



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

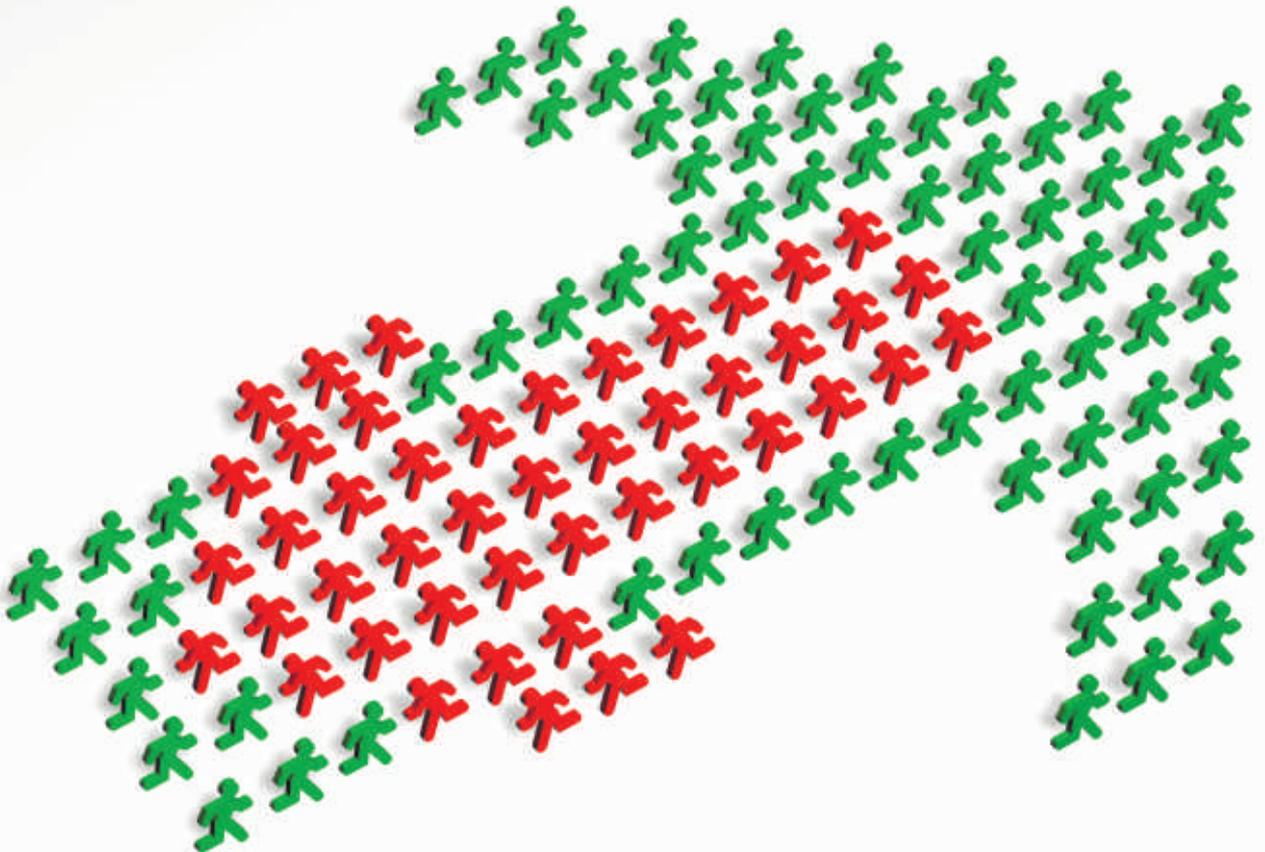


*Universidad Nacional de Asunción*  
*Facultad de Ciencias Económicas*

San Lorenzo, Paraguay ~ Año XVIII ~ Diciembre de 2008

NÚMERO **36**

# POBLACIÓN Y DESARROLLO





*Universidad Nacional de Asunción  
Facultad de Ciencias Económicas*



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

# POBLACIÓN Y DESARROLLO

NÚMERO **36**

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
- Comité de Edición  
Hugo Oddone, UNFPA  
Ma. Delfina Ruiz Díaz, Edelira Lampert,  
Leticia Carosini, Oscar Barrios, FCE
- 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 ~ 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

Esta 36ª edición de la Revista Población y Desarrollo, llega en un tiempo oportuno para brindar a la sociedad y al gobierno, espacios de análisis, reflexión y estudios sobre temas de población y desarrollo que puedan arrojar luz sobre las políticas públicas orientadas a la satisfacción de necesidades sociales de la población.

Así se presentan una diversidad de artículos, entre ellos el análisis de los desafíos y oportunidades de la Política de Población en el Paraguay, cuya responsabilidad de coordinación en el gobierno actual se ha transferido al Ministerio del Interior, en el afán de viabilizar su potencial implementación. En la misma están enmarcados temas de relevante importancia para la mejora de la calidad de vida de la población paraguaya. En esta edición de la revista se analizan algunos de ellos.

El tema de la migración, hoy tan discutido como medio de búsqueda de mejor calidad de vida de las familias paraguayas, es analizado a través de la Inserción laboral de los migrantes paraguayos en Buenos Aires, en la interpretación de las complejidades y lo distintivo de la dinámica laboral de los compatriotas, bajo la noción de “etnización de las relaciones de producción”.

Por otro lado se examinan las oportunidades laborales de las Personas con Discapacidad (PCD) en el contexto de la ley 2479/04, a fin de generar propuestas para mejorar la situación ocupacional de las personas con discapacidad en Paraguay, en especial en cuanto al acceso a un empleo decente, considerando la carencia de políticas públicas y la ineficiente implementación de la legislación.

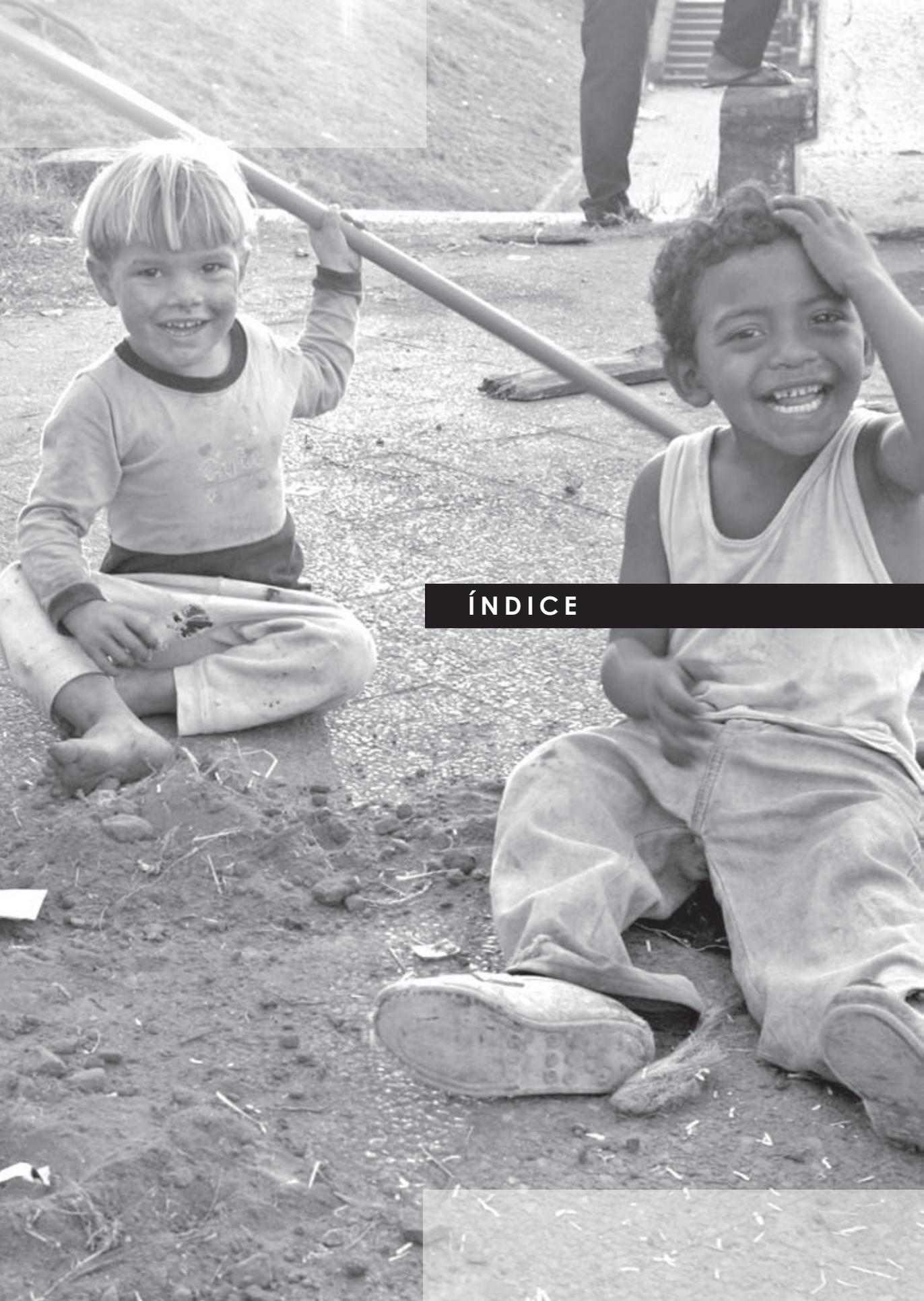
Se presentan también los efectos de la contaminación del aire interior en la salud infantil, a través de un estudio que presta especial atención a la sensibilidad de los niños por exposición directa a contaminantes del aire interior o a través de la madre, revelados en respuestas de bajo peso al nacer.

Además en el artículo caracterización de la población dedicada a la pesca en Paraguay en base al Censo Nacional 2002, se expone la situación paupérrima de los hogares cuya fuente de ingreso principal proviene del sector pesquero, y que requiere de políticas públicas concretas y coherentes, para la gestión de los recursos, participativa, equitativa, sostenible, que tenga como propósito el desarrollo humano de las poblaciones de pescadores, que aglutina a unas 10.000 personas. Otro tema relevante y de amplia actualidad tratado, lo constituye el proceso de integración y la inserción del país en el mismo.

Una cuestión innovadora se muestra con el análisis de las diferentes estrategias de los gobiernos locales que, a partir de la formación de redes de ciudades, se constituyen como la nueva alternativa para la generación de políticas públicas municipales en las que concertadamente diferentes actores construyen políticas públicas que buscan contribuir al desarrollo digital de nuestras sociedades.

Un especial agradecimiento a los miembros del Comité de Redacción que, a partir del presente número, han sumado sus esfuerzos para garantizar la calidad del material publicado.

Confiados en que esta edición de la revista será de gran interés para los lectores, la Facultad de Ciencias Económicas extiende su agradecimiento al Fondo de Población de las Naciones Unidas por el permanente apoyo a esta publicación ininterrumpida, permitiendo con ello hacer llegar nuestro aporte institucional a través de calificados articulistas.



**ÍNDICE**

- Inserción laboral de los migrantes paraguayos en Buenos Aires. Revisión de categorías: desde el “nicho laboral” a la “plusvalía étnica”  
**Sebastián F. Bruno** ..... 9
- Análisis de oportunidades laborales de las personas con discapacidad en la Ley 2479/04  
**Laura de Rodríguez ~ Adolfo Albiol**..... 27
- La Política de Población en el Paraguay: convirtiendo obstáculos en desafíos y oportunidades  
**Hugo Oddone**..... 45
- Gobiernos Locales y Redes Asociativas: estrategias para la Ciudad Digital  
**Nahuel Oddone ~ Leonardo Granato**..... 53
- Las perspectivas de la integración regional para el Paraguay  
**Efraín Enríquez Gamón**..... 63
- Efectos de la contaminación de aire interior en la salud infantil  
**Cynthia L. González Ríos** ..... 75
- Población dedicada a la pesca en Paraguay: el caso Mariano Roque Alonso  
**Adolfo Celestino Albiol Flores** ..... 89

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

Sebastián F. Bruno

## Inserción laboral de los migrantes

### paraguayos en Buenos Aires

Revisión de categorías: desde el “nicho laboral”

a la “plusvalía étnica”





---

# Inserción laboral de los migrantes paraguayos en Buenos Aires.

## Revisión de categorías: desde el “nicho laboral” a la “plusvalía étnica”\*

Sebastián F. Bruno \*\*

La relación de los paraguayos con/en la trama social de Buenos Aires merece un abordaje particularizado como el que se procura con estas líneas. Si bien los paraguayos comparten en alguna medida con algunos de sus análogos limítrofes las desventajas comunes de las identidades subordinadas; los resultantes de la interrelación entre origen nacional, género



y trabajo configuran un panorama que insta a la innovación conceptual como modo de poder dar cuenta de esas particularidades. Es allí, en la última parte de este trabajo, donde hubo que reformular herramientas (fundamentalmente conceptuales), a fin de poder interpretar las complejidades y lo distintivo de la dinámica laboral de los paraguayos en Buenos Aires.

Palabras-clave: migraciones internacionales, mercado de trabajo, migrantes paraguayos, Buenos Aires.

### Introducción

El presente escrito tiene como objetivo el abordaje de la inserción laboral de los migrantes paraguayos residentes en el Gran Buenos Aires<sup>1</sup>. Acceder a esa instancia de análisis supone transitar definiciones teórico-conceptuales acerca de la figura del migrante y concretamente en la delimitación del colectivo paraguayo en tanto grupo social. Es allí donde se enfoca la primera parte del trabajo, deconstruyendo los usos y costumbres de la categorización estatal-demográfica a fines de tender un puente de validez entre el agrupamiento estadístico y la delimitación sustantiva del universo de estudio, a través de la noción de grupo social.

Tal como se desarrollará a continuación, la relación de los paraguayos con/en la trama social de Buenos Aires merece un abordaje particularizado como el que se procura con estas líneas. Si bien los paraguayos comparten en alguna medida con algunos de sus análogos limítrofes las desventajas comunes de las identidades subordinadas; los resultantes de la interrelación entre origen nacional, género y trabajo configuran un panorama que insta a la innovación conceptual como modo de poder dar cuenta de esas particularidades. Es allí, en la última parte de este trabajo, donde hubo que reformular herramientas (fundamentalmente conceptuales), a fin de poder interpretar las complejidades y lo distin-

<sup>1</sup> Por “Gran Buenos Aires” se entiende el área que conforma la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Partidos del Gran Buenos Aires.

\* Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Córdoba - Argentina, del 24 al 26 de Septiembre de 2008.

\*\* Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires) / Funcionario del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) de Argentina.

tivo de la dinámica laboral de los paraguayos en Buenos Aires<sup>2</sup>.

## Paraguayos, de la categoría estatal al grupo social

Posar la mirada hacia los migrantes internacionales desde una sociología de las migraciones impone en primera instancia un análisis crítico de la misma categoría migratoria. A menudo se traslada el tratamiento de los migrantes que hace la práctica demográfica, donde se clasifica al migrante de acuerdo a la definición estandarizada “toda persona que cambia de país de residencia habitual” (Naciones Unidas, 1999). En el razonamiento de la demografía positivista predomina un criterio contable de la población, un migrante es un “ingreso” a un “stock” poblacional<sup>3</sup>. Desde el enfoque descripto, para llegar al objeto de este trabajo, los migrantes paraguayos, se define entonces un colectivo estadístico al cual se llega a través de una taxonomía de subcategorías: migrante (por oposición a nativo) > migrante limítrofe (por oposición a no-limítrofe) > migrante paraguayo<sup>4</sup>.

La naturalización de estos usos de la práctica de investigación omite las definiciones subyacentes a las categorías. La fuente privilegiada de los estudios migratorios, los censos de población, es la expresión del modo estatal de clasificar a la población<sup>5</sup>. Entre todo el espectro temático de

esa fuente de datos, la clasificación migratoria tiene la particularidad de poner en evidencia a la propia definición del Estado, concebido como Estado-Nación. En última instancia, es hacia allí donde remite la reconstrucción de la noción de migración internacional. Volver sobre el concepto de nación como eje productor de identidades es lo que sustenta el cambio de perspectiva, desde el conjunto estadístico al grupo social.

Anderson (2007:23-25) define a la nación en tanto “una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana”. Este emergente identitario de la modernidad se define *imaginario*, sus miembros nunca conocerán al resto de sus compatriotas; *limitado*, de acuerdo a fronteras finitas con otras naciones; *soberano*, debido al fundamento de legitimidad que depone las bases del reino dinástico jerárquico; por último se piensa como *comunidad*, porque subyace una idea de compañerismo profundo (“fraternidad”) por encima de las relaciones de desigualdad y explotación entre sus miembros. Esta definición genérica constituye el sustrato para abordar los procesos históricos que le dan un sentido concreto al significativo nación. El Estado se organiza simbólicamente de acuerdo a un contenido de valores proyectados, la nación, que propone como fundamento y como creación (en el marco de un proceso complejo) de una identidad particular, el *nosotros*. Como parte intrínseca de un proceso de creación y reproducción de identidades, también implica la definición y clasificación de los *otros*. De allí que deban sintetizarse los aspectos más salientes del caso argentino.

En la Argentina el proyecto de país concebido por las elites gobernantes, expresados más lucidamente por la generación del 37 y consolidado por la generación del 80, conjugaba la disponibilidad de tierras fértiles que requerían fuerza de trabajo y el establecimiento de bases sociales que desemboquen en una organización económica y social moderna. La noción de modernidad estaba lógicamente asociada al modelo europeo y se pensaba a través de esos cánones. La inmigración se presentaba como la solución posible, operando como “trasplante” de los sujetos en tanto fuerza de trabajo como también portadores de la cultura (del trabajo y de las costumbres) deseable. En ese sentido, la apreciación de la potencial inmigración europea

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). En ese mismo marco, se ha indagado también las trayectorias laborales de los migrantes paraguayos en Buenos Aires (Bruno, 2007), perspectiva analítica complementaria a este trabajo.

3 La noción de stock forma parte de la jerga demográfica, al igual que la de “saldo” migratorio (resultante de la diferencia entre la inmigración - emigración). El mencionado criterio contable toma prestado incluso la terminología de la “ciencia del patrimonio”.

4 Sin embargo a lo dicho, se deben dejar asentadas las iniciativas de varios investigadores y equipos que han trabajado en los últimos decenios en modos alternativos de conceptualización y medición de las migraciones. Entre otros, se puede nombrar a la compilación de Bustamante, Delaunay y Santibáñez (1997); la respectiva de Pellegrino (1992); el planteo conceptual de Domenach y Picouet (1995) y el intento argentino de operativizarlo (Giusti y Calvelo, 1999). Lamentablemente, el alcance de estos trabajos es limitado en sus adopciones; primando en prácticas estatales y académicas las definiciones estandarizadas.

5 En Otero (2004) se encuentra un interesante desarrollo de la fuente censal en tanto discurso oficial, constructor y contribuyente de determinados imaginarios sociales.

estaba enfocada en lo que Mármora (2002) denomina la visión xenofóbica, la cual traslada las virtudes globales de los países a las personas. Las poblaciones originarias estaban descartadas para encarar rol histórico proyectado, la frase de Alberdi es taxativa al respecto: “el peor inmigrante europeo es preferible al mejor aborigen”. Los intelectuales y líderes políticos del siglo XIX comulgaban con las ideas racializadoras de Europa, asociadas al “cientificismo determinista, el darwinismo social y el positivismo” (Margulis y Belvedere, 1998:103). El proyecto inmigratorio europeo se transforma en un imperativo constitucional en 1853, quizás la expresión más acabada de este proyecto poblacional.

Para desgracia de la élite, la población inmigrante europea provenía de las regiones más menospreciadas de aquel continente: españoles, italianos, junto con rusos y polacos. Turcos y siriolibaneses estaban en un escalón más abajo. Aún así, las transformaciones operadas por la inmigración trasatlántica al país modelaron notablemente la conformación poblacional y cultural. Buenos Aires se erige en epicentro receptor de aquellos flujos migratorios. Sin embargo, la inserción no está exenta de tensiones, los llegados tienen que adaptarse al espectro de ofertas laborales y posibilidades residenciales inicialmente acotadas. El origen europeo no los exorciza de las calificaciones despectivas; “gallegos” y “tanos”, como por otra parte “turcos” (como aglutinante de poblaciones árabes) y “rusos” (eufemismo de la población judía) son descriptos genéricamente como ignorantes e incultos entre otros adjetivos. La introducción de ideologías anarquistas y socialistas y las prácticas de lucha -también “trasplantadas”, hacen emerger nociones xenofóbicas, generando la división, en los imaginarios dominantes (como ya se había hecho con otras poblaciones subordinadas) entre el “mal” y el “buen” migrante.

Lo antedicho no fue un escollo a la instalación imaginaria de la Argentina (y particularmente Buenos Aires) como enclave europeo en América Latina. Los europeos de segunda selección eran fusionados por la operación simbólica del “crisol de razas”, a partir de la cual se reconoce un (heterogéneo) origen inmigratorio que es homogeneizado a partir de las combinaciones nupciales y los dispositivos estatales de escolarización y cumplimiento del servicio militar obli-

gatorio. La población originaria se diluye (como también se asume la inexistencia de población afrodescendiente) en un blanqueamiento por medio de categorías inespecíficas como la “tez trigueña” en documentos oficiales.

La (re)irrupción simbólica de la población con las marcas del mestizaje se dará en el marco del proceso migratorio de las provincias hacia Buenos Aires. Habiendo disminuido la afluencia migratoria europea y con las necesidades de mano de obra industrial en el marco del proceso de sustitución de importaciones, las décadas del 30 y 40 se caracterizaron por la venida de contingentes migratorios expulsados por la retracción de las economías regionales y las posibilidades laborales en la gran urbe. La entrada en escena del peronismo supuso un gran golpe al mito de la ciudad blanca-europea; el impacto simbólico de la movilización del 17 de octubre de 1945 puede ser tomado como el más significativo hito en ese sentido. Dichos contingentes fueron caracterizados despectivamente desde la élite (acompañada por los estratos medios), marcándolos con metáforas denigrantes, como “aluvión zoológico” / “cabecitas negras”; lo cual retoma adjetivaciones asociadas a la subhumanización del otro o al menos al lugar subordinado en la jerarquización propia del siglo XIX. Percibido el peronismo como invasor en el campo de la política y la ponderación que éste daba a las expresiones populares, realimentaron los lineamientos de una mentalidad defensiva (Buchrucker, 1999) experimentada por las élites en épocas pasadas (particularmente con el “peligro rojo”). En este caso se enfocaba al otro cultural, no marcado en su condición de extranjero, pero sí como alterador del orden (amiento) social.

La dinámica poblacional hacía que los migrantes limítrofes, por su parte, tomaran los puestos de trabajo en las provincias de origen de los migrantes internos. Si bien el relacionamiento poblacional de las provincias y los países limítrofes tienen una historia extensa, el fenómeno de la sustitución de la mano de obra es característico del período (Balán, 1985), que se extiende hasta el colapso de las economías regionales hacia fines de la década del 60. A partir de los años setenta Buenos Aires se caracteriza por ser el destino hegemónico de las migraciones limítrofes, por lo que si bien en términos relativos los migrantes representan una misma proporción de la pobla-

ción total, ha operado un cambio en sus patrones de residencia<sup>6</sup>. La presencia en Buenos Aires los hace “visibles”, particularmente en nativos de países el componente indígena tuvo mayor presencia en la conformación étnica de la población (se hace referencia particularmente a Bolivia y Paraguay). Nuevamente se hace presente el *otro cultural*, con el agregado del origen nacional que permite dar vía a una expresión de rechazo xenofóbico, el cual usa la máscara de defensa de “los nuestros” contra la “invasión extranjera”.

Lo desarrollado anteriormente hace cobrar sentido al concepto utilizado por Margulis (1998) para describir el proceso de estratificación social a través de la historia (que al autor ubica su génesis en la organización social colonial): la racialización de las relaciones de clases. Según esta idea, en Buenos Aires<sup>7</sup> la discriminación, exclusión y rechazo están orientados a aquellos que detentan determinados tipos de características corporales (propias del mestizaje de América latina), origen migratorio (límitrofes y del “interior”), ubicación desventajosa en las posiciones de clase y formas culturales.

Es desde esa jerarquización imaginaria de las posiciones sociales que ocupan los sujetos de acuerdo a su origen nacional donde se asienta la definición de los paraguayos como grupo social. En consonancia con Halpern (2005:68), no se trata de una visión esencializada del “ser paraguayo”, sino del resultado de “formas de articulación social en las que las relaciones de poder y de desigualdad que operan como estructuras estructurantes de los modos de interpretación social”. La atribución de la condición de migrante y particularmente como paraguayo, implica un acotamiento del horizonte de posibilidades en ámbitos nodales de la vida social como la práctica residencial y el acceso al mercado de trabajo.

En el análisis de una de esas dimensiones a la que se dedicará este trabajo (los paraguayos en el mercado de trabajo) se abandona entonces el tratamiento de ese agregado estadístico sustentado conceptualmente en una categoría censal-estatal para pasar a un análisis centrado en los resultantes de los posicionamientos (laborales) de estos individuos y familias que migraron desde Paraguay hacia Buenos Aires. “Resultante” porque son el producto de las complejas relaciones sociales donde la identidad se erige, como se expondrá luego, como criterio estructurante del acceso y modalidad de participación en el mercado de trabajo en la trama social porteña.

### La condición migratoria desde la relación economía política-cultural

El abordaje de la inserción laboral de un grupo particular, como el de los migrantes paraguayos, conduce lógicamente a entrar en el terreno relacional de la economía política y la cultura. La construcción histórico-cultural del grupo social de los paraguayos en Buenos Aires ubica al mismo en una baja posición jerárquica. La correspondencia de ese posicionamiento simbólico con su inserción en el mercado de trabajo forma parte de un complejo donde la distinción entre lo cultural y lo económico solo existe en términos analíticos. Retomando a Fraser, (1997:31) la noción de *colectividad bivalente* se muestra fructífera para dar cuenta de una situación subordinada “tanto en la estructura político-económica como en la estructura cultural valorativa de la sociedad”. El carácter bivalente implica asimismo entender que la desigual distribución socio-económica y el erróneo reconocimiento cultural que caracteriza al grupo social son dimensiones que se estructuran mutuamente; de manera que no se puede entender a una como efecto indirecto de la otra.

En el mismo sentido, Wallerstein encuentra, en el devenir histórico del capitalismo, al racismo como fuente de etnificación de la fuerza de trabajo. El contenido acerca de esos “otros” racializados (basados en relatos históricos de vinculación con un pasado recreado) es variable de acuerdo al marco espacio-temporal; pero su lógica apuntala al capitalismo en tres operaciones (Wallerstein 1988:57): “ampliar y contraer, según las necesidades del momento, el número de individuos disponibles para los cometidos

6 Desde el comienzo de la historia censal moderna (1869) hasta la fecha los migrantes límitrofes en conjunto representaron entre un 2 y un 3 por ciento de la población total.

7 Siendo el área urbana de Buenos Aires el ámbito de referencia de este abordaje se toma la construcción de clasificaciones y adjetivaciones provenientes de su entramado cultural de dicha área urbana. Es probable que en ciudades más cercanas a la frontera el relacionamiento con el extranjero cercano se haya establecido bajo otros códigos, ya sea por la contigüidad cultural que omite el trazo fronterizo como la historia regional compartida.

económicos peor pagados y menos gratificantes [...]; recrea permanentemente comunidades sociales que en realidad socializan a sus hijos para que puedan desempeñar, a su vez, las funciones que les corresponden [...]; y, por último, ofrecen una base no meritocrática para justificar la desigualdad". Particularmente destaca este último punto, ubicando al racismo como soporte ideológico que coadyuva al mantenimiento del sistema capitalista, en tanto justifica remuneraciones diferenciadas a las que responden a un criterio meritocrático.

En conjunción con el racismo, otro vector ideológico asociado al capitalismo es el sexismo. Wallerstein retoma la operación de ocultamiento del trabajo no remunerado (trabajo necesario para la reproducción de la vida) en su carácter subsidiario de las relaciones capitalistas de producción. El sexismo (también acompañado por la discriminación por edad) ha creado categorías como "ama de casa" para dar cuenta de las mujeres que, si bien trabajan, no forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA); por lo tanto, en el sentido dominante del capitalismo (que toma como referencia lo mercantilizado), "no trabajan".

Ahora bien, habiendo ubicado conceptualmente al racismo y al sexismo en su vinculación con el sistema de clases y, por ende, con el sistema de relaciones de producción; cabe preguntarse por la forma concreta que asumen esas vinculaciones al abordar a los paraguayos en Buenos Aires. Bajo ese marco se entiende la pertinencia del relato histórico inicial sobre la construcción de identidades a partir de la noción de nacionalidad, el rol de "lo racial" en ese proceso y la ubicación de los paraguayos en la estructura jerárquica simbólica. El análisis agregado de la inserción laboral de los migrantes limítrofes y peruanos en los últimos años, expone tanto la estructura de las modalidades de la actividad económica de ese grupo agregado; como también la dinámica diferenciada de los grupos (no migrantes, migrantes internos y migrantes limítrofes y peruanos) en función de los cambios operados en el transcurso del modelo de convertibilidad<sup>8</sup> y su crisis. Por último, el abordaje se aboca a es-

tablecer cuál es la configuración específica del acceso al mercado de trabajo de los paraguayos en Buenos Aires.

## Migrantes y su inserción en el mercado de trabajo

Antes de abordar lo específico de la inserción laboral de los migrantes paraguayos interesa en este apartado hacer referencia a la dinámica del empleo en los últimos años para el conjunto de los migrantes limítrofes<sup>9</sup>. La bibliografía sobre la inserción de los migrantes limítrofes (a quienes se agrega en los últimos años a los nacidos en Perú) en el mercado de trabajo de Buenos Aires marca un comportamiento diferenciado respecto de los nativos de Argentina. Hasta la década del 90 se caracteriza a esta inserción como marginal y asentada en puestos de trabajo donde no competía con la mano de obra nativa, por lo tanto era entendida como "complementaria" y funcional a la demanda de empleos en el sector informal.

De acuerdo a esa caracterización inicial, Maguid y Arruñada (2005) indagan acerca de cuáles fueron las dinámicas relativas a los cambios recientes en el mercado de trabajo del aglomerado para tres subpoblaciones diferentes (nativos, migrantes internos, migrante limítrofes y peruanos). Esa clave comparativa ha servido a las autoras para poder dar cuenta de las diferencialidades en los efectos de las transformaciones económicas operadas durante los 90 y su eclosión en la crisis del año 2001. La retracción del empleo que signaron a los años del modelo de convertibilidad cambiaria fue acentuando los niveles de desocupación y subocupación, dinámica que fue la característica saliente del mercado de trabajo durante la década. En ese marco, comienza

8 Se refiere al modelo económico aplicado en Argentina en la década del 90. En su dimensión monetaria, se basaba en la paridad del valor del Peso Argentino respecto del Dólar Estadounidense.

9 La mayoría de los estudios sobre la inserción de los migrantes en el mercado de trabajo en los últimos años han tratado en conjunto a los migrantes limítrofes (a quienes se agrega en los últimos años a los nacidos en Perú). El tratamiento agregado por parte del campo académico/científico se debe a las limitaciones de las fuentes de datos. Por su diseño conceptual (orientado al relevamiento de la temática laboral) y por su continuidad histórica, la fuente privilegiada es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), aunque ésta no permita mayormente (por limitaciones muestrales) el tratamiento diferenciado de los migrantes individualizando su país de nacimiento. A su vez, con el Censo Nacional de Población se omite el problema muestral; sin embargo, sus limitaciones en la captación de la actividad económica de la población y su periodicidad (cada 10 años) acotan el campo de utilización de dicha fuente.

a darse una modificación en la inserción laboral de los migrante limítrofes. En un mercado laboral deteriorado, segmentos de los nativos (no migrantes) van aceptando condiciones de trabajo más precarias, con mayor carga horaria y menor salario.

Contra lo que se presumió en el momento de la crisis, el deterioro del mercado de trabajo no supuso el retorno masivo de los migrantes limítrofes, sino que se detuvo la llegada de nuevos flujos manteniéndose el volumen de este conjunto en el aglomerado. El “costo de la decisión” (de quedarse) de estas familias e individuos migrantes en términos del empleo puede observarse en las series históricas que se presentan en el cuadro 1.

La dinámica del mercado de trabajo ha repercutido de manera diferencial en la población de acuerdo a su condición migratoria. Las autoras remarcan el mayor nivel de actividad de los migrantes (dado el carácter laboral de la migración como la concentración etaria de éstos en las edades centralmente activas). Sin embargo, la desagregación de acuerdo al criterio de género muestra especificidades dentro de cada grupo. En cuanto a los varones, al contrario de los migrantes internos, los no migrantes y los limítrofes y peruanos mantuvieron en términos relativos su

nivel de actividad a costa de sufrir un deterioro en sus condiciones de empleo. Las mujeres, por su parte, incrementan su participación en el mercado de trabajo (más allá de la condición migratoria). Este decrecimiento en la “brecha de género” en el acceso al mercado de trabajo tiene como contracara la “doble situación desfavorable de ser migrante y mujer, quienes se ven conducidas a una mayor flexibilidad para aceptar empleos de baja calidad y reducidos ingresos” (Maguid y Arruñada, 2005:109). Indicativo de esto último es la evolución de los valores de la tasa de subempleo de las mujeres migrantes (tanto internas como limítrofes y peruanas).

En cuanto a la inserción sectorial, los datos de la EPH dan cuenta del proceso de concentración laboral (entre el inicio del ciclo recesivo de 1998 y el resultado de la crisis del 2001) de las mujeres migrantes en el servicio doméstico, el comercio al por menor y en las ramas textiles (pasando del 65 al 71 por ciento de las ocupadas entre 1998 y el 2002). En particular sobre el servicio doméstico, notan que las ocupadas en ese sector descienden en términos absolutos después de la crisis y de allí que lean que el leve incremento de las limítrofes favorezca su “visibilidad”.

Por su parte, en los hombres se ven las repercusiones del achicamiento del empleo en la in-

Cuadro 1  
Tasas de actividad, desocupación y subempleo por condición migratoria y sexo.  
Gran Buenos Aires. Años 1993, 1998 y 2002 (Población de 15 a 64 años).

Tasas	Condición Migratoria								
	No migrantes	Migrantes internos	Limítrofes y peruanos	No migrantes	Migrantes internos	Limítrofes y peruanos	No migrantes	Migrantes internos	Limítrofes y peruanos
	Total			Varones			Mujeres		
<b>Tasa de actividad</b>									
1993	64,9	67,3	71,1	81,3	89,6	90,4	49,4	47,3	55,7
1998	66,6	70,1	69,1	80,6	90,6	92,3	53,4	52,2	51,4
2002	67,5	71,4	73,5	80,0	85,9	94,6	55,7	58,6	56,3
<b>Tasa de desocupación</b>									
1993	10,5	8,4	11,9	8,1	7,5	11,8	14,1	9,9	12,0
1998	13,5	13,8	12,3	11,3	13,2	11,1	16,7	14,6	13,9
2002	20,2	17,4	16,3	18,7	19,3	19,4	22,3	14,9	12,9
<b>Tasa de subempleo</b>									
1993	8,4	10,7	10,0	6,0	6,3	7,2	12,1	18,3	13,6
1998	12,8	17,4	15,3	9,2	12,3	11,9	18,1	25,1	20,0
2002	17,7	26,4	21,2	15,5	18,7	16,4	20,7	36,4	27,8

Fuente: Maguid y Arruñada (2005), en base a EPH, procesamientos especiales de octubre de cada año.

dustria (más allá de la condición migratoria) y el perfil de la construcción como principal sector de refugio para los migrantes (siendo aún mayoritaria a pesar de un decrecimiento en la absorción de mano de obra migrante entre 1998 y 2002).

Estos puntos salientes de los cambios en el mercado de trabajo en relación a la condición migratoria (y especificada por la cuestión de género) brindan una panorámica donde, en síntesis, se expresa el aumento de la actividad como modo de suplir el deterioro de las condiciones de empleo. Eso mismo opera en la entrada de un contingente de mujeres al mercado de trabajo para poder suplir los ingresos, dándose en los migrantes limítrofes y peruanos un achicamiento del horizonte laboral (concentración en sectores específicos).

Si bien el tratamiento de la inserción laboral agrupada de los migrantes limítrofes y peruanos da cuenta de las tendencias generales de la relación mercado (de trabajo) y los sujetos comprendidos en esa categoría; interesa en este trabajo abandonar la homogenización que supone el conjunto estadístico agregado de los limítrofes para estudiar la inserción en particular de los paraguayos en Buenos Aires.

## Metodología

El abordaje a la inserción laboral de los paraguayos utiliza como referencia, al igual que el de Maguid y Arruñada, a los no migrantes. Bajo el supuesto de que éstos no están sometidos a la incidencia (social) de la condición migratoria, se pretende visualizar el contraste respecto de la participación de los paraguayos en el mercado de trabajo<sup>10</sup>.

A fines de obtener tabulados comparativos de la inserción de los no migrantes y de los migrantes paraguayos, se ha trabajado con dos fuentes de información: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta Complementaria de Mi-

graciones Internacionales (ECMI 2002-2003)<sup>11</sup>. La EPH (que en este caso informa sobre los “no migrantes”) es tomada en su onda mayo 2003, mientras que la ECMI (relevada en el aglomerado Buenos Aires en el primer semestre de 2003) informa sobre los paraguayos residentes en la Ciudad y los Partidos del GBA<sup>12</sup>. La onda de la EPH tomada corresponde a la más cercana en el tiempo al relevamiento de campo de la ECMI.

En cuanto al contexto socio-temporal, en los datos del primer semestre de 2003 se observan los efectos del comienzo del ciclo expansivo de la economía luego de la extensa recesión y crisis de fines de 2001. El nivel de actividad comienza a crecer, empujado por los sectores más dinámicos de la economía, que vuelven a requerir una mayor mano de obra. Si bien lo antedicho sirve para darle un marco de referencia a la información, el eje de interés se centra en las desigualdades en el acceso al mercado de trabajo que devienen de la condición migratoria. Asimismo (tributario de la perspectiva teórica planteada) se diferencia el análisis de acuerdo a la delimitación de género, siendo este otro elemento estructurante de la inserción laboral<sup>13</sup>.

## Inserción laboral de los paraguayos en el Gran Buenos Aires

A modo introductorio y atendiendo a la influencia de la estructura demográfica sobre el acceso al mercado de trabajo, el cuadro 2 brinda una panorámica de ambas poblaciones en su conformación para el año 2003. Los migrantes paraguayos tienen una estructura con un peso

10 Lógicamente esto no implica una homogeneización de los “no migrantes”, sino que los mismos son tomados como un conjunto estadístico de referencia a partir del cual marcar las diferencialidades de los paraguayos como grupo social.

11 La EPH es la principal fuente de datos de la Argentina en la medición del mercado de trabajo. Es ampliamente utilizada por sectores gubernamentales, académicos y privados (para más detalle sobre la EPH; ver INDEC, 1997a). La ECMI, por su parte, constituye una novedosa fuente de datos. Aplicada a una muestra a partir de la información censal de 2001, indagó sobre dimensiones asociadas al proceso migratorio. Abarcó a hogares con personas nacidas en países limítrofes residentes en distintos aglomerados urbanos. Para mayor información sobre esta fuente de datos, se sugiere la lectura del apartado “Informe metodológico” de INDEC (2006).

12 La necesidad de recurrir a dos fuentes diferenciadas responde a la incapacidad muestral de la EPH para informar con precisión aspectos de la inserción laboral del colectivo paraguayo. Sin embargo, ambas Encuestas (oficiales, producidas por el INDEC) son probabilísticas y se encuentran homologadas en cuanto a las estructuras poblacionales por los parámetros censales.

13 Sobre la interrelación entre migración-género-trabajo se destaca la revisión teórica-conceptual de Mallimaci Barral (2005).

esperable en las edades económicamente activas. Otro aspecto saliente es la predominancia femenina, las cuales representan el 59,6 por ciento de los residentes. 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. El escaso peso de los paraguayos menores de 14 años se debe lógicamente a que los hijos de los migrantes ya asentados que nacen en Argentina, son contabilizados como nativos.

El carácter laboral de la migración se expresa en las tasas de participación económica, particularmente en los hombres paraguayos, quienes tienen una diferencia de 10 puntos respecto a sus análogos "no migrantes". En cuanto a las mujeres en edades potencialmente activas, ambos grupos mantienen los mismos niveles de actividad.

Ahora bien, abordar la inserción en el mercado de trabajo de los migrantes paraguayos impone una serie de interrogantes comunes previo al análisis diferenciado por género.

Distinguible de los nativos en tanto grupo social, los migrantes, y particularmente los migrantes paraguayos abordados en este trabajo, son afectados de una manera diferencial en su inserción en el mercado de trabajo. Tal como se verá a continuación, los trabajadores paraguayos se ven constreñidos a dos ramas específicas de la producción: los hombres en la construcción y las mujeres en el servicio doméstico. En tanto, trabajadores están sujetos a relaciones de producción a partir de la cual se extrae un plusvalor. Pero

¿qué pasa cuándo estas relaciones están vinculadas con una dinámica específica de reclutamiento y una conformación identitaria que vincula lo étnico/nacional con una inserción específica en el mercado de trabajo? ¿Qué implicancias tiene este estrechamiento en el acceso al mercado de trabajo? A los fines analíticos se propondrá la utilización del concepto "plusvalía étnica<sup>14</sup>", el cual será aplicado de manera diferenciada en función de la inserción diferenciada según género-rama de actividad.

### Los varones paraguayos y la construcción

El dato distintivo de la inserción laboral de los varones paraguayos, de acuerdo a los grupos ocupacionales (cuadro 3), es el peso de la rama de la construcción. En ella se concentra casi cuatro de cada diez paraguayos ocupados; proporción que contrasta con el peso que tiene esa inserción para los no migrantes (10,4 por ciento). Estos últimos son quienes conforman la base de la estructura general de empleo del aglomerado, con una fuerte impronta del sector servicios (73,8 por ciento)<sup>15</sup>.

14 En este caso, la clasificación social de la etnia se basa en el origen nacional.

15 Si bien este trabajo tiene su eje en la inserción laboral de los paraguayos; vale aclarar que esta concentración de los no migrantes en la prestación de servicios se compone principalmente de ocupaciones de: *comercialización, transporte, almacenaje y telecomunicaciones* (32,1 % de los ocupados, particularmente presentes en las actividades de comercialización de bienes y servicios). Les siguen las ocupaciones de *gestión administrativa, jurídico-legal, de planificación y de informática; servicios sociales básicos y servicios varios* (cada uno de los tres grupos representando valores apenas superiores al 10 % de los ocupados).

Cuadro 2  
Población no migrante y migrante paraguaya residente en Gran Buenos Aires por condición migratoria y sexo, según grupos de edad. Primer semestre de 2003

	No migrantes		Migrantes paraguayos	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
<b>Total</b>	<b>100,0</b> <b>(4.541.809)</b>	<b>100,0</b> <b>(4.758.454)</b>	<b>100,0</b> <b>(95.740)</b>	<b>100,0</b> <b>(140.958)</b>
Edad				
0 a 13 años	31,7	29,1	3,9	4,6
14 a 64 años	63,5	63,4	86,4	84,9
65 años y más	4,9	7,5	9,7	10,4
Tasa de actividad (población de 15 a 64 años)	78,5	57,7	88,6	57,9

Fuente: Procesamientos propios en base a EPH (onda mayo 2003) y ECVI.

La lectura complementaria de la inserción de acuerdo a la calificación de los empleos<sup>16</sup> (cuadro 4) lleva a una aparentemente sorprendente concentración de los trabajadores paraguayos en puestos de calificación operativa. Allí se encuentran en una proporción mayor a tres de cada cuatro trabajadores. Los que se ubican en puestos no calificados, por su parte, son proporcionalmente menos respecto de los no-migrantes. Aunque la

inserción en puestos técnicos y profesionales es baja y marginal respectivamente, esta distribución 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.

Esta “aparente sorpresa” en cuanto a la calificación de los puestos donde se insertan los paraguayos se debe interpretar, en gran medida, de acuerdo a la dinámica específica del empleo en el sector de la construcción. De acuerdo a Vargas (2005), en la construcción opera un proceso de segmentación etno-nacional<sup>17</sup>. Esto supone la división de grupos de trabajo (de acuerdo a los diferentes tipos de tareas) donde el contratista-capataz que lo encabeza tiene una pertenencia étnica determinada (paraguayo, boliviano o argentino) y cuya lógica de reclutamiento deviene de esa pertenencia étnica. De manera que el contratista paraguayo recluta trabajadores de su

16 La clasificación de la calificación de los empleos responde a las delimitaciones del Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO '98). Éste contempla cuatro categorías: profesional, técnico, operativo y no calificado. Las dos últimas (donde se agrupa la mayoría del universo analizado) se definen de la siguiente manera:

*Ocupaciones de calificación operativa:* son aquellas en las que se realizan tareas de cierta secuencia y variedad que suponen atención, rapidez y habilidades manipulativas así como ciertos conocimientos específicos acerca de las propiedades de los objetos e instrumentos utilizados. Estas ocupaciones requieren de conocimientos y habilidades específicas adquiridas por capacitación previa y/o experiencia laboral.

*Ocupaciones no calificadas:* son aquellas en las que se realizan tareas de escasa diversidad, utilizando objetos e instrumentos simples, o en muchos casos el propio cuerpo del trabajador. Estas ocupaciones no requieren de habilidades o conocimientos previos para su ejercicio, salvo algunas breves instrucciones de inicio. (INDEC, 1998).

17 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 3

**Varones no migrantes y migrantes paraguayos residentes en Gran Buenos Aires ocupados según grupos ocupacionales. Primer semestre 2003. (%)**

Grupos ocupacionales	No migrantes		Migrantes paraguayos	
<b>Total</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>	
	(1.870.381)		(67.535)	
Prestación de servicios	73,8		35,1	
Construcción	10,4		39,8	
Producción de bienes no agropecuarios	15,0		23,8	
Producción de bienes agropecuarios	0,5	**	0,8	***
Servicio doméstico	0,1	**	0,6	***
Sin información	0,1	**	-	

Nota: EPH: \*\* CV mayor a 20 %. ECMI: \*\*\* CV mayor a 25 %  
Fuente: Procesamientos propios en base a EPH (onda mayo 2003) y ECMI.

Cuadro 4

**Varones no migrantes y migrantes paraguayos residentes en Gran Buenos Aires ocupados según calificación ocupacional. Primer semestre 2003. (%)**

Calificación ocupacional	No migrantes		Migrantes paraguayos	
<b>Total</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>	
	(1.870.381)		(67.535)	
Profesional	12,1		0,2	***
Técnico	15,9		6,3	***
Operativo	52,3		77,3	
No calificado	19,6		16,2	
Sin información	0,1	**	-	

Nota: EPH: \*\* CV mayor a 20 %. ECMI: \*\*\* CV mayor a 25 %  
Fuente: Procesamientos propios en base a EPH (onda mayo 2003) y ECMI.

misma nacionalidad; lo que supone (sumado a las “recomendaciones” por parte de otros “paisanos”) la “garantía” de lealtad y buen comportamiento en la obra. La ausencia de conflicto tiene un valor superlativo en el marco de la obra de construcción, ya que la concurrencia de distintos grupos de trabajo y proveedores externos obliga a una coordinación ajustada del tiempo. Al insertarse en un grupo el trabajador es clasificado de acuerdo a su destreza: ayudante, medio oficial u oficial especializado. A medida que el trabajador gana en destreza y confianza con el capataz, experimenta una movilidad ascendente en su inserción, que en algunos casos implica independizarse y formar su propio equipo de trabajo. El estatus de capataz-contratista es el “máximo admitido” en términos prácticos para un paraguayo o boliviano; el estrato de personal jerárquico y propietarios de constructoras están ocupados exclusivamente por argentinos (Vargas, 2005:87), constituyéndose así un “techo de hormigón” de la movilidad etno-nacional vertical.

Pertenecer a un grupo de trabajo supone un lazo de lealtad indiscutible que implica el acatamiento de directivas relativas a la extensión (no remunerada) de la jornada laboral, el trabajo en los días no laborales, entre otras discrecionalidades. El capataz-contratista es el empleador directo del trabajador paisano (y por ende quien regula el acceso al trabajo) y quien paga el salario o jornal.

La reinterpretación analítica de esta dinámica, significa una adición al plusvalor absoluto<sup>18</sup> obtenido en la jornada de trabajo pautada, instalando la práctica de la extensión de la jornada de

trabajo no remunerada. Esta práctica es acatada y no discutida por el trabajador migrante por códigos de lealtad hacia el contratista.

Al hecho de la estrechez en el acceso al mercado de trabajo (primacía de la construcción) hay que sumar la contratación en niveles más informales (ver cuadro 5<sup>19</sup>) -pero cuya seguridad de pago y fortaleza se da por compadrazgo y la identidad étnica común-; y una extensión no remunerada (ni pautada inicialmente) de la jornada de trabajo. La *plusvalía étnica* como modalidad de inserción de los paraguayos varones en el mercado de trabajo de Buenos Aires se definiría por la coexistencia de tres factores: *estrechez sectorial en el acceso al empleo* (donde se rompe con la lógica económica, dado que la fuerza de trabajo se distingue no por sus habilidades, sino por su adscripción étnica); *mayor informalidad* (donde se omiten “costos patronales” y beneficios indirectos del salario); *sobreextensión de la jornada laboral* (a la que se agrega el plustrabajo ya obtenido por el contratista en la jornada “normal” -pautada- de trabajo). Constituye una magnitud extraordinaria de la plusvalía que repercute en la estructura de costos de la rama de la construcción.

### Las mujeres paraguayas y el servicio doméstico

La lectura de la información sobre la inserción ocupacional de las paraguayas en Buenos Aires

18 Marx (2002) define a la plusvalía como la magnitud de valor extraída en la jornada laboral a partir de haber cumplido con la cuota de tiempo socialmente necesario para la reproducción del trabajador. La plusvalía absoluta, por su parte, deviene de la extensión de la jornada de trabajo como modo de mayor explotación de la fuerza de trabajo.

19 El beneficio del aporte jubilatorio por parte del empleador hacia los asalariados es tomado como el indicador proxy privilegiado de la precariedad laboral (implica una relación laboral registrada y además tiene una fuerte asociación respecto a la percepción de otros beneficios sociales). Lamentablemente, por la disparidad en la formulación de preguntas entre ambas fuentes de datos, no se puede presentar información sobre el otro indicador asociado a la precariedad (INDEC, 1997b), relativo a la continuidad laboral.

Cuadro 5  
Varones no migrantes y migrantes paraguayos residentes en Gran Buenos Aires  
asalariados según aporte jubilatorio. Primer semestre 2003. (%)

Aporte jubilatorio	No migrantes	Migrantes paraguayos
Total	100,0 (1.285.682)	100,0 (43.949)
Con aporte jubilatorio	58,4	37,4
Sin aporte jubilatorio	41,3	62,0
Sin información	0,4	0,7

Nota: EPH: \*\* CV mayor a 20 %. ECMI: \*\*\* CV mayor a 25 %  
Fuente: Procesamientos propios en base a EPH (onda mayo 2003) y ECMI.

(cuadro 6) deriva directamente hacia la estrategia de empleo que se presenta como hegemónica: el servicio doméstico. Allí se agrupa prácticamente el 60 por ciento de las mujeres paraguayas trabajadoras. La inserción en la prestación de servicios (actividad principal del aglomerado, particularmente atractivo de la fuerza de trabajo femenina), ocupa sólo al 31,8 por ciento<sup>20</sup>.

Si bien el análisis de la inserción laboral según la calificación del puesto de trabajo (cuadro 6) está teñida por el peso del servicio doméstico, nótese que el valor de la categoría “no calificado” es sustantivamente mayor aún al contingente del servicio doméstico. Esa diferencia de 19 puntos es indicativa del tipo de inserción en las otras ramas de actividad; donde si bien se escapa del “mandato” laboral del servicio doméstico, implica el desarrollo de las tareas de menor competencia.

20 Por su parte, las mujeres no migrantes que se insertan en la prestación de servicios se desagregan en ocupaciones principalmente de *servicios sociales básicos* (25,5 % de las ocupadas, principalmente provenientes del sector de la Educación); *gestión administrativa, jurídico-legal, de planificación y de informática* (18,7 %); *comercialización, transporte, almacenaje y telecomunicaciones* (17,1 %) y *servicios varios* -excluyendo servicio doméstico- (13,2%).

Interpretar las implicancias de la inserción de las paraguayas en el servicio doméstico requiere necesariamente de un ordenamiento conceptual, dada la especificidad de ese tipo de tareas. Primeramente es indispensable ubicar al servicio doméstico en el marco de una esfera no capitalista como es el hogar, y particularmente en el marco de las relaciones domésticas de reproducción (Cafassi, 1995 y Torrado, 1998). Éstas son definidas como “relaciones no contractuales basadas en la dependencia personal y lazos afectivos” (Torrado, 1998:76), en su dominio se desarrollan las tareas indispensables para la reproducción de la vida. Habiendo adquirido los medios de subsistencia, en el marco de las relaciones mercantiles -lo que supone estar inserto en relaciones capitalistas de producción-, el hogar requiere del desarrollo de tareas para su consumo. Esta condición de “incompletud sustractiva” (Cafassi, 1995) de los medios de subsistencia requieren de la realización de trabajo doméstico para su adaptación para el consumo final. A diferencia del trabajo en la producción de mercancías, este trabajo es concreto (“no homologable ni abstracto”) e inproductivo (no produce plusvalía).

Cuadro 6

**Mujeres no migrantes y migrantes paraguayas residentes en Gran Buenos Aires ocupadas según grupos ocupacionales. Primer semestre 2003. (%)**

Grupos ocupacionales	No migrantes	Migrantes paraguayas
<b>Total</b>	<b>100,0</b> <b>(1.409.720)</b>	<b>100,0</b> <b>(61.024)</b>
Prestación de servicios	83,1	31,8
Construcción	0,3 **	-
Producción de bienes no agropecuarios	8,2	7,9
Producción de bienes agropecuarios	0,3 **	0,4 ***
Servicio doméstico	8,0	59,9

Nota: EPH: \*\* CV mayor a 20 %. ECMI: \*\*\* CV mayor a 25 %  
Fuente: Procesamientos propios en base a EPH (onda mayo 2003) y ECMI.

Cuadro 7

**Mujeres no migrantes y migrantes paraguayas residentes en Gran Buenos Aires ocupadas según calificación ocupacional. Primer semestre 2003. (%)**

Calificación ocupacional	No migrantes	Migrantes paraguayas
<b>Total</b>	<b>100,0</b> <b>(1.409.720)</b>	<b>100,0</b> <b>(61.024)</b>
Profesional	9,7	0,7 ***
Técnico	25,9	3,4
Operativo	33,6	16,9
No calificado	30,7	78,9

Nota: EPH: \*\* CV mayor a 20 %. ECMI: \*\*\* CV mayor a 25 %  
Fuente: Procesamientos propios en base a EPH (onda mayo 2003) y ECMI.

Si bien los hogares que conforman la mayoría de los trabajadores deben desarrollar estas tareas bajo una división interna de roles; una porción variable de la clase media y los estratos más acomodados recurren al servicio doméstico remunerado. Éste es entendido en el marco de un proceso de expansión de la mercantilización de actividades. Para la clase media en particular, el servicio doméstico se erige como una elástica herramienta<sup>21</sup> que tanto sirve para un período de prosperidad del “hogar patronal”, como también se puede orientar para brindar posibilidad de acceso al mercado laboral de integrantes del hogar (mujeres, en la mayoría de los casos) con un trabajo de mayor calificación (y/o remuneración), de manera que compense la erogación salarial.

De manera análoga al caso de los hombres, el reclutamiento de las trabajadoras domésticas se da a partir del vínculo con otra migrante ya asentada en la actividad, que relaciona a la trabajadora con su patrona. Pacceca y Courtis (2007)<sup>22</sup> caracterizan al género como “categoría muda” que estructura relaciones (entre trabajadoras y patronas, y con las otras migrantes/contacto) de desigualdad y reciprocidad, como de simetría y asimetría. En este conflictivo ámbito hogareño las relaciones combinan lógicas de explotación, discrecionalidad, informalidad; pero también de ayuda y madrinazgo. El carácter personalista de las relaciones deja afuera la regulación de la actividad (que de hecho tiene una extensa historia/

tradicción de informalidad, la cual se puede vislumbrar en el cuadro 8) es el determinante para la evaluación de las actrices sobre su situación laboral, donde la bondad en el trato sustituye el marco normativo de derecho y obligaciones.

En términos del concepto de plusvalía étnica, el trabajo doméstico no genera plusvalía de manera directa. Pero al intervenir en las relaciones domésticas de reproducción reemplaza el trabajo (antes desmercantilizado) necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo; liberando eventualmente a los integrantes del hogar de ese tiempo potencialmente deducible al trabajo en el mercado. Más allá de esa derivación ad-hoc, se trata de una ocupación donde se da un uso sobreintensivo y sobreprecarizado de la fuerza de trabajo. Si bien esto vale para todas las trabajadoras del servicio doméstico, para las trabajadoras paraguayas esta actividad significa la alternativa casi excluyente de acceso al mercado de trabajo (en otras palabras, una versión aún más extrema de *estrechez sectorial en el acceso al empleo*, también signada por su adscripción étnica). Asimismo, la *informalidad* es aún mayor (en el cuadro 8 se da cuenta del total de trabajadoras paraguayas asalariadas; en cuanto a las domésticas particularmente, la ausencia de aportes asciende al 84,5 por ciento) y la *sobreextensión de la jornada laboral* está naturalizada por la informalidad en los términos de contratación.

### Reflexiones finales

El abordaje a la inserción laboral de los migrantes es un campo que tiene sus herramientas estandarizadas como a veces también son habituales las conclusiones estandarizadas. Referirse a los “nichos laborales” significa dar cuenta de un hecho, pero detenerse en la descripción del volu-

21 Esta “elasticidad” es puesta en duda por Lautier (2003), quien destaca la baja en las aspiraciones salariales de las empleadas domésticas como modo de enfrentar a la desocupación o la inactividad laboral en los contextos de crisis.

22 Si bien el trabajo citado refiere a mujeres migrantes recientes que trabajan en el servicio doméstico, la lógica de reclutamiento y de las relaciones laborales exponen un patrón histórico de mayor alcance.

Cuadro 8  
**Mujeres no migrantes y migrantes paraguayas residentes en Gran Buenos Aires asalariadas según aporte jubilatorio. Primer semestre 2003. (%)**

Aporte jubilatorio	No migrantes	Migrantes paraguayas
<b>Total</b>	<b>100,0</b> <b>(1.285.682)</b>	<b>100,0</b> <b>(43.949)</b>
Con aporte jubilatorio	56,7	22,0
Sin aporte jubilatorio	42,7	77,1
Sin información	0,6 **	0,8 ***

Nota: EPH: \*\* CV mayor a 20 %. EDMI: \*\*\* CV mayor a 25 %  
 Fuente: Procesamientos propios en base a EPH (onda mayo 2003) y EDMI.

men de éstos redundan en una naturalización que solidifica incluso las visiones esencialistas de los migrantes.

Se procuró fundamentar, en el inicio de este trabajo, la delimitación de los paraguayos como grupo social, entrecruzado por las relaciones de identidad y cuyos resultantes del acceso al empleo se verían expuestos en los procesamientos estadísticos. Dichos datos refieren a una estructura de acceso y modalidad del empleo en un contexto concreto, como Buenos Aires, en un momento concreto (2003), en el inicio de un ciclo económico expansivo. Sin embargo, así como el proceso de construcción de identidades tiene una historia, también se han puesto en evidencia la dinámica del empleo de los migrantes en los últimos años.

Interpretar la dinámica específica y la significación del acceso al empleo de los paraguayos en Buenos Aires, implicó adentrarse en los mecanismos específicos que hacen del reclutamiento de éstos en la construcción y el servicio doméstico, el elemento clave en la reproducción conjunta de identidades nacionales-género-trabajo. La emergencia del concepto de *plusvalía étnica* remite a la necesidad de dar cuenta de relaciones de explotación particulares, dentro del marco global de las relaciones de producción capitalista<sup>23</sup>. En resumidas cuentas, este tipo de plusvalía se deriva de un grado avanzado de plusvalía absoluta (lógica económica) que se explica por la construcción de identidades (lógica cultural). Ambas esferas analíticas se fusionan conceptualmente y se expresan empíricamente bajo la

noción de “etnización de las relaciones de producción” (Halpern, 2005). Si bien esto no se observa en términos de ghettos ocupacionales con presencia exclusiva de migrantes paraguayos<sup>24</sup>, sí se encuentra un significativo acotamiento en el horizonte laboral de los mismos. Tal como se deriva de su uso concreto, el concepto se ajusta a las situaciones particulares de paraguayos y paraguayas en Buenos Aires en el contexto temporal ya definido. Los paraguayos se erigen como el “núcleo duro” de una dinámica de concentración en “nichos laborales”<sup>25</sup>; sin embargo, las especificidades de las relaciones laborales donde la etnia juega un rol estructurante merece ser denotado a partir de conceptos que exceden la noción de “concentración sectorial”.

Más que cambios operativos, se pretende reflexionar sobre la óptica conceptual desde donde abordar al menos esta dimensión de los estudios migratorios. Desencializar la figura del migrante es un requerimiento de orden interpretativo, tanto como tener en cuenta que esas esencializaciones están presentes en el orden simbólico que interviene en las relaciones sociales. Nacer en Paraguay y residir en Buenos Aires no puede ser solo tenido en cuenta desde la mera operación contable; sino que, tal como se vio, significa ser considerado como *otro* y además un *otro específico*, de acuerdo a entidades multivalentes: paraguayos varones constructores y paraguayas mujeres domésticas. Orígenes nacionales, género e inserción ocupacional con sus contenidos específicos se constituyen como la tríada que dan cuenta de la existencia de esta población.

23 Es cierto que una dimensión de la *plusvalía étnica* (la sobre-extensión de la jornada de trabajo) queda pendiente de su demostración empírica-estadística. Lamentablemente, por las limitaciones de las fuentes de datos, no se puede confrontar la duración de la jornada de trabajo de los paraguayos respecto de los no migrantes. Sin embargo, la apoyatura en los antecedentes citados (entre los que debe incluirse el de Maguid y Arruñada) y la bibliografía general sobre la inserción laboral de los migrantes dan cuenta de una mayor extensión de la jornada laboral en los migrantes trabajadores.

24 Debe tenerse en cuenta que el volumen de migrantes no permite “hegemonizar” una rama de producción en el mercado de trabajo del aglomerado.

25 De hecho, se ha demostrado anteriormente (Bruno, 2007) que la inserción de los paraguayos en el mercado de trabajo hace caso omiso del capital de saberes laborales específicos que los migrantes traían de Paraguay, absorbiendo en la construcción y el servicio doméstico a quienes se venían desempeñando en otros sectores económicos.

## Bibliografía

- Anderson, B (2007) *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- 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. (2007) *Movilidad territorial y laboral de los migrantes paraguayos en el Gran Buenos Aires*. Presentado en IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Evento organizado por Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Huerta Grande (Argentina), 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007. También presentado en III Congreso Paraguayo de Estudios de Población. Evento organizado por Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO). Asunción, 21 al 23 de noviembre de 2007.
- Buchrucker, C. (1999) *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Bustamante, J.; Delaunay, D. y Santibáñez, J. (Coords.) (1997) *Taller de medición de la migración internacional*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte y ORSTOM.
- Cafassi, E. (1995) *Problemas teóricos en torno a la categoría fuerza de trabajo*. Trabajo presentado en el congreso MARX INTERNATIONAL, Université de Paris-X, Sorbonne, París, Septiembre de 1995.
- Domenach, H. y Picouet, M. (1995) *Las migraciones*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Fraser, N. (1997) *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre editores, Universidad de Los Andes.
- Giusti, A. y Calvelo L. (1999) "En búsqueda de una medición de la reversibilidad", en Celton, D., Domenach H. y Giusti A. (Eds.) *Migraciones y Procesos de Integración Regional*. Córdoba: Universidad de Córdoba y Universidad de Buenos Aires.
- Halpern, G. (2005) "Neoliberalismo y migración: paraguayos en Argentina en los noventa". En *Política y Cultura*, 23, 67-82. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- INDEC (1997a) *EPH Desarrollo actual y Perspectivas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC (1997b) *Rediseño del sistema de indicadores sociodemográficos*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC (1998) *Clasificador Nacional de Ocupaciones. Actualización 1998, Serie Nomencladores y Correspondencias N°5*. 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.
- Lautier, B (2003) "Las empleadas domésticas latinoamericanas y la sociología del trabajo: algunas observaciones acerca del caso brasileño". En *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65 N° 4. México DF: Instituto de Investigaciones Sociales.
- 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. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en estudios del Trabajo.
- Mallimacci Barral, A. (2005) "Nuevas miradas. Aportes de la perspectiva de género al estudio de los fenómenos migratorios". En Cohen, N y Mera, C (Comps.), *Relaciones interculturales: experiencias y representación social de los migrantes*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Margulis, M. (1998) "La racialización de las relaciones de clase". En Margulis, M. y Urresti, M. (Eds.), *La segregación negada. Cultura y discriminación social*, Buenos Aires: Biblos.
- Margulis, M. y Belvedere, C. (1998) "La racialización de las relaciones de clase en Buenos Aires: Genealogía de la discriminación". En Margulis, M. y Urresti, M. (Eds.) *La segregación negada. Cultura y discriminación social*. Buenos Aires: Biblos.
- Mármora, L. (2002) *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: OIM-Paidós.
- Marx, K (2002) *El capital*. Tomo I. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Naciones Unidas (1999). *Recomendaciones sobre estadísticas de las Migraciones Internacionales (revisión 1)*. Nueva York: Naciones Unidas.

- 
- Otero, H (2004). "Crítica de la razón estadística. Ensayo de la formalización teórico-metodológica del paradigma censal de la Argentina moderna (1869-1914)". En Otero, H. (Dir.) *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Siglo veintiuno.
  - Pacceca, M. I. y Courtis, C. (2007). *Género y trayectoria migratoria: mujeres migrantes y trabajo doméstico en el AMBA*. Ponencia presentada en IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Organizada por la Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA), Córdoba, noviembre de 2007.
  - Pellegrino, A. (Comp.) (1992) *Migración e integración. Nuevas formas de movilidad de la población*. Montevideo: Ediciones Trilce.
  - Torrado, S. (1998) *Familia y diferenciación social. Cuestiones de método*. Buenos Aires: Eudeba.
  - Vargas, P. (2005). *Bolivianos, paraguayos y argentinos en la obra. Identidades étnico-nacionales entre los trabajadores de la construcción*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
  - Wallerstein, I. (1988) "Universalismo, racismo y sexismo, tensiones ideológicas del capitalismo". En Wallerstein, I. y Balibar E. "Raza, Nación y Clase". Madrid: Iepala.

Laura de Rodríguez ~ Adolfo Albiol

**Análisis de oportunidades laborales de las**

**personas con discapacidad en la Ley 2479/04**





---

# **Análisis de oportunidades laborales de las personas con discapacidad en la Ley 2479/04\***

Laura de Rodríguez\*\* ~ Adolfo Albiol\*\*\*

**En Paraguay unas 600.000 personas presentan algún tipo de discapacidad, de las cuales un porcentaje significativo podría estar en situación de pobreza, no solo por la crisis económica actual, sino también por la debilidad del marco legal y de los programas de empleo para el sector. El presente trabajo tiene como propósito investigar si el marco legal para las**



**Personas con Discapacidad favorece la incorporación y permanencia en el mercado laboral de este colectivo de personas. El análisis de la legislación referida al empleo de Personas con Discapacidad, permitirá proponer recomendaciones que favorezcan su ingreso al mercado de trabajo, en condiciones adecuadas para su desarrollo pleno como seres humanos.**

## **Resumen**

El presente trabajo a través del análisis del marco legal y de los datos del Censo 2002, investiga las dificultades para la inserción al mercado laboral de las Personas con Discapacidad (PCD), a fin de que se puedan generar propuestas para mejorar la situación ocupacional de las mismas.

Las Personas con Discapacidad en Paraguay, debido a la ausencia de programas educativos específicos y efectivos para la población afectada, la falta de aplicación del marco legal vigente, los prejuicios sociales, la falta de adecuación de los puestos de trabajo a las necesidades, las dificultades inherentes a sus propias deficiencias, la incapacidad de la sociedad para eliminar las barreras arquitectónicas o facilitar su movilidad en los transportes públicos, constituyen entre otros aspectos los obstáculos que limitan drásticamente las posibilidades de desarrollo profesional de esta franja poblacional.

La carencia de políticas públicas, para la mejora de la calidad de vida de las Personas con Discapacidad y la ineficiente implementación de la legislación, conllevan a que las mismas, en su gran mayoría, no puedan acceder a un empleo decente y queden condenadas a trabajos mal remunerados y sin beneficios sociales equiparables al de las personas sin discapacidad. Las PCD están obligadas a depender de sus familiares o de la asistencia, no siempre adecuada, de las instituciones públicas o no gubernamentales.

El incremento de las investigaciones sobre la problemática de las Personas con Discapacidad en Paraguay, la aplicación efectiva de la legislación

\* Artículo elaborado en base a la tesis "Análisis de oportunidades laborales de las personas con discapacidad en el contexto de la Ley 2479/04", presentada a la Dirección General de Postgrado de la Universidad Nacional de Asunción / Fundación Vía Pro Desarrollo, en el 2005, como requisito para la obtención del grado de Especialista en Gerencia y Desarrollo Social. Autores: Lic. Laura de Rodríguez y Lic. Adolfo Albiol. Tutor: Econ. Oscar Barrios. Asesor: Lic. José Britos.

\*\* laura\_riveros@ande.gov.py

\*\*\* seguridad\_primer@yahoo.com.ar

y el desarrollo de políticas públicas para el desarrollo pleno de sus potencialidades, permitirá que puedan acceder al mercado laboral, con la satisfacción personal e independencia económica que ello implica.

## Introducción

La formación profesional e incorporación al mercado laboral de las Personas con Discapacidad, permitirá su desarrollo personal e independencia económica, así como la disminución de la presión económica sobre sus familias y el sistema público de salud.

En Paraguay unas 600.000 personas presentan algún tipo de discapacidad, de las cuales un porcentaje significativo podrían estar en situación de pobreza, no solo por la crisis económica actual, sino también por la debilidad del marco legal y de los programas de empleo para el sector.

En este contexto, la presente investigación tiene como propósito investigar si el marco legal para las Personas con Discapacidad favorece la incorporación y permanencia en el mercado laboral de este colectivo de personas.

El análisis de la legislación referida al empleo de Personas con Discapacidad, permitirá proponer recomendaciones, que favorezcan su incorporación al mercado de trabajo, en condiciones adecuadas para su desarrollo pleno como seres humanos; así como para mejorar las condiciones objetivas y subjetivas de los puestos de trabajo, en función de sus necesidades específicas.

## Descripción del problema

En 1982 el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad<sup>1</sup>, refiere que se le niega el empleo a muchas personas con discapacidad o solo se les da trabajo servil y mal remunerado, a pesar de que se ha demostrado, que con una adecuada labor de valoración, capacitación y empleo, la mayor parte de las personas con discapacidad, puede realizar una amplia gama de tareas conforme a los requisitos del trabajo y a las normas laborales.

Según Arthur O'Reilly<sup>2</sup>: "Hacia el final de 1994, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas señaló que los efectos de la discriminación basados en la discapacidad habían sido particularmente severos en las áreas de educación, empleo, vivienda, transporte, vida cultural y acceso a espacios y servicios públicos (Comentario General nº: 5/1994). El Comité consideró el área de empleo como una de las que mostró la discriminación en forma prominente y persistente. En la mayoría de los países, la tasa de desempleo entre las personas con discapacidades era dos o tres veces más elevada que la de las otras personas. Las personas discapacitadas estaban fundamentalmente en trabajos de baja remuneración, con baja seguridad social y legal y frecuentemente segregadas del mercado laboral. Como la Organización Internacional del Trabajo ha señalado frecuentemente, las barreras físicas tales como transporte público, vivienda y lugares de trabajo han sido muchas veces las principales razones por las que las personas con discapacidades no están empleadas. El Comité llamó la atención sobre los valiosos y exhaustivos instrumentos que la OIT ha desarrollado, principalmente el Convenio 159, y urgió a los Estados partes de la Declaración Internacional a considerar ratificar el Convenio".

El Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (1982), refiere que: "En la mayoría de los países, por lo menos una de cada 10 personas tiene una deficiencia física, mental o sensorial, y la presencia de la discapacidad repercute de modo adverso en, al menos, el 25 por ciento de toda la población". En otro apartado señala que en los países en desarrollo "...la proporción de personas con discapacidad se calcula en hasta un 20 por ciento y si se incluyen familias y parientes, los efectos adversos de la discapacidad pueden afectar al 50 por ciento de la población".

## Caracterización de la población con discapacidad

En Paraguay de acuerdo al Censo Nacional de Población de 2002, hay 51.146 discapacitados, cifra muy inferior a las 600.000, estimadas por

1 NACIONES UNIDAS. 1996. Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y Normas Uniformes sobre la Igualdad de oportunidades para las personas con Discapacidad (1982). Nueva York: NU.

2 O'REILLY, ARTHUR. 2003. El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades. Disponible en: [WWW.ILO.ORG / PUBLIC / ENGLISH / EMPLOYMENT / SKILLS / DISABILITY / DOWNLOAD / RTDWSpan.DOC](http://WWW.ILO.ORG/PUBLIC/ENGLISH/EMPLOYMENT/SKILLS/DISABILITY/DOWNLOAD/RTDWSpan.DOC)

los autores, en base a los criterios de las Naciones Unidas, presentados en el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, o a las 484.189 citadas por la Dirección Nacional de Beneficencia (DIBEN), en 1991, en la Propuesta de Plan de Actuación Integral para Personas con Discapacidad (1992-1995)<sup>3</sup>, hecho que por sí solo revela el desconocimiento a nivel nacional de la problemática del sector, reflejada en las dificultades para proponer e implementar medidas concretas para el empleo de las mismas, a fin de garantizarles una ocupación remunerada y con beneficios sociales en pie de igualdad con el resto de los ciudadanos.

En relación a las dificultades para el registro censal o el desarrollo de estudios representativos de la problemática del sector, hay que recordar que en guaraní no existe el sustantivo discapacidad y que el término "impedimento", utilizado durante el Censo 2002, según el profesor Ramón Silva<sup>4</sup> se traduce al guaraní como: *Jekoha* e "impedido", como: *Marachachâ*, que a su vez se traduce al castellano como: tullido, terminología, conceptualmente muy diferente al de persona con discapacidad.

Considerando que solo el 8,3% de las personas con discapacidad censadas en el 2002 están ocupadas (ver Tabla 4), la generación de oportunidades de empleo para las mismas, se torna de urgente atención.

La Dra. Frutos de Almada<sup>5</sup> en relación a la problemática de las personas con discapacidad en Paraguay, señala que: "las dificultades para la educación, el trabajo y la integración social aumentan cuando se presenta algún tipo de discapacidad, dado a que en muchos casos se depende de terceros para el desempeño de la vida diaria y para la realización de acciones laborales fuera del hogar, a esto se añaden las dificultades de acceso a los medios de transporte a edificios, calzadas, etc; resultante de una sociedad que aún no ha incorporado la cultura de la igualdad

de oportunidades. Estos son solo algunos condicionantes que hacen bastante compleja la vida y la calidad de vida del colectivo de Personas con Discapacidad en el Paraguay y que deben ser abordadas en el marco de un programa de largo plazo que permita promover la igualdad de oportunidad y la integración de este colectivo a la fuerza educativa, deportiva, cultural y productiva del país".

Con referencia a las causas de las deficiencias en el Paraguay, el Censo 2002 refiere que en el país hay un total de 51.146 personas con discapacidad, de las cuales 28.240 son hombres (55%) y 22.906 mujeres (45%), lo que indicaría que hay una tendencia mayor entre la población masculina a tener algún tipo de discapacidad.

El Censo del 2002 asimismo revela que las discapacidades congénitas son predominantes (30,9%), seguidas de las causadas por enfermedades (28,3%), accidentes (10,7%) y por la edad avanzada (8,1%).

En cuanto a las discapacidades producto de enfermedades, éstas afectan más a las mujeres (29,7%) que a los varones (27,2%), sin embargo, los accidentes dejan más varones discapacitados (13,7%) que mujeres (7,1%), en cuanto a la edad avanzada como causa de la discapacidad, ésta afecta más a las mujeres (10,3%) que a los varones (6,3%), posiblemente por una mayor esperanza de vida de las mismas.

Con referencia al ámbito de la educación en nuestro país, se observa que el 82,2% de las personas sin discapacidad, entre 6 y 18 años, participa del proceso educativo formal, mientras que entre las personas con discapacidad, solo el 36,2%. Según el Censo del 2002<sup>6</sup>, en educación especial, hay 3.800 PCD, de las cuales 2.191 son varones (57,7%) y 1.609 son mujeres (42,3%), lo que indica claramente una tendencia por parte de los varones a tener un mayor acceso a educación, fenómeno que se da tanto en las áreas urbanas como rurales.

En relación a la población con discapacidad que asistía a una institución de educación especial en

3 DIBEN. 1991.

4 Según el profesor Ramón Silva (SILVA R. 2002), impedimento, es un neologismo, sustantivo que se traduce al guaraní como: *Jekoha* o *jejoko*. Impedido, es un adjetivo, que se traduce como: *Marachachâ*, *apa*, *megûa*. Para los sacerdotes jesuitas Antonio Guasch y Diego Ortiz (GUASH, A. y Ortiz, D. 2001): impedido (estar): (a) *jejoko`aína*. Traduciendo *Marachachâ*, como: *tullimiento*, *tullido*.

5 DGEEC. Discapacidad en Paraguay. 2002.

6 CUADRO P05: PARAGUAY: Población de 5 años y más por grupos de edad, según área urbana-rural, sexo y último grado/curso aprobado, 2002.

el 2002<sup>7</sup>, respecto al sexo se observa que predominan mayoritariamente los varones (59,6%) sobre las mujeres (40,4%).

Al efectuar el análisis de la población discapacitada, en su acceso al mercado laboral, conforme a los datos del Censo, se observa que el pico más alto de PCD se alcanza en el grupo comprendido entre los 25 y 44 años (21,4%), situación sumamente crítica en términos de empleo. Las mujeres en número de 1.671 integran tan solo el 22% de la PEA, de lo que resulta una Tasa de actividad masculina del 26,3% que triplica a la Tasa femenina de actividad económica que es de apenas 9,2%<sup>8</sup>.

En la población sin discapacidad, el fenómeno se reproduce en forma similar, con una participación masculina del 80,8% y una femenina de 38,7%.

Conforme al análisis de la Dra. Frutos de Almada<sup>8</sup>: “Los condicionantes sociales que afectan en general a la sociedad inciden con más fuerza en este grupo, relegando fuertemente la participación femenina. Del total de discapacitados que componen la PEA; 5.787 son varones, lo cual representa al 78%”.

Solo el 0,4%, de PCD cuentan con ocupación, frente a un 99,6% de personas sin discapacidad ocupadas.

Según el tipo de ocupación, se observa que en promedio, las Personas con Discapacidad solo presentan un 0,4% de ocupación para cada categoría (TABLAS 3 y 4), por ejemplo, los trabajadores públicos del poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo son 82.600, de los cuales solo 215 son discapacitados (0,3%), lo que conforme a la ley 2479/04, representa un déficit de por lo menos 1.437 funcionarios con discapacidad, solo en esta categoría y sin entrar en consideraciones para todo el ámbito público.

Si se realiza el análisis de la población con discapacidad económicamente activa, que potencialmente podría ingresar a la función pública, conforme a los datos del censo de la población total

con discapacidad del país (51.146), 7.416 PCD están en la franja de la PEA, y si de esos datos el 2% debe ser incorporada a la función pública sólo 148 PCD, tendría acceso a las instituciones públicas, de esta manera y si actualmente existen 215 PCD incorporadas a la función pública, el cupo estaría ampliamente cubierto y la legislación cumplida, con lo cual la Ley 2479/04 no generaría nuevas oportunidades de empleo para las PCD.

Sin embargo, si se consideran las estimaciones de población discapacitada para Paraguay, realizadas por los autores, hay una 600.000 personas con algún tipo de discapacidad en el país, de las cuales y conforme a la PEA de las PCD, se desprende que aproximadamente hay unas 87.000 Personas con Discapacidad potencialmente económicamente activas en Paraguay.

### Aspectos teóricos y legales respecto al empleo de personas con discapacidad

Para el desarrollo de la presente investigación, se han adoptado los criterios y definiciones de la OMS, respecto a *deficiencia*, *discapacidad* y *minusvalía*, dejando a un lado los términos más frecuentes de: *impedido*<sup>9</sup> y de *persona inválida*<sup>10</sup>, por considerarlos inadecuados y discriminatorios para las PCD. Desde la perspectiva de sus potencialidades como seres humanos. Stephen W.Hawking o Beethoven (por ejemplo), con sus aportes a la humanidad, en el campo de las ciencias el primero y la música el segundo, no podrían considerarse minusválidos o impedidos, de ser así, la gran mayoría de los seres humanos seríamos *menos que válidos*.

La OMS<sup>11</sup> respecto a *deficiencia*, *discapacidad* y *minusvalía*, conforme se cita en el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapaci-

9 Las Naciones Unidas en la Declaración de los Derechos de los Impedidos en 1975, señala que: “El término “impedido” designa a toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales”.

10 El Convenio de la OIT numero 159 de 1983, indica que: “A los efectos del presente Convenio, se entiende por persona inválida toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida”.

11 Internacional Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps (ICIDH). OMS, 1980.

7 CUADRO P07: PARAGUAY: Población de 5 años y más de edad que asiste actualmente a una institución de enseñanza formal, por grupos de edad, según área urbana-rural, sexo y último grado/curso aprobado, 2002.

8 DGEEC. Discapacidad en Paraguay.2002.

dad en 1982<sup>12</sup>, define a las mismas, como: “*Deficiencia*: Toda pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica. *Discapacidad*: Toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano. *Minusvalía*: Una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de la edad, sexo y factores sociales y culturales)”.

Las definiciones de prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades, utilizadas en esta investigación están en función de las propuestas por las Naciones Unidas, en el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad: “*Prevención* significa la adopción de medidas encaminadas a impedir que se produzcan deficiencias físicas, mentales y sensoriales (prevención primaria) o a impedir que las deficiencias, cuando se han producido, tengan consecuencias físicas, psicológicas y sociales negativas. *Rehabilitación* es un proceso de duración limitada y con un objetivo definido, encaminado a permitir que una persona con deficiencia alcance un nivel físico, mental y/o social funcional óptimo, proporcionándole así los medios de modificar su propia vida. Puede comprender medidas encaminadas a compensar la pérdida de una función o una limitación funcional (por ejemplo, ayudas técnicas) y otras medidas encaminadas a facilitar ajustes o reajustes sociales. *Equiparación de oportunidades* significa el proceso mediante el cual el sistema general de la sociedad –tal como el medio físico y cultural, la vivienda y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, la vida cultural y social, incluidas las instalaciones deportivas y de recreo– se hacen accesible para todos”.

La autora Marta Schorn<sup>13</sup>, en su obra: *Discapacidad, una Mirada Distinta, una Escucha Diferente*, otorga una aproximación sumamente interesante y enriquecedora a la problemática de las personas con capacidades diferentes, tal como afirma en su libro:

“La palabra discapacidad no se encuentra en el diccionario. Es una palabra que ha surgido en los últimos tiempos para dar cuenta de aquello que está fuera de lo esperado cuando, en verdad, todos tenemos capacidades diferentes. Si solamente oímos o vemos lo que el “otro” no tiene o no puede hacer, jamás podremos acercarnos al verdadero sujeto de esta historia, al niño y al adolescente que desea, aunque no lo sepa. La discapacidad, cualquiera ésta fuere, sensorial, intelectual o motriz, no afecta al sujeto en su totalidad, lo que “marca” es en verdad la mirada de “los otros”, que lo encuadra en la categoría de lo diferente, no permitiendo el surgimiento o la continuidad de un SER con mayúsculas. Ver y oír no alcanza para dimensionar lo propio de la condición del hombre. El simple ver y oír oscurece y opaca la imagen del que está presente. Es necesario que nuestra aproximación sea la de mirar y escuchar lo que cada uno tiene de singular y propio”.

La problemática de las PCD para acceder y permanecer en los puestos de trabajo, se plantea en esta investigación siguiendo las ideas de la Dra. Claros Saavedra<sup>14</sup>, como una característica socio-cultural, más que como parte de las limitaciones propias de la persona, ya que la discapacidad no se puede considerar como un rasgo desahuciante o como una particularidad limitante, en especial, cuando encaramos los problemas laborales desde la perspectiva del ser humano como sujeto social y no como un simple elemento del proceso productivo.

El logro del derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades, es una de las preocupaciones de las Naciones Unidas y la OIT, tal como lo expresa la Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975)<sup>15</sup>: “El impedido tiene derecho a la seguridad económica y social y a un nivel de vida decoroso. Tiene derecho, en la medida de sus posibilidades, a obtener y conservar un empleo y a ejercer una ocupación útil, productiva y remunerativa, y a formar parte de organizaciones sindicales”.

<sup>14</sup> La doctora Saavedra, plantea que hay tres ideologías imperantes en el tema de la discapacidad sensorial, en especial de la sordera: “la ideología de la sordera como un rasgo desahuciante, la ideología de la sordera como una particularidad limitante, y finalmente la ideología de la sordera como una característica sociocultural.” Claros Saavedra, R. 2004.

<sup>15</sup> Proclamada por la Asamblea General en su resolución 3447 (XXX), de 9 de diciembre de 1975.

<sup>12</sup> NU, 1996.

<sup>13</sup> Schorn, M. 2002.

La Convención 159 menciona<sup>16</sup>: “La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en 1981 Año Internacional de los Impedidos con el tema de Plena participación e igualdad y que un programa mundial de acción relativo a las personas inválidas, tendría que permitir la adopción de medidas eficaces a nivel nacional e internacional para el logro de las metas de la plena participación de las personas inválidas en la vida social y el desarrollo, así como de la igualdad; considerando que esos progresos avalan la conveniencia de adoptar normas internacionales nuevas al respecto para tener en cuenta, en especial, la necesidad de asegurar, tanto en las zonas rurales como urbanas, la igualdad de oportunidades y de trato a todas las categorías de personas inválidas en materia de empleo y de integración en la comunidad”.

En 1992<sup>17</sup> la OIT declara que “El derecho al trabajo ha de ser considerado como asunto de la mayor importancia, si nuestras sociedades pretenden integrar en su seno a los discapacitados y crear las condiciones requeridas para que estas personas lleguen a sentirse independientes y plenamente realizadas, en lugar de verse como seres aislados, marginados y forzados a la dependencia”.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas<sup>18</sup>, en el Informe del Secretario General del período de sesiones de 1999, referido a: La función del empleo y el trabajo en la erradicación de la pobreza: la potenciación y el adelanto de la mujer, señala que es necesario mejorar las políticas y programas relativos al mercado laboral a fin de aumentar las oportunidades de empleo de las mujeres y de grupos vulnerables, como: “las Personas con Discapacidad, que pueden ser objeto de discriminación en el mercado laboral y de estereotipos negativos, y que incluso pueden no recibir asistencia práctica para encontrar empleos en el “mercado libre” u otra forma alternativa de empleo. En estos casos, los mejores mecanismos son los programas de transferencias basados en la supervisión comunitaria orientados concretamente hacia estas personas”.

16 OIT: Convención 159.

17 OIT. 1992. Creación de Empleo para Personas Discapacitadas. Guía para Organizaciones de Empresarios.

18 NACIONES UNIDAS. 1999.

Las Normas de Derechos Humanos de la ONU para Empresas (2003)<sup>19</sup>, **declaran, que:**

“Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales garantizarán la igualdad de oportunidades y de trato, como se dispone tanto en los instrumentos internacionales y la legislación nacional pertinentes, así como en las normas internacionales de derechos humanos, con el fin de eliminar toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, condición social, pertenencia a un pueblo indígena, discapacidad, edad con excepción de los niños, que pueden recibir mayor protección, u otra condición de la persona que guarde relación con los requisitos para desempeñar su trabajo o con el cumplimiento de medidas especiales destinadas a superar la discriminación practicada en el pasado contra ciertos grupos”. Agregando además que: “Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales establecerán un entorno laboral en el que sea evidente que ese tipo de discriminación no será tolerada. Esas funciones se llevarán acabo de conformidad con el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH y el Sida y el mundo del trabajo y el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros instrumentos internacionales pertinentes”.

Según Arthur O’Reilly<sup>20</sup> en su libro, *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades*: “Todos los derechos humanos son universales y, por lo tanto, incluyen sin reservas a mujeres y hombres con discapacidades. Toda persona nace igual y con el mismo derecho a la vida y el bienestar, educación y trabajo, y de vivir independientemente y en activa participación en todos los aspectos de la sociedad. Cualquier discriminación directa e indirecta contra una mujer o un hombre discapacitado es una violación de sus derechos. Las mujeres con discapacidades son más vulnerables a la discriminación, a) porque son mujeres y b) porque tienen una discapacidad. Muchas mujeres con discapacidades son además discriminadas porque son pobres. Esta doble o triple discriminación sufrida por las mujeres con discapacidades es muchas veces igno-

19 AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2004.

20 O’REILLY, ARTHUR. 2003.

rada o pasa inadvertida porque las personas con discapacidades son a veces tratadas como seres humanos sin género”.

Principales instrumentos internacionales sobre las PCD:

La Recomendación 99 de la OIT sobre Readaptación del Inválido(1955); la Declaración de los Derechos del Niño (1959); la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (1971); la Declaración de los Derechos del Impedido (1975); Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (1982), la Recomendación 168 (1983) y el Convenio 159 (1983) de la OIT, sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas; las Normas Uniformes sobre Equiparación de Oportunidades de las Personas con Discapacidad (1993), la Convención Interamericana sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad (1999).

### **Legislación de Paraguay sobre Discapacidad:**

La Constitución Nacional, los convenios internacionales ratificados por Paraguay y las diferentes leyes que hacen a la problemática de las personas con discapacidad, entre ellas: la Ley 1860/50, la Ley 780/79, la Ley 836/80, la Ley 19/89, la Ley 36/90, la Ley 122/91, la Ley 1098/98, la Ley 1925/99, la Ley 1680/2001, Ley 2479/04 y la Ordenanza Municipal de Asunción N° 26.104/90, constituyen el marco legal que regula al sector.

La Ley 2479 promulgada en el 2004 y que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las Instituciones Públicas, es el instrumento legal más importante actualmente en el país para mejorar las oportunidades de empleo de las Personas con Discapacidad, al menos en el sector público.

La Ley 2479/04, a lo largo de sus 7 artículos, establece la obligatoriedad de la incorporación y mantenimiento en la función pública de al menos un 2% de funcionarios con un mínimo de 40% de discapacidad, con los mismos derechos y beneficios socioeconómicos que el resto de los funcionarios. Sin embargo, la ley aún no ha po-

vido ser cumplida en forma satisfactoria para las PCD, por múltiples factores estructurales de la sociedad paraguaya, que inciden negativamente sobre este sector de la población nacional.

La Ley 36/90 que aprueba el Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre readaptación profesional y el empleo de personas inválidas (convenio 159), y que se encuentra en plena vigencia en nuestro país, hace referencia a una política nacional que se deberá adoptar y aplicar de conformidad con las condiciones, prácticas y posibilidades de cada país miembro de la OIT.

La Ley 36/90, en conformidad con el Convenio 159, en su artículo 5 entre otros, menciona que se consultará a las organizaciones representativas de empleadores, trabajadores y Personas con Discapacidad sobre el desarrollo y la aplicación de una política de rehabilitación y empleo para ellas; así como, las medidas que deben adoptarse para promover la cooperación y la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la problemática de la discapacidad.

Al analizar la Ley 2479/04, se observa que los requisitos formulados en la Ley 36/90, no se consideraron in extenso en el diseño de la Ley 2479/04, que si bien se trata de una innovación en nuestro medio, no satisface las necesidades de la población con discapacidad.

Esto se debe a que el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (INPRO), institución rectora del área, las organizaciones de Personas con Discapacidad; así como las organizaciones de empleadores y trabajadores, no tomaron participación activa en el diseño de la misma.

Lo expuesto se evidencia en la falta de articulación entre los actores involucrados, debido a: la profusión de organismos, duplicidad de competencias y disparidad de criterios entre los mismos.

Otro aspecto sumamente crítico y que genera confusión en este sector es la falta de consenso en lo que se refiere al marco conceptual, pues hasta el momento se utilizan diferentes definiciones para referirse a una misma problemática, muchas de ellas contradictorias y que dan como resultado enfoques y abordajes diferentes, gene-

rando así falsas expectativas en la población con discapacidad.

Al analizar la Ley 2479/04, en primer lugar se destaca que la misma, tiene como finalidad “Establecer la obligatoriedad de la Incorporación de Personas Con Discapacidad en las Instituciones Públicas”, sin embargo en su primer artículo se refiere a “mantener” dentro del plantel de personal de dichas Instituciones a un porcentaje de PCD.

Esta ambigüedad, incorporará/mantener, genera dificultades en la aplicación de la Ley, ya que existen instituciones que cuentan con PCD, algunas de las cuales adquirieron la discapacidad en accidentes laborales.

Al ser incluidas las mismas en la nómina de PCD de las instituciones, parecería que las instituciones dieron oportunidad de empleo a estas personas, sin embargo, al discriminar el motivo de la discapacidad y obtener como resultado que la causa se refiere a un accidente de trabajo, lo que se evidencia es un alto índice de riesgo laboral.

Esta realidad pone de manifiesto, que la Ley no facilita la incorporación de nuevos funcionarios con discapacidad a las instituciones públicas, sino que permite mantener a los funcionarios con discapacidad que ya se encontraban incorporados, sin generar nuevas oportunidades de empleo.

## Análisis de los artículos de la Ley 2479/04

A continuación se presenta el análisis de los artículos de la Ley 2479/04:

**ARTICULO 1°:** “Todos los organismos de la Administración Pública, sean ellos de la administración central, entes descentralizados, así como gobernaciones y municipalidades que cuenten con cincuenta o más funcionarios administrativos, mantendrán dentro de su plantel de personas un porcentaje de personas con discapacidad, que no será menor al 2% (dos por ciento) del total de sus funcionarios administrativos”.

Es necesario clarificar a qué hace referencia la Ley cuando menciona a funcionarios administrativos: a aquellos que se encuentran dentro del presupuesto general de gastos de la Nación, o a

los funcionarios cuyas capacidades lo habiliten funcionalmente a desarrollar tareas netamente administrativas.

Esta interrogante, surge a fin de definir qué tratamiento se le daría a los postulantes a cargos técnicos o profesionales y no administrativos, en instituciones que posean una descripción de cargos en base a diferentes planos funcionales y niveles de beneficios socioeconómicos.

Es necesario reformular este primer artículo, a fin de garantizar que el cupo del 2% se refiera al total de los funcionarios de la institución y no sólo a los que pertenecen al plano administrativo. Esto permitirá la incorporación de las Personas con Discapacidad a cargos acordes con sus competencias e intereses personales.

El criterio de incorporación de 2%, no satisface las expectativas de empleo de las personas con discapacidad, en especial si se considera que en el Paraguay hay potencialmente unas 600.000 personas con algún tipo de discapacidad.

Otro apartado del artículo menciona: “Para ser considerado como beneficiario de esta Ley, el postulante deberá presentar una discapacidad mínima del 40% (cuarenta por ciento), siendo indispensable la certificación otorgada por el INPRO y del representante de la Federación Paraguaya de Discapacitados”.

Este apartado es objeto de debate, pues en el supuesto caso de que se considere como **mínimo** el 40%, **el máximo** entonces sería el 100%. Se podría inferir entonces que el que posee el mayor porcentaje de discapacidad es el postulante más calificado para ser beneficiario de esta Ley.

El hecho de que una PCD, sea incorporada a una institución por el mero hecho de ser portadora de una deficiencia, sin evaluación previa de sus competencias o sin asignación de funciones específicas, subestimando o sobreestimando sus capacidades reales, es posible que impacte de manera negativa en su autoestima. Se debería hacer primar las capacidades del individuo que contribuyan al logro de los objetivos de la institución, de lo contrario, las instituciones incorporarían a personas que se limitarían a permanecer en sus puestos sin desarrollar tareas productivas, imponiéndose así una política benéfico-asisten-

cial de parte de las instituciones que sería insostenible en el tiempo.

Con referencia a la Certificación del INPRO, éste, carece de un instrumento técnico para valorar el grado de discapacidad de los postulantes a cargos, existiendo asimismo disparidad de criterios en forma interna y externamente con otras instituciones involucradas en el tema.

Los profesionales del INPRO, estarían en condiciones de certificar la deficiencia, no la discapacidad como determina la Ley, y por ende no podrían certificar la capacidad potencial de cada uno de los postulantes para una ocupación determinada, tema sumamente crítico a la hora de incorporar una PCD a un puesto de trabajo.

La evaluación psicotécnica para incorporar a una PCD en instituciones públicas, como así mismo, la ubicación de los funcionarios incorporados bajo la figura de esta Ley en puestos acordes a los resultados de las pruebas, estaría a cargo de cada ente.

La Ley obliga además a la obtención de un certificado de parte de la Federación Paraguaya de Discapacitados; requisito que, (conforme a representantes de la Federación presentes en la reunión de trabajo) fue incorporado en la Ley, a fin de que ejerza de contralor del INPRO.

Este requisito genera triplicidad en los trámites burocráticos<sup>21</sup>, **sin considerar: el costo, el tiempo y las limitaciones propias de desplazamiento de las personas con discapacidad, en especial las que provienen del interior del país.**

**ARTICULO 2°:** “A las personas con discapacidad que acceden a la función pública en virtud de esta Ley, se les asignarán funciones específicas acorde a su capacidad e idoneidad”.

Este artículo, debido a la falta de reglamentación de la Ley, no puede ser aplicado en las Instituciones, pues para el cumplimiento del mismo se requiere establecer los procedimientos para:

- La formación profesional de las Personas con Discapacidad.
- Adecuación de puestos de trabajo, a fin de reducir los riesgos para las PCD y garantizar su productividad.
- Capacitación de los profesionales de las áreas de Recursos Humanos.
- Definición de competencias (capacidad e idoneidad).
- Elaboración y aplicación de test psicométricos acordes a las necesidades específicas de esta población.

**ARTICULO 3°:** “Las personas con discapacidad incorporadas en virtud de esta Ley percibirán los mismos salarios y gozarán de los mismos beneficios, que por idéntica función corresponde a los funcionarios sin discapacidad y estarán sujetos al mismo régimen jubilatorio”.

Con referencia al régimen jubilatorio, es necesario la revisión de las leyes vigentes pues las PCD en general en otros países se jubilan con menor cantidad de años de servicio.

La situación de las PCD en cuanto al régimen jubilatorio, podría ser relacionada con el Riesgo de Vejez vigente en el IPS y que es otorgada a los trabajadores que hayan cumplido los sesenta años y que tenga como mínimo 750 semanas de aportes. La justificativa del subsidio menciona que el subsidio por vejez se otorga al trabajador que se encuentre en una etapa de su vida en que comienza a declinar su fuerza productiva, es entonces el momento de suplir por un régimen de jubilación que ha de proporcionar cierta tranquilidad y bienestar a los que tienen ganado cierto descanso después de haber aportado en su momento su cuota de esfuerzo al progreso de la colectividad.

Esta sugerencia surge debido a que la deficiencia que causa la discapacidad en una persona podría generar un desgaste mayor en el cumplimiento de las tareas laborales que a aquella persona que no sea portadora de alguna discapacidad, asimismo la discapacidad podría ser progresiva, limitando así el tiempo de permanencia de la persona con discapacidad en el mercado laboral.

<sup>21</sup> Se requiere pertenecer a una asociación, ésta a su vez a la Federación y contar con ficha como paciente del INPRO. Se menciona que el INPRO cuenta con una sola filial en la ciudad de San Estanislao y las Asociaciones centralizan sus servicios en la capital y área metropolitana.

**ARTICULO 4°: Sobre las sanciones:** Solo hace referencia a sanciones por el incumplimiento del artículo 1 de la ley, dejando abierta así la posibilidad de incumplimiento de los demás. En relación al destino de los fondos obtenidos con las multas, no se establecen los mecanismos de derivación en que deberán ser invertidos; así como, los procedimientos de control.

**ARTICULO 5°: De la responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública:** La redacción de este artículo no garantiza que la Secretaría se expida en un breve plazo de tiempo, quedando la solicitud del recurrente denegada a los treinta días de su presentación, independientemente de que haya sido estudiada o no. Esta situación obliga al afectado a recurrir a lo contencioso administrativo, con los gastos que esto conlleva.

**ARTÍCULO 6°: De las previsiones presupuestarias:** Sobre este artículo la reunión de trabajo concluyó sobre la necesidad de la conformación de un equipo técnico jurídico en la Secretaría de la Función Pública, que será el responsable de definir:

- Alcance de la expresión “previsiones presupuestarias que correspondan”.
- Prelación y/o superposición de la Legislación Laboral y presupuestaria vigente (Ley 1626, Ley 1535; Ley 2479/04; Código del Trabajo).

## Conclusiones

La carencia de políticas públicas, para la mejora de la calidad de vida de las Personas con Discapacidad (PCD) y la ineficiente implementación de la legislación, conllevan a que las mismas, en su gran mayoría, no puedan acceder a un empleo decente y queden condenadas a trabajos mal remunerados y sin beneficios sociales equiparables al de las personas sin discapacidad.

La desarticulación entre las diferentes instituciones y actores estratégicos que afectan al sector, la disparidad de criterios para certificar el grado de deficiencia de las Personas con Discapacidad y la falta de consenso en el marco conceptual y legal, dificultan la aplicación eficiente de la Ley 2479/04 y por tanto la incorporación de las mismas al mercado laboral.

La desinformación por parte de la sociedad sobre la problemática de empleo de esta franja poblacional y la falta de promoción de la Ley 2479/04, limita fuertemente las posibilidades de que las Personas con Discapacidad, puedan beneficiarse con la misma.

La falta de reglamentación y de procedimientos específicos de la citada ley para: la selección, contratación y ubicación laboral genera confusión y expectativas sin cubrir en la población con discapacidad.

El desconocimiento, por parte de los empleadores, de las capacidades potenciales de este colectivo de personas, así mismo genera prejuicios y barreras sociales que impiden una real integración a la sociedad.

Las PCD que lograron incorporarse a las Instituciones públicas en una gran mayoría debieron enfrentar numerosas barreras para ocupar un puesto de trabajo. Estas dificultades se deben en gran parte a la politización de las instituciones públicas, donde el prebendarismo prima sobre cualquier otro aspecto.

Es frecuente la identificación de casos de Personas con Discapacidad que cumplen funciones en un mismo lugar de trabajo en las instituciones públicas, desde su ingreso hasta su jubilación sin que hayan sido sujetos de promociones o reajustes salariales.

La falta de incorporación de las PCD a las líneas de carrera institucionales, se debe a las deficiencias en su preparación académica, generadas así mismo en la falta de adecuación del currículo educativo formal a las necesidades reales de la población con discapacidad.

La fuerte centralización del INPRO, institución rectora del área, y el énfasis que otorga al diagnóstico y rehabilitación médica de la población objetivo, debilita el desarrollo de programas de empleo para el sector.

Los programas vigentes para la formación profesional de las Personas con Discapacidad, son aislados y se implementan en compartimentos estancos, no existe articulación entre las instituciones que los desarrollan, las que las financian y los potenciales empleadores.

El INPRO, ni otra institución del área, realiza el seguimiento formal de los casos de Personas con Discapacidad que se incorporan al mercado de trabajo.

La falta de compromiso de la Secretaria de la Función Pública en la implementación de la Ley 2479/04, genera vacíos en su cumplimiento, en menoscabo de las PCD, quienes deben así recurrir a otras instancias para ser beneficiarios de la citada ley.

Se destaca la ausencia de programas dirigidos a la capacitación del personal de recursos humanos, de los cargos gerenciales, jefes y compañeros del entorno inmediato, quienes serían participantes en el proceso de integración socio laboral de las PCD.

La carencia de datos precisos sobre esta franja poblacional impide el desarrollo de políticas públicas de empleo, acordes a las necesidades reales de esta población. Los datos del Censo 2002 arrojan un número de PCD muy inferior a lo estimado en base a indicadores internacionales.

La falta de políticas públicas de salud y prevención de accidentes, influye en el aumento de las Personas con Discapacidad en el país. Las estadísticas reflejan que éstas en su mayoría son producto de enfermedades y deficiencias en la primera infancia; enfermedades carenciales, infecciosas y secuelas debidas a la deficiente atención prenatal y perinatal, así como a accidentes.

Mientras el debate a nivel mundial se basa en la elaboración e implementación de políticas claras y efectivas para la población con discapacidad, en nuestro país aún no se poseen datos fiables sobre esta franja poblacional.

El desinterés del Estado en la atención de las PCD, a lo largo de todo su ciclo de vida, limita las opciones de las mismas, para su desarrollo pleno como seres humanos.

### **Recomendaciones:**

En base a la investigación realizada, y con el objeto de contribuir a la mejora de los aspectos referidos a la inserción de las PCD al mercado laboral, se plantean las siguientes recomendaciones:

Ampliar las investigaciones sobre la problemática de las PCD en Paraguay. Los resultados deben ser producto de estudios sociodemográficos que consideren las múltiples variables, características de esta franja poblacional, como así también el bilingüismo guaraní/castellano y el reconocimiento de la lengua de señas como lengua natural de la comunidad sorda. La DGEEC debe asumir el rol que le corresponde como institución responsable del suministro de datos fiables para el diseño de políticas y programas acordes a las necesidades reales de la población con discapacidad.

Es necesario el consenso entre los actores estratégicos sobre el marco conceptual y legal de la problemática del sector y los criterios de valoración del grado de deficiencia de las Personas con Discapacidad, a fin de permitir un abordaje coherente entre los mismos que favorezca al diseño de políticas sociales, para la incorporación de las PCD en los sectores público y privado.

Si bien la Ley 2479/04 se constituye en una innovación en la problemática de empleo de las PCD, la misma debe ser objeto de reglamentación con la participación de todos los actores involucrados en la temática.

Se impone el desarrollo de campañas de concienciación y sensibilización masiva sobre la problemática de la discapacidad a la población en general, así como la difusión de la Ley 2479/04 entre la población con discapacidad. Una sociedad desinformada, genera barreras sociales, basadas en prejuicios sociales.

Es necesaria la reformulación del artículo 1°, de la Ley 2479/04, donde se limita la incorporación de PCD al plano administrativo. Para establecer el cupo destinado a las PCD, se debería considerar el total de la población de las instituciones públicas. Como ejemplo, y para mejor comprensión, se puede mencionar que en una institución los funcionarios del plano administrativo suman 920 y el total del funcionariado aproximadamente 6.000. Al realizar los cálculos existe una llamativa diferencia entre el 2 % de 900 y de 6.000.

Se debe revisar la legislación actual, estableciéndose tanto para el sector público como privado, la obligatoriedad de incorporar y mantener en su plantel por lo menos un 5% de funcionarios con discapacidad. La ley debería reglamentar la for-

ma en que se debe realizar la incorporación de forma que la misma sea sustentable en el tiempo (idealmente hasta la jubilación) y no solo una contratación temporal.

Se debe considerar la capacidad e idoneidad de las personas para la incorporación y ubicación de las mismas en los puestos de trabajo y no debe ser considerada la discapacidad como factor principal para la concesión del empleo. La evaluación de las capacidades deberá ser resultado de tests psicotécnicos acordes a las necesidades específicas de esta población y deberán ser administrados por profesionales capacitados para el efecto.

Es importante desarrollar programas educativos y de formación profesional para las PCD, que consideren sus deficiencias y potencialidades, con el propósito de mejorar sus oportunidades laborales y maximizar sus capacidades.

Es necesario incluir en los programas de capacitación del personal de recursos humanos, aspectos referidos a la gestión de las Personas con Discapacidad, además los gerentes, jefes y entorno inmediato del funcionario con discapacidad, deben recibir información precisa sobre el abordaje de la problemática.

Se impone la descentralización del INPRO, en base a las necesidades reales de la población con discapacidad y no a intereses sectoriales. Se debe dotar al INPRO de los recursos necesarios a fin de que pueda cumplir a cabalidad con su función de institución rectora del sector.

Se requiere un mayor compromiso de la Secretaría de la Función Pública para el cumplimiento de la Ley 2479/04, dando soluciones concretas a las demandas de las PCD y a las Instituciones Públicas responsables de dar cumplimiento a la Ley.

Se deben considerar las partidas presupuestarias, no solamente en base a los cálculos destinados al pago de salarios de las PCD, sino realizando un análisis detallado de los costos que requerirá la incorporación y permanencia eficiente y efectiva de las mismas en sus puestos de trabajo. El análisis de los costos debe ser realizado a través de una mirada holística de la problemática a fin de dar respuesta efectiva a las necesidades específicas de las mismas.

Por lo expuesto y con el objeto de disminuir la prevalencia de discapacidades en la población de nuestro país se requiere la formulación y aplicación efectiva de políticas sociales públicas con énfasis preventivo por parte del Estado Paraguayo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2004. *Las Normas de Derechos Humanos de la ONU para Empresas. Hacia la Responsabilidad Legal*. Madrid: AI.
- ABC COLOR, 2 de octubre de 2005. *Alarmante Empobrecimiento del Departamento Central*. Pág. 7. Asunción: ABC Color.
- BABBIE, E. 1996. *Manual para la Práctica de la Investigación Social*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, S.A.
- CASCO VERON, A. *Antecedentes de la Salud Ocupacional en el Paraguay. Principios de Medicina del Trabajo, Higiene y Seguridad Laboral*. Asunción: AQUIDABAN.
- CAZÉS, D. 1999. *La perspectiva democrática de género*. Disponible en: [www.conocimientosweb.net/dcmt/ficha3986.html](http://www.conocimientosweb.net/dcmt/ficha3986.html).
- CANO, M. 2002/2003. *Políticas Públicas Municipales desde una Perspectiva de Género*. En Proyecto Gestión Local de Mujeres Organizadas. Programa Iniciativas Ciudadanas. Coordinación y compilación: Carmen Colazo. Asunción: Asociación Tiempo Nuevo, CIRD, USAID.

- CLAROS SAAVEDRA, R. 2004. *La Desmitificación de la Educación de Sordos. Hacia una Pedagogía de Éxito*. Chile: Mística Limitada.
- CODEHUPY, 1996. *Derechos Humanos en Paraguay 1996*. Asunción: CODEHUPY.
- CODEHUPY, 1997. *Derechos Humanos en Paraguay 1997*. Asunción: CODEHUPY.
- CODEHUPY, 1998. *Derechos Humanos en Paraguay 1998*. Asunción: CODEHUPY.
- CODEHUPY, 1999. *Derechos Humanos en Paraguay 1999*. Asunción: CODEHUPY.
- CODEHUPY, 2000. *Derechos Humanos en Paraguay 2000*. Asunción: CODEHUPY.
- CODEHUPY, 2002. *Derechos Humanos en Paraguay 2002*. Asunción: CODEHUPY.
- CODEHUPY, 2003. *Derechos Humanos en Paraguay 2003*. Asunción: CODEHUPY.
- CODEHUPY, 2004. *Derechos Humanos en Paraguay 2004*. Asunción: CODEHUPY.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL DEL PARAGUAY.
- DGEEC. 2002. *Censo Poblacional 2002*. DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS ENCUESTAS Y CENSOS. Py.
- DGEEC: *Atlas de Desarrollo Humano del Paraguay 2005*. DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS ENCUESTAS Y CENSOS. Py.
- DIBEN. 1991. *Propuesta de Plan de Actuación Integral para Personas con Discapacidad (1992-1995)*. Asunción: DIBEN, PNUD.
- DISPOSICIONES Y LEYES VIGENTES SOBRE EL SEGURO SOCIAL I.P.S.
- FRUTOS DE ALMADA, C. 2002. *Discapacidad en el Paraguay*. Asunción: DGEEC. Sin Publicar.
- FOGEL, R. 1999. *La Investigación Acción Socioambiental*. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, Centros de Acción Ambiental.
- GUASH, A. y Ortiz, D. 2001. *Diccionario Castellano-Guaraní, Guaraní-Castellano*. Asunción: CEPAG.
- LEY 2479/04.
- NACIONES UNIDAS. 1966. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ginebra: NU, Consejo Económico y Social. Disponible en: [www.unhcr.org/spanish/html](http://www.unhcr.org/spanish/html).
- Naciones Unidas. 1975. *Declaración de los Derechos de los Impedidos*. Ginebra: NU. Disponible en: [www.unhcr.org/spanish/html](http://www.unhcr.org/spanish/html).
- NACIONES UNIDAS. 1996. *Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y Normas Uniformes sobre la Igualdad de oportunidades para las personas con Discapacidad (1982)*. Nueva York: NU.
- NACIONES UNIDAS. 1999. *Informe del Secretario General del período de sesiones de 1999: La función del empleo y el trabajo en la erradicación de la pobreza: la potenciación y el adelanto de la mujer*. Ginebra: NU, Consejo Económico y Social. Disponible en: [www.unhcr.org/spanish/html](http://www.unhcr.org/spanish/html).
- OIT. 1983. *Convenio 159: Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)*. Ginebra: OIT.
- OIT. 1992. *Creación de Empleo para Personas Discapacitadas. Guía para Organizaciones de Empresarios*. Ginebra: OIT.
- ORDENANZA MUNICIPAL N° 26.104/90.
- OMS, 1980. *Internacional Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps (ICIDH)*.
- OPS. 1994. *Metodología de la Investigación. Manual para el Desarrollo de Personal de Salud*. Serie PALTEX para Ejecutores de Programas de Salud, N° 35. Washington: Organización Panamericana de la Salud.
- O'REILLY, ARTHUR. 2003. *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades*. Disponible en: [WWW.ILO.ORG/PUBLIC/ENGLISH/EMPLOYMENT/SKILLS/DISABILITY/DOWNLOAD/RTDWSPAN.DOC](http://WWW.ILO.ORG/PUBLIC/ENGLISH/EMPLOYMENT/SKILLS/DISABILITY/DOWNLOAD/RTDWSPAN.DOC).
- PNUD. 2003. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003*. Asunción: PNUD, DGEEC, ID.
- RIVEROS, LAURA. 2.000. Investigación: *Situación laboral y condiciones de vida de personas discapacitadas físicas y sensoriales del Gran Asunción*. UNA 2.000.
- SILVA R. 2002. *Primer Diccionario Neológico Guaraní. Para el Estudiante*. Asunción: Artes Gráficas G.M. S.R.L.
- SCHORN, M. 2002. *Discapacidad, una Mirada Distinta, una Escucha Diferente*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

## ANEXOS

TABLA 1  
**ASISTENCIA A EDUCACIÓN ESPECIAL SEGÚN SEXO, 2002**

Población	Cifras Absolutas	%
Varones	1.086	59,6
Mujeres	735	40,4
<b>TOTAL</b>	<b>1.821</b>	<b>100,0</b>

Fuente: DGEEC: Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002

TABLA 2  
**ACCESO A EDUCACIÓN ESPECIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD POR SEXO, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA (%)**

Área	Varones	Mujeres
Rural	54,2	45,8
Urbana	58,4	41,6

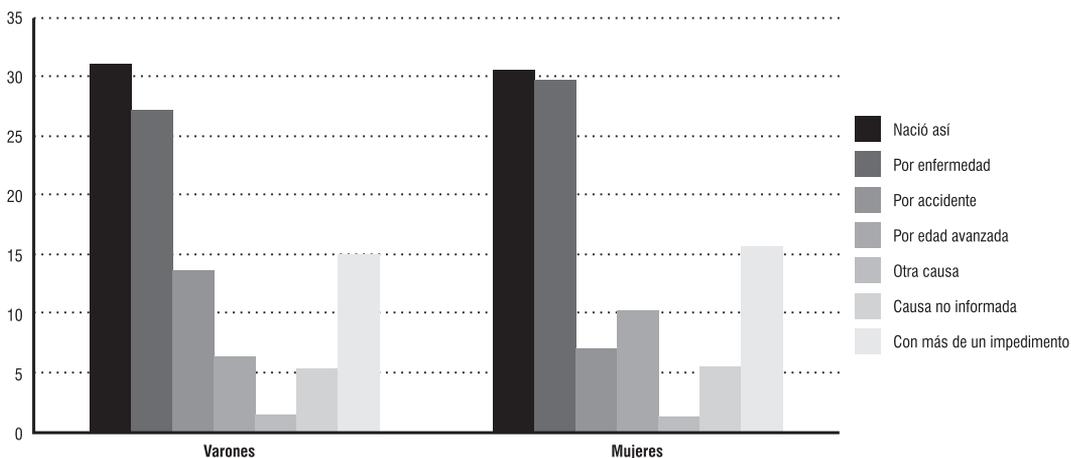
Fuente: DGEEC: Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002

TABLA 3  
**TIPO DE OCUPACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

TIPO OCUPACIÓN	Personas con y sin Discapacidad. Total Nacional		Ocupación de las PCD		PCD en Relación al Total Nacional	Personas sin Discapacidad en Relación al Total Nacional
	Cifras Absolutas	%	Cifras Absolutas	%	%	%
Agricultores, agropecuarios y pesqueros	468.787	24,4	2680	36,0	0,6	23,8
Trabajadores no calificados	338.038	17,6	1477	19,8	0,4	17,2
Operarios y artesanos	327.395	17,1	1429	19,2	0,4	16,7
Trabajadores de Servicios, vendedores de comercio	257.055	13,4	714	9,6	0,3	13,1
Profesionales científicos e intelectuales	115.740	6,0	234	3,1	0,2	5,8
Empleados de oficinas	113.625	5,9	199	2,7	0,2	5,7
Operarios de maquinas y montadores	99.885	5,2	158	2,1	0,2	5,0
<b>Trabajadores públicos del poder Judicial, legislativo y Ejecutivo</b>	<b>82.600</b>	<b>4,3</b>	<b>215</b>	<b>2,9</b>	<b>0,3</b>	<b>4,0</b>
Técnicos y profesionales de Nivel Medio	78.779	4,1	253	3,4	0,3	3,8
Busca empleo	17.569	0,9	56	0,8	0,3	0,6
Fuerzas armadas	5.411	0,3	1	0,0	0,0	0,3
No informado	14.068	0,7	38	0,5	0,3	0,4
<b>Totales y promedios de ocupación:</b>	<b>1.918.952</b>	<b>8,3</b>	<b>7.454</b>	<b>8,3</b>	<b>0,4</b>	<b>8,0</b>

Fuente: DGEEC: Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002 / DGEEC. Discapacidad en Paraguay, 2002.

**GRÁFICO 1: CAUSAS DE LA DISCAPACIDAD EN PARAGUAY, POR SEXO (%)**



Fuente: DGEEC: Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002

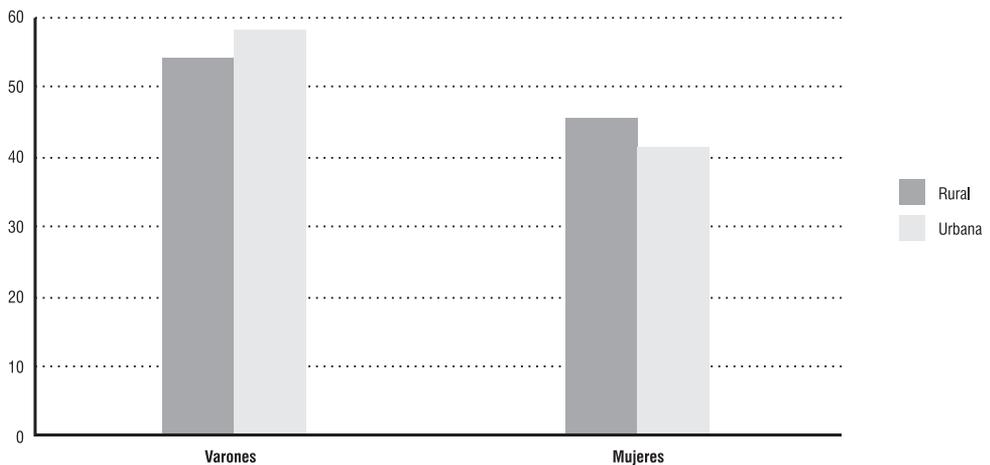
## ANEXOS

TABLA 4  
POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR GOBIERNO GENERAL (2002)  
SEGÚN DEPARTAMENTO Y ESTIMACIÓN DE LA PCD  
A INCORPORAR EN BASE A LA LEY 2479/04

Departamento	Cifras Absolutas	Estimación de las PCD a incorporar en Base a la Ley 2479/04
Alto Paraguay	298	6
Alto Paraná	5.310	106
Amambay	1.539	31
Asunción	22.693	454
Boquerón	484	10
Caaguazú	2.242	45
Caazapa	781	16
Canindeyú	1.024	20
Central	33.804	676
Concepción	1.625	33
Cordillera	2.371	47
Guairá	1.713	34
Itapúa	3.313	66
Misiones	1.643	33
Ñemebucú	1.202	24
Paraguari	2.059	41
Presidente Hayes	1.233	25
San Pedro	1.722	34
<b>Total</b>	<b>85.056</b>	<b>1701</b>

Fuente: DGEEC: Atlas de Desarrollo Humano del Paraguay 2005

GRÁFICO 2: ACCESO A EDUCACIÓN ESPECIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD POR SEXO,  
SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA (%)



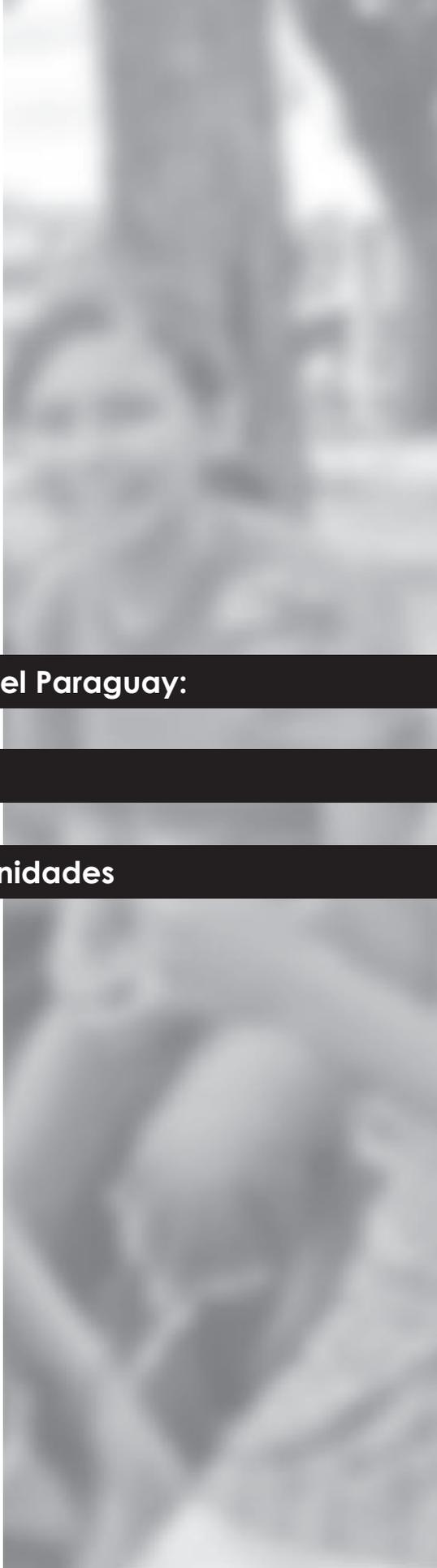
Fuente: DGEEC: Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

Hugo Oddone

**La Política de Población en el Paraguay:**

**convirtiendo obstáculos**

**en desafíos y oportunidades**







---

# La Política de Población en el Paraguay: convirtiendo obstáculos en desafíos y oportunidades\*

Hugo Oddone\*\*

A poco de asumir el poder, el nuevo Gobierno convirtió el desafío de implementar la Política de Población en la oportunidad de transformarla en un instrumento que coadyuve a



lograr menores niveles de pobreza, mayor equidad y un desarrollo humano armónico, de acuerdo con los principios y las medidas del Programa de Acción de El Cairo y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

## Desafíos iniciales

A mediados de los años setenta, el oleaje de la Conferencia de Bucarest había llegado al Paraguay. Algunos funcionarios de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y del Consejo Nacional de Desarrollo Social (CNDS), organismos líderes del sistema de planificación todavía vigente en el país por aquellos años, comenzaron a plantear la conveniencia de que el Paraguay contara con una Política de Población (PP). La preocupación latente en aquella demanda tenía que ver, fundamentalmente, con una distribución altamente desequilibrada de la población sobre el territorio nacional. Una realidad vigente en el país desde la época colonial, con 60% de la superficie territorial casi totalmente despoblada y un área reducida en la zona central, periférica a la capital, con menos del 5% del territorio y casi 60% del total de la población, en 1950.

En realidad, en el Paraguay existían antecedentes históricos previos, tales como las leyes de población de la época colonial, las de inmigración de la posguerra de la Triple Alianza y las disposiciones sobre poblamiento del interior del país, contenidas en la Ley del Estatuto Agrario de 1962. Sin embargo, el recurrente reclamo por contar con una Política explícita de Población solo comienza a expresarse de manera ininterrumpida, a partir del hito señalado.

Fue así como en 1975 se iniciaron gestiones ante el UNFPA para obtener cooperación técnica que ayudara a la STP a definir, de manera explícita, *“políticas de población en las áreas de formación de recursos humanos, empleo y distribución espacial de la población”*. El proyecto, que desde su propia formulación estuvo acompañado de

\* Ponencia presentada el 26 setiembre 2008 al III Congreso Latinoamericano de Población de la ALAP (Córdoba, Argentina, 24 al 26 de setiembre de 2008), en el marco de las Mesas de Trabajo “Actividades del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) en América Latina y el Caribe, implementando la agenda de la CIDP”, Experiencias de buenas prácticas de las oficinas nacionales.

\*\* Asesor en Población y Desarrollo del UNFPA.

manera cercana y continua por la asistencia técnica del CELADE, comenzó en 1977 y se extendió por casi tres años. Desde su inicio, tropezó con diversos obstáculos que irían marcando a lo largo de los años, como un sino permanente, el difícil camino de la Política de Población en el Paraguay.

En aquel momento, el país carecía de un plantel profesional suficientemente capacitado en demografía y de vasta formación interdisciplinaria, capaz de establecer las indispensables vinculaciones entre población y desarrollo que, por esos años, comenzaba apenas a posicionarse con vigor académico como área especializada de trabajo en el propio CELADE.

El obstáculo, convertido en primer desafío, se tradujo en oportunidad positiva para llevar adelante un proceso intenso de transferencia de capacidades, a través de permanentes misiones técnicas a cargo de los expertos del CELADE. Gracias a esto, no solamente se fue configurando un grupo relevante de especialistas dedicados a los estudios sociodemográficos, enriquecido con la progresiva incorporación de noveles demógrafos que iban egresando de los cursos de ese centro formador en Santiago de Chile, sino que también se logró elaborar un completo diagnóstico sociodemográfico del Paraguay. El documento recogía por primera vez, de manera integrada, un análisis de los principales cambios poblacionales, económicos y sociales ocurridos en el país en el período de 27 años, transcurrido entre los censos de población de 1950, 1962 y 1972, y la Encuesta Demográfica Nacional del Paraguay (EDENPAR) de 1977.

## Un nuevo contexto político nacional

Llegamos así a los albores de los años ochenta sin contar aún con la PP, pero con un complejo diagnóstico de situación, un equipo técnico más numeroso y calificado de profesionales y un creciente interés por abordar nuevos desafíos. La década de los ochenta se abre con el Censo Nacional de Población y Viviendas de 1982. Éste arroja importante información sobre los resultados de un movimiento de redistribución poblacional en el oriente del territorio paraguayo, que había comenzado a despejar la alta concentración de la zona central y a poblar significativamente la cuenca del río Paraná. Allí,

simultáneamente con un programa de colonización agrícola, se llevaban a cabo las obras de la represa hidroeléctrica de Itaipú. Uno y otro factor animaron fuertemente a los técnicos sectoriales de la Secretaría Técnica de Planificación a sumarse a las nuevas corrientes teóricas que propugnaban priorizar estudios y propuestas de planificación regional. Sus resultados se esperaba incorporar a los planes quinquenales de desarrollo, por entonces todavía en boga, aunque cada vez con menor peso para orientar o encauzar las políticas públicas, que corrían por sus propios senderos.

El extendido ejercicio de planificación regional de los años ochenta, del cual participaron también los especialistas en población, incorporó a la perspectiva poblacional, aunque de manera todavía incipiente, el enfoque territorial del desarrollo. Al mismo tiempo, reforzó en la convicción de los demógrafos la necesidad de superar el ejercicio estrictamente formal de la ciencia demográfica y de avanzar aún más en el esfuerzo por desentrañar las relaciones entre población y desarrollo. En todo ese período se mantuvo la valiosa asistencia técnica del UNFPA y el CELADE, a la que se sumó la del ILPES y la CEPAL. Si bien la PP sufrió una nueva demora, el resultado fue que al diagnóstico sociodemográfico publicado en 1980, se agregaron investigaciones y estudios sobre el territorio nacional, los centros poblados del país y nuevos aspectos de la distribución espacial de la población.

La década de los ochenta se cierra con un cambio político trascendental en la historia del Paraguay, al producirse en 1989 el advenimiento de la democracia. La década siguiente se abre de nuevo con la información iluminadora de un Censo Nacional de Población y Viviendas, el de 1992, cuyos datos no harán sino confirmar plenamente los grandes cambios sociopoblacionales, que se estaban viviendo en esos tramos finales del siglo veinte. No solamente se había experimentado un alto crecimiento demográfico y se mantenía el movimiento de redistribución espacial de la población, al que se sumaba un tardío pero creciente proceso de urbanización, sino que el auge económico de Itaipú había llegado a su fin sin pena ni gloria para el desarrollo nacional y, antes bien, con crecientes niveles de pobreza.

## Ecós de El Cairo

La aparición de los resultados del Censo de 1992 en el nuevo contexto de vida democrática permitió una activa movilización de parte del gobierno y de sectores no gubernamentales interesados en la temática poblacional. Se trabajó en una amplia utilización, análisis y difusión de la información censal, así como en la producción de innumerables jornadas de capacitación, estudio y divulgación de la información sociodemográfica. De esta manera, se trató de incorporar en la agenda política del país una visión articuladora entre población y desarrollo.

Además, con la naciente democracia, las Organizaciones No Gubernamentales se multiplicaron y cobraron gran protagonismo. Surgieron algunas especializadas en población, que habrían de cumplir un papel clave durante la Asamblea Nacional Constituyente, que se reúne y sanciona ese año la nueva Carta Magna. En ella, se consagra el interés del Estado en los temas de población, medio ambiente y desarrollo, así como el derecho a la salud reproductiva y la planificación familiar. La Política de Población seguía postergada, pero el rumbo que habría de conducir hacia ella comenzaba a abrirse con inusitado vigor. Como nunca en los períodos previos, el tema poblacional comenzaba a instalarse en el discurso institucional y político del país.

Sobre todo, y fundamentalmente, la impronta de esa década estuvo marcada por las actividades preparatorias de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, que habría de realizarse en 1994 en El Cairo, Egipto. Con el fin de preparar el Informe Nacional que sería presentado ante ella, el gobierno crea el Comité Nacional de Población, que se caracteriza por reunir a diversos organismos gubernamentales, del sector privado, de las oenegés y del ámbito académico. El Comité prepara un sustancioso informe, que dedica una extensa atención al tema de la PP y a su posible marco institucional. Este documento, en su capítulo final de recomendaciones para futuras acciones programáticas, plantea *“la necesidad de elaborar una política de población y dar continuidad a los trabajos ya iniciados por el propio Comité con vistas a constituirlo en una instancia institucional de carácter multisectorial y permanente, para establecer prioridades, diseñar, coordinar y ejecutar la política de población”*.

En el trasfondo de estos avances, se percibe siempre el silencioso pero visible papel de la cooperación técnica del UNFPA y sus agencias y organismos aliados. Lo destaca el propio Informe Nacional ante la Conferencia de El Cairo, al señalar numerosas instancias de trabajo conjunto y de apoyos programático, como las misiones de revisión de necesidades de asistencia técnica y los programas de país, calificadas de *“contribuciones positivas para generar conciencia respecto de la compleja problemática de población y desarrollo”*.

Como fruto de esta activa movilización preparatoria, una nutrida y calificada delegación oficial, a la que acompañan representantes de oenegés y medios de comunicación, participa de la CIPD y respalda ampliamente el Programa de Acción. Así como había ocurrido veinte años antes, esta vez el oleaje de la Conferencia de El Cairo llega también al Paraguay y, tan intensas como sus actividades preparatorias, se volverán las de seguimiento al Programa de Acción y la toma de decisiones oficiales que irán ensanchando el sendero que lleva finalmente a la formulación de la tan reclamada PP.

En efecto, en 1996, a instancias del Ministerio del Interior, que había presidido la delegación a la CIPD, un Decreto del Poder Ejecutivo dispone la nueva estructura y funciones de dicho Ministerio. Le asigna, entre otras, las de elaborar, aprobar y ejecutar la Política de Población, Migración y Repatriación.

Sin embargo, la Secretaría Técnica de Planificación, que cuenta entre sus dependencias más productivas en cuestiones de población a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), seguirá manteniendo por varios años más el liderazgo en esta materia. Sin embargo, su efectividad se irá diluyendo como el resto de su propia identidad y sus funciones, en un tiempo en que la planificación de la economía desde el Estado pierde gravitación. Esta debilidad de liderazgo de la STP, junto con la confusa superposición de roles institucionales instalada con la creación de órganos con competencias parciales y ambiguas en materia de población, impondrá nuevos rezagos a la tarea.

En 1999, el UNFPA propone conmemorar el advenimiento de los 6.000 millones de habitantes en el mundo. En ese marco, la DGEEC produce

un actualizado análisis multidisciplinario de la situación social, económica y demográfica del país a finales del milenio, en un contexto de grave crisis de la economía paraguaya. El informe destina el capítulo final a destacar las relaciones entre población y desarrollo, enfatizando como conclusión que *“el Paraguay se encuentra, más que nunca, ante la inminente necesidad de una definición de política general de población, en estrecha relación con las políticas sociales, que se constituya en instrumento fundamental que guíe las acciones a desarrollar, en vísperas del siglo veintiuno, como forma de conseguir que la población y el desarrollo sean dos fuerzas sinérgicas para el logro de un solo fin: el más alto nivel de bienestar posible para las personas que viven en su seno”*.

Y si bien la conclusión no señala un cauce institucional concreto para esta responsabilidad, de nuevo la Secretaría Técnica de Planificación se hace cargo del desafío, retomando el proyecto de elaborar la PP. Es así como, durante los siguientes años, entre 2000 y 2005, se empeñarán todos los esfuerzos convocando a diversos organismos del gobierno y no gubernamentales, preparando borradores, discutiendo propuestas, complementando con jornadas de estudio, capacitación y consultas y validando finalmente un documento de consenso. Paradójicamente, y por coyunturas políticas del momento, éste quedará nuevamente demorado en el laberinto burocrático de la propia STP. Una vez más, la dificultad se vuelve desafío y el desafío se traduce en oportunidad cuando, durante las deliberaciones del Primer Congreso Paraguayo de Población, en setiembre de 2003, los participantes reclaman por escrito al poder político la definitiva aprobación de la PP.

## La política de población abre el nuevo milenio

Coincidentemente, un Decreto reestructura de nuevo ese año el Ministerio del Interior ratificándole sus funciones de órgano responsable de elaborar, aprobar y ejecutar la PP, de manera coordinada con otros organismos del gobierno. Crea, además, la Dirección de Población, dependiente del Viceministerio de Asuntos Políticos. A partir de ese momento, con un marco institucional más definido y con una masa crítica cada vez más decidida a concretar en hechos el prolongado esfuerzo invertido en la construcción de esta herramienta, se arriba finalmente a la pro-

mulgación del Decreto 4692 de 2005, que crea el Comité Interinstitucional de Población (CIP). Este organismo multisectorial es el responsable de ejecutar, de manera coordinada, la PP que deberá ser elaborada y aprobada por el Ministerio del Interior. El citado Decreto no hace sino consagrar una situación de hecho: la PP estaba redactada y validada como fruto de treinta años de una ardua labor que fue, al mismo tiempo, formadora de una comunidad de estudiosos de la temática sociopoblacional, y que permitió acrecentar la toma de conciencia en las instituciones públicas sobre el carácter estratégico de las relaciones de la población con el desarrollo.

Un nuevo obstáculo, sin embargo, se levantaba para la implementación efectiva de la política. La Secretaría Técnica de Población reclamaba derechos históricos para liderar la aplicación de ese instrumento, mientras el Ministerio del Interior pugnaba por ocupar el papel central que le reconocía el Decreto del Poder Ejecutivo. La solución salomónica fue un nuevo desafío a vencer: la dirección política del CIP quedó confiada a ambas instituciones, en un caso de bicefalía que prometía conducir al fracaso. Y, como en tantos otros casos, el desafío se convirtió una vez más en oportunidad, cuando en abril del presente año se produjo un hecho político inusitado en el país: el cambio de signo en el poder después de siete décadas de predominio de un partido y de un modelo de gobierno.

Las nuevas autoridades convirtieron el desafío de implementar la Política de Población en la oportunidad de transformarla en instrumento que coadyuve a lograr menores niveles de pobreza, mayor equidad y un desarrollo humano armónico, de acuerdo con los principios y las medidas del Programa de Acción de El Cairo y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estas son referencias explícitas contenidas en el documento, que señala que la Política de Población *“será llevada adelante de manera consistente con los esfuerzos que el país realiza para el pleno cumplimiento de sus compromisos con la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo, la Plataforma de Acción de Beijing y el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*.

En apoyo a esta decisión, un Decreto de los primeros días de setiembre de 2008, ha transferido

finalmente al Ministerio del Interior la completa responsabilidad de conducir el CIP y la coordinación de la PP, removiendo lo que parecía ser el último obstáculo surgido en esta larga marcha.

El extenso recorrido que llevó a concluir con éxito la concreción de la PP, la cual es hoy una herramienta más entre las políticas públicas en el país, contó con la constante animación y el permanente apoyo técnico del UNFPA. En cada estudio e investigación, jornada de capacitación o divulgación, documento o publicación produ-

cidos en esta materia a lo largo de los más de treinta años que insumió este proceso, se encuentran las huellas mudas, pero expresivas, de nuestra agencia. En todo ese tiempo, el país y gran parte de sus instituciones y funcionarios, comunidad académica, demógrafos y especialistas en población y desarrollo, se fijaron una meta y aportaron un empeño formidable para lograrla.

Y el UNFPA, como parte de sus buenas prácticas, puso en juego durante ese tiempo, tres virtudes cardinales: paciencia, perseverancia y presencia.

## Fuentes

- ADEPO/UNFPA (2005): Paraguay: desafíos demográficos en el siglo XXI, 2da edición, AGZ, Asunción.
- ADEPO/UNFPA (2005): La demografía y la población: conceptos, teorías, debates y políticas, 2da edición, AGZ, Asunción.
- Comité Nacional (1993): Paraguay: Informe nacional para la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo - El Cairo 1994.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS/UNFPA (1999): Población en el Paraguay, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, Fernando de la Mora, Paraguay.
- STP/UNFPA (1975): Proyecto PAR/75/PO2 "Estudios de Población y Desarrollo".
- STP/UNFPA (1979): Proyecto PAR/79/PO5 "Estudios de Población y Desarrollo Regional".

Nahuel Oddone ~ Leonardo Granato

**Gobiernos Locales y Redes Asociativas:**

**estrategias para la Ciudad Digital**



Semaforo Monocabezal  
para Daltonicos



PARE



ATENCIÓN



SIGA

Municipalidad  
de Asunción

LUMINOTECNIA

ARDE





---

# Gobiernos Locales y Redes Asociativas: estrategias para la Ciudad Digital

Nahuel Oddone\* ~ Leonardo Granato\*\*

El presente artículo estudia las diferentes estrategias de los gobiernos locales que, a partir de la formación de redes de ciudades, pretenden participar activamente de lo que ha dado en llamarse “ciudades digitales”. El concepto de ciudad, a la luz de la Revolución Científico-Tecnológica y de las Tecnologías de la Información



y Comunicación producto de la misma, debe redefinirse y fundirse en el concepto de “ciudad digital”, comportando una serie de modificaciones específicas –mediante mecanismos de *feedback*– en las políticas públicas del desarrollo local en el ámbito de la Sociedad de la Información. Asimismo, se analiza la experiencia argentina en la materia y la Red *Civitas*.

**Palabras clave:** Ciudad Digital, Gobiernos Locales, Redes asociativas, Revolución Científico-Tecnológica, Tecnologías de la Información y Comunicación, Sociedad de la Información, Desarrollo Local, Red *Civitas*.

## Introducción

Estudiar las relaciones entre la ciudad y la tecnología puede parecer *prima facie* un fenómeno sencillo, puesto que esta última es producto de la primera, de ciertos elementos de urbanidad. No obstante ello, tal objeto de estudio resulta en realidad un fenómeno mucho más complejo, sobre todo cuando se pretende analizar dicho vínculo desde una perspectiva actual en el marco de la denominada Sociedad de la Información (SI).

Si bien la relación entre ciudad y tecnología ha existido desde los comienzos de la vida urbana, recién ha sido a partir del advenimiento de la SI que dicha vinculación ha adquirido un nuevo y significativo impulso en el ámbito global.

El proceso de globalización, los avances tecnológicos, la liberalización de las telecomunicaciones, las demandas sociales para poder disponer de nuevos servicios y los nuevos derechos de los usuarios han provocado cambios *vivenciales* para el ciudadano modificando su forma de trabajar, de estudiar, de aprender, de pensar, de comunicarse, en definitiva, de observar el mundo.

La SI encuentra su origen en la Revolución Científico-Tecnológica (RCT) de los años setenta y, sin lugar a dudas, su producto principal han sido las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) las que también modifican nuestra forma de entender y comprender a la ciudad.

Las ciudades comienzan a ser vistas como “medios innovadores”, favorecedores del desarrollo local, regional y nacional; transformándose en

\* Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Master en Derecho de la Integración Económica, Universidad del Salvador (Argentina), en convenio con l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Francia). Master en Integración Económica Global y Regional, Universidad Internacional de Andalucía, Sede Tecnológica de Málaga (España). Manager di Progetti di Sviluppo Locale, Universidad de Buenos Aires (Argentina), IFOA y Politecnico di Milano (Italia). Contacto: oddone.nahuel@gmail.com

\*\* Abogado, Universidad de Belgrano (Argentina). Master en Derecho de la Integración Económica, Universidad del Salvador (Argentina), en convenio con l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Francia). Diplomado en Desarrollo Local por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Contacto: granato.leonardo@gmail.com

elementos clave de articulación en el marco de la SI, pero sin dejar de ser espacios de realización personal para el hombre.

## RCT y TIC's

La RCT constituye, desde mediados de la década del setenta, el mayor impacto sobre la configuración de las relaciones económicas y políticas internacionales contemporáneas.

La RCT se sintetiza en los siguientes procesos considerados desarrollados de modo paralelo: *“El aumento significativo del número de descubrimientos científicos; el acortamiento del tiempo que va del momento del descubrimiento a la aplicación directa al sistema de la producción; la pérdida de importancia de las materias primas en el comercio internacional; la pérdida de importancia del factor trabajo en los sistemas de producción nacionales, suplantada por la ciencia y la tecnología transnacional; el desarrollo de nuevas fuentes de energía, de nuevas fuentes de información, de las telecomunicaciones, que favorecieron el surgimiento de nuevos espacios considerados dinámicos por el sistema capitalista mundial; la centralización de los procesos hasta aquí mencionados en los países más desarrollados del sistema-mundo capitalista, la consecuente inclusión o exclusión (dada por la localización geográfica, en muchos casos) en los beneficios de la RCT”* (Oddone, 2006: 41 y 42).

El profundo impacto de la RCT mundial en la estructura económica internacional, ha determinado que en la actualidad, especialización y ventajas competitivas estén cada vez más determinadas por la capacidad dinámica de cada actor (país, bloques regionales o ciudades, por ejemplo) en innovar, adoptar y mejorar tecnologías, lo que determina que las capacidades en Ciencia y Tecnología (CyT) sean una parte integral de las políticas de desarrollo y un componente estructural del sistema productivo y de la propia inserción internacional.

Las TIC's han sentado las bases para la constitución de la SI entendida como la sociedad en la que la creación, la distribución y el manejo de la información en tiempo real forman parte importante de las actividades culturales y económicas. Tal como sostuvo un autor: *“El surgimiento de un nuevo sistema de comunicación electrónico, caracterizado*

*por su alcance global, su integración de todos los medios de comunicación y su interactividad potencial, está cambiando nuestra cultura, y lo hará para siempre”* (Castells, 2001: 360 y 361).

Las TIC's se constituyen en instrumentos y procesos utilizados para almacenar, resguardar, organizar, producir y reproducir, presentar e intercambiar información por medios electrónicos y considerados automáticos.

*“El procesamiento de la información se centra en la superación de la tecnología de este procesamiento como fuente de productividad, en un círculo de interacción de las fuentes del conocimiento de la tecnología y la aplicación de ésta para mejorar la generación del conocimiento y procesamiento de la información: por ello, denomino informacional a este nuevo modo de desarrollo, constituido por el surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico basado en la tecnología de la información”* (Castells, 2001: 43).

Los actores políticos nacionales y subnacionales han debido adaptarse a la creación y manejo de las TIC's convirtiéndose muchas veces en escalas de gestión de procesos complejos.

## SI y Políticas Públicas

Los avances desarrollados en el ámbito de la SI han generado la necesidad de estructurar toda una serie de políticas públicas en la materia a los efectos de dar respuestas a las demandas sociales que reclamaban un mayor, fácil y equitativo acceso a los productos desarrollados en la SI.

Las políticas públicas pueden definirse como proyectos y actividades estatales que buscan satisfacer necesidades sociales. Esta primera definición entraña dos nociones que las explican desde el punto de vista teórico: el Estado es visto como responsable o sujeto principal en la elaboración de políticas públicas por medio de sus actos de gobierno y de administración y la sociedad principal objeto o destinataria de dichas políticas.

En el marco del denominado sistema político, específicamente en el régimen político, se encuentran las llamadas políticas públicas. Tal como señalara un estudioso: *“Las mismas se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad”* (Alcántara, 1995: 43 y ss.). Son entendidas como *“productos del sistema político”*,

no son partes exógenas del mismo, sino partes “constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado” (Alcántara, 1995: 43 y ss.).

En otras palabras, se puede sostener que las políticas públicas son las acciones de gobierno o es el propio gobierno en acción, que busca dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad con el objetivo de hacer un uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales (Chandler y Plano, 1988: 107). Lo público de las políticas públicas es una zona de encuentro y diálogo entre los problemas sociales nacionales y las respuestas políticas estatales.

Las políticas públicas se constituyen como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Pallares, 1988: 142).

Una política pública en materia de TIC’s debe necesariamente reconocer una serie de procesos tales como una doble tendencia hacia la integración, por un lado, y descentralización, por el otro, de competencias de gestión y recursos estatales; el protagonismo cada vez mayor de los sectores privados tanto con como sin fines de lucro y de la ciudadanía y movimientos ciudadanos en general; la necesaria subordinación de los intereses del Estado y del mercado respecto al bien común de la sociedad y necesaria subordinación del bien común de la sociedad respecto a la dignidad de la persona humana. Es en este contexto de demandas vertical ascendentes y de respuestas vertical descendentes que las ciudades digitales pueden impulsar una serie de procesos de relevancia sobre la ampliación de la agenda pública local.

La SI y las TIC’s han provocado una modificación en la construcción de la agenda pública local: han favorecido una dinámica de ampliación y de extensión de la oferta de políticas públicas hacia terrenos anteriormente inéditos. Las TIC’s se han demostrado sumamente útiles para gestionar y acompañar los proyectos de políticas sociales, culturales, de tejido asociativo, etcétera. Asimismo, también han estimulado una ampliación de la agenda pública local incorporando una nueva serie de servicios sociales que incluyen servicios

en materia de TIC’s en el marco de una lucha en pos de la equidad tecnológica contra la brecha social tecnológica.

Claro está que este proceso de modificación de la agenda pública local ha generado un *empowerment* político local favoreciendo un fortalecimiento institucional en las respuestas dadas por el municipio a partir de una mayor tendencia al dinamismo y la innovación en las respuestas y los procesos de gestión de las necesidades sociales, a la integración temática y la transversalidad dado que “la definición sectorial de políticas y la gestión segmentada y especializada de servicios, empieza a coexistir de forma clara con procesos de formulación integral y gestión horizontal de políticas” (Gomà y Blanco, 2002: 3).

Las TIC’s, en este contexto, permiten la *governance de la proximidad* a partir de la articulación de una imagen de municipio como “espacio o territorio red”, que reúne elementos virtuales y materiales, la conectividad de los primeros y la cercanía o proximidad de los segundos.

## Desarrollo Local y TIC’s

Si bien entendemos que no existe una definición universalmente aceptada de desarrollo local, en palabras de un autor “una estrategia de desarrollo local se sustenta en tres pilares básicos como son la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales; la creación de entornos territoriales innovadores; y el fomento de iniciativas de desarrollo económico local y generación de empleo y renta” (Albuquerque, 2002: 11).

En este contexto, las TIC’s se transforman en un elemento clave para favorecer los procesos de descentralización y de fortalecimiento institucional de las administraciones locales a través del *e-government*<sup>1</sup> y todas una serie de *e-services políticos* dirigidos al *empowerment* de los ciudadanos; y, asimismo, en la creación de los entornos territoriales innovadores caracterizados por altos niveles de investigación aplicada sobre la base creciente de la investigación y desarrollo (I+D).

<sup>1</sup> Podríamos definirlo simplemente como la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones a todas aquellas actividades y procesos de la administración pública desarrollados por el gobierno en todos sus niveles.

Es en este sentido que las TIC's se convierten en un elemento clave de los procesos de desarrollo local gracias a sus aplicaciones para los procesos de *institutional building* como en las estrategias innovadoras de los entornos territoriales.

La funcionalidad de las TIC's ha quedado demostrada entonces como medios innovadores tanto en materia político-institucional como en términos de desarrollo económico favoreciendo nuevos y variados encadenamientos productivos que encuentran en la ciudad una escala de gestión clave y dinamizadora que permite dar una respuesta social sobre la lógica del pensar globalmente y actuar localmente.

Como resalta una autora: "Las ciudades (...) se han convertido en actores clave en el nuevo espacio industrial, caracterizado por el emplazamiento de los nuevos sectores industriales y por la utilización de TIC (...) las ciudades (...) se constituyen en las nuevas stars del desarrollo económico y de las formas innovadoras de la producción" (Finquelevich, 2005: 160).

Las ciudades digitales, a nuestro entender, permiten establecer un modelo de *governance reticular* y de *proximidad* sobre el espacio local a la vez que lo fortalece y lo politiza a través de la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos tecnológicos. Tal generación de capital social ciudadano tiene un efecto sobre las restantes políticas públicas para el desarrollo local.

## Las ciudades digitales

Estudiar las ciudades digitales resulta un fenómeno complejo debido en gran medida a las significativas ventajas que representa para los ciudadanos el uso de las nuevas tecnologías.

Entendemos por ciudades digitales un modelo urbano que integra la población con la SI a partir de la disponibilidad dada por las TIC's en su dimensión política. Las ciudades digitales ofrecen una nueva frontera tecnológica sobre la cual estructurar el diálogo político municipal.

El diálogo político digital debe basarse sobre la rendición de cuentas de la actuación de las administraciones públicas a la vez que permita crear toda una serie nueva de herramientas que hagan así más perceptible las demandas de los ciudadanos.

La responsabilidad del gobierno representativo es doble: por una parte, la *responsabilidad fun-*

*cional* de llevar a cabo una actuación competente y eficaz para el conjunto del grupo humano al que representa y sobre el que gobierna; con independencia de los intereses parciales que se expresen en la sociedad y rindiendo cuenta de su actuación (*accountability*)<sup>2</sup>; por otra parte, la responsabilidad de ser un gobierno receptivo y sensible a las demandas y preferencias expresadas por la ciudadanía (*responsiveness*)<sup>3</sup>.

Un gobierno es concebido como *accountable* si los ciudadanos pueden claramente distinguir los representantes políticos de las políticas adoptadas o los diferentes productos de las acciones generadas por los representantes políticos.

Un gobierno es considerado *responsive* si adopta las políticas que los ciudadanos han manifestado como sus preferidas. Ésta manifestación puede realizarse a través de sondeos de opinión y otras formas de acción política. Por lo tanto, el concepto de *responsiveness* está determinado por el mensaje previo de los ciudadanos hacia su gobierno.

La ciudad digital trata de romper con una sociedad dirigida de arriba hacia abajo (*bottom up*), para hacer una ciudad más horizontal en pos de una mayor y mejor desarrollo local para cada uno de sus habitantes; permitiendo, al mismo tiempo, una mayor transparencia ya que faculta a que la gente pueda informarse y participar por medio de novedosos mecanismos.

## Gobiernos locales y redes asociativas

Durante los últimos años se ha asistido a cambios profundos en el terreno de la política y de las políticas públicas locales sobre la base de las modificaciones generadas en el contexto global. En este marco, todo parecería indicar que la conformación de redes participativas genera una suerte de *governance reticular* favorecedora de la innovación democrática sobre la base de la subsidiariedad y la autonomía municipal en pos de la activación del capital social local.

"*Governance is about managing networks*" (Rhodes, 1997: 52); y los gobiernos deben constituirse en los nodos de estas redes. En este sentido,

2 Responsabilidad funcional del gobierno representativo de dar cuenta de su actuación.

3 Responsabilidad receptiva del gobierno representativo, responsabilidad entendida en términos "sensitivos".

siguiendo a Börtzel (1998) el concepto de red se ha convertido en el nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad.

En este orden de ideas, la conformación de redes se caracteriza por:

- La no existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista dado que se cuenta con una estructura multinodal y relacional tanto de procesos como de resultados.
- La interdependencia no sólo entendida como pluralismo de actores sino también como dependencias mutuas entre los actores en el momento de resolver problemas.
- Perseguir objetivos, establecer recursos y conseguir resultados.
- Una cierta institucionalización en el sentido menos estructural del término dado que es producto de las interacciones sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización.

Siguiendo a Gomà y Blanco (2002) para estimular la participación de los actores y el trabajo en red es importante considerar los siguientes puntos a los efectos de incidir en la configuración de las políticas públicas que emanarán de la misma:

- Activar la red, esto es favorecer las interacciones necesarias para que la red se ponga en movimiento sobre la base de las interdependencias mutuas y el fortalecimiento de las posiciones nodales.
- Fortalecer la densidad relacional, es decir, generar las condiciones minimizadoras de los riesgos de la propia interacción explorando la creación de escenarios de suma positiva y el diseño de instrumentos de regulación a los efectos de reducir los conflictos y las incertidumbres.
- Promover la intermediación para fortalecer las capacidades de encuentro de los denominadores comunes entre los actores que puedan canalizarse en acciones concretas a partir de la generación de confianza, la facilitación del diálogo y la construcción del consenso.

*“La governance multinivel –desde la perspectiva de la proximidad– aparece como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles, en lugar de monopolizar, definiciones de los problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias. Estaríamos pues ante*

*un patrón de confluencias interdependientes. El fortalecimiento del polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar, de dotar de orientación estratégica, a estas convergencias entre niveles”* (Gomà y Blanco, 2002: 5 y 6).

La conformación de redes de ciudades se ha demostrado como una nueva alternativa para la generación de políticas públicas municipales en las que concertadamente diferentes actores llegan a la construcción de consensos clave para el desarrollo de una dirección de política pública específica. No obstante ello, una cierta proliferación desorganizada del trabajo de estas redes hace necesario el establecimiento del Centro de Información de Redes Nacionales Municipales.

El establecimiento del Centro permitirá la estimulación del proceso de constitución y conformación de redes a partir de la información y la difusión de los contenidos específicos de cada red. De esta manera, cada Municipio tras haber tomado contacto en forma virtual con la información sistematizada por cada Red podrá incorporarse a la tarea que más se condiga con su perfil municipal o, a la vez, favorecer la creación de nuevas redes temáticas.

En la Argentina, como en otros países sudamericanos, cuenta con variadas redes constituidas alrededor de ejes temáticos tales como la salud, el cuidado del ambiente, el turismo, la seguridad alimentaria y el desarrollo productivo, el *e-government*, la innovación tecnológica, la inclusión social o la minería, entre otras cuestiones.

Los municipios a partir de la participación y asociación en redes pueden desarrollar nuevas potencialidades y encadenamientos que le permitan dar respuesta a problemáticas específicas dadas en el marco de su autonomía.

## **Articulación de las redes de ciudades digitales**

La ciudad que forma parte de una red, en realidad forma parte de un sistema, en el cual existen problemas que no pueden ser solucionados por un mismo y único municipio de forma excluyente e individual. Como nos encontramos en un sistema de relaciones, el principio de la cooperación entre las partes se hace presente a partir del trabajo bajo la modalidad de foro y cuyas propuestas o

conclusiones se intentan aplicar o trasladar sobre las realidades locales compartidas. El trabajo en red favorece la replicabilidad de las propuestas.

Cada ciudad digital, en este caso, fija sus propios objetivos de acuerdo con sus necesidades específicas, sin dejar de lado los intereses del grupo de ciudades a los efectos de poder transferir, llegado el caso, las *best practices* en la materia y de dar así respuesta a los objetivos específicos que se haya fijado o con los que cuenta la propia red.

Cada red debe contar con una propuesta programática específica capaz de reflejar los diferentes intereses y problemáticas de los municipios que confluyen en la articulación de la red. Debe contar con objetivos claros y metas precisas consensuadas, porque si bien el consenso no implica unanimidad entre los actores, aquí se transforma en un elemento clave para el mantenimiento y la perdurabilidad de la red unida y para el funcionamiento y fortalecimiento de la misma.

Las características principales de las ciudades digitales podrían resumirse en: a) la promoción de *servicios on line* tales como la realización de pagos, compras, concesiones, permisos, trámites, etc.; b) la disponibilidad de centros de servicios gratuitos de Internet para los ciudadanos que favorezca la comunicación instantánea y efectiva entre los ciudadanos, entre éstos y las autoridades y que, a la vez, permitan la creación de comunidades locales virtuales; c) la promoción de la transparencia de las dependencias gubernamentales y la participación de los ciudadanos en diferentes procesos decisionales municipales (fomento de la *e-democracy*) a los efectos de incrementar la calidad y la eficiencia (*e-efficiency*) de la gestión gubernamental; d) la mejora de la competitividad empresaria a través de los centros de información y servicios *on line* como las Oficinas Únicas para las Actividades Productivas; e) la habilitación de servicios de telemedicina y teletrabajo, el fomento de la educación virtual (campus educativos) y la formación en línea.

## Las redes de ciudades digitales en la Argentina

En la Argentina, una de las redes más conocidas en materia de ciudades digitales es la red *Civitas*, un proyecto de la Secretaría de Comunicaciones dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios cuyo objetivo

es la formación de la *Red de Municipios Inteligentes* y favorecer el *e-government*.

*Civitas* y el Programa Nacional para la Sociedad de la Información (PNSI) proveen a las distintas organizaciones y dependencias del Estado un conjunto de soluciones completamente integradas cuyo objetivo es abrir de la manera más simple, efectiva y sin costos directos el camino hacia el gobierno electrónico.

Tal como consta en el propio sitio web de la red, el objetivo del PNSI es cooperar con las agencias y organismos del Estado nacional en el desarrollo de nuevos canales de distribución de la información mediante la elaboración de herramientas digitales de última generación a través del establecimiento de acuerdos y acciones conjuntas toda vez que se desarrollan servicios digitales que facilitan la interacción con los ciudadanos y las empresas contribuyendo a informatizar y reducir los costos en la administración pública<sup>4</sup>.

*Civitas* presta los siguientes servicios de: chat, foros, licencias y trámites. Destacándose particularmente los dos últimos pues el servicio de licitaciones es una herramienta que permite a las organizaciones publicar en la web sus necesidades de compras de productos y servicios generando un mayor acceso a las ofertas de proveedores y permitir la transparencia en los procesos de compras; y, el servicio de trámites, que permite a los gobiernos locales adheridos a *Civitas*, publicar en la web los trámites habilitados en el Municipio con sus características e información completa de requisitos, horarios, lugar, etc.

La ventaja que le otorga al Municipio la utilización del servicio de trámites es agilizar sus procedimientos administrativos, disminuir el volumen de atención al público para consultas por mostrador y extender a 24 horas su horario de atención para información. Las ventajas para los ciudadanos entre otras cosas son acceder cualquier día y en cualquier horario a toda la información sobre trámites desde su propia computadora.

Para apoyar ésta y otras redes favorecidas desde el gobierno nacional se ha elaborado la propuesta de Centro de Información de Redes Nacionales Municipales. Sin dejar de mencionar que

<sup>4</sup> Cfr. Red *Civitas*. Disponible en: [http://www.civitas.gov.ar/civitas\\_soluciones.asp](http://www.civitas.gov.ar/civitas_soluciones.asp) [recuperado: 06/05/2008]

la principal barrera para la construcción de las ciudades digitales radica en la inexistencia en el nivel nacional de un plan integrado, multi-actoral y multi-sectorial que, sobre el estudio de las diferentes necesidades específicas, pueda estructurarse en una propuesta consensuada sobre la Sociedad de la Información que impulse el desarrollo de ciudades digitales.

## Conclusiones

Para concluir, se puede recordar a Italo Calvino, escritor italiano autor del libro titulado **Las Ciudades Invisibles**. Calvino cuenta que: “*Las ciudades invisibles son un sueño que nace del corazón de las ciudades invivibles*”.

Las ciudades digitales, ellas también productos de sueños y deseos de desarrollo, contribuyen a la construcción diaria de las ciudades vivibles.

Los municipios a partir de la participación y asociación en redes pueden desarrollar nuevas

potencialidades tecnológicas y encadenamientos productivos que le permitan dar respuesta a problemáticas específicas dadas en el marco de su respectiva autonomía.

La conformación de redes de ciudades se ha demostrado como la nueva alternativa para la generación de políticas públicas municipales en las que concertadamente diferentes actores construyen políticas públicas que buscan contribuir al desarrollo digital de nuestras sociedades.

Para Italo Calvino, “*las ciudades son un rejunte de tantas cosas: de memoria, de deseos, de señas del lenguaje; las ciudades son lugares de intercambio, como explican tantos libros de historia de economía, pero éstos intercambios no son sólo intercambios de mercaderías, son intercambios de palabras, de deseos, de recuerdos*”. Sin lugar a dudas, las ciudades digitales crean un nuevo nivel y espacio virtual de intercambio en el propio espacio ciudadano.

## Referencias bibliográficas

- ALBURQUERQUE, Francisco (2002). “Desarrollo económico local y cooperación descentralizada para el desarrollo”. Bilbao: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA).
- ALCÁNTARA, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CALVINO, Italo (2002). *Le Città Invisibili*. Milano: Mondadori.
- CASTELLS, Manuel (2001). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Volumen I: La sociedad red. México: Siglo XXI Editores.
- CHANDLER, Jack y PLANO, Ralph. *Public Administration Dictionary* (1988). Santa Barbara: ABC-CLIO.
- GOMÀ, Ricard y BLANCO, Ismael (2002). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. En Actas: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, del 8 al 11 de octubre.
- FINQUELEVICH, Susana (2005). “De patitos feos a cisnes: medios de innovación en áreas no metropolitanas”. En: Finquelevich, Susana (Coord.). *Desarrollo Local en la sociedad de la información*. Buenos Aires: La Crujía.
- MARTÍNEZ COLL, Juan Carlos (2002). *Las Flechas. Economía del tiempo y de la información*. Disponible en: <http://www.eumed.net/flechas/>
- MENÉNDEZ, María Cristina (2004). “La Tercera Revolución y el Capitalismo Informacional”. Fernández, Marta (Comp.). *Nombres del Pensamiento Social*. Buenos Aires: Ediciones del Signo.
- ODDONE, Carlos Nahuel (2006). “La Cooperación científico tecnológica en Tecnologías de la Información: una aproximación a la relación Argentina – Brasil”. En: *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Vol. II, Año 2. São Paulo: Universidade de Taubate, mayo-agosto.
- ODDONE, Carlos Nahuel y GRANATO, Leonardo (2006). “Globalización, servicios públicos y derecho de los usuarios”. En: *Revista PRISMAS Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, Nro. 2, Vol. III. Brasília: Centro Universitário de Brasília, julio-diciembre.
- RHODES, Robert (1997). *Understanding governance*. Londres: Open University Press.

Efraín Enríquez Gamón

**Las perspectivas de la integración regional**

**para el Paraguay**







---

# Las perspectivas de la integración regional para el Paraguay

Efraín Enríquez Gamón\*

**El concepto integración, con la intencionalidad corriente en que se lo usa, ha perdido, en gran medida, el carácter de su razón o uso primario. Como la cuestión se plantea en el marco del desenvolvimiento de sociedades dinámicas y no estáticas, el problema funda-**



**mental se bifurca en dos latitudes de obligada correspondencia: el crecimiento económico, o sea, el acrecentamiento continuado de la producción, y el desarrollo económico que, como desideratum, persigue el mejoramiento permanente del nivel de vida de la población.**

## La filosofía de los procesos de integración

La mayoría de los países subdesarrollados del planeta, en las décadas siguientes a la finalización de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), además de la búsqueda de soluciones al problema de la independencia política, se han planteado insistentemente la salida posible de otro problema medular: escoger un sistema económico adecuado para superar y vencer al subdesarrollo en el aspecto económico, el social-político y el cultural.

Se trataba, en las palabras de Robert Heilbroner, de contar con una organización social y económica que ponga en marcha un proceso para producir bienes y servicios que la población necesita para mantenerse y perpetuarse a sí misma. Y, al propio tiempo -y más allá de un simple o complejo proceso de producción-, la distribución adecuada de los bienes y servicios producidos entre sus propios miembros, fundamentalmente entre quienes intervinieron en crearlos, de tal modo que los mismos no se consuman totalmente, sino también por la necesidad de crear un excedente que haga posible la producción futura.

Esto supone, en síntesis, que el sistema escogido debe planear el funcionamiento de las instituciones sociales capaces de movilizar con éxito la energía humana hacia fines productivos. Como la cuestión se plantea en el marco del desenvolvimiento de sociedades dinámicas y no estáticas, el problema fundamental se bifurca en dos latitudes de obligada correspondencia: el crecimiento económico, o sea, el acrecentamiento continuado de la producción, y el desarrollo

\* Economista, escritor, profesor universitario de vasta trayectoria.

económico que, como desideratum, persigue el mejoramiento permanente del nivel de vida de la población, es decir, dos problemas concatenados y complementarios: uno, cuantitativo.

Y así ha sido, en efecto. La historia reciente nos enseña la tenaz lucha de los pueblos subdesarrollados para romper el rígido y despiadado “círculo vicioso de la pobreza”, que los economistas y sociólogos han venido describiendo en sus variadas y múltiples manifestaciones.

### Hacia una definición del concepto “integración”

El concepto integración, con la intencionalidad corriente en que se lo usa, ha perdido, en gran medida, el carácter de su razón o uso primario. Cuando revisamos los libros de la economía clásica, escritos por pensadores de los siglos dieciocho y diecinueve, el término “integración” era utilizado más bien para referirse a la “reunión de actividades bajo un control unificado”. En esos textos se estudiaban, y por supuesto en el ámbito de la microeconomía, disciplina que trata de examinar la economía a la escala de una empresa, tres formas distintas de integración:

- a. la horizontal o lateral, que significaba simplemente la expansión de un proceso o la amalgamación de empresas que elaboran el mismo producto y/o productos diferentes, pero complementarios;
- b. la vertical, situación que se da cuando una misma empresa interviene en la cadena del proceso productivo, aumenta el número de procesos en que participa y va desde su intervención en la producción de la materia prima hasta la venta del producto final; y,
- c. integración diagonal, por fin, cuando el proceso productivo incorpora servicios, etcétera.

Hoy día, sin embargo, con la palabra integración se quiere expresar una forma de desarrollo económico que se plantea, a nivel nacional como internacional.

- I. Cuando se trata de integración a nivel nacional, se quiere significar con ello por lo menos dos aspectos diferentes:

- a. si se habla de integración física, en términos geográficos, a lo que se quiere aludir es a la confluencia o accesibilidad que deben tener todas las regiones o zonas del país, que se vuelvan convergentes, y para que ellas se retroalimenten y se expandan al unísono. Así se habla, por ejemplo, que los planes de desarrollo, o que la red vial persigue la integración física del territorio nacional, antes desintegrado por espacios geográficos, ausencia de comunicaciones o centralización político-administrativa.

- b. lo más importante, a nuestro criterio, es utilizar en estos casos solo tres expresiones bien distintas, pero complementarias:

1. Integración regional (en términos geográficos);
2. Integración sectorial (en términos económicos);
3. Integración nacional (en términos geográficos, económicos y políticos).

- II. Cuando se habla de integración a nivel internacional, la cuestión cambia de matices, en interpretaciones, en alcances y hasta, a veces, desfigurada por criterios políticos.

### El planteamiento moderno fundamental

La idea central de la integración multinacional, cualesquiera sean las formas que ella suma, conlleva argumentos económicos, por una parte, y argumentos políticos, por otra.

En el lenguaje de los economistas, esos argumentos se basan en dos razones:

- i. porque es un concepto nuevo que vino a injertarse dentro de la teoría y de la literatura económicas; y,
- ii. porque dada la diversidad de países, algunos milenarios, otros nuevos; unos desarrollados, otros subdesarrollados; las diferencias de los sistemas económicos y políticos; las distancias geográficas; el grado de desnivel en proceso de la técnica productiva y de la ciencia para la racionalización de la actividad económica, entre otros, han hecho imposible o difícil tener una apreciación unificada del

concepto y, sobre todo, del alcance en su aplicación práctica.

Vayamos a los ejemplos: el economista Gunnar Myrdal, premio Nobel 1974, un estudioso de la teoría del desarrollo económico, afirmaba:

“La integración económica es un proceso económico y social, que destruye barreras económicas y sociales entre los participantes en las actividades económicas. La economía no está plenamente integrada mientras no se abran anchos caminos para todos y la remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual, independientemente de diferencias raciales, sociales y culturales”.

En Latinoamérica, el cuerpo teórico de lo que podríamos llamar integración regional fue originalmente elaborado por la CEPAL, institución que sostenía la siguiente definición:

“La integración regional, en términos económicos, constituye un proceso en el que se hacen intentos para crear una estructura institucional deseable con el fin de optimizar la política económica como un conjunto”.

Este proceso puede comenzar con ciertas decisiones, limitadas a un campo parcial de la actividad económica. Y el carácter y el alcance de la integración dependerán de las formas que se prefieran y apoyen, y de los instrumentos que se apliquen para dinamizar el proceso.

De todo esto se puede concluir que de las diversas formas de integración existentes, es necesario partir de los siguientes presupuestos:

- a. la integración económica representa un proceso, una forma de acuerdo a que llegan los países para suprimir la discriminación entre las unidades económicas de los Estados nacionales, y de la definición de los instrumentos que han de ponerse en práctica para que esa integración se realice;
- b. la dimensión y profundidad de esa discriminación, así como el carácter y alcance de los instrumentos que se utilizan, variarán conforme a las formas de la integración que se propugnan.

## Formas y modalidades de la integración

Modernamente, las formas y modalidades de la integración responden a las siguientes clasificaciones:

- Zona preferencial: es un área geográfica constituida por circunstancias de mercado, en donde existen ventajas arancelarias determinadas (el Commonwealth, o Comunidad Británica de Naciones, es un buen ejemplo de ello);
- Zona de libre comercio: su objetivo fundamental consiste en liberar las corrientes de comercio; es decir, la eliminación de los gravámenes aduaneros y otras regulaciones al comercio exterior con el fin de fomentar un mayor intercambio entre dos territorios aduaneros. La eliminación de esos derechos puede ser parcial o total. Se trata de complementar los recursos que se integran al intercambio;
- Unión aduanera: implica, además de la eliminación de los derechos aduaneros y de otras regulaciones al comercio exterior de los países asociados, la adopción, por parte de éstos, de un **sistema arancelario** común respecto a terceros países no integrantes de la unión, y la distribución equitativa de las recaudaciones por derechos o gravámenes aduaneros;
- El mercado común: además de la liberación de las corrientes de comercio, implica la integración y libre movilidad de los factores productivos: mano de obra, capital y una política coordinada en materia de:
  - ocupación;
  - salarios;
  - inversiones y producción;
  - política monetaria, entre otros;
- Comunidad económica: representa, además de la unión económica, la unión política. Es un modo de integración supranacional, en todos los niveles que hacen relación con la organización económica y la política de las comunidades nacionales integradas, a nivel interno y a nivel internacional.

Esta última modalidad, como en el caso de la Comunidad Económica Europea, es el escalón

final para lograr la Unión Económica, con la adopción de:

- una política económica común;
- una unidad monetaria común; y,
- una constitución supranacional

## Inserción del Paraguay en los procesos de integración

La primera experiencia del Paraguay se dio con la adhesión a la denominada Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, instituida por el Tratado de Montevideo, el 18 de febrero de 1960. La integración reunió originalmente a México y todos los países ubicados en América del Sur.

### Objetivos y proceso

La institución de la ALALC se hizo con los siguientes objetivos:

1. la Zona de libre comercio quedará expedita y constituida finalmente en un plazo máximo de 12 años;
2. durante ese período se eliminarán gradualmente todos los gravámenes y las restricciones no arancelarias para liberar completamente el comercio recíproco entre los países; y,
3. la desgravación gradual afectaría a dos grupos de mercancías: a) las listas de mercancías nacionales; y, b) las listas comunes.

Se estimó, entonces, a la firma del Tratado, que el proceso de desgravación se haría por trienios, en la siguiente secuencia:

- primer trienio: 25%
- segundo trienio: 50%
- tercer trienio: 75%
- cuarto trienio: 100%

Es decir, se previó que en 12 años todo el comercio esencial intercambiado entre los países estaría totalmente liberado. Y, como objetivos cardinales, se enunciaban los siguientes:

- a. acelerar el proceso de desarrollo económico;
- b. ampliar los mercados nacionales;

- c. alcanzar la etapa del Mercado Común; y,
- d. realizar la **integración económica regional**.

Mas, al final del cuarto trienio, y al no cumplirse los objetivos señalados, los países miembros resolvieron sustituir su denominación original por otra: la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, en el año 1980.

La ALADI proyectó tres nuevos mecanismos:

- a. Áreas de Preferencias económicas: se favorece el comercio interzonal mediante las rebajas arancelarias y perfeccionando los instrumentos ya utilizados por la ALALC.
- b. Acuerdos regionales y parciales: mediante la potenciación de los mismos, recurriendo a las siguientes opciones:
  - desgravación comercial;
  - comercio agropecuario;
  - promoción del comercio;
  - cooperación científica y tecnológica;
  - promoción del turismo; y,
  - preservación del medio ambiente.
- c. Países de menor desarrollo relativo: tanto Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, gozarán de un sistema preferencial aún mayor, poniendo en práctica, a ese efecto, programas especiales de cooperación.

### Logros y resultados

A poco más de cuatro décadas de vigencia, tanto la ALALC como la ALADI, presentan realidades distintas a los objetivos originalmente diseñados. Las causas reales que han dificultado o imposibilitado el cumplimiento de los objetivos principales están constituidas por:

- obstáculos naturales, derivados de la geografía;
- obstáculos económicos, por la asimetría de los niveles de desarrollo y de sus políticas económicas; y,
- obstáculos políticos, derivados de las formas y prácticas de gobierno.

No obstante, en su aspecto global podemos rescatar lo que sigue:

## 1. Logros positivos:

- a. ampliación de los mercados nacionales;
- b. la modernización paulatina de los mecanismos e instrumentos aduaneros (como uniformar las tarifas, antes disímiles, tomando como modelo la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, NAB);
- c. se logró la liberación de líneas de productos objetos de comercio, reduciendo los aranceles a niveles mínimos y hasta a cero, en por lo menos un tercio de los originalmente propuestos;
- d. se realizaron útiles y provechosos intercambios de criterios y de experiencias entre los gobiernos y los empresarios de los respectivos países;
- e. se obtuvo una mejor o mayor valoración de los recursos productivos existentes en los países;
- f. se tomó y formó conciencia acerca de la diferencia entre la situación real y la aparente, lo que facilitó dimensionar la capacidad productiva de las empresas, así como el mercado potencial y real de los países; y,
- g. finalmente, un mayor acercamiento político y económico entre los países integrantes.

## 2. Factores negativos, que dificultaron llegar a la integración en los términos previstos:

- a. las barreras arancelarias y no arancelarias, así como los mecanismos burocráticos y de protección practicados por los países para el ensanchamiento del intercambio comercial entre los mismos;
- b. las enormes distancias geográficas que separan a los países e inciden sobre los costos de transporte y comunicación fluida (caso Paraguay y México, Ecuador, Colombia, Venezuela);
- c. la influencia de los intereses económicos y políticos expresados en:
  - la competencia entre fuerzas económicas desiguales;
  - la relación de dependencia impuesta por los países de mayor poder hegemó-

nico, sean ellos del área u otros centros geográficos;

- el aislamiento cultural que trae como consecuencia:
  - i. el marginamiento de las comunidades nacionales;
  - ii. las vallas para la difusión de la ciencia y la técnica, como base de la tecnología moderna;
  - iii. los sistemas económicos diferentes, y a veces antagónicos, que dificultan concertar políticas económicas comunes;
  - iv. las secuelas y resabios que, históricamente, fueron dejando en los pueblos los conflictos bélicos o de otro orden.
- d. la ausencia de una política común en el campo internacional, en el ámbito de la política internacional;
- e. los celos provocados por la independencia, especialmente en el caso de los países limítrofes;
- f. la ausencia de gobiernos presididos por estadistas con clara visión de futuro, a partir de la realidad actual; y,
- g. el grado de incultura de la población, haciendo que ésta no sea la fuerza dinámica para el cambio y la integración.

Objetivando el análisis, en forma global, en las perspectivas de la integración regional para el Paraguay, las dificultades diversas para la integración se expresan en lo que sigue:

- a. mientras en Europa, por ejemplo, el proceso de integración se inició en un marco geográfico-económico en donde la mayoría de los países eran maduros, desarrollados, en América Latina, al revés, la inmensa mayoría de los países eran o son subdesarrollados y con frecuentes modificaciones, sin norte de continuidad en los sistemas económicos y políticos internos. Y eso, a pesar de que en Europa todos los países poseen idiomas diferentes, mientras en América Latina no se da ese fenómeno, excepto en el caso del Brasil.

b. el cúmulo de dificultades que obstruye el proceso de integración está caracterizado por los siguientes problemas:

- en primer lugar, el problema del transporte, condición de relación fundamental para el intercambio comercial, sea éste marítimo, fluvial, terrestre o aéreo.

Las redes ferroviarias datan del siglo diecinueve y poco han servido para una integración física de los territorios, salvo contados países limítrofes.

No se ha decidido, por ejemplo, crear una flota conjunta o coordinada, más allá del objetivo puramente mercantil. Los países gastan millones de dólares anuales en concepto de fletes pagados a barcos extranjeros, fuera del área de los países que pretenden integrarse. Esto influye sobre la balanza de pagos y el precio de las mercancías objetos de comercio. Uno de los ejemplos clásicos es la importación de petróleo.

- en segundo lugar, el problema de pagos, especialmente por las fluctuaciones de los cambios del valor de la moneda nacional. La elección de una moneda patrón o moneda común avala y fortalece al intercambio.
- en tercer lugar, el carácter negativo de la oferta competitiva. Por las características productivas de sus economías, la inmensa mayoría de los países pretenden vender productos similares y, por lo tanto, competitivos entre sí. A este respecto, analistas versados en el proceso de integración sostienen que hubo un error de enfoque respecto del comportamiento del mercado que se pretende integrar, en su versión ampliada. El proceso se hubiera enfocado desde sus comienzos, sobre las siguientes premisas:

a. antes de comenzar con los productos primarios, hacerlo con los productos estratégicos y básicos que requieren el desarrollo y la integración, tales como:

- siderurgia;
- petróleo;
- productos farmacéuticos;
- fertilizantes;

- sistema de transporte y comunicaciones;
- inversiones productivas, con efectos multiplicadores.

b. dar prioridad a la formulación de políticas concretas, integradas con el objetivo de la asociación, y del alcance generalizado;

c. realizar ofertas conjuntas a terceros países. Esto hubiera permitido concentrar la oferta exportable para lograr mayor poder de competitividad en los mercados internacionales;

d. diseñar políticas orientadas a promocionar a los países de menor desarrollo relativo, siguiendo las experiencias del Mercado Común Europeo;

- en cuarto lugar, disminuir el impacto y poder del capital extranjero que desplaza al capital nacional, subordinando aspectos importantes del desenvolvimiento económico a los intereses de las empresas transnacionales.

El tema se plantea no solamente como una cuestión de soberanía sino más bien del ejercicio del poder económico orientado hacia la integración. Se hubieran hecho planes para fortalecer y expandir el capital nacional a fin de integrar actividades productivas, fundamentalmente complementando recursos y mercados.

- en quinto lugar, se dejó pasar mucho tiempo para la creación de un Banco Nacional de Inversiones, a nivel zonal. Un banco de esta naturaleza posibilitaría:

- financiar parte del capital destinado a activar renglones esenciales de la economía, tanto a nivel productivo como comercial;
- defensa y apoyo de la balanza de pagos de los países integrantes;
- romper los lazos de dependencia de organismos internacionales no siempre allegados a los procesos de integración;

- arbitrar medios y mecanismos tendientes a obtener la estabilidad monetaria de los países asociados; y,
- establecer las bases para crear una unidad monetaria común, convertible en todos los países del área. Este procedimiento se hubiera hecho en forma paralela al establecimiento del Arancel Externo Común, de tal modo a ir enlazando los objetivos de la política monetaria con la política fiscal futura;
- en sexto lugar, se tiene a la organización empresarial. En las economías de los países se dan las condiciones para la coexistencia, aún con intereses contrapuestos, de dos tipos de empresarios:
  - a. nacionales: cuyo espíritu y objetivo responden a las siguientes pautas:
    - el progreso tecnológico;
    - aceptación del mercado ampliado como una oportunidad para expandir y acrecentar las corrientes de comercio;
    - el establecimiento de relaciones amistosas con empresarios de otros países;
    - aprender sistemas y experiencias positivas;
    - fortificar la economía nacional, el capital nacional, y dar lugar a la formación y afianzamiento del desarrollo innovador.
  - b. extranjeros: los que, aún cuando sean empresarios eficientes, tienen sus casas matrices en el exterior, y hacia allí remiten los ahorros y las ganancias.

Dos cuestiones básicas requieren observaciones especiales.

1. la primera, se refiere al andamiaje y rigidez jurídica de nuestras instituciones encargadas de administrar el orden jurídico.

Comenzando con la propia Constitución Nacional de los diferentes países que se asocian para la integración, todo el andamiaje jurídico-institucional estaba, y aún sigue estando, para servir a otros fines distintos a los

que persigue la integración zonal o regional. Eso no se previó en el momento en que se procedió a encaminar el proceso de la integración.

Un ejemplo: la ALALC se creó en 1960, y recién, en el caso del Paraguay, la Constitución Nacional reformada en 1967 consagró dos artículos sobre el proceso de la integración. Ellos fueron:

- el Artículo 9 dispuso: “La República podrá incorporarse a sistemas multilaterales internacionales de desarrollo, cooperación y seguridad”; y,
- el Artículo 103, textual: “El Estado favorecerá el proceso de integración de los países latinoamericanos, para acelerar el desarrollo equilibrado y aumentar el bienestar común, en función de los intereses de la República y sin detrimento de su soberanía”.

Por su parte, la Constitución Nacional vigente desde 1992, en su Artículo 145 hace referencia al Orden Jurídico Supranacional y define que: “La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural”.

Estas realidades nos obligan a repensar en un orden jurídico coordinado que armonice las labores de las instituciones que sirven al proceso de integración. Es una tarea que tendrá a su cargo el Parlamento del MERCOSUR, PARLASUR.

2. la segunda, se refiere a la necesidad de establecer una política de prioridades.

Debemos convenir que la integración es un proceso –en su gestación, maduración y consolidación–, medido ex-ante y no ex-post. Es decir, no se puede caminar, potenciar, desde afuera para adentro sin que antes se intente mover desde adentro hacia fuera.

Partimos de una observación sencilla: con economías nacionales desarticuladas, con estructuras duales y con un desenvolvimiento

desarmónico, la integración se hace difícil y complicada.

Son por estas razones, y como una observación final al acápite, que los negociadores y técnicos, después de esta experiencia, llegan a la conclusión o al convencimiento de que:

- a. no podrá hacerse y tener éxito una integración multinacional mientras subsista una desintegración a nivel nacional;
- b. ninguna forma de integración es posible si previamente no se dan y establecen pautas concertadas para un desarrollo deliberado, inducido, que tienda a cambiar las estructuras productivas, modifique los andamiajes institucionales y se materialicen acuerdos concretos de beneficios recíprocos; y,
- c. la integración es el resultado de decisiones políticas con responsabilidad compartida, tomadas desde el más alto nivel de la conducción económica, las que deben estar apoyadas en forma conciente y patriótica por las diferentes comunidades que participen del proceso integracionista, ampliando el objetivo económico comercial al campo social y la educación, es decir, en lo sociológico y cultural

### Paraguay y el Mercosur.

Tomando como referencia los momentos por los que pasa una empresa para formarse en sus objetivos originales –el momento de la gestación, el momento de la maduración y el momento de la consolidación–, creemos que el Mercado Común del Sur (**Mercosur**)- está atascado en el momento de la maduración, sencillamente porque carece todavía de las instituciones que lo hagan funcionar en plenitud y consolidarse como una empresa de concertación colectiva por parte de los países signatarios.

¿Cuándo nace el Mercosur? En un principio bautizado como Mercado Común Latinoamericano, su origen data del acuerdo firmado en Buenos Aires, Argentina, en el mes de junio de 1986, por el cual se instituyen las bases del MCL, integrado inicialmente por Argentina, Brasil y Uruguay.

Por ese acuerdo se diseñaron estos objetivos esenciales:

- la complementación económica entre los países signatarios;
- la cooperación dentro del marco democrático; y,
- la búsqueda de un equilibrio dinámico en la balanza de pagos.

En su aspecto concreto, se declaraba que se crearán los mecanismos que tengan a su cargo mover las áreas o actividades de: a) el sector transporte; b) las comunicaciones; c) el petróleo y sus derivados; d) la energía nuclear; e) los bienes primarios y de capital; y, e) el impulso para la creación de empresas binacionales, bajo el lema de “Juntos para Crear”.

Cinco años después, finalmente se firma el Tratado que da origen y nacimiento al actual Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acontecimiento que tiene lugar en Asunción, Paraguay, el 26 de marzo de 1991.

A los países ya citados, se adhirió el Paraguay como miembro pleno y, posteriormente, Chile y Bolivia, como países asociados.

En el curso de 2007, Venezuela solicitó su incorporación, estando en proceso su aceptación por los congresos de Brasil y Paraguay.

Al tiempo de firmarse el Tratado, en 1991, los cuatro países signatarios conformaban:

- a. un área geográfica de 12 millones de kilómetros cuadrados:
  - Argentina 2,8 millones
  - Brasil 8,5 millones.
  - Paraguay 0,4 millones
  - Uruguay 0,2 millones
- b. una población de 190 millones de habitantes (datos de 1990):
  - Argentina 32,0 millones
  - Brasil 150,4 millones
  - Paraguay 4,5 millones
  - Uruguay 3,1 millones

A juzgar por los resultados primarios obtenidos del proceso de integración, y por las asimetrías existentes entre los países con desigual grado de desarrollo, el Paraguay ciertamente abrió las

compuertas de su mercado. Pero, a la larga, las ventajas obtenidas, accediendo al principio de la reciprocidad, han sido escasas, magras, y más bien ha venido alimentando con su potencial productivo y el sacrificio de su población a otras economías mejor organizadas, más competitivas, y hasta diríamos con más restricciones en sus mercados para los productos paraguayos.

Pero esta circunstancia se debe, entre otras razones, a la ausencia de una política económica coordinada y en permanente revisión, y por no decidimos a aceptar esta máxima de hierro: es imposible o difícil crecer hacia afuera si, previamente, no crecemos hacia adentro.

Un hombre del pueblo, poeta popular, no hace mucho tiempo nos espetó esta pregunta que lleva en ella una buena dosis de acusación. Decía: ¿Sabe usted porqué el Mercosur camina muy despacio, y retrocede muchas veces como lo hace el cangrejo?. Busque en el texto del propio Tratado, y allí encontrará la explicación categórica. Todo el Tratado se ocupa de las relaciones comerciales, y de los procesos de integración en forma teórica, de la voluntad política de los gobiernos, de los mecanismos de implementación, etcétera. Pero yo le doy esta tarea, sencilla pero contundente: en toda su escritura, en todo

el texto original escrito en el Tratado de Asunción, no existe la expresión "cultura". No se hace mención de ella. Es como cuando los comerciantes tratan de venderse recíprocamente sus propias mercancías. Y si dejamos de lado este aspecto, un proceso de integración económica sin un proceso de integración cultural, así como hace Europa, y en un esfuerzo conjunto por aminsonar las brechas económicas a la par que las brechas culturales existentes entre los países que conforman el proyecto, el proceso será lento, incluso con retrocesos, y cada país no será otra cosa que un boliche tratando de vender al otro su mercancía.

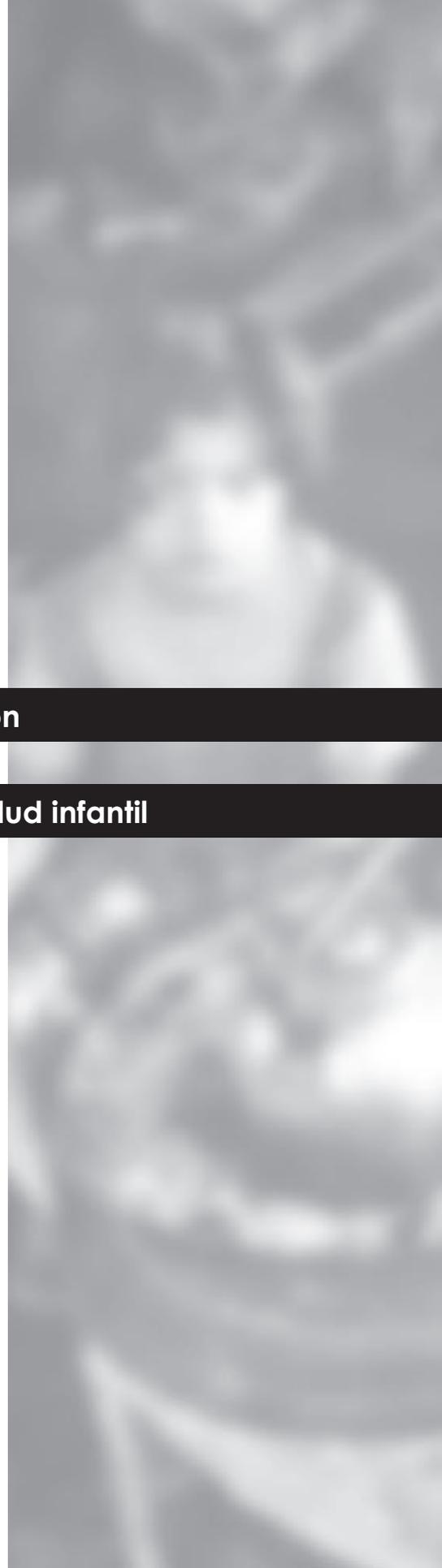
Exagerada o no, esta increpación, y más allá de las apreciaciones académicas sobre el tema, el planteamiento se acerca a la realidad.

Sin una transmisión de corrientes culturales que se alimenten y retroalimenten en un intento serio por aproximar a los pueblos en una tarea común, que constituyen el sujeto y el objeto de la integración, los propios buenos deseos de la voluntad política y con más razón los dones de la tecnología, se vuelven bienes huecos, sin contenido, pasajeros, y los habitantes no verán claramente las proyecciones de un mejor futuro.

Cynthia L. González Ríos

**Efectos de la contaminación**

**de aire interior en la salud infantil**







---

# Efectos de la contaminación de aire interior en la salud infantil\*

Cynthia L. González Ríos\*\*

**En este análisis se presta especial atención a la sensibilidad de los niños a la exposición a contaminantes de aire interior, de forma directa o través de la madre, lo cual trae como consecuencia un bajo peso al nacer. Se debe apuntar que el peso de nacimiento se vincula estrechamente con la mortalidad y morbilidad**



**infantil, el crecimiento y desarrollo cognitivo en los primeros años, así como con las enfermedades crónicas que pudieran aparecer a lo largo de la existencia de las personas. En los nacidos con bajo peso, el riesgo de enfermarse o de morir es mayor que en aquellos venidos al mundo con el peso adecuado.**

## Introducción

La población de los países desarrollados convive a menudo con problemas de salud originados en la contaminación atmosférica, asociada comúnmente a los procesos de industrialización y urbanización. En los países en desarrollo, además de experimentar esta situación, causada principalmente por el creciente parque automotor o la utilización de sustancias químicas en las actividades agrícolas, se expone a la contaminación producida casi siempre en sitios cerrados y denominada contaminación de aire interior. En los hogares, ésta deriva de utilizar para cocer alimentos, calentar o iluminar combustibles provenientes de la biomasa, como la leña, el carbón vegetal, los desechos de las cosechas y los residuos de animales.

Conforme a la escala de energía<sup>1</sup>, en el proceso de combustión o quema ineficiente de estos materiales se desprenden múltiples sustancias, que los convierten en combustibles de alta contaminación. Sus efectos negativos los soportan principalmente los niños y las mujeres, el grupo de riesgo, que se tornan más vulnerables a infecciones respiratorias agudas, a insuficiencias en el peso al nacer y a embarazos con resultados adversos. También a infecciones en el oído medio, enfermedades crónicas pulmonares, oculares, cáncer de laringe o nasofaringe, tuberculosis y más, según los estudios sintetizados en von Schirnding, et al. (2002), Naeher, et al. (2005), Bruce, Pérez y Albalak (2002) y otros.

1 Esta escala ordena los combustibles de mayor a menor contaminación. Considerando su eficiencia en la combustión, el orden es el siguiente: estiércol animal, restos de cosecha, leña, carbón vegetal, querosene, gas licuado de petróleo y electricidad. Los primeros son los menos eficientes y los últimos, los más eficientes (Bruce, et al. 2001).

\* Investigación realizada en el marco del IV Concurso de Investigación sobre Población y Desarrollo, Convocatoria 2006 del Proyecto "Formación, consolidación y sensibilización de actores estratégicos en Población y Estrategias de Desarrollo". Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO) - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

\*\* Investigadora independiente.

En este análisis se presta especial atención a la sensibilidad de los niños a la exposición a contaminantes de aire interior, de forma directa o través de la madre, lo cual trae como consecuencia un bajo peso al nacer<sup>2</sup>. Se debe apuntar que el peso de nacimiento se vincula estrechamente con la mortalidad y morbilidad infantil, el crecimiento y desarrollo cognitivo en los primeros años, así como con las enfermedades crónicas que pudieran aparecer a lo largo de la existencia del niño. En los nacidos con bajo peso, el riesgo de enfermarse o de morir es mayor que en aquellos venidos al mundo con el peso adecuado.

En el año 2000, los nacidos vivos con bajo peso en el mundo ascendieron a más de 20 millones, cifra que representa una incidencia de 15,5%. De éstos, el 95% pertenece a países en desarrollo (UNICEF y WHO, 2004). En Paraguay, la incidencia del bajo peso al nacer para todos los recién nacidos vivos del año 2004 fue de 6%, según datos oficiales de salud, con variabilidades entre los departamentos que van desde 3,6% (Alto Paraguay) hasta 7,5% (Asunción) (MSPyBS, OPS y OMS).

El dato anterior, junto con la dependencia den-droenergética de nuestro país, traducida en el uso doméstico de leña y carbón vegetal, que aumentó del 48% de la población, en 1995, al 58%, en 2005 (PNUD, 2005), y el refuerzo de la literatura empírica de la relación entre mortalidad infantil y contaminación del aire interior, es tomado en este estudio con el propósito de investigar el efecto sobre la salud infantil del empleo en los hogares de combustibles de biomasa. Estos efectos se relacionan con el peso al nacer de niños menores de cinco años de edad. Sobre la base de informaciones de la Encuesta Permanente de Hogares 2005, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), se consideran características del niño, de la madre, del ambiente físico, entre las que se encuentra la variable clave “el tipo de combustible usado para cocinar”, así como factores socioeconómicos, que juegan un rol importante en el desarrollo y estado de salud de los menores.

En la siguiente sección se desarrolla el marco teórico del tema investigado. En la sección III se presenta el método de análisis utilizado; en la

IV se analizan las informaciones y los resultados obtenidos. En la V se entregan las conclusiones del estudio y finalmente en las secciones VI y VII se despliegan las implicancias políticas y algunas recomendaciones.

## Marco teórico

La contaminación de aire interior de los hogares deriva de distintas actividades antrópicas como: a) las originadas dentro del propio hogar, con el uso de combustibles sólidos o de biomasa, el humo del tabaco, del incienso, del espiral contra mosquitos, entre otros, y b) las provenientes del exterior, como la quema de tierras agrícolas, los incendios forestales, las emisiones de plantas industriales y del parque automotor.

La biomasa –leña, carbón vegetal, desechos de las cosechas y residuos de animales– utilizada como combustible para cocinar, calentar, iluminar y otros requerimientos domésticos es la principal causa de la impureza del aire interior, dado el ineficiente proceso de combustión. Esta ineficiencia impide la completa incineración y, en consecuencia, se emite una compleja mezcla de contaminantes en forma de gases o materias de partículas conocidas como “humo” (Avakian, et al, 2002).

El humo contiene gases como monóxido de carbono, óxidos de azufre o de nitrógeno, compuestos orgánicos policíclicos como benzo(a)pireno y otros cientos de elementos, cuyo tamaño extremadamente invisible facilita su aspiración y penetración en el cuerpo humano. Al superar los niveles permitidos de emisión, o normales de exposición, se tornan perjudiciales para la salud. Es el caso del monóxido de carbono, que interfiere con el transporte de oxígeno a la sangre (Miller, 1994), provocando fallas que van desde dolores de cabeza, náuseas, disminución del rendimiento intelectual y de la agudeza visual, hasta problemas funcionales cardíacos, respiratorios, incluso la muerte.

Aun cuando la población mundial está expuesta a estos contaminantes, sus potenciales efectos adversos son notoriamente observados al interior de las poblaciones de países en desarrollo. Principalmente en los niños y las mujeres más pobres de áreas rurales (OPS, 1991), quienes utilizan la biomasa como el principal combustible para co-

<sup>2</sup> Definido como el peso al nacer inferior a 2500 gramos (UNICEF y WHO, 2004).

cinar, y cuya amenaza a la salud humana supera los límites de la exposición directa.

Al respecto, las mujeres embarazadas sometidas a altas emisiones de sustancias tóxicas provenientes de la quema de biomasa, o a niveles bajos durante largos períodos de tiempo, pueden experimentar gestaciones con resultados desafortunados. Aunque no ha sido profundamente investigada, la exposición de la madre al aire interior contaminado, situación similar en el caso de mujeres fumadoras pasivas, constituye una de las importantes causas de riesgo, en el conjunto de los factores determinantes del bajo peso de los niños al nacer (Boy, Bruce y Delgado, 2002; Mishra, Dai, Smith y Mika, 2004). Como ejemplo, el monóxido de carbono una vez inhalado es particularmente importante. Su combinación con la hemoglobina deriva en un componente que perturba la circulación de oxígeno en el cuerpo de la madre y del feto, cuya secuela se interpreta en el insuficiente crecimiento intrauterino.

La exposición de las futuras madres a contaminantes de biocombustibles es habitual en los hogares rurales. En contrapartida, se da en menor proporción en los urbanos. Esto, debido a que son ellas, generalmente, las encargadas de preparar los alimentos. Esta actividad, aunque de breve realización, suma en tiempo dada la frecuencia con que se efectúa y la duración de la exposición. Tradicionalmente, la hoguera de la cocina se mantiene a lo largo del día alimentada por el carbón vegetal y/o la leña, principalmente esta última. De este modo, ejerce sus efectos no solamente sobre las mujeres sino sobre los demás miembros de la familia, en particular los niños pequeños, quienes se encuentran más tiempo junto a sus madres.

Típicamente, los aparatos para cocinar son simples e ineficientes desde el punto de vista de la combustión. Esta característica, sumada a la habitual reducida ventilación, genera grandes cantidades de humo interior. Las cocinas a leña liberan 50 veces más gases y materiales particulados contaminantes que las cocinas que usan combustibles más limpios, como el gas licuado de petróleo, un combustible fósil (OPS, 1991).

En síntesis, la exposición momentánea a niveles elevados de contaminantes producidos por la combustión de biomasa, o la exposición a bajos niveles pero continua, puede debilitar o deteriorar la salud de los miembros del hogar, incluso de los que aún no han nacido. Esta relación se pretende aislar en la presente investigación, basada en indicadores indirectos que buscan responder a la hipótesis de que el uso de combustibles de biomasa (leña y carbón vegetal) aumenta la probabilidad del bajo peso al nacer.

## Método

El presente estudio adopta el método indirecto de exposición a contaminantes de aire interior, basado en el tipo de combustible utilizado para cocinar en los hogares, clasificados en la escala de energía (Bruce, et al. 2001) como sigue:

A diferencia de otros métodos, como el basado en contaminantes que pretenden aislar los efectos de un elemento emitido en particular<sup>3</sup>, el

3 El método basado en contaminantes presenta algunas desventajas, debido a que el análisis de componentes del humo en forma aislada generalmente resulta en estimaciones de impactos insignificantes y sujetos a problemas de variabilidad, conforme a las fuentes de emisión y otros inconvenientes inherentes al método, que dificultan el propósito de concebir medidas de regulación a cada contaminante adverso a la salud (véase al respecto Smith y Mehta, 2003; Smith, Mehta y Feuz, 2004).

Cuadro 1

### Indicador indirecto de exposición a contaminantes del aire interior

Tipo de combustible usado frecuentemente para cocinar en los hogares			
Escala de energía ↓	Combustibles sólidos o de biomasa	Combustible de baja contaminación	Escala de energía ↓
Alta contaminación	Estiércol, restos de cosechas, leña	Gas licuado de petróleo	Baja contaminación
Media contaminación	Carbón vegetal, querosene	Electricidad	

Fuente: elaboración propia.

indirecto captura el impacto de la mezcla completa de sustancias resumidas en el humo de la biomasa reduciendo sustancialmente los inconvenientes presentados en el método de contaminantes (Smith y Mehta, 2003).

Las informaciones sobre el tipo de combustible usado para cocinar en los hogares, el peso de los niños al nacer, los datos de variables socioeconómicas, ambientales, factores biológicos del niño y características de la madre, se obtienen de la Encuesta Permanente de Hogares 2005 (EPH, 2005) –datos de sección cruzada o corte transversal– de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). No existen datos sobre “estiércol, restos de cosechas y querose-ne”, de manera que la energía de alta contaminación queda representada por la “leña”, y la de media contaminación por el “carbón vegetal”.

La estimación del efecto de la combustión de biomasa sobre la salud infantil se ajusta a la disponibilidad de los datos, considerando la siguiente relación explorada a través de un análisis estadístico descriptivo, complementado con uno de probabilidades.

$$Y = f ( X * \beta + \mu ) \dots\dots\dots(1)$$

Donde Y representa la salud infantil medida por el peso al nacer de niños menores de 5 años de edad; X representa las variables explicativas del peso al nacer como: el tipo de combustible principal usado para cocinar en el hogar del niño, los atributos biológicos (sexo<sup>4</sup>, edad gestacional) y socioeconómicos (estatus de pobreza, área de residencia) del niño y los atributos biológicos (edad de la madre al nacer el niño<sup>5</sup>) y socioeconómicos (educación de la madre, participación en el mercado laboral) de la madre. Luego,  $\beta$  son los efectos marginales de las variables explicativas sobre la salud infantil;  $\mu$  constituyen los errores distribuidos normal e independientemente, y  $f$  representa una función de distribución logística acumulativa.

Se considera bajo peso al nacer al menor a 2500 gramos (UNICEF y WHO, 2004). La variable “peso al nacer” se construye con las respuestas de ¿cuál fue el peso de ... al nacer?, de la sección

de Salud Infantil de la EPH 2005, recogidas para cada niño menor de 5 años de edad. Luego de varias etapas de procesamiento, los resultados se obtuvieron de una muestra de 1730 niños menores de 5 años de edad: de 0 a 4 años pesados al nacer. Se excluyeron aquellos de los que no se cuentan con datos de la madre por no vivir con ella, que habitan en hogares donde no se cocina y los que no presentan datos sobre su peso, aun habiendo sido pesados al momento del nacimiento. La muestra ponderada para el país representa a aproximadamente 512 mil niños menores de 5 años de edad, correspondientes al 8,8% de la población total. El 57,6% de los niños pertenecen a áreas urbanas y el 42,4%, a rurales.

## Resultados<sup>6</sup>

### *El peso al nacer y los atributos del niño*

El cuadro 2 muestra la distribución e incidencia en el país del bajo peso al nacer en niños menores de 5 años de edad. Los nacimientos de niñas con bajo peso (63,6%) son más frecuentes que los de niños<sup>7</sup> (36,4%), así como la incidencia del bajo peso en el grupo femenino (9,7%) duplica a la de los niños.

La corta gestación, junto con la nutrición de la madre, son causas fuertemente asociadas al bajo peso, a la morbilidad y mortalidad (Vitora, Barros y Vaughan, 1992; UNICEF y WHO, 2004). Se dispone solamente de reseñas de la edad gestacional, al contar con datos de si el niño nació de 9 meses (a término) o fue prematuro. Aunque lo ideal sería observar las semanas de gestación, pues con esta variable dicótoma se enriquece altamente el análisis.

En los países en desarrollo, donde los nacimientos prematuros son más frecuentes, dos de cada tres niños de bajo peso nace antes de 37 semanas de gestación, en tanto que en los países en vías de desarrollo, donde los prematuros son más escasos, uno de cada tres niños de bajo peso nace prematuramente (Villar y Balizan, 1982 en Vitora, Barros y Vaughan). En el caso de Paraguay, acorde con los países en vías de desarrollo,

4 Estadísticamente, los niños pesan más que las niñas.

5 Madres más jóvenes se asocian a niños más pequeños, (UNICEF y OPS, 2004).

6 Las referencias de los cuadros utilizados en el análisis se encuentran en el anexo.

7 Por única vez, en este párrafo se diferencian niños de niñas. En los subsecuentes, “niño” o “niños” se refiere a ambos.

cerca del 38,7% de los niños con bajo peso nace prematuramente y el restante 61,3% de bajo peso nace a término. En cuanto a la incidencia del bajo peso por edad gestacional, es marcadamente superior entre los nacidos en forma prematura (38,4%), llegando a ser 8 veces más alta que la incidencia de bajo peso en niños nacidos a término (4,8%)<sup>8</sup>.

### **Factores socioeconómicos y geográficos<sup>9</sup>**

Las diferencias entre la frecuencia de niños de bajo peso al nacer pertenecientes a estratos socioeconómicos pobres y no pobres, así como entre niños de las áreas rurales y urbanas, son ligeramente definidas: el 53,3% de los niños con bajo peso se desarrolla en hogares pobres, mientras que el 46,6% en hogares no pobres. No obstante, la incidencia del bajo peso por estratos aclara un poco más la situación, revelando que el problema del bajo peso al nacer es relativamente más importante entre los niños de estratos económicos más bajos. La incidencia entre los pobres extremos es 9,5%; entre los pobres no extremos, 7,6%, ambos superiores y cercanos a la incidencia total de 7,3%, respectivamente, mientras que entre los no pobres es 6%, inferior a la incidencia total.

De igual manera, los niños con bajo peso son levemente más persistentes en áreas rurales (52,5%) que en urbanas (47,5%), aunque la diferencia es más acentuada en términos de mayor incidencia del bajo peso en áreas rurales (9% vs. 6%).

### **Atributos de la madre<sup>10</sup>**

Como se había mencionado, las características maternas están fuertemente relacionadas con el bajo peso al nacer. En el análisis se incluyeron variables muy importantes de la madre, entre ellas la edad al momento del parto, el nivel de educación y la participación en el mercado de trabajo. Con relación a la edad, existe la tendencia a que madres jóvenes engendren niños más pequeños (UNICEF y WHO, 2004) y, por ende,

menos pesados. Pareciera que en este país, ése no es el caso. La distribución de niños de bajo peso al nacer es creciente durante la edad reproductiva de la mujer, que va desde un 11% en el grupo de madres de 12 a 19 años, llegando hasta 26,6% en el grupo de 25 a 29 años. En los siguientes grupos etarios, el porcentaje de bajo peso al nacer se mantiene constante en 20,9%. En cuanto a la incidencia de bajo peso, la mayor se observa entre las madres de 25 a 29 años de edad, y las de 35 y más, mientras que la de menor tendencia a nacidos con bajo peso son las de 20 a 24 años.

Como se esperaba, los niños de bajo peso al nacer prevalecen entre las madres de menos años de estudios: 64,2% de los niños de bajo peso pertenecen a madres con 6 o menos años de estudios. La incidencia de bajo peso corrobora la propensión, 12,2% de las madres sin ninguna instrucción o apenas hasta 3 años de estudios tienen niños de bajo peso, la incidencia es menor entre las madres con más educación, principalmente entre las que tienen entre 10 a 12 años de estudios. Por su parte, la participación de las madres en el mercado de trabajo parece afectar levemente la distribución y la incidencia de bajo peso.

### **Peso al nacer y el uso de combustibles de biomasa**

Un poco más de dos tercios (66,9%) de los niños de bajo peso al nacer se halla en hogares que utilizan principalmente combustibles de biomasa (leña de alta contaminación y carbón vegetal de media contaminación) para cocinar<sup>11</sup>. La incidencia del bajo peso de 10,6% entre los niños de hogares con alta contaminación, frente a la de aquellos de hogares de baja contaminación (5,6%), dan indicios de apoyo a la hipótesis de que los combustibles como la leña y el carbón vegetal afectan el peso de los niños al nacer.

Los niños de hogares que frecuentemente usan combustibles de biomasa -leña y carbón vegetal- son 60 gramos, en promedio, menos pesados que los de hogares que emplean para cocinar combustibles de baja contaminación, como gas licuado de petróleo o electricidad (cuadro 3). Este dato es consistente con el hallado en Zim-

8 La discusión sobre este punto puede ser muy amplia y enriquecedora. Sin embargo, no es el propósito de este estudio realizar un análisis exhaustivo sobre los factores determinantes del bajo peso al nacer.

9 Véase cuadro 2.

10 Véase cuadro 2.

11 Véase cuadro 2.

babwe (Mishra, et al., 2004), donde la diferencia es de 50 gramos entre los niños cuyas madres cocinan con combustibles de baja y alta contaminación, desfavoreciendo a este último grupo.

Las estimaciones multivariadas probabilísticas afinan esta relación, controlando los atributos del niño y de la madre. Conforme a lo expresado, y observando los tres modelos de bajo peso, es posible afirmar que el combustible de alta contaminación influye positiva y significativamente en la probabilidad de que el niño nazca efectivamente con bajo peso (cuadro 4). El modelo 1 considera la influencia del uso de combustibles de alta (leña) y baja (gas licuado de petróleo o electricidad) contaminación, junto con los atributos del niño y la madre sobre el peso al nacer. De éste resulta que la probabilidad de nacer con bajo peso en hogares que usan combustibles de alta contaminación (leña) es de 1,73 veces (IC: 95% 1.05, 2.84) más alta en relación a los que usan combustibles de baja contaminación.

En el modelo 2 es similar al modelo anterior, pero se considera la influencia del uso de combustibles de biomasa (leña y carbón vegetal) y de baja contaminación. De éste resulta que la probabilidad de nacer con bajo peso entre los niños que viven en hogares que usan combustibles de biomasa es de 1,50 veces (IC: 95% 0.93, 2.42) más alta en relación a los que usan combustibles de baja contaminación.

El hallazgo se esclarece aún más en el modelo 3, donde se analiza el efecto del uso de combustibles de alta (leña), media (carbón vegetal) y baja (gas licuado de petróleo, electricidad) contaminación, donde esta última es la categoría de referencia. En éste prevalece fuertemente el efecto nocivo del uso de la leña en el peso al nacer, frente al de gas o electricidad. La probabilidad de nacer con bajo peso en hogares que usan combustibles de alta contaminación es 1,87 veces (IC: 95% 1.14, 3.07) más alta con relación a los que usan combustibles de baja contaminación.

La correlación entre el uso de leña y la residencia en áreas urbanas o rurales ( $r = -0,57$ ), aunque no muy elevada, ha llevado a excluir la variable área de residencia del modelo. La educación de la madre también está correlacionada moderadamente con el estatus socioeconómico ( $r = -0,36$ ) y el uso de leña ( $r = -0,45$ ). Sin embargo,

se optó por incluir los años de estudio de la madre tratando de evitar sesgos de especificación del modelo.

De ninguna manera, la influencia entre variables independientes invalida el efecto del tipo de combustible en la probabilidad de que el niño nazca con bajo peso. No obstante, se debe considerar que los parámetros podrían estar sesgados, tanto por lo mencionado como por otras razones propias de cualquier etapa de recolección de datos, de la omisión de otras variables importantes como el hábito de fumar de la madre, o del hecho de utilizar información del tipo de combustible *principal* para cocinar y *no el único* combustible eludiendo el uso combinado, entre otros.

Otros factores de relevancia en el aumento de la probabilidad de bajo peso al nacer constituyen el estrato socioeconómico y la participación de las madres en el mercado de trabajo. Así, la probabilidad de este tipo de nacimientos es 1,86 veces más alta en el estrato pobre que en el no pobre (OR: 1,86; IC: 1.19, 2.90, modelo 1). En tanto que la probabilidad es 1,73 veces más alta si la madre participa en el mercado laboral frente a la que no lo hace (OR: 1,73; IC: 1.13, 2.63, modelo 1).

## Conclusiones

Los resultados de este estudio, obtenidos del método de análisis de exposición a contaminantes de aire interior basado en indicadores indirectos, muestran tendencias parecidas a las halladas en otros señalados anteriormente, en cuanto al efecto del uso de combustibles de biomasa para cocinar en la salud infantil, específicamente en lo referido al peso al nacer de niños menores de 5 años de edad.

En primer lugar, se constata la asociación entre la alta contaminación de aire interior y el bajo peso al nacer, a través de la incidencia de bajo peso del 10,6% en niños de hogares que usan leña para cocinar, mientras que en niños de hogares con baja contaminación, la misma puede apuntarse a solo 5,6%.

Otro hallazgo de importancia significativa es la diferencia de peso al nacer entre los niños de hogares de uno u otro tipo de combustible. Los

de hogares que utilizan combustibles de biomasa (leña y carbón vegetal) pesan en promedio 60 gramos menos que los niños de aquellos que usan combustibles más limpios (gas o electricidad).

El análisis probabilístico fortalece la relación y concluye que la posibilidad de nacer con bajo peso entre los niños que viven en hogares que usan combustibles de alta contaminación es casi dos veces (OR: 1,87; IC: 95% 1.14, 3.07) más alta con relación a los que usan combustibles de baja contaminación.

Las estimaciones de bajo peso son coherentes con estudios realizados previamente en otros países (véase referencias), pese a las restricciones de medición y los sesgos de los parámetros considerados en la sección de resultados. Se destaca de nuevo que los resultados están basados en datos secundarios, hecho que podría generar sesgos en los efectos o las probabilidades. No así en la asociación, al momento de comparar con aquellos estudios basados en información especialmente recogida para valorar la influencia de los combustibles de biomasa sobre la salud infantil.

### **Líneas de acción sugeridas para el diseño de políticas públicas**

Dados los resultados de este estudio, la principal recomendación para reducir la exposición, sobre todo materno-infantil, al aire interior contaminado se vincula con el hecho de ascender la “escalera de energía”. Es decir, desplazarse de combustibles de mayor contaminación (leña y carbón vegetal) hacia combustibles más limpios (gas licuado de petróleo o electricidad). Sin embargo, esta sustitución energética se jacta de ser prohibitiva en el escenario de la realidad nacional, donde las decisiones sobre el tipo de combustible usado en el hogar son hegemónicamente contempladas en la disponibilidad económica, las preferencias y la accesibilidad, y alejadas de fundamentos relativos a la reducción del riesgo de contaminación.

Por un lado, la promoción de combustibles de baja contaminación encuentra obstáculos en la pobre infraestructura de las áreas rurales, donde la dependencia dendroenergética es de casi 80% (cuadro 5). Y, por otro lado, los ingresos dispo-

nibles juegan un rol importante en las preferencias por combustibles de biomasa o energía más limpia. Así, los hogares pertenecientes a deciles inferiores se caracterizan por un mayor consumo de leña, mientras que los de deciles más altos se trasladan hacia el consumo de combustibles fósiles (gas licuado de petróleo) o la electricidad (gráfico 1).

En el largo plazo, sería posible la sustitución energética desde la perspectiva de una política de Estado apoyada en programas y proyectos integrales relacionados con la salud, el sector energético y la economía, cuyos objetivos estén focalizados en hogares y población más vulnerables de áreas rurales y urbanas, altamente dependientes de combustibles más contaminantes.

No obstante, el problema del bajo peso al nacer, y de la salud en general de la población expuesta a contaminantes procedentes de energías domésticas, requiere de acciones de mitigación inmediatas, cuyos beneficios se observen en el menor plazo de tiempo. Conforme a lineamientos de política recogidos de la OMS (1991 y 2004), y avalados por la experiencia de algunos países en desarrollo, Kenya, China, Guatemala y otros, las medidas accesibles y sostenibles para reducir la exposición de madres y niños a los contaminantes interiores se relacionan con cambios en la fuente de contaminación de aire interior, las condiciones ambientales de la vivienda y el lugar de cocina, y los patrones de comportamiento de la población.

Las intervenciones sobre la fuente de contaminación y las condiciones ambientales de la vivienda y el lugar de cocina son llamadas también *intervenciones técnicas*, que incluyen acciones como:

- a. cambios en el diseño de la casa y el lugar de cocina: en la distribución general de la casa, en la ubicación de la campana extractora y de la chimenea, diseños alternativos de los aparatos de cocina que sean más eficientes en combustión, ahorro de combustibles y tiempo y mejoramiento de la ventilación;
- b. sustitución o combinación de combustibles domésticos: posicionamientos hacia combustibles como el gas licuado de petróleo, electricidad, biogás, e incluso hacia energías renovables como la solar o fotovoltaica, aprovechando

las altas temperaturas climáticas en el país. O bien, sustituciones menos ambiciosas como el uso de combustibles de biomasa menos contaminantes. Por ejemplo, suplir la leña por el carbón vegetal. De estas medidas, la sustitución de combustibles adolece de mayores dificultades debido a que afecta fuertemente el bolsillo de los hogares. Mientras la leña es un combustible gratuito en términos económicos, el carbón implica un desembolso monetario que las familias no estarían en condiciones de asumir.

Las potenciales *intervenciones socio-conductuales* se relacionan con los cambios en los hábitos y patrones culturales de cocina, que implican desde el uso de dispositivos de cocina más eficientes, secado de los combustibles de biomasa, mantener a los niños fuera del humo de la cocina, entre otros.

La adopción de estas medidas requerirá, entre otras consideraciones, de:

- a. la combinación de las mismas con el fin de fortalecer la reducción de la exposición a contaminantes de aire interior;
- b. la implementación de subsidios a la población vulnerable, con el fin de acceder a nuevas tecnologías como los aparatos de cocina más eficientes, la realización de intervenciones en la estructura de la vivienda, o promover el acceso al gas licuado de petróleo a precios diferenciados;
- c. una buena estrategia de difusión de la información dirigida a la población sobre los efectos del aire interior contaminado, y
- d. la participación comunitaria en la planificación e implementación de estas actividades.

A nivel comunitario, el apoyo institucional de la autoridad municipal o distrital, de gobiernos y de organizaciones privadas requiere de un mínimo de adiestramiento en estos temas para

apoyar, normativa o educativamente, las intervenciones propuestas.

En el ámbito nacional, dado que este estudio trata sobre los efectos del aire interior contaminado en la salud infantil, sería apropiado promover estas intervenciones en el marco del Plan de Acción Nacional de Salud Ambiental Infantil 2004-2008, avalado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Asimismo, la Secretaría Técnica de Planificación, en el marco del Plan de Energía junto con el sector ambiental público -la Secretaría del Medio Ambiente- en el marco actual de su incipiente descentralización de gestiones a nivel municipal y su apoyo al Pacto Social para la Conservación del Bosque Atlántico del Alto Paraná, más conocido como Plan de Deforestación Cero, jugarían un rol importante en el logro de la meta de reducir la exposición al aire interior contaminado, disminuir las fuentes de riesgo para la salud y mejorar la calidad de vida de la población.

### **Recomendaciones a la fuente de información**

Como exploración del aire interior contaminado en la salud infantil bajo las rigurosidades estadísticas consideradas, los resultados del bajo peso al nacer se adecuan a otros hallazgos referentes, revelando la importancia de las informaciones colectadas en las Encuestas de Hogares de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Dicho esto, sería pertinente aprovechar la cobertura de esta fuente, a sabiendas de los costos implicados, para recoger datos sobre la ventilación, el uso de chimeneas y/o campanas extractoras en el hogar, así como la cantidad de todos los combustibles usados para cocinar y los precios pagados correspondientes. Estos datos adicionales fortalecerían estudios como el presente en el afán de avalar las intervenciones políticas y soportarían otras investigaciones relacionadas al uso de la energía en el hogar.

## Referencias

- Avakian, M., Dellinger, B., Fiedler, H., Gullet, B., Koshland, C., Marklund, S., et al. (2002). The origin, fate, and health effects of combustion by products: a research framework. *Environmental Health Perspectives*, 110, 1155-1162.
- Boy, E., Bruce, N. & Delgado, H. (2002). Birth weight and exposure to kitchen wood smoke during pregnancy in rural Guatemala. *Environmental Health Perspectives*, 11, 109-114.
- Bruce, N., Neufeld, L., Boy, E. & West, C. (1998). Indoor biofuel air pollution and respiratory health: the role of confounding factors among women in highland Guatemala. *International Journal of Epidemiology*, 27, 454-458.
- Bruce, N., Pérez R. & Albalak, R. (2001). Salud y Medio Ambiente. Contaminación del aire de locales cerrados en los países en desarrollo: un importante reto ambiental y de salud pública. Boletín Organización Mundial de la Salud.
- Bruce, N., Pérez, R., Albalak, R. (2002). The health effects of indoor air pollution exposure in developing countries. World Health Organization. Protection of the Human Environment. Geneva, Switzerland.
- Ezzati, M. & Kammen, D. 2001. Quantifying the effects of exposure to indoor air pollution from biomass combustion on acute respiratory infections in developing countries. *Environmental Health Perspectives*, 109, 481-488.
- Miller, T. G., Jr. (1994). Ecología y Medio Ambiente. Introducción a la Ciencia Ambiental, el Desarrollo Sustentable y la Conciencia de Conservación del Planeta Tierra. (I. De León Rodríguez & V. González Velázquez, Trads.). México, DF (7ª Edición original, publicada en 1992).
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Indicadores de mortalidad 2000. Asunción, Paraguay, 2003.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Organización Panamericana de la Salud. Organización Mundial de la Salud. Boletín de Indicadores básicos de salud. Paraguay, 2004.
- Mishra, V. (2003). Indoor air pollution from biomass combustion and acute respiratory illness in preschool age children in Zimbabwe. *International Journal of Epidemiology*; 32: 847-853.
- Mishra, V., Dai, X., Smith, K. & Mika, L. (2004). Maternal exposure to biomass smoke and reduced birth weight in Zimbabwe. *Ann Epidemiol*, 14. 740-747.
- Naeher, P., Smith, K., Brauer, M., Chowdhury, Z., Simpson, Ch., Koenig, J., Lipsett, M., Zelikoff, J. (2005). Critical Review Of The Health Effects Of Woodsmoke. Canadá.
- Organización Panamericana de la Salud. Organización Mundial de la Salud. (1991, junio). Aspectos epidemiológicos, sociales y técnicos de la contaminación del aire en locales cerrados creada por el consumo de combustibles de biomasa. Informe de una reunión de consulta de la OMS. Ginebra.
- Organización Mundial de la Salud. (2004). Guías para la calidad del aire. (Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente, Trads.). Lima. Perú.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005, Octubre) Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Paraguay. Asunción, Paraguay.
- Rehfuss, E., Mehta, S., Pruss-Ustun, A. (2006). Assessing household solid fuel use: multiple implications for the millennium development goals. *Environmental Health Perspectives*, 114, 373-378.
- Samet, J. M. & Utell, M. J. (1990). The risk of nitrogen dioxide: What have we learned from epidemiological and clinical studies?. *Toxicol Ind Health*, 6, 247-62.
- Smith, K. & Mehta, S. (2003). The burden of disease from indoor air pollution in developing countries: comparison of estimates. *International Journal of Hygiene and Environmental Health* 206, 279-289.
- Smith, K., Mehta, S., Feuz, M. (2003). Indoor air pollution from household use of solid fuels. In: Ezzati, M., Rodgers, AD, Lopez, AD, Murray, CJL (eds.). Comparative quantification of health risks: Global and regional burden of disease due to selected major risk factors, Geneva: *World Health Organization*, 2.
- United Nations Children's Fund and World Health Organization. Low Birthweight: Country, regional and global estimates. UNICEF, New York, 2004.
- Vitoria, C. G., Barros, F. C., Vaughan, J. P. (1992). Epidemiología de la desigualdad. Organización Panamericana de la Salud, Serie PALTEX, 27.
- Villar, J., Balizan, J.M. (1982). The relative contribution of prematurity and fetal growth retardation to low birth weight in developing and developed societies. *Am.JObst.Gynaecol*, 143.
- von Schirnding, Y., Bruce, N., Smith, K., Ballard, G., Ezzati, M. & Lvovsky, K. (2002). Addressing the impact of household energy and indoor air pollution on the health of the poor: Implications for policy action and intervention measures. (Documento preparado por la Comisión sobre Macroeconomía y Salud). World Health Organization.

## ANEXOS

## Descripción de variables

## • VARIABLE DEPENDIENTE

bajopeso = 1 si el peso es < 2500 gramos, 0  $\geq$  2500 gramos

## • VARIABLES EXPLICATIVAS

**Tipo de combustible principal usado para cocinar**

altac = 1 si es leña, alta contaminación y 0 gas o electricidad, baja contaminación. Ver modelo 1 de bajo peso.

energy = 0 media contaminación (categoría de referencia), 1 alta contaminación, 2 baja contaminación. Ver modelo 3 de bajo peso.

biocomb = 1 si es leña o carbón vegetal, 0 gas o electricidad. Ver modelo 2.

**Atributos del niño**

sexo = 1 si es niño, 0 si es niña.

edadgest = 1 si nació a término, 0 si es prematuro.

edad = en años (incluye 0 - 4).

pobnpoi = 1 si es pobre, 0 no pobre.

pextremo = 1 si es pobre extremo, 0 de otro modo.

área = 1 si es urbana, 0 si es rural.

segmedic = 1 si tiene seguro médico, 0 no tiene.

**Atributos de la madre**

emnn = edad de la madre al nacer el niño, en años.

anoestm = educación de la madre, en años de estudios formales.

madrtrab = 1 si trabaja, 0 si no.

Cuadro 2

**Distribución de niños menores de 5 años de edad e incidencia del bajo peso al nacer, según variables relacionadas.**

	Total	Distribución del bajo peso	Incidencia del bajo peso
<b>Total</b>	<b>512156</b>	<b>37407</b>	<b>37407</b>
		<b>100%</b>	<b>7,3</b>
<b>Tipo de combustible usado para cocinar</b>			
Alta contaminación	210826	59,9	10,6
Media contaminación	79817	7,0	3,3
Baja contaminación	221513	33,2	5,6
<b>Sexo</b>			
Femenino	244818	63,6	9,7
Masculino	267338	36,4	5,1
<b>Edad gestacional</b>			
Nacido prematuro	37619	38,7	38,4
Nacido a término	474537	61,3	4,8
<b>Estatus de pobreza</b>			
Pobre extremo	95024	24,1	9,5
Pobre no extremo	144194	29,2	7,6
No pobre	272938	46,6	6,4
<b>Área de residencia</b>			
Rural	217409	52,5	9,0
Urbana	294747	47,5	6,0
<b>Edad de la madre al nacer el niño</b>			
12-19	55461	11,1	7,5
20-24	139429	20,5	5,5
25-29	122803	26,6	8,1
30-34	101664	20,9	7,7
35 y más	71609	20,9	8,4
<b>Años de estudios de la madre</b>			
Entre 0-3 años de estudios	56023	18,2	12,2
4 - 6	208041	46,0	8,3
7 - 9	81163	13,9	6,4
10-12	86350	6,3	2,7
13-15	44840	9,0	7,5
16-18	35739	6,6	6,9
<b>Participación laboral de la madre</b>			
No trabaja	235444	44,3	7,0
Trabaja	276712	55,7	7,5

Fuente: elaboración propia a partir de la EPH 2005, DGEEC.

Cuadro 3

**Distribución de niños menores de 5 años de edad por tipo de combustible según rangos de peso al nacer (%) y peso medio (en gramos)**

Rango de peso al nacer (en gramos)	Total	Combustibles de biomasa			Baja contaminación (3)
		Total	Alta contaminación (1)	Media contaminación (2)	
Total	512156	290643	210826	79817	221513
< 2500	7,3	8,6	10,6	3,3	5,6
2500 - 2999	13,6	13,5	12,9	15,3	13,7
3000 - 3499	29,4	26,4	23,3	34,6	33,3
3500 - 3999	34,5	33,8	32,6	36,9	35,4
4000 y más	15,2	17,7	20,6	10,0	12,0
<b>Peso medio &lt; 2500 gr.</b>	<b>1925</b>	<b>1905</b>	<b>1921</b>	<b>1770</b>	<b>1965</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la EPH 2005, DGEEC.

(1) incluye leña. (2) incluye carbón vegetal. (3) incluye gas o electricidad.

Cuadro 4

**Modelo logístico de bajo peso al nacer de niños menores de 5 años de edad**

	Variable dependiente: bajo peso al nacer (1 = bajo peso al nacer, 0 = otro)								
	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3		
	Odd ratios	I.C. 95,0%		Odd ratios	I.C. 95,0%		Odd ratios	I.C. 95,0%	
Inferior		Superior	Inferior		Superior	Inferior		Superior	
BAJAC*									
ALTAC	1,73	1,05	2,84				1,87	1,14	3,07
MEDIAC							0,54	0,23	1,26
BIOCOMB				1,50	0,93	2,42			
SEXO	0,51	0,34	0,76	0,54	0,37	0,80	0,53	0,36	0,79
EDADGEST	0,08	0,05	0,12	0,08	0,05	0,12	0,07	0,05	0,12
POBNOPOI	1,86	1,19	2,90	1,45	0,95	2,22	1,61	1,04	2,48
EMNN	0,99	0,96	1,02	0,99	0,96	1,02	0,99	0,96	1,02
ANOESTM	0,93	0,88	0,99	0,92	0,87	0,98	0,93	0,88	0,99
MADRTRAB	1,73	1,13	2,63	1,47	0,99	2,19	1,46	0,98	2,18
SEGMEDIC	0,96	0,88	1,05	0,95	0,87	1,02	0,95	0,87	1,03
Constante	1,21			1,60			1,52		
N	1524			1730			1730		
%Predicción	91,8			92,1			92,5		

\* categoría de referencia para modelo 3.

Cuadro 5

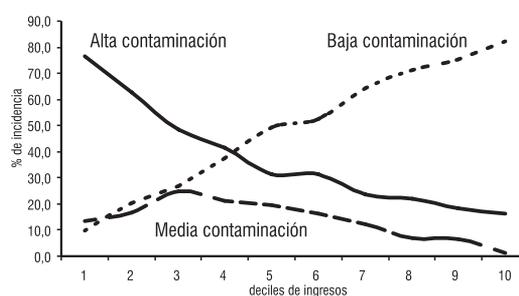
**Tipo de combustible principal utilizado por los hogares para cocción de alimentos por área de residencia**

	Total de Hogares	Urbana	Rural
<b>Total de Hogares</b>	<b>1343713</b>	<b>813606</b>	<b>530107</b>
	100 %	100 %	100 %
<b>Combustible de biomasa (1)</b>	<b>50,5</b>	<b>31,6</b>	<b>79,6</b>
Leña	36,8	12,8	73,6
Carbón vegetal	13,7	18,7	6,0
<b>Combustible de baja contaminación (2)</b>	<b>48,0</b>	<b>66,8</b>	<b>19,1</b>
Gas	47,4	66,1	18,7
Electricidad	0,6	0,6	0,4
Otro (3)	1,5	1,7	1,3

Fuente: elaboración propia a partir de la EPH 2005, DGEEC.

(1) combustible de alta (leña) y media (carbón vegetal) contaminación. (2) incluye combustible fósil como el gas licuado de petróleo y energía renovable como la electricidad. (3) incluye No cocina.

Gráfico N° 1

**Escala de energía de los hogares según deciles de ingreso (%)**

Fuente: elaboración propia con la EPH, 2005. DGEEC.

Adolfo Celestino Albiol Flores

**Población dedicada a la pesca en Paraguay:**

**el caso Mariano Roque Alonso**





---

# Población dedicada a la pesca en Paraguay: el caso Mariano Roque Alonso\*

Adolfo Celestino Albiol Flores\*\*

La pesca en Paraguay aglutina a unas 9.000 personas, distribuidas en casi 4.000 hogares que dependen de la actividad para subsistir. La situación de estos hogares, conforme a los datos del Censo Nacional 2.002 y observaciones del autor, es en general paupérrima y se requieren políticas públicas concretas y coherentes para poder atender sus necesidades



básicas y garantizar su desarrollo humano. En Mariano Roque Alonso, zona donde se desarrolla la investigación de campo, los indicadores de pobreza para el sector son similares al resto de la población nacional dedicada a la actividad y reflejan una situación mucho peor para los pescadores, comparados con el total de la población del distrito, dedicada a otras actividades.

## Resumen

Los recursos pesqueros del país se encuentran poco estudiados, en cuanto a su biología, ecología, potencial comercial e impactos de las actividades humanas, como la pesca, la navegación de grandes convoyes en los ríos Paraguay, Paraná y la contaminación de las aguas, entre otros aspectos.

La pesca en Paraguay aglutina a unas 9.000 personas, distribuidas en casi 4.000 hogares que dependen de la actividad para subsistir. La situación de estos hogares, conforme a los datos del Censo Nacional 2.002 y observaciones del autor, es en general paupérrima y se requieren políticas públicas concretas y coherentes para poder atender sus necesidades básicas y garantizar su desarrollo humano.

En Mariano Roque Alonso, zona donde se desarrolla la investigación de campo, los indicadores de pobreza para el sector son similares al resto de la población nacional dedicada a la actividad y reflejan una situación mucho peor para los pescadores, comparados con el total de la población del distrito, dedicada a otras actividades.

Conforme a las observaciones de campo, el esfuerzo de los pescadores en la zona de estudio, es cada vez mayor debido a una disminución de la pesca en el sitio, con lo cual, adoptan estrategias que son insostenibles desde un punto de vista ambiental y social. Así, estos trabajadores pescan y comercializan ejemplares por debajo de las medidas reglamentarias.

\* Artículo elaborado en base a la tesis "Sostenibilidad de la Pesca y Bienestar Humano de la Comunidad de Pescadores de Mariano Roque Alonso", presentada a la Dirección General de Postgrado de la Universidad Nacional de Asunción, en 2007, como requisito para la obtención del grado de Magister en Ciencias Ambientales y Políticas Públicas. Orientador: Prof. Dr. Ramón Fogel.

\*\* seguridad\_primeroyahoo.com.ar

## Introducción

La calidad de vida de las poblaciones dedicadas a la pesca en el río Paraguay y la aparente disminución de los recursos pesqueros de éste, son los ejes centrales, para el desarrollo de la presente investigación socioambiental participativa.

La importancia del estudio está en que propone, en primer lugar, lineamientos para el desarrollo de una política pesquera nacional, participativa, equitativa y sostenible, en base a la investigación realizada, de forma a impactar positivamente en las poblaciones de pescadores y asegurar el manejo sostenible de las pesquerías del río Paraguay. En segundo lugar, desarrolla una metodología de investigación socioambiental, que incorpora a los pescadores y vendedores de pescado al proceso de investigación, en calidad de observadores activos de su realidad y de divulgadores de los resultados obtenidos.

La investigación se basa en el análisis de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2002, referidos a la población dedicada a la pesca y en la observación de las estrategias para el manejo del recurso pesquero, de parte de la población de pescadores de Remanso Castillo en Mariano Roque Alonso (Paraguay); así como en la revisión de la literatura pertinente.

El área de estudio, considerando la procedencia y posterior comercialización de la pesca, comprende el tramo del río Paraguay entre Puente Remanso, en la ciudad de Mariano Roque Alonso, y el río Confuso, próximo a la ciudad de Villa Hayes. La investigación de campo se efectuó entre los años 2002 y 2005.

## Modelo de investigación desarrollado

La metodología de investigación socioambiental participativa aquí propuesta, responde a la necesidad de desarrollar un marco referencial integrador entre los aspectos sociales y ambientales a estudiar.

La investigación es de carácter participativo, ya que en la misma, siguiendo los lineamientos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) de 1994 "...se combinan intencionalmente, la investigación y las acciones en un determinado campo seleccionado por el investigador, con la participación de los sujetos investigados. El fin

último es la búsqueda de cambios en la comunidad o población para mejorar las condiciones de vida".

"Los métodos participativos en el diagnóstico posibilitan la participación en la formulación de soluciones y permiten incorporar a "expertos locales" en la identificación de carencias y de recursos locales, incluyendo conocimientos y prácticas tradicionales; el supuesto de partida es que no se puede transformar la realidad local sin incorporar a la gente con lo que ella conoce y puede hacer". (Fogel, 1999).

La investigación propuesta, incorpora a las vendedoras de pescado al proceso, como colaboradoras activas con sus opiniones respecto a los hallazgos realizados; como observadoras calificadas de las actividades de la pesca, comercialización en la zona, y como agentes multiplicadoras de la información ambiental y de género elaborada con las mismas.

Las herramientas metodológicas empleadas en el presente estudio son: trabajo de campo, observación participativa, entrevista no estructurada, discusión grupal y la triangulación de las informaciones entre los diferentes participantes de la investigación, a fin de asegurar la confiabilidad de los resultados.

Para los aspectos de la investigación referidos a la producción pesquera, se considera solo el pescado suministrado por los pescadores de la zona (168 personas conforme al Censo Nacional 2002) al 10% de las 30 pescaderías existentes en el área de estudio.

## Recursos pesqueros del país

Los patrones de funcionamiento de los ríos Paraguay y Paraná, determinan la reproducción, alimentación, migraciones y biología en general de las especies de peces presentes en la cuenca, que sincronizan sus ciclos biológicos con las variaciones anuales de las inundaciones y sequías.

En el Paraguay se han identificado más de 250 especies de peces y hay "evidencia de la existencia de más de 300 especies" (Guyra Paraguay, 2006).

Las especies de mayor comercialización son: pacú (*Piaractus mesopotamicus*), surubí (*Pseu-*

*doplatystoma fasciatum* y *P. coruscans*), patí (*Luciopimelodus pati*), armado (*Pterodora sp.*), manguruyú (*Paulicea lutkeni*), dorado (*Salminus brasiliensis*), bagre (*Pimelodus sp.*), carimbatá (*Prochilodus lineatus*), tres puntos (*Hemisorubim platyrhynchos*), pico de pato (*Sorubim lima*), tarey-i (*Hoplias malabaricus*), moncholo (*Pimelodus albicans*), solalinde (*Ageneiosus sp.*) y corvina (*Plasgioscion sp.*), considerándose que algunas de ellas con mayor valor comercial están en declive en algunas zonas (FAO, 1992, CONSULFOREST, 1995; Halffter, 1998); DPNVS, 1998; SEAM, 2003).

Las especies de peces amenazadas en Paraguay, conforme a la SEAM, son: *Brycon orbignyanus*, *Salminus brasiliensis*, *Pseudoplatystoma fasciatum*, *Pseudoplatystoma coruscans*, *Potamorhaphis eigenmanni*, *Moenkhausia dichrourea*, *Lepidosiren paradoxa*, *Cathathyridium jenynsii*, *Bunocephalus iheringii*, *Zungaro jahu*, *Pseudocorynopoma doriae* (Paraguay, 2006).

“Los datos sobre la biología de peces del Paraguay son muy escasos debido a la falta de información bibliográfica actualizada. La información disponible referente a la nomenclatura actual debe ser revisada. Asimismo, la falta de registros permanentes y seguimiento en los estudios, constituyen factores importantes para elaborar una lista tentativa de peces amenazados del Paraguay” (DPNVS, 1998).

“La mayoría de las investigaciones relacionadas a los peces del río Paraguay consisten en inventarios de especies. Es prioritario realizar un análisis detallado del estado de conservación de las especies a lo largo del río”. (Guyrá Paraguay, 2006).

La producción pesquera del país fue en 1984 de 3.700 ton/año, con una capacidad de expansión a 10.000 ton/año (Galeano, 1984); estimando la FAO la producción del río Paraguay y sus planicies de inundación en 1991 entre 12.000 y 26.000 ton/año, con un potencial de expansión de entre 17.000 y 65.000 toneladas, y el valor de la producción anual pesquera de Paraguay en más de 30.000.000 US\$ (FAO, 1992).

El aporte al PIB a precios de mercado del sector caza y pesca en guaraníes corrientes fue de 228.535 millones en el decenio 1991-2001 (BCP, 2002) y los permisos de pesca otorgados entre el

año 2000 y el 2002 representaron ingresos para el país de 465.010 US\$ (SEAM, 2003).

## Población dedicada a la actividad pesquera

A nivel nacional se cuenta con poca información sobre la población dedicada a la pesca, siendo el Censo Nacional 2002, la fuente más valiosa que se dispone.

Conforme al último Censo, se define a los pescadores como aquellos que: “Individualmente o como tripulantes de barcos pesqueros, capturan peces u otras especies acuáticas para su venta o expedición a comerciantes mayoristas y a organismos de comercialización o a los mercados. Sus tareas incluyen las siguientes:

- a. preparar y reparar las redes y otros aparejos y material de pesca;
- b. maniobrar barcos o buques pesqueros hacia, desde y en los bancos;
- c. encarnar, echar y halar los aparejos de pesca;
- d. recoger diversas especies acuáticas;
- e. limpiar, congelar, enfriar o salar el pescado a bordo o en tierra;
- f. entregar, despachar o comercializar los productos;
- g. desempeñar tareas afines y supervisar a otros trabajadores”.

El Censo 2002, registra que en Paraguay hay 4.686 personas dedicadas a tareas referidas a la pesca, estimándose actualmente una población de unas 10.000 personas.

La población pesquera, conforme al Censo del 2002, constituye solo el 0,24% del total de la población ocupada del país, representando los varones el 0,33% del total de varones ocupados y las mujeres únicamente el 0,04%, siendo así, la población con menos caudal de gente a nivel nacional y por tanto con menos poder de presión sobre los actores estratégicos nacionales.

Las diferencias entre los datos del Censo Nacional y las estimaciones actuales se basan principalmente en:

- Las dificultades técnicas para censar a una población que se encuentra dispersa en zonas de difícil acceso.
- A la obligación legal e interés económico de la población dedicada a la pesca, de registrarse en la SEAM, para poder pescar durante el año y en la época de veda percibir el subsidio que el estado paga.

### **Caracterización de la población de pescadores a nivel nacional**

#### **• Distribución de la población por grupos de sexo y edad**

La distribución de la población estudiada, en base a grupos de sexo y edad, es importante ya que nos permite focalizar la atención de sus necesidades básicas insatisfechas; así como, la definición de políticas públicas descentralizadas y acordes a las realidades de cada región. En tal sentido, el Censo 2002 provee datos sumamente interesantes y útiles.

El departamento con mayor población dedicada a la actividad pesquera es Ñeembucú con un 26,33% del total, seguido de Misiones con 17,22%, Central con 16,09% y Asunción con 9,90%. Agrupando entre ellos al 69,55% del total nacional, el resto se encuentra distribuido en forma irregular a lo largo de todo el territorio nacional.

El 95% son varones y solo el 5% mujeres, con lo cual se confirma que las mismas representan una minoría en esta ocupación. Los varones tienden a especializarse en la pesca y las mujeres en la conservación y venta del pescado, aunque no en forma excluyente de otras actividades, como se ha constatado en observaciones de campo realizadas por el autor, en Mariano Roque Alonso. Conforme a comunicación personal de una vendedora de pescado, los varones son “más fuertes y por eso ellos pescan”, sin embargo, “ellas son más inteligentes y simpáticas” dedicándose por ello a la venta.

Los varones se concentran principalmente en Ñeembucú (27,26%) y en Misiones (17,78%).

En Alto Paraguay, se agrupa el 44,67% de las mujeres dedicadas a la actividad y en Central el 18,03% del total de las mismas.

El 73,45% de la población estudiada, tiene entre los 15 y 44 años, el 21% más de 45 años y solo un 2,71% entre 10 y 14 años.

Un dato interesante es que mientras los varones a temprana edad ya comienzan a dedicarse a la actividad pesquera, desde los 10 años, las mujeres lo hacen a partir de los 25.

#### **• Distribución de la población por categoría en la ocupación**

El 91,61% de los varones y el 92,28% de las mujeres trabajan por cuenta propia, solo el 1% de los varones se declara patrón, no registrándose ninguna mujer en esta categoría. El 5,16% de los varones se dice empleado u obrero, frente solo a 1,63% de las mujeres; sin embargo en la categoría familiar no remunerada las mujeres representan el 6,10% al lado de solo un 2,15% de los varones.

#### **• Distribución de la población por años de estudio y analfabetismo**

Los programas educativos y ambientales para el sector, deben considerar seriamente las carencias educativas y las dificultades de la mujer para acceder a una educación formal, a fin de que se pueda tener éxito en la preservación de los recursos pesqueros y el mejoramiento de la calidad vida.

El bajo nivel educativo de la población dificulta su cabal comprensión de la problemática ambiental que afecta al recurso pesquero; así como, la aplicación de potenciales soluciones, en especial si consideramos la pobreza en que se encuentran sumergidos.

El 37,85% de los hogares dedicados a la pesca, no tiene satisfecha la necesidad de acceso a una educación formal, con lo cual es difícil lograr un desarrollo humano de los mismos.

Al efectuar la distribución de la población que se dedica a la pesca por años de estudio aprobados, alfabetismo y sexo, se comprueba el bajo nivel educativo del sector y la fuerte discriminación hacia la mujer, ya que:

El 20,50% de las mujeres no tienen ningún año de estudio aprobado, frente a solo el 6,47% de los varones.

El 3,35% de las mujeres solo tienen aprobado entre 7 y 9 años de estudio, comparado con el 11,50% de los varones.

El 26,94% de las mujeres son analfabetas, frente al 10,21% de los varones.

Estos resultados (años de estudio y analfabetismo), deben ser considerados en el diseño e implementación de las campañas de educación al sector, en especial, si tenemos en cuenta que la mayoría de los pescadores a nivel nacional, se encuentran en zonas aisladas y de difícil acceso.

- Jefatura del hogar

A nivel nacional el Censo 2002 registra 3.543 hogares de pescadores, de los cuales el 81% tiene como jefatura a varones y el 19% a mujeres, encontrándose el 26,59% de los hogares en Ñeembucú, seguido de Misiones con el 17,13%, Central con el 16,65% y Asunción con el 10,89%, concentrando en conjunto al 71% de los hogares de pescadores.

- Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

El total de hogares de pescadores, con al menos 1 NBI insatisfecho, es de 79,25%, tasa su-

perior a la nacional para todas las categorías de hogares, la cual alcanza a 52%.

El 48,15% del total de hogares a nivel nacional (para todas las categorías de ocupación) no presenta NBI, sin embargo solo el 20,75% de los hogares de pescadores no tiene ningún NBI, lo cual pone en evidencia el nivel de pobreza en que se desenvuelve la población dependiente de la pesca, en comparación con otros sectores carenciados de la sociedad paraguaya (Tabla 1).

En relación a los tipos de NBI, los hogares de pescadores presentan la siguiente problemática: Infraestructura sanitaria 51,74%, calidad de la vivienda 46,4%, acceso a la educación 37,85% y capacidad de subsistencia 8,13%. Estos valores resultan significativamente altos al compararlos con los hogares a nivel nacional para todas las categorías de ocupación, los cuales presentan una tendencia a una situación un poco mejor: 22,73% infraestructura sanitaria, 22,64% calidad de la vivienda, 20,27% acceso a educación, 14,17% capacidad de subsistencia.

- Tenencia del Hogar

La tenencia del 79,28% de los hogares es propia, el 63,22% son casas y el 33,73% son ranchos.

Tabla 1  
Paraguay: Comparación de los Hogares de Pescadores con el Total de Hogares, por Cantidad de NBI, 2002

Hogares	Sin NBI (%)	1 NBI (%)	2 NBI (%)	3 NBI (%)	4 NBI (%)	Total de Hogares con al menos 1 NBI insatisfecho
Paraguay: Hogares que se dedican a la pesca por cantidad de NBI, 2002.	20,75	33,76	28,70	14,08	2,71	79,25
Paraguay: Hogares por cantidad de NBI para todas las categorías de ocupación- 2002.	48,15	31,14	14,56	5,07	1,09	51,85

Fuente: DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002. Elaboración propia.

Tabla 2  
Paraguay: Hogares que se dedican a la pesca por tipo de NBI, 2002

NBI	Calidad de la Vivienda	Infraestructura Sanitaria	Acceso a la Educación	Capacidad de Subsistencia	Total de Hogares de Pescadores
Cantidad	1649	1833	1341	288	3.543
Distribución %	46,54	51,74	37,85	8,13	100

Fuente: DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002. Elaboración propia.

- **Número de miembros del hogar que se dedican a la pesca**

En los hogares de pescadores/as el número de miembros es muy variable, teniendo como mínimo de 1 a 3 integrantes (25,18% de los hogares) y que en general predominan los hogares (44,62% del total) que tienen entre 4 a 6 personas.

### **Caracterización de la población de pescadores de Mariano Roque Alonso**

Conforme al Censo 2002, en Mariano R. Alonso hay 159 varones y 9 mujeres ocupados en la actividad pesquera, distribuidos en 139 hogares.

Al efectuar la comparación entre los hogares de pescadores/as y el total de hogares del distrito (14.127), se mantiene el fenómeno observado a nivel nacional, en el que los hogares de la población dedicada a la pesca, se encuentran en peor situación que el resto de los hogares, conforme a los datos suministrados por el Censo Nacional 2002.

- **Distribución de la población por grupos de sexo y edad**

El 94,6% son varones y solo el 5,4% mujeres, proporción similar a la de la población dedicada a la pesca a nivel nacional, con lo cual se confirma que las mujeres representan una minoría en esta ocupación. Los varones tienden a especializarse en la pesca y las mujeres en la conservación y venta del pescado, aunque no en forma excluyente de otras actividades, como se constató en las observaciones de campo.

- **Distribución de la población por categoría en la ocupación**

El 87,4% de los varones y el 100% de las mujeres trabajan por cuenta propia, solo el 1,9% de los varones se declara patrón, no registrándose ninguna mujer en esta categoría.

- **Distribución de la población por años de estudio y analfabetismo**

El 11,1% de las mujeres no tienen ningún año de estudio, frente a los varones, de los que solo el 4,4% reportan no tener ningún año de estu-

dio, sin embargo, al considerar a la población con más de 10 años de estudio, descubrimos que el 2,5% de los varones y el 11,1% de las mujeres, se encuentran en esta categoría.

El 11,1% de las mujeres son analfabetas y el 7,5% de los varones, con lo cual ellas están en peor situación que estos, en cuanto a la capacidad de adquirir conocimientos, respecto a temas puntuales a la actividad que realizan u otras de su interés.

Estos resultados (años de estudio y analfabetismo), deben ser considerados en el diseño e implementación de las campañas de educación ambiental al sector, en especial, si tenemos en cuenta que la mayoría de los pescadores a nivel nacional, se encuentran en zonas aisladas y de difícil acceso.

- **Jefatura del hogar**

En Mariano Roque Alonso, se registran 139 jefes de hogar, es decir el 3,92% del total de hogares dedicados a la actividad.

El 96,8% de los hogares, en Mariano Roque Alonso, tiene jefatura masculina y el 3,2% femenina.

Al comparar los años de estudio de hogares dedicados a la pesca, según el sexo de sus jefes/as, constatamos que entre las mujeres todas tienen algún año de estudio, principalmente entre 1 a 3 (66,7% de las mismas), sin embargo, el 4,3% de los varones reportan no tener ninguno.

El 3,3% de los hogares con jefatura masculina tiene entre 10 y 12 años de estudio, sin embargo, entre las mujeres solo 33,3% del total de las mismas alcanzan a tener hasta 9 años.

En cuanto al alfabetismo, todas las jefas de hogar reportan saber leer y escribir, mientras que el 9,8% de los varones, jefes de hogar, se declara analfabeto.

El 29,5% de los hogares dedicados a la pesca, no tiene satisfecha la necesidad básica de acceso a una educación formal, con lo cual es difícil implementar campañas educativas ambientales o de otro tipo para el sector, sin antes considerar mejorar en forma sustancial esta situación.

El 66,6% de los hogares con jefatura femenina, tiene 6 personas y el 33,7% más de 10 personas. En los hogares con jefatura masculina, solo el 4% tienen más de 10 personas y la mayoría (21,1%) tiene 4 personas. Lo cual llama a la reflexión, respecto a la necesidad, de desarrollar programas de salud sexual y reproductiva, para las jefas de hogar.

#### • Tenencia del hogar y tipo de vivienda

En el 74,8% de hogares, la tenencia es propia. El 74,10% de las viviendas es tipo casa, mientras que el 23,74% es del tipo rancho.

#### • Número de miembros del hogar que se dedican a la pesca

El número de miembros de los hogares de pescadores, dedicados a la actividad es muy variable, el 25,18% tiene de 1 a 3, el 43,88% entre 4 y 6, el 20,14% entre 7 y 9, el 9,35% entre 10 y 12, el 1,44% tiene más de 13 personas.

#### • Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

El 79,86% de los hogares de pescadores en Mariano R. Alonso, tienen al menos 1 NBI, tasa muy superior al de los hogares, dedicados a otras actividades en el distrito, que es del 43,40%. Solo el 20,14% de los hogares de pescadores, no presenta NBI, frente al 56,53% de los hogares dedicados a otras actividades.

En cuanto a la cantidad de NBI insatisfechos, en Mariano Roque Alonso los hogares de pes-

cadadores se encuentran en peor situación que el resto de los hogares del distrito, ya que por ejemplo, el 2,88% de los mismos, tiene al menos 4 NBI, mientras que los que no son de pescadores representan 0,38% para este indicador.

La distribución de las necesidades básicas insatisfechas de los pescadores, según su tipo son: Calidad de la vivienda: 42,5%. Infraestructura sanitaria: 62,59%. Acceso a la educación: 29,59%. Capacidad de subsistencia: 6,47%. Hacinamiento: 41,1%.

### Manejo de los Recursos Pesqueros

En base a las observaciones efectuadas de la actividad pesquera en la zona de Remanso Castillo, se pudo comprobar que en la actualidad, hay una tendencia significativa a la pesca y comercialización de ejemplares por debajo de las medidas oficialmente establecidas, lo que podría estar indicando la disminución de los ejemplares adultos en la zona, por la sobre pesca entre otros factores.

Por ejemplo, más del 39% de las capturas registradas del *Salminus brasiliensis*, en la zona de estudio durante la investigación, corresponden a ejemplares con pesos inferiores a los 2,5 Kg. (10% de un ejemplar adulto plenamente desarrollado) y solo un ejemplar registro durante las observaciones un peso de 6 Kg. Las medidas en general y a simple vista, estaban por debajo de

Tabla 3

Mariano R. Alonso: Comparación entre los NBI de los hogares dedicados a la pesca y los hogares que no se dedican a la actividad en el distrito. 2002

Clasificación del hogar, según la ocupación	Sin NBI	1 NBI	2 NBI	3 NBI	4 NBI	Total de Hogares con al menos 1 NBI insatisfecho	Cantidad de Hogares
Cantidad de NBI de los hogares que se dedican a la pesca	20,14	34,53	32,37	10,07	2,88	79,86	139
Cantidad de NBI de los hogares que no se dedican a la pesca	56,53	29,44	10,56	3,02	0,38	43,40	13.988
Cantidad de NBI de los hogares en el distrito, sin considerar la actividad	56,21	29,51	10,78	3,09	0,40	43,79	14.127

Fuente: DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002. Elaboración propia.

Tabla 4

Mariano R. Alonso: Hogares que se dedican a la pesca por tipo de NBI, 2002

NBI	Calidad de la Vivienda	Infraestructura Sanitaria	Acceso a la Educación	Capacidad de Subsistencia	Hacinamiento
Cantidad de hogares	59	87	41	9	57
Distribución %	42,45	62,59	29,50	6,47	41,1

Fuente: DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002. Elaboración propia.

los 55 cm, establecidos por la ley de pesca, lo que es preocupante si pensamos que los ejemplares adultos pueden llegar a tener 30 Kg. de peso y una longitud de 1.000 mm, necesitando unos 4 años para alcanzar los 350 mm de largo. (Real, 2002).

Este fenómeno se ve claramente reflejado al comparar el peso promedio de las diferentes especies representativas de la actividad comercial en la zona, con el de ejemplares adultos plenamente desarrollados, conforme a las referencias consultadas. La diferencia resulta alarmante, ya que se estarían explotando ejemplares sin alcanzar su pleno desarrollo. Estos resultados confirman la necesidad de hacer estudios científicos referidos a la biología de las especies comercializadas, a fin de poder establecer una base científica para determinar las longitudes legalmente permitidas para la pesca.

Las observaciones revelan entre otros datos de interés para la gestión sostenible del recurso pesquero, que:

- El 87,6% de los *Pseudoplatystoma spp.*, capturados en la zona de estudio tiene menos del 10% del peso de un adulto plenamente desarrollado, representando su comercialización el 26,98%, de todas las especies capturadas en la zona.
- El 69% de los *Luciopimelodus pati*, tienen menos del 12% del peso de un adulto plenamente desarrollado. Las capturas de esta especie representan el 24,6% del total de la pesca.
- El 45,5% de los *Piaractus mesopotamicus* tiene menos del 15% del peso de un adulto plenamente desarrollado. Las capturas de esta especie representan el 7,47% del total de la pesca.
- El 47,8% de los *Salminus brasiliensis* tiene menos del 12% del peso de un adulto plenamente desarrollado. Las capturas de esta especie representan el 4,43% del total de la pesca.
- El 26,2% *Leporynus sp.* tiene menos del 15% del peso de un adulto plenamente desarrollado. Las capturas de esta especie representan el 5,19% del total de la pesca.
- El 100% de los *Paulicea luckeni* tienen menos del 15% del peso de un adulto plenamente desarrollado.

Los resultados obtenidos, confirman las afirmaciones de Young (1980), según las cuales “Rara vez podemos obtener de las estadísticas conclusiones completamente satisfactorias, pero por lo menos nos sugieren lo siguiente: 1) a medida que la pesca se hace más intensa, disminuye el rendimiento por unidad o potencia de pesca: es decir, la industria se hace relativamente menos rentable; 2) a pesar de ello, el rendimiento total puede permanecer constante, o a veces incluso aumentar, aún cuando 3) disminuye el tamaño medio de los peces capturados”.

A partir de los datos obtenidos durante las observaciones de campo, se estima una comercialización anual para todas las especies capturadas en el área de estudio<sup>1</sup> (unas 250 ha), en el supuesto que pesquen todos los días y sin considerar la veda, de más de 170 toneladas, con una producción anual por hectárea de casi de casi 700 Kg. Conforme al Dr. Insauralde (UNA. 2001), la piscicultura intensiva en Paraguay, dependiendo de la especie, puede superar los 10.000 Kg./ha/año, producción mucho más rentable y sostenible que la actual para la pesca artesanal, practicada en el estudio.

La distribución de las especies capturadas y comercializadas en la zona, conforme a las observaciones realizadas, es la siguiente: *Pseudoplatystoma spp.* 26,98%. *Luciopimelodus pati* 24,6%. *Pimelodus sp.* 10,1%. *Paulicea luckeni* 7,86%. *Piaractus mesopotamicus* 7,47%. *Oxydoras spp.* 6,16%, *Leporynus sp.* 5,19%. *Salminus brasiliensis* 4,43%. *Hemisorubim platyrhyncho* 3,38%. *Serrasalmus sp.* 1,83%. *Sorubim lima* 1,39%. *Brycon orbignyanus* 0,42%. *Prochilodus spp.* 0,26%.

El *Brycon orbignyanus*, el *Salminus brasiliensis*, el *Pseudoplatystoma fasciatum* y el *Pseudoplatystoma corruscans* forman parte de la lista de especies de peces amenazadas en nuestro país (Paraguay, 2006.).

El rendimiento diario, estimado para cada pescador/a, es de 2,77 Kg. El rendimiento anual por hectárea, considerando en total 168 personas, conforme al Censo Nacional 2002, en la

<sup>1</sup> Se estima el área de estudio en unas 250 hectáreas, partiendo de que el río Paraguay, en la zona de Puente Remanso mantiene un ancho normal aproximado de 500 metros y que entre el puente y el río Confuso hay una distancia de unos 5 Km.

zona de estudio (unas 250 ha. de río) es de 4,05 Kg. (0,3375 kg./ha. día).

Con esta base podemos estimar que la producción diaria de cada pescador de la zona, requiere unas 8 ha de río.

Investigaciones sobre la pesca, en el norte del río Paraguay arrojan resultados similares. La Fundación Desde el Chaco, informa que en Puerto Boverón hay unos 20 pescadores profesionales y que "para la pesca utilizan canoas y anzuelos, la comercialización del pescado lo realizan a través de copiadores, vendiendo aproximadamente 400 Kg de pescado semanalmente, los cuales son transportados en cajas de isopor. Las especies más comercializadas son el surubí, el pacú y el dorado". (Desde el Chaco, 2004). Esto representa unos 20 Kg semanales por pescador.

Considerando, que en el país existan unos 9.000 pescadores activos y que cada uno tenga un rendimiento diario de unos 20 Kg en 300 días de pesca, la producción anual sería de unas 54.000 ton/año, valor muy inferior al potencial de expansión de 65.000 toneladas propuesto por la FAO en 1.992 (op Cit.). Sin embargo, en la hipótesis de que 4.000 pescadores tengan un rendimiento diario de 50 Kg, más la producción del resto, entonces la producción anual del país sería superior a las 60.000 ton/año.

Las diferencias entre los resultados de la pesca, en las zonas citadas del río Paraguay; así como entre las estimaciones de la producción nacional, referidas por los autores citados en la sección Recursos pesqueros del país, o la falta de acuerdo conforme a la cantidad de pescadores, nos revelan la dificultad para poder estimar la producción pesquera nacional, por lo que se deben realizar estudios sistemáticos, a fin de poder valorarla correctamente.

Esto plantea toda una serie de nuevas interrogantes, para investigaciones futuras, en base a si la pesca artesanal y de subsistencia, es en realidad la responsable de la pérdida de los recursos o existen otros factores antrópicos, tales como la pesca comercial intensiva e ilegal, o la contaminación de las aguas, o la degradación de los humedales, o el tráfico constante y creciente de las flotas mercantes operando en la hidrovía de los ríos Paraguay-Paraná, con la tendencia a la incorporación permanente de unidades de mayor

porte y potencia, o la falta de políticas públicas coherentes e integradoras referidas a la pesca y aspectos relacionados como son la calidad de las aguas, la conservación de humedales, el fortalecimiento de la investigación científica, la calidad de vida de las poblaciones dedicadas a la pesca, entre otros aspectos a considerar.

## Conclusiones

En base a la investigación realizada, podemos concluir que:

- a. La falta de una política pesquera nacional, participativa, equitativa, sostenible y fundada en investigaciones científicas, es una de las causas fundamentales de la disminución de los recursos pesqueros a nivel nacional y local; así como, de la falta de desarrollo humano de las poblaciones de pescadores.
- b. Los hogares de pescadores a nivel nacional, se deben considerar entre los más pobres del país, ya que el 79,25%, presenta al menos 1 NBI insatisfecha, tasa muy superior a la nacional para todas las categorías de hogares, la cual alcanza al 52%, fenómeno que se mantiene en la población de pescadores del área de estudio.
- c. Las estrategias usadas por los pescadores de Mariano Roque Alonso, para el uso de los recursos pesqueros, no son sostenibles desde una perspectiva socioambiental, favoreciendo de esta forma el agotamiento de los recursos y el empobrecimiento de la comunidad.
- d. La tendencia a la pesca y comercialización de ejemplares por debajo de las medidas oficialmente establecidas, indica una potencial disminución de los ejemplares adultos en la zona de estudio, por la sobre pesca entre otros factores.
- e. La implementación actual de la legislación pesquera, que no logra cumplir sus objetivos, también va en detrimento de las poblaciones de pescadores y de los recursos pesqueros.
- f. Entre las causas potenciales de la problemática en el sector pesquero, podemos considerar:
  - Ausencia de una estrategia de desarrollo humano nacional y regional, integradas con el manejo sostenible de los recursos naturales.

- Escasa investigación científica a nivel local referida a los aspectos biológicos y ecológicos de las diferentes especies comercializadas.
  - Poca o nula participación de los diferentes actores sociales en la toma de decisiones que afecten al sector.
  - Carencia de programas de carácter socioambiental para concienciar a los usuarios del recurso.
  - Utilización intensiva y extensiva de los recursos pesqueros.
  - Contaminación ambiental de los ríos y humedales.
  - Aumento creciente y constante del paso de convoyes de barcaza a lo largo del río Paraguay.
  - Toma de decisiones respecto al manejo de los recursos sin información científica que las avale.
  - Falta de recursos humanos y técnicos por parte de las autoridades y la sociedad civil, para velar por la implementación de la legislación pertinente.
- f. Proponer, sobre la base de estudios científicos, áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad nacional, sobre las costas del Río Paraguay y sus humedales, sitios donde esté prohibida la pesca u otras actividades que pudieran afectar el sitio.
  - g. Efectuar estudios sobre el impacto ambiental de las operaciones navieras en el río Paraguay y proponer, en base a éstos, lineamientos para las actividades del sector, que incluyan calado máximo permitido para operar, potencia máxima de maquinas, velocidades recomendadas, elementos de contingencia para emergencias, exigencia de doble fondo, medidas mitigatorias y compensatorias, entre otros.
  - h. Fomentar la piscicultura y desarrollar el turismo de aventura como formas de generar ingresos adicionales a los pescadores, durante las pausas ecológicas.
  - i. Desarrollar indicadores para un uso sostenible de los recursos y una mejora en la calidad de vida de las comunidades dependientes de la pesca, considerando variables ambientales, sociales, económicas, biológicas, antropológicas y otras, que permitan verificar el cumplimiento de los acuerdos, objetivos y planes para el manejo sostenible.
  - j. Desarrollar una estrategia nacional integradora de las políticas públicas de desarrollo humano, género, ambiente y otras, para las comunidades pesqueras, que puedan:
    - Garantizar oportunidades para que tengan una vida productiva y creativa; así como larga y saludable.
    - Generar oportunidades para que adquieran conocimientos que les permitan la formación de cooperativas y adquirir una educación formal.
    - Asegurar oportunidades para la participación social y política, a fin de que los mismos puedan ser actores de su desarrollo y activos agentes en el uso sostenible de los recursos pesqueros.
    - Establecer programas y metas concretas que integren a los diferentes actores políticos, sociales, económicos, académicos y otros, para el logro de un ambiente saludable y productivo.

## Recomendaciones

- a. Revisar e integrar la Ley de Pesca y su reglamentación, dentro de una estrategia socioambiental nacional y regional de desarrollo humano y ambiental, de carácter participativo, equitativo y sostenible, de forma a impactar positivamente en las poblaciones pesqueras; así como, en los recursos naturales.
- b. Definir estrategias a nivel regional, nacional y local, contemplando la participación en las mismas de los pescadores y el concurso de la comunidad científica.
- c. Realizar estudios sobre la biología y ecología de los peces, a fin de poder establecer sobre una base científica, las longitudes legalmente permitidas para su pesca.
- d. Efectuar estudios a largo plazo que permitan determinar si existe una correlación entre la longitud y el peso de los ejemplares, en los diferentes estadios de su vida.
- e. Crear un banco de datos a nivel nacional, que permita conocer y comparar la situación, de las especies capturadas, en las diferentes localidades del país.

## REFERENCIAS

- ACOSTA, G. 2001. **Política y Legislación Pesquera**. Seminario Internacional sobre Pesquerías Continentales en América Latina. Santa Fé (Argentina) del 23 al 25 de noviembre del 2001. Consultado el 10 de mayo del 2005. Disponible en: [www.proteger.org/documento.php?id=68](http://www.proteger.org/documento.php?id=68).
- ARGENTINA. 2003. **Faunas y Flora Provincia del Chaco. Peces**. Resistencia-Chaco: Fuerza Aérea Argentina. Comando de Regiones Aéreas. Región Aérea Noreste.
- BCP. 2002. **Cuentas Nacionales 1991-2001**. Boletín de Cuentas Nacionales, N° 38. Asunción: BCP
- BABBIE, E. 1996. **Manual para la Práctica de la Investigación Social**. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, S.A.
- BARRAMEDA.COM.AR.
- CALHEIROS, D. 1999. **Tercera Parte. Estudio de Caso: Baía do Castelo, un Ejemplo de Comunidad Local de la Cuenca Superior del Río Paraguay**. In: FOGEL, R. (Comp.). **La Investigación Acción Socioambiental**. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, Centros de Acción Ambiental.
- CONSULFOREST S.R.L. 1995. **Documento Base Sobre la Biodiversidad. Proyecto de la Cooperación Técnica Paraguayo-Alemana. Estrategia Nacional para la Protección de los Recursos Naturales**. Asunción: SSERNMA /MAG, GTZ.
- DESDEELCHACO. 2004. Evaluación del Recurso Pesquero en un Tramo del Río Paraguay, Puerto Caballo-Fuerte Olimpo, Alto Paraguay (en línea). Fundación desde el Chaco, USAID. Consultado el 30/08/04. Disponible en: [www.desdeelchaco.org.py/index2.html](http://www.desdeelchaco.org.py/index2.html)
- DPNVS (Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre). 1998. **Fauna Amenazada del Paraguay**. Asunción: MAG, SSRNMA, DPNVS, Fundación Moisés Bertoni, USAID.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos DGEEC. 2002. **Censo Nacional de Población y Viviendas 2002**. Asunción: DGEEC.
- FACETTI, JF. 2002. **Estado Ambiental del Paraguay. Presente y Futuro**. Asunción: ENAPRENA, GTZ, SEAM.
- FAO. 1992. **Administración Pesquera. Documentos de Trabajo. Programa de Cooperación Técnica. Planificación y Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo de la Pesca**. Asunción: FAO, MAG.
- FAO. 2001. **Indicadores de la Calidad de La Tierra y su Uso para la Agricultura Sostenible y el Desarrollo Rural** (en línea). Boletín de Tierras y Aguas de la FAO N° 5. Consultado el 21/05/2003. Disponible en: [www.fao.org/DOCREP/004/W4745S/w4745s00.htm](http://www.fao.org/DOCREP/004/W4745S/w4745s00.htm).
- FISHBASE.ORG.
- FOGEL, R. 1999. **La Investigación Acción Socioambiental**. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, Centros de Acción Ambiental.
- GALEANO, V. 1984. **Análisis Sectorial del Desarrollo de la Pesca y la Piscicultura en la República del Paraguay**. Tesis. San Lorenzo, PY: FCV. UNA. 103 p.
- GULLAND, J. 1971. **Manual de Métodos para la Evaluación de las Poblaciones de Peces**. Zaragoza, España: FAO, Acribia.
- GUYRA PARAGUAY. 2006. **Biodiversidad del Río Paraguay**. Asunción: Guyra Paraguay -Transbarge Navegación.
- HALFFTER, G. (Comp.). 1998. **La Diversidad Biológica de Iberoamérica III**. Volumen Especial. Acta Zoológica Mexicana, nueva serie. Xalapa, México: Instituto de Ecología, A.C.
- IDEA. s.f. **Guía de Derecho Ambiental del Paraguay**. Asunción: Instituto de Derecho Ambiental (IDEA).
- NOVOA, D. 2002. **Los Recursos Pesqueros del Eje Fluvial Orinoco-Apure: Presente y Futuro**. Caracas: Ministerio de Agricultura y Tierras.
- OPS. 1994. **Metodología de la Investigación. Manual para el Desarrollo de Personal de Salud**. Serie PALTEX para Ejecutores de Programas de Salud, N° 35. Washington: Organización Panamericana de la Salud.
- PARAGUAY. 1996. **Ley N° 799/96 de Pesca**. Asunción: MAG. SSERNMA. SSEG.
- PARAGUAY. 1996. **Decreto Reglamentario N° 15.487/96**. Por el cual se reglamenta la Ley N° 799 de Pesca. Asunción: MAG. SSERNMA. SSEG.
- PARAGUAY. 2006. **Resolución N° 554/06 por la cual se aprueba el listado de las especies de flora y fauna amenazadas del Paraguay**. Asunción: SEAM.
- PNUD. 2003. **Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003**. Asunción: PNUD, DGEEC, ID.
- REAL, D. 2002. **Manual de Conocimientos Marinos**. Buenos Aires: Editorial Guardacostas.

- SAMPIERI, R., et al. 1997. Metodología de la Investigación. Colombia: McGRAW-HILL.
- SEAM. 2003. **Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad del Paraguay**. ENPAB 2004-2009. (Disco compacto). Asunción. Presidencia de la República. Secretaria del Ambiente. PNUD, GEF.
- SOBREPESCA.COM.AR.
- UNA. 2001. **Manual Práctico de Piscicultura**. San Lorenzo, PY: UNA.
- UNA, 2007. Albiol, A. **Sostenibilidad de la pesca y bienestar humano de la comunidad de pescadores de Mariano Roque Alonso**. Asunción, 2007.
- WWF, 1999. **Fact or Fiction: A Review of the Hydrovía Paraguay-Paraná Official Studies. Full Report and Executive Summary**. Toronto, Canadá: World Wildlife Fund.
- YOUNG, J. 1980. **La Vida de los Vertebrados**. Barcelona: Ediciones Omega, S.A.