.343.000 habitantes, y la de 1970, de 2.247.000 se podrá apreciar el tremendo drenaje de población que significó esta emigración para el país.

El modelo explicativo era coherente y bonito. Sin embargo, padecía de algunas graves omisiones. La primera de ellas fue señalada por Lelio Mármora, comentarista de la ponencia. Él mostró que, dado el tipo de ocupación y distribución geográfica de la inmigración paraguaya en la Argentina, solo quedarían, en 1960, unos 5.000 paraguayos como mano de obra disponible para actividades industriales. Y de éstos, la mayoría estaría empleada en la rama de la construcción. Evidentemente, esta exigua cantidad no podía incidir en modo relevante en la depresión de los salarios industriales de la región del Gran Buenos Aires.

Por otro lado, el modelo no incluía otros datos muy significativos que yo mismo citaba en el anexo de mi ponencia. Uno de ellos era el régimen de tenencia de la tierra en el Paraguay.

A mitad de los años '50, el 60% de la fuerza de trabajo ocupada en labores agropecuarias apenas sobrevivía en minifundios de 0,5 a 9,9 hectáreas<sup>4</sup>, la mayor parte de los cuales se concentraba en una reducida y erosionada zona central del país (concentración en ella del 70% de la población total y de una proporción casi igual del total de minifundios). En general, la productividad por persona ocupada de la actividad agropecuaria era como un tercio de la productividad de los servicios básicos, y como un cuarto de la productividad por persona ocupada en el comercio<sup>5</sup>. La productividad por persona ocupada en el sector minifundiar era aún más baja que la de la rama agropecuaria en general. Esta agricultura de subsistencia minifundista y paupérrima no podía escapar de los estrechos límites de la región central, porque el resto de la superficie del país estaba ocupado por grandes latifundios, en su mayor parte de propietarios extranjeros. Éstos se dedicaban a la explotación ganadera extensiva o a la forestal extractiva, requiriendo muy poca mano de obra local. Se creaba así una superpoblación relativa en relación con la escasez del recurso tierra, la principal causa de las migraciones hacia el exterior del país.

Otro detalle que no incorporé en el modelo, y al que solo se mencionaba eufemísticamente como "burocracia estatal", era la violencia política de los años 1947-1950, y la rígida dictadura que se extendió hasta fines de los años '80, con una fuerte sobrecarga de coacción, falta de libertad y prebendarismo.

Finalmente, el modelo no tuvo en cuenta los patrones de asentamiento en la Argentina de la inmigración procedente de los países limítrofes, fenómeno que estudié y cuyas conclusiones presenté en un artículo publicado en la *International Migration Review*<sup>6</sup>, en 1979. Utilizando datos de los censos argentinos de los años correspondientes se demostraba que, hasta 1947, la mayor parte de la inmigración procedente de Bolivia, Chile y Paraguay se concentró en provincias de la Argentina limítrofes con esos países:

4 Censo Agropecuario del Paraguay del año 1956.

5 Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Técnica de Planificación del Paraguay.

6 Carrón, Juan M. "Shifting patterns in migration from bordering countries to Argentina", en la *International Migration Review*. Volume XIII, number 3, fall 1979. Center for migration studies of New York.

los bolivianos, en un 87% en Jujuy y Salta, los chilenos, en un 62% en las provincias sureñas, y los paraguayos, en 62,4% en Formosa y Misiones. Eso sucedía por afinidad cultural y por la demanda de mano de obra para ciertas actividades agropecuarias en las que se especializaron esas provincias: la vid en Mendoza, la producción de frutas en Río Negro, la de lana en la Patagonia; la de yerba mate, madera y algodón en el noroeste argentino. Mientras, las regiones pampeanas seguían vinculadas a la producción de cereales y la cría de ganado. Esta inmigración no competía con la de origen europeo ni con la mano de obra nativa y, por cierto, en muy poco o nada estaba relacionada con las actividades industriales.

En 1960, solo algo menos del 30% de los inmigrantes paraguayos residía en la zona industrial del Gran Buenos Aires. En 1970, esa proporción recién llegaba al 58%. Era evidente que la conexión de los paraguayos con el mercado de trabajo de las empresas industriales argentinas era muy débil, incapaz de actuar como ejército industrial de reserva que deprimiese los salarios.

Por consiguiente, el factor desencadenante principal de las migraciones de paraguayos era la deteriorada situación de los pequeños campesinos, su falta de tierra, su crónicamente baja productividad, la imposibilidad de ampliar la frontera agrícola, y la desocupación y subocupación resultantes de toda esta constelación de causas. Esta era la causa principal y no el auge del comercio intermediario. Esto fue bien percibido por otros investigadores como Gillespie y Browning<sup>7</sup>, quienes incluso usaron los datos que yo había recolectado y procesado.

## La marcha hacia el este y la disminución de la emigración a la Argentina

Han pasado más de treinta años y la emigración paraguaya sigue tan campante, aunque han aparecido muchas modalidades y circunstancias nuevas que debemos consignar. Entre 1963 y 1980 hubo una marcha hacia el este de la población paraguaya. Se abrieron a la expansión de

la frontera agropecuaria las tierras cubiertas de bosques, situadas al este de la región Oriental del Paraguay. Se parcelaron, a grosso modo, 4 millones de hectáreas: algo así como 500.000 hectáreas a pequeños campesinos (lotes de 10 hectáreas, en promedio), más de un millón de hectáreas a farmers (de 20 a 100 hectáreas por lote), y más de 2 millones, a clientes y grandes sicarios del régimen de Stroessner.

Solo entre 1963 y 1973, unas 42.000 familias campesinas fueron reubicadas por el Instituto de Bienestar Rural (IBR). A fines de 1976, casi 90.000 títulos de propiedad habían sido emitidos, cubriendo aproximadamente 4 millones de hectáreas de tierra, antes destinadas a la explotación forestal, las que paulatinamente fueron incorporándose a las actividades agrícola y ganadera. Apareció con mayor relevancia una faja de campesinos con lotes de entre 10 y 20 hectáreas, cuyo número se duplicó entre el principio y el final del período; el de explotaciones de 20 a 99 hectáreas pasó de 15.819 a 50.018, y de 524.204 hectáreas a 1.419.437<sup>8</sup>. La mayor parte de esta expansión agrícola se realizó en el norte del departamento de Itapúa y en los departamentos de Amambay, Caaguazú, Alto Paraná y Canindeyú, atrayendo una fuerte migración interna que procedía de otros departamentos de la región central del país. La construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá acrecentó estos flujos migratorios internos. El impacto combinado de estos procesos disminuyó la emigración paraguaya hacia el exterior del país.

Cuadro 1  
Tasas anuales de migración neta (por mil)

	Años 1950-1962	Años 1962-1972
<b>Departamentos expulsores</b>		
Cordillera	-7,5	-26,3
Guairá	-8,8	-18,9
Caazapá	-14,2	-22,5
Misiones	-6,2	-16,9
Paraguari	-10,0	-24,6
<b>Departamentos receptores</b>		
Asunción	12,8	18,5
Central	0,6	8,1
Caaguazú	14,2	19,7
Alto Paraná	49,7	94,6
Amambay	24,6	32,4

Fuente: Censos de Población y Viviendas, años 1950, 1962, 1972. (Canindeyú formaba parte del departamento de Alto Paraná)

7 Gillespie, Francis and Browning, Harley: "The effect of emigration upon socioeconomic structure: the case of Paraguay", en el mismo número de la *International Migration Review*, citado anteriormente.

8 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Divulgación de los resultados del Censo de 1982, pp. 56-61.

Se originó, asimismo, un crecimiento en términos absolutos y relativos de la población de esos departamentos fronterizos.

Cuadro 2  
Incrementos de población 1950 - 1972  
en los departamentos fronterizos  
1950:100

	1950	1962	1972
Amambay	100	190	358
Caaguazú	100	138	233
Alto Paraná	100	252	929
Itapúa	100	134	180
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>145</b>	<b>247</b>

Fuente: elaboración propia en base a los datos de los censos respectivos.

## Una nueva realidad y una nueva perspectiva

Los cambios económicos, y las migraciones vinculadas a ellos, que acontecieron en la región hasta la mitad de los años '70, estaban de algún modo relacionados con impulsos y variaciones del mercado mundial, pero aún se percibía la presencia de causas endógenas y de cierta capacidad de los estados para regular y encauzar el proceso. Una regulación imperfecta, las más de las veces por falta de voluntad política que por carencia de

recursos para actuar. Todo parecía suceder más "entrecasa", antes que dentro de una dinámica regional del Cono Sur que podía ser regulada y encauzada nacional y regionalmente. La convicción de que el control era posible hizo nacer el Mercosur. Todo esto iba a cambiar cuando irrumpió, con fuerza creciente, la globalización.

Los economistas registran tres etapas en el proceso de globalización (Solimano 2003). La primera etapa, desde 1870 hasta 1913, caracterizada por un libre movimiento de bienes, de capital y de grandes flujos migratorios de población, en el marco del patrón oro y de una política de aranceles bajos. En una segunda etapa se produjo una desglobalización, entre 1914 y 1945, ocasionada por las dos guerras mundiales y la crisis económica de los treinta. Ella vino aparejada con políticas migratorias restrictivas.

En la tercera etapa, iniciada en las últimas décadas del siglo veinte y vigente hasta ahora, el proceso de globalización avanza de nuevo, incentivando fuertemente la movilidad del capital y del comercio internacional, así como generando peculiaridades de los movimientos migratorios, que los diferencian de los acontecidos en las etapas anteriores.

Cuadro 3  
Tasas de crecimiento anual acumulativo, según departamento

Departamento	1950-1962	1962-1972	1972-1982	1982-1992	1992-2002
<b>Total país</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>3,2</b>	<b>2,2</b>
Asunción	2,8	3,0	1,6	1,0	0,2
Concepción	2,7	2,4	2,2	2,2	0,7
San Pedro	3,0	4,2	3,3	3,9	1,3
Cordillera	2,2	0,3	0,0	0,2	1,6
Guairá	2,0	0,8	1,4	1,2	1,0
Caaguazú	4,8	5,4	3,6	2,6	1,2
Caazapá	2,0	1,1	0,6	1,7	0,8
Itapúa	2,5	3,0	2,7	3,7	1,9
Misiones	2,6	1,5	1,1	1,4	1,3
Paraguari	2,0	0,4	-0,4	0,2	0,6
Alto Paraná	8,0	13,9	8,5	7,4	3,2
Central	2,6	3,1	4,8	5,7	4,6
Ñeembucú	1,1	2,4	-0,4	-0,1	0,9
Amambay	5,5	6,6	0,5	3,9	1,4
Canindeyú	-	-	-	4,6	3,0
Pdte. Hayes	2,0	2,6	-1,5	6,9	2,5
Boquerón	3,1	-4,2	-5,6	7,0	3,5
Alto Paraguay	3,0	3,4	5,3	3,0	-0,5
<b>Región</b>					
Oriental	2,7	2,7	2,7	3,1	2,2
Occidental	2,6	-0,6	-2,1	6,4	2,5

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de 2002.

En esta última etapa, y sobre todo en las dos décadas finales, se observa “la tendencia de los vínculos globales a abarcar todas las áreas geográficas y todos los grupos humanos y, a la vez, a establecer diferencias entre estos grupos humanos. En el nuevo orden económico desaparece la producción de subsistencia de las familias y comunidades, y es reemplazada por la participación en los mercados nacionales e internacionales”. Los que pueden adecuarse a los mercados globales “tienen ciudadanía” en el orden global. A los que no, se los condena a la exclusión y a la pérdida de los derechos más elementales. Varios críticos del proceso consideran que hoy la emigración tiene como causa principal la disolución de las estructuras económicas y sociales tradicionales generada por la globalización. Corresponde preguntar si esta hipótesis es válida para explicar las migraciones actuales hacia, desde y dentro del Paraguay.

En primer lugar, se deben destacar tres cambios importantes en la dinámica migratoria del Paraguay. Ellos son: el cambio de dirección de la migración, la emigración de paraguayos hacia países de ultramar y la inmigración procedente de Brasil en cantidades nunca antes vistas en el país.

El cambio de dirección de la migración implica que el proceso de marcha hacia el este se revierte, dándose una tendencia a la concentración de nuevo en la región central del país, en el departamento Central, precisamente. Es una marcha hacia el oeste.

En realidad se pueden observar dos períodos: uno que va desde 1950 hasta mediados de los años '70, y otro que se consolida desde el comienzo de los '80 hasta la actualidad. En ambos períodos, Guairá, Caazapá y Misiones tienen tasas anuales de emigración neta bastante importantes. No sucede lo mismo con los otros departamentos de la cuenca del Río Paraná. En el primer período, Caaguazú y Alto Paraná atraen intensamente inmigraciones procedentes, en su mayor parte, de la región central del país (ver cuadro 4).

También Itapúa, entre los años '62 y '72 hasta casi el final de 1970, logra retener su población

y todavía consigue atraer algo de migración rural-rural. En el segundo período, a partir del comienzo de los años '80, los departamentos con alta capacidad de atracción migratoria pierden o disminuyen dramáticamente esta capacidad. Caaguazú llega a tener una tasa de 11,6 por mil de emigración neta. Alto Paraná desciende de una tasa de inmigración neta de 94,6 por mil, entre el '62 y el '72, a una tasa de 18,2 por mil, entre 1987 y 1992, y a una tasa de casi el 1 por mil de emigración neta, entre 1997 y 2002. También en Canindeyú se observa una disminución de la capacidad de atracción migratoria.

Cuadro 4

**Las Migraciones. Tasas anuales medias de migración neta (por mil)**

	1950-1962	1962-1972	1987-1992	1997-2002
Guairá	-8,8	-18,9	-9,9	-2,6
Caaguazú	14,2	19,7	-11,6	-6,7
Caazapá	-14,2	-22,5	-10,2	-9,9
Itapúa	-4,3	-0,2	-0,9	-2,8
Misiones	-6,2	-16,9	-19,6	-2,9
Alto Paraná	49,7	94,6	18,2	-0,8
Canindeyú	-	-	14,2	6,5

Fuente: DGEEC: datos censales.

Desde 1972 en adelante, lo que crece en estos departamentos es la población urbana. Mientras, la rural se estanca, o incluso decrece, debido a un proceso de verdadera huida del campo de los pequeños campesinos.

Cuadro 5

**Tasas de crecimiento de la población urbana**

Población urbana, tasas de crecimiento	1972-1982	1982-1992	1992-2002
<b>Total del país</b>	<b>3,9</b>	<b>4,9</b>	<b>3,5</b>
Guairá	1,0	1,6	2,6
Caaguazú	6,4	6,3	3,0
Caazapá	-0,6	1,8	4,3
Canindeyú	19,9	2,9	7,4
Alto Paraná	17,8	10,7	4,9
Itapúa	3,3	6,0	2,6
Misiones	2,2	4,5	1,5

Fuente: Datos censales.

Cuadro 6

**Tasas de crecimiento de la población urbana y rural del total del país**

Período	Total	Tasas de crecimiento anual (%)	
		Urbana	Rural
1950-1962	2,7	3,0	2,5
1962-1972	2,6	3,1	2,4
1972-1982	2,5	3,9	1,6
1982-1992	3,2	4,9	1,7
1992-2002	2,2	3,4	0,8

Fuentes: Censo Nacional de Población y Viviendas. Años 1950/1962/1972/1982/1992/2002.

9 Castles, Stephen. “Globalización y migración: algunas contradicciones urgentes”, [www.unesco.org/issj/rics156/castlesigcs-pa.html](http://www.unesco.org/issj/rics156/castlesigcs-pa.html)

La emigración de paraguayos hacia países de ultramar, más específicamente hacia España, en un hecho nuevo que se intensifica a medida que transcurre el siglo veintiuno. La encuesta de hogares del año 2006 registra a 116.795 paraguayos que, según sus familiares, han emigrado durante los últimos cinco años. Todavía el principal lugar de destino sigue siendo la Argentina, pero España ocupa el segundo lugar como país receptor, con un importante 23% del total de emigrantes

En tercer lugar se debe destacar el fenómeno de que el Paraguay, por primera vez en su época republicana, recibe grandes contingentes de inmigración, en esta ocasión, de brasileños. Algunos flujos llegan cuando se intenta el cultivo del café en las tierras del noreste de la región Oriental (departamentos de Amambay y Concepción). En 1962, solo se registran unos pocos miles en esa zona. El Censo del Paraguay del año 1972 solo detecta a unos 30.000 afincados en los departamentos de Amambay, Canindeyú y Alto Paraná. Aunque los recuentos censales están afectados por el subregistro, en esa fecha la presencia de los brasileños en el Paraguay aún no era masiva ni preponderante.

La situación iba a modificarse drásticamente cuando, debido a ciertos cambios en el mercado

internacional de granos, iba a irrumpir el cultivo de soja en la región como una ola gigantesca que sobrepasó montañas, estados y fronteras nacionales. Este es un ejemplo claro de cómo “las bases nacionales de los procesos económicos ya no son determinantes, sino que se encuentran subsumidas a procesos globales”. Esta irrupción establecería una nueva configuración de las relaciones fronterizas Paraguay-Brasil, y de la dinámica demográfica en la región. Inicialmente comenzó a plantarse soja, en pequeña escala, en el estado brasileño de Río Grande do Sul, donde luego fue creciendo moderadamente.

Así las cosas, ocurrió algo en el mercado internacional que transformó radicalmente la situación. En 1974, los Estados Unidos de América prohibieron las exportaciones de soja en grano y derivados al Mercado Común Europeo. Aun cuando la producción estadounidense había ya superado los 40 millones de toneladas, no daba abasto para satisfacer simultáneamente al mercado interno y a la exportación. Tanto europeos como japoneses tuvieron que buscar otras fuentes de aprovisionamiento. Entonces, se da el boom de la soja en el Brasil. Siguieron sus pasos Argentina, Paraguay y, más recientemente, Bolivia.

Para aumentar la producción había que cultivar en nuevas tierras. La superficie plantada con soja

Cuadro 7  
Emigrantes durante los últimos 5 años, por país de residencia y área de residencia de sus familiares

Departamento	Lugar de residencia en el exterior					
	Total	Argentina	Brasil	EEUU	España	Otros
Total	116.795	73.468	4.628	5.094	26.713	6.892
%		62,9	4,0	4,4	22,9	5,9
Urbana	74.809	39.020	2.561	4.269	22.667	6.292
		52,2	3,4	5,7	30,3	8,4
Rural	41.986	34.448	2.067	825	4.046	600
		82,0	4,9	2,0	9,6	1,4
Asunción	9.858	3.412	-	1.303	2.578	2.565
		34,6	-	13,2	26,2	26,0
San Pedro	2.957	2.766	-	-	102	89
		93,5	-	-	3,4	3,0
Caaguazú	15.923	11.813	1.052	-	2.800	258
		74,2	6,6	-	17,6	1,6
Itapúa	15.430	13.401	225	232	1.230	342
		86,9	1,5	1,5	8,0	2,1
Alto Paraná	10.653	4.628	643	362	3.982	1.038
		43,4	6,0	3,4	37,4	9,7
Central	36.484	21.475	758	1.603	10.548	2.100
		58,9	2,1	4,4	28,9	5,8

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares del año 2006.

en el Brasil pasa de 871.202 hectáreas, en 1970, a 3,49 millones de hectáreas, en 1979. Río Grande do Sul no pudo llevar todo el peso de esta expansión y derivó hacia los estados de Santa Catarina y Paraná. Luego pasó las fronteras, invadiendo el Paraguay. Simultáneamente se extendió a los estados de Matto Grosso, Minas Gerais y Goias.

El boom del cultivo de la soja transformó radicalmente la zona este del Paraguay y las relaciones fronterizas con Brasil. En primer lugar, implicó la llegada de contingentes mucho más numerosos de inmigrantes brasileños. Se ha especulado mucho acerca de su número. El Censo Paraguayo de 1992 solo registra a 108.526 personas nacidas en Brasil, en todo el país. Según el Censo de 2002 serían 82.937 en la totalidad del territorio. Los años de llegada de mayores contingentes fueron, según lo registrado por el Censo de Población de 2002, desde 1973 hasta 1992, con una marcada disminución en los siguientes. Lo más probable es que en el momento de mayor presencia brasileña en el Paraguay, hacia fines de los '80, la cifra de nacidos en Brasil no superara los 200.000, a los que habría que sumar sus descendientes ya nacidos aquí.

Otro impacto de la expansión del cultivo de la soja fue el aumento de la superficie promedio de las explotaciones agrícolas. Ya en Río Grande do Sul, este fenómeno comenzó expulsando a pequeños policultores, muchos de los cuales fueron a buscar refugio en el Paraguay, donde había buenas tierras a bajo precio. Hacia fines de los años '80, ya no solo los pequeños agricultores sino hasta los granjeros con propiedades de hasta 100 hectáreas, encontraron que su explotación no tenía la escala adecuada para ser rentable. Esto, otra vez, generó migraciones hacia nuevas áreas de expansión de la frontera agrícola: Matto Grosso y Paraguay. En el país, igualmente, se originó un proceso de concentración de la propiedad agrícola. Según la muestra agropecuaria realizada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en el año 2002, el 74,4% de la superficie total de explotaciones con cultivos de soja está detenida por fincas con superficies que van desde 100 a 10.000 hectáreas. Las fincas con superficies menores están destinadas a desaparecer. Así, la soja que ya expulsó del agro a decenas de miles de pequeños campesinos paraguayos, también expulsa a colonos brasileños que trabajan en pequeña escala. El resultado

demográfico es, por un lado, la emigración rural-urbana y, por otro, el retorno de muchos pequeños y medianos cultivadores brasileños a su país. Se debe apuntar que éstos se hallan creando su propia red urbana en el Paraguay, sin recurrir solamente a la que ya existía antes de su llegada.

Resulta así que toda una región del Paraguay, fronteriza con el Brasil, que se va expandiendo cada vez más hacia el oeste, queda globalizada, incorporada dentro de un circuito de actividad económica y de relaciones de mercado que es global. Y esta globalización es la que parece explicar la nueva dinámica demográfica del Paraguay, a través de mediaciones que pasan fundamentalmente por el modo de utilización del recurso tierra, de primordial importancia en un país básicamente agrario como este.

En el comienzo de todo está ahora la crisis del pequeño campesinado, ya existente antes del boom de la soja. A fines de la década de los '70, se percibía que la distribución de lotes agrícolas a los pequeños campesinos, no acompañada de asistencia técnica ni de potenciación productiva, no bastaba para hacer viable este tipo de actividad económica. La pseudo "reforma agraria" hacía agua por todas partes, mientras el Estado paraguayo, corrupto e ineficiente, era incapaz de enmendar las cosas. Pero el tsunami de la soja vino arrasando con todo, primero en el Brasil y luego en Paraguay. Y fue eliminando paulatinamente del agro toda forma de explotación que no sea la gran empresa agrícola capitalizada, mecanizada y globalizada. No solo arrasa con el pequeño campesinado, también elimina la mediana producción tipo farmer.

La emigración del campo a la ciudad se vuelve un fenómeno cotidiano. Las ciudades menores son rebasadas por estos continuos flujos, los cuales terminan confluyendo hacia las áreas metropolitanas. Si a esta globalización del agro se suma el impacto de la globalización de las comunicaciones, que nivela las culturas y hace llegar noticias de todas partes del mundo, existen suficientes factores para explicar tanto las migraciones internas, como la inmigración venida del Brasil, y la emigración hacia ultramar que ocurren en el Paraguay.

Se desprende como conclusión de este trabajo que, de ahora en adelante, no podremos explicar adecuadamente un evento local sin explorar, siquiera en última instancia, su conexión con lo global.

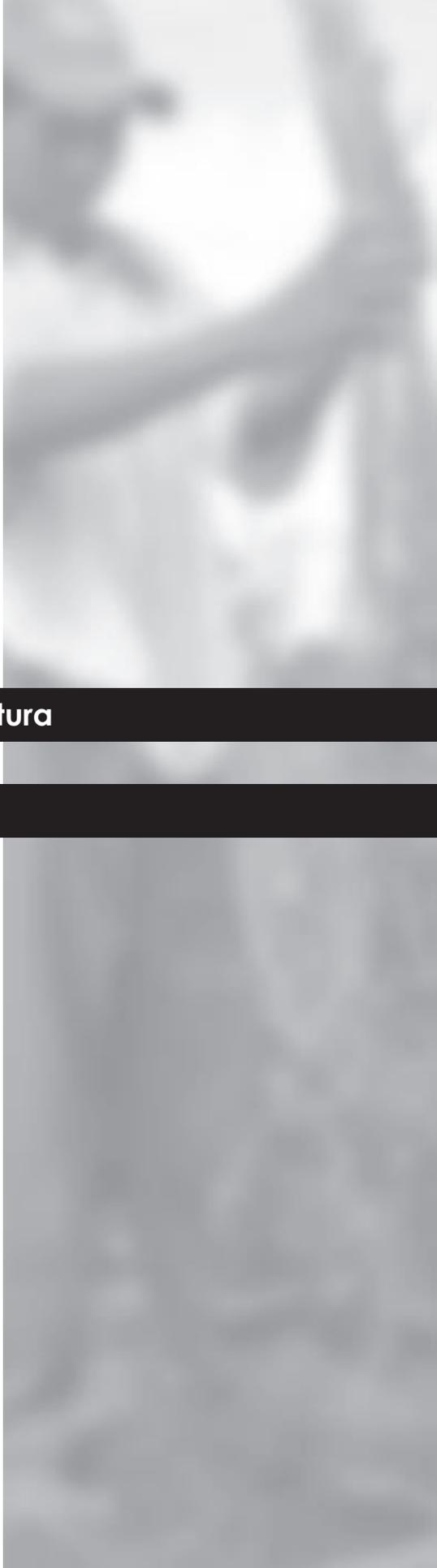
## Bibliografía

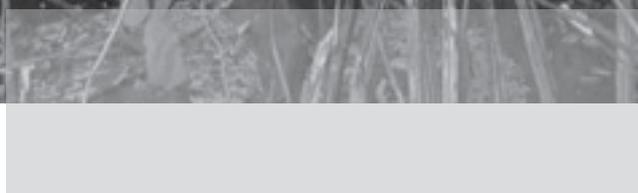
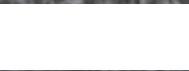
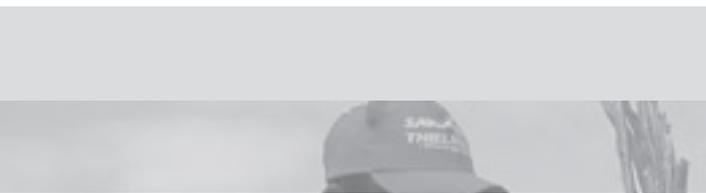
- Castles, Stephen: Globalización y migración, algunas contradicciones-Discurso ante el MOST, junio de 1997.
- Bauman, Zygmunt: La globalización, consecuencias humanas. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2006, traducción de la edición inglesa, 1998.
- Solimano, Andrés: Globalización y migración internacional. Revista de la CEPAL. Agosto de 2003.
- Stiglitz, Joseph: El malestar en la globalización. Taurus. Buenos Aires, 2002.
- Zamora, José: Globalización y migraciones, una mirada desde Europa.

Gregorio Raidán Martínez

**Medio ambiente y agricultura**

**en el Paraguay**







---

## Medio ambiente y agricultura en el Paraguay\*

Gregorio Raidán Martínez\*\*

**El vocablo agricultura se usa en este artículo en su sentido amplio: abarca el cultivo de la tierra, la producción ganadera y la explotación forestal. Se hace una descripción de este tema desde la perspectiva ambiental, considerando**



**al hombre como sujeto y objeto del desarrollo, y con el derecho natural, establecido en la Constitución Nacional, de vivir en un ambiente saludable. El ambiente saludable debe medirse con los indicadores de calidad de vida, concepto aún no definido en nuestro país.**

La agricultura es una parte importante del contexto ambiental del país, como sector económico, social y cultural. Ocupa la mayor parte del territorio nacional, utiliza recursos naturales, es fuente de trabajo para la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA), suministra alimentos a la población y materia prima para la industria. A nivel macroeconómico participa con el 27% del Producto Interno Bruto (PIB) (año 2000) y gran parte de las exportaciones son de origen agropecuario y forestal. Los bienes naturales y construidos de este sector son parte integrante del patrimonio ambiental del país.

El Paraguay, con una superficie de 406.752 Km<sup>2</sup>, comprende dos regiones naturales: la Oriental y la Occidental o Chaco. Ambas tienen características socioambientales muy diferentes: población, morfología, clima, suelo y vegetación.

La población total del país es de 5.534.000 habitantes (Censo de Población y Viviendas de 2002). La región Oriental, con una superficie de 159.827 Km<sup>2</sup>, representa el 39,3% del área total del país y su población es de 5.391.500 habitantes. La región Occidental, con 246.925 Km<sup>2</sup> (60,7%), tiene una población de 142.500 habitantes, que representa solo el 2,5% del total. Esta desigual distribución poblacional obedece a la mejor oferta ambiental de la región Oriental. Allí se desarrolla la mayor parte de las actividades sociales y económicas. La población rural es el 50% de la del total.

Para una mejor comprensión de la problemática ambiental agrícola, es necesario considerar el proceso histórico de evolución en el tiempo. Los períodos se han definido, principalmente, sobre la base de acontecimientos que han influido con

\* Artículo publicado en la revista Crítica, año XVI, N° 22. Febrero de 2006. Asunción Paraguay.

\*\* Ingeniero agrónomo. Maestría en Ciencias Ambientales y Políticas Públicas, UNA. Especializado en Planificación Agrícola y en Medio Ambiente. Ex funcionario de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y ex director de la Dirección de Ordenamiento Ambiental de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Ex técnico y director de proyectos agrícolas y ambientales.

mayor intensidad en el uso de los recursos naturales, en especial la población, la tecnología y aquellos de carácter político-administrativos.

## Período precolonial

En 1535, los aborígenes que habitaban la parte del continente llamada hoy Paraguay eran una población de 370.000 habitantes<sup>1</sup>. Algunas parcialidades a las cuales pertenecían ya practicaban una agricultura rudimentaria. Los cultivos para alimentación eran, principalmente, mandioca, maíz, batata, calabaza, poroto y maní. El complemento de su alimentación eran los productos de la caza y la pesca. Para usos diferentes, como confección de tejidos y elementos para el arco, la flecha y otros, extraían materiales de otras especies en estado natural. No existía entre ellos la comercialización de sus productos. Practicaban una agricultura migratoria y, en consecuencia, no constituían asentamientos permanentes. Según Justo Pastor Benítez, el abandono de sus tierras era “por fallecimiento del pater familias o para nuevas sementeras (cocué)”<sup>2</sup>. El abandono de un lugar ocupado tenía, posiblemente, el propósito de la recuperación de los recursos naturales utilizados, especialmente del suelo, de la vegetación y de la fauna.

La relación población/terreno era muy baja. Para la producción agrícola se utilizaban herramientas rudimentarias de madera, y la superficie cultivada era escasa. La mayor parte de las actividades eran extractivas, de caza y pesca.

Los productos de la caza y de la pesca eran consumidos íntegramente, dada la inexistencia de medios para su conservación. Esta situación los limitaba a cazar o pescar solo lo necesario para el consumo y evitaba la depredación.

Antes de la llegada de los españoles, las actividades de los nativos no atentaban contra el medio ambiente, la calidad de los recursos naturales ni la diversidad biológica. Convivían, por tanto, en armonía con la naturaleza. Esto, debido a la baja densidad poblacional (relación población/terreno) y a las características de sus actividades productivas.

Los guaraníes creían en la existencia de espíritus o genios protectores de los recursos naturales: del agua (y yara o y póra), del bosque (ka'aguy póra o ka'a yariï), y de otros animales o plantas. Infundir temor en los cazadores para no cazar más de lo necesario ni abusar de las criaturas era con fines de protección. De no cumplir estas normas, los genios protectores aparecerían para hacerles algún mal o echarles una maldición. Estas creencias persisten aún en parte de la población rural y de cazadores (mariscadores). Para algunos estudiosos, eran conductas que buscaban la utilización racional y la conservación de los elementos de la naturaleza, objetivo que resultaba más fácil de alcanzar por medio del temor que de la razón. Así, estos comportamientos configuraron, según Rice Odell, *La Revolución Ambiental*, una ética ambiental instintiva.

## Período colonial

### Desde la llegada de los españoles hasta 1811

En esta etapa, la población total -entre europeos, nativos, pardos y de las reducciones- varió de 312.000, en 1542, a 110.000, en 1792. Según Bárbara A. Tenenbaum, en 1535 la población era de 370.000 habitantes<sup>3</sup>. Este período fue regido por las “Leyes de las Indias”.

Con la llegada de los españoles se produce un proceso de cambio socioambiental. Por un lado, el mestizaje, la discriminación, la opresión de los nativos, la evangelización y los asentamientos humanos. Gran parte de estos últimos se constituyeron en origen de varias de las ciudades actuales. Por otro, la introducción de nuevas técnicas de producción, mediante el uso de implementos menores como el arado, el buey como animal de tiro, y la transformación de los productos primarios por medio de la industria casera y el inicio del intercambio comercial. En 1793 existía una población de 97.480 habitantes asentados en más de sesenta ciudades, villas y parroquias<sup>4</sup>. Estos acontecimientos incidieron profundamente en el medio ambiente, pues establecieron nuevas formas de utilización de los recursos natura-

1 Censo de Azara y Aguirre. Revista de Sociología N° 30.

2 J. P. Benítez. Formación Social del Pueblo Paraguayo, pág. 30. Editorial AMÉRICA - SAPUCAI, 1955. Asunción, Buenos Aires.

3 H. Ceuppens. Paraguay: ¿un paraíso perdido?, pág. 45. Editora Litocolor SRL. Asunción, setiembre de 2003.

4 F. Azara. Descripción e historia del Paraguay y del Río de la Plata (obra póstuma). Tomo I.

les, nuevos principios de valoración de los bienes y nuevos estilos de vida, totalmente distintos a los que existían hasta entonces.

En el siglo dieciséis, la introducción al país por los españoles del ganado vacuno y equino, principalmente, representó otro hito ambiental importante. Desde ese momento, la ganadería ha influido y seguirá influyendo en la vida económica, social y cultural del país. En las primeras épocas de la colonia fue una actividad desarrollada en las praderas naturales de los alrededores de Asunción. Con el crecimiento de la población y la ocupación del territorio, las tierras de pastoreo fueron ampliándose hasta abarcar todos los campos naturales. Aparentemente, al inicio del desarrollo de la producción pecuaria, el ecosistema natural de esta parte del continente no se vio sensiblemente alterado y el ganado vacuno pasó a integrar la riqueza biológica del sistema.

La técnica de praderización introdujo el alambrado, hecho que no influyó visiblemente en la vida silvestre, salvo en el caso del tapir (*Tapirus terrestris*), del ciervo de los pantanos (*Blastocercus spp*) y del ñandú (*Rhea americana*), cuyos desplazamientos y ciclos vitales se vieron alterados, debido especialmente al uso de alambre de púa.

## Período postcolonial

Durante el período independiente del país, y sobre la base de los principales acontecimientos que influyeron en el medio ambiente agrícola, se consideran las siguientes etapas:

### 1811 - 1840

La independencia, ocurrida entre el 14 y el 15 de mayo de 1811, es un hito importante. El cambio sociopolítico que generó, contribuyó a establecer nuevos valores socioculturales para configurar el ambiente nacional actual.

Durante gran parte del período que comprende desde la independencia hasta 1840, el país fue gobernado por Gaspar Rodríguez de Francia. En su mayor parte, esta etapa se caracterizó por la dictadura absoluta, con las fronteras cerradas, el país aislado, una economía de subsistencia y de autoabastecimiento, donde la población se regía por las disposiciones del dictador.

La población estimada entre 1818 y 1840 variaba según diversas fuentes entre 200.000 y 300.000 habitantes. En 1830, la producción de los principales rubros se consigna en el cuadro siguiente<sup>5</sup>:

Yerba mate	400.000 arrobas
Tabaco	200.000 arrobas
Cigarros	25.000.000 unidades
Miel de abeja	80.000 arrobas
Trigo	90.000 arrobas
Arroz	400.000 arrobas
Cueros crudos	100.000 arrobas
Existencia de ganado	700.000 cabezas (incluye vacunos, equinos y ovinos)

La tecnología de producción, desde la época colonial hasta mediados del siglo veinte, fue rudimentaria. En los inicios de la vida independiente, el cultivo siguió con baja tecnología y comprendió el uso de implementos menores: el ybyrá hacuá, el arado de madera tirado por bueyes, el machete, la azada, etc., y la cosecha manual. Los productos se conservaban precariamente, lo cual ocasionaba pérdidas considerables.

“La superficie terrestre paraguaya, de hecho y de derecho, pertenecía al Estado. Así, en su carácter de propietario de la tierra planificaba la forma de producción y también la realizaba: ganadería, agroforestería y producción de yerba mate. Los denominados bienes de la patria representaban la base de la economía y desarrollo del país. Entre 1815 y 1840, el Estado centralista formó un sistema económico aislado del mercado mundial, altamente rentable, autónomo y autosuficiente” (GTZ - MAG, 1993).

### 1840 - 1865

Desde la muerte de Francia hasta el inicio de la Guerra contra la Triple Alianza, bajo el gobierno de Carlos Antonio López y de Francisco Solano López, se abre la frontera y se inicia una etapa de modernización del país. Se reactiva el intercambio comercial interno y externo, se firman tratados internacionales, se crean centros educacionales y se actualizan los medios de comunicación. Con la nueva política social y económica arranca el proceso de incremento de la producción y la exportación de rubros agrí-

5 H. Ceuppens. Paraguay: ¿un paraíso perdido?, pág. 45. Editora Litocolor SRL. Asunción, setiembre de 2003.

colas, especialmente tabaco, yerba mate, cueros y otros. Todos estos emprendimientos fueron truncados por la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870).

## 1870- 1950

En la Guerra contra la Triple Alianza, llamada también Guerra Grande o Guerra del '70, el Paraguay sufrió una de las grandes desmembraciones de su territorio y su población resultó exterminada. Con los sobrevivientes de la contienda, la producción agrícola-ganadera se inicia prácticamente "de cero. Se trabaja para la subsistencia, primero, y luego, gradualmente, se genera el intercambio comercial.

A partir de 1870 se suceden acontecimientos sociopolíticos, institucionales y militares de gran influencia en el desarrollo agropecuario y forestal y en la conformación ambiental del país. Se promulga la Constitución Nacional de 1870 y se inicia la organización de los poderes del Estado, la promulgación de leyes, la creación de ministerios, universidades y otros organismos.

Una de las medidas importantes que influyó en el uso de los recursos naturales en la posguerra fue la privatización de las tierras, hasta entonces propiedad del Estado. El fisco, empobrecido por la guerra, tuvo la necesidad de recurrir a esta medida, pues parecía no tener otra opción. La venta de tierras no fue regulada y los únicos compradores, las empresas extranjeras, adquirieron grandes extensiones, como indican los datos siguientes:

Los datos indican que hasta 1950, 23 personas -físicas o jurídicas- con fincas de más de 100.00 hectáreas poseían 13.415.901 hectáreas, lo cual representaba el 33% de la superficie total del país. Esta excesiva concentración de la tierra en escasos propietarios persiste actualmente, a pesar de que entre 1881 y 1954 se fundaron 105 colonias en tierras gubernamentales, con el propósito de distribuir las a los pequeños productores. (GTZ-MAG, 1993).

“La exuberancia y disponibilidad de tierras y recursos naturales en el Paraguay, favorecido por el aprovechamiento limitado al cual estaban sujetos hasta hace tres décadas, hasta este momento no habían despertado ni preocupación ni

miedo por el empeoramiento y la eliminación de los bienes que la naturaleza le ha brindado al Paraguay en forma tan abundante. Bastaban algunas disposiciones que reglamentaran el aprovechamiento de la propiedad, las que más bien estaban dirigidas a evitar conflictos entre los propietarios, sin tener como meta la protección real de los mismos” (FAO, 1985).

Un efecto social muy importante y negativo de la privatización y parcelación de las tierras, sea para la producción o la especulación, es el desplazamiento de las poblaciones indígenas de su hábitat. Este hecho se generalizó especialmente en la segunda mitad del siglo veinte.

Ante la necesidad de un organismo técnico-político que atendiera los problemas agrícolas y agroforestales, se creó el Ministerio de Agricultura y Ganadería, mediante el Decreto No. 13.681, en agosto de 1950. A partir de este momento, los asuntos de índole agropecuaria y forestal dejaron de ser competencia exclusiva del Ministerio de Economía. Sin embargo, los temas de los re-

### Propiedades mayores de 100.000 hectáreas (en ha.)

Región Occidental	Hasta 1950
Carlos Casado y Cia. SA	2.467.277
Sociedad PIA Company	1.580.653
International Products Corporation	620.825
Sociedad de Tierra y Madera	468.750
The A. Quebracho Company	446.250
Puerto y Quebrachales Pto. Sastre	371.078
Marcelino Escalada	292.198
Roberto Cairo	262.500
Pablo Frangenheim	253.321
Paraguay Castle Farm. Ltda.	202.106
Jorge Dickinson	185.625
Quebrachales Fusionados	168.750
<b>Subtotal</b>	<b>7.567.457</b>
Región Oriental	Hasta 1950
La Industrial Paraguaya SA	2.647.727
SA Domingo Barthe IC	881.442
SA Argent. Paraguaya de Madera	496.945
SA Montes, Yerbales y Estancias	425.568
Com. e Inmob. Paraguaya Argentina	419.760
Joaquín de Casal y Cia.	288.723
Fassardi y Cia.	153.214
B. Quevedo y Cia.	144.480
Cia. Industrial de Madera	136.609
Benjamin Fontao	136.029
Montes y Cia.	177.947
<b>Subtotal</b>	<b>5.848.444</b>
<b>Total</b>	<b>13.415.901</b>

Fuente: Dirección de Impuestos Inmobiliarios, año 1957.

cursos naturales renovables y del suelo siguen siendo considerados bajo criterios económicos.

Otro hecho importante en este período es la llegada de los primeros colonos europeos, que se instalan en varios departamentos, principalmente en el de Itapúa. Posteriormente, también llegan inmigrantes de Japón. Las principales colonias, el año de instalación y el departamento donde se ubican es como sigue:

Año	Colonia	Departamento
1881	San Bernardino	Cordillera
1885	Altos	Cordillera
1900	Hohenau	Itapúa
1907	Capitán Meza	Itapúa
1911	Cambyretá	Itapúa
1912	Obligado	Itapúa
1914	Antequera	San Pedro
1915	Jesús	Itapúa
1915	Alborada	Itapúa
1918	Bella Vista	Itapúa
1920	Independencia	Guairá
1927	Fram	Itapúa
	La Colmena	Paraguari
1927	Menno	Boquerón
1930	Fernheim	Boquerón
1937	Friesland	Boquerón
1947	Neuland	Boquerón
1947	Volendam	San Pedro
1948	Sommerfeld	Caaguazú
1948	Bergthal	Caaguazú

Los acontecimientos de gran impacto en el contexto de la evolución sociopolítica y ambiental, desde 1870 hasta 1950, fueron:

1. A fines del siglo diecinueve, la instalación de la industria taninera que explota el quebracho colorado con intensa actividad hasta mediados del siglo veinte. Esta actividad se desarrolló en una superficie estimada en 35.000 Km<sup>2</sup> (Perfil Ambiental del Paraguay, STP - IIED -AID, pág. 22).
2. La llegada de los primeros colonos de origen europeo, quienes se instalan al sur del país, (Colonia Obligado, Hohenau y Bella Vista), en el departamento de Itapúa, posteriormente en la parte central (La Colmena) inmigrantes japoneses.
3. La creación de la escuela agrícola de Viñas Cué, a finales del siglo diecinueve.
4. La llegada y asentamiento de los colonos menonitas a mediados de los años '20, que se instalaron en la parte central del Chaco para dedicarse a las actividades agropecuarias y agroindustriales. Posteriormente, se instalan otras colonias en la región Oriental, en el departamento de Caaguazú.
5. La guerra del Paraguay con Bolivia (1932-1935), de cuyo resultado se fijaron los límites entre ambos países.
6. La cooperación de los Estados Unidos de América, mediante el Servicio Técnico Interamericano (STICA) desde los años '40 hasta los '60. Esta cooperación, consistente especialmente en la experimentación agrícola-ganadera y la asistencia técnica a los productores, mediante el Servicio de Extensión Agrícola y Ganadera.
7. La instalación de estaciones experimentales agropecuarias: Instituto Agronómico Nacional (Caacupé, departamento de Cordillera) y la Estación Experimental Regional (Capitán Miranda, departamento de Itapúa), en la década de los '40.
8. La creación del Colegio Nacional de Agronomía "Mariscal Estigarribia" CONAME (San Lorenzo, departamento Central).

Desde la terminación de la Guerra del '70 hasta 1932 -cuando se inició la del Chaco- transcurrió apenas medio siglo para que el país entrara de nuevo en un conflicto armado internacional. En este enfrentamiento, que duró tres años, el país perdió 30.000 hombres, cifra importante para una nación que se hallaba en proceso de recuperación de otra guerra exterminadora, de cuyo resultado la relación tierra/hombre disminuyó, así como su efecto socioambiental negativo. Esta guerra, junto con los acontecimientos políticos y militares internos no constitucionales, dejaron secuelas adversas en el medio ambiente rural.

## 1950 - 2000

Durante gran parte de este período (1954-1989), el país fue gobernado por un presidente militar caracterizado por una política de inversiones en infraestructuras, principalmente construcción de carreteras, puentes, grandes hidroeléctricas e industria de acería y de cemento. En este tiempo

se crearon varios organismos, se firmaron convenios internacionales y se promulgaron leyes que regulan el uso de los recursos naturales, algunas de ellas vigentes aún.

Hasta los años de la década de los '50, las actividades rurales de la población se concentraba en la zona central y en los alrededores de algunos centros urbanos como Encarnación y Concepción, principalmente. La zona Central comprende, básicamente, Asunción y los departamentos Central, Cordillera, parte de los departamentos de Guairá y Paraguari. Esta zona Central fue explotada desde la época colonial, con tecnología que no permitía la conservación del potencial económico y ecológico del sistema natural y, como consecuencia lógica, actualmente su uso es marginal: tierras deforestadas, erosionadas y agotadas, cursos de agua contaminados y modificados, fauna terrestre y acuática exterminadas, urbanización y asentamientos humanos desordenados, etc.

"A comienzos de los años '50, el modelo de desarrollo vigente en la época, la forma de las colonias privadas, la crisis entre minifundios en el departamento Central, los conflictos sociales y la opresión política, un grupo de población creciente que tradicionalmente había vivido en la región central del país, obligan a una migración estacionaria o continua", (GTZ-MAG, 1993).

Ante la necesidad de un organismo técnico-político que atendiera los problemas agrícolas y agroforestales, se creó el Ministerio de Agricultura y Ganadería, mediante el Decreto No. 13.681, en agosto de 1950. A partir de este momento, los asuntos de índole agropecuaria y forestal dejaron de ser competencia exclusiva del Ministerio de Economía. Sin embargo, los temas de los recursos naturales renovables y del suelo siguen siendo considerados bajo criterios económicos.

A comienzos de los años '60 se inició una política de expansión de la frontera agrícola con la creación del Instituto de Bienestar Rural (IBR) y la puesta en vigencia del Estatuto Agrario. El objetivo era afrontar institucionalmente el fenómeno de la migración y empezar una reforma de la estructura de la propiedad de las tierras. También en esta época comenzó y siguió en las décadas posteriores el fomento de la mecanización agrícola y la conformación de los grandes unidades productivas agropecuarias.

En 1956, la creación de la Facultad de Agronomía y Veterinaria fue un hecho importante para la modernización de la producción primaria. Más tarde fue separada en dos: Facultad de Ciencias Agrarias y Facultad de Ciencias Veterinarias, con sus respectivas filiales en el interior del país, creadas con el transcurso del tiempo.

A partir de los años '50, las actividades primarias rurales evolucionan y se modernizan sobre la base del uso de maquinarias y agroquímicos. La apertura de caminos permitió la incorporación de extensas áreas boscosas y la ocupación del territorio en forma de colonias, asentamientos individuales y, luego, la creación de municipios con sus respectivos centros urbanos. Esta circunstancia presionó fuertemente sobre los recursos naturales, en especial los bosques, las tierras y las aguas.

Mientras se expandían las áreas agropecuarias surgió el problema de la especulación de la tierra, acompañado de una explotación selectiva de ciertas especies forestales y la eliminación de los bosques. Grandes extensiones pasaron a manos de empresas agrícolas o madereras, en su mayoría de origen brasileño. Estas empresas, a su vez, dividían las tierras y las volvían a vender luego de ser explotadas las maderas de valor comercial.

Algunas fincas de grandes extensiones pasaron a ser propiedad de empresas transnacionales. Este proceso de compra-venta masiva de tierras por extranjeros fue incentivado mediante la ley de fomento de las inversiones. En este período se agravó y generalizó el desplazamiento de los indígenas de su hábitat natural, ya mencionado anteriormente, generando un problema social grave, pues al ser privados de sus derechos ancestrales se vieron obligados a emigrar a las ciudades. Como consecuencia, hoy se observan indígenas mendigando en las calles de los principales centros urbanos como Asunción, Concepción, Encarnación y Ciudad del Este.

En 1991, según el censo agropecuario de ese año, las fincas de hasta 20 hectáreas en número representaban el 83% y disponían de tan solo el 6% de la superficie. Propiedades de grandes extensiones, en el mismo año y según el mismo censo, representaban el 17% y disponían del 94% de la superficie. Estas cifras indican la existencia, por un lado, de una gran concentración de tierras en manos de pocos propietarios y, por

otro, de un gran número de productores con escasa superficie para producir.

La aplicación de tecnología moderna, el incremento de población y la explotación masiva y extensiva de los recursos generaron su rápida disminución y pérdida de calidad. Ante esta situación, solo se tomaron medidas cuando surgieron problemas específicos. De esta manera, lo único que se buscó fue reparar los daños y no evitarlos.

En este período se instalaron nuevas colonias japonesas en la década de 1960: colonia Yguazú, en el departamento de Alto Paraná y colonia Pirapó, en el de Itapúa. Además, desde 1967 hasta 1983, se instalaron aproximadamente doce colonias menonitas en San Pedro, Canindeyú y Caaguazú. Las principales son Río Verde, Río Corrientes, Durango y otras.

Mientras los problemas ecológicos se agudizaban, las preocupaciones iniciales se registran en los primeros planes de desarrollo, en los años '60. En la Constitución Nacional de 1967 se introducen principios de conservación de los recursos naturales, aunque de escasa efectividad por la no aplicación de las leyes vigentes, la debilidad de las instituciones y la falta de una conciencia ambiental.

“La exuberancia y disponibilidad de tierras y recursos naturales en el Paraguay, favorecido por el aprovechamiento limitado al cual estaban sujetos hasta hace tres décadas, hasta este momento no habían despertado ni preocupación ni miedo por el empeoramiento y la eliminación de los bienes que la naturaleza le ha brindado al Paraguay en forma tan abundante. Bastaban algunas disposiciones que reglamentaran el aprovechamiento de la propiedad, las que más bien estaban dirigidas a evitar conflictos entre los propietarios, sin tener como meta la protección real de los mismos” (FAO, 1985).

A partir de los años '50 y con el transcurso del tiempo la tecnología de producción primaria -agrícola, ganadera y forestal- fue modernizándose gradualmente. Al machete y el hacha los sustituyó la motosierra; a la tracción a sangre, la tracción mecánica (tractores); los arados de manera fueron reemplazados por implementos para tractores, y se introdujo el uso de agroquímicos, fertilizantes y el combate químico de las plagas.

En el transporte de rollos de madera, el alzaprima fue cambiado por el tractor y el camión; la sierra manual y la tronadora fueron sustituidas por aserraderos que utilizan como fuerza motriz la caldera o el petróleo y, últimamente, la energía eléctrica. La deforestación, hecha originalmente con hacha y machete, desde los años '40 y hasta hoy se realiza con equipos pesados mecanizados, combinados con la quema de los restos de la vegetación. En la explotación ganadera se generalizan las praderas cultivadas, especialmente en tierra con vocación agrícola y forestal. La modernización de unidades productivas ganaderas comprende, además, el mejoramiento genético, la sanización y las instalaciones para el manejo del ganado. El incremento de la demanda de carne hizo que, gradualmente, se utilizaran nuevas tecnologías integrando explotaciones más intensivas y se ampliara la frontera ganadera a costa del bosque, tanto en la región Oriental como en la Occidental. Las praderas naturales fueron sustituidas, en parte, por las cultivadas. El mejoramiento genético de las razas, la intensificación de la sanidad, la alimentación complementaria, el manejo del animal y del campo caracterizan, en gran parte, la actividad productiva pecuaria.

A continuación se presentan algunas cifras que indican el cambio registrado en el período 1950-2000, en cuanto a superficie cultivada, número de explotación, superficie boscosa y praderas destinadas a la ganadería.

	Superficie cultivada	N° de explotación
1950	500.000 ha (1)	--
1961	646.000 ha (1)	160.000 (1)
1991	3.351.000 ha (2)	307.200 (2)

Superficie boscosa (en hectárea)				
	1945	1965	1981- 1991	1991
Región Oriental	8.000.000 (3)	8.000.000 (4)	3.342.000 (4)	1.152.000 (5)
Región Occidental	s/d	16.000.000	18.449.000 (4)	7.442.000 (5)
Total	24.000.000 ha	8.594.000	21.791.000	8.594.000

1991 (4)	
Praderas naturales	7.200.000 ha
Praderas cultivadas	2.100.000 ha
	9.300.000 ha

Es necesario señalar que la superficie boscosa incluye bosques de distintas categorías: continuo y discontinuo, raleado y residual. Gran parte de éstos ya no cumplen con sus funciones esencia-

les en el ecosistema y como fuente de bienes económicos.

La mayor parte del incremento de la superficie cultivada y de la praderización, muy intensas en las últimas décadas, que indican las cifras precedentes, fueron a expensas de los bosques. Los primeros desmontes mecanizados fueron obra de los menonitas, a fines de la década de los '40 y en la de los '50, en las colonias Sommerfeld y Bergthal, conocidas como Campo 8 y Campo 9, hoy distrito de J. Eulogio Estigarribia, departamento de Caaguazú.

## Principales actividades y sus impactos

Las actividades desarrolladas en una unidad productiva agropecuaria son variadas. A continuación se consignan las más importantes y que merecen especial atención por ser generalizadas y de gran impacto negativo, dada su naturaleza y magnitud. Se presentan los aspectos negativos más resaltantes desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental. Ellos son la quema de campo, la deforestación y el represamiento de agua en el Chaco.

### La quema de campo

La quema de campo, utilizada originalmente como medio de cacería, pasó a ser una práctica de manejo de praderas. El resultado deseado es inmediato y temporal. Las consecuencias negativas se manifiestan en el suelo, en la vegetación, en la fauna y en el aire, con impactos físicos, biológicos y sociales.

Los principales impactos negativos resultantes de esta práctica son:

- la pérdida de nutrientes, especialmente nitrógeno y fósforo.
- la pérdida de materia orgánica.
- la degradación del suelo.
- el cambio de la composición florística.
- la aparición de especies indeseables.
- la destrucción de hábitats, la extinción o migración de animales.
- la contaminación del aire por humo y partículas.

- la visibilidad disminuida en las carreteras.

Con la quema de campos u otros tipos de vegetación se inicia un proceso de degradación del sistema natural, y en consecuencia de los recursos naturales, dando como resultado final la disminución del potencial productivo, económico y ecológico. A nivel global, la quema de campo contribuye al efecto invernadero.

### La deforestación

La deforestación se ha generalizado en todo el país en las tres últimas décadas del siglo pasado y continúa en el presente. Gran parte de la superficie ha sido deforestada con la finalidad de praderizarla para el pastoreo y cultivo agrícola.

### El represamiento (Chaco)

Cuando se procede a represar un curso de agua se generan fenómenos físico-químicos que, a su vez, repercuten sobre los diferentes componentes ambientales. A partir de la retención del agua, se inunda la superficie adyacente aguas arriba de la presa. Por infiltración, dicha agua presiona sobre el agua salada, lo que ocasiona la emergencia de agua en la superficie inmediata aguas abajo de la represa. Por efecto de la evaporación, la sal queda en esta superficie<sup>6</sup>.

### Siglo veintiuno

En febrero de 1989 se produce un golpe militar y, en mayo de ese mismo año, se realizan elecciones generales. Se inicia así una etapa de libertades cívicas y un proceso de democratización del país. Esta apertura tiende hacia una mayor participación de la población civil en las decisiones relativas a los intereses de la comunidad y el funcionamiento de los poderes del Estado, establecida en la nueva Constitución Nacional, promulgada en junio de 1992.

La llegada del siglo veintiuno se caracteriza por, un lado, por la degradación de los recursos naturales. Mundialmente, los principales problemas ambientales son la contaminación del aire y del

<sup>6</sup> Fuente: Sistema Ambiental del Chaco. Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura y Ganadería. Instituto de Geociencias y Recursos Naturales de Hannover (BGR), Alemania, 1992-1995.

agua, la destrucción de la capa de ozono, el efecto invernadero, la desertificación, la lluvia ácida y la pérdida de la diversidad biológica. Regional o localmente, otras alteraciones ambientales como la deforestación, la erosión de los suelos, la contaminación de las aguas y del aire en los principales centros urbanos, la desertificación y la pérdida de la diversidad biológica, son los problemas más graves. En lo que respecta al aspecto socioambiental sobresalen la migración rural-urbana, la pobreza, la invasión de las fincas, el abigeato, la indigencia y el analfabetismo.

La toma de conciencia sobre la importancia ambiental y la preocupación por el continuo deterioro de sus componentes ya se visualizaba en décadas anteriores. Existen numerosas manifestaciones de la prensa, de las organizaciones civiles y de los organismos públicos. Varios documentos avalan esta aseveración. Por el enfoque, el contenido y las recomendaciones corresponde señalar la publicación del Perfil Ambiental del Paraguay en 1986, documento elaborado por la Secretaría Técnica de Planificación mediante la cooperación de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), a través del Instituto Internacional del Ambiente y Desarrollo (IIED). Este documento fue uno de los primeros con un enfoque holístico y prospectivo sobre la problemática ambiental del país. En él se plantean políticas, programas y proyectos, además de diversas medidas y recomendaciones que, con el transcurso del tiempo desde su publicación hasta la fecha, se van cumpliendo en parte, aunque con retraso en la mayoría de los casos.

Por las dudas que plantea y las preguntas que formula el Perfil Ambiental del Paraguay acerca de los problemas ambientales se transcribe parte. En el capítulo II, con el título "El Horizonte 2011" dice: "Se ha tomado el año 2011 como referencia para llamar la atención sobre la evolución de la sociedad y su medio ambiente en el lapso de una generación; en aquel entonces será el bicentenario de la Independencia Nacional, hito histórico en la formación del ambiente socio-político -cultural paraguayo.

Una reflexión sobre la problemática del desarrollo futuro, el uso de los recursos naturales y la calidad ambiental, da lugar a ciertas interrogantes:

1. La proporción de la población urbana-rural, ¿será la señalada anteriormente o el ritmo de urbanización será mayor?
2. ¿Persistirán los problemas estructurales en el área rural, especialmente los relacionados con la tierra y el uso de los recursos naturales, o serán superados de tal forma a dar mejor oportunidad a los habitantes del agro y evitar la depredación y las presiones a que son sometidos hoy día los componentes de los recursos naturales?
3. ¿Se tendrá, a mediano plazo, un conocimiento cabal del potencial de los recursos naturales de tal forma que eso sirva para el ordenamiento territorial y sienta las bases de un desarrollo sostenido?
4. Por último, el desarrollo económico, ¿permitirá a la población un nivel de ingreso que le facilite la calidad de vida a que aspira, sin que dicho desarrollo signifique un grave deterioro del ambiente?"

A tres años de 2011 el lector podrá sacar las conclusiones y las respuestas a las preguntas planteadas en cuanto a la situación socioeconómica y ambiental del país.

No obstante esta toma de conciencia, la adopción de normativas, la creación de instituciones y el esfuerzo de ciertos sectores de la población civil, el medio ambiente y todos sus componentes siguen en franco deterioro, llegando a límites de irreversibilidad en varios casos.

Actualmente, el ambiente rural se caracteriza por la migración rural-urbana, la pobreza, producción en pequeñas unidades (minifundio), baja productividad, mano de obra ociosa, degradación de los recursos naturales, tecnología de producción generalmente inadecuada, falta de fuentes de trabajo, ocupación ilegal de tierras, abigeo y delincuencia. Sin embargo, se debe señalar la existencia de zonas donde estas situaciones son menos graves.

El medio ambiente agrícola comprende el ambiente natural y el construido (sociocultural). El ambiente natural integra el suelo, el agua, la vegetación y los seres vivos, incluido el ganado vacuno. El construido comprende todo lo agregado por el hombre: construcciones, aserraderos,

caminos, alambradas, aguadas, tajamares y otras instalaciones propias de los establecimientos agropecuarios y forestales. Es necesario señalar que dentro de las unidades productivas se hallan sitios históricos, productos en parte de la colonización y las dos guerras que tuvo el Paraguay. En la región Oriental se encuentran los lugares donde se desarrollaron las batallas de la guerra contra la Triple Alianza, mientras en la Occidental, los fortines de la guerra del Chaco. Todos estos lugares -muy caros al sentimiento patrio- constituyen valores históricos que integran el patrimonio ambiental.

Es necesario señalar que los efectos negativos del proceso productivo agropecuario y forestal son el resultado del uso de tecnología inapropiada y el desarrollo de actividades sin respetar las características físico-biológicas, que determinan zonas para las distintas categorías de uso del territorio. Esta modalidad ha llevado no solo a la contaminación y a la degradación de los recursos naturales, sino también a la destrucción de la integridad de los sistemas naturales que constituyen la base de sostenibilidad ecológica y económica.

Hace más de cincuenta años, algunos estudiosos ya se percataron del peligro en que se hallaban los recursos naturales. Así, el Prof. Dr. Carlos Gatti, en el prólogo de su libro *Enciclopedia Guaraní-Castellano de Ciencias Naturales y conocimientos paraguayos*, de 1956, llamaba la atención diciendo: "Deseamos que esta obra ayude a comprender y a querer a nuestra naturaleza. Y que este amor salve, aunque sea en parte, nuestra flora y nuestra fauna hoy agredidas y destruidas con tan incomprensible saña que nuestros más hermosos árboles, nuestros más bellos paisajes y nuestras melodiosas aves van desapareciendo bajo la metódica e incesante acción destructora del hombre".

Más adelante señala: "El Paraguay se va quedando yermo, con una vegetación monótona que no despierta el instinto destructor que acabamos de mencionar o que se defiende por sus espinas; va quedando sin sus animales, sin sus aves, sin su belleza y sin sus encantos panorámicos, sin nada... la paz mundial está amenazada, no solo por la carrera armamentista sino también por la falta del debido respeto a la naturaleza (Juan Pablo II, Mensaje por el Día Mundial de la Paz, 1989)".

## Biografía

- Secretaría Técnica de Planificación. Asunción, Paraguay (1966). Diagnóstico del sector Agropecuario y Forestal, págs. 57 y 58.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (1991). Censo Agropecuario.
- Pastor Benítez, Justo (1955). *La Formación Social del Pueblo Paraguayo*. Editorial América - Sapucaí. Asunción - Buenos Aires, pág. 16.
- Universidad Nacional de Asunción, Carrera de Ingeniería Forestal. San Lorenzo-Paraguay, 1991 y 1994.
- *Uso de la tierra y deforestación en la región Oriental y Vegetación y uso de la tierra en la región Occidental*.
- Lucas A. Tortorelli, Asunción, Paraguay, 1965. Síntesis de la situación forestal del Paraguay.





- El costo económico de una educación de baja calidad e inequitativa  
**Gerda Palacios de Asta**
- Población y Políticas Públicas  
**Hugo Oddone**
- Un Análisis de la Política Energética en Cuba  
**Luis Domingo Laino**
- Movilidad territorial y laboral de los migrantes paraguayos en el Gran Buenos Aires  
**Sebastián F. Bruno**
- Reflexiones generales sobre políticas públicas y desarrollo local en la globalización  
**Raphael Padula**
- Gestión del conocimiento en la educación universitaria  
**Arnulfo Encina Rojas**
- Migraciones internacionales intrarregionales en el Cono Sur de América Latina  
El caso de Paraguay  
**Juan María Carrón**
- Medio ambiente y agricultura en el Paraguay  
**Gregorio Raidán Martínez**