



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas



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

San Lorenzo, Paraguay ~ Año XIV ~ Mayo de 2003

EDICIÓN  
**ESPECIAL**

# POBLACIÓN Y DESARROLLO

DECENIO INTERNACIONAL DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS DEL MUNDO





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



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

# POBLACIÓN Y DESARROLLO EDICIÓN ESPECIAL

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  
Director, Dirección de Investigación y Extensión
- **Asistentes de Redacción**  
Lic. Alice Escobar  
María Estela Báez  
Lic. Gregoria Colmán
- **Coordinación y Edición**  
Silvia Soteras
- **Diseño y Diagramación**  
Reinaldo Vargas
- **Fotografías**  
Rafael Urzúa

**Dirección:**  
Ruta 2 ~ Mcal. Estigarribia, Km. 11  
Casilla de Correo 1463 ~ Tels.: 585 566/8 ~ Fax 585 568  
San Lorenzo ~ Paraguay

## P R E S E N T A C I Ó N

**Población y Desarrollo** es una publicación de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional de Asunción, editada semestralmente gracias al apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Ofrece a sus lectores artículos, investigaciones e informaciones sobre temas de población y desarrollo, y su vinculación con los diversos campos del conocimiento.

La presente es una edición especial de la revista, ideada con el objetivo de acercar a los lectores aquellos trabajos que no pudieron ser incluidos en el número anterior. Los temas que contiene abordan aspectos relevantes de nuestra realidad, aportando elementos de juicio para su mejor comprensión.

Los materiales representan un cúmulo de contribuciones, en las más diversas áreas. Así, se analiza el comportamiento de la economía nacional durante los últimos años, con sus debilidades y fortalezas, incluyendo algunas estrategias para superar el estancamiento. La juventud es abordada desde un enfoque desprovisto de lirismo, que supone replantear la visión sobre este importante sector. Para hablar de la pobreza, un tema gravitante de la agenda actual, se evalúa la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, planteada por el Gobierno, desde la perspectiva del rol fundamental de las variables sociodemográficas.

Esta edición, incluye también un análisis de las condiciones de vida de la mujer rural, y ofrece propuestas concretas para su mejoramiento. Aborda, igualmente, la emergencia de nuevas masculinidades, en un enfoque desde la perspectiva de género, además de otros interesantes temas.

El renovado formato de este número es el resultado del trabajo de un grupo de profesionales del diseño, la fotografía y la edición, que se incorporan a partir de ahora al equipo de producción de la revista. Deseamos que esta innovadora imagen de **Población y Desarrollo**, junto con la calidad informativa acostumbrada, satisfagan las expectativas de nuestros calificados lectores.

# Í N D I C E

- Paraguay: Estancamiento económico y desgaste político en los años del MERCOSUR.  
**Dionisio Borda y Fernando Masi** ..... 9
  
- Problematización necesaria de la juventud.  
**Vladimir Velásquez Moreira** ..... 45
  
- El combate a la pobreza: Rol de las variables sociodemográficas.  
**Nafiou Inoussa** ..... 59
  
- Mujer rural en el Paraguay  
**Oscar S. Barrios Leiva**  
**Mirta R. Brizuela Bordón** ..... 71
  
- Aprender a aprender, ¿en la Universidad?  
**Marta Silva** ..... 113
  
- Mujer guaraní: Apreciaciones para su conocimiento.  
**Hugo Centurión Mereles** ..... 123
  
- Nuevas masculinidades.  
**Gloria Rubin** ..... 133
  
- Trueque: Ferias de solidaridad en Asunción. Una experiencia de economía alternativa comunitaria.  
**Maricruz Méndez Vall** ..... 143

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

---

Dionisio Borda ~ Fernando Masi

## Paraguay: Estancamiento económico y desgaste

político en los años del MERCOSUR

# Paraguay: Estancamiento económico y desgaste político en los años del MERCOSUR

En: R. Bouzas (ed.). *Realidades Nacionales Comparadas*. Fundación OSDE-Altimira. Bs. As., 2002.

Dionisio Borda ~ Fernando Masi\*

**La economía paraguaya arrastra un largo período de estancamiento, con un crecimiento promedio anual del PIB per cápita de cero por ciento en los '80 y '90, y una tasa incremental negativa del PIB, en los noventa. Este bajo rendimiento económico coincide con la apertura política iniciada en 1989. Los logros de esta apertura en el Paraguay no se tradujeron en la emergencia de una nueva clase política**



**afín a la modernización del Estado y al cambio de un modelo económico agotado, lo que no ha permitido la dinamización de la inversión en los sectores productivos y el aumento de la oferta exportable, ante la apertura regional iniciada con el Mercosur. La crisis financiera desatada en 1995, la recesión de los últimos tres años y el incremento del desempleo han llevado al deterioro de la calidad de vida y al desencanto con el proceso de democratización del país.**

En este ensayo se intenta examinar la situación económica y política del Paraguay, su inserción en el Mercosur y sus perspectivas. El mismo consta de tres secciones. La primera presenta la historia reciente del Paraguay, y la contrasta con los demás países de la región que adoptaron reformas económicas y políticas. La segunda describe la economía de la transición y la transición a la democracia en los años noventa, así como el comportamiento del país ante el advenimiento del Mercosur, desde la perspectiva paraguaya. La última discute cuáles son los desafíos políticos y económicos del Paraguay en la próxima década.

## 1. UNA HISTORIA ECONÓMICA Y POLÍTICA RECIENTE

Al igual que en los otros países de la región, la economía paraguaya se caracteriza por su vulnerabilidad a los cambios de origen externo y por la debilidad de sus instituciones para generar incentivos y garantizar predecibilidad económica. Como país exportador de materias primas, de escasa diversificación productiva y dependiente del ahorro externo, su economía está expuesta a las fuertes oscilaciones de los precios del mercado internacional, a los vaivenes de los términos de intercambio y a los flujos de capitales. Al mismo tiempo, la existencia de mercados imperfectos e incompletos, la presencia de un Estado poco eficaz y poco eficiente y la aguda desigualdad en la distribución de recursos e ingresos, hacen que las posibilidades para estimular las inversiones privadas y el crecimiento sostenido sigan siendo limitadas.

\* Investigadores del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP).

Mientras que los demás países del continente - tras la crisis de la deuda externa de los años ochenta y el fin de los regímenes militares- lograron cambios políticos y económicos significativos, Paraguay ha realizado, hasta ahora, tímidas reformas, dentro de su transición tardía e inconclusa a la democracia. No es sino hasta 1989 cuando se inicia la etapa de liberalización política, en un país sin referencia de vida democrática en los últimos cincuenta años. Además, el cambio político no es el resultado directo e inmediato de la lucha de la sociedad civil y de los partidos de la oposición, sino -principalmente- el corolario de la crisis desatada entre sectores de las fuerzas armadas y del partido de gobierno, dentro de la cúpula del poder.

En esta transición prolongada no se han implementado tampoco los programas de ajustes y estabilización del llamado "Consenso de Washington"; en parte porque la élite económica en control del Estado se beneficia de un sector público sin transformación y, además, porque las condiciones que facilitaron las reformas en la región han estado ausentes en el Paraguay. Este país no se había caracterizado por poseer una economía protegida mediante la implementación de la estrategia de la industrialización por sustitución de importaciones; por el contrario, había sido alentado por las economías protegidas de los países vecinos a reexportar productos importados de la extrazona, a estos mismos países, mediante niveles elevados de comercio no registrado (contrabando). Tampoco la economía

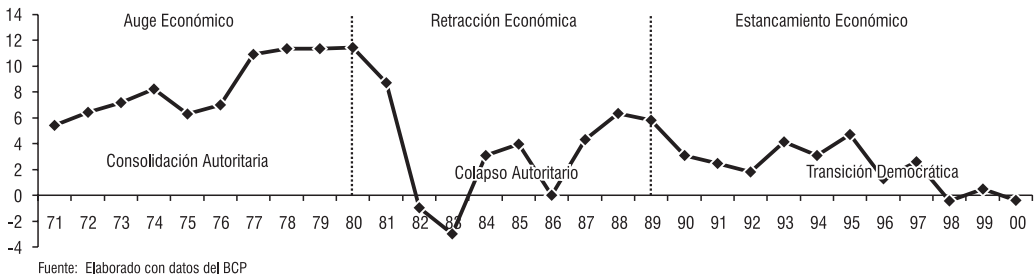
paraguaya ha experimentado crisis hiperinflacionarias, ni ha sido dirigida por una poderosa burocracia estatal.

Tomando en cuenta las similitudes y las diferencias de Paraguay con el resto de los países de la región, cabe preguntarse: ¿cómo se explican el auge y la crisis del modelo económico?, ¿por qué la transición a la democracia ha sido muy prolongada y con muchos altibajos? El estancamiento económico de las dos últimas décadas es el resultado de la erosión de las instituciones que facilitaron el crecimiento económico en el pasado, la extracción intensiva de los recursos naturales, la triangulación comercial y la apropiación de la renta del Estado. La prolongada transición, por su parte, deviene del difícil paso de un régimen autoritario-patrimonialista a un régimen democrático, con una sociedad civil débil. Estos dos argumentos son elaborados y demostrados en las siguientes subsecciones.

### 1.1 La crisis de un modelo económico

A lo largo de su historia, la economía paraguaya ha dependido de la explotación de sus recursos naturales -la fertilidad natural de sus tierras agrícolas, la extracción de la madera, y la utilización de los recursos hidroeléctricos-, del comportamiento del mercado internacional para los productos primarios de su exportación, del sector público y, más recientemente, del comercio de reexportación o triangulación.<sup>1</sup>

Gráfico 1  
Crecimiento del Producto Interno Bruto (en %)



1 Dionisio Borda. *Auge y crisis de un modelo económico: el caso paraguayo*. Asunción: Universidad Católica, 1994.



La economía paraguaya ha pasado por cuatro etapas sucesivas en las últimas décadas:

i) un crecimiento económico moderado con una tasa anual promedio de 4,2% en el período 1965-73, ii) un crecimiento acelerado de 9 % entre 1974-81, iii) un bajo crecimiento durante 1981-88, con una tasa anual del 2,0 %, y iv) un escaso crecimiento económico de 2,5% anual, entre 1989-1999 (Gráfico 1).

El crecimiento sin precedentes durante los setenta se generó a partir de dos procesos: la construcción de la central hidroeléctrica binacional de Itaipú y el boom de la soja y el algodón, basado este último en la incorporación de nuevas fronteras agrícolas, principalmente en el caso de la soja. Tanto la movilización de recursos financieros externos para la obra hidroeléctrica con el Brasil, como los altos precios internacionales de los rubros mencionados permitieron un repunte considerable de la actividad económica nacional. Desde 1982, sin embargo, la economía doméstica comenzó a experimentar una retracción sostenida, sin capacidad de recuperación en la etapa de la transición democrática (1989/2000).

Desde el inicio de la década de los ochenta, la economía paraguaya ha transitado por un prolongado período de estancamiento, acentuado en los noventa. En la Encuesta Integral de Hogares (EIH) de 1997/98<sup>2</sup> se señala que de una población económicamente activa de 2,2 millones, el 5,4% está desocupada, y el 20,3%, subocupada.<sup>3</sup> En 1999, y con una fuerza laboral de 2,3 millones, aumentó el desempleo abierto a

6,8% y se redujo ligeramente la población subocupada a 17,6%.<sup>4</sup>

En general, estas estadísticas revelan que alrededor de 25 de cada 100 personas en edad laboral tienen problemas de trabajo. Pero, quizás el fenómeno más interesante vinculado a la recesión económica de los últimos años, sea la expansión de la categoría del desempleo oculto.<sup>5</sup> Durante 1998 y 1999, la desocupación oculta creció, hasta situarse en alrededor del 10,5 % de la población laboral.<sup>6</sup> En síntesis, el 35% de la fuerza laboral tiene dificultades de empleo expresadas en desocupación abierta, subocupación y desocupación oculta.

El estancamiento económico, con las mencionadas altas tasas de subocupación y desocupación, tiene su origen en una combinación adversa de varios factores: los bajos niveles de inversión productiva y la escasa inversión en capital humano; la desigual distribución de ingresos y recursos; el déficit fiscal; la crisis agraria y la caída del comercio de triangulación. El comportamiento de cada una de estas variables se explica a continuación.

El coeficiente de inversión (inversión/PIB) es curiosamente muy alto en el Paraguay y prácticamente sin variación en los últimos treinta años: 23% en el período 1970-79; 24,3% en 1980-89 y 23,4% en 1990-98, respectivamente<sup>7</sup>. No es posible mantener tal coeficiente con una economía estancada: o los datos oficiales no son correctos o simplemente la eficacia de la inversión es marcadamente muy baja. Para despejar esta duda, se ha clasificado a la inversión en dos

2 Los datos previos sobre desempleo se limitan al área metropolitana de Asunción. La EIH abarca todo el país recién desde el período 1997-98.

3 Algunos visibles: 5,7% porque no trabajan las jornadas completas en la semana (menos de 30 horas); y otros invisibles: 13,4% porque trabajan jornadas completas, pero perciben un ingreso menor al salario mínimo legal.

4 De la población ocupada, 6,5% es subocupada visible y 12,3% subocupada invisible.

5 Se entiende por tal a las personas que no estaban trabajando en los últimos 7 días y que aceptarían trabajo si se lo ofrecieran pero que no buscan porque se cansaron de buscar, o no saben dónde hacerlo, o no creen poder encontrar, según la definición de la EIH.

6 En términos absolutos aumentaron de 237.813 a 254.513, de 1998 a 1999.

7 Cuentas Nacionales. Banco Central del Paraguay.



categorías. Por un lado, se agrupan las inversiones del sector privado en maquinarias y equipos, e inversiones en construcción; y, por el otro, las inversiones públicas. La diferencia entre las décadas de los ochenta y los noventa resulta clara. La participación de las inversiones en equipos y maquinarias con relación al PIB descendió de 10,0% a 7,8%; de la misma manera, el coeficiente de gastos de inversión del Gobierno también sufrió una retracción: de 5,6% a 4,9% del PIB. El único coeficiente de inversión que crece en este período es el de las construcciones: de 13,0% a 14,7% del PIB.<sup>8</sup>

El escaso nivel de inversión también se extiende al ámbito del capital humano. Los gastos en educación y salud han sido bajos. En el período 1980-89 el país gastó solo 1,1% del PIB en educación, medido como erogaciones del Ministerio de Educación y Cultura, 0,3% en salud, es decir gastos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. En el período 1990-98 el coeficiente de estos gastos sociales pasó de 1,4% del PIB a 3,6%, con un significativo aumento en educación, 2,6%, pero aún reducido en salud, 1,0%. A pesar de estos esfuerzos, el Paraguay sigue teniendo muy bajos coeficientes de gastos en salud y educación frente a los países de la región, cuyos coeficientes respectivos se sitúan por encima del 8% del PIB.<sup>9</sup>

Los indicadores de distribución de ingresos y recursos, y de la pobreza, también han empeorado en las dos últimas décadas. Los estudios recientes (Morley y Vos, 1996; BID, 1999) muestran que Paraguay se encuentra entre los países de más alta desigualdad de ingresos de la región y tiene uno de los coeficientes de concentración de la tenencia de tierra más alto del mundo. Los estudios concluyen que la pobreza en el área rural se expandió considerablemente, inclusive durante el período de crecimiento económico de la década de los setenta. Según los datos de la última Encuesta de Hogares, 1,9 mi-

llones de personas o 36% de la población se encuentran por debajo de la línea de pobreza (equivalente a US\$ 43 por mes), y 874.000 personas o 17% de la población se ubican por debajo de la línea de pobreza extrema (equivalente a US\$ 20 por mes).<sup>10</sup>

Desde una perspectiva sectorial, la actividad agropecuaria -la base económica principal- mantiene su participación en torno al 26% del PIB. Sin embargo, sufre una fuerte retracción en su tasa de crecimiento anual; de 4,5% en 1982-89, se reduce a 2,1% en el período 1990-98. Algo similar ocurre con la industria. La participación industrial en el PIB inclusive disminuye de 16,3% a 15%. Asimismo, se contrae su tasa de crecimiento de 1,9% a 1%, entre los dos períodos señalados. El sector de servicios y comercio se mantiene con una participación relativamente estable (52%). Sin embargo, a partir de 1995, experimenta también una caída, primero por las sucesivas crisis bancarias desatadas a partir de ese mismo año; y segundo, por las restricciones brasileñas, tanto las ocasionadas por la retracción de su economía y la devaluación reciente del real, como por las restricciones al comercio fronterizo.

Estas retracciones sectoriales han ido acompañadas por cambios en la estructura del empleo en los dos sectores más importantes de la estructura productiva del país: agricultura e industria. En la agricultura, los sectores con uso intensivo de la fuerza laboral perdieron gravitación frente a sectores con uso intensivo de capital. Igual proceso experimenta el sector industrial, entre 1978-89 y 1990-98. Las ramas de uso intensivo de mano de obra, como la fabricación de textiles y calzados, disminuyen su participación sectorial. En contraste, crece el sector intensivo en capital, como los alimentos. Este cambio en la relación producto-trabajo versus producto-capital también se refleja en el valor agregado de la exportación. Crece la participación de los rubros in-

8 Dionisio Borda, *Productividad y Empleo en el Paraguay*. D. Borda y F. Masi (eds.) *Los Retos de la Competitividad: Gobierno, Empresas y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP, 2000.

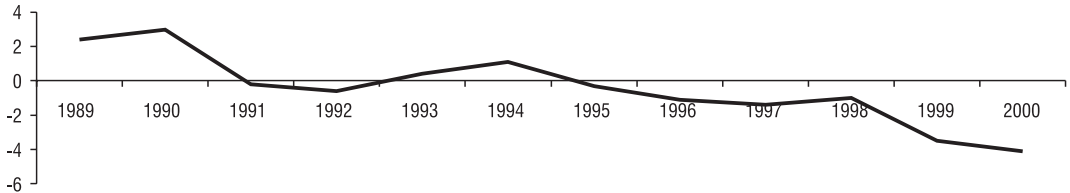
9 Dionisio Borda *Presupuesto, Política Fiscal y Desempeño Económico*. Asunción: UCA/ CIDSEP, 2001.

10 STP/ DGEEC. *Encuesta Integrada de Hogares, 1999*.

tensivos en capital, como la carne, las semillas oleaginosas (soja) y aceites vegetales, y caen los

rubros intensivos en mano de obra, como fibras de algodón, maderas aserradas y manufacturas.<sup>11</sup>

Gráfico 2  
**Superávit o Déficit Fiscal  
% del PIB**

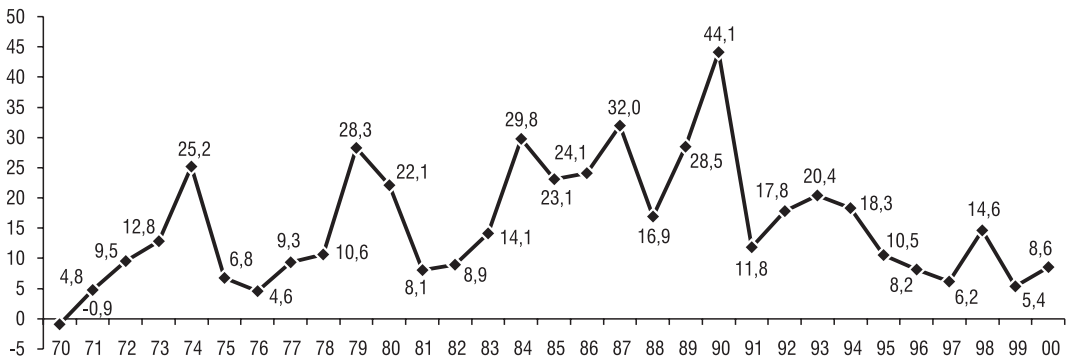


Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda

Al mismo tiempo, la situación del saldo fiscal se vuelve preocupante en los últimos años. De una posición superavitaria en 1989 y 1990, el saldo global se vuelve negativo, excepto en los años 1993 y 1994, con una tendencia continua de deterioro. En 1999 las cuentas fiscales se cierran con un déficit equivalente al 3,5% del PIB (Gráfico 2). Este déficit tiene su origen en la caída de los ingresos tributarios y en la rigidez de la estructura del gasto público, con una tendencia al crecimiento. En el año 2000 el déficit creció aún más, llegando a la cifra récord del período de transición, igual al 4,1% del PIB.

Pero, a pesar de todo lo señalado, la economía paraguaya nunca ha sufrido una inestabilidad de precios o un desequilibrio de su balanza de pagos; históricamente ha sido una economía estable. En los años setenta (1970-79) la inflación doméstica fue del orden de 11,1% promedio anual (Gráfico 3). En los ochenta (1980-89), la misma experimenta un ligero incremento, llegando a un promedio de 20,8% promedio anual. Y en la transición (1990-99) la inflación vuelve al nivel de 15,7% anual, con tendencia a la baja. En el año 2000 (8,6%) ha tenido un ligero aumento con relación a 1999 (5,4%).

Gráfico 3  
**Evolución de la Inflación (en %)**



Fuente: Elaborado con datos del BCP

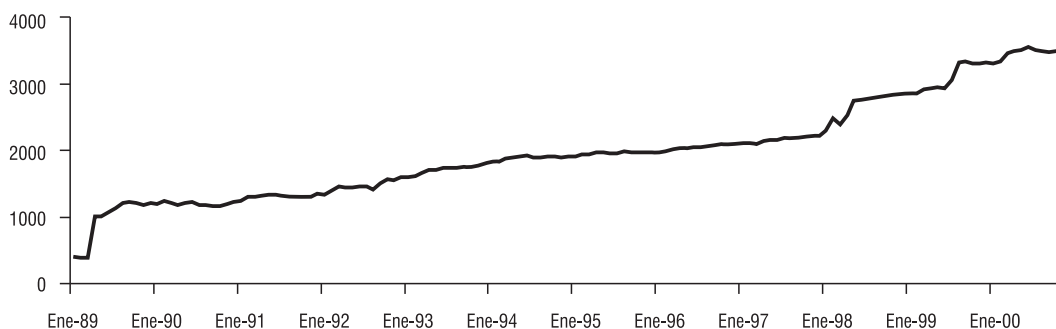
11 Borda (2000). Se excluyen los datos previos a 1989 por la baja calidad de la información.

Sin embargo, este buen récord macroeconómico ha significado altos costos para el sector productivo. La política de estabilización genera una sobrevaluación o apreciación del tipo de cambio que ha favorecido al Estado, como pagador de deudas en dólares e importador de insumos, a expensas del sector exportador, que ha perdido competitividad con un dólar rezagado (Grá-

fico 4). La moneda doméstica ha estado sobrevaluada hasta mediados de 1998, aun en un entorno de baja inflación. A partir de la devaluación del real, el guaraní ha empezado a experimentar una depreciación más acelerada, debido a la intervención del Banco Central en el mercado cambiario<sup>12</sup>.

Gráfico 4

### Paraguay: Tipo de Cambio Real\* Gs./U\$S (1989=100)



Fuente: Banco Central del Paraguay - Fondo Monetario Internacional  
\* Deflactado con IPC de los EEUU

La política de estabilización también ha sido criticada por provocar el aumento de las tasas de interés, como resultado del uso de las Letras de Regulación Monetaria (LRM) del Banco Central del Paraguay, instrumento utilizado para contener la oferta de dinero. Esta situación se ha traducido en tasas elevadas de interés y en un alto costo financiero para el sector productivo. Además, la buena rentabilidad de estos instrumentos sin riesgos no ha favorecido el desarrollo de la oferta de crédito de mediano plazo para el sector privado. No se debe pensar, sin embargo, que las altas tasas de interés sean exclusivamente el resultado del uso de las LRM. Los crecientes niveles de morosidad, los elevados costos administrativos del sistema financiero, las restricciones y riesgos del sector real, y el escaso desarrollo del mercado financiero, han sido, entre otros factores, responsables del mantenimiento de elevadas tasas de interés.

La política de estabilización, asimismo, ha resultado en la postergación de las reformas orientadas a reducir los gastos corrientes. Este sesgo a favor de los gastos corrientes ha debilitado las inversiones en infraestructuras viales y de comunicación y de activos sociales (educación, capacitación y salud). Para evitar el aumento del déficit fiscal y no correr el riesgo político de la reestructuración del gasto público, el Gobierno ha preferido congelar el aumento de las inversiones públicas. La deficiencia en el área de infraestructura física del país, como se verá más adelante, encarece aún más la producción del sector privado y, en consecuencia, resta competitividad a la producción agrícola y a la industria nacional.

Por último, en los años noventa, la balanza de pagos -cuenta corriente, cuenta de capital y financiera, más errores y omisiones, excluyendo

12 Previo a 1989, existían tipos de cambio fijo y múltiple y no se cuentan con estadísticas de mercado confiables.

variación de reservas internacionales- todavía siguió registrando saldos positivos, excepto en los años 1992, 1996 y en los dos últimos años, 1998 y 1999 (Gráfico 5)<sup>13</sup>. Dos hechos son llamativos. En primer lugar, la cuenta de errores y omisiones (componente de cierre de cuenta) tiene un fuerte peso sobre el total. La misma refleja estimaciones de operaciones no registradas. En segundo lugar, los valores de la exportación son altos porque incluyen estimaciones de exportaciones de productos no nacionales (reexportación) que superan con creces a las ventas externas de productos nacionales, como se verá más adelante. Este relativo buen desempeño, sin embargo, debe ser bien entendido, porque el saldo positivo de las cuentas externas no refleja la situación objetiva del sector real, o sea la capacidad genuina de la economía paraguaya.

De todas maneras, desde 1995 se ha producido un notorio descenso de las reservas internacionales. De un total de US\$ 1,100 millones a fines de ese año, a US\$ 700 millones para fines del año 2000<sup>14</sup>. Igualmente, el comercio de triangulación (reexportación) comienza a declinar a partir de ese mismo año, a una razón anual promedio de 11.5%, siendo la disminución más significativa de este comercio la experimentada en 1999 (-25%)<sup>15</sup>.

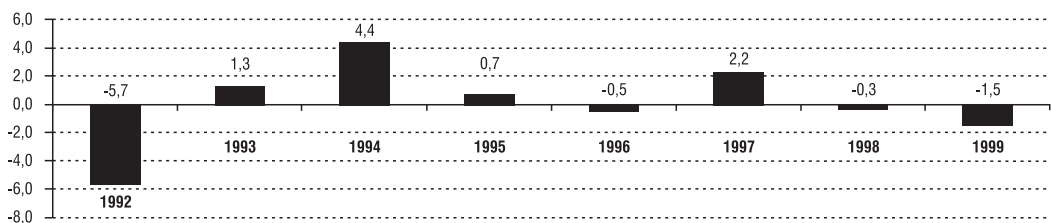
En conclusión, la creciente dificultad fiscal, la contracción de la inversión pública y privada, la retracción agroindustrial y la desaceleración del comercio de triangulación reflejan la crisis de un modelo vigente por muchos años. Un modelo basado en el control de los recursos naturales en manos de unos pocos y la administración discrecional del Estado para generar renta y obstruir, en vez de alentar, la competencia tanto en el ámbito económico como político.

## 1.2 El ocaso del régimen político

Contrariamente a lo que en América Latina se ha conocido como regímenes autoritario-burocráticos de los años sesenta y setenta, el régimen político paraguayo vigente desde 1954 hasta 1989 se ha inscripto más bien dentro de un tipo de régimen autoritario más tradicional, en donde el poder militar solo podía ser ejercido si el mismo era acompañado del apoyo de un partido político importante y a partir de un personalismo de tipo patrimonial como lo fue la dictadura de Alfredo Stroessner.

El Partido Colorado, uno de los dos partidos tradicionales del país, proveía legitimidad al caudillo movilizándolo políticamente a sus militantes, y

Gráfico 5  
Evolución del Saldo de la Balanza de Pagos  
(% del PIB)



Fuente: Elaborado con datos del BCP

13 Los datos de la balanza de pagos no son confiables previo a 1989, razón por la cual se restringe el análisis al período de los noventa.

14 Banco Central del Paraguay. Informe Económico Mensual. Marzo 2001.

15 Ibid.

el caudillo devolvía los favores a través de la creación de una amplia red de clientelismo, dentro de la administración pública. Al mismo tiempo, el partido de gobierno actuaba como principal control de la sociedad civil y de cualquier oposición sería al régimen político. En cuanto a las fuerzas armadas, la politización de las mismas (todos los oficiales debían ser del partido de gobierno) y el otorgamiento privilegiado de grandes negocios comerciales actuaban como freno a todo tipo de insurrección. Así se conformaba una tríada en el poder: Partido Colorado - Fuerzas Armadas - Gobernante, en donde este último actuaba como árbitro absoluto de los conflictos internos de los brazos político y militar del régimen. Esta alianza, además, era alimentada por un sistema de prebendas muy especial que beneficiaba a los principales líderes políticos y militares con los negocios más importantes del Estado y de las actividades de la economía informal o contrabando<sup>16</sup>.

También existieron otros factores que fueron otorgando legitimidad al régimen autoritario tradicional en Paraguay. En primer lugar, un programa estricto de saneamiento fiscal y monetario a principios de la década de los sesenta devolvía una fuerte estabilidad a la economía paraguaya, luego de casi dos décadas de desequilibrios macroeconómicos. Si bien esta estabilidad fue acompañada, en un principio, por un crecimiento muy modesto del PIB, el boom económico de los años setenta se constituía en un factor de acompañamiento formidable a esta estabilidad, incrementando sustancialmente las bases de legitimidad del régimen autoritario.

En segundo lugar, la política internacional inaugurada por el caudillo autoritario había sido de un apoyo incondicional a los Estados Unidos en su lucha contra la Unión Soviética y, por lo tanto, con una fuerte prédica anticomunista. Esta posición, más el hecho de mantener una democracia de fachada a través de elecciones amaña-

das en forma periódica, le permitieron al régimen recibir ayudas bilaterales y de organismos multilaterales, traducidas en montos considerables para obras de infraestructura física y de servicios básicos, de los cuales el Paraguay era uno de los más carentes en la región. El régimen autoritario, además, iniciaba una diversificación de sus relaciones diplomáticas y comerciales con países europeos y del Lejano Oriente, que también resultaron claves en términos de ayuda financiera. Una combinación de diversificación de las relaciones comerciales con una política internacional de bajo perfil y alineada a los Estados Unidos, y la venta de una imagen de estabilidad política y económica, permitían al régimen autoritario desviar la atención y las críticas que pudiera generar este mismo régimen<sup>17</sup>.

En tercer lugar, esta suerte de aislamiento benévolo practicado por el régimen autoritario de Paraguay, justamente para favorecer sus planes de dominación política interna, era a su vez ayudado por la existencia de sistemas políticos autoritarios en la región, o de gobiernos civiles débiles, que no permitían el afianzamiento del sistema democrático. Así, el Brasil, principal aliado político y económico del Paraguay a partir de los años setenta, se encontraba bajo un régimen militar desde 1964, en tanto que en Argentina se alternaban los regímenes civiles y militares. Además, Uruguay y Chile, países de mayor tradición democrática en la región, caían bajo dictaduras militares en los años setenta.

Los cambios ocurridos en la década de los ochenta son los que explican, en buena parte, el desgaste y la eventual desaparición del régimen autoritario en Paraguay. Por un lado, la culminación de las obras de la hidroeléctrica binacional y la caída de los precios internacionales del algodón y la soja llevaron al país a una contracción económica importante que revelaba el agotamiento del modelo productivo agrario, con sus secuelas de desempleo, desplazamientos migra-

16 Para una caracterización del régimen político de Alfredo Stroessner, ver Abente, Diego. "Stronismo and Post-Stronismo and the Prospects for Democratization". Kellogg Institute. University of Notre Dame. Working Paper No. 119. March, 1989; and Masi, Fernando. *Stroessner: la extinción de un modelo político en Paraguay*. Intercontinental Editora. Asunción, 1989.

17 Ver Masi, Fernando. "El contexto internacional en la transición a la democracia". En: Abente, Diego (coordinador). *Paraguay en Transición*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas: 1993.

torios y aumento sostenido de la economía informal. Luego de más de 20 años de estabilidad macroeconómica, también se debilitaba el signo monetario, se deprimían las reservas internacionales, se producía una acumulación importante de la deuda externa en mora (hacia finales de los ochenta), la inflación alcanzaba niveles históricos altos y se resentían las cuentas fiscales.

Una modificación de las prioridades de la política exterior norteamericana “descubría” al Paraguay –a mediados de los ochenta– como una de las dictaduras más largas de Sudamérica, traduciéndose la presión democratizadora norteamericana en sanciones comerciales y en el corte o reducción de la ayuda financiera bilateral y multilateral. Los países europeos se unían a la presión democratizadora norteamericana, con sus consecuencias financieras. Solamente los países del este asiático (varios de ellos todavía bajo regímenes autoritarios) seguían manteniendo una relación diplomática cordial con el régimen paraguayo y sin interrupción de la cooperación técnica y financiera. De todas formas, el aislamiento benévolo practicado por el régimen autoritario paraguayo se diluía rápidamente para convertirse en una fuerte política de aislamiento de la comunidad internacional hacia el mismo régimen.

Este nuevo aislamiento, pero “maligno” era, asimismo, reforzado por la vuelta de los regímenes democráticos en América del Sur en los años ochenta. Así, por ejemplo, se instalaban gobiernos democráticos en Brasil y Argentina, países que conjuntamente con Uruguay iniciaban un proceso de integración regional novedoso, excluyendo al Paraguay por las características de su régimen político. Aún cuando, por razones de política comercial y de política exterior, Brasil se abstenía de criticar públicamente al régimen autoritario paraguayo, el nuevo gobierno civil argentino criticaba al gobierno paraguayo de una forma abierta y vehemente, presionando por una apertura política en el país.

Sin embargo, el factor detonante que provocaba la salida del régimen autoritario en el Paraguay se originaba en una crisis política interna que socavaba las bases del contrato inicial del caudillo gobernante con el Partido Colorado y

las Fuerzas Armadas. Al no seguir respetando las reglas del juego de la tría en el poder –que significaba una independencia relativa de los actores principales– las acciones del caudillo gobernante y de su entorno más próximo llevaron a una división profunda del partido de gobierno y, por ende, de las Fuerzas Armadas unidas en matrimonio político con el primero.

El régimen autoritario pasado (1954-89) ha dejado un Estado vacío, con casi ninguna institucionalidad efectiva, con escasa capacidad de control y supervisión, con fuertes limitaciones para la formulación de políticas y estrategias públicas, y con un mínimo interés en la equidad social.

La vigencia, por 35 años, del régimen político ha sido el resultado de una relación Estado-sociedad caracterizada por:

- i. Un sistema de defensa nacional en que el Ejército estaba aliado a un partido político, se mantenía leal a una persona que ejercía el poder y se convertía además en el árbitro de todos los otros espacios de poder.
- ii. Un sistema de seguridad interna en el cual las fuerzas policiales se convertían en el principal instrumento de represión del régimen autoritario.
- iii. Estructuras político-partidarias y parlamentarias totalmente sometidas al poder del dictador, con exclusión de aquellas fuerzas políticas que no aceptaban ser parte del juego político formal del régimen autoritario.
- iv. Un Poder Judicial meramente figurativo y dedicado a resolver problemas mayormente administrativos que no implicaban conflictos o disputas.
- v. El ejercicio de una política exterior o de relacionamiento externo de perfil bajo que mantenía aislado al país de la arena internacional. Esta política de aislamiento no impedía la diversificación de las relaciones comerciales del Paraguay –diversificación que ha sido funcional al modelo económico paraguayo– aunque sí implicaba la ausencia de una política y estrategias comerciales que sirvieran a una inserción exitosa del Para-

guay en el mercado regional e internacional.

- vi. La existencia de una “*economía de la abundancia*”,<sup>18</sup> caracterizada por la disposición de tierras fiscales vírgenes distribuidas a la población rural, el boom de la producción y comercialización de la soja y el algodón acompañado de precios internacionales favorables, el significativo impacto de la obra hidroeléctrica de Itaipú sobre el consumo y ciertos renglones productivos, y la disponibilidad de créditos externos baratos. Esta
- vii. Una sociedad civil desarticulada formada por una población mayormente rural, aislada entre segmentos y regiones, con muy escasa organización, y con demandas dispersas, siendo la más visible de ellas el recurso tierra. Como parte del paisaje social, la clase obrera y empleada era reducida y la clase media apenas emergente.

## 2. LA TRANSICIÓN POLÍTICA, REFORMAS ECONÓMICAS Y EL ADVENIMIENTO DEL MERCOSUR

Las sucesivas crisis internas del partido de gobierno, y la incapacidad de la oposición política para convertirse en alternativa de gobierno no permitieron un manejo renovado del estado y de la administración pública en Paraguay. Al mismo tiempo, un tipo de conducción política tradicional y poco apartada de los cánones del régimen autoritario pasado se mostraba vacía para hacer frente a una agudización creciente del estancamiento económico con sus secuelas sociales. Las reformas económicas y del estado implementadas han sido parciales y segmentadas, perdurando déficits históricos en el manejo de las finanzas públicas y en la cobertura de los servicios básicos de la población paraguaya. Con una economía en rápido deterioro, el aprovechamiento de la apertura regional, a partir del MERCOSUR, ha sido escaso, por no decir casi nulo, persistiendo las actividades comerciales y de triangulación, antes que de producción y exportación.

### 2.1 La transición política

A partir de 1989, y con el fin del régimen autoritario, se comenzaban a experimentar cambios.

El triángulo Ejército-Partido-Gobernante permanecía como disfuncional a la apertura política y a los esfuerzos de democratización. La función represiva de la Policía era gradualmente reemplazada por otra de seguridad ciudadana, y un nuevo Poder Judicial era creado aunque todavía no muy expeditivo ni imparcial. A partir de la promulgación de una nueva Constitución Nacional (1992), los poderes del Estado adquirirían mayor independencia, como también las estructuras político-partidarias se manejaban sin la tutela gubernamental.

La sociedad civil, aunque todavía no muy fuerte en su influencia y control sobre el Estado, aparece más organizada y con capacidad de movilización para expresar sus demandas, tanto en los sectores campesino y obrero como empresarial, y de organizaciones comunitarias. Las demandas de la sociedad civil se han ido multiplicando a medida que se ha producido un rápido deterioro de las condiciones económicas, y que los gobiernos de la transición se han mostrado incapaces de diseñar políticas, priorizar metas e implementar medidas para hacer frente a la desaceleración económica y al deterioro de la situación social.

18 Ver caracterización de la “*economía de la abundancia*” en Dionisio Borda. “Economía y Estado en la Transición”, en: *Mercosur, Integración e Identidades*. AEP: Asunción, Octubre 1995, pp. 64-66.



La apertura política permitió elecciones libres y limpias en el país, lo que significó que la oposición vaya ocupando espacios importantes tanto a nivel de gobiernos locales como del Parlamento Nacional. Un mayor equilibrio electoral entre las fuerzas políticas ha contribuido a un inicio importante de la democratización en el país, y, de un modo más relativo, dentro de las mismas estructuras político-partidarias. El mayor equilibrio entre los poderes del Estado también ha colaborado con el proceso de democratización.

Sin embargo, la falta de alternancia en la conducción del gobierno (Partido Colorado) desde 1989 y la aparición de una nueva amenaza autoritaria (oviedismo) en la segunda mitad de la década de los noventa, no permitían, por un lado, resolver el problema del clientelismo y los altos grados de ineficiencia dentro de la administración pública; y, por otro, provocaban un fuerte clima de inestabilidad política, que se mantiene hasta el presente.

Al continuar el Partido Colorado como principal protagonista de la política nacional y con las riendas del Poder Ejecutivo, la estructura prebendaria-clientelística montada por el régimen autoritario anterior no solo no desaparecía sino que se perfeccionaba. Los altos niveles de corrupción estatal y de favoritismos políticos en los nombramientos de posiciones en el Ejecutivo permitían pocos cambios en la estructura de la administración pública, y provocaban una falta de continuidad de algunas medidas de reforma, adoptadas durante la transición. Esto último era, asimismo, alentado por los constantes cambios de ministros y otras autoridades principales del Estado, como resultado de innumerables faccionalismos internos, surgidos dentro del Partido Colorado luego de la caída del régimen autoritario.

Por su parte, la oposición política se mostraba incapaz de consensuar políticas de Estado alter-

nativas como electorales para llegar al poder. La incapacidad de la oposición política ha sido tal que ha reproducido en su seno los mismos problemas internos y de faccionalismos del partido gobernante. Al mismo tiempo, las prácticas del prebendarismo político y de la corrupción llegaban también a ciertos niveles de liderazgos de la oposición en función de gobiernos locales o parlamentarios. Todo ello fue conduciendo a una pérdida gradual pero sostenida de la confianza y la credibilidad de la clase política ante la ciudadanía.

Uno de los problemas que explica esta falta de capacidad de la oposición en articular políticas de Estado en un período de apertura y transición es el tipo de liderazgo desarrollado en las estructuras partidarias de esta misma oposición. El liderazgo ha sido del tipo caudillista tradicional, no muy separado del personalismo ejercido por el gobernante autoritario con el Partido Colorado durante 35 años. Este tipo de conducción, aparte de basar las decisiones excesivamente sobre las lealtades personales, ha minimizado el disenso y las diferencias internas, y no ha permitido la emergencia de liderazgos de corte democrático. Al mismo tiempo, ha bloqueado la emergencia de una élite política, al cerrar los espacios a la creación de una masa crítica al interior de la propia oposición. Otro de los motivos habría que encontrarlo en el excesivo electoralismo al que fueron sometidos los partidos políticos en el Paraguay, a partir de una legislación que mantiene ocupados a los mismos en esta tarea durante cuatro de los cinco años del período presidencial. Este excesivo electoralismo ha limitado los espacios a los foros de discusión y ha permitido una multiplicación de movimientos que actúan como minipartidos, al transferir sus intereses sectoriales, casi siempre electorales, a las instancias de actuación o formulación de políticas públicas<sup>19</sup>.

El Partido Liberal Radical Auténtico o PLRA es el otro actor político tradicional del Paraguay y

19 En el análisis de José N. Morínigo, ".....los partidos políticos carecen de un planteamiento institucional, porque cada movimiento plantea su objetivo particular como si fuera el objetivo del partido.....", produciéndose así una atomización de las organizaciones políticas y un vacío de diálogo. José N. Morínigo. "Concertación Social y Democracia". En: D. Borda, F. Masi (eds.). *Pobreza, Desigualdad y Política Social en América Latina*. CADEP. Asunción: 2001, p. 389.

el principal de oposición<sup>20</sup>. A partir de fines de los sesenta, los liberales participan en sucesivas “elecciones” y como representación minoritaria en el Parlamento, hasta 1978, cuando deciden retirarse del proceso de legitimación política de Stroessner. Desde ese momento, los principales líderes de ese partido fueron perseguidos por la dictadura y solo permanecieron en el Parlamento figuras de la oposición sin representación ni reconocimiento alguno. Con posterioridad a la apertura política de 1989, el PLRA crece electoralmente, en primer lugar con las elecciones municipales de 1991 y luego con las presidenciales de 1993. Conjuntamente con el novel Partido Encuentro Nacional (PEN) obtienen la mayoría y el gobierno parlamentario en el período 1993-98. Sin embargo el PLRA no logra alcanzar la presidencia de la República en forma separada (1993) ni formando alianzas con otras fuerzas políticas de la oposición (1998). En el año 2000 el PLRA gana las elecciones para vicepresidente, con el apoyo de un sector del Partido Colorado.

El tercer espacio político ha sido ocupado -desde los años cincuenta- por el Partido Febrerista (socialdemócrata) y, en menor medida, por el Partido Demócrata Cristiano, a partir de los sesenta. El primero decidía participar del Gobierno de Stroessner con representación parlamentaria entre 1968-1973, para luego retirarse del proceso. El segundo nunca fue reconocido como partido político hasta luego de 1989. Pero ambos no pudieron crecer, tanto en el período de la dictadura como de la transición política, reduciéndose su peso electoral a menos del 2%.

Este tercer espacio fue ocupado, entonces, por un nuevo proyecto político: el PEN, que por primera vez aglutinaba a los sectores políticos independientes del país, captando incluso a líderes importantes del febrerismo y de la Democracia Cristiana. Fundado en 1991, el PEN obtiene alrededor del 20% de los votos en las elecciones generales de 1993<sup>21</sup>.

El primer gobierno de la transición (1989-93) tenía una pesada agenda política que debía culminar con el traspaso del poder a un gobernante civil, por primera vez en casi 40 años. El gobierno del general Rodríguez cumplió con sus deberes de dotar al país de la legislación adecuada para el ejercicio libre de la política, elecciones, y una nueva Carta Magna. Sin embargo, su agenda económica también se encontraba cargada. De todas maneras, para 1993, el Gobierno Rodríguez había logrado la estabilidad de las cuentas macroeconómicas, la solución de la mora de la deuda externa, la reforma tributaria, dotando igualmente al país de nuevas leyes y facilidades para permitir la reforma financiera y la reforma de la administración pública, como para promover las exportaciones y las inversiones.

Con el Gobierno Wasmosy (1993-98) se inicia la crisis política de la transición y se acelera el deterioro económico del país. Al proclamarse a Wasmosy ilegítimamente como candidato del Partido Colorado, este Gobierno se inicia produciendo una escisión importante dentro del mismo partido oficialista<sup>22</sup>. La ineficiencia en el manejo de la administración pública y el aumen-

20 El Partido Liberal (luego PLRA) y el Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana fueron fundados en 1887. Desde 1882 hasta 1904, los colorados predominaron en la política nacional, y desde esa fecha hasta 1940 se sucedieron gobiernos del Partido Liberal. Luego de un breve interregno de gobierno militar y guerra civil, los colorados retoman el poder en 1947 y permanecen en él hasta la actualidad.

21 La formación del Partido Encuentro Nacional tiene como antecedente inmediato la victoria de Carlos Filizzola como candidato independiente a la intendencia de Asunción, en mayo de 1991. El movimiento de este candidato decide unirse luego (1993) al Encuentro Nacional. El fundador y líder del PEN es el empresario-político Guillermo Caballero Vargas, cuyo padre había sido líder del Partido Febrerista, y su bisabuelo, fundador del Partido Colorado.

22 El legítimo ganador de las internas del Partido Colorado es Luis María Argaña. Pero una asamblea partidaria amañada no permite proclamar la victoria de este último en las urnas, otorgando la victoria a su contendiente Juan Carlos Wasmosy, quien en las elecciones generales de mayo de 1993 obtiene solo el 39% de los votos frente a 33% de Domingo Laíno (PLRA) y 24% de Guillermo Caballero V. (Encuentro Nacional). El general Lino Oviedo se convertía en el principal operador político de Wasmosy dentro del Partido Colorado, evitando que la candidatura de este partido se otorgue a su legítimo ganador.

to de los niveles de corrupción, durante este gobierno, no han permitido avanzar en las reformas. Asimismo, y debido a un manejo político e interesado de las sucesivas crisis financieras, que devienen a partir de 1995, se crean las condiciones para una recesión económica posterior. Al mismo tiempo, las constantes intervenciones de un nuevo caudillo militar, el general Lino Oviedo, en las decisiones gubernamentales terminan en un intento de golpe de Estado (1996), aplacado con la ayuda de los gobiernos del Mercosur y de los Estados Unidos.

La emergencia de un nuevo caudillo militar-autoritario dentro de las filas del Partido Colorado señalaba, por un lado, que el viejo matrimonio entre las Fuerzas Armadas y el partido gobernante no tenía visos de disolución. Pero, por otro lado, anunciaba que las viejas prácticas de dominación del régimen anterior amenazaban nuevamente con implantarse en la política nacional. A partir de la participación en la arena política de este nuevo caudillo, la crisis política se desató en el país, pero tendría como protagonista casi único al Partido Colorado. La victoria de Lino Oviedo como candidato del Partido Colorado en 1997 culminaba con el juzgamiento y apresamiento del militar, un mes antes de las elecciones de mayo de 1998, ante una alianza opositora expectante y estática. A pesar de la fuerte división generada en el Partido Colorado por este hecho, el mismo trabaja unido electoralmente para asegurar una victoria legítima y aplastante. De ahí en adelante, el protagonismo de los partidos de oposición se fue desvaneciendo y la crisis del partido gobernante se convertía en la crisis política del país.

El fracaso electoral de la oposición en 1998 es el resultado de un liderazgo caudillista tradicional

del principal partido de la oposición y de los sucesivos errores cometidos por este liderazgo y acumulados en los años de transición. El PLRA solo lograba la adhesión electoral de sus propios militantes y no de un espectro más amplio. Esta limitación nunca fue aceptada como tal por la conducción del PLRA, y las sucesivas candidaturas de Domingo Laíno, su "único" líder (1989, 1993 y 1998), iban desgastando su figura y creando fuertes resistencias en el electorado independiente, en pleno crecimiento. La falta de realismo político de este liderazgo llegó al extremo de considerar prácticamente innecesaria una campaña política para 1998, en el convencimiento que la crisis interna del Partido Colorado<sup>23</sup> produciría automáticamente como ganador al candidato del PLRA, ahora en alianza con el PEN, principal referente de los independientes en el país.

La resolución de la crisis del partido gobernante, en 1999, con la renuncia del Presidente de la República, y la salida del país del caudillo militar abrían las oportunidades, por primera vez, en décadas, para un gobierno de coalición, con la participación de la oposición política<sup>24</sup>. Sin embargo, este experimento fue de corta duración y tuvo como consecuencia el continuismo en la administración del Estado y un mayor descrédito para la clase política.

El gobierno de coalición se construye a partir de una alianza constituida -ya en 1998- entre un sector importante del Partido Colorado (los seguidores del vicepresidente) y los dos partidos de oposición para hacer frente al "oviedismo" en el Poder Ejecutivo. Por primera vez, representantes de los partidos de la oposición son nombrados en altos cargos del gobierno y surge un programa de gobierno del consenso de los

23 El Partido Colorado se quedaba sin candidato a presidente en enero de 1998, cuando se iniciaba un juicio a Lino Oviedo, que culminaría con la condena y el apresamiento del mismo en abril de ese año. Raúl Cubas, candidato a vicepresidente en la fórmula colorada, se convertía automáticamente en candidato a presidente.

24 El presidente colorado elegido en 1998 fue Raúl Cubas, candidato a vicepresidente en la fórmula de Lino Oviedo y que ocupa la primera posición en la chapa presidencial, ante el apresamiento del último. El vicepresidente colorado elegido fue Luis María Argaña, enemigo acérrimo de Oviedo y que había perdido las elecciones internas (elecciones "fraudulentas", de acuerdo al movimiento de Argaña). Raúl Cubas libera a Oviedo de prisión, a pocos días de asumir la presidencia, dando lugar a enfrentamientos crecientes con la vicepresidencia y molestias constantes dentro del propio Ejecutivo. En marzo de 1999, el vicepresidente es asesinado, provocando reacciones que culminan con la renuncia de Raúl Cubas y el nombramiento de Luis González Macchi, presidente del Senado y también colorado, para la primera magistratura del país.

tres partidos principales. Sin embargo, varios factores son los que explican la corta vida de este experimento. En primer lugar, una falta de voluntad real del Partido Colorado para la ejecución de las reformas económicas y sociales necesarias en el país. En segundo lugar, los faccionalismos electorales internos del PLRA que dan origen a la destitución de uno de sus ministros del Poder Ejecutivo y la posterior decisión de retirarse del Gobierno de coalición. En tercer lugar, la oportunidad histórica para encauzar la transición política del país no es entendida como tal por los líderes políticos, sino como una mera repartición de cargos públicos.

La debilidad institucional creciente de los partidos políticos en el país, cuyas causas ya fueron mencionadas anteriormente, es también un factor importante para comprender el fracaso del Gobierno de coalición. A esta debilidad se ha sumado la salida de los caudillos tradicionales de los partidos principales, sin que los mismos sean rápidamente reemplazados por otros liderazgos fuertes, pero más modernizantes<sup>25</sup>, como también la posterior división de la tercera fuerza política, el PEN<sup>26</sup>. El desgaste de esta última fuerza al permanecer en un Gobierno que se deteriora rápidamente y las diferentes alianzas y componendas electorales que se generan entre facciones de los partidos políticos para servir a intereses muy particulares y coyunturales, enrarecen el ambiente político del país y producen un rápido desencantamiento hacia los partidos, que además se desdibujan como tales<sup>27</sup>. A dos años de nuevas elecciones presidenciales, el Poder Ejecutivo del Paraguay se encuentra profundamente desprestigiado interna e internacionalmente.

## 2.2 Las reformas económicas en la transición

En doce años de transición democrática, el Estado paraguayo, a pesar de las vicisitudes políticas, ha avanzado en algunas áreas de las reformas. La reforma tributaria realizada ha servido para la racionalización del sistema impositivo, y la reforma financiera ha permitido dotar al mercado de un nuevo marco regulatorio para el inicio del saneamiento del sistema financiero. No obstante, el nuevo sistema tributario sigue presentando problemas caracterizados por una alta evasión, inequidad impositiva y baja presión tributaria; y los errores cometidos en la secuencialidad de la reforma financiera, sumándose el tráfico de influencias para la solución de sucesivas crisis, arrastran, hasta ahora, altos costos.

Otras áreas del sector público han permanecido sin cambios. La administración y la gestión pública siguen teniendo un carácter centralizado, burocrático y poco transparente, con altos grados de informalidad al interior de su estructura. Los servicios públicos continúan siendo de baja calidad y baja cobertura. Los recursos humanos siguen con escasa calificación, con remuneraciones salariales heterogéneas y con el predominio de las lealtades políticas antes que los méritos profesionales. Los recursos financieros presupuestarios se destinan casi en su totalidad a los gastos corrientes, a expensas de la inversión en infraestructura física. Y la banca pública enfrenta una delicada situación financiera, así como también el sistema de seguridad social.

25 Con el asesinato del vicepresidente Luis Argaña y el exilio del Gral. Lino Oviedo (1999), el Partido Colorado perdía a sus caudillos tradicionales. En tanto que en el Partido Liberal (principal de oposición) la derrota de las elecciones presidenciales de 1998 había significado la derrota interna de Domingo Laíno, principal caudillo, cuyo movimiento se divide para dejar lugar a un tipo de liderazgo todavía no muy definido.

26 Para mediados del año 2000 el principal movimiento interno de oposición dentro del Encuentro Nacional se retira para formar un nuevo partido. El electorado independiente comienza un proceso de desencanto con el Encuentro Nacional.

27 Año 2000: la bancada del PLRA en el Parlamento se une a las facciones ovidistas del Partido Colorado para obtener mayoría y hacer oposición al Gobierno de González Macchi que responde al sector "argañista" del Partido Colorado. Los internismos del PLRA llevan a que una fracción pequeña de este partido, por ejemplo, se una al "argañismo" para lograr la presidencia de la Cámara de Diputados. Los movimientos mayoritarios del PLRA deciden unirse al ovidismo para derrotar al candidato oficial del Partido Colorado para la vicepresidencia de la República.

## Políticas y gestión públicas

A partir de febrero de 1989, la organización y gestión del Estado ha pasado por un proceso de cambio incipiente y parcial. La Constitución de 1992 creó nuevas instituciones y anuló otras pocas.<sup>28</sup> Durante 1989-2000 se han obtenido algunos resultados en el campo de la reforma. En primer lugar, la reforma tributaria, Ley 125/91, ha permitido simplificar el sistema impositivo, y lograr una mayor eficiencia y neutralidad. Este cambio, sin embargo, no ha sido acompañado por un proceso de modernización de la administración tributaria. Además, con las sucesivas exenciones introducidas con posterioridad a la reforma, se ha debilitado la capacidad de recaudación del fisco. La evasión actual del impuesto de mayor importancia, el IVA, según cálculos del FMI, se encuentra en el orden del 60%<sup>29</sup>.

En segundo lugar, la reforma financiera ha permitido sanear el sistema, eliminando en gran parte las entidades con problemas de solvencia. Durante la transición se ha podido dotar al país de tres importantes leyes: i) Ley 489/95, nueva carta orgánica del Banco Central del Paraguay (BCP); ii) la Ley 861/96 de bancos y entidades financieras; y iii) la Ley 827/96, de seguros. Pero, a pesar de los esfuerzos de renovación del marco normativo, -la crisis bancaria desatada en 1995 y prolongada hasta 1998- ha generado pérdidas estimadas, hasta el presente, de US\$ 700 millones para la entidad bancaria matriz.

La reforma financiera ha tenido altos costos. Las equivocaciones han sido tanto de carácter técnico como político. En el primer caso, se ha procedido primeramente a la liberalización de las tasas de interés y de los depósitos del sector público, luego sobrevinieron las reformas normativas y recién al final se inició el proceso de capacitación técnica y de dotación tecnológica para la supervisión bancaria, de parte del ente

controlador del sistema financiero. A este error común de secuencialidad de la reforma debe agregarse la injerencia política en la toma de decisiones del Banco Central, sobre todo en lo relativo a concesiones de planes de emergencia financiera, que sirvieron para suspender temporalmente la aplicación de la nueva ley de bancos y entidades financieras y para prolongar la existencia de entidades financieras abiertamente inviables.

En tercer lugar, la reforma administrativa del sector público también ha sido posible en algunas entidades. Estos signos de modernización se han concentrado en el Ministerio de Educación y en el Ministerio de Hacienda. La reforma educativa ha posibilitado un cambio en la administración estatal de ese renglón social, mientras que la informatización del Ministerio de Hacienda, principalmente de la Subsecretaría de Administración Financiera, ha permitido el mejoramiento del proceso de formulación y ejecución presupuestaria.

Si bien estos cambios fueron importantes, han sido insuficientes frente a la gran tarea de la esperada reforma del Estado, para facilitar y complementar el desarrollo de la actividad privada. El sector público sigue, por consiguiente, mostrando signos de incapacidad para elaborar planes que le permitan estructurar políticas económicas, de acuerdo a diversos escenarios futuros. La introducción de elementos y mecanismos propios de la economía de mercado no significa que el país deba carecer de un plan estratégico, ni tampoco implica la ausencia de diseños de políticas económicas que anticipen los cambios y los efectos sociales adversos. Esta falta de estrategia en el orden económico y social, sumada a la escasa coordinación de políticas, han llevado al país a perder el rumbo de su economía doméstica. La incapacidad del sector público de adecuarse al nuevo rol requerido por la liberalización económica, la integración regio-

28 D. Borda y F. Masi. *Los límites de la Transición: Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción: UCA-CIDSEP, 1998.

29 Ver P. Shome, E. Haindl, O. Schenone y P. Bernd Spahn. "Paraguay: Estrategia de la Reforma del Sistema Tributario", FMI, marzo 1999.

nal y el régimen democrático, lo hace responsable mayor del largo estancamiento económico y de las recurrentes recesiones de los últimos años.

Los organismos del Estado mantienen hasta ahora los vicios del régimen autoritario anterior y los sesgos institucionales de la época de la guerra fría. Se caracterizan por tener una estructura administrativa centralizada, burocrática, con funciones superpuestas, y poco transparente. Esta situación diluye la responsabilidad del funcionario público, incentiva la corrupción y desalienta la disciplina laboral y la participación de la sociedad civil. Los cargos gerenciales son de carácter casi exclusivamente políticos, y al no existir una adecuada separación de funciones -tales como las de diseño de política y estrategia; las de ejecución de las tareas, y las de control y evaluación de resultados-, el sistema gubernamental alienta el clientelismo político, el desperdicio de recursos, la complicidad y el tráfico de influencias.

Las instituciones del Estado tampoco disponen de un adecuado marco legal administrativo, así como de capacidad para planear cambios que permitan cumplir los objetivos institucionales. Cada entidad se rige más bien por la política y estrategia que le imprime su director, administrador o ministro. Esta situación permite alimentar relaciones personales y extrainstitucionales, afianzando la cultura de la informalidad al interior del propio Estado. Agrava esta situación la gran movilidad en los cargos de alto nivel durante la transición -ministros, viceministros, directores y administradores de entes- que ha dificultado la continuidad de las acciones iniciadas en cada entidad, convirtiéndose esta práctica de destitución-nombramiento permanente en un verdadero obstáculo para la cooperación externa.<sup>30</sup>

Por último, la entrega de los servicios públicos es de cobertura y calidad bajas. De acuerdo a

datos de la CEPAL, la proporción del gasto social sobre el PIB en Paraguay llega tan solo a 8%, mientras que el mismo coeficiente es de 10% para Bolivia y del 18% para la región Mercosur<sup>31</sup>. Los índices técnicos de servicios de agua potable revelan que el Paraguay tiene una cobertura urbana del 60% y rural del 20%, frente al promedio latinoamericano del 81% y 39%, respectivamente. En materia de alcantarillado, en las áreas urbanas del Paraguay, la cobertura no supera el 27%, comparada con el 53% del promedio para América Latina. Los servicios de telefonía son igualmente deficientes; en promedio, el país tiene 4,7 líneas por 100 habitantes, comparado con 12 líneas por 100, el promedio de América Latina. Siendo el Paraguay el país de la energía, la cobertura del servicio eléctrico está solo en el orden del 80,9%. La infraestructura vial es también deficitaria. El Paraguay dispone únicamente de 30.000 kilómetros de ruta, de los cuales solo 4.000 kilómetros se encuentran pavimentados. Finalmente, los índices de falta de seguridad ciudadana y de la propiedad también han crecido en forma preocupante, durante el período de la transición.

### **Administración de los recursos humanos**

La administración pública afronta serios problemas de recursos humanos. La restricción del capital humano deviene, por un lado, de la baja calificación de los recursos laborales en el país; y, por otro, de la prácticamente inexistente carrera del servicio civil. El sector público carece de una política global de recursos humanos para sus funcionarios. No cuenta con definiciones mínimas de admisión, capacitación y promoción de funcionarios. El régimen salarial es heterogéneo y sesgado, creando privilegios y no dando lugar a incentivos para mejorar la productividad. No existe un modelo escalafonario que garantice con objetividad la promoción del personal. Esta situación genera, por lo tanto, un compor-

30 Las dos administraciones anteriores (Rodríguez 1989-93 y Wasmosy 1993-98) han tenido un promedio de 2,4 años por ministros y presidentes de entes públicos, ver D. Borda y F. Masi, Ob. Cit pp. 90-91.

31 Ver Dionisio Borda. "Situación del Empleo y Competitividad en Paraguay". Monografía presentada en el Foro Económico 1999 (FECON 99) del CADEP. Noviembre 1999, p. 10.

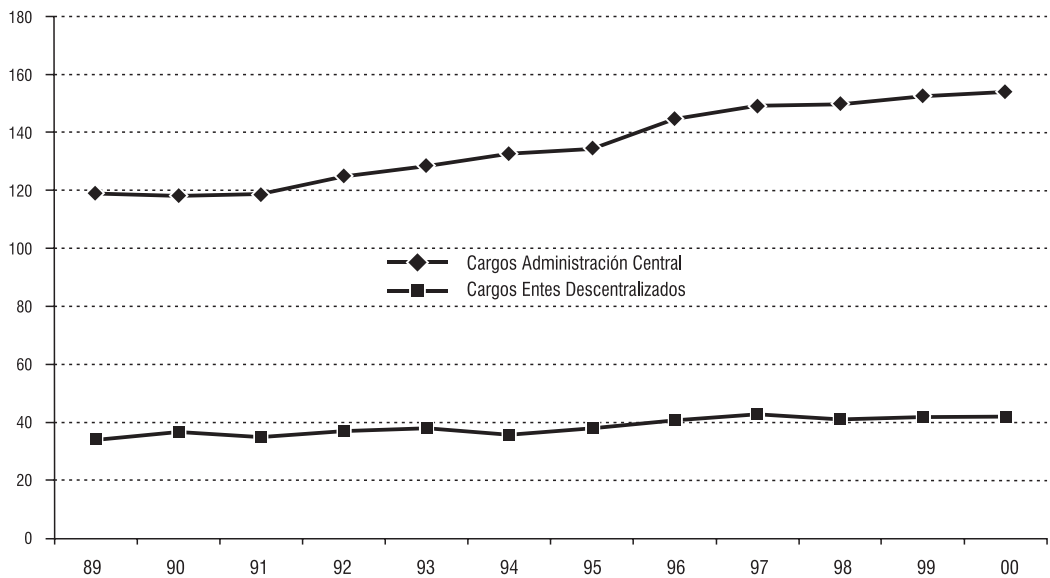


tamiento que distorsiona la función pública, al privilegiar las lealtades políticas antes que las demandas y opiniones del ciudadano.

Desde 1989 ha aumentado la cantidad de cargos públicos, como también ha mejorado el nivel salarial público. Cabe señalar que el aumento de cargos públicos se ha concentrado en el

Ministerio de Educación. Desafortunadamente, la decisión tanto de la creación de los nuevos cargos como de los incrementos salariales ha hecho caso omiso a las nuevas normas de la administración de recursos humanos. El sector público sigue con las mismas prácticas prebendarias que impiden el desarrollo del servicio civil en el país (Gráfico 6).

Gráfico 6  
**Evolución de los cargos públicos 1989-2000**  
(En miles)



Fuente: D. Borda. *Presupuesto, política fiscal y desempeño económico en la transición*. Asunción: UCA/ CIDSEP, 2001.

### **Administración de los recursos financieros**

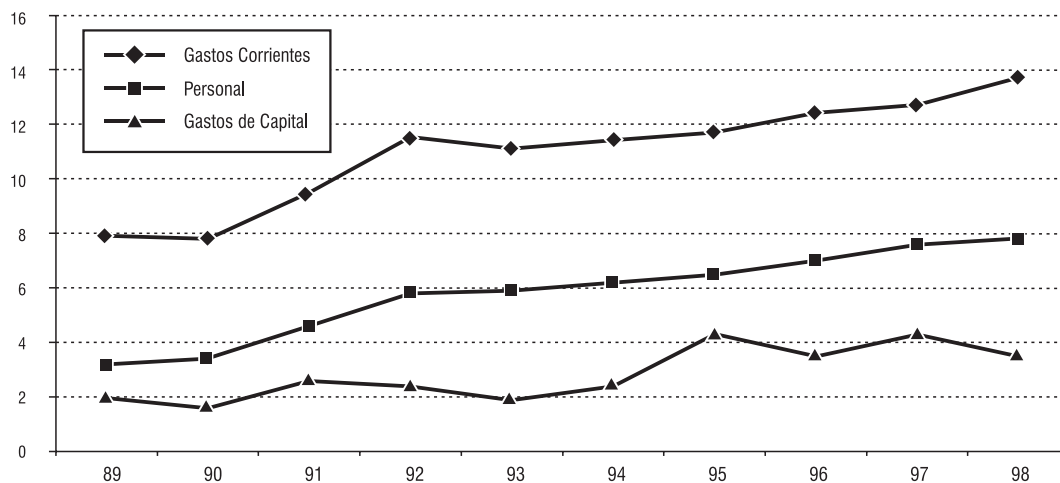
La administración de los recursos del Estado revela varios problemas estructurales. Por el lado de los gastos, existe una fuerte tendencia hacia los gastos corrientes (85%) a expensas de los gastos de capital (15%). Al interior de los gastos corrientes también se detectan asimetrías. La preeminencia de los gastos de servicios personales (sueldos, viáticos, etc.) y las transferencias para pagos de jubilación del funcionario público absorben una proporción elevada de los recursos. Al interior de los gastos de capital, los niveles de inversiones físicas son bajos y el financiamiento

de los mismos proviene básicamente de préstamos externos (Gráfico 7).

Al examinar los ingresos se observa: i) una baja presión tributaria (menor del 11% del PIB); ii) la gravitación de solo tres tipos de impuestos (el IVA: 4,5% del PIB; gravámenes aduaneros: 2,2%; y el impuesto sobre las utilidades de empresas: 2%); iii) la escasa importancia de los impuestos directos (no existe el impuesto a la renta personal, el impuesto a la renta presunta de la tierra es muy bajo y el impuesto a las utilidades de las empresas tiene un alto índice de evasión; y iv) un peso importante de las regalías de las hidro-

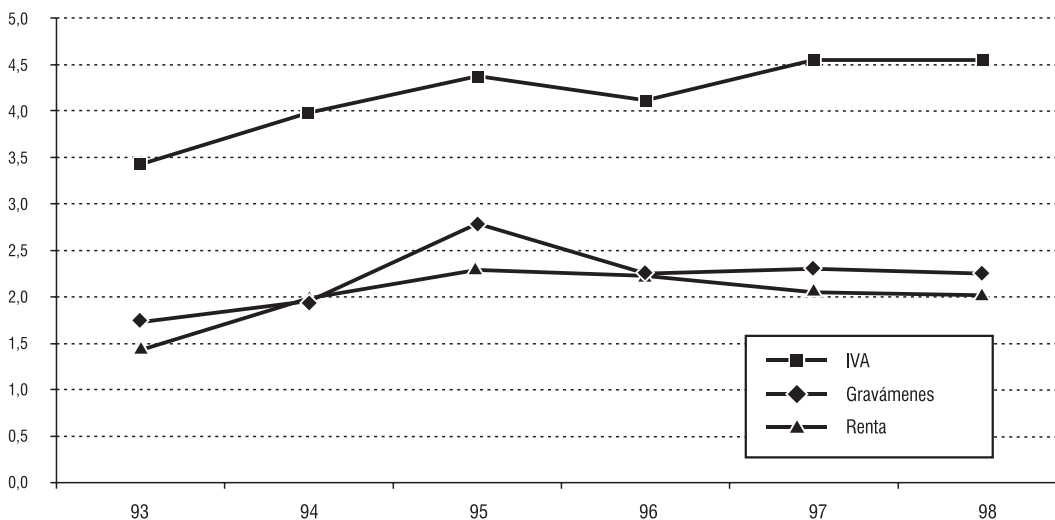


Gráfico 7  
**Gastos de la Administración Central**  
 (Como % del PIB)



Fuente: D. Borda. *Presupuesto, política fiscal y desempeño económico en la transición*. Asunción: UCA/ CIDSEP, 2001.

Gráfico 8  
**Evolución de los principales tributos**  
 (como porcentaje del PIB)



Fuente: D. Borda. *Presupuesto, política fiscal y desempeño económico en la transición*. Asunción: UCA/ CIDSEP, 2001.u

eléctricas binacionales (3,6% del PIB), como componente del ingreso no tributario (Gráfico 8).

Por último, la dificultad del sector público se manifiesta en la administración ineficiente de la banca pública y del sistema de seguridad social. En el primer caso, la banca pública, las altas tasas de morosidad y los altos costos administrativos de las seis entidades financieras existentes requieren urgentes reformas para evitar el colapso. Estas entidades, tradicionalmente, no han captado ahorro del público y se han capitalizado gracias a las transferencias del presupuesto general de la nación y de créditos externos. A esta limitación se suman otras como la superposición de funciones en cada una de ellas, baja capacidad de gerenciamiento y de manejo de los recursos humanos, falta de una central de informaciones para evaluación de riesgos y poca asistencia a los prestatarios.<sup>32</sup>

El nivel de morosidad de la banca pública llega, en la actualidad, al 44% sobre la cartera de préstamos, en comparación a un promedio del 5% de la banca privada, presentando la banca pública un nivel de gastos administrativos y de personal tres veces superior al de la banca privada<sup>33</sup>. El estado actual de las entidades financieras públicas se torna aún más serio cuando se observa que el 68% de sus carteras se destinan a préstamos a largo plazo al sector productivo, en comparación con los préstamos del sector privado, que solo destina el 20% de sus carteras al mismo sector productivo, pero no precisamente a largo plazo<sup>34</sup>.

En el segundo caso, seguridad social, existen en el país tres grupos de fondos de jubilaciones y pensiones. La caja fiscal corresponde a los empleados y funcionarios públicos, magistrados judiciales, magisterio público y privado, docentes universitarios, Fuerzas Armadas y fuerza policial. Las cajas de jubilaciones y pensiones conforman trabajadores específicos del sector público (empleados de empresas públicas, empleados ban-

carios y empleados de la Municipalidad de Asunción). Y, por último, se encuentra el Instituto de Previsión Social, que cubre a los trabajadores del sector privado. La caja fiscal revela un aumento continuo del déficit. En 1997 el saldo negativo fue de -0,34 % del PIB y para 1998 dicho saldo alcanzó -1,10%. Esto implica que el déficit debe ser cubierto con transferencias del Estado, vía partidas presupuestarias.

Las cajas de jubilaciones y pensiones del sector público arrojan aún saldos positivos, pero en el futuro pueden registrar déficits; la Caja de Jubilaciones de la Municipalidad de Asunción y la de los empleados bancarios han ciertamente acusado déficits, esto último como consecuencia de la compra de un banco y posterior quiebra del mismo. Los saldos operacionales del IPS son aún positivos pero el riesgo potencial es el déficit actuarial que enfrentará en breve.

### 2.3 La emergencia del MERCOSUR

Coincidiendo con reformas parciales logradas durante la transición, surge el acuerdo de Mercosur. La decisión paraguaya de unirse al proyecto Mercosur fue esencialmente política. Sometido el país a largos años de aislamiento -primero como parte de la política exterior del autoritarismo y luego por imposición externa-, el Mercosur se presentaba como uno de los medios más adecuados para la mejora de la imagen exterior del país y para obtener mayor fuerza en los foros internacionales y regionales de negociación. Los agentes económicos del Paraguay no dejaron, sin embargo, de ser consultados. La respuesta de los empresarios, principalmente de los productores, era que el país -de hecho- ya se encontraba integrado comercialmente al Brasil y la Argentina, por efectos del contrabando, pero que esta integración era de "fronteras para adentro" y que -por consiguiente- si la integración regional resultase en una apertura de los mercados de los países vecinos, el Paraguay comenzaría a

32 José Buttner, "Banca Pública: Situación y Perspectiva". CADEP- *Cuaderno de Discusión Trimestral*: Setiembre 1999, pp. 6-7

33 José Buttner. *Ibid*, p. 8.

34 Ver indicadores financieros del BCP. La banca privada es la responsable del 85% de todos los préstamos en el país.

integrarse de “fronteras para afuera”, con lo que las pérdidas serían mínimas y las ganancias, máximas<sup>35</sup>.

Sin embargo, las ganancias del Mercosur para el Paraguay tardarían en producirse, desde el momento en que las políticas económicas siguieron desfavoreciendo a las actividades de diversificación de la producción y al aumento de las exportaciones.

Durante la década de los 90 el Paraguay ha presentado los menores niveles promedios de crecimiento anual del PIB en el Mercosur. Mientras las economías de Argentina y Uruguay experimentaban un crecimiento económico importante, desde los primeros años de la década, y el Brasil a partir de 1994, la economía paraguaya iniciaba un declive substancial, ingresando a una fuerte etapa recesiva, a partir de 1998. Este comportamiento de la economía paraguaya se veía reflejado tanto en una baja capacidad productiva -a excepción de ciertos sectores tradicionales- como en un estancamiento de sus exportaciones totales.

Mientras el comercio de exportaciones intra-Mercosur se cuadruplicaba entre 1991 y 1998, las exportaciones de los países de la región hacia el resto del mundo también aumentaban, con excepción del Paraguay. Las exportaciones totales del Paraguay permanecieron estancadas en la década de los 90, aumentando su concentración hacia los países del Mercosur. En cuanto a las importaciones paraguayas, la tendencia es similar a los demás países del Mercosur. Sin embargo, el dinamismo de las importaciones paraguayas se genera en base a un fuerte comercio de reexportación (principalmente de productos suntuarios), sobre el cual el país ha construido su principal ventaja comparativa, durante los últimos 15 años.

A pesar de una situación de estancamiento económico, el Paraguay también ha sido beneficia-

do con una tendencia incremental significativa de la inversión extranjera directa en la región. La acumulación de este tipo de flujos de inversión del exterior no ha tenido precedentes en las últimas cuatro décadas. Esta inversión, de todas maneras, se ha concentrado por demás en los sectores no transables de la economía nacional, principalmente servicios, y, por ende, no se ha convertido en un dinamizador de aquellos sectores con potencialidades productivas y de exportación al Mercosur.

En definitiva, al evolucionar la economía paraguaya sobre un modelo basado en la explotación intensiva de algunas materias primas agrícolas y en el comercio de triangulación o reexportación, muy poco es lo que se ha beneficiado de la apertura comercial regional, aún siendo Brasil y Argentina los socios comerciales de mayor peso del Paraguay.

### ***Las particularidades del comercio exterior paraguayo***

A diferencia de la experiencia de los demás países del Mercosur, el Paraguay se ha caracterizado por ser un país eminentemente comercial, con una economía abierta y por lo tanto no proteccionista, con un escaso desarrollo industrial y agroindustrial, y con una especialización exportadora en dos o tres materias primas agrícolas. La particularidad de este modelo no ha estado basado precisamente en un aliento y dinamización de las exportaciones de productos nacionales, sino en una febril actividad reexportadora de productos terminados, provenientes principalmente de los Estados Unidos y países asiáticos, hacia los mercados altamente protegidos de Brasil y Argentina, mayormente por canales ilegales.

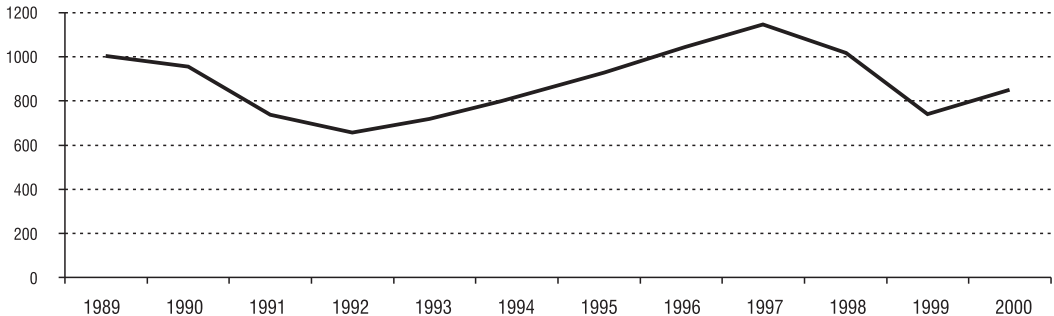
El nivel más elevado de exportaciones paraguayas se había obtenido en 1989 con una cifra récord de US\$ 1.000 millones. Durante los siguientes años se produce un descenso de las

35 Esta aseveración fue manifestada por empresarios, en septiembre de 1990, en una reunión convocada por la Cancillería nacional al sector empresarial. Los empresarios (principalmente industriales) seguirían haciendo pública esta opinión durante los primeros años del Mercosur. Pero, con la aprobación del arancel externo común y su puesta en marcha a partir de 1995, los empresarios importadores se convertían en los principales críticos del ingreso paraguayo al Mercosur.

exportaciones totales del país, para volver al pico anteriormente mencionado en 1996. A partir de 1999, las exportaciones vuelven a sufrir un descenso importante. Comparativamente a 1989,

las exportaciones paraguayas no han avanzado más allá del monto acumulado ese año y por lo tanto han permanecido estancadas durante toda la década de los 90 (Gráfico 9).

Gráfico 9  
**Paraguay: Evolución de las Exportaciones**  
(en millones de U\$S)



Fuente: Banco Central del Paraguay

Hasta comienzos de la década de los 70 los principales *commodities* exportados por el Paraguay eran la carne y las maderas aserradas. A partir de entonces, los mismos fueron reemplazados por el algodón (tradicional cultivo nacional) y la soja (cultivo instalado en el país por una migración brasileña importante). Para fines de la década de los 80, el algodón y la soja acumulaban el 60% o más de las exportaciones nacionales. Sin embargo, un declive pronunciado y sistemático del cultivo del algodón, a partir de 1991, es uno de los hechos más relevantes que explica el actual estancamiento de las exportaciones paraguayas<sup>36</sup>. Al mismo tiempo que la participación del algodón disminuía dramáticamente, el cultivo y la cosecha de la soja se multiplicaban significativamente, llegando a constituir este producto el 50% de las exportaciones nacionales para finales de la década de los 90 y pasando el Paraguay a convertirse en el sexto productor mundial de este grano. En los últimos diez años, también se incrementaba la participación de productos no tradicionales en el total de exporta-

ciones del Paraguay. Luego de una participación del 15% de los no tradicionales en los años 80, la misma aumenta a cerca del 30% en la década siguiente. De todas maneras, un aumento considerable de la exportación de soja y un incremento de la participación de los no tradicionales en el total de ventas externas del país no fueron suficientes para romper con la tendencia de estancamiento de las exportaciones.

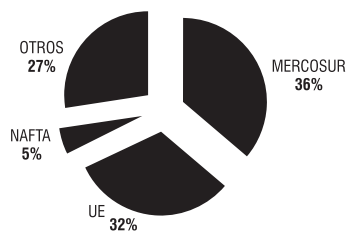
La participación del Mercosur como mercado de destino de las exportaciones paraguayas era del 36% en 1991, escalando hasta el 52% en 1998 y al 62%, para el año 2000 (Gráficos 10a y 10b). Este aumento de la participación del Mercosur en el total de exportaciones paraguayas no reflejaba necesariamente un mayor dinamismo de las mismas, sino simplemente una mayor concentración en la región, desde el momento en que desaparecen las barreras tarifarias. En otras palabras, al no producirse un aumento del total de exportaciones paraguayas, una mayor participación del Mercosur como mercado de

36 De una producción total de alrededor de 700.000 toneladas en 1991, se reducía a menos de 100.000 toneladas para la cosecha 1996-97.

destino simplemente ha implicado orientar una mayor cantidad del mismo volumen de ventas totales a la región contigua. Ello se confirma des-

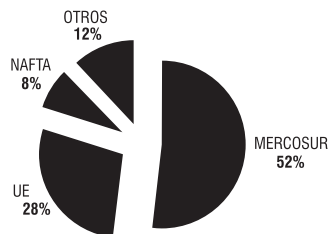
de el momento en que el mayor porcentaje exportado al Mercosur siguió consistiendo en *commodities* tradicionales del país.

Gráfico 10a  
**Paraguay: Exportación de bienes, 1991**



Fuente: Banco Central del Paraguay

Gráfico 10b  
**Paraguay: Exportación de bienes, 1998**



Fuente: Banco Central del Paraguay

Sin embargo, este aumento del Mercosur en la participación del total de exportaciones del Paraguay se ha traducido también en mayores oportunidades para la colocación de productos no tradicionales. Así, para 1998, el 30% de las exportaciones nacionales al Mercosur consistían en no tradicionales, frente a un 23% de los mismos en los mercados de destino del resto del mundo, mayormente la Unión Europea. Entre los rubros no tradicionales exportados al Mercosur se destacan los cereales, frutas y hortalizas, preparados alimenticios, manufacturas de la madera y el cuero, vestimentas, varillas de hierro y productos metalmecánicos, plásticos, productos químicos y farmacéuticos. Los rubros no tradicionales exportados al resto del mundo se concentran en alimentos y manufacturas de madera y cuero, y también en productos químicos (Gráficos 11a y 11b).

Entre los productos tradicionales es mayor el predominio del Mercosur como mercado de destino de fibras de algodón y de carne, mientras que la soja se dirige mayoritariamente al mercado europeo. Las maderas brutas y semiprocesadas, en su totalidad, son exportadas a la región.

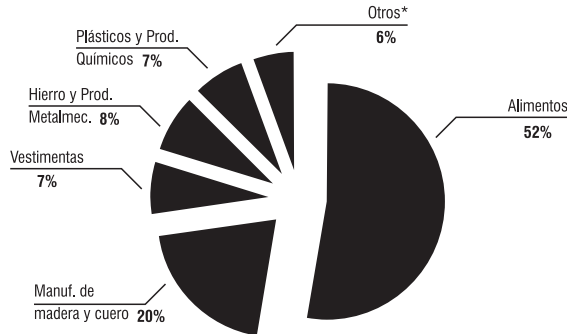
De todas maneras, y a pesar de un aumento de participación de los rubros no tradicionales, la

oferta exportable paraguaya sigue siendo reducida y la apertura del mercado regional no ha sido mayormente aprovechada por el Paraguay, sobre todo en términos de una mayor colocación de productos nuevos y manufacturados, al no alentarse la diversificación agrícola ni tampoco un proceso fuerte de industrialización.

En relación a las importaciones del Paraguay entre 1990 y 1997, las mismas crecen en un 160%, para luego tomar un rumbo descendente a partir de 1998, como resultado del proceso de recesión económica iniciado en el país (Gráfico 12). El dinamismo de las importaciones paraguayas no solamente contrasta con el estancamiento de las exportaciones, sino que viene a confirmar la caracterización del Paraguay como país comercial. Esto se hace patente cuando se examina la composición de las importaciones del país, mayormente concentradas (70%) en bienes de consumo finales y no precisamente en bienes de capital o insumos industriales o agrícolas.

Al contrario del caso de las exportaciones, un crecimiento muy importante de las importaciones paraguayas en la década de los 90 es coincidente con el dinamismo importador demostrado por los demás países de la región, en el

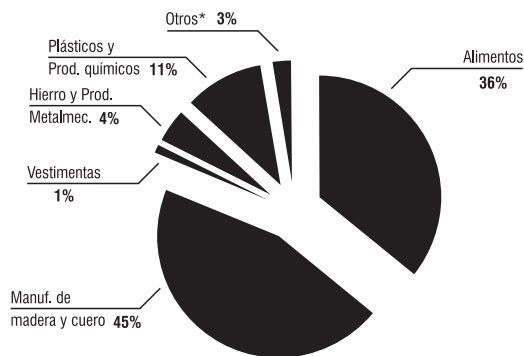
Gráfico 11a  
**Paraguay: Exportaciones no tradicionales al Mercosur ~ 1998**



Fuente: Banco Central del Paraguay

\* Incluyen manufactura de cartón, Prod. gráficos, calzados, cerámica, manuf. de aluminio y de cobre, juguetes y otros.

Gráfico 11b  
**Paraguay: Exportaciones no tradicionales al resto del mundo ~ 1998**



Fuente: Banco Central del Paraguay

\* Incluyen manufactura de cartón, Prod. gráficos, calzados, cerámica, manuf. de aluminio y de cobre, juguetes y otros.

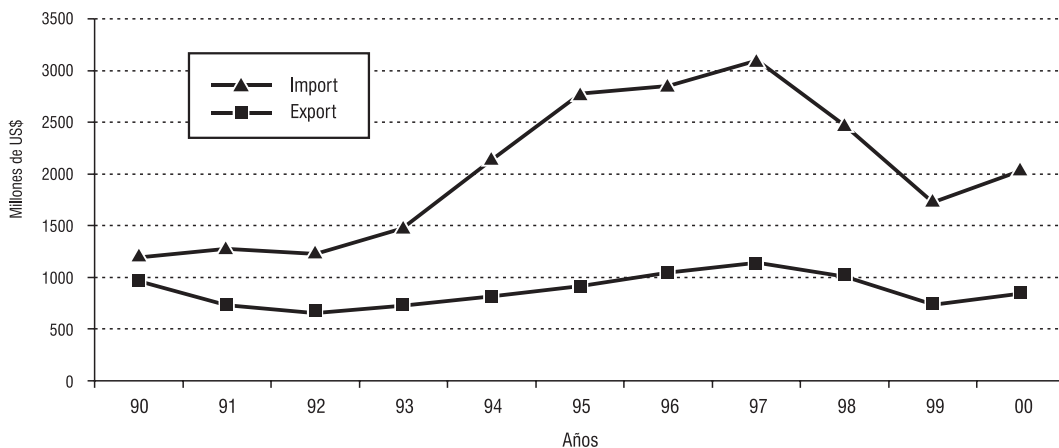
mismo período. Sin embargo, la diferencia entre las importaciones paraguayas y las importaciones de los países socios del Mercosur se encuentra en la participación del Mercosur y el resto del mundo como mercados de origen. En el caso de Argentina, la participación del Mercosur como mercado de origen de sus importaciones crece de 22 a 24% entre 1991 y 1998, mientras que en el caso del Brasil este crecimiento es del 11 al 16%, y de 43 a 44% en el caso uruguayo<sup>37</sup>. Este

nivel de aumento ha sido diferente en el caso del Paraguay, que ha visto incrementar la participación del Mercosur como mercado de origen, de un 28 a un 51% del total de sus importaciones, entre 1991 y 1998, y por lo tanto con fuertes indicios de desvío de comercio.

Desde inicios de la década de los noventa, las importaciones paraguayas del Mercosur se concentraban en combustibles (principalmente

37 SAM. Datos del Comercio Exterior.

Gráfico 12  
**Paraguay: Balanza Comercial Registrada**



Fuente: Banco Central del Paraguay

de la Argentina), químicos y plásticos, maquinarias y materiales de transporte. A partir de 1995 el rubro de bebidas y alimentos se convierte en el de mayor peso dentro de las importaciones paraguayas del Mercosur<sup>38</sup>. Al mismo tiempo, para 1991, el déficit comercial con el Mercosur alcanzaba la cifra de US\$ 138.5 millones, elevándose significativamente este déficit a US\$ 852.5 millones para 1998, manifestándose así una tendencia similar a la brecha experimentada en la balanza comercial (registrada) total del país<sup>39</sup>. En síntesis, una mayor concentración de las exportaciones nacionales en el MERCOSUR -como ya se había visto- no ha tenido ninguna incidencia sobre el déficit comercial con los socios del Mercosur, que fue ensanchándose considerablemente, reafirmando con ello que la apertura del mercado regional para el Paraguay ha sido aprovechada solo en un sentido: aumentar la colocación de productos brasileños, argentinos y uruguayos en el país.

El análisis del comercio exterior paraguayo con el Mercosur y el resto del mundo, realizado hasta aquí, ha sido en base a cifras registradas o que responden al comercio legal. Pero dado el alto

nivel de actividades de contrabando o de comercio exterior no registrado en el país, es preciso hacer referencia a las estimaciones de este último, de manera a tener un entendimiento más cabal de los flujos comerciales y de la relación particular que se establece entre Paraguay y el Mercosur.

Aún cuando el comercio no registrado se había constituido en una constante en el comercio exterior del país por varias décadas, un aumento significativo de este comercio se experimenta en la década de los 70, principalmente a través de las importaciones provenientes de Argentina y Brasil. El contrabando de importaciones de los países vecinos se mantuvo fuerte durante las décadas siguientes y ni siquiera llega a desaparecer a fines de los 90, cuando se establece una zona de libre comercio en el Mercosur (arancel cero). Así, por ejemplo, de acuerdo a estimaciones oficiales del Paraguay, el tráfico no registrado de importaciones de Argentina y Brasil era equivalente al 31% de todas las importaciones de esos países para 1998, aumentando a 35% para fines de 1999<sup>40</sup>.

38 Ibid.

39 BCP. Informe Económico 2000. Comercio Exterior, p. 4. Sitio web.

40 BCP. Informe Económico 2000. Comercio Exterior. Sitio web, p.7.



Este tráfico no registrado había adoptado diversas formas a partir de la década de los 70. Aparte de las importaciones ilegales de Brasil y Argentina, que tenían como destino el consumo dentro del país, bienes de Argentina importados por el Paraguay terminaban ingresando ilegalmente en el mercado brasileño, y productos brasileños ingresados al Paraguay volvían al mercado brasileño para su consumo final o para su exportación. Este comercio de triangulación regional facilitado por el Paraguay ha tenido como objetivo principal la evasión de altas cargas impositivas internas dentro de Argentina y Brasil, como también de altos niveles arancelarios. La desgravación arancelaria dentro del Mercosur ha ayudado a solucionar en parte este tráfico ilegal, pero el mismo persiste debido a las altas cargas impositivas internas, principalmente en el Brasil.

A mediados de la década de los 80 se iniciaba otro tipo de comercio de triangulación, esta vez con productos provenientes de la extrazona, mayormente del este asiático y de los Estados Unidos. Las importaciones han sido de artículos de consumo suntuario (cigarrillos, bebidas alcohólicas, relojes, cámaras, juguetes, electrónica, artículos de informática, perfumes, etc.) que han ingresado al país, mayormente, en forma ilegal y reexportándose, también en forma ilegal, a los países vecinos, siendo el Brasil el principal mercado para estos productos. La ciudad fronteriza de Ciudad del Este se ha convertido en el símbolo de este comercio de triangulación, pero es sabido que la mayor parte del contrabando de reexportación de estos productos al Brasil no ha tenido a la ciudad fronteriza como su principal plataforma<sup>41</sup>. Los volúmenes de este comercio de triangulación habían crecido considerablemente, a tal punto que las autoridades paraguayas decidían establecer un régimen arancelario

y fiscal preferencial, en 1989 y en 1992 respectivamente, de manera a alentar que la mayor parte de este comercio se registre y aumentar así las recaudaciones tributarias<sup>42</sup>. Asimismo, al acordarse el arancel externo común en el Mercosur, el Paraguay incluye todos los productos de este comercio (denominado “régimen de turismo”) dentro de la lista de excepciones (“régimen de adecuación”)<sup>43</sup>.

De acuerdo a estimaciones oficiales, para 1995, el 38% de las importaciones del país eran consideradas como no registradas, elevándose esta cifra al 43% en 1999. Sin embargo, las actividades de importación sufren un descenso importante a partir de 1998 y por lo tanto también se resienten las actividades no registradas y de triangulación (Cuadro 1). Es importante también observar que entre 1995 y 1999 las cifras estimadas de reexportación constituyen -en promedio- el 67% de las importaciones totales del país. Es decir que dos tercios de las importaciones paraguayas no tienen como destino el mercado local, sino los mercados de los países vecinos.

La importancia de las reexportaciones en el comercio exterior paraguayo es notoriamente visible al examinar y comparar las cifras de estas reexportaciones (de productos extranjeros) con las ventas externas de bienes nacionales. Las primeras más que duplican a las segundas. De ahí que claramente el Paraguay ha construido su ventaja comparativa no sobre las exportaciones de productos nacionales sino sobre la de productos extranjeros o reexportaciones. Todo ello confirma que el aprovechamiento de la apertura de los mercados regionales para el Paraguay continuó concentrándose en las reexportaciones y no en la diversificación de la producción y exportación de bienes genuinamente nacionales (Gráfico 13).

41 Los productos importados de la extrazona se han distribuido en territorio brasileño a partir de puertos francos paraguayos sobre la costa atlántica, encargados de distribuir los containers a varias ciudades del Brasil, en lugar de dirigirlos a territorio paraguayo. Otra vía ha constituido el aeropuerto en la ciudad brasileña fronteriza de Foz de Iguazú y más tarde en territorio paraguayo (Aeropuerto Guaraní), donde las cargas recibidas por importadores paraguayos eran redirigidas a territorio brasileño en avionetas.

42 Se establecía un arancel del 7% y un IVA del 2% (el IVA general establecido en el país es del 10%).

43 Se debe recordar que el Paraguay ha salido favorecido con una lista de excepciones de 399 productos, la más elevada entre los cuatro países. Uruguay había contado con 300 productos y Argentina y Brasil con menos.

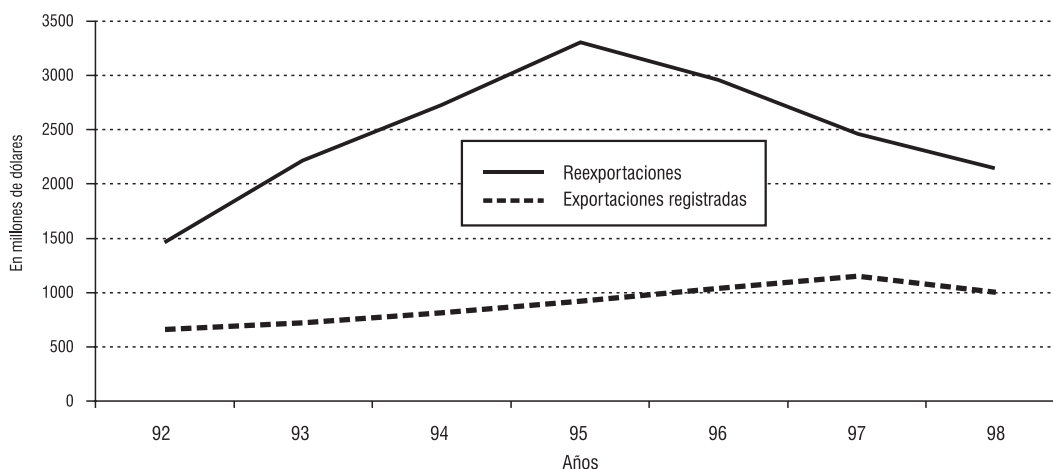
Cuadro 1

**Paraguay: Balanza Comercial Real**

	1995	1996	1997	1998	1999
Exportaciones Registradas *	919,3	1.043,4	1.142,8	1.014,1	740,8
Reexportaciones**	3.299,3	2.753,5	2.737,2	2.637,9	1.966,2
<b>TOTAL</b>	<b>4.218,6</b>	<b>3.796,9</b>	<b>3.880,0</b>	<b>3.652,0</b>	<b>2.707,0</b>
Importaciones Registradas	2.782,2	2.850,5	3.099,2	2.470,8	1.725,1
Importaciones No Registradas ***	1.706,8	1.532,9	1.093,2	723,7	1.286,4
<b>TOTAL</b>	<b>4.489,0</b>	<b>4.383,4</b>	<b>4.192,4</b>	<b>3.914,5</b>	<b>3.011,5</b>
Déficit/Superávit	- 270,4	- 586,5	- 312,4	- 262,5	- 304,5

Fuente: Banco Central del Paraguay Informe Económico 2000. Anexo Estadístico  
 \* Productos Nacionales. \*\* Productos Extranjeros (estimaciones). \*\*\* Estimaciones

Gráfico 13

**Paraguay: Exportaciones Totales**

Fuente: Banco Central del Paraguay. Estimaciones Oficiales.

Esto último es importante tener en cuenta cuando se hace referencia al agotamiento del modelo económico paraguayo. Uno de los pilares de este modelo ha sido el comercio de triangulación o reexportación. Sin embargo, hacia finales de la década de los 90 varios factores explicaban el decaimiento de este tipo de comercio. En primer lugar, mayores controles fronterizos

por parte de las autoridades brasileñas que terminan en un acuerdo entre Paraguay y Brasil (fines del 2000) para una reducción mayor de este tipo de comercio. En segundo lugar, la devaluación de la moneda brasileña, que ha afectado principalmente al comercio de reexportación del Paraguay. Y en tercer lugar, la recesión económica iniciada en el país en los últimos años.

### **La acumulación de la inversión extranjera directa**

Como parte de la experiencia latinoamericana de la década de los noventa, en materia de Inversión Extranjera Directa (IED), Paraguay no estuvo ajeno a una afluencia significativa de capitales externos. En la década de los ochenta el flujo acumulado (stock) de IED en el país alcanzaba tan solo US\$ 165 millones, en contraste con la década de los noventa, cuando los flujos acumulados de inversión extranjera eran de US\$ 1,400 millones<sup>44</sup>. La evolución de los flujos netos de IED<sup>45</sup> en el período 1990-98 es significativa. De US\$ 71.1 millones en 1990 se logra cerrar 1998 con US\$ 318.6 millones. Solamente entre los años 1995 y 1998 el monto acumulado de flujos de la IED ha representado el 67% del total para toda la década. El aumento sostenido de la inversión extranjera se frena en 1999, con una abrupta caída de los flujos. La causa de esta caída obedece tanto a la inestabilidad política del país en ese año, como al inicio de un período de recesión económica sostenida.

La acumulación de la inversión extranjera directa en la década de los 90 es varias veces mayor que la acumulada en tres o cuatro décadas anteriores. Sin embargo, esta acumulación muy poca relación ha tenido con el comportamiento de la economía en general. Es decir, que se ha experimentado una relación inversa entre creci-

miento económico y crecimiento de la IED en el Paraguay. El coeficiente de los flujos de la IED sobre el PIB nacional en el período 1992-99 ha sido del 2%, una cifra relativamente alta. Sin embargo, examinando por separado los sectores de la economía nacional, el resultado es que este coeficiente ha sido menor en aquellos sectores de mayor dinamismo: agricultura y servicios (con una participación del 26% y 54% en el PIB nacional, respectivamente)<sup>46</sup>. Para el período 1992-98 el coeficiente de la IED sobre el PIB agrícola ha sido solo de 0,9%, mientras que para el PIB servicios, solo el 1,4% (Cuadro 2).

El sector servicios y comercio de la economía nacional ha sido aquel donde crecientemente se han ido concentrado los flujos de IED, en la década de los noventa. Conjuntamente con el sector industrial, comparten -en promedio- el 88% de todos los flujos de IED en el período estudiado. Uno de los subsectores más importantes para los flujos de la IED, dentro de los servicios, ha sido el de finanzas y seguros, específicamente a partir de 1995, año en el que se inician las sucesivas crisis financieras que culminan con la liquidación de la mayor parte de la banca nacional. El subsector comercio (importación y venta de bienes de consumo final) muestra una ínfima participación en los primeros años de la década, para luego experimentar un crecimiento significativo en su participación, a partir de 1997. En el período 1997/98 se ob-

Cuadro 2

#### **Participación Sectorial IED/PIB (%)**

Sectores	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1992 - 98
Primario	1,4	0,6	0,2	0,5	0,5	3,2	-0,1	0,9
Secundario	5,7	2,8	3,5	4,7	4,5	2,8	4,5	4,1
Terciario	0,3	0,5	1,4	0,9	2,6	1,9	2,3	1,4

Fuente: Banco Central del Paraguay: Estadísticas Económicas, Dpto. de Economía Internacional.

44 Las cifras acumuladas para la década de los setenta alcanzan a US\$ 147 millones. Los datos de IED para las décadas de los 70 y 80 son de la CEPAL. Para la década de los noventa los datos son recogidos del Banco Central del Paraguay (BCP).

45 El flujo neto es igual al total de los ingresos de IED, menos las amortizaciones de préstamos y pérdidas del ejercicio, según lo indica el concepto utilizado por el Banco Central del Paraguay (BCP).

46 El resto es manufacturas (15%) y construcción (5%).

serva una fuerte llegada de flujos de inversión externa directa al país en el rubro de comunicaciones (telefonía celular, televisión dirigida y otros), mientras que una participación importante de flujos de IED en el subsector de transporte y almacenaje se observa entre los años 1994 y 1996<sup>47</sup>.

En el sector secundario o manufacturero, los flujos de IED se han concentrado en las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, con una fuerte participación en los inicios de la década de los noventa, pero con un llamativo descenso a partir de la mitad de la década. Este movimiento descendente de la participación de los flujos de la IED ha sido característico en todos los subsectores industriales. La participación de la IED en el sector primario (granos, algodón, madera) ha sido interesante en los primeros años, pero con un fuerte descenso a partir de 1994 y un repunte excepcional en 1997/98<sup>48</sup>.

En resumen, el sector terciario es actualmente el principal receptor de los flujos de IED. Desde 1996, los flujos mencionados han sido crecientemente superiores a aquellos cuyos destinos fueron los sectores productivos<sup>49</sup>. Se observa una tendencia decreciente en los flujos de inversión hacia la agricultura y la explotación forestal, sectores fuertemente exportadores; mientras que la inversión extranjera en el sector industrial se mantiene inalterada o, en el peor de los casos, con una tendencia decreciente en los últimos años de la década de los 90.

Los flujos de IED provinieron en especial de dos regiones económicas, el Mercosur y la Unión Europea (UE), que en conjunto representan el 67.6% para el período 1992-98. El Mercosur ha contribuido con más de US\$ 500 millones en IED, o el 36.1% del total de inversión extranjera acumulada hasta 1998. La UE ha contribuido con un monto acumulado de US\$ 438,9 millo-

nes o 32% del total. La tercera región más importante para el Paraguay es el NAFTA, con una participación del 16.6% y un monto acumulado de US\$ 231.6 millones. El 100% de estas inversiones proviene de empresas de los Estados Unidos<sup>50</sup>.

Es interesante notar que ha habido una acumulación creciente de la IED en los sectores que operan con la demanda local. De hecho, las ventas de empresas extranjeras para 1998 indican que dos tercios de las mismas se dirigían al mercado doméstico, sean ellas manufacturas o de servicios, mientras que un 25% se concentraba en la exportación de productos agrícolas, especialmente la soja, cuya producción y exportación aumentaban considerablemente en la década estudiada (Masi, 2001).

Es muy probable que sin la formación del Mercosur y la presencia de economías emergentes (Argentina y Brasil), con señales de apertura y reforma, hubiera sido muy difícil la llegada de montos significativos de inversión extranjera directa a la región. Y por ende, el Paraguay difícilmente pudiera haber sido identificado como una zona de destino de una porción del *boom* de la IED, en la década de los noventa. Sin embargo, los principales determinantes de atracción de la IED hacia el Paraguay no se explican por un cambio de la política económica del país, como ha sido el caso de los países vecinos. Los motivos de atracción de IED, más específicos, tienen que ver con demandas insatisfechas en el mercado interno, especialmente en ciertos rubros y segmentos de este mercado, y con las perspectivas de crecimiento de la producción de la soja, principal rubro de exportación del país (Masi, 2001). En conclusión, una acumulación considerable de inversión extranjera en el país en la década de los noventa no ha sido aprovechada para diversificar y aumentar la oferta exportable del país.

47 "Encuesta a Empresas Extranjeras". Banco Central del Paraguay. Departamento de Economía Internacional.

48 Ibid.

49 Para el período 1997/98 el 71% de los flujos de la IED se concentraban en el sector terciario.

50 Encuesta a Empresas Extranjeras. Banco Central del Paraguay. Departamento de Economía Internacional.

### 3 LOS DESAFÍOS DEL PARAGUAY EN LA PRIMERA DÉCADA DEL 2000

El Paraguay debe dar respuesta a diversos problemas en los próximos diez años. Estos problemas se encuadran dentro de desafíos concretos, tanto en el orden político, económico y como parte de un proceso de integración regional. El desafío político consiste en la construcción de una nueva élite política que logre consensuar metas básicas hacia donde el país deberá transitar para superar su estancamiento económico y su crisis social. El desafío económico es transformar el estado, ofrecer predecibilidad a los inversores, evitar desequilibrios macroeconómicos mayores y favorecer políticas de aliento a la producción. Finalmente, un Paraguay fuera del Mercosur no es una opción ni tampoco un desafío. Los mayores beneficios políticos y económicos que puede recibir el Paraguay como país mediterráneo es siendo parte de un proyecto de integración regional más profundo que el actual.

#### 3.1 El desafío político

Durante los últimos tres años, el deterioro económico y social del país se ha acelerado. Las presiones hacia cambios sustanciales en el manejo de la política económica se dejan sentir a partir de movilizaciones incesantes de organizaciones sociales, sobre todo campesinas, que son las que más han sido afectadas por los altos niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso generado en la década pasada. Estas presiones también provienen de organismos internacionales, sean ellos multilaterales o de la cooperación bilateral, y de sectores empresariales. Sin embargo, y ante un largo período de postergaciones (1993-2001) en la toma de decisiones dirigidas a las reformas económicas, las soluciones que se imponen son cada vez más drásticas, sin visos de mejora en los ingresos y en la calidad de vida de los habitantes, a corto plazo, y con mayores efectos nocivos, como la

permanencia o el aumento de los niveles de desempleo.

La dirigencia política ha permanecido poco permeable a los grandes problemas nacionales y ha dedicado la mayor parte del tiempo a sus luchas intestinas, o a lo sumo a reproducir un sistema económico y de administración del Estado deteriorado e incompatible con las necesidades perentorias de la población.

El primer desafío, entonces, es la formación de una nueva clase política, modernizante y no electoralista, y que actúe directamente sobre las demandas ciudadanas. Es posible observar la gestación de esta nueva clase en ciertos liderazgos de los partidos tradicionales. Pero donde la misma se observa con más claridad es fuera de los tres partidos que hoy dominan la escena política del país. A partir de nuevos proyectos, algunos dispuestos a competir en la arena política, y otros que todavía se presentan como movimientos ciudadanos. Es poco probable que algunos de estos proyectos reúnan la suficiente fuerza electoral para ganar el gobierno en las próximas elecciones del 2003, teniendo en cuenta que se ha probado que el comportamiento de la clientela política de los partidos tradicionales contiene altos niveles de lealtad, aún en las mayores adversidades económicas.

El segundo desafío, por lo tanto, es construir la alternancia en el poder político. Las elecciones internas recientes (mayo del 2001) del Partido Colorado otorgaron la presidencia de esa organización -por primera vez- a una figura modernizante y reformadora<sup>51</sup>. Sin embargo, tanto las alianzas y los cuadros políticos que sostienen a este nuevo líder pertenecen a las tendencias tradicionales y autoritarias del partido oficialista, de fuerte arraigo en esa estructura política. Es difícil emprender las reformas económicas y sociales a

51 Nicanor Duarte Frutos, un político de 44 años, es el nuevo titular del Partido Colorado. Duarte Frutos ha sido identificado siempre como una figura independiente dentro del Partido Colorado y con una tendencia más abierta que la tradicional autoritaria del partido oficialista.

través de un partido que se ha mantenido más de 50 años en el poder y que ha tejido una serie de intereses y privilegios dentro y fuera de la administración gubernamental, privilegios que precisamente deben ser afectados por estas reformas.

La construcción de la alternancia en el poder político debe cimentarse en grandes consensos nacionales -y este es el tercer desafío- con propuestas acordadas entre los actores políticos, sociales y agentes económicos sobre cómo enfrentar los principales problemas y conflictos en el país y sobre las medidas concretas a instrumentalizarse para el logro de los objetivos. Una vez negociados estos consensos nacionales, se debe instalar un control estricto sobre el cumplimiento de los mismos por encima de los interinos y resultados electorarios. Es por ello que construir la alternancia en el poder se trata de un proyecto inclusivo tanto en contenido como en votos, a diferencia de la práctica corriente de los partidos políticos tradicionales del Paraguay.

La gestación de una nueva clase política, con prácticas más democráticas y transparentes en funciones partidarias y gubernamentales, que sea capaz de generar una alternancia política real y que responda a las principales demandas de cambio en el país sobre la base de consensos nacionales, es una tarea que se ha postergado en los últimos diez años. El desafío político es comenzar la tarea y evitar los retrasos, para no seguir acumulando costos aún más altos. La crisis política y económica actual del Paraguay corre el peligro de volverse endémica. La alternativa es hacer que esta misma crisis se convierta en un punto de inflexión que cierre definitivamente el capítulo de la prolongada y desgastada transición política.

### 3.2 El desafío económico

La resolución de los problemas económicos está estrechamente vinculada a la capacidad del estamento político de impulsar los cambios e introducir una nueva forma de gestión y de diseño de política, al interior del Estado. El país enfrenta hoy cinco obstáculos que deberían ser ven-

cidos para reactivar su economía y retomar el sendero del crecimiento en el futuro.

En primer lugar, la emergencia del riesgo de inestabilidad macroeconómica. El déficit fiscal se acerca al 4,5% del PIB; el endeudamiento es del orden del 35% del PIB, con un crecimiento continuo del gasto público y una caída de los ingresos fiscales. Concomitantemente, las reservas internacionales han sufrido una fuerte contracción en los últimos años, como resultado de la caída de la actividad económica y por las continuas intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario; asimismo, las tasas de interés se mantienen elevadas, dificultando el repunte del consumo y la inversión. Esta situación exige tanto medidas drásticas de disciplina fiscal que pueden resultar muy impopulares, como señales de reducción de las tasas de interés y mayor posicionamiento de las reservas internacionales.

En segundo lugar, sigue pendiente la reforma del Estado. De la serie de medias anunciadas, hasta ahora, se ha avanzado solo en el proceso de privatización de las telecomunicaciones y el servicio de agua y alcantarillado. Las reformas de otras áreas claves para la modernización del Estado, como: la función y gestión pública, el seguro social, la banca pública, y las finanzas públicas, siguen sin visos de cambio inmediato. La presión externa e interna no ha sido suficiente para acelerar el cambio, resistido por la burocracia estatal y el partido oficialista.

En tercer lugar, el debilitamiento de las instituciones, principalmente la escasa seguridad jurídica, la expansión del negocio ilegal, la inestabilidad política y social crean un clima poco propicio a las inversiones. Con la apertura política se ha recuperado la libertad, pero se ha perdido el orden y la predecibilidad de las reglas económicas como para facilitar las inversiones de largo plazo.

Por último, la reactivación económica después de tres años de recesión es el mayor desafío para un sector productivo con bajo nivel de especialización y dependiente del sector agrario. La recuperación de la producción depende de una

renovación de las inversiones de capital y de un mayor esfuerzo por mejorar la exportación de productos agroindustriales y de otras manufacturas.

### 3.3 El desafío del MERCOSUR

La única ganancia cosechada por el Paraguay dentro del Mercosur ha sido, hasta el momento, política. Gracias al Mercosur, y a su cláusula democrática, el Paraguay pudo sortear una serie de intentos de rompimiento con el orden constitucional y el proceso de transición democrática.

El hecho que el Paraguay no haya extraído ganancias económicas o comerciales del Mercosur no tiene como explicación la estructura ni la evolución del proyecto de integración regional. Como ya se ha demostrado, el estancamiento de la economía paraguaya en los años 90, la ausencia de dinamismo de las exportaciones y la acumulación de la inversión extranjera en sectores no transables son hechos que responden a condicionamientos internos y políticas económicas que han seguido apuntalando un modelo económico poco afín al aprovechamiento de la apertura de mercados regionales.

Tampoco se puede afirmar que el Mercosur ha significado pérdidas para el Paraguay. El aumento de la brecha comercial como resultado de la entrada de un mayor volumen de productos de la zona es la consecuencia de la natural tendencia importadora del país, como parte de una economía tradicionalmente abierta. La adopción de un arancel externo común con niveles más elevados que el promedio nacional no ha afectado mayormente a los sectores productivos e industriales (principales compradores de insumos y bienes de capital), sino al comercio ilícito de triangulación cuyos rubros han sido parte importante del régimen de adecuación a la zona de libre comercio. La devaluación de la moneda brasileña en 1999 ha afectado mayormente al comercio de reexportación (triangulación), que es donde el Paraguay ha construido su dependencia con el Brasil en los 90. El poco avance en la eliminación de las barreras paraarancelarias

ha afectado a todos los países del Mercosur y no solamente al Paraguay.

El principal desafío para el Paraguay es, entonces, superar el estadio de actor pasivo en la integración regional y de actor activo en la triangulación comercial (ilícita). Este desafío para el Paraguay persiste aún en ausencia de un proyecto de integración regional. Es decir que la meta para el país es crecer económicamente y hacer crecer las exportaciones, establecer medidas de aliento a rubros competitivos y emprender la búsqueda de los mercados de destino.

Teniendo presentes las características de una economía tradicionalmente abierta, la primera pregunta que se plantea es si convendría más al Paraguay permanecer fuera de una unión aduanera imperfecta como el Mercosur. En este escenario, el Paraguay tendría mayor libertad en fijar su política comercial y tendría la posibilidad de ser menos afectado por las inestabilidades económicas de Brasil y Argentina. Sin embargo, esta decisión podría agregar aún más debilidades a la economía paraguaya desde el momento en que la misma no tiene la capacidad de convertirse en un *global trader* como Chile, en el corto ni mediano plazo. Un Paraguay fuera del Mercosur puede colocar al país en una situación geopolítica y geocomercial muy incómoda entre dos proyectos de integración regionales en América del Sur (Comunidad Andina y Mercosur); puede, al mismo tiempo, significar pérdidas en preferencias arancelarias con países con los cuales ha estructurado una relación muy cercana, económica y comercial (Brasil y Argentina) y cuyos mercados son los más naturales para el Paraguay; y puede verse, de todas maneras, afectado por los vaivenes de las economías de estos mismos países -como históricamente lo ha sido- sin contar con las ventajas propias de un socio del proyecto de integración.

Si la alternativa es que se acuerde un Mercosur como zona de libre comercio, ¿qué ventajas y desventajas podría reportar esta situación al Paraguay siendo parte del proyecto de integración? La primera ventaja es la libertad para el país de fijar sus propios topes arancelarios, que serán indudablemente menores a los topes del aran-



cel externo común acordado, hasta el momento, por el Mercosur. Ello favorecería la importación de insumos y bienes de capital de diversos orígenes, asegurando mayor calidad a los procesos industriales y evitando ataduras a los fabricantes de la región. La segunda ventaja es la posibilidad de mantener los regímenes especiales de importación como admisión temporaria y similares que actualmente adquieren una importancia singular para el país ante el despegue de la industria maquiladora, la cual se ha convertido en el último año en el conducto principal del aumento de la oferta exportable del país. Al permanecer el Mercosur como zona de libre comercio, no necesariamente existirá obligación de negociaciones comerciales en bloque. Ello podría ser interpretado como otra ventaja para el Paraguay desde el momento en que dispondrá de mayor soberanía para establecer acuerdos comerciales con diversos países y bloques, en los términos que pudieran ser los más convenientes para el país.

Sin embargo, un escenario de Mercosur como zona de libre comercio puede traer consigo significativas desventajas para el Paraguay. En primer lugar y al no estar condicionado por el arancel externo común, se seguirá alentando un comercio de triangulación ilegal, provocando mayores conflictos con los vecinos. Además, un aliento a este tipo de comercio significará -como hasta ahora- un desaliento de las inversiones nacionales y extranjeras en sectores productivos y de exportación en el Paraguay. En segundo lugar, no está demostrado que el Paraguay haya obtenido mayores beneficios como país individual en las negociaciones comerciales con países o bloques fuera del Mercosur. La experiencia histórica refleja, por el contrario, las debilidades de un país pequeño y sin mucha capaci-

dad negociadora. En tercer lugar, un Mercosur reducido a zona de libre comercio implicaría que los países se liberen de compromisos tales como de coordinación macroeconómica, creación de canales institucionales eficientes de solución de controversias, aceleramiento del dismantelamiento de barreras no arancelarias, establecimiento y funcionamiento de políticas comunes. Para los países pequeños estos compromisos son esenciales para que los beneficios de la integración no se limiten a simples preferencias arancelarias.

Por lo tanto, un Mercosur que se dirija a profundizar la unión aduanera es la alternativa más óptima para un país pequeño y mediterráneo como el Paraguay. En primer lugar porque el país podrá ser parte de armonizaciones y puestas en funcionamiento de políticas de la agenda comercial regional y multilateral, cuya implementación se hace más difícil en forma aislada. En segundo lugar, una profundización del Mercosur exige al país acelerar las reformas necesarias para el cambio del modelo económico actual. En tercer lugar, y vinculado a lo anterior, en un estadio superior al actual, el Mercosur deberá implementar políticas que eviten profundizar el atraso de zonas y países menos desarrollados, reduciendo las asimetrías. En cuarto lugar, y siempre respecto al desarrollo, las características similares y complementarias de los países de la región en términos de rubros con ventajas competitivas permitirán al Paraguay constituirse en parte importante de cadenas de producción y exportación del Mercosur. En definitivas, el Paraguay obtendrá mayores beneficios como una unidad económica próspera del Mercosur, antes que como un país aislado y con supuestos visos de soberanía comercial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abente, Diego (1989). "Stronismo, Post-Stronismo and the Prospects for Democratization". Kellogg Institute; University of Notre Dame, Working Paper No. 119.
- Borda, Dionisio (1994). *Auge y crisis de un modelo económico: el caso paraguayo*. Asunción: Universidad Católica.
- \_\_\_\_ (1989) "La estatización de la economía y la privatización del Estado en Paraguay". En: *Estudios Paraguayos*, Vol. XVII, Nos. 1-2.
- \_\_\_\_ (2001) *Presupuesto, Política Fiscal y Desempeño Económico en la Transición*. Asunción: UCA/CIDSEP.
- \_\_\_\_ (1995) "Economía y Estado en la Transición". En: *Mercosur. Integración e Identidades*. AEP: Asunción.
- \_\_\_\_ (2000) "Situación del Empleo y Competitividad en Paraguay". En: D. Borda y F. Masi (eds). *Los Retos de la Competitividad. Gobiernos, Empresas y Empleo en Paraguay*. CADEP: Asunción.
- \_\_\_\_ y Fernando Masi (1998). *Los Límites de la Transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. CIDSEP-UCA: Asunción.
- Buttner, José (1999) . "Banca Pública: Situación y Perspectiva". CADEP - *Cuaderno de Discusión Trimestral*.
- CEPAL (1998). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Grindle, Merilee (1996). *Challenging the state. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kauffman (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton University Press: New Jersey.
- Janson, Nils y C. Sapelli (1997). "Paraguay: principales obstáculos para el desarrollo del sector privado". Banco Mundial.
- Lambert, P. and Nickson, A (1997). *The Transition to Democracy in Paraguay*. New York: St. Martin's Press.
- Masi, Fernando (2001). "El caso paraguayo". En: D. Chudnovsky (ed.). *El boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur*. Siglo XXI Editores-Red Mercosur. Madrid.
- \_\_\_\_ (1998) "Paraguay y el Mercosur". En: BID-INTAL. *Informe Mercosur, Enero-Julio 1998*. Bs. Aires.
- \_\_\_\_ (1993) "El contexto internacional en la transición a la democracia". En: Abente, D. (ed.) *Paraguay en Transición*. Caracas: Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_ (1989) *Stroessner: la extinción de un modelo político en Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora.
- Morley, Samuel y R. Vos (1998). "Pobreza y crecimiento dual en Paraguay" en E. Ganuza, L. Taylor y S. Morley. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. PNUD.
- Morínigo, José N. (1998) "Partidos Políticos y Comportamiento Electoral". En: CIRD. *Transición en Paraguay. Cultura Política y Valores Democráticos*. Asunción.
- Navarro, Bernardo. (1999) "La Reforma de la Seguridad Social en el Paraguay y la Experiencia Latinoamericana". CADEP: Asunción.
- Richards, Donald (1994). "Booming-Sector Economic Activity in Paraguay 1973-86: A case of Dutch Disease?". *Journal of Development Studies*, Vol 32 Nº 2.
- P. Shome, E. Haindl, O. Schenone y P. Bernd Spahn (1999) "Paraguay: Estrategia de la Reforma del Sistema Tributario", FMI, Marzo 1999.
- Stiglitz, Joseph (1998). "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus". The 1998 WIDER Annual Lecture. Helsinki.
- \_\_\_\_ (1998) "Redefining the Role of the State. What should it do. How Should it Do it. And How Should These Decisions be Made". Tenth Anniversary of MITI Research Institute. Tokyo.

---

Vladimir Velázquez Moreira

**Problematización necesaria**

**de la juventud**

## Problematización necesaria de la juventud

Vladimir Velázquez Moreira <sup>1</sup>

**Acá parece oportuno plantearse por lo menos algunas preguntas, aunque sepa de antemano que no se darán las respuestas. Son preguntas que sirven más para señalar un problema que para encontrar una solución. Precisamente, los problemas que enfrentamos no tienen, como nunca tuvieron los problemas sociales, una solución inscripta en su enunciado.**



**Se trata más bien de preguntar para hacer ver y no de preguntar para encontrar, de inmediato, una guía para la ocasión. No son preguntas de qué hacer, sino de cómo armar una perspectiva para ver.**

*Beatriz Sarlo*

Los jóvenes son representados, las más de las veces, de forma mistificadora y moralizante, romántica y ahistórica. Son representaciones que evidencian ingenuidad, falta de rigor y, en ciertas ocasiones, evidente manipulación. Muchos de los discursos que exaltan a la juventud no pasan de la retórica ¡Cuántas ausencias y negaciones en la promoción y el apoyo a iniciativas juveniles! La idealización de la juventud, hecha por los medios de comunicación, las agencias de cooperación y proyectos públicos o privados de desarrollo, contribuye a sobreestimar las capacidades de un sector difuso y heterogéneo, y a exacerbar las expectativas de la opinión pública, generando frustraciones y desencantos innecesarios. Pero esa exaltación también guarda un dispositivo hegemónico, análogo al operado con la exaltación de la identidad nacional: la borrada de los conflictos vinculados a las divisiones sociales y las diferencias culturales.

### Análisis bizantinos

La proclama “los jóvenes son el cambio” denota un grupo compacto y homogéneo que enfrenta el *desafío histórico* de transformar la sociedad paraguaya, resolver sus problemas gravitantes, su estado de crisis extrema; una sociedad enferma a causa de politicastros (que no dejan de serlo) omnipotentes que han cooptado al Estado, y que aparecen como un sector autónomo en relación a otros sectores sociales (empresarios, campesinos, obreros, etc.). Lo dicho, constituye un análisis simplista que circula con otros del mismo tipo, como el de “la responsabilidad es de to-

<sup>1</sup> Egresado de *Ciencias de la Comunicación* por la Universidad Católica de Asunción. Coordinador de programas de promoción social. Experto en Dirección y Gestión Pública Local. Agradezco los comentarios de Mabel Causarano y Luis Ortiz Sandoval.

dos”: la corrupción no es sólo vicio de los políticos y funcionarios públicos (y esto no se pone en cuestión), sino que toda la sociedad es corrupta. Se distribuye así, “democráticamente”, la responsabilidad de por qué estamos como estamos. Premisa que da pie a la proposición de que el cambio social provendrá de todos, de la sociedad en su conjunto, léase, de la mancomunidad de los individuos a partir de su toma de conciencia. Siguiendo con esta perspectiva, la “cultura paraguaya” también aparece como clave explicativa: *ese modo de ser*, caracterizado por el *oparei*, el *mbarete* y el *vai vai*, que es el responsable de la situación-crisis o del estancamiento, pues, a lo largo y ancho del territorio nacional, ricos y pobres, ciudadanos y provincianos, compartimos la misma “esencia del ser paraguayo”.

La atribución de un valor ontológico a los jóvenes, como a cualquier otra categoría, constituye un serio error epistemológico. Es lo que se evidencia con la extendida afirmación de que los jóvenes son portadores del cambio. Eso implicaría afirmar que en Paraguay, más de dos millones de habitantes son protagonistas de rupturas sociales con conductas conservadoras ¿Acaso puede afirmarse que la discriminación social, el racismo, el autoritarismo, las prácticas homofóbicas y el machismo desaparecieron o están en vías de desaparición en la población juvenil? ¿Se trata de una histórica inflexión societal, una “revolución cultural” que inauguró la verdadera época de paz y progreso? “El impulso igualitario que a veces se cree encontrar en la cultura de los jóvenes tiene sus límites en los prejuicios sociales y raciales, sexuales y morales”<sup>2</sup>.

No se busca negar rupturas y movimientos alternativos en grupos y culturas juveniles, sino refutar la idea de que la juventud, por sí misma, contiene el cambio. Éste implica otros factores y condiciones sociales. La desmitificación es necesaria para evitar representaciones ingenuas, afrontar discursos populistas y neopopulistas, colaborar para que las iniciativas protagoniza-

das por agrupamientos juveniles alimenten, efectivamente, procesos de cambio, y no archivos de frustraciones. Tampoco se busca negar el hecho social que constituye la reivindicación de la condición juvenil por las más distintas agregaciones. La afirmación de la especificidad juvenil proviene tanto de los mismos jóvenes, como del Estado, las industrias culturales, las organizaciones de la sociedad civil, etc. En tal sentido, es absolutamente válido que agrupaciones juveniles se autoidentifiquen como tales, y emprendan proyectos y acciones. De ahí que agruparlas a todas bajo el mismo marco, asignarles una misión y valores esencialistas y exacerbar sus reales potencialidades, comporte la existencia de un buen trecho que, además de teórico, es político.

Pero la visión simplista de la juventud no es unidimensional, es dual, maniquea. Al lado del joven-cambio aparece el joven-problema que, a su vez, tiene una doble representación. Por un lado, se mira a los jóvenes como agentes de la violencia y la delincuencia, inmersos en el consumo de drogas y el alcohol, protagonizando, desde distintos lugares, transgresiones a la moral y las buenas costumbres. Por el otro, aparece el joven apolítico, que hace culto al individualismo y al hedonismo mercantil, la frivolidad y la diversión. Son dos representaciones que asumen matices distintos según el tipo de joven protagonista: rico, pobre, campesino, varón, mujer.

Esta visión maniquea se reproduce en los mismos jóvenes. En una experiencia de diagnóstico de la situación juvenil, grupos de jóvenes de 4 municipios (Luque, Areguá, Itauguá y San Bernardino) como primera representación de sí mismos, habían “dramatizado” una dicotomía entre chicos buenos y malos. Éstos, frívolos, sólo interesados en la farra, el cigarrillo o las drogas, sin ningún interés en “participar”, es decir, integrar alguna organización, asistir a un encuentro de reflexión, etc. Aquellos, estudiosos, militantes de agrupamientos juveniles, interesados en encuentros y capacitaciones, ajenos al alcohol,

2 Sarlo, Beatriz. Escenas de la vida posmoderna. Intelectuales, arte y videocultura en la Argentina. Ariel. Buenos Aires, 1994.

las discotecas u otros lugares de entretenimiento. ¿Integrar alguna organización hace de un joven, *ipso facto*, ser chico bueno? y que otro, de 22 años, esté bebiendo una cerveza junto a amigos, de la misma manera, ¿chico malo? Ambas situaciones, ¿entrañan alguna verdad esencial?

La visión de joven problema no pasa de ser especulación y búsqueda de chivos expiatorios, cuando se convierte en generalizaciones descontextualizadas del movimiento de lo social, los problemas estructurales y las transformaciones culturales. “La preocupación de la sociedad no es tanto por las transformaciones y trastornos que la juventud está viviendo, sino más bien por su participación como agente de la inseguridad en que vivimos, y por el cuestionamiento que explosivamente hace la juventud de las mentiras que esta sociedad se mete a sí misma, para seguir creyendo en una normalidad social que el desencanto político, la desmoralización y la agresividad expresiva de los jóvenes están desmascarando”<sup>3</sup>.

### Las categorías son históricas

La condición juvenil asume corporeidad social en el proceso de formación capitalista, que implicó una transformación estructural de las relaciones sociales, a lo largo de cinco siglos. La infancia ha empezado a tener existencia social recién en el siglo XVII, a partir del declive de la mortalidad infantil y el surgimiento de la escuela primaria. Durante la Edad Media y el Renacimiento, los infantes han vivido revueltos con los adultos<sup>4</sup>.

Tres fueron los procesos que confluyeron en la emergencia de los jóvenes como actores diferenciados: la reorganización económica capita-

lista, con sus modos propios de socialización y capacitación, el derecho jurídico y la industria cultural<sup>5</sup>.

El desarrollo de las instituciones educativas constituyó uno de los principales ámbitos de surgimiento social de niños y jóvenes, en el cual convergieron las exigencias de las nuevas condiciones laborales y la lucha de clases. Éstas impulsaron restricciones a la explotación fabril, en cuanto a la duración de la jornada laboral y la conquista de derechos sociales, que favorecieron la retirada progresiva de niños y adolescentes de las fábricas. En la época dorada del capitalismo (1950-1970), concomitante con el surgimiento del *Estado de Bienestar*, sucede un mejoramiento inédito de las condiciones de vida de vastos sectores sociales en el mundo, principalmente en Europa y Norteamérica, el cual, tiene lugar a partir del desarrollo de las fuerzas productivas, las luchas sociales, la división del trabajo, los avances tecnológicos y las especializaciones laborales. Procesos todos que, por un lado, retardaron la inserción de menores al trabajo productivo; y por otro, extendieron y profundizaron, diferenciadamente, el tiempo de educación y formación tanto de la fuerza de trabajo, como de la burguesía. Niños y jóvenes de varios continentes empezaron a vivir experiencias sociales específicas.

Es también a partir de 1950, cuando la floreciente industria cultural empieza a producir bienes exclusivamente dirigidos a los jóvenes, teniendo preeminencia la industria musical. Ya entonces la hegemonía geopolítica se había trasladado de Europa a Estados Unidos, país que internacionaliza su “modo de vivir”, imprimiendo señas de identidad en las emergentes culturas juveniles. Puede hablarse del “estilo joven” que empezó a esbozarse en esa década, el cual,

3 Martín Barbero, Jesús. Jóvenes: desorden cultural y palimpsestos de identidad. En Humberto Cubides, Ma. Cristina Laverde y Carlos E. Valderrama (eds.) *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Universidad Central y Siglo del Hombre Editores. Bogotá, 1998.

4 J. Meyrowitz. *No sence of place*. University of New Hampshire, 1992. Citado por Martín Barbero, Jesús. Jóvenes. *Comunicación e Identidad*. Conferencia Iberoamericana de Ministros de Cultura, 1998.

5 Ver Regillo Cruz, Rossana. *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Editorial Norma. Buenos Aires, 2000. Balardini, Segio. *De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud*. Revista Última Década. N° 13. CIDPA. Viña del Mar, 2000.

progresivamente se vuelve más heterogéneo, mutando y reciclando, cada vez con mayor velocidad, las formas de representación y dramatización de sus identidades.

Las transformaciones socioculturales de las sociedades capitalistas, tienen su correlato en el discurso jurídico que, por su parte, instauro oficialmente el “estatuto ciudadano” a los jóvenes. El Estado se ve obligado a establecer atenciones especiales para este segmento social que irrumpen masivamente, como sujeto y objeto de derecho, comprendiendo también mecanismos diferenciados para el control y el castigo: centros de internamiento, tribunales especiales, rehabilitación, etc.

En definitiva, puede afirmarse con Rossana Regillo y Sergio Balardini, que la juventud es una invención de la posguerra, pues es cuando se consolida su visibilidad como actor diferenciado, sin que ello signifique que toda la población que tenía determinada edad, en ese período, era vista como joven, o mejor, vivía su condición juvenil. La configuración del sujeto juvenil implicó condiciones y experiencias socioculturales que sucedieron progresiva y diferenciadamente, según el lugar en la estructura social.

Actualmente, la lucha global de los derechos humanos, las políticas de la cooperación internacional y la acción de organizaciones privadas como las ONGs, también se configuran como importantes ámbitos de interpelación a lo juvenil. En el caso paraguayo, puede mencionarse la reciente aprobación del Código de la Niñez y de la Adolescencia.

## La juventud atravesada por lo social

La mistificación de la juventud es similar a la realizada con el “pueblo” que, en su versión romántica, olvida “los conflictos en medio de los cuales se formaron las tradiciones nacionales o las narra legendariamente, como simples trámi-

tes arcaicos para configurar instituciones y relaciones sociales que garantizan de una vez para siempre la esencia de la nación”<sup>6</sup>. El resultado es una entidad metafísica y ahistórica, “no atravesable por las divisiones y los conflictos; una entidad por debajo o por encima de lo social”<sup>7</sup>.

Dar cuenta de las divisiones y los conflictos que atraviesan a la población juvenil, no pasa sólo por denunciar la desigualdad social, reflejada en la imposibilidad o dificultad de acceso de la mayoría a la educación, la salud y el trabajo. Implica, por sobre todo, dilucidar los conflictos, los cuales, actualmente, tienen a la cultura como uno de sus campos estratégicos.

La pregunta ¿de qué colegio sos?, que de manera frecuente formulan jóvenes estudiantes entre sí, es tal vez paradigmática para evidenciar los mecanismos de distinción social. Ocurre algo así como: “dime cuál es tu colegio, y te diré quien eres”. El nombre de la institución educativa distingue la naturaleza social del joven, y sirve de mecanismo de diferenciación. La socialización que significa la experiencia escolar no es ajena al tipo de sociedad; se “socializan” también las desigualdades, que no se limitan a la posición en las relaciones de producción, sino que se manifiestan en todos los planos de la vida, a través de los hábitos, prácticas y gustos sociales. Desigualdades que no son naturales, sino históricas, producidas históricamente. Mucho les ha llevado a las ciencias sociales superar el etnocentrismo cultural, para reconocer la pluralidad de estéticas o gustos sociales, su carácter histórico, producido y de producción. Dejar de ver en clave aristocrática o clasista a las expresiones sociales y culturales.

En paralelo al programa curricular tiene desarrollo un “currículo oculto”, que implica, para jóvenes adinerados, el aprendizaje y la consolidación de la cultura legítima -que toma inicio ya en la familia- por parte de quienes la portan, y su diferenciación de los portadores de la sin-cultura: *valle*, *chamo*, *guarango*. Los que portan es-

6 García Canclini, Néstor. “Las políticas culturales en América Latina”, en Materiales de la Comunicación popular, N° 1, pag. 5. Citado en Martín Barbero, Jesús. De los Medios a las Mediaciones. Gustavo Gili, Barcelona, 1993.

7 Martín Barbero, Jesús. De los Medios a las Mediaciones. Gustavo Gili, Barcelona, 1993.



tos epítetos también aprenden a identificar su alteridad social -*chuch/light, culi, lacre*- pasando unos a codiciar o imitar, otros a ridiculizar, y varios a asumir actitudes ambiguas. Cabe recordar que varias discriminaciones sociales también comprenden connotaciones raciales y étnicas. Está aún por hacerse, siguiendo las propuestas de Bourdieu<sup>8</sup>, un estudio que ponga en evidencia la participación de la experiencia escolar en la reproducción de las desigualdades. Y de indagar si ese currículo oculto es desconocido por la institución educativa, o resulta asunto ajeno a los intereses educativos. De todos modos, la paradoja es brillante cuando se lee el objetivo de la educación, proclamando una sociedad justa y solidaria.

La historia paraguaya y la caracterización de sus relaciones sociales están marcadas por conflictos medulares, como la situación de diglosia, y no bilingüismo, entre el guaraní y el español, esto es, la relación de inferioridad, en términos de connotación social, de una para con la otra, y de sus hablantes. De ahí los moteos de guarango por parte de ciertos grupos sociales, el carácter constitutivo de la lengua guaraní en la identidad de vastos sectores, el uso diferenciado al interior del grupo social (*ore*), y con otros. ¿Son los jóvenes ajenos a estos procesos? ¿Cuáles cambios se evidencian en los sectores juveniles?

Al igual que todos los fenómenos y problemas sociales, los mecanismos de diferenciación no son estáticos; son dinámicos y cambiantes, por lo tanto, también históricos. El advenimiento de la cultura de masa, a partir del desarrollo de los medios de comunicación y la industria cultural, se inscribe en el proceso de "readecuaciones de la hegemonía que, desde el siglo XIX, hacen de la cultura un espacio estratégico en la reconciliación de las clases y la reabsorción de las diferencias sociales"<sup>9</sup>. Las fronteras entre lo culto y lo popular, antes "natural" y tajantemente establecidas, se ven hoy borrosas. La cultura letrada

-con sus instituciones- ya no es la que, exclusivamente, determina la cultura legítima. "La universalización imaginaria del consumo material y la cobertura total del territorio por la red audiovisual no terminan con las diferencias sociales, pero diluyen algunas manifestaciones subordinadas de sus diferencias (...) los símbolos del mercado, que son igualmente accesibles para todos, tienden a borrar los símbolos de la vieja dominación basados sobre la diferencia y el establecimiento de límites infranqueables"<sup>10</sup>.

Todos pueden acceder al estilo de vida o la imagen de Luis Miguel, el grupo Bandana o el vocalista de U2, aunque pocos lo efectivicen materialmente. El consumo de un estilo musical no es ya propiedad de un grupo social, aunque haya diferencias en la forma y las condiciones de consumo. Hoy, en muchos casos, un auto deportivo pesa más como distinción social que el dominio de una lengua extranjera, o una biblioteca particular. "El mercado promete una forma del ideal de libertad y, en su contrapartida, una garantía de exclusión. Como se desnuda el racismo en las puertas de algunas discotecas donde los guardias son expertos en diferenciaciones sociales, el mercado elige a quienes van a estar en condiciones de elegir en él. Pero como necesita ser universal, enuncia su discurso como si todos en él fueran iguales. Los medios de comunicación refuerzan esa idea de igualdad en la libertad que forma parte central de las ideologías juveniles bien pensantes, donde se pasan por alto las desigualdades reales para armar una cultura estratificada, pero igualmente magnetizada por los ejes de identidad musical que se convierten en espacios de identidad de experiencias. Solo muy abajo, en los márgenes de la sociedad, este conglomerado de estratos se agrieta"<sup>11</sup>

La condición juvenil contemporánea difícilmente sea pensable sin el imaginario de masas. Varios grupos y adscripciones identitarias la tienen como

8 Ver Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude. La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Fontamara. México, 1998; y Bourdieu, Pierre. La Distinción. Criterios y bases sociales del gusto. Taurus. Madrid, 2000.

9 Martín Barbero, Jesús. De los medios a las mediaciones. Op.Cit.

10 Sarlo, Beatriz. Op. Cit.

11 Idem

principal fuente de nutrición, reconfigurando sus relaciones con el barrio, la cultura letrada (la escuela), la familia, y otros ámbitos e instituciones tradicionales. Son, en varios casos, culturas des-territorializadas, que en las grandes ciudades se asemejan al flujo urbano, al estar conectadas antes que en convivencia colectiva. Ciertas expresiones juveniles tienen formas de agregación peculiares que algunos estudiosos denominan “tribus urbanas”.

“Aún cuando los jóvenes tienen una mirada finísima para todos los matices de la distinción, la cultura juvenil (en plural) tiende a ser universal - a la vez que tribal-, y de hecho, atraviesa las barreras entre clases y entre naciones”<sup>12</sup>. Estamos ante experiencias culturales como el rock o la música tropical que no se circunscriben a la pertenencia social ni nacional, pero que a la vez son experimentadas desde las “modalidades y modulaciones que introduce la división social y la diferencia cultural”<sup>13</sup>.

Nos enfrentamos a problemas que se inscriben en el debate de la modernidad latinoamericana: preguntas acerca de cómo las sociedades se van transformando cuando éstas se vuelven masivas, los cambios operados a partir de los procesos de modernización (populismo, desarrollismo, neoliberalismo). Son procesos con fuertes mutaciones culturales que encuentran en las culturas juveniles, un territorio privilegiado de investigación. La juventud es antes que un dato biológico, un hecho social, que se ha convertido, para amplias mayorías, en un estilo de vida, una “estética de la vida cotidiana”, un lugar donde se quiere vivir indefinidamente.

## La envergadura antropológica que entrañan los jóvenes

Martín Barbero, preguntándose acerca de lo realmente nuevo en la juventud, apela a Margaret Mead y Joshua Meyrowitz, para plantear cuestio-

nes que estaban “lastrando seriamente la investigación, el debate y las políticas que conciernen a los jóvenes”. Lo nuevo tiene que ver con un problema antropológico, y no solo sociológico. Se trata de la “reorganización de los modelos de socialización: ni los padres constituyen el patrón-eje de las conductas, ni la escuela es el único lugar legítimo del saber, ni el libro es el centro que articula la cultura”.<sup>14</sup> Veamos por parte.

A partir de la revolución electrónica, que toma inicio en los años 50, se inaugura una transformación cualitativa en las formas de relaciones entre generaciones, sin parangón en toda la historia. Es un proceso que tiene ola expansiva y toma intensidades y matices propios en cada región. Estudiando estos cambios, M. Mead -nos dice Martín Barbero-, ha establecido tres tipos de cultura<sup>15</sup>:

- **Cultura posfigurativa:** es la que M. Mead ha estudiado en los pueblos de Oceanía, en la que el aprendizaje de los niños depende de los adultos, especialmente de los abuelos. Las matrices culturales son tradicionales, pues las formas de vivir y del saber se encuentran en el pasado, y buscan reproducirse de una manera inmutable e impercedera.
- **La cultura configurativa:** que tiene su modelo de comportamiento en la contemporaneidad. Los niños y jóvenes aprenden de los padres y van incorporando cambios con relación a los abuelos.
- **La cultura pre-figurativa:** que, emergiendo en los años 60 con la revolución electrónica, protagoniza un cambio sustantivo en las relaciones de socialización. Ya los modelos no encuentran su principal fuente, ni en el pasado de los abuelos, ni en el presente de los padres. Son los pares, o mejor, con los pares en la exploración de

12 Idem

13 Martín Barbero, Jesús. Jóvenes: comunicación e identidad. Op.cit.

14 Martín Barbero, Jesús. Jóvenes: comunicación e identidad”. Op. Cit.

15 M. Mead. Cultura y Compromiso. Granica. Buenos Aires, 1971. En Martín Barbero, Jesús. Jóvenes: comunicación e identidad”. Op.Cit.

un mundo tecnocultural, los que constituyen el eje del proceso de socialización. Ocurre un cambio en la *naturaleza del proceso*, que no debe significar la ruptura con la “cultura de los padres”, pues como se ha visto, los jóvenes no son ajenos a prácticas históricamente dominantes. Mas bien se hace alusión a cómo el aprendizaje no se funda, o no tiene como principal marco, a los padres y a las instituciones tradicionales. Hoy, no es inusual que niños y jóvenes tengan pensamientos y prácticas que enseñar a los adultos, que éstos efectivamente aprendan de aquellos, que muchos conocimientos acerca de formas de vivir, diferentes a la familia, se construyan junto a los pares en un mundo cada vez más complejo y heterogéneo.

Hemos dicho que los niños recién tienen existencia social en el siglo XVII, instaurándose una segmentación al interior de la casa: el mundo adulto y el mundo del niño. Tal separación es mediada por la circulación del saber, en la cual los padres, la escuela y el libro tendrán especial relevancia. Los espacios de saber de los adultos eran ajenos a los niños, y el acceso a éstos implicaba el desarrollo de la infancia y la adolescencia, la construcción social de los códigos adultos. La autoridad parental y la secuencia gradual y lineal de la socialización eran claves.

Las fronteras entre el mundo adulto y del niño están hoy en proceso de disolución, a partir de la extensión de los medios de comunicación y, de forma especial, de la televisión. La autoridad de los padres y de la escuela en la regulación y circulación de saberes se ve disminuida. Niños y adolescentes comparten hoy el mundo adulto, por siglos resguardado. “Lo que hay de verdaderamente revolucionario en la televisión es que ella permite a los jóvenes estar presentes en las interacciones de los adultos (...), es como si la sociedad entera hubiera tomado la decisión de autorizar a los niños a asistir a las guerras, a los entierros, a los juegos de seducción eróticos, a

las interludios sexuales, a las intrigas criminales. La pequeña pantalla les expone los temas y comportamientos que los adultos se esforzaron por ocultarles durante siglos”<sup>16</sup>.

La televisión no contiene los complejos códigos de acceso-control del libro, y en su relación con niños y adolescentes, y de éstos en el mundo adulto, resultará una progresiva reconfiguración de las relaciones que dan forma al hogar. “Pero los medios no operan por su propio poder, sino que catalizan y radicalizan movimientos que estaban en la sociedad previamente, como las nuevas condiciones de vida y trabajo que han minado la estructura patriarcal de la familia: inserción acelerada de la mujer en el mundo del trabajo productivo, drástica reducción del número de hijos, separación entre sexo y reproducción, transformación en las relaciones de pareja, en los roles de padre y del “macho”, y en la percepción que de sí misma tiene la mujer. En ese debilitamiento social de los controles familiares, introducido por la crisis de la familia patriarcal, es donde se inserta el *des-ordenamiento cultural* que refuerza la televisión”<sup>17</sup>.

La empatía de los jóvenes en general con los lenguajes de los medios de comunicación, y de sectores sociales determinados con las nuevas tecnologías (internet, videojuegos, etc.), expresa importantes cambios socioculturales que deben ser analizados. La dimensión constitutiva de los medios de comunicación en la vida cotidiana, implica la configuración de nuevos modos de aprendizajes y campos de experiencias, la hibridación en las expresiones y el desarrollo de redes informales de circulación del conocimiento. Una dinámica importante, actualmente, constituye la existencia de un *entorno educacional difuso y descentrado*. Difuso por la mezcla e interconexión de saberes, y descentrado en relación a los dos centros -el libro y la escuela- que aún vertebran, exclusivamente, el sistema educativo. El saber concentrado en el libro y personificado en el maestro, se enfrenta con informaciones que los jóvenes construyen en este en-

16 J. Meyrowitz. No sense of place. University of New Hampshire, 1992. Citado por Martín Barbero, Jesús. Jóvenes. comunicación e identidad. Conferencia Iberoamericana de Ministros de Cultura, 1998.

17 Martín Barbero, Jesús. Jóvenes: comunicación e identidad. Op. Cit.

torno educacional de las comunicaciones. La escuela, las más de las veces, reacciona reforzando su autoritarismo y denostando contra los medios de comunicación. El desafío no se reduce con la incorporación de tecnologías a las aulas, para amenizar las clases normalmente recitadas, sino en transformar el modelo de comunicación unidireccional y lineal que hace a la educación tradicional<sup>18</sup>.

Las mutaciones culturales que protagonizan las sociedades contemporáneas, tienen a las generaciones más jóvenes como principales protagonistas, y advierten también la crisis de las estrategias para definir lo permitido y lo prohibido. La juventud cada vez más temprana -hay jóvenes de 13 años o menos- vive experiencias diversas relacionadas al sexo, el ocio y la convivencia social, que, hasta hace pocos años, estaban predeterminadas para los adultos y, en varios casos, están regulados, si no prohibidos, por el derecho jurídico y “consuetudinario”. El abordaje de la violencia y excesos atribuidos a jóvenes de los más diferentes sectores sociales, desde esta perspectiva, se complejiza; desenmascarando a la vez, la transferencia de responsabilidades de muchos padres, la ausencia o incuria en la aplicación de políticas de prevención por parte de las instituciones públicas y, consecuentemente, la apelación sólo a medidas represivas.

La familia, abstrayéndose de sus responsabilidades, acusa a los medios de comunicación como uno de los principales motivadores de conductas “desviadas”. Legislaciones como la prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores de edad, son letra muerta, salvo las intervenciones espasmódicas y mediáticas de instituciones públicas. Si la noche es insegura o escenario de accidentes, lo es también por la ausencia de oficiales de seguridad que, si recorren el espacio público, parecen no superar el ejercicio autoritario de su función, propio de la época dictatorial. El libre albedrío del mercado nacional y trasnacional, a través de la publicidad mediática y las empresas de entretenimiento (pubs, balnearios, pancheros, etc.) confirma la materiali-

dad de la mano invisible del mercado o, al menos, el carácter subordinado del Estado de Derecho; pero también su astucia para captar y aumentar la cada vez más temprana juventud, y su prolongación como estilo de vida.

## Comunicación y consumo cultural

Los jóvenes, en su heterogeneidad, pueden simbolizar o encarnar los complejos cambios socioculturales de nuestras sociedades. Ante la recomposición de los referentes materiales y simbólicos, resulta crucial la pregunta sobre las fuentes que nutren los imaginarios juveniles, la jerarquización y la interrelación de los mismos, y su derivación en prácticas sociales e iniciativas juveniles. Por ende, la indagación acerca de la participación de los medios de comunicación constituye un campo importante de investigación, pero en tal sentido, es necesario superar supuestos aún vigentes en muchos cientistas sociales: la omnipotencia de los medios de comunicación, como meros instrumentos de dominación, ante masas amorfas y pasivas; la degradación de la cultura o la pérdida de identidad (¿?), debido a la acción de la cultura de masa; el fin de las luchas sociales, a partir de la instauración de la tecnología como motor de las sociedades. Implica debatir e ir más allá del etnocentrismo cultural, la concepción teológica del poder, el funcionalismo y el determinismo tecnológico.

Habría que ir, en tal perspectiva, *de la comunicación como proceso de dominación a la dominación como proceso de comunicación*, lo que plantea dar entrada a la práctica de los dominados, replanteando radicalmente la problemática de la comunicación, atravesada, así, por contradicciones, complicidades, sumisiones y réplicas. ¿Qué cosas -en la dominación- son también actividad y no sólo resignada pasividad? ¿Qué aspectos -en el dominado- trabajan a favor de la dominación? ¿Qué hacen los grupos sociales con lo que ven, con lo que creen, con lo que compran, con lo que leen?<sup>19</sup>.

18 Martín Barbero, Jesús. Retos culturales de la comunicación a la educación. Nueva Sociedad. N° 169. Caracas, 2000.

19 Martín Barbero, Jesús. Recepción de medios y consumo cultural: travesías. En Sunkel, Guillermo (coordinador). El consumo cultural en América Latina. Convenio Andrés Bello. Santafé de Bogotá, 1999.

Tal desplazamiento de las preguntas nos lleva a estudiar aquellos negados o desconocidos modos de leer, especialmente de las clases populares: las *tácticas*, en el sentido de Michel De Certeau, de quienes no cuentan con un lugar propio, ni por tanto con una frontera que distinga al otro como una totalidad visible. Como no tienen más lugar que el del otro, sus acciones son ricas en ingeniosidades para sacar ventajas, signo de conocimientos muy antiguos<sup>20</sup>.

Esos otros modos de leer -y usar- hacen estallar a las hegemónicas teorías de la recepción (funcionalismo, teoría crítica), que han dominado, y aún dominan, las investigaciones de comunicación. Teorías que prolongan, cada cual a su manera, una concepción ilustrada de la cultura, con su consiguiente división: toda la creatividad en la producción y mera pasividad y conformismo en el consumo. El replanteamiento de este abordaje obliga a romper con los compartimentos, e introducir la comunicación en el proceso social e histórico, “de ahí que el eje del debate se desplace de los medios a las mediaciones, esto es, a las articulaciones entre prácticas de comunicación y movimientos sociales, a las diferentes temporalidades y la pluralidad de matrices culturales”<sup>21</sup>.

Las investigaciones del consumo cultural, en tal sentido, toman relevancia como lugar epistemológico y metodológico desde el cual investigar el proceso social. Ello implica romper con prejuicios que reducen el consumo al ámbito de las encuestas de marketing o a las ideas de consumismo o sociedad de consumo. Es falaz el planteamiento que opone consumidor y ciudadano. “Muchas de las preguntas propias de los ciudadanos (...) se contestan en el consumo privado de bienes y de los medios masivos (...) es coherente que nos sintamos convocados como consumidores aún cuando se nos interpele como ciudadanos”<sup>22</sup>. La atención a las operaciones del

consumo, no deben confundirse con un cambio de foco (de un polo a otro), sino que significan el rescate de la totalidad del proceso, del análisis orgánico. Ni con atribuir, sintonizando con la idea neoliberal, “todo el poder al consumidor”. Se trata de dar cuenta del “intercambio y la interacción de los sujetos socialmente construidos, y ubicados en condiciones y escenarios que son, de parte y en parte aunque asimétricamente, producidos y de producción, y por tanto espacio de poder, objeto de disputas y remodelaciones, y luchas por la hegemonía”<sup>23</sup>.

El consumo tiene que ver con el conjunto de procesos socioculturales en los cuales se realizan la apropiación y los usos (sociales) de los productos. Procesos que se relacionan o dan cuenta de la reproducción de la fuerza de trabajo y de la expansión del capital, los modos en que las clases y los grupos compiten por la apropiación del producto social, se diferencian socialmente y distinguen simbólicamente, se integran e intercambian significados, objetivan sus deseos y construyen sus identidades<sup>24</sup>.

## Comentarios finales

Tomar en serio a los jóvenes pasa más por tratarlos como sujetos concretos y reales, heterogéneos y diferentes, y no exaltarlos como una entidad al margen de lo social. Hacer lo primero implica advertir las aceleradas transformaciones sociales y, en contraste, las anquilosadas políticas e instituciones.

Si los jóvenes se presentan como actores diferenciados a través de interpelaciones diversas (agrupamientos, demandas, expresiones culturales, movimientos, huellas), no hay que dudar que son tales, en su relación compleja con la pluralidad conflictiva de lo social.

20 De Certeau, Michel. La invención de lo cotidiano. Artes del Hacer. Universidad Iberoamericana. México, 1996.

21 Martín Barbero, Jesús. De los medios a las mediaciones. Op. Cit.

22 García Canclini, Néstor. Consumidores y Ciudadanos. Grijalbo, México, 1995.

23 Martín Barbero, Jesús. Op. Cit.

24 García Canclini, Néstor. El consumo cultural: una propuesta teórica. En Sunkel, Guillermo Op.Cit.

Pese a las resistencias al aprendizaje, no pueden ser viables políticas de promoción de la participación juvenil, que no sintonicen con la vida cotidiana que, en varios sectores juveniles, es inestable, ágil, itinerante o efímera. Hoy se es estudiante, mañana cimeforista o catequista, pasado desocupado/a.

Y si de pluralidad se trata, la visibilidad pública de los jóvenes constituyó toda una travesía histórica, con alto contenido político, signo del estallido de la concepción clásica de la política. Antes, decíamos que ella sólo tenía que ver con el Estado, los partidos políticos y movimientos de tales características. Hoy, no es que tal visión ya esté superada -la pluralidad de la sociedad civil (otro término tan proclive a una concepción trascendental) lo comprueba- sino que ya no se puede seguir reduciendo la política a la participación en colectivos con cierto grado de organicidad. ¿Acaso el conocimiento, el debate, la expresión cultural, la denegación no son prácticas con profundos significados políticos?

Antes que juzgar la apatía, habría que indagar las condiciones sociales concretas, y las plurales formas otras de expresión, tal vez irreconocibles para ojos esquemáticos. Lo que no implica des-

conocer la importante participación en el hedonismo mercantil por amplios sectores de la población, pero como advertimos anteriormente, ningún dato entraña una verdad esencial.

A todas luces resulta preocupante el ámbito de la industria cultural y los medios de comunicación. Uno de los más dinámicos, centrales y juveniles en estos tiempos contemporáneos. Lo preocupante es su casi total desarrollo en el y por el mercado. El Estado en Paraguay ha delegado las políticas culturales, principalmente las relacionadas a las industrias culturales y el ocio, a las empresas privadas.

No creo que el joven sea el cambio o que los jóvenes cambiarán el Paraguay. Pienso que grupos de jóvenes concretos, en su relación con sus otras identidades (obrero, mujer, campesino, universitario), pueden hacer aportes importantes a procesos de cambio. Hay una cierta tendencia a pretender que el cambio social, estructural, provenga de iniciativas microsociales.

Los planteamientos aquí desarrollados requieren indagación empírica y localizada, y es eso lo que nos está faltando, tanto desde la academia como desde los proyectos de promoción social.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Balardini, Sergio. De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud. Revista Última Década. N° 13. CIDPA. Viña del Mar, 2000.
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude. La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Fotamara. México, 1998;
- Bourdieu, Pierre. La Distinción. Criterios y bases sociales del gusto. Taurus. Madrid, 2000.
- De Certau, Michel. La invención de lo cotidiano. Universidad Iberoamericana. México, 1996.
- García Canclini, Néstor. Consumidores y Ciudadanos. Grijalbo. México, 1995.
- Humberto Cubides, Ma. Cristina Laverde y Carlos E. Valderrama (eds.). Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades. Universidad Central y Siglo del Hombre Editores. Bogotá, 1998.
- Martín Barbero, Jesús. De los Medios a las Mediaciones. Comunicación, Cultura y Hegemonía. Gustavo Gili, Barcelona, 1993.
- Martín Barbero, Jesús. Jóvenes. Comunicación e Identidad. Conferencia Iberoamericana de Ministros de Cultura, 1998.
- Martín Barbero, Jesús. Retos culturales de la comunicación a la educación. Nueva Sociedad. N° 169. Caracas, 2000.
- Martín Barbero, Jesús. Retos culturales de la comunicación a la educación. Nueva Sociedad. N° 169. Caracas, 2000
- Regillo Cruz, Rossana. Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto. Editorial Norma. Buenos Aires, 2000.
- Sarlo, Beatriz. Escenas de la vida posmoderna. Intelectuales, arte y videocultura en la Argentina. Ariel. Buenos Aires, 1994.
- Sunkel, Guillermo (coordinador). El consumo cultural en América Latina. Convenio Andrés Bello. Santafé de Bogotá, 1999.



---

Nafiou Inoussa

**El combate a la pobreza:**

**Rol de las variables sociodemográficas**

## El combate a la pobreza: Rol de las variables sociodemográficas

Nafiou Inoussa \*

**Una fuerza laboral bien preparada es uno de los requisitos básicos para una inserción exitosa en la economía global competitiva. A este propósito, está demostrado que la salud de la madre y el niño se ve beneficiada por un espaciamiento**



**apropiado de los hijos en la familia. Además, la decisión de las mujeres de participar en el mercado laboral está fuertemente sujeta al número y espaciamiento de hijos en el hogar.**

Recientemente, el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de Acción Social (SAS), junto con organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha puesto en circulación un borrador de discusión del documento "Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad" (ENREP)<sup>1</sup>.

El mismo, es un esfuerzo conjunto de diversas instituciones gubernamentales y de cooperación técnica para elaborar y proponer una estrategia efectiva, tendiente a atenuar el impacto de la pobreza y combatir la desigualdad.

El documento aborda la temática desde un enfoque integral y multidisciplinario, lo que le otorga una variada riqueza. Sin embargo, la contribución de las variables poblacionales y su vínculo con la pobreza es poco explícita, razón que motiva la presente entrega.

En efecto, este artículo tiene el (doble) propósito de aportar a los esfuerzos y discusión sobre las estrategias de reducción de la pobreza, tema que figura en las prioridades de la agenda gubernamental, y mostrar, de alguna manera, la relevancia de la consideración de las variables sociodemográficas en la elaboración de dichas estrategias.

### **Pobreza: algunas consideraciones**

En primera instancia, cuando examinamos el concepto de pobreza, encontramos que encie-

\* Demógrafo – Investigador, funcionario de la Oficina local del FNUAP en Paraguay.

1 PARAGUAY, *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*, SAS, Asunción, noviembre 2002.

rra múltiples facetas y aspectos “donde la falta de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades humanas básicas es sólo uno de ellos”<sup>2</sup>.

Las personas pobres son más propensas a enfermarse, están forzadas a ocuparse en empleos de mayor riesgo para su salud, tienen escaso acceso a servicios de salud y educación, viven menos y, en definitiva, sin acceso a los recursos y medios para mejorar su vida. Estos aspectos sociales y económicos de la pobreza están inextricablemente vinculados, de manera que atacar a los factores subyacentes de los mismos puede permitir salir de la pobreza.

El desarrollo, en este sentido, es un proceso multisectorial construido en base a una gama amplia de intervenciones sociales y no solamente en medidas macroeconómicas que estimulan crecimiento y crean empleos. En otros términos, no se puede circunscribir la pobreza a la visión economicista que la define en función del ingreso, utilizando, o bien una norma relativa, como la mediana de ingresos en el país, o bien una norma absoluta, como el costo de una canasta básica de bienes y servicios.

Definiciones más recientes abarcan e incorporan mediciones de la salud, la educación, la seguridad, la voz en materia política y la discriminación. En el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001, se mide la pobreza en función de tres aspectos: *oportunidad, potenciación y seguridad*. El Banco Mundial incluye una cuarta dimensión: *capacidades*. Así pues,

- La **oportunidad** refleja el ingreso individual, el consumo y el nivel de desigualdad de una sociedad.
- La **potenciación** refleja la participación individual en la adopción de decisiones y queda fortalecida por la descentralización, la transparencia y la obligación de rendir cuentas en todos los aspectos de la gober-

nabilidad, incluido el ordenamiento de los recursos naturales.

- La **seguridad** refleja el grado de protección individual contra sacudidas económicas y violencia personal.
- Las **capacidades** reflejan el nivel de alfabetización y de salud del individuo. El acceso a agua potable y a mejor saneamiento, la reducción de la contaminación dentro de las viviendas y en la atmósfera urbana, los servicios de salud reproductiva y los programas integrados de lucha contra enfermedades transmitidas por vectores son acciones relativas al medio ambiente que mejoran las capacidades.

## Pobreza y género

La discriminación de género es uno de los rasgos más patéticos de la pobreza. Abogar por su atenuación o eliminación contribuirá significativamente a la reducción de la pobreza. Un tema recurrente en todos estos ejes es la situación de la mujer que, a menudo, es desventajosa desde múltiples puntos de vista que iremos puntualizando a lo largo del documento.

La Dra. Thoraya Obaid, Directora Ejecutiva de UNFPA recalca en su mensaje por el Día Mundial de la Población<sup>3</sup> que *“Todas las enseñanzas recogidas a través de nuestra experiencia indican que cuando se amplían los medios de acción de la mujer -mediante leyes que garanticen los derechos, servicios de salud que velen por su bienestar y servicios de educación que aseguren su participación activa- los beneficios, lejos de ser sólo individuales, alcanzan a la familia, la comunidad y el país. Al mismo tiempo que trabajamos para superar la brecha de la pobreza, también debemos superar la brecha de género”*.

2 UNFPA, “Promoting Reproductive Health as a Poverty Reduction Strategy”, Information Note, RH Branch, TSD, New York, Nov. 2002.

3 FNUAP, Día Mundial de la Población, 11 de julio de 2002.

La reducción de la pobreza pasa entonces por potenciar, proteger y educar a la población, sobre todo a las mujeres, a los niños y niñas. Las acciones deben principalmente orientarse al logro de la igualdad, la protección del medio ambiente y la mejora de la salud reproductiva.

Ahora bien, examinando especialmente las estrategias, se aprecia que la manera más eficiente de reducción de la pobreza a nivel macro ha consistido en contribuir al desarrollo económico. El crecimiento económico y la reducción de la pobreza son, en este sentido, dos caras de la misma moneda. Sin embargo, los recientes patrones de crecimiento no están reduciendo la pobreza ni la inequidad.<sup>4</sup>

De hecho, el Paraguay se caracteriza en la actualidad como el país de mayor desigualdad e injusticia social de América del Sur, pues “el 40% más pobre de la población recibe el 10% del total de ingresos generados en el país, mientras que el 10% más rico de la población percibe el 40%”.<sup>5</sup>

Puesto que el concepto de pobreza es multifacético por naturaleza, entraña el riesgo de dispersión en cuanto a estrategia se refiere. Mirándolo desde las perspectivas de la demografía en su sentido amplio, el énfasis será puesto en reafirmar el estrecho vínculo entre las estrategias en salud reproductiva y en población y desarrollo.

### **Salud Reproductiva: alternativa estratégica**

En la actualidad, el debate ya no se centra más en la planificación familiar, salud reproductiva y estabilización de la población. Hoy en día, los estudiosos están de acuerdo en que los y las pobres tienen mayores niveles de fecundidad y que los factores demográficos afectan tanto la

pobreza como el desarrollo.<sup>6</sup> A nivel macro, un temprano y rápido descenso de la fecundidad favorece al crecimiento económico, mientras que una alta fecundidad retrasa el crecimiento y trae inequidad. A nivel individual, una adecuada planificación familiar colabora al empoderamiento de la mujer, permitiéndole permanecer en la escuela y en la fuerza laboral más tiempo y, a la vez, contribuir al proceso productivo en la medida de sus posibilidades. A la inversa, la alta fecundidad reduce las oportunidades para los hijos pobres y, en este contexto, el acceso a servicios de salud reproductiva de calidad es un elemento importante de la formación del capital humano.

Una fuerza laboral bien preparada es uno de los requisitos básicos para una inserción exitosa en la economía global competitiva. A este propósito, está demostrado que la salud de la madre y del niño se ve beneficiada por un espaciamiento apropiado de los hijos en la familia. Además, la decisión de las mujeres de participar del mercado laboral está fuertemente sujeta al número y espaciamiento de hijos en el hogar. Asimismo, la suma invertida en la educación de cada hijo depende del número de niños que el hogar o la familia tiene que educar.

En el caso de Paraguay, podemos afirmar que las aseveraciones vertidas en el párrafo anterior se verifican al pie de la letra. En efecto, se observa una correlación directa entre la fecundidad de las mujeres y la pobreza. A las mujeres más pobres y con menor educación corresponde un mayor número de hijos. Asimismo, las muertes maternas ocurren con mayor frecuencia en los sectores más empobrecidos de la población. La tasa global de fecundidad (TGF) es elevada, sobre todo en el área rural donde llega a 5,6 contra 3,2 en las ciudades. Es más, según la ENSMI-98, las mujeres de bajo nivel educativo (de 0 a 2 años de estudios) tienen el doble de hijos que aquellas con escolaridad secundaria completa o

4 George Martine, “Population & Poverty, Preliminary Thoughts, CST/LAC, México 2001.

5 Naciones Unidas, “Visión conjunta de la situación de Paraguay”, Sistema de las Naciones Unidas, Asunción, 2001.

6 George Martine, (2001) op. cit.

estudios superiores. También se verifica la relación (inversa) entre número de hijos de la mujer e inserción al mercado laboral.

Impulsar acciones tendientes a reducir la brecha entre los patrones reproductivos de las mujeres pobres y de las no pobres tendrá por lo menos como resultado la promoción del ejercicio de los derechos reproductivos de forma más equitativa y contribuir a la reducción de la pobreza en sí. Consecuentemente, la salud sexual y reproductiva de los jóvenes y adolescentes adquiere suma importancia, ya que estudios recientes muestran un aumento en la tasa de fecundidad de las adolescentes en el país. La falta de intervenciones oportunas en este campo conlleva a situaciones críticas como embarazos precoces no planificados, hijos no deseados, abortos, proyectos de vida de adolescentes truncados (abandono de los estudios, posición desventajosa para la inserción laboral, etc.), y sobre todo el refuerzo de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En términos de programas y acciones concretas de lucha contra la pobreza, los programas de salud reproductiva pueden contribuir sustancialmente a la reducción de la pobreza a través de cuatro principales áreas<sup>7</sup>:

1. Reducción de la carga de morbilidad, o sea del número de años de vida saludable perdidos por enfermedad y mortalidad asociadas con las condiciones de salud reproductiva, a través de la promoción de la salud materna, la prevención de abortos inseguros, prevención de ITS incluyendo el VIH/SIDA y la prevención y detección precoz del cáncer de los órganos reproductivos.
2. Disminución de los embarazos no deseados a través de la planificación familiar, que redundará en una fecundidad más baja y un crecimiento poblacional moderado en países o regiones más pobres, lo que a su vez reduce la razón de dependencia y crea una

ventana de oportunidad para el crecimiento económico.

3. Dirigirse a los y las adolescentes y jóvenes a través de estrategias de comunicación y mayor acceso a los servicios de prevención de las infecciones de transmisión sexual, los embarazos precoces y abortos inseguros.
4. Contemplar las dimensiones de género de la pobreza y salud reproductiva y promover el empoderamiento económico de la mujer, proveyendo acceso a recursos, información y servicios de los cuales a menudo las mujeres y los pobres son excluidos.

### **Población y estrategias de desarrollo: contribución a la reducción de la pobreza**

Como se puede apreciar, el campo de población y estrategias de desarrollo ofrece las herramientas y las habilidades para ayudar a garantizar que los programas de salud reproductiva tengan mayor impacto sobre la pobreza. A través de la recolección de datos, de la investigación y el análisis, se ayudaría a identificar las necesidades insatisfechas, a monitorear las tendencias de la fecundidad por subgrupos sociales, a monitorear acciones y evaluar resultados de forma a asegurar que tanto la cobertura como la calidad de los servicios sean adecuadas.

Por otro lado, el analizar los cambios de las familias y la composición de la población y sus implicancias para políticas es una tarea sumamente interesante y útil. Permite obtener antecedentes esenciales para formular políticas públicas coherentes, eficientes y eficaces en cuanto a su capacidad para romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza. En efecto, uno de los resultados más resalantes de los cambios en la estructura por edad que acarreó el rápido descenso de la fecundi-

<sup>7</sup> UNFPA, Information Note, op. cit.

dad en las últimas décadas es el bono demográfico, es decir el período específico en que un numeroso grupo de personas en edad activa tiene a su cargo cantidades relativamente menores de dependientes, ancianos y niños. Esta oportunidad demográfica se presenta una sola vez y debe ser bien aprovechada como lo hicieron los “tigres asiáticos” con las inversiones pertinentes en educación, servicios básicos e infraestructura. De lo contrario, se corre el riesgo de una agudización de la pobreza por la reversión que se dará nuevamente en la razón de dependencia.

Asimismo, dentro de las variadas y numerosas relaciones entre población y pobreza que hay que considerar en programas y estrategias de reducción de la pobreza, un sencillo instrumento (o dato) consiste en el uso de la proyección de los niveles de pobreza, de cara a las metas específicas a alcanzar en una política. Aunque la ENREP considera específicas intervenciones con el fin de asistir a la población pobre en particular, una gran parte de la estrategia apunta a la reducción de la pobreza estimulando el crecimiento económico. El crecimiento de la población es tomado en cuenta a nivel global, pero raras veces son considerados sus diferenciales por nivel de pobreza. Sin embargo, hay una innegable evidencia que demuestra que el crecimiento demográfico entre los pobres es mucho más rápido que entre los no pobres. Lo cual tiene forzosamente sus repercusiones sobre el éxito o no de los programas de lucha contra la pobreza. Para aclarar el concepto, tomamos el ejemplo ilustrativo del experto R. Hakkert<sup>8</sup>:

Considerando por ejemplo una población con,

- Pobreza inicial de 50% de la población
- Tasa anual de crecimiento del PIB de 5,0%
- Elasticidad de reducción de la pobreza de 0,8 y
- Tasa de crecimiento poblacional homogéneo de 2,0%

La pobreza caería a 35,1% dentro de los 15 siguientes años.

Sin embargo, si la población pobre crece a un ritmo de 3,0% y la no pobre de 1,0%, la pobre caerá solamente a 40,9% y para descender a 35,1% el crecimiento anual del PIB debería ser al menos de 6,3%.

Hakkert aclara que el punto no es argumentar que las proyecciones actuales sobreestiman el potencial de reducción de la pobreza porque, como están basadas en las tendencias históricas observadas, deben implícitamente considerar algo de la heterogeneidad de la población como un determinante estructural de la elasticidad de la reducción de la pobreza.<sup>9</sup>

En realidad, el punto importante está en que los desiguales patrones de reproducción crean una rigidez adicional que hace más difícil reducir la pobreza. Si los patrones reproductivos de los pobres y de los no pobres pueden ser estimados o aproximados con mayor precisión, esto no sólo será una contribución para la promoción de los derechos reproductivos de los pobres, sino será también un importante factor facilitador en la reducción de la pobreza.

El ejemplo descrito más arriba nos permite entender mejor la importancia de la consideración de la variable demográfica en las estrategias de reducción de la pobreza por el potente poder de predicción que tiene la dinámica poblacional. Permite, a partir de datos desagregados, focalizar las intervenciones y realizar una planificación ordenada de las acciones a ser emprendidas.

Otra variable de trascendental importancia es la migración (y la distribución espacial), uno de los determinantes de la dinámica poblacional que más estrechamente se vincula con aspectos económicos y laborales. En efecto, los flujos migratorios obedecen a menudo a motivaciones ocu-

8 G. Martine, R. Hakkert and J. M. Guzmán - “Population and Development Strategies: Responding to New Challenges”, CST/LAC, Mexico 2001.

9 G. Martine, R. Hakkert and J. M. Guzmán, (2001), op. cit.

pacionales y búsqueda de mejores horizontes. Las repercusiones que tiene por ejemplo el éxodo rural sobre la economía campesina son desastrosas, pues los lugares de expulsión experimentan mayor pérdida de mano de obra y se tornan poco atractivos para la inversión (población escasa y/o dispersa). Por otro lado, la migración urbana en que se encuentran los migrantes conlleva a la formación de suburbios donde las condiciones de vida y la carencia son críticas, traduciéndose en la existencia (proliferación) de grupos sociales pobres y excluidos de los beneficios del desarrollo.

La cuestión de los asentamientos territoriales de la población es otro tema de gran relevancia, puesto que la localización de la población en el espacio, y su condición agrupada o dispersa, incide decisivamente en las expresiones de las inequidades socioeconómicas y en las estrategias de políticas para enfrentarlas.

## Población, Medio ambiente y Pobreza

En cuanto al tema ambiental, es importante analizar las relaciones entre la población y el medio ambiente aplicando un enfoque que incluya, además de las tendencias demográficas, los asuntos relacionados con los patrones de producción y consumo de la población, que preste atención a las políticas y a los adelantos tecnológicos destinados a impedir la degradación del ecosistema y que considere todos los aspectos de esas relaciones.

En este sentido, podemos decir que población, medio ambiente y desarrollo tienen una compleja relación que se traduce en una ecuación compleja y crucial para la humanidad. En efecto, población somos todos, el medio ambiente es donde vivimos todos y el desarrollo es lo que hacemos todos para mejorar nuestra suerte en el entorno en que vivimos.

Si bien el ambiente es, en primera instancia un sistema ecológico, o sea un trozo de la biósfera en el que habitamos todos los seres vivos, es también un sistema socioeconómico que transforma el ambiente natural en un medio ambiente construido. En otros términos, es en el medio ambiente construido donde se dan los procesos de transformación (o desarrollo, o mejor aún, estilo de desarrollo), los cuales son emprendidos por el ser humano (población) para satisfacer sus diversas necesidades. Y es precisamente ahí donde ocurren las grandes inequidades y desigualdades, que se traducen en sociedades ricas y pobres dependiendo en gran parte del estilo de desarrollo (transformaciones) ejercido sobre el medio ambiente.

En el caso paraguayo, podemos decir que la incipiente industrialización, la expansión de la frontera y modernización agropecuaria, la creación de servicios, etc., trajo consigo una mejora en los indicios de calidad de vida, tales como salud, vivienda, educación, nutrición, expectativas de vida, etc. Sin embargo, hace unos pocos años se empiezan a sentir signos claros de que se incrementa la pobreza en amplios sectores de la población; que hay una evidente desigualdad en el ingreso; que la disponibilidad de los recursos naturales no era ilimitada; que empezamos a competir por el uso de la tierra; que no hemos alcanzado el progreso y, por fin, que nuestro modelo produce *"desechos y elementos contaminantes que degradan los suelos, el agua y el aire, limitando su capacidad para servir como fuente de desarrollo y, para más, contribuyen al deterioro de las condiciones de vida de la población"*<sup>10</sup>.

Es claro que un aspecto fundamental relacionado con el análisis de la calidad de vida es la pobreza, un cuadro que se vuelve cada vez más crítico y que presenta relaciones estrechas con el deterioro del medio ambiente y el crecimiento poblacional. La asociación entre pobreza y alto crecimiento demográfico es evidente. Entre

10 Sunkel, O. y Cligo, N., "Estilo de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina y el Caribe", Fondo de Cultura Económica, Serie Lectura N° 36, 2 Vols. México 1980.



15 a 30% de las familias de los países en desarrollo tiene 8 o más integrantes y entre las familias pobres el rango está entre 55 y 80%<sup>11</sup>.

Así pues, como lo señala la CEPAL<sup>12</sup>, la integración de la población y medio ambiente en la estrategia de transformación productiva con equidad y por ende, en la perspectiva del desarrollo sustentable y reducción de la pobreza, supone por lo menos tres requisitos básicos:

- Generar una disponibilidad creciente de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población en su conjunto (noción de crecimiento);
- Mejorar la calidad de vida de todos los individuos, asociada al proceso anterior (noción de equidad);
- Evitar el desgaste progresivo de los componentes físicos y biológicos del ecosistema, bases de la creciente disponibilidad de bienes y servicios, de modo que puedan ser usados por las generaciones futuras (noción de sustentabilidad)<sup>13</sup>.

En términos más concretos, la solución de la pobreza en relación al medio ambiente pasa necesariamente por:

- Aumentar la base de recursos de los pobres, mediante medidas como la reforma de la propiedad de las tierras, la gestión de los recursos comunes con participación de los interesados, las inversiones públicas en la conservación de tierras y la creación de oportunidades de empleos.
- Efectuar inversiones en servicios e infraestructuras de energía alternativa.
- Apoyar las tecnologías “verdes”.
- Adoptar políticas de fijación de precios que no propicien el derroche en el uso de re-

cursos como los de electricidad, agua y fertilizantes.

Ahora bien, uno de los aspectos más críticos de la relación entre medio ambiente, recursos naturales y población, es la situación particularmente desventajosa y marginada en la que se hallan las mujeres. Ellas son las más afectadas por las deficiencias de infraestructura de los sectores salud, educación, empleo y actividad agrícola.

La situación es altamente determinante en la baja calidad de vida de las mujeres, lo que no solamente implica una falta de equidad y respeto a los derechos de las mismas, sino que representa una amenaza grave para la potenciación del desarrollo, dado el papel estratégico que las mujeres cumplen en las cuestiones de población, preservación del medio ambiente y producción de bienes y servicios económicos.

## Conclusión

En resumidas cuentas, podemos decir que la pobreza no cubre sólo el aspecto económico sino que abarca otras dimensiones que hacen fundamentalmente al ejercicio pleno de los derechos humanos.

La pregunta es cómo alcanzar, en una relación costo-beneficio óptima, los objetivos de erradicación o por lo menos de atenuación de la pobreza. En el Informe Estado Mundial de la Población 2002 se recomienda, entre otros requisitos esenciales, dirigir la asistencia directamente a los pobres, reducir los costos que deben sufragar y darles voz en las políticas y los programas que les afectan.

En este contexto, es importante destinar recursos a ciertos objetivos de desarrollo relativos a la población tales como educación básica universal, empoderamiento de la mujer, el problema

11 FNUAP, “Huellas e hitos: Población y cambio del medio ambiente”, El Estado de la Población Mundial 2001.

12 CEPAL, “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”, Santiago de Chile, 1991; CEPAL, “Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado”, Santiago de Chile, 1992.

13 CEPAL (1991); CEPAL (1992), op. cit.

del medio ambiente, etc., que colaboran al fortalecimiento del capital humano y contribuyen a la erradicación de la pobreza.

La incorporación y tratamiento de las variables sociodemográficas otorga una perspectiva com-

plementaria y útil al enfoque integral que necesariamente debe tener toda estrategia para el adecuado combate a la pobreza.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LITERATURA CONSULTADA

- CEPAL, “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”, Santiago de Chile, 1991;
- CEPAL, “Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado”, Santiago de Chile, 1992.
- Engelman, R., “Why Population Matters”, Population Action International, International Edition, Washington, 1997.
- FNUAP, “Huellas e hitos: Población y cambio del medio ambiente”, El Estado de la Población Mundial 2001. New York.
- FNUAP, “Paraguay: Desafíos demográficos en el siglo XXI. Manual para Institutos de Enseñanza Policial y Militar”, Vol. 3, Asunción 2002.
- FNUAP, “Población, pobreza y oportunidades: Hacia un Desarrollo al Servicio de los Pobres”, El Estado de la Población Mundial 2002. New York.
- George Martine, “Population & Poverty, Preliminary Thoughts, CST/LAC, México 2001
- Jan Vandermoortele, “Are the MDGs feasible?”, UNDP. New York, June 2002.
- M. Escobar, H. Oddone y L. Bareiro, “Memorias del Foro Pobreza, Población y Desarrollo”, Serie Documentos de Trabajo, No. 1, FNUAP, Asunción julio 2002.
- Marcos Robles, “Paraguay Rural: Ingresos, Tenencia de Tierras, Pobreza y Desigualdad” en *Economía y Sociedad*. Vol. 1, DGEEC, Asunción octubre 2000.
- Martine, G., Hakkert R. y Guzmán J. M., “Population and Development Strategies: Responding to New Challenges”, CST/LAC, México, August 2001.
- Naciones Unidas, “Metas de Desarrollo del Milenio. Informe Paraguay”, (documento de trabajo), Sistema de las Naciones Unidas, Asunción, 2002.
- Naciones Unidas, “Visión conjunta de la situación de Paraguay”, Sistema de las Naciones Unidas, Asunción, 2001.
- Paraguay, “Diagnóstico Sociodemográfico del Paraguay”, STP/The Policy Project, Asunción 2000.
- Paraguay, *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*, SAS, Asunción, noviembre 2002.
- Sunkel, O. y Gligo, N., “Estilo de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina y el Caribe”, Fondo de Cultura Económica, Serie Lectura N° 36, 2 Vols. México 1980.
- Thomas W. Merrick, “Population and Poverty: New Views on an Old Controversy”, The Alan Guttmacher Institute, Vol. 28 N° 1, New York March 2002.
- UNFPA, “Promoting Reproductive Health as a Poverty Reduction Strategy”, Information Note, RH Branch/TSD, New York November 2002.

---

Oscar S. Barrios Leiva ~ Mirta R. Brizuela Bordón

## Mujer rural en el Paraguay

# Mujer rural en el Paraguay<sup>1</sup>

Oscar S. Barrios Leiva ~ Mirta R. Brizuela Bordón

**Las mujeres rurales alcanzan en promedio el cuarto grado del nivel primario, dos años y medio menos que sus pares del área urbana. Esta situación educativa muestra el**



**bajo nivel de capacitación formal de las mujeres rurales y predice las potencialidades de producción y productividad de la mano de obra. No sólo el ámbito laboral se ve resentido ante un escaso capital humano, también la participación política, la incorporación a organizaciones sociales, el acceso a conocimientos de salud y otros beneficios que ofrecen la tecnología y los avances de la vida moderna.**

## INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

El presente trabajo centra su análisis en la situación de la mujer rural en el Paraguay, examinando transversalmente los principales factores relacionados con su bienestar y desarrollo, tales como la condición y nivel de participación en el mercado de trabajo, el contexto educativo, expresado en el nivel y grado de instrucción alcanzado, el analfabetismo, el acceso a la enseñanza formal, entre otros. Además, se evalúa el estado de salud de las mujeres rurales, en particular la salud reproductiva, desde una perspectiva socioeconómica. Asimismo, a la luz de la relevancia que adquiere el fenómeno migratorio, se exploran sus principales particularidades; también se caracterizan los aspectos básicos de habitabilidad de las viviendas y, por último, se estudia la incidencia de la pobreza en la población rural.

En esta investigación, el análisis se basa en los datos estadísticos procesados en la Encuesta Integrada de Hogares 1997/98 (EIH 97/98), realizada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Se efectúan algunas recomendaciones para el mejoramiento de la calidad de vida de la mujer rural y su familia, postulando que las estrategias de desarrollo sólo tendrán éxito con la incorporación plena de las mujeres -y en particular las mujeres rurales- en el proceso de avance económico inclusivo y sustentable del Paraguay; sobre todo, considerando que lo económico, social, ambiental y ético debe abordarse de manera integral para lograr el bienestar de las familias rurales.

1 Artículo elaborado a partir del documento "Mujer Rural en el Paraguay", investigación seleccionada en el Marco del Concurso de Proyectos de Investigaciones de Profesores e Investigadores de la UNA, correspondiente al año 2000. Autores: Prof. Econ. Oscar S. Barrios, Investigador Principal, y Prof. Econ. Mirta R. Brizuela, Co-Investigadora. Fiscalizador: Prof. Dr. Antonio Rodríguez, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, UNA.

2 Los autores agradecen las recomendaciones de las Economistas Leticia Carosini y Zulma Espínola, así como el apoyo técnico de los Licenciados Ricardo Lee y Juan C. Orué.

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

### 1.1 SITUACIÓN DEL PAÍS

En 1982, la población rural del país representaba el 57% del total. Diez años después esta proporción decrece al 49%, y se comprueba un desplazamiento significativo de la población rural hacia las ciudades. Esta transferencia muestra -aparentemente- un proceso de urbanización que, sin embargo, no está acompañado de una transformación del sistema económico, porque en la economía paraguaya el sector rural continúa desempeñando un rol preponderante.

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Viviendas de 1992, en el país habitaban 4.152.288 personas; en 1998, y según la EIH 97/98, la población estimada era de 5.405.474 habitantes, de los cuales 2.905.127 residían en el área urbana, mientras 2.500.347 correspondían al área rural. Este aumento refleja un índice elevado de crecimiento demográfico, que alcanza una tasa del orden de 2,5% anual, acumulativo. En consecuencia, la población urbana supera a la rural debido, entre otros motivos, a la constante y persistente migración rural-urbana y al acelerado ritmo de crecimiento poblacional, de las áreas urbanas.

Conviene señalar que el sector agropecuario es fundamental en la economía paraguaya, pues contribuye con un 90% de las exportaciones, 35% del empleo y 25% del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup>. Si se incluye la agroindustria, esta participación es aún mayor, cubriendo ambos sectores un 36% del PIB, en 1996.

En cuanto a la posesión y distribución de tierras en el Paraguay, la problemática se expresa en la alta concentración en unos pocos propietarios. De acuerdo a datos de la EIH 97/98, el 29,7%

de la población rural carece de ellas. En el otro extremo, el 10% posee el 66,4% del total, en tanto las dos terceras partes de la población rural apenas posee el 6,6% de las tierras del país.

Cabe destacar que las áreas rurales concentran, en 1995<sup>4</sup>, al 70% de los pobres y al 85% de los indigentes del país, como resultado del aumento del minifundio, el desarraigo y la reducción de los trabajadores asalariados agrícolas, debido a la incorporación de explotaciones extensivas (soja) y la introducción de tecnologías mecanizadas, sustitutivas de la mano de obra.

A las consideraciones anteriores debe agregarse que el problema del empleo en nuestro país no es sólo coyuntural sino estructural. El subempleo, la informalidad y los bajos salarios determinan elevados porcentajes de población pobre, y una mala distribución del ingreso, que afecta a las áreas urbanas, y en particular a las rurales, considerando que el crecimiento del PIB ha sido particularmente débil en los últimos cinco años, con un promedio menor al 1% anual, comparado con un crecimiento de la población del 2,5%<sup>5</sup>.

Respecto a la evolución de la pobreza<sup>6</sup>, entre 1995 y 1999, se verificó una tendencia creciente. Las condiciones socioeconómicas de la población paraguaya se han deteriorado en los últimos 4 años. Así, se produjo un aumento en los niveles de pobreza de 3,4 puntos porcentuales, como consecuencia de la recesión económica. Además, la pobreza incide diferencialmente según el área de residencia. Se observa que la mayor parte de los pobres pertenece a las áreas rurales, considerando que allí habitan seis de

3 Gutiérrez, Alejandro. Paraguay-Sector Agrícola y Agroindustrial. 1998.

4 Wurgaft, José. Paraguay-Mercado de Trabajo y Política de Empleo. 1998.

5 Carosini, Leticia y Brizuela, Mirta. Caracterización del Mercado Laboral Paraguayo según el Enfoque de Mercados Segmentados e Implicancias de Política Laboral. 2002.

6 Barrios, Oscar. Pobreza y Desigualdad del Ingreso en Paraguay. 2001.

cada diez de ellos. En efecto, poco más de un millón de pobres se asienta en el campo. Los niveles más apremiantes de pobreza se evidencian en San Pedro y Caaguazú, departamentos de alta concentración de población y actividad rural.

## 1.2 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL EN EL TEMA DE MUJER

En el contexto de los derechos humanos internacionales, el concepto jurídico de la igualdad de los sexos está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, así como en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979. En esta Convención, que ha sido ratificada por más de 100 países, se establece en forma clara e inequívoca que “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana”.

La Constitución Nacional vigente confirma en su Art. 48 que “el hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio, y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”.

Así también, la Constitución Nacional (Art.115) acredita que la Reforma Agraria y el desarrollo rural establecen el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia. Hace referencia también a la participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la Reforma Agraria.

Sintetizando los logros en la Constitución de 1992, se tiene que ésta confirma la igualdad de derechos y obligaciones de mujeres y hombres, estableciendo el principio de la no discriminación; los derechos reproductivos, la paternidad y maternidad responsables; la igualdad de todos los hijos ante la ley y la posibilidad de investigar la paternidad; la democratización de la familia, la promoción de la no violencia domésti-

ca, y que el Estado genere la igualdad real de acciones positivas, fijando igual salario por igual trabajo, equidad en los planes de la Reforma Agraria, protección de las mujeres durante el embarazo y el parto, con igual derecho a la educación, y la adopción de medidas para la promoción política de la mujer.

Por su parte, la Ley No. 1 de Reforma Parcial del Código Civil acredita:

- La igual capacidad de goce de la mujer y el varón en el ejercicio de los derechos civiles, cualquiera sea su estado civil (Art.1).
- El marido y la mujer tienen en el hogar deberes, derechos y responsabilidades iguales, independientemente de su aporte económico al sostenimiento del hogar común. Se deben recíprocamente respeto, consideración, fidelidad y asistencia. (Art.6)
- Cada cónyuge puede ejercer cualquier profesión o industria lícitas y efectuar trabajos fuera de la casa o construir sociedades para fines lícitos (Art. 7).

En 1992 se crea la Secretaría de la Mujer, por Ley N° 34/92 que, en su artículo N° 2, consigna como objeto de la institución lo siguiente:

- Propugnar el protagonismo y la participación de la mujer en el ámbito de la vida política, cultural, familiar, laboral y social, dentro del marco de la “Convención de la Eliminación de todas las formas de discriminación de la Mujer”, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1979, y ratificada por Ley No. 1215 del 28 de noviembre de 1986;
- Proponer el ordenamiento y adecuación de la Legislación Nacional a la Convención citada precedentemente;
- Elaborar planes y programas tendientes al acceso libre, igual y solidario de la mujer, conforme a sus cualidades, al mercado de trabajo, la seguridad social, la vivienda, la propiedad y explotación de la tierra y la



administración de empresas individuales y colectivas de producción, con los beneficios de la asistencia técnica y crediticia;

- Promover e implementar políticas para el desarrollo de la creatividad y cualidades de la mujer en los ámbitos científico, tecnológico, artístico y cultural; y,
- Elaborar planes, proyectos y normas para erradicar toda forma de violencia contra la mujer.

Conforme a sus objetivos de creación, la Secretaría ejecuta proyectos dirigidos a la mujer rural, con el apoyo de organismos bilaterales e internacionales de cooperación, tales como el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), ACDI (Fondo de Igualdad de Género de la Agencia Canadiense), ITAIPU, FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas), entre otros.

De esta forma, se observa un marco jurídico e institucional favorable para posibles acciones orientadas a garantizar el bienestar de la mujer.

### 1.3 PRECEDENTES EN EL MARCO INTERNACIONAL Y NACIONAL EN EL TEMA DE MUJER

En el Paraguay, los programas y proyectos se han venido implementando desde la década de los '70, teniendo como objetivo el desarrollo rural<sup>7</sup>. Estos, se han efectuado tanto desde el Estado, a través de sus distintas instituciones, como de organismos de la sociedad civil (organismos no gubernamentales, organizaciones ligadas a la Iglesia Católica, asociaciones de productores, entre otros.).

De acuerdo al Informe Nacional de Desarrollo Humano desde la Perspectiva de Género<sup>8</sup>, en

los programas y proyectos aplicados en el país, una ponderación importante han tenido y tienen los proyectos dirigidos a la mujer rural. En efecto, Paraguay es un país eminentemente rural, donde el sector agrícola sigue teniendo un peso predominante sobre la economía, tanto en lo relativo a la producción como al empleo.

Por su parte, las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) empiezan a tratar temas referentes a la situación de la mujer rural, en la década de los '80, iniciando programas de promoción y capacitación femenina, en el marco de proyectos globales implementados con las familias campesinas.

Es importante apuntar que en el Paraguay las organizaciones de mujeres surgen recién en la década de los '80, lo que se relaciona con el Decenio de la Mujer de las Naciones Unidas (1976-1985) y con todos los debates internacionales. Como señala Rivarola<sup>9</sup>, los estudios sobre la mujer en general, y rural en particular, tienen en Paraguay una historia relativamente corta. Nuestro país, a diferencia de lo que estaba sucediendo en la mayoría de los países de América Latina, recién empieza a generar estudios e investigaciones sobre el tema, de manera sistemática, a mediados de los años ochenta.

En este marco, corresponde mencionar algunas de las diversas reuniones y acciones específicas del sistema de las Naciones Unidas, con relación al tema de la mujer, y las repercusiones en el Paraguay<sup>10</sup>. En 1985, la ONU convoca a la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer, en Nairobi, Kenya, que marca el fin de la década. El Paraguay designa una delegación oficial, y se inicia en los medios de comunicación social el debate sobre el tema de género. Al año siguiente nuestro país ratifica, según Ley No.1215 del Congreso Nacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discrimina-

7 Rivarola, Mirtha. Situación de la Mujer Rural en el Paraguay. 1998.

8 PNUD. Informe Nacional del Desarrollo Humano desde la Perspectiva de Género. 1995.

9 Idem 7

10 Idem 8.

ción contra la Mujer, adoptada por la ONU en 1979. Años más tarde, en 1991, Naciones Unidas publica "Situación de la Mujer en el Mundo: Tendencias y Estadísticas, 1970-1990", compilación de datos sobre las mujeres a nivel mundial. Consecuencia de la poca investigación existente en el país, se menciona que los datos relativos a Paraguay y a su población femenina son escasos y existen grandes vacíos en ese informe. Interesa resaltar que en la actualidad esto ha cambiado, ya que existen diversos estudios realizados por organismos públicos, ONG's, o investigadores independientes.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), se incluyen los derechos de la mujer como derechos humanos plenos. La violencia contra la mujer se considera como una indiscutible violación de estos derechos. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo designa por primera vez a una mujer como representante residente y coordinadora del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay. Al año siguiente, en 1994, se realiza la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo, convocada por la ONU.

Asimismo, en 1994, la Secretaría de la Mujer crea el Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer. Ese mismo año se adopta la declaración de El Cairo, con reservas en lo concerniente a los derechos reproductivos. Se conforma un Comité Nacional para la participación de Paraguay en la Cuar-

ta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), con apoyo técnico y financiero del PNUD.

A las consideraciones anteriores debe agregarse lo que indica el Plan de Desarrollo Social<sup>11</sup>, acerca de la manera en que están constituidas las realizaciones respecto a la mujer en el Paraguay:

- La ampliación del presupuesto destinado a la Secretaría de la Mujer, el cual tuvo un incremento del 68 %, entre 1994 y 1995.
- Elaboración e implementación del plan de prevención y sanción de la violencia contra la mujer.
- Capacitación, orientación, registro de datos e investigación.
- Convenio con el Ministerio de Educación y Culto para la implementación de un programa de igualdad de oportunidades para las mujeres, en la educación.
- Elaboración de un manual de género para la enseñanza media, y cursos para docentes.
- Solidaridad con las empresas a cargo de mujeres.
- Elaboración de un programa para y con la mujer rural.
- Orientación jurídica y psicológica, y sensibilización de la mujer sobre su problemática social.

## 2. TEORÍAS SOBRE LAS DESIGUALDADES POR SEXO EN EL MERCADO DE TRABAJO

En primer lugar, es interesante destacar la diferencia entre los conceptos de género y sexo<sup>12</sup>. El primero se refiere a las relaciones entre hombres y mujeres, las cuales varían de una sociedad a otra. El género se adquiere en el proceso

de socialización y corresponde a las responsabilidades, pautas de comportamiento, valores, trabajos, gustos, temores, actividades y expectativas, que la cultura asigna en forma diferenciada a varones y mujeres. El sexo, sin embargo, está determinado biológicamente.

11 SAS-PNUD-CEPAL. Planificando el Desarrollo Social del Paraguay. Informe Final, 1996.

12 IICA. Secretaría de la Mujer. Guía para la Capacitación de Capacitadores/as. 2000.

La relación sexo/género construida socialmente puede ser modificada con un cambio de paradigmas, basados en nuevos esquemas de percepción y representación de los seres humanos, varones o mujeres.

La consecuencia más importante, en lo que se refiere al progreso del concepto de género, fue el enriquecimiento en el contenido de las propuestas de desarrollo rural, que empezaron a ubicar a la mujer como beneficiaria en condición de productora, y en mayor igualdad y equidad respecto a los beneficiarios varones.

De esta forma, se recalca que las teorías o enfoques relacionados con el bienestar, el combate de la pobreza, así como la igualdad entre varones y mujeres, surgieron cuando los modelos de desarrollo empezaron a no disociar lo referente a la mujer y el desarrollo.

En este contexto, se señalan las principales teorías formuladas para explicar la posición de desventaja de la mujer en el mercado de trabajo. Se distinguen tres enfoques principales: las teorías neoclásicas, de segmentación y de género<sup>13</sup>:

## 2.1 TEORÍAS NEOCLÁSICAS

Las teorías neoclásicas ponen de relieve las diferencias por sexo, en variables que afectan la productividad y la oferta de mano de obra, tales como las responsabilidades familiares, la resistencia física, la educación, la capacitación, las horas de trabajo, el ausentismo y la renovación de la mano de obra, con el propósito de explicar porqué la mujer gana menos que el hombre.

Una hipótesis básica de la economía neoclásica consiste en que, en condiciones de competencia, a los trabajadores se les paga el valor de su

producto marginal. De este supuesto, se deduce entonces que los diferenciales de ingresos hombre-mujer observados, se deben a la menor productividad de la mujer o a imperfecciones del mercado. Otra hipótesis de la "Nueva Economía del Hogar" (New Home Economics), elaborada por Gary Becker, neoclásica, es que las familias asignan sus recursos (de tiempo y dinero) de una manera racional entre los miembros del hogar, lo que se traduce en que la mujer recibe una menor inversión en capital humano cuando es joven, que cuando es mayor y permanece en el hogar para cuidar niños.

En síntesis, según la teoría neoclásica, la mujer gana menos que el hombre debido a que posee niveles más bajos de capital humano -especialmente educación, capacitación y experiencia adquirida en el trabajo- y, por tanto, una menor productividad laboral.

Por ejemplo, debido a que algunas mujeres interrumpen su trabajo para casarse, concebir y criar hijos, se dice que los empleadores son reacios a invertir en la capacitación de la fuerza laboral femenina. De la misma manera, se afirma que para los padres y para la propia mujer, los incentivos para invertir en educación y capacitación serían menores. Los períodos de retiro de la fuerza laboral implican que la mujer acumula menos experiencia laboral que el hombre y que sus habilidades tienden a depreciarse más.

Según el enfoque de capital humano, la discriminación ocurre cuando se remunera con distintos salarios a trabajadores con el mismo nivel de capital humano. La mayoría de trabajos realizados sobre el tema muestran que una parte considerable de la diferencia salarial entre géneros no es explicada por variables tales como la educación, el entrenamiento y la experiencia en el trabajo, lo cual sugiere que puede existir algún tipo de discriminación.

13 Anker, Richard y Hein, Catherine. Desigualdades entre Hombres y Mujeres en los Mercados de Trabajo Urbano del Tercer Mundo. 1987.

## 2.2 TEORÍAS DE SEGMENTACIÓN DEL MERCADO LABORAL

Una de las teorías más conocidas sobre este tipo de segmentación es la del mercado de trabajo dual (Doeringer y Piore, 1971), que distingue entre dos categorías de empleo: trabajos del sector primario, que son relativamente buenos en términos de salarios, seguridad y oportunidades de ascenso; y trabajos del sector secundario, en los que las remuneraciones y la seguridad son precarias y las posibilidades de ascenso, escasas.

La necesidad de asegurarse el concurso estable de este segmento de la fuerza laboral lleva a los empresarios a ofrecer altos salarios y buenas perspectivas de ascenso. En estas actividades, la estabilidad del trabajador es importante para los empleadores. El hecho de que visualicen que la mano de obra femenina está sujeta a una rotación más elevada significa que las mujeres tienen mayores probabilidades de ser relegadas a puestos de menor importancia. Por consiguiente, incluso con iguales calificaciones previas al ingreso, los varones, al ser considerados elementos más estables, tendrían más posibilidades que las mujeres de ser contratados para este tipo de ocupaciones, con mayores oportunidades de progreso posterior dentro de la empresa, en términos de salario, capacitación y ascensos.

La principal contribución de este enfoque es poner de relieve la existencia de mercados laborales segmentados y analizar las diversas formas en que operan los diferentes segmentos, con lo cual proporciona una alternativa redefinida al supuesto de competencia abierta entre individuos, en que se basan los modelos neoclásicos. En primer lugar, subraya la importancia de las condiciones de inserción a una organización, para determinar las posibilidades futuras de adquisición de capital humano (en términos de capacitación y experiencia en el trabajo) y de ascenso. En segundo lugar, señala que la conducta de los trabajadores se relaciona con las características de los cargos que desempeñan. El ausentismo y la renovación de mano de obra tienden a ser más altos en los de nivel bajo y terminal, donde la mujer es proclive a concentrarse.

Las teorías de segmentación del mercado de trabajo aportan percepciones sobre las desigualdades entre hombres y mujeres. Sin embargo, no explican adecuadamente por qué el sexo es una dimensión tan importante y persistente de esa segmentación. Es probable (Arrow, 1976) que la causa esté fuera del ámbito económico y, por consiguiente, las variables económicas sean incapaces de explicarla. Entonces, habría que considerar también los “prejuicios en las costumbres y usos sociales” (Lloyd y Niemi, 1979), como responsables de la discriminación directa del mercado, así como de la indirecta, que ocurre en los procesos de socialización y educacionales. Tales variables culturales tienden en las teorías económicas a ser consideradas como algo fijo, pero pueden constituir en sí un tema de estudio, tal como ocurre en las teorías sobre el género.

## 2.3 TEORÍAS SOBRE EL GÉNERO (FEMINISTAS)

La idea principal que sustenta esta teoría es que la posición subordinada de la mujer en el mercado de trabajo y en el hogar/familia, se interrelacionan y son parte de un sistema social donde la mujer está subordinada al hombre. Un aspecto -antes que un hecho natural- verdaderamente clave es la asignación del trabajo doméstico (en particular, el cuidado de los hijos) a la mujer. Para explicar el “ajuste” entre la mujer y las ocupaciones de índole inferior, se debe dejar de lado la dinámica interna del mercado laboral y analizar las condiciones en las cuales las mujeres venden su fuerza de trabajo (Freeman, 1982).

La asignación de las tareas domésticas a las mujeres -especialmente el cuidado de los hijos-aunque trabajen fuera del hogar, es un fenómeno sistemático tanto en las sociedades industrializadas de mercado, como en las ajenas al mercado (Vanek, 1974). En los países en desarrollo el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos son, por lo general, responsabilidad de la mujer, pero ésta puede ser compartida entre varias mujeres en el contexto de una estructura de familia extendida. Sin embargo, con la evolución hacia la familia de tipo nuclear, especialmente en las áreas

urbanas, las responsabilidades domésticas y de cuidado de los hijos tienden a recaer de manera creciente en una mujer en particular: la madre. De manera paulatina, se torna más difícil conseguir ayuda doméstica relativamente barata y los servicios de atención infantil, tales como salas-cunas, no se desarrollan con mucha rapidez. De este modo, la desventaja de la mujer en el mercado laboral, ocasionada por las responsabilidades domésticas, tal vez no esté disminuyendo sino más bien vaya en aumento en las áreas urbanas de muchos países del Tercer Mundo.

Las teorías feministas enfatizan también que las “ocupaciones femeninas” tienden a ser una prolongación de los papeles domésticos (como por ejemplo, educación de los niños, enfermería, aseo, servicio). Y así como el trabajo doméstico

de la mujer está desvalorizado en la mayoría de las sociedades, también lo están estas ocupaciones y destrezas.

El principal aporte de las teorías de género sexual ha consistido en poner de relieve que la posición de la mujer en el mercado de trabajo puede ser visualizada como parte del sistema social en su conjunto, en el cual las mujeres se hallan en situación subordinada. Estas teorías, a pesar de no apoyarse en sustentos matemáticos, como lo hacen las teorías neoclásicas y de segmentación, son importantes, ya que obligan a pensar en las raíces sociales más profundas de las desigualdades por sexo existentes en el mercado laboral, mediante procesos históricos y costumbres sociales.

### 3. PRINCIPALES FACTORES SOCIOECONÓMICOS Y DEMOGRÁFICOS RELACIONADOS CON EL BIENESTAR DE LA MUJER RURAL EN EL PARAGUAY

La situación en que se encuentra la mujer rural en el Paraguay está establecida en buena medida por las condiciones de empleo, educación, salud, migración y pobreza. A continuación, se analizan los principales factores socioeconómicos y demográficos, utilizando como fuente de información los datos estadísticos procesados de la Encuesta Integrada de Hogares 97/98.

#### 3.1. ANÁLISIS DE DATOS ESTADÍSTICOS PROCESADOS DE LA EIH 97/98 SOBRE:

##### A- EMPLEO

Al analizar participación de la mujer, en particular de la mujer rural, en el mercado de trabajo, se debe tener muy presente la intervención diferencial con relación a la población masculina. Al respecto, el Informe de Desarrollo Humano desde la Perspectiva de Género menciona que<sup>14</sup> “la falta de estadísticas que contemplen el análisis por sexo, constituye un grave problema que

generalmente se presenta al intentar realizar un análisis sobre las disparidades económicas de género...” y agrega que “el sub-registro, y por lo tanto la discriminación del reconocimiento del trabajo de las mujeres, se encuentra en las estadísticas del empleo, y se debe a un concepto discriminatorio del trabajo femenino, tanto rural como urbano”.

Al estudiar el empleo, en especial entre las mujeres y los jóvenes, debe tenerse en cuenta, además del volumen, la calidad de éste. De igual modo, la integración de la mujer es necesaria para lograr el crecimiento económico sostenido, enfatizando el papel de la mano de obra femenina en el mercado de trabajo, así como las alternativas para lograr su mejor utilización, en términos de un enfoque de los recursos humanos.

Las mujeres rurales aptas para las actividades económicas, integradas en la denominada Población en Edad de Trabajar (PET), es de 828.753 en el

14 Idem 8.

período 97/98. De ellas, no todas se encuentran en condiciones de participar del mercado; un grupo importante, en los primeros tramos de edad activa (10-19 años), forma parte todavía del sistema educativo; otras, acorde al ciclo de vida, forman hogares mediante unión o matrimonio, donde la responsabilidad de las tareas domésticas, la crianza de los hijos y el cuidado del hogar descansa casi en su totalidad sobre ellas. Ligadas a este factor cultural, se encuentran las características propias de la producción rural, donde las actividades productivas y reproductivas están muy relacionadas. Como consecuencia, generalmente la mujer rural prioriza la segunda, que además le quita visibilidad a su participación laboral.

La fuerza de trabajo femenina rural es de 260.247, con una tasa de participación del 31,7%, es decir, de cada cien mujeres disponibles para la producción, 32 de ellas están en el mercado laboral. Esta tasa evidencia generalmente aquellas actividades realizadas a través del

mercado. De este modo, no sólo quedan excluidas o subestimadas las tareas económicas desarrolladas en el ámbito doméstico, sino también aquellas que realizan las mujeres en empresas familiares, especialmente actividades agrícolas.

En efecto, la participación de la mano de obra femenina en la empresa familiar rural tiende a ser concebida como una extensión de su condición de ama de casa. La subestimación de la presencia de la mujer en la actividad económica, especialmente en el sector rural, indica que los instrumentos de medición no son adecuados para captar su intervención real en el proceso productivo. Ello, deriva de no considerar en la producción la coexistencia de diversas formas de organización en el país. Esta subestimación aumenta cuanto mayor sea el sector tradicional de la economía, pues lo que caracteriza a éste es el hecho de que gran parte de las actividades productivas se realizan fuera del mercado.

CUADRO N° 1  
POBLACIÓN FEMENINA RURAL SEGÚN  
CONDICIÓN DE ACTIVIDAD

INDICADORES	FRECUENCIA	Tasas (%)
OCUPADAS ADECUADAMENTE	186.578	71,7
DESOCUPADAS DE 2ª O MÁS VECES	9.283	3,6
INACTIVAS	472.037	68,6
SUBOCUPADAS VISIBLES	34.125	13,1
SUBOCUPADAS INVISIBLES	27.012	10,4
SUBOCUPADAS TOTAL	61.137	23,5
DESOCUPADAS DE 1ª VEZ	3.249	1,2
DESOCUPADAS TOTAL	12.532	4,8
DESEMPLEO OCULTO	96.469	27,0
DESEMPLEO TOTAL	109.001	30,6
PEA*	260.247	-
PET**	828.753	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98.

\* PEA: Población Económicamente Activa

\*\* PET: Población en Edad de Trabajar

Las condiciones mencionadas anteriormente contribuyen a arrojar niveles bajos de desocupación abierta, ante la imposibilidad de buscar trabajo activamente, en mercados poco diversificados. Efectivamente, la tasa de desempleo abierto<sup>15</sup> es de 12.532, compuesta en su mayor parte por mujeres que ya han participado anteriormente del mercado de trabajo, denominadas desocupadas de segunda o más veces (75%), mientras que aquellas que se postulan por primera vez, o aspiran al primer empleo, representan solo el 25%.

Por otra parte, no todas las mujeres rurales que se declaran inactivas se encuentran conformes con esa situación. En efecto, una proporción importante de ellas (27%), están pendientes del desenvolvimiento del mercado de trabajo, ya que sus expectativas actuales son negativas, o bien las condiciones de trabajo que encuentran no satisfacen sus exigencias de ingreso o de otra índole, por lo cual no realizan esfuerzo alguno para obtener empleo, formando parte de lo que se denomina desempleo oculto.

La tasa de ocupación es de 95,2%, equivalente a 247.715 mujeres rurales insertas en actividades reconocidas como económicas o de mercado. Se debe distinguir a aquellas que laboran el número de horas consideradas normales y a las que reciben un ingreso igual o superior al salario mínimo legal vigente. Las que no satisfacen esta condición son consideradas subempleadas<sup>16</sup>. El subempleo total femenino en el área rural es de 23,5%, comprendido por el subempleo visible, que llega al 13,1%; y el invisible, cuya tasa es de 10,4%.

En síntesis, la problemática de la subutilización del potencial laboral femenino rural afecta a un poco menos de la mitad del total de mujeres que forman parte de la fuerza laboral (47,7%), identificadas a través de la conjunción de las desempleadas que buscan activamente empleo

(12.532), aquellas que no buscan empleo, pero lo harían si las condiciones del mercado respondieran a sus expectativas, denominadas desempleadas ocultas (96.469), y las que están trabajando, pero en condiciones insatisfactorias, ya sea por ingresos bajos o por laborar un número de horas inferior al que desearían hacerlo (61.137), (subempleo visible e invisible).

Vista la baja participación en el mercado laboral por los factores mencionados, corresponde ahora indagar, entre las que están trabajando, sobre el tipo de actividades que realizan, es decir la ocupación o profesión en las que se insertan, el sector económico en el cual participan, los niveles de ingreso a los que acceden, las horas trabajadas y el tamaño de la empresa.

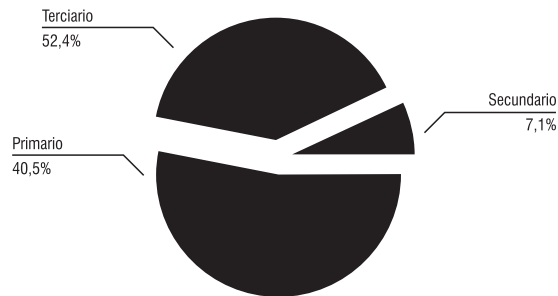
La producción rural está compuesta por actividades agrícolas y no agrícolas. Conforme el nivel de desarrollo económico de un país va elevándose, la participación de la mano de obra en las actividades económicas primarias se reduce, permitiendo el ensanchamiento de los otros sectores, en particular el secundario, para luego, en una etapa posterior, acrecentar la mano de obra en el área de servicios. Esta no es la situación planteada en nuestra economía, donde el sector primario sigue siendo uno de los pilares del empleo y de la generación de bienes. No se produce un acrecentamiento del sector secundario, pero sí se ensancha el sector terciario en actividades de bajo rendimiento y productividad. Justamente, esta estructura productiva del sector rural ha sido mencionada como una de las limitantes para una mayor participación femenina. Así, se puede apreciar en el *Gráfico N° 1*, que cuatro de cada diez mujeres que trabajan lo hacen en actividades del sector primario. Por su parte, el sector secundario o de transformación tiene poca capacidad de absorción de mano de obra femenina: solo el 7,1% de mujeres trabaja en fábricas o en actividades relacionadas con la construcción.

15 Desempleo abierto: son personas que estaban sin trabajo en los últimos 7 días, que están disponibles para trabajar de inmediato y que han tomado medidas concretas durante los últimos 7 días, para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente (DGEEC, 1999)

16 Sub-empleo existe cuando la situación del empleo de una persona es inadecuada con respecto a determinadas normas, como el volumen en empleo (sub-empleo visible) o el nivel de ingreso (sub-empleo invisible) (DGEEC, 1999)



Gráfico 1  
**Población femenina rural por sectores de producción**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EI97/98

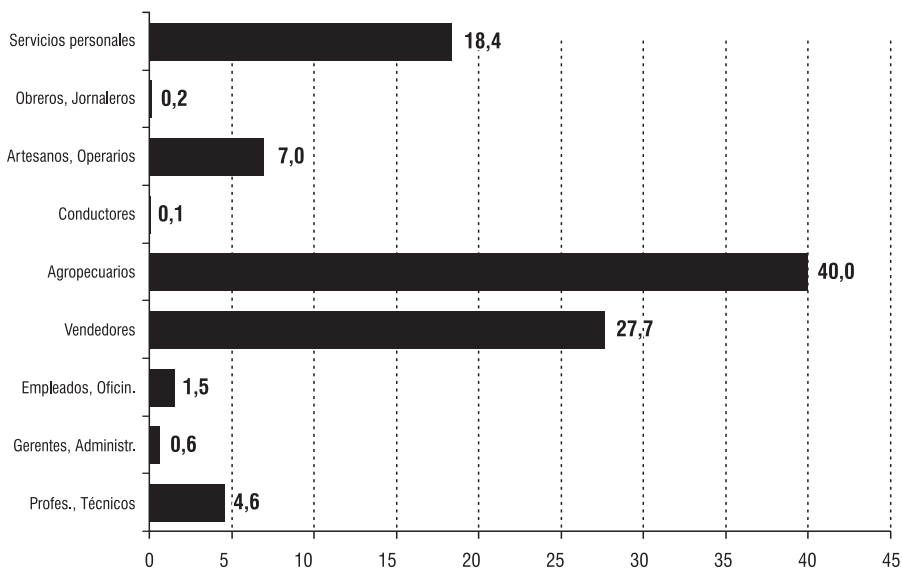
Por último, el sector terciario se muestra como el más dinámico para dar acceso al trabajo de las mujeres rurales, apuntaladas en dos subsectores preponderantes: el comercio y las actividades comunales, cuyas áreas de trabajo comprenden principalmente ocupaciones relacionadas con la prestación de servicios personales y domésticos, tales como la preparación de alimentos y servicios de comedor, el cuidado de habitaciones, vestuario y de la apariencia personal, así como otros servicios no profesionales relacionados con las comodidades, la salud y el bienestar de las personas. Efectivamente, el subsector comercio brinda oportunidad laboral a tres de cada diez mujeres, en tanto en el subsector servicios comunales participan otras dos de cada diez. Por lo tanto, puede sostenerse que las posibilidades de expandir la participación femenina rural estarían asociadas a una mayor dinámica de los servicios y a la ampliación de los procesos de transformación de productos primarios, lo que significa la ampliación de las actividades no agrícolas.

Se debe tener presente, en el análisis de la participación laboral femenina rural, el tipo de ocupación que predomina. Naturalmente, está muy asociada a la rama de actividad económica prevaleciente. Como se mencionó más arriba, los sectores de mayor peso en la economía rural, el terciario y el primario, están determinando el tipo de profesión u ocupación a que acceden las mujeres rurales. En efecto, las trabajadoras

en actividades agropecuarias representan el 40% del total de la fuerza de trabajo, seguidas por aquellas que participan en actividades comerciales (27,7%), como ser las vendedoras en pequeños comercios o como ambulantes; y, en tercer lugar, las trabajadoras de servicios personales (18,4%). La proporción de mujeres rurales dedicadas a actividades de educación y servicios de salud profesionales es escasa (4,6%) Gráfico N° 2.

Otro aspecto importante de analizar, tiene que ver con la categoría ocupacional, es decir las formas de relación establecidas con los medios de producción. Esta clasificación permite conocer a las mujeres que se encuentran en relación de dependencia en sus labores productivas y a aquellas que ejercen tareas en forma independiente. En las tareas ejercidas en unidades productivas, la participación femenina en carácter de asalariada es reducida: sólo el 13,9% trabaja como dependiente. Si consideramos a las mujeres que trabajan bajo dependencia en las unidades familiares o casas de familia, esta relación determinaría que sólo una de cada cuatro mujeres rurales estaría participando en relación de dependencia en el mercado laboral, bajo la percepción de algún salario en unidades de tiempo preestablecido. Dentro de la modalidad de trabajo independiente, la práctica prevaleciente es la de trabajo por cuenta propia (56,3%), seguido del trabajo familiar no remunerado (16,7%). La proporción de mujeres rurales desempeñan-

Gráfico 2  
**Población femenina rural según tipo de ocupación**



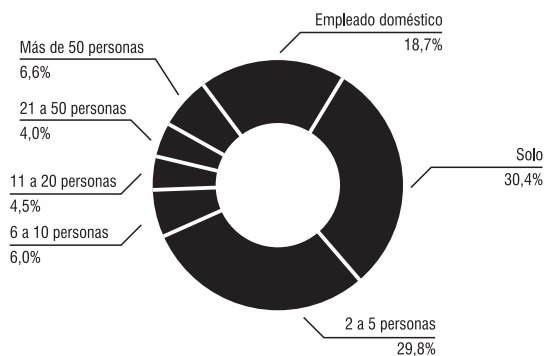
Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

dose como patronas o empleadoras es ínfima (0,8%).

Estrechamente vinculado con las relaciones ocupacionales se encuentra el tamaño de la empresa o establecimiento (Gráfico N° 3). Atendiendo a que las mujeres rurales en su mayor propor-

ción son independientes, gran parte de ellas trabaja sola o en empresas de 2 a 5 empleados. De hecho, las actividades rurales involucran a todo el grupo familiar, determinando una amplia participación de miembros no remunerados. El 60,9% de las mujeres rurales está en explotaciones que tienen 5 o menos trabajadores. Como

Gráfico 3  
**Población femenina rural por tamaño de empresa**



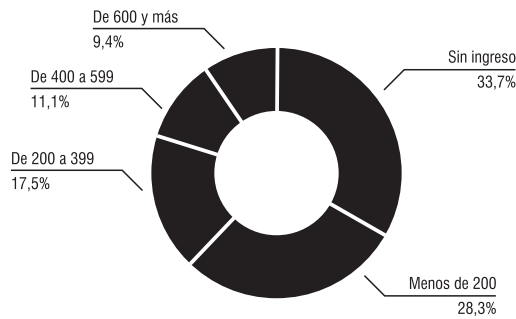
Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

se pudo apreciar anteriormente, un nicho importante de labores femeninas está dado por la participación en las actividades domésticas, un 18,6% es absorbido por las unidades familiares para las tareas del hogar. Queda entonces, aproximadamente un 20% de trabajadoras rurales en empresas de 6 y más trabajadores.

En este marco en el que se desarrollan las actividades rurales, caracterizado por el predominio del sector terciario como preferente de absorción de mano de obra femenina rural, desplegando ellas actividades por cuenta propia o como familiar no remunerado, con ocupaciones de bajo nivel de calificación, tales como ventas, ser-

vicios personales y agrícolas, en microempresas, es de esperar niveles de rendimiento y productividad bajos, que se manifestarían consecuentemente en menores remuneraciones (*Gráfico N° 4*). En efecto, un tercio de las mujeres rurales participa de las actividades productivas en las modalidades descritas anteriormente, sin salario alguno. La proporción más significativa de mujeres con ingresos (28,3%) se halla por debajo de los 200 mil guaraníes mensuales. Solo un 9,4% está por encima de los 600 mil guaraníes y más. En resumidas cuentas, el 90% de las mujeres que participan del mercado laboral acceden a ingresos por debajo del salario mínimo legal vigente.

Gráfico 4  
**Población femenina rural por tramos de ingreso**  
 (en miles de Guaraníes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

Así, la remuneración promedio resultante es de 246.547 guaraníes (*Cuadro N° 2*), monto casi tres veces inferior al percibido por las mujeres urbanas, y aproximadamente dos veces al promedio nacional para las mujeres. Si analizamos este ingreso de las mujeres rurales, a la luz del requerido para atender una canasta básica de alimentos o una canasta familiar, podríamos concluir que una familia tipo que se sustente solo en el ingreso de una mujer rural, estaría sumida en la pobreza.

Efectivamente, el costo de una canasta básica de alimentos en el área rural para el período analizado es de 49.682 guaraníes mensuales por persona, el cual en una familia tipo de 5 miembros representaría un requerimiento de ingresos

de 248.410 guaraníes. Como se puede ver, este monto es levemente superior al promedio verificado como ingreso de las mujeres, por lo que se constata que las familias rurales que depen-

CUADRO N° 2  
**PROMEDIO DE INGRESO DE LA POBLACIÓN FEMENINA POR ÁREA DE RESIDENCIA (OCUPACIÓN PRINCIPAL)**

ÁREA	INGRESO TOTAL DEFLACTADO
Urbana	726.857
Rural	246.547
Total	569.670

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98.

den exclusivamente de ellas estarían al borde de la pobreza extrema, es decir no alcanzarían a cubrir la adquisición de alimentos para atender las necesidades nutricionales de sus miembros. En cuanto a la canasta familiar -que comprende además de los gastos nutricionales, los requerimientos de salud, educación, transporte, etc.- el monto necesario para atender ésta es mucho mayor. Así, siempre en una familia tipo, el salario que debieran reunir mensualmente las mujeres rurales tendría que ser de 385.785 guaraníes.

## B- EDUCACIÓN

Al analizar el alcance de la educación, se debe tener en cuenta una máxima de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): "Educa a un hombre y educarás una persona, educa a una mujer y educarás una familia". El educar a una mujer es una inversión de alto rendimiento dentro del contexto del desarrollo económico y social de un país, ya que al hacerlo, se beneficia a toda la familia. La educación determina el acceso de la mujer al empleo remunerado, su capacidad productiva, su salud en general, así como la salud y la educación de toda su familia.

La Reforma Educativa incorporó la Educación Familiar como componente transversal, donde se ha tratado de incorporar criterios de género, que contribuyan a favorecer el acceso, permanencia y resultados educativos de las mujeres, y la disminución del analfabetismo.

Un primer indicador del nivel educativo alcanzado por una población está dado por el promedio de años de estudio (*Cuadro N° 3*). Las mujeres rurales alcanzan, en promedio, el cuarto grado del nivel primario, dos años y medio menos que las del área urbana. Esta situación educativa muestra el bajo nivel de capacitación formal al que acceden y predice las potencialidades de producción y productividad de la mano de obra. No solo el ámbito laboral se ve resentido ante un escaso capital humano. La participación política, la incorporación a organizaciones sociales, el consumo de la cultura, el acceso a conocimientos de salud y otros beneficios que

ofrece la tecnología y los avances de la vida moderna les será esquivo.

CUADRO N° 3  
PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO,  
DE LA POBLACIÓN FEMENINA POR ÁREA

ÁREA	AÑOS DE ESTUDIO
Urbana	6,4
Rural	3,9
Total	5,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98.

Otra forma de apreciar el bajo capital humano en educación es el nivel de instrucción alcanzado. Quizás las situaciones extremas reflejen las condiciones mencionadas más arriba. Sólo una de cada cien mujeres residentes en el campo accede al nivel terciario de formación, aunque hay que tener en cuenta que el hecho de encontrarse en este nivel no implica que haya sido culminado. Por su parte, en la base de la pirámide educacional se encuentran 18 mujeres de cada cien sin haber accedido al sistema educativo, esto es sin ninguna instrucción formal. Hay que mencionar, sin embargo, que otros estudios demuestran que este no acceso a la educación corresponde a mujeres de edades mayores (DGEEC, Nivel Educativo de la PET, 1998). Como es de esperar, la mayor proporción de mujeres rurales está comprendida en el nivel primario (68,4%), *Gráfico N° 5*. Comparándolas con sus pares urbanas, es menor la participación de éstas en los niveles más bajos, siendo casi tres veces más alto el acceso al nivel secundario, en tanto el terciario llega a 8,6%. Estas cifras demuestran la falta de oportunidades para las mujeres rurales de nuestro país.

El analfabetismo, definido como aquella población de 15 años y más que no tiene aprobado el segundo grado, afecta al 15,9% de las mujeres rurales, incidencia dos veces mayor a la que se da entre las urbanas (*Gráfico N° 6*). Es oportuno reiterar que la población analfabeta no puede acceder a los códigos escritos de la comunica-

ción y, por tanto, se encuentra restringida en sus posibilidades de progreso económico-social. Ante este hecho, se debe preguntar cuáles son

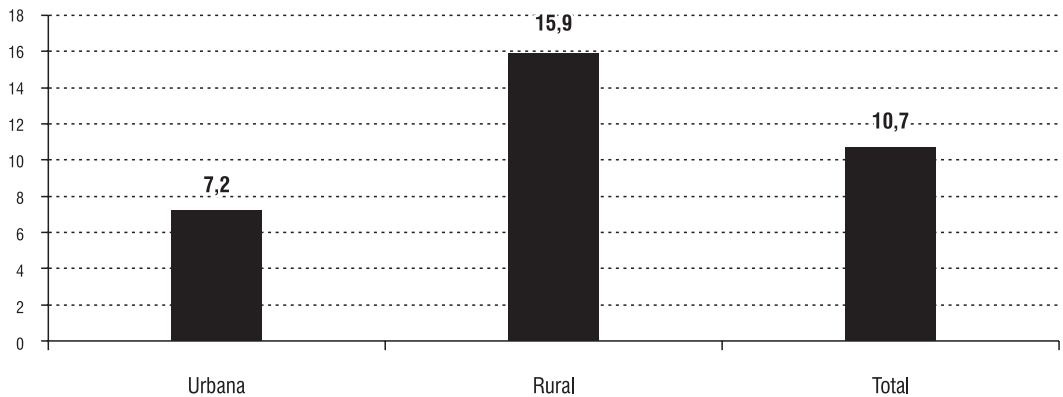
las razones que inducen a las mujeres a abandonar el sistema de enseñanza formal.

Gráfico 5  
**Población femenina rural por nivel de instrucción**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

Gráfico 6  
**Población femenina analfabeta por área (%)**



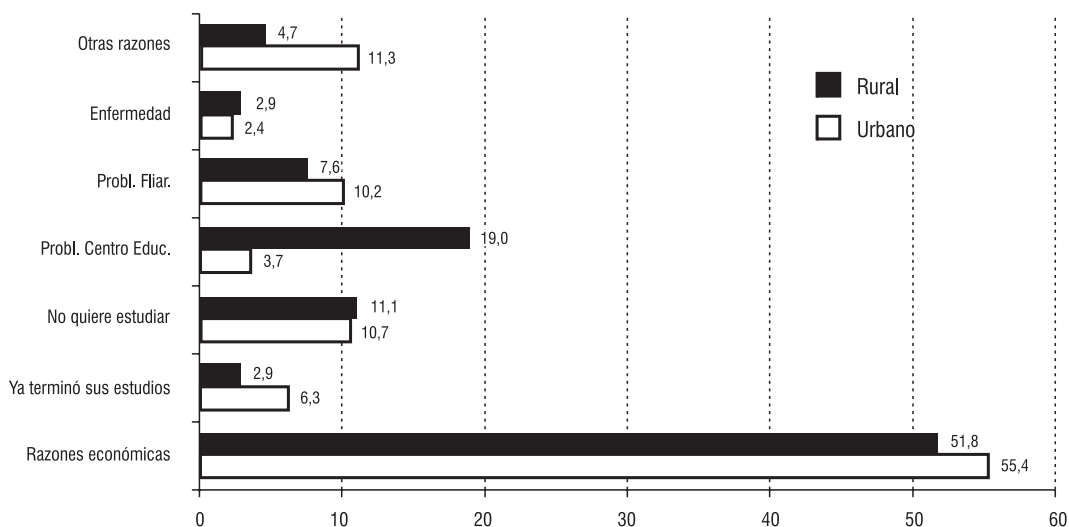
Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH96/97

La mayor parte de la población femenina, independientemente del área geográfica de residencia, aunque con leve diferencia favorable hacia las mujeres urbanas, deja de asistir a un colegio o escuela por razones económicas. Es decir, por

la falta de recursos para atender los costos de acudir a los centros de enseñanza, así como el abandono producido por la necesidad de trabajar para el sustento. (Gráfico N° 7).

Gráfico 7

**Población femenina por razones de no asistencia a una institución formal (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

De esta forma, la decisión de dejar los estudios implica, de alguna manera, un costo de oportunidad forzado por la realidad a que se enfrentan en el seno de sus familias, la baja valoración social de la educación como medio de superación en nuestra sociedad, además de la falta de adecuación de los conocimientos adquiridos en las escuelas y colegios con los requerimientos para hacer frente a los desafíos de la vida laboral, lo cual significa tomar la decisión de no seguir los estudios para obtener ganancias presentes, y renunciar así a los beneficios futuros, como consecuencia de la baja inversión en capital educativo. Otra razón importante mencionada por las mujeres rurales es la falta de infraestructura cercana como para proseguir sus estudios en sus lugares de residencia habitual, reflejada en la expresión “problemas en los centros educativos”. Esta categoría comprende, además de la falta de infraestructura, los problemas relacionados con el funcionamiento: falta de docentes, inexistencia de cursos o grados, mala calidad de la enseñanza, problemas de las alumnas con los directivos, el requerir enseñanza especial, entre otros.

Para una mejor comprensión de esta categoría, es importante tener en cuenta el tipo de institu-

ción al que asisten las alumnas del área rural. Al respecto, se puede apreciar en el Cuadro N° 4 que prácticamente toda la educación rural está a cargo del sector oficial o público, mientras sólo una ínfima parte, 3,9%, recae en el privado.

La falta de oferta educativa constituye un factor importante que empuja a las poblaciones rurales a desplazarse a los centros urbanos -a veces en grupos familiares-, como única alternativa de proseguir los estudios. En efecto, dos de cada diez mujeres rurales dejan de estudiar porque no existe un centro educativo cercano. Bien diferente es la situación planteada en las áreas urbanas, donde tan solo un 3,7% adujo esta razón para abandonar los estudios. Es importante mencionar un fenómeno al que debería prestarse atención: el hecho de que una de cada diez mujeres mencionó la razón “no quiere estudiar”, como argumento para el abandono. Esto confirma la idea de que perciben la educación como un recurso del que no se puede esperar mucho. Por último, una razón que también vale la pena destacar, por sus connotaciones culturales, es el hecho de no asistir por “problemas familiares”. Esta categoría agrupa motivos, tales como quedarse a cuidar a hermanos, enfermos o ancianos.

CUADRO N° 4  
POBLACIÓN FEMENINA RURAL  
POR TIPO DE INSTITUCIÓN AL QUE ASISTE

TIPO DE INSTITUCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Pública	337.452	96,1
Privada Religiosa	6.779	1,9
Otra privada	6.968	2,0
Total	351.199	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98.

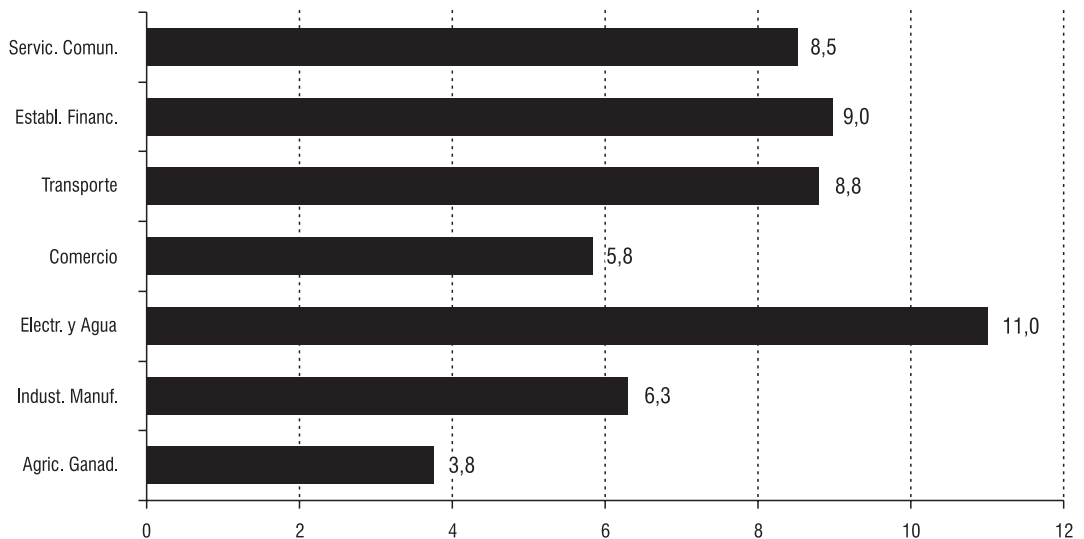
nos. O bien, la atención del hogar, y el no dejarlas asistir por temor o cuidados “propios” de la pubertad y adolescencia de la mujer.

Tal como se señaló anteriormente, el capital humano acumulado las habilita para participar en los sectores económicos más exigentes. Esta característica del mercado laboral permite la selectividad de la mano de obra, y relega a las de escaso número de años de estudio a la inactividad o a tareas de estratos ocupacionales más bajos, mientras ubica a las de más años de estudio en actividades de oficina, o de cierto requerimiento de capacitación tecnológica. Como

muestra el *Gráfico N° 8*, las actividades manuales y de baja destreza básica, así como las de poca necesidad de conocimientos específicos (agricultura, ganadería, comercio) absorben a las mujeres de más bajo promedio de años de estudio (3,8 y 5,8 años, respectivamente). Por su parte, las ocupaciones bancarias, financieras, de electricidad y agua captan a las mujeres rurales con mayor capital educativo (9,0 y 11,0 años de estudio, respectivamente).

La relación verificada en cuanto a la inserción laboral de las mujeres rurales con un número más elevado de años de estudio en los sectores

Gráfico 8  
Promedio de años de estudio de la población femenina rural por sectores económicos (%)



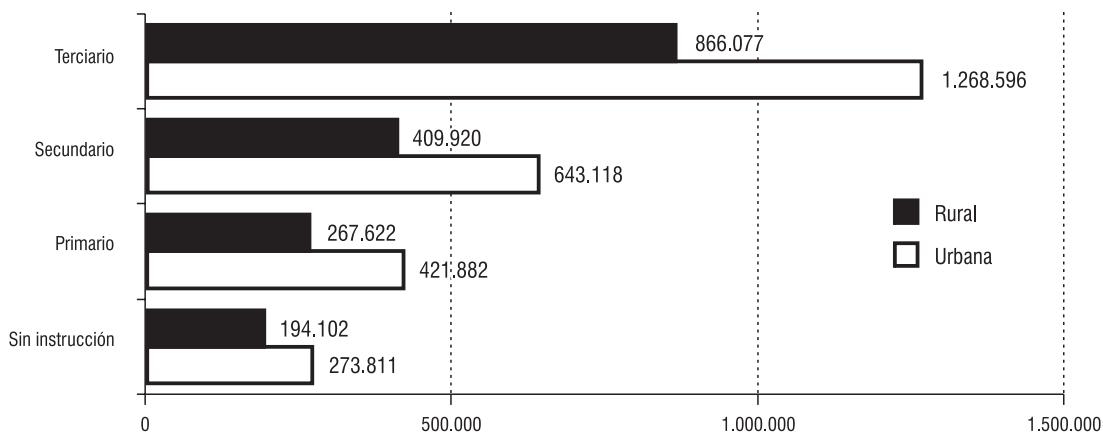
Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98



más rentables, permite predecir mayores niveles de ingreso. La consigna de que la educación paga, es una verdad que también tiene plena vigencia entre las mujeres, independientemente del ámbito geográfico analizado. En efecto, como puede apreciarse en el *Gráfico N° 9* el comportamiento del ingreso guarda una relación directa con el nivel de instrucción alcanzado. Así, una mujer sin instrucción alguna gana un cuarto del salario de otra que ha alcanzado el nivel terciario de instrucción. A medida que se asciende en los peldaños de la educación formal, los ingresos se acrecientan, aunque el ritmo de crecimiento sea diferenciado. Tener instrucción primaria entre las mujeres rurales, significa acceder a un ingreso promedio en la ocupación principal, superior en 38% al de aquellas no instrui-

das. Por su parte, aquellas que alcanzaron el nivel secundario, en relación con las de formación primaria, acrecientan sus ingresos en un 53%. Y, por último, las de nivel terciario, respecto a las de formación inmediata anterior, elevan sus ingresos en un 112%. De esta forma, se evidencia que la inversión en capital humano de las mujeres rurales tiene un elevado retorno. Las áreas urbanas muestran comportamientos similares, aunque los niveles de ingreso son más elevados que en las rurales. Así, los montos en las áreas urbanas son superiores en un rango que va de 40 a 60 por ciento, con respecto al ingreso de las mujeres rurales, siendo las diferencias más marcadas entre las mujeres de formación intermedia (primaria y secundaria).

Gráfico 9  
**Promedio de ingreso de la población por área según nivel de instrucción**

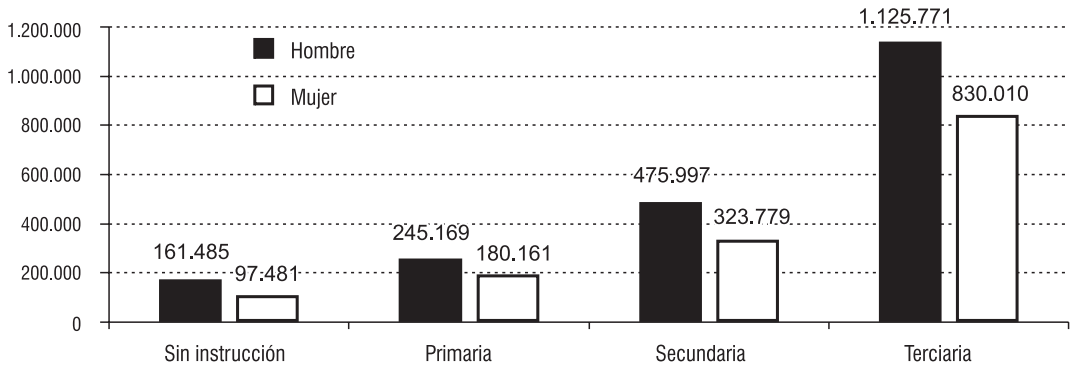


Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

El comportamiento del ingreso por sexo muestra desigualdades en todos los niveles de instrucción. Y, aparentemente, éstas no se basan sólo en las diferencias de capital humano, ya que a igual nivel de instrucción corresponde, sistemáticamente, un ingreso inferior para las mujeres (*Gráfico N°10*). Tanto hombres como mujeres acrecientan sus ingresos en la medida en que su estancia en la educación formal haya sido más prolongada, aunque en proporciones diferentes. Se observa un crecimiento diferenciado, favo-

orable a las mujeres, ya que una mujer con instrucción terciaria tiene un salario 8 veces mayor a una mujer sin instrucción, en tanto entre los hombres este crecimiento es de 7 veces. La diferencia y la desigualdad se remiten al punto de partida, donde el ingreso de los hombres es superior al de las mujeres en un 66%. Se puede ver así que la mujer, a pesar de contar con niveles inferiores de ingreso, tiene un retorno mayor de la educación que un hombre, en el área rural.

Gráfico 10  
**Promedio de ingreso en la ocupación principal de la población rural por sexo según nivel de instrucción**

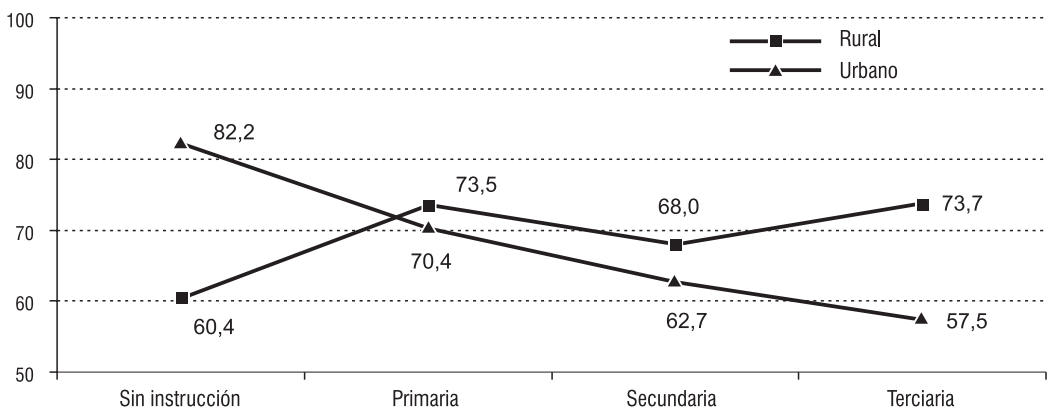


Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

En el Gráfico N° 11 se presenta la relación de ingresos entre mujeres y hombres por área urbana y rural, según el nivel de instrucción alcanzado. Así, se puede apreciar que una mujer rural sin instrucción alguna, percibe el 60,4% del salario de su par masculino, en tanto aquella con instrucción terciaria recibe un salario de 73,7%. Por su parte, siempre con relación a los hombres, las mujeres urbanas sin instrucción reciben

el 82,2%, y las de nivel terciario el 57,5%. Un fenómeno destacable, que permite confirmar lo mencionado anteriormente, es el hecho de que la inversión en capital humano de las mujeres rurales disminuye las disparidades de ingresos, en tanto en las áreas urbanas la brecha se acentúa en la medida que el nivel de instrucción aumenta.

Gráfico 11  
**Relación de ingresos mujer/hombre por área según nivel de instrucción (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

## C- SALUD

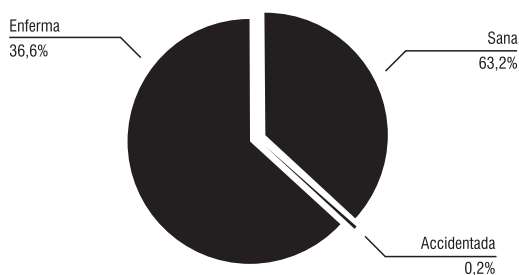
La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud como “el estado de completo bienestar físico, psíquico y social”. Esto nos debe llevar a meditar acerca de la situación de salud en que se encuentran las mujeres rurales, teniendo en cuenta las carencias de empleo, vivienda y violencia que sufren. Por todo esto, resulta imperioso mejorar la accesibilidad, no sólo geográfica, sino también económica, funcional y cultural, de los servicios de salud.

Aún cuando el Paraguay registra una tasa de mortalidad general baja -5,4 por mil habitantes-, así como una tasa de mortalidad infantil relativamente menor, de 19,7 por mil nacidos vivos (1995), la de mortalidad materna, sin embargo, es una de las más altas de la región. Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva (ENDSR-95/96) el número de muertes maternas se encontraba en torno a 190 por cada 100.000 nacidos vivos. El subregistro en este tipo de cuantificación es alto,

no sólo en Paraguay sino en toda América Latina (entre 39% y 72%). A su vez, se mantiene entre uno de los niveles más altos de fecundidad en la región, con una tasa de fecundidad global de 4,6 hijos por mujer, siendo más alta en las áreas rurales (6 hijos por mujer).

Se puede observar que de 1.209.705 mujeres rurales, un poco más de un tercio (36,8%) se encontraba afectada por alguna enfermedad o accidente, en los tres meses anteriores a la encuesta (*Gráfico N° 12*). El tipo de enfermedades a las que alude la encuesta corresponde a las no degenerativas ni crónicas. Se puede sostener que el nivel prevaleciente de afecciones entre la población femenina rural, es levemente superior al observado en la población en general, cuya tasa de incidencia de enfermedades es de 32,7%. También puede mencionarse que la población femenina es afectada por enfermedades con mayor incidencia que la masculina (31,3%).

Gráfico 12  
Población femenina rural según estado de salud



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

Considerando esta magnitud de población femenina rural enferma, es importante conocer el nivel de cobertura para la prevención de la salud, reflejado en la tenencia de un seguro médico o de medicina prepaga. Asimismo, es importante conocer el origen sectorial de la previsión en salud. A nivel nacional, la cobertura del segu-

ro médico es muy baja, solo el 18,2% de la población declaró tener cobertura médica, en tanto en el ámbito rural esta cobertura es casi tres veces inferior (6,7%). En cuanto a las mujeres rurales en particular, la situación no es tan diferente a la de sus pares masculinos de la misma área. Aquí, es oportuno mencionar que casi la

totalidad de las aseguradas rurales tienen servicios provenientes del IPS (*Cuadro N° 5*), lo que demuestra que son trabajadoras dependientes, dado el carácter del IPS, y que se trataría básicamente de personal del sistema educativo. El otro grupo está dado por mujeres relacionadas con las instituciones militares y policiales. De esta

forma, se evidencia que a esta escasa cobertura de salud, solamente acceden las mujeres rurales trabajadoras dependientes, quedando un grupo muy reducido (1,5%), que podría asimilarse a la población trabajadora por cuenta propia, la cual representa la mayoría en las áreas rurales.

CUADRO N° 5  
POBLACIÓN FEMENINA RURAL SEGÚN TENENCIA DE SEGURO

INSTITUCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
IPS	63.351	5,2
Seguro privado individual	9.750	0,8
Seguro privado laboral	7.209	0,6
Sanidad militar	399	0,0
Sanidad policial	1.894	0,2
No, tiene en exterior	792	0,1
No tiene en ningún lugar	1.126.310	93,1
Total	1.209.705	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98.

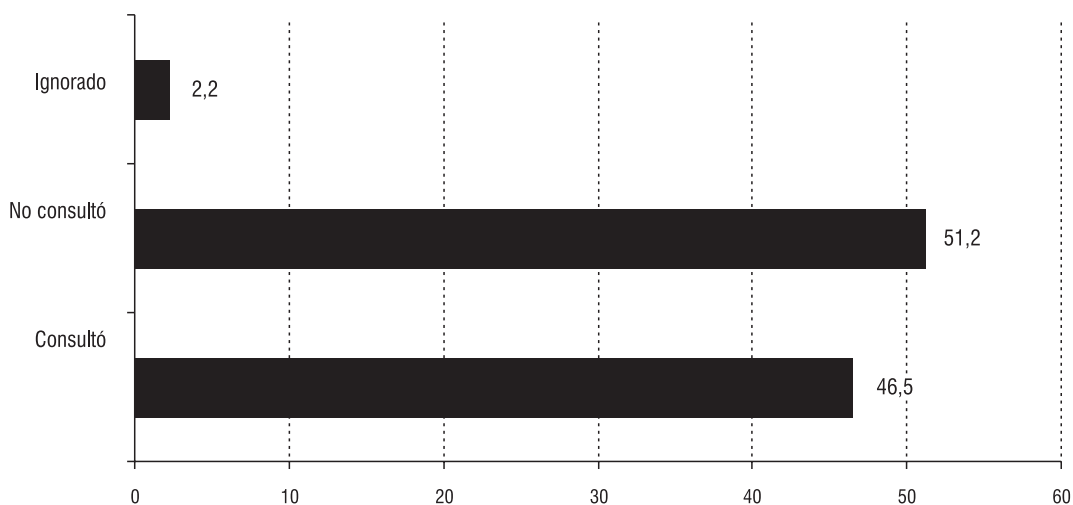
Teniendo en cuenta que poco menos de medio millón de mujeres rurales (444.757) padecieron alguna enfermedad o accidente en el período de referencia, es vital preguntarse si acudieron o no a consultar ante la dolencia. Al respecto, se puede apreciar en el *Gráfico N° 13* que un poco menos de la mitad de la población femenina rural manifestó haber consultado. Se debe tener presente, que en relación con la población femenina a nivel país, las diferencias no son tan marcadas, ya que la tasa de no consulta alcanza el 41,4%. (DGEEC, Salud en el Paraguay, 1999).

Es importante arrojar luz sobre las razones por las cuales las mujeres dejan de consultar. Aquí, la combinación de aspectos culturales y económicos juega un rol trascendental y sustenta las razones de no consulta en la "automedicación". Esta es una práctica muy difundida tanto en áreas urbanas como rurales, donde la población en general verifica exactamente el mismo comportamiento.

Ante cualquier dolencia, la mitad de las mujeres rurales opta por autoadministrarse medicamentos. Por otra parte, caracterizar a la enfermedad como "leve" explica que una de cada cuatro mujeres rurales deje de consultar (*Cuadro N° 6*). Otra razón significativa que manifiesta el 15% de las mujeres rurales, se refiere a un hecho que discrimina las oportunidades de atención: el costo para el acceso a la salud es muy elevado. Un motivo que quizás se esperaría fuera significativo, considerando la escasa disponibilidad de infraestructura de salud para la población rural, es la distancia que deben recorrer las mujeres para realizar la consulta. Sin embargo, sólo el 5% consideró este problema como razón para no hacerlo.

Entre aquellas mujeres rurales que consultaron, un poco menos de la mitad lo hizo en hospitales públicos, comprendidos por el IPS, Hospital de Clínicas, Centros y Puestos de Salud, Sanidad Militar y Policial, así como en otros hospitales

Gráfico 13  
**Población femenina rural según haya o no consultado (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

CUADRO N° 6  
**POBLACIÓN FEMENINA RURAL SEGÚN RAZONES DE NO CONSULTA**

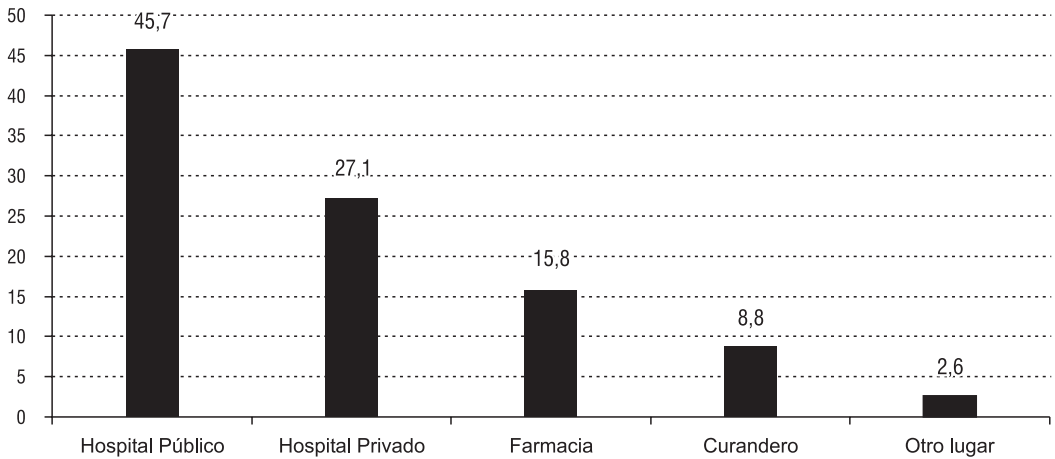
POR QUÉ NO CONSULTÓ	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Dolencia leve	52.450	23,0
No hay atención cerca	11.445	5,0
Atención mala	1.376	0,6
Consultas caras	34.513	15,1
Se automedicó	118.015	51,8
No tuvo tiempo	1.415	0,6
Otras razones	8.713	3,8
Total	227.927	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98.

del sector. Una de cada cuatro acude a centros o consultorios privados. Un aspecto significativo, de fuerte contenido cultural y permeado por la falta de recursos económicos, es la práctica de recurrir a una farmacia o a un curandero (*Gráfico N° 14*). Esta última forma de atención de salud, sumada a la mayoritaria asistencia a centros y hospitales públicos, así como a otras formas

de atención (domiciliaria) se ve reflejada en el gasto promedio que destinan las mujeres rurales a la consulta. Como puede apreciarse en el *Cuadro N° 7* el monto destinado a consultas médicas en los últimos 3 meses, asciende a 21.708 guaraníes, cifra dos veces inferior a la invertida por las mujeres urbanas.

Gráfico 14  
**Población femenina rural que consultó por lugar de consulta (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

CUADRO N° 7  
**PROMEDIO DE GASTO  
 EN CONSULTA POR ÁREA**

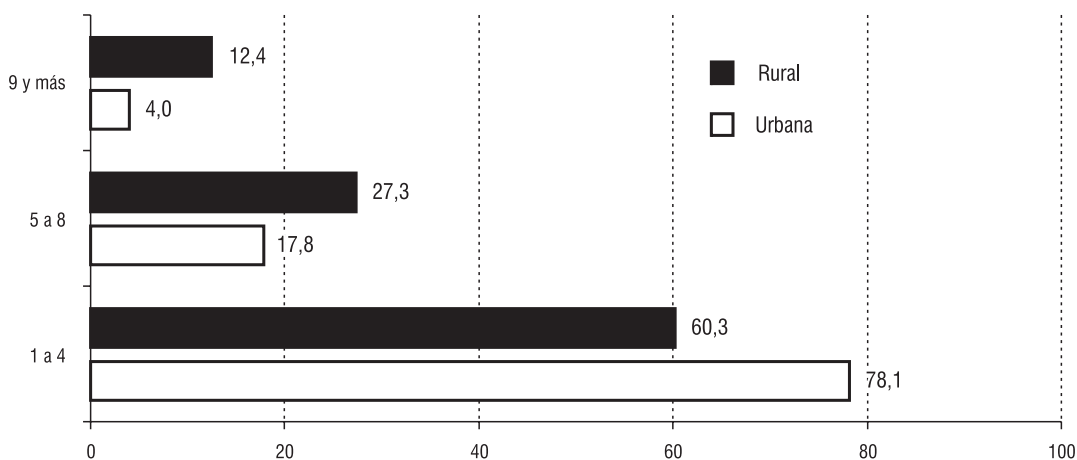
ÁREA	GASTO
Urbana	44.900
Rural	21.708
Total	35.801

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98.

Un aspecto preponderante en la salud de la mujer es el que se refiere a la salud sexual y reproductiva, en particular el relacionado con el número de embarazos, el número de hijos tenidos, la edad al primer parto, entre otros. Con respecto al número de embarazos, se puede apreciar que la distribución muestra una participación mayor de mujeres rurales en embarazos de 5 y más, en tanto la presencia de las mujeres urbanas es mayor entre aquellas que tienen menos de 5 embarazos. En efecto, ocho de cada diez mujeres urbanas se encuentran en el rango de embarazos de 1 a 4, mientras que entre las

rurales, se hallan solo seis. Sin embargo, entre las que se embarazan 9 y más veces, las mujeres rurales alcanzan este número en una proporción tres veces mayor (12,4% vs. 4,0%) a sus pares urbanas (Gráfico N° 15). Se podría deducir, entonces, que los programas de planificación familiar no estarían llegando a las destinatarias rurales en la medida necesaria, y que los factores económicos y culturales siguen siendo una fuerte rémora para superar la situación de embarazos no deseados y alcanzar así el tamaño de familia anhelado.

Gráfico 15  
**Población femenina por área según número de embarazos (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

## D- MIGRACIÓN

Es importante apuntar que las ventajas de la vida urbana, caracterizada por la concentración de los servicios básicos, por actividades que permiten la inserción laboral de la mujer y una mayor participación en la vida social y cultural, así como por el espejismo que ofrece la existencia en las ciudades, hacen que las mujeres rurales se desplacen hacia ellas. Como puede observarse en el Cuadro N° 8 se dispone de información sobre desplazamientos realizados por las mujeres según área de residencia actual y anterior, reflejando la orientación de estos flujos entre ambas áreas en los últimos 5 años, es decir entre 1992/3 y 1997/8. Se verifica un total de 333.625 mujeres que han cambiado de residencia en cualquiera de las áreas analizadas. Esto representa una tasa de migración femenina de 14,4%, sobre el total de mujeres del país, en el período mencionado.

Así, las tres cuartas partes del total de mujeres migrantes urbanas, se desplazan de una ciudad a otra (75,3%), en tanto solo una de cada cuatro mujeres que viven en las ciudades va hacia el campo. Por su parte, las migrantes rurales tienen

un comportamiento más equilibrado en lo que respecta a la dirección de sus desplazamientos. Sólo un poco más de la mitad (54,6%) van del campo a las ciudades. La porción restante tiene orientación rural-rural. Este comportamiento aparentemente más equilibrado en las decisiones de ir hacia el campo, antes que hacia las ciudades, quizás evidenciaría en realidad una migración en etapas. Esto es, a un desplazamiento en primera instancia, desde el área rural hacia una pequeña ciudad, para luego migrar hacia ciudades de mayor tamaño, hasta desembarcar finalmente en grandes urbes. En resumen, el mayor movimiento de mujeres se da en las áreas urbanas.

Centrándonos ahora en las mujeres rurales que han realizado algún desplazamiento -un total de 148.016- conviene ahora saber cuáles son sus características. En un primer momento, una variable de carácter biológico con implicancia social y de trascendental importancia en las decisiones de migrar, constituye la edad. Conforme a los patrones establecidos, los migrantes son personas jóvenes. Efectivamente, las mujeres



CUADRO N° 8  
**POBLACIÓN FEMENINA MIGRANTE POR ÁREA SEGUN  
 ÁREA DE RESIDENCIA ACTUAL Y RESIDENCIA HACE 5 AÑOS**

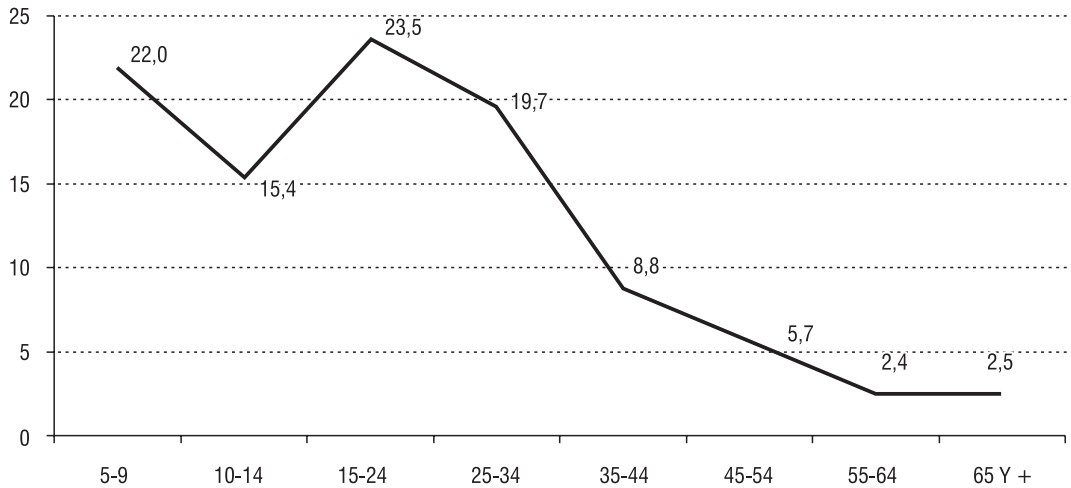
ÁREA DONDE VIVÍA HACE 5 AÑOS	ÁREA DE RESIDENCIA ACTUAL					
	DISTRIBUCIÓN ABSOLUTA			DISTRIBUCIÓN RELATIVA		
	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
URBANA	139.812	45.797	185.609	75,3	24,7	100,0
RURAL	80.808	67.208	148.016	54,6	45,4	100,0
TOTAL	220.620	113.005	333.625	66,1	33,9	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EI97/98.

rurales que migran se concentran en las edades jóvenes y productivas, representando un 58,6% del total, comprendidas entre las edades de 10 a 34 años. En los extremos de las edades, puede notarse una proporción importante que cambia de residencia acompañando al grupo familiar

(22,0%), ya que se trata de niñas menores de entre 5 y 9 años, y por otra, aunque en menor medida, personas mayores que llegada la edad de dependencia cambian de lugar. (Gráfico N° 16).

Gráfico 16  
**Población femenina rural migrante por grupos de edad**

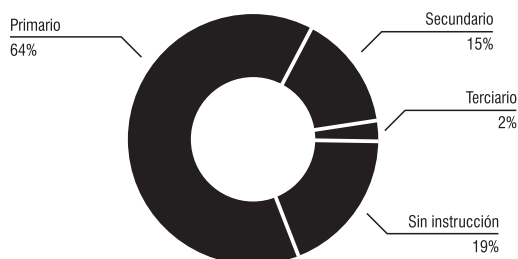


Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EI97/98

Otro factor que explica la decisión de migrar es el nivel de escolaridad alcanzado. Considerando el bajo grado de instrucción prevaleciente entre las residentes rurales, no sorprende que casi las dos terceras partes de las migrantes sean

del nivel primario, en tanto dos de cada diez no posean instrucción alguna. Resta, en consecuencia, una porción reducida con formación secundaria (15%) y terciaria (2%), Gráfico N° 17.

Gráfico 17  
**Población femenina rural migrante por nivel de instrucción**

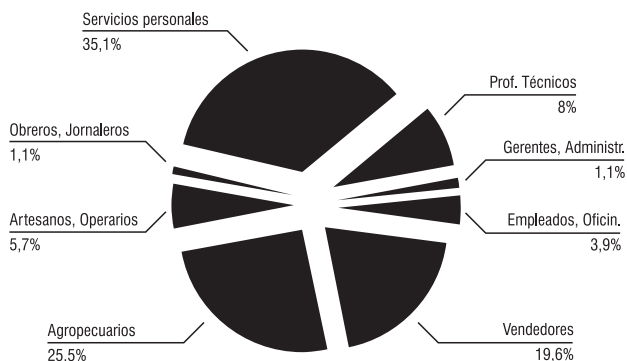


Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

¿Qué ocurre con las mujeres en cuanto a su inserción en el mercado de trabajo, cuál es la ocupación a la que acceden, o qué tipo de profesiones o actividades ejercen? Consecuente con la educación que alcanzan, se encuentra la ocupación en la que se desempeñan. Antes de analizar esta inserción, bien vale conocer la tasa de participación, la cual asciende a 45,2%, y la tasa de desocupación que afecta al 9,0% del total de la fuerza laboral femenina (126.211), que cambió de residencia en los últimos 5 años. Las mujeres rurales migrantes se incorporan principalmente a tres tipos de ocupaciones: los servicios personales que comprenden actividades tales como el servicio doméstico, peluquería, la-

vado de ropas, etc.; la venta de todo tipo de artículos, y las ocupaciones agropecuarias. En el grupo de ocupación de Profesionales, Técnicos y Afines se hallan ocho de cada cien mujeres rurales migrantes. Este es un sector que exige cierta capacitación básica, ya que incluye a las personas dedicadas a trabajos de tipo predominantemente intelectual, que requieren formación universitaria o adiestramiento altamente especializado (Gráfico N° 18). Puede suponerse que la escasa proporción de mujeres con nivel de instrucción secundario ha tenido que proseguir sus estudios a fin de insertarse en esta gama de actividades, logrando su movilidad económica y social.

Gráfico 18  
**Población femenina rural migrante por tipo de ocupación**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

## E- VIVIENDA

La vivienda es un bien de consumo que satisface una necesidad básica y elemental de todo ser humano, de protección contra las inclemencias del tiempo, permitiéndole llevar una vida familiar independiente<sup>17</sup>. Es también uno de los bienes de inversión más duraderos, y puede considerarse que su calidad constituye una medida del grado de desarrollo económico y del nivel de vida.

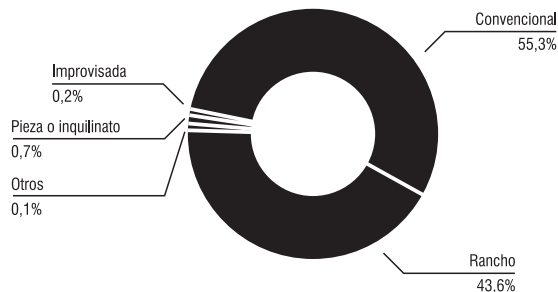
Para satisfacer la demanda de viviendas es preciso conocer el tamaño y estructura de la población y observar constantemente sus movimientos. Esta demanda se origina no sólo en el incremento demográfico natural sino también en los movimientos migratorios. Independientemente de las tasas de crecimiento de la población, los cambios en la estructura demográfica así como las transformaciones sociales y económicas influirán sobre las necesidades de vivienda. Estos requerimientos futuros que deberán atenderse, se dan tanto por el aumento de las familias como por efecto del crecimiento de la población, además de otros factores demográficos y sociales.

Las condiciones y características de las viviendas en las áreas rurales muestran deficiencias marcadas en términos de la calidad de los materiales de construcción. El 48% presenta necesida-

des básicas insatisfechas en este indicador, reflejadas en el tipo de pared, techo, piso y nivel de hacinamiento prevalentes (Censo de Población y Viviendas 1992).

Un primer aspecto importante tiene que ver con la situación legal o de propiedad, la cual, además de reflejar un aspecto cultural, manifiesta en cierta medida el nivel socioeconómico. En nuestra sociedad, tener una vivienda propia es un bien muy valorado socialmente. Efectivamente, 85,2% de los residentes en áreas rurales son propietarios de su vivienda. Una proporción a tener en cuenta (11,4%) reside en viviendas cedidas por sus propietarios, en tanto la ocupación de hecho (0,3%) es un fenómeno de poca presencia. Vista la tenencia o situación de propiedad, es pertinente indagar sobre las características físicas o materiales de la construcción de las viviendas en las que reside la población rural. Como es de esperar, la mayor parte de la población rural (55,3%) reside en casas de tipo convencional, aquellas construidas en su mayor parte con material cocido o madera de calidad adecuada para construcciones, como es costumbre en ciertas zonas del país. (Gráfico N° 19). El otro tipo prevalente es el rancho (43,6%), construcción de buena resistencia hecha de adobe o materiales similares. Consecuente con los

Gráfico 19  
Viviendas rurales según tipo



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

17 Naciones Unidas. Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda. 1963.

tipos de vivienda predominantes, se encuentran los materiales utilizados en la construcción. Así, en las paredes exteriores prevalece la madera (55,8%) y el ladrillo (35,5%); en el piso, la tierra (44,0%), la lecherada (18,2%) y el ladrillo (17,8%); en tanto en el techo se estila con mayor frecuencia el uso de la teja (40,2%), la paja (27,3%) y las chapas de fibrocemento o similares, conocidas con el nombre comercial de Eternit (19,0%).

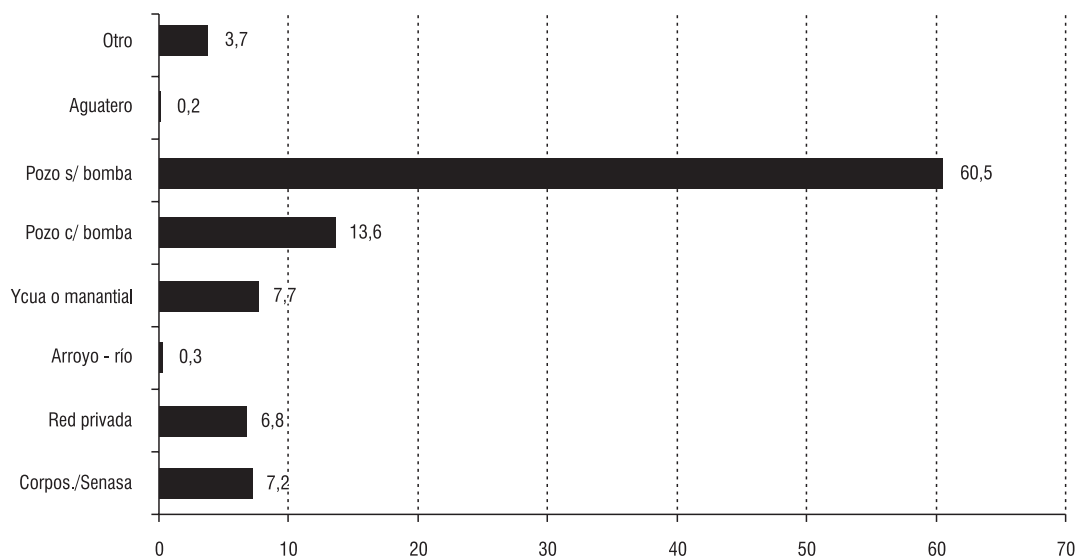
Esta descripción de las características de construcción refleja que la mayor parte de la población rural reside en viviendas de relativa buena calidad para su habitabilidad. Hay que tener presente que las valoraciones están hechas atendiendo a las pautas culturales y de costumbres de la población rural. Es sabido que en general, la población campesina está condicionada por las costumbres respecto a las formas, estilo y materiales de las edificaciones, por lo que aún disponiendo de recursos económicos para su mejoramiento, se aferran a ellas y no destinan recursos para adecuarse a lo que, en los ámbitos urbanos, son consideradas viviendas de buena cali-

dad. No obstante lo mencionado, las condiciones de vivienda son relativamente buenas.

La situación es diametralmente opuesta cuando el análisis se centra en el acceso o disponibilidad de los servicios básicos para el bienestar, como son los de salubridad, agua por cañería, energía eléctrica, telefonía, así como servicios sanitarios y de confort de los hogares.

La provisión de los servicios de agua por red de cañería a nivel nacional, presenta una cobertura que alcanza a poco menos de la mitad del país (46,2%). En el marco de esta baja cobertura, sólo el 14,0% de los hogares del área rural reciben la provisión por cañería de Corposana o Senasa. El resto debe aprovisionarse mediante otras fuentes. La forma más difundida es la de cavar pozos para obtener agua de la napas acuíferas de la tierra, mediante la extracción manual. En efecto, de cada 10 hogares rurales 6 obtienen agua para consumo mediante pozos sin bomba. Este mismo procedimiento, pero utilizando extracción mecánica, es otra de las formas de obtenerla (13,6%), *Gráfico N° 20*. Si se considera

Gráfico 20  
**Viviendas rurales según fuente de provisión de agua (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

como agua segura para consumo humano la que llega por cañería, el nivel de exposición de la población rural a enfermedades por aguas no tratadas sería elevado. En particular, en cuanto a tareas domésticas, el acarreo del agua es una actividad normalmente asignada a las mujeres rurales, quienes al hacerlo, se exponen a largos

recorridos e incidencias climáticas, que pueden dañar su salud. Como se aprecia en el Cuadro N° 9, solo 14,6% de los hogares rurales tienen servicios de agua dentro de su vivienda. El resto la obtiene de fuentes existentes dentro de su propiedad, o bien debe acarrearla desde sitios fuera del límite de su vivienda.

CUADRO N° 9  
ÁREA RURAL: LUGAR DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

LUGAR DE ABASTECIMIENTO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Dentro vivienda	71.805	14,6
Dentro propiedad	316.148	64,2
Fuera propiedad	104.111	21,2
Total	492.064	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98.

Otro factor importante en el estándar de vida actual, acorde con los bienes de confort al alcance de los hogares, es la disponibilidad de energía eléctrica, que llega a siete de cada diez hogares del país (Gráfico N° 21). Si comparamos con los niveles prevalecientes en las áreas urbanas, esta cobertura rural resulta baja, más aún teniendo en cuenta que Paraguay cuenta con dos hidroeléctricas que, sobradamente, podrían cubrir sus requerimientos. Sin embargo, el acceso no depende simplemente de la existencia de energía, sino de otros factores, como el costo de

conexión y tendido. El análisis nos lleva a tener en cuenta las dificultades de facilitar el acceso a la población, atendiendo a la gran dispersión de la población rural, lo cual encarece y dificulta la provisión de este servicio. En los hogares, este recurso permite el almacenamiento de los alimentos, el aprovechamiento de horas nocturnas para las actividades del hogar, el uso en la producción, la posibilidad de empleo de electrodomésticos que alivianan la tarea de la mujer, entre otros.

Gráfico 21  
Viviendas rurales según tenencia de energía eléctrica (%)

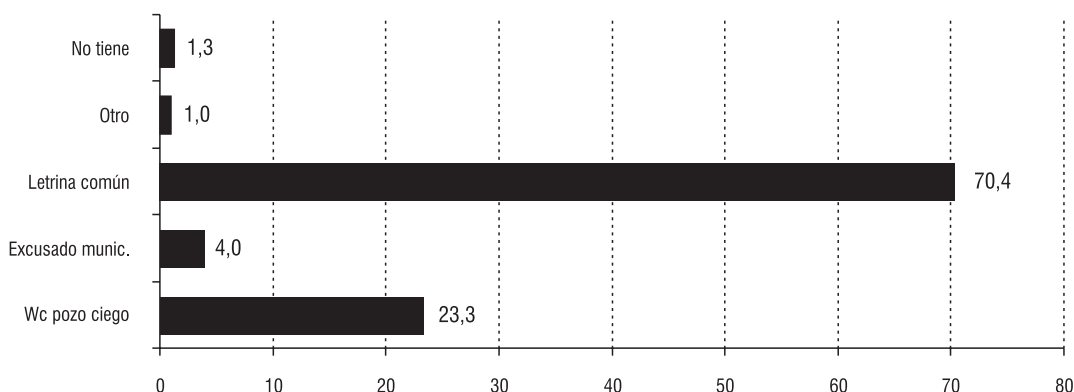


Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

Otro elemento de bienestar, de gran preponderancia en la salud y en las condiciones de vida en general, es el tipo de servicio sanitario del que disponen los hogares. El servicio a través de redes cloacales en el área urbana resulta insuficiente, por lo que su ausencia total en las áreas rurales es de esperar. Por tanto, las viviendas ru-

rales se aprestan a generar alternativas para la evacuación y atención de sus necesidades. La forma más común y difundida es la letrina común (70,4%), seguida de los sanitarios que disponen WC, conocidos como baño moderno o cisterna, conectados a pozo ciego (23,3%), *Gráfico N° 22.*

Gráfico 22  
**Viviendas rurales según tipo de servicio sanitario (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

Gráfico 23  
**Viviendas rurales según forma de eliminación de la basura (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

La forma de eliminación de los desechos juega un papel importante en el bienestar de un grupo familiar, en particular sobre la salud de sus miembros. El método ideal es la eliminación, a través de la recolección y traslado a vertederos, de los residuos generados en el hogar. Esta práctica aparece en reducida escala en las áreas urbanas y su presencia en las rurales es casi imperceptible (1,2%). Sin embargo, la quema es la forma más usual de eliminación. Tres de cada cuatro hogares rurales se deshace de la basura, quemándola. Todas las formas de eliminación prevalecientes en las áreas rurales (en el patio, en un hoyo) atentan contra el medio ambiente y el bienestar de los miembros de la familia (*Gráfico N° 23*).

#### F- USO DEL TIEMPO DE LAS MUJERES RURALES INACTIVAS

Por último, a efectos de caracterizar mejor los hogares rurales, se optó por procesar información respecto al uso del tiempo de las mujeres rurales consideradas como inactivas. Por cierto, un dato de gran trascendencia en las potencialidades y oportunidades del desarrollo de la mu-

jer y en el camino hacia el logro de la equidad de género, es la distribución del tiempo entre las actividades de producción y reproducción. La pregunta estaba dirigida a conocer el empleo del tiempo, entre las distintas tareas asignadas al rol tradicional de la mujer.

El procesamiento de la EIH97/98 permite indagar cómo distribuyen normalmente su tiempo "las mujeres inactivas", dedicadas a las labores del hogar. Esto significa que es una estimación hecha por las amas de casa de cuánto es el tiempo que, según su apreciación, les lleva regularmente ejecutar esas tareas. Las actividades están divididas en limpieza del hogar, tareas de la cocina, lavado y planchado de ropas, hacer compras para la casa, higiene de los niños y ayuda en las tareas escolares; y por último, sacar y acarrear agua y leña. De todas las tareas mencionadas, el mayor tiempo está dedicado, tanto en el área urbana como rural, al lavado y planchado de ropas que toma un poco menos de dos horas al día. Puede apreciarse que solo en algunas actividades las diferencias de uso de tiempo por labores, son relativamente mayores en el área rural (*Cuadro N° 10*).

CUADRO N° 10  
**TIEMPO PROMEDIO DIARIO (EN MINUTOS)  
 UTILIZADO POR LAS MUJERES INACTIVAS PARA LAS TAREAS DEL  
 HOGAR POR ÁREA, SEGÚN TIPO DE TAREA.**

TIPO DE TAREA	URBANA	RURAL	TOTAL
LIMPIEZA DE HOGAR	59,2	58,0	58,5
TAREAS DE COCINA	81,1	82,4	81,8
LAVADO Y PLANCHADO DE ROPAS	96,2	107,0	102,5
HACER COMPRAS PARA LA CASA	36,9	45,1	41,0
HIGIENE DE LOS NIÑOS	44,0	38,1	40,6
AYUDA ESCOLAR A LOS NIÑOS	51,9	35,9	42,3
SACAR Y ACARREAR AGUA Y LEÑA	34,9	47,9	45,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98.



Así, sacar y acarrear agua, hacer compras para la casa, lavar y planchar y realizar las tareas de la cocina lleva más tiempo a las mujeres del campo. Esto, debido a que deben desplazarse mayores distancias, poseen menos electrodomésticos y artefactos, o bien por el tipo de combustible que utilizan para estos menesteres, lo que les exige mayores esfuerzos en las tareas domésticas. Sin embargo, el tiempo que las mujeres urbanas dedican a la formación y educación de los hijos, mediante su cooperación en las tareas escolares, es de casi 15 minutos más que las mujeres rurales, quienes quizás por su menor formación o valoración diferenciada de la educación dedican menos tiempo. En promedio, las

mujeres invierten un poco menos de 7 horas diarias en las tareas del hogar, y las diferencias en el conjunto por áreas geográficas de residencia, no resultan significativas.

### G- POBREZA

La falta de acceso a satisfactores básicos de las necesidades que hacen al bienestar de la población manifiesta los niveles de pobreza, cuyos indicadores operativos permiten identificar dos tipos: pobreza extrema, en la cual la población no cubre el costo de una canasta básica de alimentos que le permita consumir mínimamente

Gráfico 24 a  
**Población rural según nivel de pobreza (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

Gráfico 24 b  
**Población urbana según nivel de pobreza (%)**



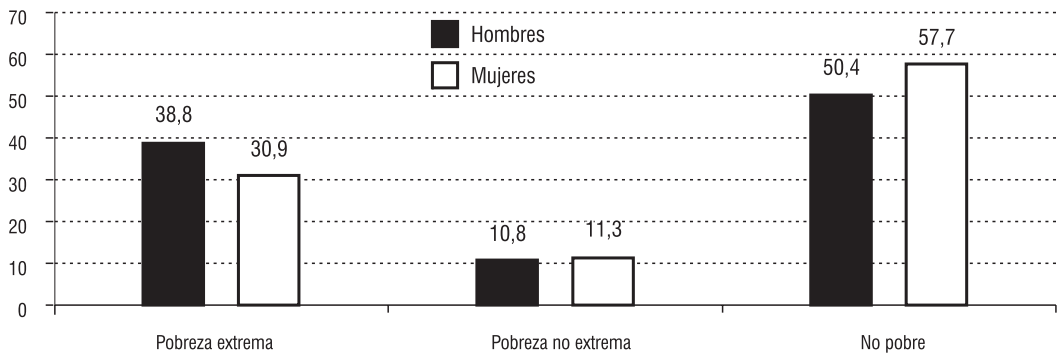
Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

la cantidad de nutrientes recomendados para la sobrevivencia humana; y la pobreza no extrema, aquella en que la población, si bien puede atender sus necesidades de alimentación, los recursos que obtiene no le permiten, sin embargo, cubrir lo que se denomina canasta familiar que, además de contener los alimentos, incluye educación, salud, transporte, distracción y otros satisfactores elementales para un confort mínimo. La suma de ambos tipos de pobreza, la extrema y no extrema, determina la existencia de la pobreza total. Paraguay, al igual que gran parte de América Latina, sufre la persistencia de niveles altos de pobreza entre su población (Gráficos 24 a y 24 b). Si bien se encuentra en el pro-

medio vigente para la región, que está en torno al tercio de la población total, que para nuestro país significa un poco más 1.700.000 personas, la diferenciación por áreas geográficas nos permite confirmar que esta población afectada es mayor en la rural (seis de cada diez).

Al discriminar por sexo, mediante las jefaturas de hogar, para los diversos niveles de pobreza de las áreas rurales del país, se puede comprobar que la pobreza extrema incide con mayor fuerza en aquellos hogares encabezados por jefaturas masculinas, en tanto la pobreza no extrema se presenta, estadísticamente, en igual magnitud entre jefaturas masculinas y femeni-

Gráfico 25  
Jefatura de hogares rurales por niveles de pobreza (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la EIH97/98

nas. Resulta llamativo el hecho de que la pobreza extrema tenga mayor presencia en hogares encabezados por varones, ya que éstos participan en magnitud e intensidad más alta en el mercado laboral y reciben también ingresos más altos (Gráfico N° 25). Esta situación nos permite aventurar una hipótesis de que la asignación de recursos por parte de las mujeres resulta más racional y ajustado al logro del bienestar de los miembros de su hogar, a pesar de las discriminaciones e inequidades que les toca afrontar

cotidianamente. Hay que considerar, sin embargo, que este indicador resumen de pobreza nos evidencia las limitaciones y carencias cotidianas a las que está expuesta gran parte de la población rural, así como el reducido potencial en capital humano (principalmente en educación y salud) que puede alcanzar a corto y mediano plazo. De esta forma, las posibilidades de mejorar intergeneracionalmente las condiciones de vida, se ven seriamente comprometidas.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los programas y proyectos dirigidos a la mujer rural deben buscar enaltecer a la familia y la sociedad, dentro de un marco cultural que respete la ética y la equidad, además de buscar la coparticipación de varones y mujeres rurales, en la búsqueda de soluciones tanto en lo referente a la producción, como a la reproducción. Asimismo, deben ser elaborados en el marco de los objetivos macroeconómicos del país, tratando de integrarlos a un marco general consistente, y favoreciendo la coordinación interinstitucional.

Vale señalar que el sector agropecuario es fundamental en la economía paraguaya, ya que contribuye con un 90% de las exportaciones, un 35% del empleo y un 25% del Producto Interno Bruto (PIB). Si se incluye a la agroindustria, esta participación es aún mayor, llegando a un 36% del PIB en conjunto entre ambos sectores en el año 1996.

Además, se destaca que las áreas rurales concentraban en 1995, al 70% de los pobres y al 85% de los indigentes del país, como resultado del aumento del minifundio, el desarraigo y la reducción de los trabajadores asalariados agrícolas, debido a la incorporación de explotaciones extensivas (soja) y la introducción de tecnologías mecanizadas, sustitutivas de la mano de obra.

En lo que se refiere al marco legal, es importante mencionar los logros en la Constitución de 1992, como la confirmación de la igualdad de derechos y obligaciones de mujeres y hombres; estableciendo el principio de la no discriminación, los derechos reproductivos, la paternidad y maternidad responsables, la igualdad de todos los hijos ante la ley y la posibilidad de investigar la paternidad, la democratización de la familia, la promoción de la no violencia doméstica, y que el Estado genere la igualdad real de acciones positivas, fijando igual salario por igual trabajo, equidad en los planes de la Reforma Agraria, protección de las mujeres durante el embarazo y el parto, con igual derecho a la educación, y la adopción de medidas para la promoción política de la mujer.

Asimismo, en el marco institucional, la Secretaría de la Mujer tiene entre sus fines la elaboración de planes y programas tendientes al acceso libre, igual y solidario de la mujer, conforme a sus cualidades, al mercado de trabajo, la seguridad social, la vivienda, la propiedad y explotación de la tierra y la administración de empresas individuales y colectivas de producción, con los beneficios de la asistencia técnica y crediticia. Así como la promoción e implementación de políticas que tiendan al desarrollo de la creatividad y cualidades de la mujer en los ámbitos científico, tecnológico, artístico y cultural. Conforme a sus objetivos de creación, ejecuta proyectos dirigidos a la mujer rural, con el apoyo de organismos bilaterales e internacionales de cooperación. De esta forma, se tiene un marco jurídico e institucional favorable para posibles acciones orientadas a garantizar el bienestar de la mujer.

El análisis estadístico realizado en base al procesamiento de la Encuesta Integrada de Hogares 97/98 presenta, entre otros, los siguientes resultados:

- De cada cien mujeres rurales disponibles para la producción, 32 de ellas están en el mercado laboral. La tasa de participación evidencia generalmente aquellas actividades realizadas a través del mercado. De este modo, no sólo quedan excluidas o subestimadas las actividades económicas que lleva a cabo la mujer en el ámbito doméstico, sino también las que realiza en empresas familiares, especialmente en las actividades agrícolas.
- Cuatro de cada diez mujeres que se encuentran trabajando lo hacen en actividades del sector primario. Por su parte, el sector secundario o de transformación, tiene poca capacidad de absorción de mano de obra femenina, sólo el 7,1% de las mujeres trabaja en fábricas o en actividades relacionadas con la construcción.
- El sector terciario se muestra como el más dinámico para dar acceso al trabajo de las mujeres rurales, apuntaladas en dos subsec-

tores preponderantes: el comercio y las actividades comunales; el primero brinda oportunidades de trabajo a tres de cada diez mujeres, en tanto que en el segundo participan otras dos de cada diez.

- Las mujeres rurales alcanzan en promedio el cuarto grado del nivel primario, dos años y medio menos que sus pares del área urbana. Esta situación educativa muestra el bajo nivel de capacitación formal de las mujeres rurales y predice las potencialidades de producción y productividad de la mano de obra. No sólo el ámbito laboral se ve resentido ante un escaso capital humano, también la participación política, la incorporación a organizaciones sociales, el acceso a conocimientos de salud y otros beneficios que ofrecen la tecnología y los avances de la vida moderna.
- El analfabetismo afecta al 15,9 % de las mujeres rurales, incidencia dos veces mayor a la que se da entre las mujeres urbanas.
- Prácticamente toda la educación rural está a cargo del sector oficial o público, una ínfima parte, 3,9%, recae en el ámbito privado.
- Un poco más de un tercio de las mujeres rurales (36,8%) se encontraban afectadas por alguna enfermedad o accidente en los tres meses anteriores a la encuesta. El nivel prevalente de enfermedades entre la población femenina rural es levemente superior al observado en la población en general, cuya tasa de incidencia es de 32,7%. También puede mencionarse que la población femenina es afectada por enfermedades con mayor incidencia que la población masculina (31,3%).
- La mitad de las mujeres rurales opta por automedicarse ante sus dolencias; por otra parte, caracterizar a la enfermedad como “leve” explica que una de cada cuatro mujeres rurales deje de consultar. Otra razón significativa que manifiesta el 15% de ellas, se refiere a un hecho que discrimina las oportunidades de atención y se refiere a que el costo para el acceso a la salud es muy elevado. Un hecho que quizás se esperaría fuera significativo, considerando la escasa disponibilidad de infraestructura de salud para la población rural, es la distancia que deben recorrer las mujeres para realizar la consulta. Sin embargo, sólo el 5% manifestó este problema como razón para no consultar.
- El 54,6% de las mujeres rurales migrantes va del campo a las ciudades, la proporción restante tiene orientación rural-rural.
- Las mujeres rurales migrantes se concentran en las edades jóvenes y productivas, representando el 58,6% del total, comprendidas entre las edades de 10 a 34 años. En los extremos de las edades, puede notarse una proporción importante de mujeres rurales que cambian de residencia acompañando al grupo familiar (22,0%), ya que se trata de niñas menores, de entre 5 y 9 años, y por otra, aunque en menor proporción, personas mayores que llegada la edad de dependencia cambian de lugar.
- La mayor parte de la población rural (55,3%) reside en viviendas de tipo convencional, aquellas realizadas en su mayor parte con material cocido o madera de calidad adecuada para construcciones, como es costumbre en ciertas zonas del país. El otro tipo de vivienda prevaleciente es el rancho (43,6%), construcción de buena resistencia realizada de adobe o materiales similares.
- Entre los materiales utilizados en la construcción de viviendas, en las paredes exteriores prevalecen la madera (55,8%) y el ladrillo (35,5%); en el piso, la tierra (44,0%), la lecherada (18,2%) y el ladrillo (17,8%); en tanto en el techo se estila con mayor frecuencia el uso de la teja (40,2%), la paja (27,3%) y las chapas de fibrocemento o similares, conocidas por su nombre comercial de Eternit (19,0%).
- Sólo el 14,0% de los hogares rurales recibe la provisión de agua por cañería de Corposana o Senasa. El resto deben proveerse de otras fuentes. La forma más difundida es la de cavar pozos para obtener agua de la napas acuíferas de la tierra, mediante la extracción manual. En efecto, de cada 10 hogares rurales 6 obtienen agua para consumo

mediante pozos sin bomba. Este mismo procedimiento, pero utilizando extracción mecánica, es otra de las formas de obtenerla (13,6%).

- En cuanto a tareas domésticas, el acarreo del agua es una actividad normalmente asignada a las mujeres rurales, quienes expuestas a largos recorridos e incidencias climáticas, pueden dañar su salud. Sólo el 14,6% de los hogares rurales tiene servicio de agua dentro de su vivienda. El resto acarrea de fuentes existentes dentro de su propiedad o bien, fuera de los límites de su vivienda.
- Al discriminar por sexo, mediante las jefaturas de hogar, para los diversos niveles de pobreza en el área rural del país, se puede comprobar que la pobreza extrema incide con mayor fuerza en aquellos hogares encabezados por jefaturas masculinas, en tanto la pobreza no extrema se presenta, estadísticamente, en igual magnitud entre jefaturas masculinas y femeninas. Resulta llamativo el hecho de que la pobreza extrema tenga mayor presencia en hogares encabezados por varones, ya que éstos participan en mayor magnitud e intensidad en el mercado laboral y reciben también ingresos más altos. Esta situación nos permite aventurar la hipótesis de que la asignación de recursos por parte de las mujeres es más racional y ajustado al logro del bienestar de los miembros de su hogar, a pesar de las discriminaciones e inequidades que les toca afrontar cotidianamente.

De todo lo expuesto anteriormente, se deduce la importancia de la educación de los recursos humanos -en este caso las mujeres rurales-, que posee una nación y por la diferencia decisiva, tanto para la vida de las personas, el desenvolvimiento de las familias, la productividad de las empresas y los resultados macroeconómicos de un país, es importante resaltar que se deben abordar de manera efectiva las causas del alto índice de ausentismo y deserción escolar de las niñas.

Como resultado de estas consideraciones, el Gobierno debe fomentar y financiar programas

de educación de adultos para las mujeres que no hayan terminado sus estudios o que se hayan visto obligadas a interrumpirlos, debido a sus responsabilidades familiares, la falta de recursos financieros o embarazos tempranos. De manera a revertir la tendencia negativa registrada en la matriculación escolar femenina rural y cerrar la brecha entre los sexos, es imperativo que el Gobierno, así como el sector privado, sumen sus esfuerzos para el logro de este objetivo.

Entre otros, a juzgar por el diagnóstico realizado en este trabajo sobre la base de los principales factores socioeconómicos y demográficos relacionados con el bienestar de la mujer rural en el Paraguay, las propuestas específicas deben orientarse a:

- Garantizar la existencia de estadísticas desglosadas por sexo, que reflejen claramente el trabajo de la mujer en los emprendimientos estadísticos (censos, encuestas, registros, etc.).
- Establecer programas concretos de capacitación para la obtención de ingresos, especialmente para las mujeres que viven en la pobreza extrema, poniendo énfasis en la autogestión y la utilización de insumos generados en el área rural.
- Proporcionar, en base a la igualdad, el acceso a créditos de bajo costo y plazos razonables, destinados a proyectos productivos y de formación de recursos humanos con perspectiva de género.
- Instaurar programas permanentes de capacitación y adiestramiento que habiliten a la mujer rural a la producción y autogestionamiento de unidades productivas, para la transformación de productos primarios.
- Fomentar el funcionamiento de cooperativas, asociaciones y todo tipo de organizaciones que trabajen por el bienestar de la mujer rural.
- Establecer sistemas de información sobre mercados, a fin de orientar la actividad de productores rurales.

- Adecuar los programas de estudio de manera a que la preparación de los pobladores rurales se oriente hacia la formación integral de la persona, para su inserción social en el medio rural y en el mercado laboral.
- Crear incentivos destinados a lograr tasas iguales de alfabetización para hombres y mujeres, fomentando la existencia de cursos de alfabetización de adultos al alcance de aquellos que lo requieran.
- Intensificar los esfuerzos para promover la enseñanza básica, universal y gratuita.
- Mejorar la enseñanza secundaria de las mujeres jóvenes, especialmente en las zonas rurales, y ofrecer incentivos a las familias para que las niñas sigan estudiando.
- Garantizar el acceso, en pie de igualdad, a la enseñanza y capacitación de calidad, en todas las materias y a todos los niveles.
- Promover la formación de más maestras en los niveles secundario y universitario, alentándolas a servir de ejemplo y a ser mentoras de las estudiantes.
- Proporcionar a la mujer rural el acceso conveniente a la educación de adultos, incluso a los servicios de atención del niño y a clases nocturnas.
- Elaborar programas de información para adultos en materia jurídica, económica y política, con el fin de aumentar la alfabetización básica.
- Redestinar la radicación o la prestación de servicios de médicos y paramédicos hacia el área rural, mediante la generación de incentivos monetarios y no monetarios, considerando la gran concentración de estos profesionales en las ciudades, en particular en la capital y alrededores.
- Mejorar la salud de la mujer y de la niña rural, asegurando su acceso a servicios adecuados de atención a la maternidad, nutrición y la práctica de la medicina preventiva.
- Aumentar el presupuesto nacional de salud orientado al sector rural, a fin de asegurar la prestación de servicios gratuitos de atención primaria de la salud, la conservación y mejoramiento de las instalaciones existentes, la optimización del suministro de agua apta para el consumo y el saneamiento
- Asignar fondos nacionales a la investigación dirigida a la prevención de enfermedades características del área rural (mal de chagas, tuberculosis, anemias y otras).
- Reducir la mortalidad materna mediante la prestación de servicios adecuados de atención de la salud prenatal y postnatal, incluida la nutrición de madres embarazadas y lactantes.
- Provisión priorizada de infraestructura, equipamientos e insumos básicos para la atención primaria de la salud, en particular de la mujer en edad reproductiva.
- Extender al área rural, a bajo costo, los servicios sanitarios básicos (agua y eliminación de excretas), que permitan mejorar las condiciones preventivas de salud y amortiguar el proceso de deterioro ambiental. Para lograrlo, es necesario generar políticas que estimulen la concentración de población en áreas específicas, y evitar así los costos derivados de la dispersión.
- Generar y apoyar programas de autoconstrucción, al estilo de los asentamientos urbanos, mediante la autogestión y cooperación de los lugareños.
- Ejecutar programas de capacitación y sensibilización sobre el impacto en la salud y en las condiciones de vida en general, de las características físicas de los materiales utilizados en la construcción.
- Fomentar la permanencia de la mano de obra calificada en las áreas rurales, para gerenciar proyectos y programas de generación de empleos, evitando la migración rural.

- Instaurar programas educativos y de sensibilización sobre la importancia de la educación de la mujer, orientados a la población rural y difundidos por medios de comunicación masiva (radios), con el objetivo de reducir el ausentismo y la deserción femenina por motivos familiares.
- Mejorar la infraestructura de caminos y vías de movilidad para garantizar la salida de productos nacionales hacia los mercados más cercanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anker, Richard y Hein, Catherine (1987). *Desigualdades entre Hombres y Mujeres en los Mercados de Trabajo Urbano del Tercer Mundo*. OIT (Organización Internacional del Trabajo). Ginebra.
- Barrios, Oscar (2001). *Pobreza y desigualdad del ingreso en Paraguay*, en *Revista Población y Desarrollo*. Edición N° 20. Facultad de Ciencias Económicas (FCE). San Lorenzo-Paraguay.
- BCP (Banco Central del Paraguay) (2001). *Programa de Monitoreo con el FMI (Fondo Monetario Internacional)*. Asunción-Paraguay.
- Carosini Leticia (1994). *Inserción de la Mujer en el Mercado Laboral Paraguayo*, en *Revista Población y Desarrollo*. Edición N° 7. FCE. San Lorenzo- Paraguay.
- Carosini, Leticia y Brizuela, Mirta (2002). *Caracterización del Mercado Laboral Paraguayo según el Enfoque de Mercados Segmentados e Implicancias de Política Laboral*. *Revista de Análisis Economía & Sociedad* N° 7-DGEEC. Fernando de la Mora-Paraguay.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1975). *Mujeres en América Latina, aportes para una discusión*. México.
- Constitución Nacional del Paraguay, 1992.
- Corvalán, Graziella y Heikel, María Victoria (1997). *Estudio del Perfil Nacional sobre la Mujer en el Desarrollo*. Asunción-Paraguay.
- DGEEC (1999). *Divulgación Popular. Encuesta Integrada de Hogares de 1997/98*. Fernando de la Mora-Paraguay.
- DGEEC (1999). *Encuesta Integrada de Hogares de 1997/98*. Fernando de la Mora-Paraguay.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos). *Censo Nacional de Población y Viviendas-1992*. Asunción-Paraguay.
- Espínola, Zulma (1999). *El Learning by Doing como Estrategia de Optimización para la Fuerza Laboral Femenina*, en *Revista Población y Desarrollo*. Edición N° 17. FCE. San Lorenzo-Paraguay.
- Gutiérrez, Alejandro (1998). *Paraguay-Sector Agrícola y Agroindustrial. Proyecto PLANDES (Planificación del Desarrollo Sostenible)*. STP (Secretaría Técnica de Planificación). Asunción-Paraguay.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). *Secretaría de la Mujer. Presidencia de la República (2000). Guía para la Capacitación de Capacitadores/as. Incorporación del Enfoque de Género en los Proyectos de Desarrollo Rural Sostenible*. Asunción-Paraguay.
- IICA (1992). *Desarrollo Rural con Equidad de Género*. Asunción-Paraguay.
- Naciones Unidas (1963). *Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda-Copenhague*, Dinamarca. Nueva York.
- Naciones Unidas (1991). *La Mujer-Retos hasta el año 2000*. Nueva York.
- Ocampos, Genoveva (1992). *Mujeres Campesinas y Estrategias de Vida*. Base Ecta. Asunción-Paraguay.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay) (1995). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Desde la Perspectiva de Género.
- PNUD-Paraguay, Instituto Desarrollo de Capacitación y Estudios, DGEEC (2003). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003. Asunción-Paraguay.
- Prieto, Esther: Compiladora (1996). Igualdad ante la Ley, nueva Legislación en Paraguay. Secretaría de la Mujer, Presidencia de la República. Asunción-Paraguay.
- Rivarola, Mirtha (1998). Situación de la Mujer Rural en el Paraguay. Secretaría de la Mujer, Presidencia de la República. Asunción-Paraguay.
- SAS (Secretaría de Acción Social), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), CEPAL-División de Desarrollo Social (1996). Planificando el Desarrollo Social del Paraguay. Informe Final. Asunción-Paraguay.
- Wurgaft, José (1998). Paraguay-Mercado de Trabajo y Política de Empleo. Proyecto PLANDES-Planificación del Desarrollo Sostenible. STP. Asunción-Paraguay.
- Zarza, Olga (1991). La Participación de la Mujer en el Desarrollo Rural. CPES (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos). Asunción-Paraguay.
- Consultas en Internet, en [www.gema.org](http://www.gema.org)



---

Marta Silva

Aprender a aprender,

¿en la Universidad?

## Aprender a aprender, ¿en la Universidad?

Marta Silva

Es frecuente encontrarnos en la universidad con estudiantes expectantes frente a la lista de calificaciones, posteriores a un examen. A la vez, es habitual que dicha expectativa sea producida por la ausencia de criterios, a partir de los cuales autoevaluar el resultado posible obtenido. Nos encontramos así con estudiantes sorprendidos, ya sea porque su examen no ha sido aprobado o, al contrario, porque lo ha sido. La ausencia de parámetros para



efectuar una aproximación, que les permita prever el resultado, depende de muchos factores, entre ellos, la falta de información con la que cuenta el estudiante para reconocer los criterios de evaluación de los docentes. Pero también, aparece un ingrediente que es el que nos interesa rescatar: el estudiante no sabe si sabe. No tiene criterios formados para evaluar sus propios procesos de aprendizaje, ni los productos o resultados de dichos procesos.

### Introducción

En general, cuando les preguntamos a nuestros estudiantes acerca del tiempo que invierten en desplazarse desde sus hogares hasta la Universidad, nos sorprendemos con la exactitud que recuerdan o pueden referir la información: horarios de salida, transporte, etc. Pero, cuando les preguntamos acerca de cuánto tiempo invierten en aprender alguna tarea nueva, o cómo organizan la información para poder retenerla o procesarla, también nos asombramos por la dificultad que manifiestan para poder contestar esta (¿simple?) pregunta.

*“Los principios del mundo físico exterior, parecen ser más conocidos que los principios que rigen nuestros propios mecanismos de conocimiento y aprendizaje, a pesar de que estos últimos son los responsables del dominio de los primeros.”<sup>1</sup>*

Numerosas investigaciones dan cuenta hoy que una de las dificultades más importantes, al menos en el primer año de estudio universitario, es la deficiente formación de los estudiantes en adquirir *Estrategias de aprendizaje*, que les permitan organizar, retener y recordar, en los momentos necesarios, para solucionar problemas.

Denominaremos *Estrategias de aprendizaje* a los comportamientos planificados que seleccionan y organizan mecanismos cognitivos, afectivos y motóricos, con el fin de enfrentarse a situaciones-problema, globales o específicas, del aprendizaje.

“Estas estrategias, pues, son las responsables de una función primordial en todo proceso de

1 Monereo, Carlos: Las Estrategias de Aprendizaje en la Educación Formal: Enseñar a Pensar y sobre el Pensar.

aprendizaje, facilitar la “asimilación” de la información que llega del exterior al sistema cognitivo del sujeto, lo cual supone gestionar y monitorizar la entrada, etiquetación-categorización, almacenamiento, recuperación y salida de los datos”.

¿Quién debería enseñar estas estrategias a los estudiantes? La respuesta en general es: la escuela secundaria. Todos los docentes del nivel superior conocen que no siempre esto es así. Estudiantes con dificultades en su organización escrita, verbal, en el procesar conocimientos, asimilarlos, adaptarlos, analizarlos, sintetizarlos, generalizarlos etc., en fin, aprender a aprender.

No debemos desconocer los esfuerzos de la Escuela Secundaria en ofrecer alternativas a estas dificultades, incorporando a su enseñanza, al currículo escolar, las denominadas habilidades de estudio (sistemas, técnicas, métodos de estudio) que representan el apartado más mecánico y conductual de las Estrategias de Aprendizajes, y que sin la participación de habilidades ejecutivas de orden superior, se muestran muy poco transferibles a tareas distintas de las inicialmente ensayadas.

Un ejemplo sería: En general, se enseña a los estudiantes a resumir, mediante un procedimiento en el que indicamos algunos pasos por seguir:

- Marcar los párrafos.
- Marcar las ideas principales.
- Marcar las palabras claves.

Sin embargo, bien sabemos que esto solo no es suficiente para que el/la alumno/a realice efectivamente un resumen, pues no hay garantías de que comprenda exactamente qué significa idea principal o que seleccione las palabras claves adecuadas.

Todo dependerá de otros procesos que haya hecho previamente; esto es:

- Que haya sido capaz de realizar una lectura comprensiva.
- Que pueda advertir cuál es la intención del autor al escribir ese texto.

- Que conoce sobre el tema para poder articular significativamente las ideas del texto y advertir, por ende, cuáles son las principales.

Con esto, se evidencia que las habilidades o técnicas de estudio no tendrán eficacia en la medida en que las entendamos como una secuencia ordenada de acciones, sino más bien, cuando las concibamos como un procedimiento heurístico, que se inscribe en un proceso superior y más complejo de construcción del conocimiento, en el que los conceptos y los procedimientos forman un solo todo, y que es en ese todo donde unos y otros adquieren sentido.

Ahora bien, la necesidad de un nuevo enfoque basado en la enseñanza de Estrategias de Aprendizaje de orden superior, con un mayor poder de generalización, ha propiciado el inicio de una nueva corriente denominada “Aprender a Aprender”.

### **Aprender a Aprender: La metacognición y la toma de conciencia como procedimientos**

El aprendizaje, desde una perspectiva epistemológica constructivista, es entendido como la transformación o reorganización de esquemas y teorías previas, en tanto implican la reconstrucción de un objeto de conocimiento intuitivo en un objeto de conocimiento científico, entendiendo por objeto de conocimiento tanto a un concepto, como a una teoría o disciplina científica, y también los procedimientos, las habilidades y destrezas que esas disciplinas o teorías implican (realizar una entrevista, construir un plano, diseñar un plan de tareas, etc).

El aprendizaje más importante es aprender a aprender: la mayoría de las personas adultas no han asimilado estrategias de aprendizaje porque nadie se las ha enseñado, de tal forma que cuando han de enfrentarse a una tarea nueva, el método que utilizan es el que siempre, intuitivamente, han empleado, lo que consecuentemente hace que muy pocos sepan abordarla; además, el esfuerzo es mayor.

Lograr el objetivo de aprender a aprender implica pensar estrategias de enseñanza que tiendan al logro de procesos metacognitivos. Para ello, las estrategias didácticas han de apuntar a mejorar no ya los productos de los aprendizajes sino, fundamentalmente, los procedimientos mediante los cuales estos aprendizajes se construyen; no podemos pensar estrategias de aprendizaje significativo y autónomo en las que no medien procesos metacognitivos.

La tarea docente es de fundamental valor, en la medida en que se advierta con claridad, cuáles son las condiciones básicas, indispensables, que han de reunir las estrategias didácticas, y que éstas se relacionen y articulen con las condiciones básicas, mínimas e indispensables de los aprendizajes, para considerarse como significativos y autónomos.

El término metacognición se ha asociado tradicionalmente al conocimiento que los sujetos tienen de sus propios procesos de conocimiento o de los contenidos de éstos. Así, la metacognición es un proceso relacionado con el conocimiento que el sujeto puede alcanzar de sus propios procesos mentales o de la información sobre la que éstos ejercen. Como consecuencia de ello, el sujeto podrá entonces autocontrolar sus propios procesos de conocimiento.

Sin embargo, no todo lo que sucede en el proceso de conocimiento podrá ser objeto de procesos metacognitivos, dado que están involucrados otros problemas y mecanismos, que limitan y condicionan la metacognición. Es así necesario revisar el concepto de conciencia, dado que todo proceso metacognitivo implica, de alguna manera, la participación de la conciencia, al menos en el sentido de que el sujeto debe tomar conciencia de dichos procedimientos.

Piaget define la toma de conciencia como “conceptualización de la propia acción” oponiéndola a lo que él mismo llama “toma de conocimiento”. “La toma de conciencia se orienta hacia los mecanismos centrales de la acción del sujeto, mientras que la toma de conocimiento del objeto se orienta hacia sus propiedades intrínsecas” (Piaget- 1974- p.263).

Si metacognición se refiere al conocimiento que el sujeto puede lograr de sus procesos y resultados, con el objetivo de llegar a obtener un cierto control del dominio cognitivo, el docente necesariamente ha de escoger estrategias didácticas que orienten procedimientos metacognitivos y no ya solamente resultados exitosos, de lo cuales el estudiante desconoce sus causas.

Es frecuente encontrarnos en la universidad con estudiantes expectantes frente a la lista de calificaciones, posteriores a un examen. A la vez, es habitual que dicha expectación sea producida por la ausencia de criterios, a partir de los cuales autoevaluar el resultado posible obtenido. Nos encontramos así con estudiantes sorprendidos, ya sea porque su examen no ha sido aprobado o, al contrario, porque lo ha sido. La falta de parámetros para efectuar una aproximación, que les permita prever el resultado, depende de muchos factores, entre ellos, la falta de información con la que cuenta el estudiante para reconocer los criterios de evaluación de los docentes. Pero también aparece un ingrediente que es el que nos interesa rescatar: **el estudiante no sabe si sabe**. No tiene criterios formados para evaluar sus propios procesos de aprendizaje, ni los productos o resultados de dichos procesos. Aebli señala seis pasos para lograr lo que él llama “aprender a aprender”:

1. Tener una idea de su realización correcta.
2. Intentar realizarla por sí mismo.
3. Observarse en su realización y discutir la observación.
4. Formular como autoinstrucciones del aprendizaje, reglas de dirección y control.
5. Llevar éstas a la práctica con nuevos contenidos.
6. Juzgar el proceso del aprendizaje y su resultado.

“Los tres primeros pasos sirven para lograr una representación clara del transcurso ideal y real del proceso de aprendizaje; los tres siguientes, para su ejercitación práctica”. (AEBLI- 1991- p.161)

## La solución de problemas

Uno de los vehículos más asequibles para llevar a los estudiantes a aprender a aprender es la solución de problemas. Frente a una enseñanza basada en la transmisión de conocimientos, la solución de problemas puede constituir no sólo un contenido educativo, sino sobre todo un enfoque o un modo de concebir las actividades educativas. La solución de problemas se basa en el planteamiento de situaciones abiertas y sugerentes que exijan de los estudiantes una actitud activa y un esfuerzo por buscar sus propias respuestas, su propio conocimiento.

La enseñanza basada en la solución de problemas supone fomentar en los estudiantes el dominio de procedimientos, así como la utilización de los conocimientos disponibles para dar respuesta a situaciones cambiantes y distintas.

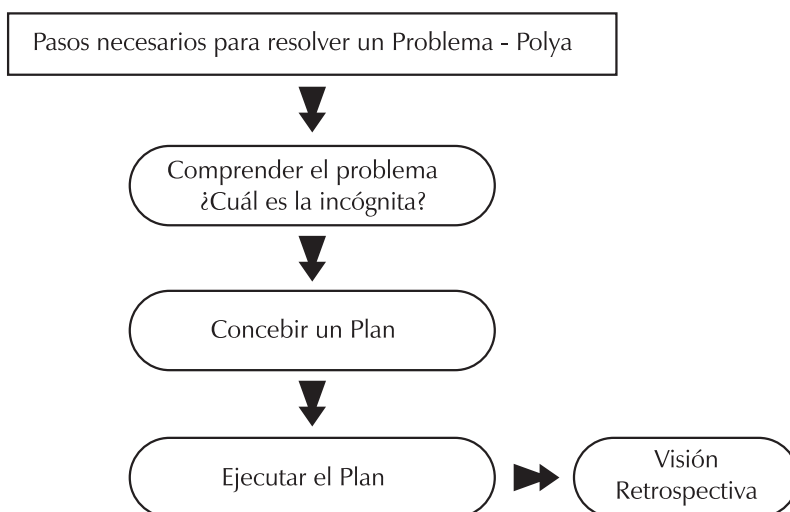
Así, enseñar a resolver problemas supone dotarles de la capacidad de aprender a aprender, en el sentido de habituarles a encontrar por sí mismos respuestas a las preguntas que les inquietan, o que necesitan responder, en lugar de esperar una respuesta ya elaborada por otros y transmitida por el libro de texto, o por el profesor.

## Pasos en la solución de problemas

La solución de problemas exige una comprensión de la tarea, la concepción de un plan que nos lleve hacia la meta, la ejecución del mencionado plan y, por último, un análisis que nos lleve a determinar si hemos alcanzado o no la meta.

Esta secuencia es la que establecía el matemático Polya (1945) como necesaria para resolver un problema (véase el cuadro). Aunque Polya basó su libro en observaciones sobre la forma en que expertos matemáticos solucionaban problemas, tanto la secuencia descrita acerca de cómo se deben solucionar como los consejos sobre la utilización e introducción de los problemas en el aula han servido de base para diseñar problemas escolares, en diversos ámbitos del saber. Expresado en otras palabras, las fases de solución de problemas y los métodos heurísticos para buscar esta solución, descritos por Polya, han sido considerados como métodos generales de resolución de tareas, independientes de su contenido.

Por tanto, según Polya y otros autores, el primer paso en la resolución de problemas consiste en



la comprensión de los mismos. Seguramente, resulta una perogrullada la afirmación de que es imposible resolver una tarea sin una comprensión previa de ella. Pero, comprender un problema no sólo significa entender la palabra, el lenguaje o los símbolos en los que está planteado, sino también asumir la situación como tal problema y adquirir una disposición de búsqueda de esa solución.

Generalmente, para que nos planteemos una situación como un problema debemos tomar conciencia de que estamos ante una situación nueva, o de que se ha producido un cambio respecto de alguna situación anterior, o bien de que nos enfrentamos a una tarea para la cual sólo tenemos una explicación insuficiente. Expresado con otras palabras, comprender un problema implica darse cuenta de las dificultades y escollos que presenta una tarea y la voluntad de intentar superarlos.

Para que se dé esta comprensión es necesario, por supuesto, que además de los elementos de novedad, el problema contenga aspectos ya conocidos que nos permitan guiar nuestra búsqueda de solución.

Partamos, como ejemplo, del famoso problema criptoaritmético propuesto por Bartlett (1958).

Sabiendo que la D es igual a 5 y que a cada letra le corresponde exclusivamente un solo dígito del 0 al 9, y que a cada dígito le corresponde una sola letra, tratar de resolver la siguiente suma sustituyendo las letras por números:

$$\begin{array}{r} \text{DONALD} + \\ \text{GERALD} \\ \hline \end{array}$$

ROBERT

Para comprender este problema sería necesario, en primer lugar, comprender el lenguaje en que está expresada la tarea y haber adquirido previamente ciertos conocimientos como, por ejemplo, las leyes de la suma.

Además, exige que tomemos conciencia de que estamos ante una tarea conocida, «una suma», cuya solución exige la puesta en marcha de unas reglas conocidas, pero al mismo tiempo esta tarea presenta elementos desconocidos (se suman letras en lugar de números) lo cual supone cierta dificultad. Por último, para que esta tarea consti-

tuya un problema es necesario que alguien tenga el tiempo necesario, y el interés suficiente, para intentar resolverlo.

Existen distintas técnicas que pueden contribuir a que un estudiante comprenda un problema. Algunas de estas técnicas han sido incluidas en el cuadro. En general, todas aquellas actividades que ayuden a la persona a darse cuenta de cuáles son los elementos conocidos en la tarea y

cuáles son los nuevos contribuyen a esta mejor comprensión. Otro tipo de técnicas, como introducir elementos sorprendentes, realizar cambios de actividades o encajar los problemas en el contexto de los intereses de los alumnos, ayudará seguramente a que éstos adquieran interés por las tareas y traten de resolverlas.

De acuerdo con Polya, una vez que se ha comprendido el problema se debe concebir un plan que nos ayude a resolverlo. Expresado con otras palabras, debemos plantearnos cuál es la distancia entre la situación de la que partimos y la meta a la que pretendemos llegar, así como qué procedimientos son los más útiles para disminuir esta distancia. Polya y otros autores distinguen entre «estrategias» o «heurísticos» y otros procedimien-

#### Algunos Heurísticos de solución de Problemas

- Realizar búsquedas por medio del ensayo-error.
- Aplicar el análisis medios-fines.
- Dividir el problema en subproblemas.
- Establecer submetas.
- Descomponer el problema.
- Buscar problemas análogos.
- Ir de lo conocido a lo desconocido.

tos de resolución de problemas como pueden ser las «reglas», los «algoritmos» o los «operadores».

Mientras que este último tipo de procedimientos constituyen conocimientos adquiridos, que permiten transformar la información de una forma fija, eficaz y concreta, aunque se puedan utilizar en gran número de situaciones, las «estrategias» o «heurísticos» guían la solución de problemas de una forma mucho más vaga y global.

En general, los planes, metas y submetas, que se puede plantear un estudiante en el camino de búsqueda a lo largo del problema, se denominan estrategias o heurísticos de solución de problemas, mientras que los procedimientos de transformación de la información que requieren estos planes, metas y submetas son denominados reglas, algoritmos u operaciones.

Existe una gran variedad de estrategias que cualquier sujeto puede utilizar ante un problema determinado y que abarcan desde la búsqueda por medio del ensayo-error hasta estrategias mucho más sofisticadas.

## Conclusión

Aprender a aprender es importante en nuestros días para las personas adultas, ya que en una sociedad como la nuestra, donde permanentemente estamos bombardeados de información, es necesario saber organizar esa información, seleccionar lo más importante, saber utilizar más tarde ese conocimiento, etc. Estas tareas requieren tener asimiladas una serie de estrategias y su puesta en práctica.

Así pues, aprender a aprender sería el procedimiento personal más adecuado para adquirir un conocimiento. Ello supone impulsar el aprender a aprender, como una forma de acercamiento a los hechos, principios y conceptos. Por tanto aprender a aprender implica:

- El aprendizaje y uso adecuado de estrategias cognitivas.

- El aprendizaje y uso adecuado de estrategias metacognitivas.
- El aprendizaje y uso adecuado de modelos conceptuales (andamios del aprendizaje y del pensamiento).

Desde esta perspectiva, el aprender a aprender supone dotar al individuo de «herramientas para aprender» y de este modo desarrollar su potencial de aprendizaje (las posibilidades de aprendizaje que posee).

El conocimiento más importante es el conocimiento de uno mismo, o «metacognición»: esto implica el conocimiento sobre el propio funcionamiento psicológico, en este caso, sobre el aprendizaje. Es decir, ser consciente de lo que se está haciendo, de tal manera que el sujeto pueda controlar eficazmente sus propios procesos mentales. Por tanto, al alumnado no sólo habrá que enseñarle unas técnicas eficaces para el estudio, sino que también deberá tener un cierto conocimiento sobre sus propios procesos de aprendizaje. La vía fundamental para la adquisición de ese metaconocimiento será la reflexión sobre la propia práctica en el contexto.

El objetivo último de las estrategias de aprendizaje es «enseñar a pensar», lo que induce a la consideración de que no deben reducirse a unos conocimientos marginales, sino que deben formar parte integrante del propio currículo. Lo que finalmente se pretende es educar al alumno adulto para lograr su autonomía, independencia, y juicio crítico, y todo ello mediatizado por un gran sentido de la reflexión.

El/la profesor/a debe desarrollar en su alumnado la capacidad de reflexionar críticamente sobre sus propios hechos, y por tanto, sobre su propio aprendizaje, de modo que la persona logre mejorar su práctica en el aprendizaje diario, convirtiendo esta tarea en una aventura personal en la que, a la par que descubre el mundo del entorno, profundiza en la exploración y conocimiento de su propia personalidad.

## Potencial de Aprendizaje y Estrategias Cognitivas

Todo lo dicho anteriormente nos conduce a la idea de desarrollar el potencial de aprendizaje, y favorecer el aprender a aprender, a través del aprendizaje y uso adecuado de las estrategias cognitivas.

El concepto de estrategia cognitiva sería el conjunto de procesos que sirven de base a la realización de tareas intelectuales. Son manifestaciones observables de la inteligencia, por tanto, un uso adecuado de estas estrategias implica una mayor inteligencia.

La educación, la intervención y el entrenamiento cognitivo, además de los diversos modelos de aprendizaje, favorecen la adquisición y posterior uso de estrategias cognitivas. Estas estrategias se pueden entrenar y se pueden aprender a través de programas de desarrollo de la inteligencia. Muestra de este tipo de programas son: Intervención Cognitiva y de Enseñar a Pensar «Proyecto Inteligencia» (1983) de la Escuela de Harvard; el FIE de Feuerstein (1980); el PAR (problemas, analogías y relaciones) de Román Pérez y Díez López (1988); etc.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Sahri Tishman, D Perkins, Eileen Jay, Un aula para pensar. Aprender y enseñar en una cultura de pensamiento. Ed. Aique.
- Novak, Joseph y Gowin, Bob, Aprendiendo a aprender. Ed. Martínez Roca. Libros universitarios y profesionales.
- Bixio, Cecilia, Contenidos Procedimentales. Los procedimientos: su enseñanza, aprendizaje y evaluación. Ed. Homo Sapiens.
- Santaló, Luis y colaboradores, Enfoque. Hacia una didáctica humanista de la matemática. Ed. Troquel.
- Pozo Muncio, Juan Ignacio y colaboradores, La solución de Problemas. Ed. Santillana.
- Resnick, L. y Klopfer, L., Currículum y cognición. Ed. Aique.
- Monereo, Carlos, Las estrategias de aprendizaje en la Educación formal: enseñar a pensar y sobre el pensar.



---

Hugo Centurión Mereles

**Mujer guaraní: Apreciaciones**

**para su conocimiento**

## Mujer Guaraní: Apreciaciones para su conocimiento

Hugo Centurión Mereles \*

La educación de la niña queda a cargo de la madre. De esta manera, la niña se integra tan activa como obligadamente al trabajo de las mujeres, y al ámbito del hogar. Así por ejemplo, las niñas barre-rán alrededor de la casa, acarrearán agua,



cuidarán el plantío, lavarán ropas, etc. Las chicas jóvenes, bien maquilladas, ya difícilmente se fijan en varones de su etnia, y si logran establecer relaciones con blancos, paraguayos o brasileños, es con el fin de acceder a un mayor estatus o salir de la situación en que se encuentran.

### Notas introductorias

En este aporte se pretende dar una visión sobre la mujer Guaraní, para su conocimiento, así como algunas apreciaciones de cara al varón. Sabemos que las vivencias de cada mujer son personales y únicas, muchas veces difíciles de encarar, pero atestiguan conocimientos tradicionales, la visión de sí mismas y experiencias que, de alguna manera, son compartidas por todas las mujeres Guaraníes.

Para salvar esto, recurrí a la estrecha colaboración de mi esposa, Laura Vega, ya que en las sociedades indígenas el acceso de los hombres a los grupos de mujeres está restringido; en cambio, el personal femenino suele ser admitido tanto por los grupos masculinos como femeninos.

Los temas aquí abordados reflejan un profundo afecto por el modo de ser (teko<sup>1</sup>) y, por otro lado, la inclusión de lo moderno en la cotidianidad, ante el desafío de responder a intereses y situaciones nacidas de una convivencia aún problemática con la población no indígena.

Estas estrategias adaptativas siguen la huella de la creación de nuevas expectativas y valores, que conducen al cambio de comportamientos, especialmente en los jóvenes, quienes sufren procesos de anomia, al sentirse distanciados de las pautas de los adultos, pero que tampoco logran insertarse a la sociedad rural paraguaya.

\* Investigador independiente.

1 La palabra teko, según la adjetivación, tiene diversos significados: Estos son: "modo de ser, modo de estar, sistema, ley, cultura, norma, comportamiento, hábito, condición, costumbres...".

Con la divulgación de estos aspectos se quiere invitar al lector a repensar prejuicios y estereotipos generales hacia la mujer Guaraní, que provienen de la larga experiencia colonial y neocolonial, y para ampliar su horizonte de comprensión.

## Tierra, sinónima de vida-madre

La tierra es el fundamento vital de todos los que viven en la faz del mundo terrestre. La tierra es sostén de todos. Sobre la tierra se encuentran el agua, el aire, las plantas, los animales y finalmente el hombre (los Tavyterâ), prolongación de los primeros seres divinos.

Los Paî Tavyterâ entienden, perfectamente, que el aire, el agua, las plantas y los animales son los sustentos indispensables del hombre, y los tienen como sinónimos de vida.

Ellos dicen: “La tierra da gratuitamente todo lo que el hombre necesita para su vida; no nos vende el aire (soplo de la tierra), el agua y las plantas. De su seno extraemos los tubérculos, en su seno se sostienen las raíces que producirán los frutos, las semillas y las savias que dan y conservan la vida. Sobre su superficie nacen y crecen los animales que son alimentos vitales. Por eso la tierra es tan madre como las humanas”.

Apoyado en este principio, la tierra es comparada con la madre; tal como la madre da el sustento vital al hijo que nació de su entraña, así la tierra es para el hombre; esta comparación es el reflejo del culto a una deidad femenina: la Madre-Tierra (Centurión 2001: 33).

## Aparición de la mujer

En la versión de la creación Paî Tavyterâ, la primera mujer en aparecer y amamantarse del Jasuka poty (flores del Jasuka) fue Takua Rendyju Guasu, en la versión registrada por Marcial Samaniego:

- Mba'éichapa rejepypiráta, Paî: cómo vas a extenderte (multiplicarte), Paî dijo Paî Araxa.
- No lo sé, contestó Ñane Ramói. Aunque lo sabía, no lo quiso decir.
- Pues, quita el centro de tu adorno de plumas: ejapytero nde jeguaka, y ponle nombre.
- Así lo hizo Nuestro Abuelo y creó a Nuestra Abuela, Takua Rendyju guasu.

La otra versión de la aparición de las Jeguakávy, esposa de Papa Réi, aparece en las acciones realizadas por los dioses de la primera generación.

Cuando el hermano menor quería mamar del pecho de su madre, su hermano buscó los huesos de ésta y reconstruyó su cuerpo; pero cuando aún no estaba acabado, el niño que estaba muy sediento se precipitó a chuparle los senos y deshizo el trabajo. Desde ese tiempo nace la asimetría de los pechos de las mujeres (Centurión 2001: 56).

En la creación Mbyá-Guaraní es Ñande Ru Pa Pa Tenonde, quien en medio de las tinieblas primigenias (tataendy tatachina), hace su lugar y modo de ser, sin olvidarse de hacer a su compañera, por lo que crea a la mujer.

A continuación, el verdadero Padre Ñamandú, para situarse frente a su corazón hizo conocedora de la divinidad a la futura verdadera Madre de los Ñamandú; Karaí Ru Eté hizo conocedora de la divinidad a quien se situaría frente a su corazón, a la futura verdadera Madre de los Karaí, Jakairá Ru Eté, en la misma manera, para situarse frente a su corazón hizo conocedora de la divinidad a la verdadera Madre de los Jakairá. Tupâ Ru Eté, en la misma manera, a la que se situaría frente a su corazón, hizo conocedora de la divinidad a la verdadera futura Madre de los Tupâ. (Cadogan 1992: 37).

Dentro de la divinidad, se le da el fundamento del lenguaje humano, por lo que se yergue como mujer y tiene vida.

La mujer, al ser la responsable de la población humana sobre la tierra, es considerada superior en todo lo referente a la familia, aunque el derecho de dirección corresponde, por lo menos aparentemente, al varón. En este sentido, tienen un concepto matriarcal, porque en la práctica son muy machistas (Centurión, 2001: 89). Ella es vista de cinco formas diferentes: 1) la mujer como madre; 2) la mujer como esposa; 3) la mujer como hermana; 4) la mujer como novia; 5) finalmente, la mujer como hija. Estas cinco maneras de ver, de cara al varón, deben ser muy apreciadas, por lo que maltratar a una mujer o faltarle en algo es un error muy grave y merece su castigo<sup>2</sup>.

### El nombre del monte o el tery

También las mujeres tienen su tery, por medio del nombre del monte se realiza la unión de la niña y la naturaleza.

Los padres van acompañados de sus hijos pequeños al opy (templo), pero recién cuando empiezan a pararse y pueden utilizar el "mitâ amba<sup>3</sup>", que se les atribuye el tery.

Cuando está por tomar asiento (nacer) un ser que alegrará a los que llevan la insignia de la masculinidad  
el emblema de la feminidad,  
envía a la tierra una palabra-alma buena para que se  
encarne,  
dijo nuestro Primer Padre  
a los verdaderos padres de las palabras-almas de sus hijos. (Cadogan 1970: 65).

Y es recién cuando el niño puede estar de pie y empieza a caminar cuando se le atribuye un nombre, más exactamente el nombre que es el suyo y que marca la precedencia (este, oeste o cenit) del alma palabra que se ha encarnado en él (Clastres 1993: 103).

Según Ñanderu Mamerto López, los patronímicos sagrados para las mujeres son:

- Kerechu.
- Jera.
- Jachuka.
- Yva.
- Yry.
- Ara.

Muchos de estos nombres llevan adjetivación. En Cadogan: 1959, las almas provenientes del paraíso para las mujeres son:

- Ñamandu Chy Ete.
- Jachuka.
- Jachuka Rataa.
- Ara i.
- Ara Mirî.
- Ara Jera, Ara Poty.

- Karai Chy Ete.
- Kerechu; Kerechu Rataa.
- Kerechu Poty.

- Jakaira Chy Ete.
- Tatachî; Yva.

- Tupâ Chy Ete.
- Para; Para Rete; Para Mirî.
- Para Poty.
- Para Jachuka.

En la palabra-alma, las primeras en ser pronunciadas por el niño/a, por la cual se yergue y se pone de pie, se da el derecho a la individual

2 En Remanso Toro, Alto Paraná, una mujer mandó aplicar de castigo a su marido veinticinco teju ruguái (latigazos) por haberla engañado con otra mujer; mientras para la mujer pidió que le raparan la cabeza.

3 El mitâ amba: son tres varas, dos varas enterradas en el suelo a una distancia de más menos un metro y la otra atada con guembepi en forma transversal. Se construye bajo los aleros de la casa, cuando la criatura empieza a pararse, para que lo ayude a caminar rápido.

ción, la diferencia que tiene el Guaraní del blanco.

Los mbyá “colonieros” y los mestizos, producto de uniones con no indígenas, ya no poseen el “tery” al no existir un Ñanderu que haga hablar a los espíritus; pero, según la ley, éstos no deben tenerlo, siendo exclusivo de los que viven en el monte. Este aspecto social sufrió un impacto con la explosión demográfica de mestizos y familias sueltas que deambulan; si bien algunos mestizos se integraban a algún tapyî, estaban imposibilitados de revelarles sus verdaderos “nombres del monte” (Centurión 2000: 293).

## La mujer y la vivienda

El papel de la mujer está determinado por la domesticidad, ya que normalmente realiza trabajos en la propia vivienda o muy cerca de ella. En todas las actividades, con el mondeo<sup>4</sup>, lleva a sus hijos consigo.

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

Si el hombre se ausenta de la casa, las tareas que suele realizar serán cumplidas por los hijos varones y de no haberlos, ya que acompañan a la changa desde temprana edad a sus padres, corresponderá hacerlas a la mujer o mujeres que quedan en la casa.

El fuego a base de leña (tatasy) está siempre encendido y es utilizado para la cocción de alimentos, principalmente la carne proveniente de la caza, ya que comerla cruda o solo en el monte es participar de la naturaleza animal y rechazar la tertulia que precede a la cocción, de cuya repartija se encargan las mujeres.

Este fuego tiene un alcance religioso, ya que en épocas de frío, cuando el invierno va a ser crudo, cada familia debe llevar un trozo de leña al

opy (lugar de rezo), recostarlo en la pared y luego de un rezo plegaria, traerlo de vuelta a la casa.

Para el tatasy son utilizados los troncos de mayor grosor, desde los cuales se traslada el fuego a cualquier sitio de la vivienda o sus alrededores, con trozos de leña más pequeños.

La educación de la niña queda a cargo de la madre. De esta manera, la niña se integra tan activa como obligadamente al trabajo de las mujeres, y al ámbito del hogar. Así por ejemplo, las niñas barrerán alrededor de la casa, acarrearán agua, cuidarán el plantío, lavarán ropas, etc.

## Actividades productivas

La mujer guaraní cumple un rol económico-productivo central en la chacra, y hasta el momento no se conoce ningún estudio antropológico donde no aparezca participando, en al menos, una tarea del proceso productivo agrícola.

Luego de preparado el rozado, los cultivos son sembrados por las mujeres con el yvyra akua (palo con puntas), como también queda a su cargo la cosecha y recolección de los frutos.

Por el lugar que ocupa el algodón en los textos míticos, los Paí lograron mantener el mandyju guasu, en la variedad morotí; no así el pytâ, con que anteriormente se ornamentaban (jegua) los tejidos. Las mujeres siguen tejiendo hamacas en la forma tradicional, pero los hilos hechos con hu'y son mezclados con hilos comprados; cuando se aproxima el mitâ ka'u, confeccionan las indumentarias tradicionales<sup>5</sup>, aunque no han de faltar las hechas con bolsas blancas, muy fáciles de conseguir y que conllevan menos trabajo en su confección (Centurión 2001: 38).

Por la tradición mítica, el algodón ocupa un lugar en el yva roka (afueras del paraíso), siendo el sitio femenino en donde Ñande Sy teje y se entretiene<sup>6</sup>.

4 El mondeo es un pedazo de trapo que se usa a brazos cruzados para acarrear a las criaturas.

5 Los aovete son: poxito, ku'akuaha poty, xumbe.

6 Quizá sea esta la razón por la que las mujeres Guaraní tejen en los alrededores de sus casas.

Citaremos sólo algunos, los más importantes. Estaba el hilado del algodón por las mujeres; durante toda la época colonial ellas recibían cada semana una libra de algodón bruto, con la obligación de devolverlo hilado cuatro días más tarde (Nécker 1990: 167).

Otra actividad de la que se encargan las mujeres es el acarreo de leña. La leña es hecha de los árboles volteados en el rozado, que luego del desbrozado se secan en el mismo. También son utilizados los que caen con el tumbado de las especies forestales comercializables y las que se secan en el monte (Centurión 2000: 308).

La pesca es ejercida por las mujeres con anzuelos y liñas de nylon, ya que esta práctica ha sido adoptada en general y muy utilizada.

La producción cerámica se limita actualmente a la confección del petyngua. El petyngua, especie de pipa hecha de madera o barro que sirve para echar bocanadas de humo, pueden confeccionarlo tanto el hombre como la mujer, dependiendo del cielo donde procede su palabra-alma (Centurión 2000: 311).

Entre los Mbyá-Guaraní, para individuos del sexo femenino, solamente las portadoras de los nombres Ara y Jera están autorizadas a confeccionarlos.

La búsqueda de empleo es una de las motivaciones fundamentales que impulsa a las mujeres a migrar de sus comunidades de origen hacia zonas urbanizadas.

La mano de obra femenina Guaraní ha logrado su inserción en el mercado laboral de empleada doméstica, niñera, todas relacionadas con la cultura de la domesticidad que fija a las mujeres en el ámbito de la casa.

Las mujeres que trabajan de domésticas quieren lograr una suerte de integración familiar, viniendo los fines de semana a sus comunidades, evitando de esta manera ser rechazadas en el seno de sus respectivas comunidades.

En la actualidad, muchas mujeres se han trasladado hasta la capital, como estrategia para satisfacer sus necesidades de alimentación, lo cual en sus hábitats o comunidades tradicionales se vuelve casi irreproducible.

En estos casos, la migración debe considerarse no como una reacción a conflictos internos, sino a déficits socioeconómicos en las comunidades, es decir que el movimiento se debe a factores pull de la ciudad.

La importancia de una educación es reconocida por numerosos Guaraníes, razón por la cual muchos optan por migrar con sus familias a comunidades en donde se imparte educación formal; otra forma de migración hacia la educación escolar consiste en mandar a las/os niñas/os a vivir con parientes o patrones en la ciudad, donde se quedan durante todo el año escolar, comprometiéndose a hacer tareas de la casa.

Una nueva opción para el ingreso familiar de los Mbyá y Avá Guaraní (hombres, mujeres y niños), como trabajadores cuentapropistas, es el reciclado de cartones y latas de aluminio en los vertederos.

Respecto a la situación de las mujeres indígenas que viven en las calles, constituye un peligro el estar a expensas de cualquiera, en sitios donde existe -o se considera- son de mucha promiscuidad.

## Unión con los blancos

Dentro del derecho a la individuación, reconociendo que todos somos diferentes, los Guaraníes tratan de evitar las uniones con los blancos, viendo que Nuestro Padre creó el monte para ellos y el llano para los blancos, por lo que debemos vivir separados.

Entre los Guaraníes, las mujeres, luego de tener como pareja a un blanco (paraguayo o brasileño), o por lo menos relaciones esporádicas, rechazan a sus pares indígenas, alegando que quie-

ren cuidar su aseo personal, que no tienen dinero. Entre las Avá-Guaraní es más abierto el rechazo, mientras que entre las Mbyá-Guaraní es encubierto, no lo demuestran, y tienen menos problemas en volver a formar pareja en su lugar de residencia.

Como en las comunidades de origen existe una red social, y la ciudad no ofrece una nueva, el carácter de estas migraciones es temporal, ya que llegado el momento de formar parejas estables optan por volver a asentarse definitivamente en sus respectivas comunidades.

En cuanto a la formación de parejas entre indígenas y blancos, las mujeres encuentran menos rechazo, no así los hombres, por más de que residan en un lugar poblado. Es muy difícil que un hombre sea aceptado por mujeres blancas, inclusive se podría decir que existe un rechazo total.

La aceptación de una mujer paraguaya que forma pareja con un indígena, para fijar residencia dentro de la comunidad, en Ka'atymi, departamento de Alto Paraná, ha tenido sus fricciones. En lo interno, por ser blanca, no ha querido respetar las formas tradicionales de organización, se apropió del monte perteneciente a la comunidad como si fuera de uso exclusivo; en cuanto a lo externo, hizo los contactos con los madereros para la comercialización de la madera en forma directa, sin consentimiento de la comunidad.

La mafia maderera tiene diferentes estrategias de apropiación de recursos, recurriendo en todo momento al soborno, con el fin de pervertir a la población. Esta "coima" puede estar dirigida hacia los líderes campesinos e indígenas o a ciertas personas que, se conoce, tienen poder dentro de su comunidad. Los primeros, para fomentar invasiones de tierra con cobertura boscosa; y los segundos, al efecto de extraer la madera existente en las áreas de mayor identidad, llámese tekoha.

En comunidades más aparaguayadas, principalmente Avá-Guaraní, ya se permite la residencia de paraguayos en el tekoha, pero respetando el modo de ser, aunque en estas comunidades es

perceptible la pérdida de control social ante el influjo de éstos.

En el caso de los mbyá colonieros, éstos no tuvieron otra opción que mezclarse con los no indígenas al no poder formar parte de algún tekoha, debido al rechazo de que eran objeto por parte de los dirigentes. Las mujeres son las más vulnerables a este tipo de uniones; de ahí que en estas familias dispersas es muy frecuente ver a hijos mestizos de madres indígenas (Centurión 2000: 318).

La descalificación por parte de estos mestizos hacia los mbyá se acentúa al llegar a la edad de formar parejas, cuando prefieren a las paraguayas como forma de escapar de la situación en que se encuentran y elevar su nivel de vida.

## A modo de conclusión

La comunidad, y en especial los hombres, esperan que la mujer trabaje, sobre todo, en su casachaca; cuide de los hijos, el marido y parientes. Pero esto no siempre es posible; emigra a la ciudad o se ve forzada a aceptar arreglos y condiciones que la alejan de su casa y de sus familiares.

La mujer Guaraní sigue siendo tan imprescindible en la producción, la educación de los hijos y en mantener el modo de ser. Parece que, con respecto al hombre, es ella la que siente con mayor peso los procesos de cambio que afectan al interior de la comunidad, y sus implicancias en el seno de la familia.

En cuanto a las jóvenes, ellas sufren diversos cambios. Se ven atraídas por el consumismo de masas originado en las ciudades y transmitido por los medios masivos, básicamente la televisión, pero no tienen como acceder a esa sociedad de consumo con los ingresos que pueden obtener mediante las estrategias tradicionales. El problema se complica porque tampoco pueden acceder a empleos regulares, y con frecuencia las mujeres que terminan la educación primaria, es solo para buscar empleo como domésticas.

Las chicas jóvenes, bien maquilladas, ya difícilmente se fijan en varones de su etnia, y si logran establecer relaciones con blancos, paraguayos o brasileños, es con el fin de acceder a un mayor estatus o salir de la situación en que se encuentran. Muchas veces, esta opción tiene validez temporal, ya que los blancos no quieren compromisos formales con las mismas.

Las migraciones regulares y temporales no se explican solamente con factores socioeconómicos, sino también con aspectos culturales. La movilidad, el migrar de un lugar a otro, el oguata del Guaraní ha caracterizado siempre su modo de ser. El jara'y, ser libre sin dueño, es una profunda aspiración de cada Guaraní y una expresión de ello son las migraciones que actualmente se dan bajo el manto de la necesidad de seguir sobreviviendo.

Todo lo mencionado refleja un profundo afecto por el teko y, por otro lado, el desafío de responder también a intereses y situaciones, nacidos de una convivencia aún problemática con la población no Guaraní del país.

La actual situación de la mujer Guaraní podría resumirse en la articulación de dos aspectos complementarios: por un lado, va asumiendo más responsabilidades en la manutención de la familia como en el mantenimiento del modo de ser; por el otro, la mujer joven de hoy tiene más opciones para elegir y relacionarse con el mundo exterior, así como mayor autonomía para decidir.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cadogan, León (1959). *Ayvu Rapyta. Textos míticos de los Mbyá-Guaraní del Guairá*. Universidad de São Paulo, São Paulo.
- \_\_\_\_ (1970). *La literatura de los guaraníes*. Editorial Joaquín Mortiz, México.
- \_\_\_\_ (1992). *Ayvu Rapyta. Textos míticos de los Mbyá-Guaraní del Guairá*. Editorial El Lector, Asunción.
- Centurión, Hugo (2000). "Los Guaraní: entre el teko y la modernidad. Una cultura originaria ante los desafíos del cambio".
- En: *Suplemento Antropológico*. Universidad Católica. *Revista del Centro de Estudios Antropológicos*, Vol. XXXV, nº 1, Asunción, pp. 225 – 370.
- \_\_\_\_ (2001). "El "amba". La constante búsqueda de un mundo espiritual nacido del Jasuka".
- En: *Suplemento Antropológico*. Universidad Católica. *Revista del Centro de Estudios Antropológicos*, Vol. XXXVI, nº 1, Asunción, pp. 9 – 131.
- Nécker, Louis (1990). *Indios guaraníes y chamanes franciscanos. Las primeras reducciones del Paraguay (1580 – 1800)*. Biblioteca Paraguaya de Antropología, Asunción.
- Samaniego, Marcial (1968). "Algunos conceptos y mitología de los Abá de Ibyyte"
- En: *Suplemento Antropológico de la Revista del Ateneo Paraguayo*, Asunción.



---

Gloria Rubin

## Nuevas masculinidades

## Nuevas masculinidades

Gloria Rubin\*

**El binomio superior/inferior en que se ha basado la cultura patriarcal ha determinado la concepción jerárquica, especialmente, en lo que respecta a las políticas de género, raza y orientación sexual. El siglo veintiuno amanecerá con la esperanza de un orden nuevo y más justo. Los varones están aprendiendo otras mane-**



**ras de entender lo que significa ser hombre, sin necesidad de jerarquizar los roles ni de establecer relaciones opresivas, basadas en la subordinación. Unas masculinidades nuevas, antisexistas, antirracistas, antihomofóbicas y auténticamente viriles se están construyendo.**

### Principios fundamentales

Todos los seres humanos poseemos un sexo biológico, que nos designa si somos hombres o somos mujeres.

Siendo hombres nos debemos comportar de ciertas formas, denominadas masculinas, y siendo mujeres atendemos a ciertas formas de comportamiento, denominadas femeninas.

Lo masculino da por cierto el ser fuerte, intrépido, valiente, poderoso, protector, aventurero y proveedor. Lo femenino se asocia a la sensibilidad, la renuncia, la maternidad, la suavidad, la ternura, la dependencia y la generosidad, entre otras.

En esa lógica de exclusión, la sociedad construye modelos, es decir, estereotipos y mitos asociados a lo que las personas deben ser y hacer, en torno a la femineidad y a la masculinidad.

De ahí que a las mujeres se les eduque principalmente para cumplir ciertos roles o papeles sociales, dentro de los ámbitos de la familia, tales como: cuidar a otras personas, atender los aspectos sociales y caritativos, no demostrar el enojo, ser maternas siempre y en todo lugar.

A los varones se les induce a desarrollar destrezas en el deporte, en los negocios, en la política, en todos los espacios públicos de la vida social; y se los instruye para ser los que manejan los recursos, los que se exponen al peligro y los que toman las decisiones.

\* Investigadora independiente. Directora de la Fundación Kuña Aty.

## LA SOCIALIZACIÓN

- Es el proceso mediante el cual una determinada sociedad logra reproducirse, transmitiendo a sus nuevos miembros aquellas normas y principios necesarios para la continuidad del sistema social.
- Es el proceso a través del cual las personas adquieren las habilidades necesarias para adaptarse y ser aceptadas en una determinada sociedad.
- Son los procesos psicológicos y sociales, a través de los cuales las personas se desarrollan históricamente como tales y como partes de una sociedad.
- Estos procesos de socialización son diferentes, dependiendo de si se nace varón o se nace mujer.
- En este proceso se aprenden los roles de género y se interioriza la identidad de género.

## EL GÉNERO DETERMINA LAS CONDICIONES Y LA POSICIÓN QUE LAS PERSONAS OCUPAN EN LA SOCIEDAD

- La participación y posición que ocupan los hombres y las mujeres en las instituciones sociales, económicas, políticas y religiosas de una sociedad dada. Generalmente, los puestos más altos y la toma de decisiones corresponden a los hombres.

## APRENDER LA TEORÍA DE GÉNERO AYUDA A:

- Reconocer que existen relaciones de poder y subordinación entre hombres y mujeres, que determinan posiciones de desigualdad e inequidad.
- Comprender que la violencia doméstica es una expresión de esas relaciones desiguales de poder, entre hombres y mujeres.

## LAS RELACIONES PERSONALES Y DE PARENTESCO

- Por ejemplo, en la pareja se da una relación de poder-subordinación entre el hombre y la mujer. La jefatura del hogar se le reconoce al varón.
- Las exigencias y mandatos que la sociedad impone a hombres y mujeres se basan en los estereotipos, sobre lo masculino y lo femenino.
- Las percepciones que las personas tienen de sí mismas y de lo que pueden hacer, sentir, pensar y lograr.
- La división sexual del trabajo. Ciertos trabajos son considerados masculinos o femeninos y se da por exclusión la participación en ellos.

## SISTEMAS DE GÉNERO

- Son el conjunto de principios estructurados coordinadamente que la sociedad elabora para legitimar y reproducir las prácticas, representaciones, normas y valores que las sociedades construyen a partir de la diferencia sexual anatómica y fisiológica.

## GÉNERO

Es el conjunto de rasgos asignados a hombres y mujeres en una sociedad, y que son adquiridos en el proceso de socialización. Son las responsabilidades, pautas de comportamiento, valores, gustos, limitaciones, actividades y expectativas, que la cultura asigna, en forma diferenciada, a hombres y mujeres.

Es el modo de ser hombre o de ser mujer en una sociedad determinada. De ahí se derivan necesidades y demandas diferentes para hombres y mujeres en su desarrollo y realización personal. Se distingue del término sexo, pues alude a diferencias socioculturales y no biológicas.

cas. Al ser una construcción social está sujeta a modificaciones históricas, culturales y aquellas que derivan de cambios en la organización social. Como categoría de análisis se basa, fundamentalmente, en las relaciones sociales entre hombres y mujeres.

Es la forma de observar la realidad con base en las variables sexo y género y sus manifestaciones en un contexto geográfico, ético e histórico determinado.

- Este enfoque permite visualizar y reconocer la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres expresadas en opresión, injusticia, subordinación y discriminación, mayoritariamente hacia las mujeres.

### **CONOCER Y APLICAR LA TEORÍA SEXO GÉNERO EN EL ANÁLISIS DE LOS FENÓMENOS SOCIALES PERMITE:**

1. Reconocer que existen situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres, que se derivan de las relaciones de poder y subordinación de los hombres hacia las mujeres.
2. Comprender las causas que las producen, y encontrar mecanismos para superar las brechas existentes entre los géneros.
3. Desarrollar conocimientos sobre la situación de las mujeres con respecto a los hombres, en el mundo, para diseñar políticas y programas orientados a superar la desigualdad.
4. Identificar la inequidad de los derechos políticos y civiles para las mujeres en el mundo contemporáneo y abrir las puertas para que éstas participen en la toma de decisiones.
5. Señalar problemas específicos de las mujeres en el acceso a la educación, la salud, el trabajo, etc.
6. Comprender que la violencia contra las mujeres no puede seguir siendo validada por la sociedad y por las mismas mujeres.

### **EN NUESTRAS SOCIEDADES, LA MASCULINIDAD CONSTRUIDA SE PUEDE DEFINIR COMO:**

- Un conjunto de características asignadas socialmente a los hombres, aprendidas a través del proceso de socialización.
- Un sistema de valores, normas y conductas, que les asigna a los hombres un lugar de privilegio.

### **EN NUESTRAS SOCIEDADES LA FEMINEIDAD CONSTRUIDA SE PUEDE DEFINIR COMO:**

- Un conjunto de características asignadas socialmente a las mujeres, aprendidas a través del proceso de socialización.
- Un sistema de valores, normas y conductas, que les asigna a las mujeres un lugar de subordinación con respecto a los hombres.

### **EN LA SOCIEDAD, A LOS HOMBRES SE LES OTORGA EL DERECHO A:**

- Dominar y controlar, ejercer el poder sobre las otras personas (mujeres, niñas, y niños).
- Exigir que las otras personas satisfagan sus deseos y necesidades.
- Gozar de privilegios para decidir y hacer lo que deseen.
- Utilizar la violencia como forma de control.

### **LA MASCULINIDAD CONSTRUIDA ENSEÑA E INDUCE A:**

- Desvalorizar las características consideradas como femeninas: la ternura, el llanto, las emociones, el miedo.
- Demostrar y probar continuamente que se es fuerte, valiente, no femenino, para que no haya duda sobre la virilidad.

- No demostrar las emociones ni sentimientos, porque es señal de debilidad.
- Establecer relaciones de dominación y competencia, donde debe demostrarse que se es el mejor.
- Ejercer la sexualidad como un espacio de control y demostración, donde se sitúa a las mujeres en calidad de cosas.
- Ejercer el rol de proveedor.

## CONSTRUYENDO NUEVAS MASCULINIDADES

El binomio superior/inferior en que se ha basado la cultura patriarcal ha determinado la concepción jerárquica, especialmente, en lo que respecta a las políticas de género, raza y orientación sexual. El varón, según ratificaron grandes pensadores y filósofos como Schopenhauer, Nietzsche, Hegel y Kierkegaard y como explora Amelia Valcárcel en *La política de las mujeres* (1997), fue considerado superior a la mujer, lo cual condujo a que ésta fuese configurada como espejo de las necesidades del hombre, encarnando la sumisión, la pasividad, la belleza y la capacidad nutricia, características que se consideraban “esencialmente femeninas”. Esta construcción cultural vinculó a la mujer al cuidado de los hijos y de la familia y la mantuvo alejada de las decisiones de estado.

El interés por perpetuar estas “verdades universales”, por parte del colectivo masculino, no había sido otro que afirmar un sentimiento de superioridad y, por consiguiente, de poder. Cuando los sectores marginados -mujeres, grupos étnicos y homosexuales- reclamaron su derecho a la igualdad en los años sesenta, una revolución sin fronteras había comenzado.

A lo largo de la última década, y definitivamente a comienzos del año 2000, los medios de comunicación se han hecho eco de un fenómeno sociológico que, si no es nuevo en el curso de la historia, sí resulta novedoso por el alcance masivo y la atención que está recibiendo: **el varón y la masculinidad están en crisis**. Exponentes de este malestar son, por ejemplo, la ingente canti-

dad de publicaciones aparecida recientemente en torno a esta temática, el incremento de patologías en el colectivo masculino, el creciente número de operaciones de cirugía estética a la que se someten los hombres y, significativamente, el auge del fármaco Viagra que asegura una funcionalidad sexual satisfactoria, y con ello la “tranquilidad” de una masculinidad plena. En otro nivel, y con consecuencias altamente preocupantes, estamos asistiendo a un alarmante crecimiento de la violencia doméstica por parte de los hombres que resulta, tristemente, una noticia cotidiana y que es indicativo de que hay algo -a nivel social- que no funciona.

¿Qué es lo que anda mal? ¿Qué es lo que se le está escapando al varón de las manos que necesita recurrir a fármacos especiales o a la fuerza bruta para afirmarse? Susan Faludi, en su reciente ensayo sobre la masculinidad, *Stiffed: The betrayal of the American man* (1999), recoge testimonios de hombres en terapia de grupo que han ejercido algún tipo de violencia doméstica.

Uno de ellos, al relatar lo que sentía cuando apaleaba a su mujer, manifiesta: “Me sentía bien, tenía poder, era fuerte, tenía el control, me sentía como un hombre” (pp.8-9). En este caso, como en casos similares, la violencia se desataba en hombres que estaban experimentando un profundo sentimiento de pérdida. Algunos se habían quedado sin trabajo, otros sin casa, sin familia, sin coche; se sentían sin control sobre sí mismos, dirigidos por elementos externos, e incapaces de expresar su pesar por la pérdida. Los hombres no pueden llorar ni hablar de la pena -ello significaría dejar de ser masculinos-, y entonces, recurren a la violencia. De hecho, la violencia ha estado vinculada al devenir histórico del patriarcado, un sistema que se ha valido de la imposición de sus valores para ejercer el control sobre las alternativas subordinadas que él mismo ha configurado para afirmarse.

## ANALICEMOS EL PORQUÉ DE LA VIOLENCIA

Pero lo que interesa analizar no es *cómo* los varones utilizan la violencia (esto parece ser el foco

de atención de los medios de comunicación) sino que, si equiparamos uso de la violencia a control, resulta necesario examinar *por qué* el hombre necesita seguir teniendo el control, sobre todo en sociedades encaminadas hacia una clara política de igualdad de derechos.

Lo más probable es que el varón contemple el proceso hacia la igualdad como una pérdida de poder -y, por ende, de virilidad. La tradición en la que se ha culturizado le conduce a justificar esta creencia. Lo que está pasando, sin embargo, es que llegó el momento en que el hombre de nuestro tiempo está comprendiendo que la autorreferencialidad del patriarcado resulta ya una ideología limitada, obsoleta, fuera de la historia, injusta y, posiblemente, una prisión para él mismo. Y si esto ocurre, si es consciente de ello, el varón podrá aventurarse a experimentar nuevas formas de vivir en sociedad, que le resulten más creativas, más motivadoras, más satisfactorias, más plenas, con otros conceptos sobre su virilidad. Pero para cambiar algo es necesario, primero, conocer la realidad de la que se parte. Sólo así resultará posible modificarla.

En su mayoría, los varones desconocen su realidad porque no han dedicado tiempo a pensar sobre sí mismos. Son ajenos a la construcción tradicional de la masculinidad que se les ha configurado porque, culturizados en ella, la han perpetuado sin detenerse a analizarla. Ello, les ha llevado a mantener una visión esencialista de los conceptos de masculinidad y feminidad, afianzándose en una visión jerárquica e inmóvil. En 1949, Simone de Beauvoir, dijo con respecto a la feminidad: “no se nace mujer, una se convierte en mujer”. Retomando sus palabras, podemos igualmente afirmar que “no se nace hombre, uno se convierte en hombre”. La feminidad no procede, como se ha demostrado extensivamente, de un concepto esencialista, sino que fue culturalmente construida, desde nuestro nacimiento. Y, en la misma línea de pensamiento, **la masculinidad también es un producto cultural.**

La definición de masculinidad sorprende. Es una definición en negativo. La masculinidad, indica Lynne Segal en *Slow motion. Changing masculi-*

*nities. Changing men* (1990), es aquello que no es.

La masculinidad no es femenina, no es homosexual, porque de tener estos atributos estaría asociada a categorías -según la ética patriarcal- de inferioridad. Y, por este motivo, ha optado por configurar sociedades sexistas y racistas. Para autoafirmarse mediante la creación de esas “otredades” que, a modo de espejo, han reflejado los deseos del varón y han aglutinado sus miedos y limitaciones. Sin detenerse a analizar sus miedos, que es lo que conspira en contra de hombres y mujeres. Por ejemplo, en su proceso de reestructuración, se dieron cuenta de que el enemigo común era la masculinidad convencional y procedieron a modificarla. Aprendieron a ser más abiertos, a expresar sus emociones, a estar más cerca de sus hijos y de sus mujeres y descubrieron el placer de estar más en contacto entre ellos mismos: “[...] experimentábamos las partes más amables de nosotros mismos, nuestras capacidades espirituales y nutricias, nuestra capacidad de querer, la parte femenina dentro de nosotros” (Segal, p. 283).

## ESTRATEGIAS PARA EL CAMBIO

Algunas estrategias a seguir para facilitar el cambio, como indica Luis Bonino en “Los varones frente al cambio de las mujeres” (1998) son: conseguir una mayor flexibilidad laboral, la promoción de permisos de paternidad, compartir el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos. Crear grupos de reflexión, llevar al cabo cursos y jornadas sobre la condición masculina y trabajar en centros de cuidado de violación donde aconsejar a hombres violentos o que muestran cierta potencialidad de violencia. Estos hombres hacen uso de los permisos de paternidad que figuran en el código laboral paraguayo, apoyan el aborto, están dispuestos a aprender a escuchar a sus amigos, a sus mujeres, a sus hijos. Admiten y celebran la dependencia que sienten hacia sus amistades y hacia sus compañeras e intentan liberarse de una construcción convencional de la masculinidad de la que, hasta ahora, se sentían prisioneros. Estimulan la capacidad solidaria del varón (ya ampliamente demostrada por el co-

lectivo gay en relación a las personas afectadas por el SIDA), aprecian el humor, incluso el humor agresivo pero con signos de afecto. Ven la masculinidad como una estructura rica, plena, que no necesita oprimir ni fundamentarse en la subordinación de las mujeres, ni de otros grupos.

El siglo veintiuno amanecerá con la esperanza de un orden nuevo y más justo. Los varones están aprendiendo otras maneras de entender lo que significa ser hombre, sin necesidad de jerarquizar los roles ni de establecer relaciones opresivas, basadas en la subordinación. Unas masculinidades nuevas, antisexistas, antirracistas, antihomofóbicas y auténticamente viriles se están construyendo. Quizás -posiblemente muchos- pongan en duda la espléndida metamorfosis que nos aguarda. Está claro que no es un cometido fácil y que va a encontrar numerosos detractores. Aunque, quizás, éstos sean menos de los que creemos.

También se dudó del feminismo en sus comienzos y en sus avances, los que -aunque todavía insuficientes- han cambiado la historia en un plazo de tiempo insospechado. Pocos, igualmente, hubieran imaginado los logros conseguidos en menos de cuarenta años por las comunidades étnicas y los niños de la calle. Es cierto, sin embargo, que la demanda de la igualdad de derechos llevada a cabo por los grupos marginados convirtió las reivindicaciones en una causa obviamente justa y la lucha fue vivida con alegría, firmeza, esperanza y optimismo. Además, existía un enemigo común y específico -el orden patriarcal, personificado por el hombre- lo cual facilitaba la lucha, cohesionada por la presencia de un ente concreto a quien demonizar.

El varón no tiene otro enemigo que él mismo, o mejor dicho, la construcción de sí mismo que ha heredado. Construir la cultura de la que forma parte resulta un proceso complejo porque no sólo es un "algo" intangible, sino que las rutinas jerárquicas de género, raza y orientación sexual entretejen el sistema económico, social y político en el cual él es todavía el centro de referencia. Por este motivo, es necesario que el hombre establezca vínculos cercanos con otros hom-

bres y que mantenga relaciones próximas con los grupos antes marginados, ya que éstos, desde hace años, están trabajando en la reconstrucción del conocimiento. Es importante que el hombre se sume a este proceso conjunto porque en él está implícito, no únicamente crear nuevos modelos masculinos, dismantelar viejas instituciones e ideologías inmovilistas, sino aprender a dialogar entre todos, en un plano de igualdad y de intercambio cooperativo. Quizás se logre. Para el bien de todos.

De momento, ya hemos iniciado la senda para conseguirlo.

En efecto, a mediados de los 70, aparecieron en Estados Unidos los primeros grupos de estudio sobre hombres y masculinidad, cuando la segunda ola feminista ya había acumulado en el hemisferio norte miles de páginas con rigurosos estudios, análisis y ensayos, y los *Woman's Studies* se habían extendido por numerosas universidades. Al mismo tiempo, algunos profesores comenzaron a dictar clases sobre la experiencia masculina, sobre la vida de los hombres, sobre "género y masculinidad". Muchos de ellos lo hacían en respuesta, y a partir de la investigación feminista que había hecho evidente que el género era una característica central de la vida social y que constituía uno de los principios organizadores de su propia vida. El género aparecía definiendo tanto sus identidades como las instituciones de las que formaban parte.

En Paraguay, con el apoyo de DIAKONÍA, comenzamos en la Fundación Kuña Aty con este grupo, el primero en su género, con las características de posgrado.

### Marco conceptual para el trabajo con hombres

La masculinidad es lo que esperamos de los hombres. Aquellas cualidades y actividades que los hombres y las mujeres piensan que "hacen" a un hombre y lo distinguen de la mujer. De igual forma, puede afirmarse que la feminidad es lo que esperamos de las mujeres, aquellas cualidades que los hombres y las mujeres piensan que

“hacen” a la mujer y la distinguen del hombre. Dicho de otro modo, ser hombre consiste en aprender a no ser mujer, y viceversa (Lagarde, 1990).

Cada cultura tiene “ideales” de masculinidad y de feminidad para sus miembros (Gilmore, 1994). A su vez, estos ideales se manifiestan en una serie de “premisas de género”, que son construcciones ideológicas que prescriben conductas complementarias y excluyentes para hombres y para mujeres.

Desde el punto de vista de la teoría de género, la masculinidad es el resultado de los procesos de construcción diferencial de los seres humanos, en tipos femeninos y masculinos, construcción que obedece a un proceso histórico social basado en la atribución de cualidades y funciones a los seres humanos, a partir de la apariencia externa de su genitalidad.

Hasta hace muy poco tiempo, se solía considerar que los ideales masculinos han representado contribuciones indispensables para la continuidad de los sistemas sociales, así como para la integración psicológica de los hombres en su

comunidad, pero que también, en definitiva, los beneficiarios de toda la situación suelen ser más a menudo las sociedades en general que los individuos específicos (Gilmore, 1994). Cabe argumentar que el ideal masculino tradicional ha tenido vigencia cuanto mayor ha sido la violencia social y política. Y, ante el ideal societario actual, de erradicación de la violencia, de mayor igualdad, respeto y tolerancia, el ideal masculino debe cambiar (Elías, 1975).

La promoción de cambios en la masculinidad tradicional, es considerada actualmente por grupos crecientes de hombres, como un derecho para facilitar su desarrollo personal, para realizar una vida de mayor riqueza e intensidad emocional y espiritual, mejorar su calidad y su expectativa de vida, así como también para contribuir a relaciones justas e igualitarias con las mujeres, y transformar los patrones de ejercicio del poder y dominación, en el ámbito privado, que están en el origen de la violencia de género. Además, los cambios en el ejercicio tradicional de los roles masculinos se consideran vitales para el desarrollo económico, la profundización de la democracia, la plena vigencia de los derechos humanos y la creación de una cultura de paz.



---

Maricruz Méndez Vall

## Trueque: Ferias de solidaridad en Asunción

Una experiencia de economía alternativa comunitaria

## Trueque: Ferias de solidaridad en Asunción

### Una experiencia de economía alternativa comunitaria

Maricruz Méndez Vall \*

**¿Por qué el trueque? Porque es una salida ante la falta de dinero en efectivo.**

**Optamos, en esta primera etapa, por el trueque de productos que son elabora-**



**dos en las unidades familiares e intercambiados por otros, también generados en otras unidades familiares de la misma comunidad.**

En la Municipalidad de Asunción asumimos que nuestro bienestar y el mejoramiento de nuestra calidad de vida, pasan necesariamente por el fortalecimiento de la célula básica de la red social: la familia.

Aquí, es preciso detenernos para aclarar que en el concepto de familia incluimos a las unidades donde sólo se encuentra uno de los progenitores, padre o madre (jefa de hogar), o se encuentran ambos. O, en su ausencia, el lugar es ocupado generalmente por las abuelas, hermanos/as mayores, o hasta vecinos/as. Este espacio, quienquiera lo ocupe, es vital para el desarrollo de nuestras potencialidades.

Necesitamos recuperar nuestro espacio familiar como el lugar en que:

- a) crecemos y maduramos nuestros afectos más importantes;
- b) construimos socialmente nuestro modo de ser varón y de ser mujer en el mundo, aprendiendo y/o modificando las pautas culturales;
- c) satisfacemos nuestras necesidades materiales más básicas.

Todo ello se vuelve muy difícil en un contexto regional, por un lado, con grandes avances en la tecnología de punta; y por otro, que ha visto empeorar considerablemente las condiciones de pobreza e inequidad social, afectando a los sectores más vulnerables: mujeres, jóvenes, niños y niñas.

Es acá donde reflexionamos sobre el rol de los municipios en el desarrollo económico-social, y

\* Directora  
Dirección de Políticas Municipales y Género  
Municipalidad de Asunción

la importancia de incluir, para tal efecto, estrategias con enfoque de género en las políticas municipales.

Con el ánimo de aportar en acciones que nos ayuden a combatir lo que denominamos “la feminización de la pobreza”, es que la Dirección de Políticas Municipales y Género, en el marco de su Plan Estratégico, eje cuatro: Trabajo, Producción y Formación de Recursos Humanos, inicia en Asunción las Ferias de la Solidaridad. Donde, en el intercambio de productos y servicios, el sistema del trueque sustituye a la moneda por medio del bono “solidario”.

Esta estrategia “de sobrevivencia en crisis”, apunta fundamentalmente a reconocer a las familias -priorizando aquellas con jefas de hogar- como el eje de un desarrollo económico solidario, fortaleciendo de esta manera, los lazos de la comunidad.

¿Por qué el trueque? Porque es una salida ante la falta de dinero en efectivo. Optamos, en esta primera etapa, por el trueque de productos que son elaborados en las unidades familiares e intercambiados por otros, también generados en otras unidades familiares de la misma comunidad.

Por cierto que el trueque no es novedoso: era la forma económica en la historia antigua; nuestros pueblos guaraníes practicaban el jopói, es decir, la reciprocidad; y actualmente se practica en varios países, como Canadá, México, Cuba, Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, Ecuador y Colombia.

Los beneficios más importantes de este sistema solidario son:

- a) existe un retorno inmediato de la inversión realizada por las familias satisfaciendo -sin dinero en efectivo- las necesidades de la canasta familiar básica;
- b) potencia las habilidades o saberes de la comunidad, especialmente de las mujeres;
- c) permite generar lazos comunitarios, que han sido muy afectados por la pobreza, fomentando la solidaridad y la responsabilidad comunitaria.

## ¿Cómo iniciamos las Ferias de la Solidaridad?

El proceso de implementación se inició con un plan piloto en el barrio Puerto Botánico, con un relevamiento de cuarenta familias y de su producción (productos elaborados, semielaborados, materia prima), así también sus necesidades de consumo básico.

A estas personas o familias las denominamos prosumidoras, porque producen y a la vez deben consumir para entrar en este sistema de comercialización alternativo.

Posteriormente se capacitó al grupo en la elaboración de alimentos a base de soja, dulces de estación, fideos, con la cooperación del SNNP, y el apoyo de nuestra tecnóloga de alimentos de la Municipalidad.

Por último, se trabajaron los conceptos de: organización, cooperación, economía social solidaria, el trueque y el bono “solidario” como un instrumento facilitador en el intercambio multirecíproco. Esta capacitación es condición necesaria para pertenecer a los llamados nodos.

A este grupo se le unió otro del barrio Vista Alegre, del proyecto piloto Atyra’i, cogestionado también por la Municipalidad de Asunción, con avanzado proceso organizacional, conformando ambos barrios el primer “nodo” o Feria de la Solidaridad en Asunción, en base al sistema de trueque.

Actualmente, estamos fortaleciendo el proceso de integración de estos dos barrios, la diversificación de los productos, la calidad de los mismos, la inclusión de servicios básicos, como peluquería, lavandería, electricidad, etc. Y lo más importante: la solidaridad como base de cualquier acción comunitaria.

También estamos capacitando a más prosumidores/as para generar nuevos nodos. Debemos destacar que el noventa por ciento de las personas que participan son mujeres.

## ¿Cómo regulamos?

Esta actividad se realiza bajo la regulación y la normativa de la Municipalidad de Asunción, desde la Dirección de Políticas Municipales y Género, con el apoyo muy especial de la División de Juventud, Dirección General de Mercados, a través de los Centros Cívicos y organizaciones comunitarias.

Finalmente, si bien somos concientes de que la profunda crisis socioeconómica en la que esta-

mos, debe encararse desde una agenda pública de políticas sociales, definiendo y priorizando acciones conjuntas y sustentables, creemos que, desde los gobiernos locales, en este caso Asunción, podemos aportar a la calidad de vida de la ciudadanía. Las Ferias de la Solidaridad constituyen así, una alternativa válida para los tiempos de crisis.

