



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



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

# POBLACIÓN Y DESARROLLO

NÚMERO **33**

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

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

Dirección:

Ruta 2 ~ Mcal. Estigarribia, Km. 11

Casilla de Correo 1463 ~ Tels.: 585 566/8 ~ Fax 585 568

E-mail: [obarrios@eco.una.py](mailto:obarrios@eco.una.py) ~ [osbale@yahoo.com](mailto:osbale@yahoo.com)

San Lorenzo ~ Paraguay

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



PRESENTACIÓN

En el afán de seguir constituyendo un espacio de comunicación entre los profesionales dedicados al estudio de la población y el desarrollo, desde sus diferentes ramas de formación, y el calificado universo de lectores de la Revista Población y Desarrollo, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, ofrecen esta Edición Nº 33, Año XVIII que una vez más incorpora un conjunto de temas de vigente actualidad.

Un análisis de las repercusiones sociales de la integración económica con nuestro más importante socio del MERCOSUR, es presentado por dos connotados profesionales, incluyéndose asimismo en otro interesante artículo, un estudio de la integración regional, desde la visión política, económica y energética con su vinculación hacia el fortalecimiento de la democracia en el país.

La organización económica intraterritorial del Paraguay, a partir de un innovador enfoque estratificado desde un nivel regional hacia un análisis de alcance nacional, es otro estudio que forma parte de esta edición, dentro de la cual el análisis del desarrollo y sus efectos sobre la pobreza, también son objeto de tratamiento en la revista.

La educación superior es abordada en esta ocasión, en artículos que la analizan desde dos perspectivas bien diferenciadas, pero ampliamente vinculantes. Por un lado, la utilización del concepto académico del aprendizaje basado en problemas, como estrategia para otorgar dinamismo a la cátedra universitaria; por otro lado, un trabajo desarrollado por docentes de la Facultad de Ciencias Económicas, con el objetivo de evaluar el nivel de bienestar alcanzado por los egresados de las diferentes carreras universitarias, a través del estudio de su perfil sociodemográfico, su vinculación con el mercado laboral y del análisis del nivel de bienestar alcanzado por los profesionales.

En otro trabajo se analiza la situación actual de la oferta y demanda en el mercado laboral, que permite resaltar la importancia, para un país como el nuestro con mano de obra intensiva en el sector productivo, de lograr la optimización del mercado del trabajo buscando soluciones motivadoras en el espectro de las ganancias en el mercado laboral.

El sensible tema de la violencia intrafamiliar y de los costos, económicos y no económicos relacionados con estos delicados sucesos, que aun están presentes dentro de nuestra sociedad, son incluidos en un artículo elaborado por una activa defensora de los derechos de las mujeres víctimas de estos hechos.

Esta nueva edición de la Revista Población y Desarrollo es presentada a la consideración de nuestros apreciados lectores, en la confianza de que los variados temas ayuden a la construcción de una sociedad cada vez más informada y participativa.

Agradeciendo el invaluable apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de los profesionales que han colaborado en esta edición, anunciamos con gran satisfacción que las ediciones de la Revista Población y Desarrollo, se encuentran disponibles en la página web de la Facultad de Ciencias Económicas: **[www.eco.una.py/publicaciones.htm](http://www.eco.una.py/publicaciones.htm)**.



ÍNDICE

- La frontera Paraguay-Brasil, integración económica y desintegración social  
**Juan M. Carrón**  
**Marcia Regina da Silva** ..... 9
  
- La economía de ganancias en mercados en vías de desarrollo: El caso paraguayo  
**Zulma Espínola González**  
**Ana Leticia Carosini Ruíz Díaz**..... 23
  
- Caracterización sociodemográfica, perfil laboral y bienestar del profesional universitario en el Paraguay. Evidencia del Censo 2002  
**Ramón Isidoro Ramírez Caballero**  
**Mirta R. Brizuela Bordón** ..... 43
  
- Política, economía y energía frente al siglo veintiuno: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay  
**Leonardo Granato**  
**Carlos Nahuel Oddone**  
**Matías Panelo Simón** ..... 67
  
- Organización económica del territorio paraguayo: integración regional, desintegración nacional  
**Yamili Yaluff** ..... 83
  
- Población, desarrollo y lucha contra la pobreza  
**Bernardo Esquivel Vaesken**..... 97
  
- Aprendizaje Basado en Problemas (ABP) Estrategia para dinamizar la cátedra universitaria  
**Lic. Aydeé Rivera de Parada**..... 103
  
- Gastos innecesarios a causa de la violencia doméstica  
**Gloria Rubin** ..... 115

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

Juan M. Carrón  
Marcia Regina da Silva

**La frontera Paraguay-Brasil,**

**integración económica**

**y desintegración social**





---

# La frontera Paraguay-Brasil, integración económica y desintegración social\*

Juan M. Carrón\*\*  
Marcia Regina da Silva\*\*\*

**Si se entiende por zona fronteriza un territorio y su población vinculados funcionalmente con la población y el territorio ubicados del otro lado, en el país vecino, podemos decir que la frontera Paraguay-Brasil sufrió drásticas modificaciones durante los últimos cuarenta años. A través de este análisis, se intenta una mejor**



**comprensión de los fenómenos socio-demográficos de esta zona y cómo estos cambios se relacionan con nuevos modos de inserción de estos países en el contexto internacional, los cuales, si bien son diferentes en cada uno, tienen efectos similares en el modelo económico y en la nueva configuración social.**

## Introducción

La zona este de la región Oriental del Paraguay y la zona fronteriza con el Brasil, en especial el estado brasileño de Paraná, separadas por el río del mismo nombre, se han caracterizado por un gran dinamismo económico, social y demográfico durante los últimos treinta años. El hecho más visible fue la construcción de la represa de Itaipú, entre Paraguay y Brasil, que generó una gran migración laboral hacia esa región, además de la afluencia de grandes recursos económicos. Durante más de diez años, Foz de Iguazú y Ciudad del Este vivieron la euforia del dinero de Itaipú, el cual, sumado al comercio fronterizo, convirtió a estas ciudades en uno de los más activos centros de negocios de América del Sur.

Mientras, se producía una transformación mucho más importante y perdurable en la actividad agrícola rural. En tanto el flujo de dinero asociado con la construcción de la represa se agotaba, el agro sufría drásticos cambios. En el Paraguay, siete millones de hectáreas de la región Oriental, que se habían mantenido cubiertas de bosques desde la colonia y durante toda la vida independiente de la nación, fueron abiertas a la expansión de la frontera agrícola, desde la mitad de los años '60. Miles de pequeños campesinos se ubicaron en lotes de hasta diez hectáreas, dedicándose a cultivos de subsistencia y a la siembra de algodón. En el Brasil, la expansión de la frontera agrícola se realizó, inicialmente, en Río Grande do Sul y en los estados de Paraná y Santa Catarina. En esa región brasileña, los cultivadores de soja, luego de ocupar gran parte de la tierra disponible, emigraron por millares a los estados de Matto Grosso, hacia Roraima y Acre. Una parte de este flujo se dirigió hacia la región Oriental

\* Trabajo presentado en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Guadalajara, México, del 3 al 5 de setiembre de 2006.

\*\* Director de Investigación y Extensión Universitaria, de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). carron@telesurf.com.py

\*\*\* Doctorada en Ecología Aplicada, Universidad de Sao Paulo, Brasil. ESALQ/USP. mrsilva@esalq.usp.br / mrsilva@carpa.ciagri.usp.

del país. Ambos movimientos se encontraron, tanto la marcha hacia el este dentro del Paraguay como la marcha al oeste en el Brasil, a partir de los años '70, en la zona situada en la margen derecha del río Paraná. Los inmigrantes brasileños, algunos grandes propietarios, otros agricultores tipo "farmer" y otros "poseiros" llegaron en gran número a ubicarse del lado paraguayo de la frontera. Ambos flujos migratorios venían derribando y quemando bosques.

Se estructuró así, a ambos lados del río Paraná, una región binacional con características similares de suelo, clima, tipo de explotación agrícola, con potentes vínculos de relación económica y hasta con características étnicas semejantes en una parte importante de su población.

Si se entiende por zona fronteriza un territorio y su población vinculados funcionalmente con la población y el territorio ubicados del otro lado, en el país vecino, podemos decir que la frontera Paraguay-Brasil sufrió drásticas modificaciones durante los últimos cuarenta años.

Figura 1: mapa de la República del Paraguay



Se pasó de una situación en la que solo dos enclaves urbanos en el Paraguay y dos en el Brasil concentraban los flujos fronterizos, a una notable ampliación en los últimos años.

Más allá de los estudios realizados hasta ahora sobre el tema quedan varias preguntas por res-

ponder, preguntas que demandan respuestas con otro nivel de análisis que el meramente descriptivo y atemporal. Interrogantes formuladas teniendo en cuenta la nueva línea metodológica de investigaciones demográficas que se está proponiendo en América Latina. Se considera que, tanto los estudios basados en la teoría de la modernización como en el enfoque histórico-estructural, aunque meritorios inicialmente, llevaron, hacia los años '80 a "un serio y grave estancamiento" de las investigaciones sobre dinámica demográfica<sup>1</sup>. Los estudios socio-demográficos deberían tener en cuenta el debate acerca de la posmodernidad y la globalización. "El sentido de la demografía ha de ser la comprensión y el análisis de las heterogeneidades e inequidades sociales entre los distintos sujetos demográficos"<sup>2</sup>. Pero "las bases nacionales de los procesos económicos ya no son determinantes sino que se encuentran subsumidas a procesos globales"... "No se trata ya de una articulación entre naciones sino de una articulación directa entre segmentos y territorios de economías nacionales distintas"<sup>3</sup>.

La cuestión básica consiste en analizar las claves de esa articulación directa entre territorios y poblaciones situados a ambos lados de la frontera Paraguay-Brasil, así como los impactos demográficos, culturales y ambientales generados en esa zona, que dejó de ser marginal en el Paraguay y que tiene no poca importancia en el Brasil. Se trata de ubicar el fenómeno dentro de su contexto histórico, estudiar los conflictos sociales y étnicos que ocurren, las modificaciones culturales y, a partir de estas mediciones, volver a analizar la dinámica demográfica y ambiental de la región binacional que es objeto de estudio.

Se intenta lograr una mejor comprensión de los fenómenos socio-demográficos de esa zona fronteriza y cómo estos cambios están vinculados con nuevos modos de inserción de ambos países en el contexto internacional, los cuales, si bien son diferentes en cada uno, tienen efectos similares en el modelo económico y en la nueva configuración social.

1 Canales, Alejandro y Lerner, Susana: Desafíos teórico-metodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio. El Colegio de México y SOMEDE. México. 2003, p. 15.

2 Obra citada, p. 19.

3 Obra citada, p. 23.

## Los orígenes del poblamiento de la región fronteriza

### La marcha hacia el este en el Paraguay

El poblamiento de las tierras situadas en la margen derecha del río Paraguay se relaciona con una larga historia de ocupación del territorio. Cuando terminó la guerra de la Triple Alianza, el Estado paraguayo era propietario del 97,8% de las tierras del país. Esa situación cambia después del año 1870, cuando se produce una venta masiva de las tierras públicas.

Ya antes de 1880 se habían vendido algunas propiedades del Estado, sobre todo urbanas. También, el ferrocarril. Pero la venta masiva de tierras públicas se inició con la ley promulgada en octubre de 1883, bajo el gobierno del general Bernardino Caballero. Gracias a ella y a otra ley complementaria aprobada en 1885 se vendieron, entre 1883 y 1890, nada menos que 11.604 leguas cuadradas de tierras públicas, equivalentes a 21.757.500 hectáreas, esto es, más del 80% del territorio que entonces estaba bajo el efectivo dominio del gobierno paraguayo. Estas tierras cayeron en manos de latifundistas, en su mayor parte extranjeros. En el Chaco, solo sesenta personas adquirieron 6.183 leguas, mientras en la región Oriental once compradores de más de 100.000 hectáreas adquirieron 5.548.448. Otros compradores menores, pero siempre de extensiones superiores a las 10.000 hectáreas, compraron el resto<sup>4</sup>. Esto ocurría cuando el número de los que integraban el pequeño campesinado, de ambos sexos, superaba la cifra de 86.000. Esta masa rural –más del 80% de la PEA–, que hasta entonces había usado sin restricciones las tierras del Estado, quedó reducida a la condición de ocupante precaria de latifundios privados. Ya entonces comenzó la población campesina a buscar refugio en las ciudades, como consecuencia de la venta de las tierras públicas y del cercado de los campos.

Las tierras vendidas en la región Oriental del Paraguay –la zona más fértil del país– eran bosques ubicados en el área ocupada hoy por inmigrantes brasileños. Los terratenientes de esas vastas superficies eran, en buena parte, empresas bra-

sileñas o argentinas dedicadas a la explotación extractiva de recursos forestales empleando a unos pocos peones paraguayos, “los mensu”. La mayoría de la población del país se concentraba en torno a Asunción, en un régimen de minifundio muy acentuado.

Los diversos intentos realizados desde 1890 en adelante para revertir esta situación fueron demasiado tímidos y, por consiguiente, ineficaces. Así se llegó a 1950, cuando el censo de ese mismo año registró como población rural al 65% de la población total del país. Si se considera como población rural a la residente en localidades de menos de 2.000 habitantes, ésta alcanzaba en 1950 al 74% de la población total. Según el censo agropecuario realizado poco después, más del 70 % de la población rural vivía y trabajaba en pequeñas explotaciones agrícolas, menores de 10 hectáreas y, lo que es más importante, más del 60% de esos pequeños campesinos eran ocupantes precarios de tierras no propias. La emigración del campo a la ciudad saltó las fronteras, dirigiéndose sobre todo a la Argentina.

Entre 1956 y 1981 pareció que algo cambiaría en el campo. El gobierno promovió un proceso de colonización y de expansión de la frontera agrícola, desordenado e incompleto, pero que mejoró ciertos indicadores agrarios. La proporción del territorio nacional destinada a la agricultura pasó del 2% al 7%. Donde predominaba una gran proporción de explotaciones agrícolas minifundistas, radicalmente incapaces de proporcionar sustento a una familia, apareció una faja de campesinos que explotaban lotes de 10 a 20 hectáreas. Entre 1956 y 1981, el número de este tipo de explotaciones sufrió más que una duplicación. Sobre todo se incrementó, en el mismo período, el número y la superficie cubierta por explotaciones de 20 a 99,9 hectáreas, que pasó de 15.819 a 50.018, y de 524.204 hectáreas a 1.419.437<sup>5</sup>.

La mayor parte de la expansión de la frontera agrícola se realizó en los departamentos situados al este de la región Oriental del Paraguay: Amambay, Canindeyú (que formaba parte de Alto Paraná), Alto Paraná, Caaguazú e Itapúa. Como consecuencia, varios de ellos recibieron

4 Pastore, Carlos. La lucha por la tierra en el Paraguay. Ed. Antequera. Montevideo. 1972. pp. 213-231.

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

altas tasas de inmigración procedentes de la zona central del país.

Cuadro 1  
Tasas anuales de migración neta (por mil)

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

Fuente: Censos de Población y Vivienda 1950, 1962, 1972.

En esos años, como puede apreciarse, solo la ciudad de Asunción siguió manteniendo una capacidad de atracción de inmigrantes en la región central del país. Entretanto, la mayoría de ellos se dirigió hacia el este, a las nuevas áreas de expansión de la frontera agrícola.

### Los comienzos de la inmigración brasileña en el Paraguay

Durante el período de los grandes latifundios forestales en el Paraguay (la "Mate Laranjeiras": 800.000 hectáreas; "La Industrial Paraguaya": 2.800.000 hectáreas y varios otros), aun cuando éstos fuesen propiedad de compañías brasileñas, no se dieron corrientes migratorias importantes de esta nacionalidad. Las explotaciones se hacían, preferentemente, contratando a peones paraguayos.

Algunos flujos de inmigrantes brasileños llegaron recién cuando se intentaba cultivar café en las tierras del noreste de la región Oriental (departamentos de Amambay y Concepción). En 1962 solo se registran unos pocos miles en esa zona. El censo del año 1972 detecta solamente a unos 30.000 afincados en Amambay, Canindeyú y Alto Paraná. Aunque los recuentos censales están afectados por el subregistro, en esa fecha, la presencia de los brasileños en el Paraguay aún no resultaba masiva ni preponderante.

El fracaso del cultivo de café explica esa situación migratoria. Varios años de heladas amedrentaron a los cultivadores. Posteriormente, la siembra

de la menta en suelos extremadamente fértiles atrajo a los inmigrantes procedentes del Brasil, hecho que se produce a medida que avanzan los años '70<sup>6</sup>.

Al inicio, los colonos ocupan áreas muy cercanas a la frontera. Son pequeños colonos pioneros, a quienes se rechazó en sus lugares de origen. Son desmontadores, "punta de lanza de la colonización", que se establecen en la proximidad de los cursos de agua por razones de supervivencia<sup>7</sup>. Posteriormente llega un segundo frente pionero, con recursos de capital, que desplaza a estos "cabocho y parceiros" originarios del noreste del Brasil. Muchos de ellos volvieron a emigrar para abrir nuevos frentes en la penetración agrícola<sup>8</sup>.

### El impacto de la primera oleada de inmigración brasileña

Hasta 1970, esta primera oleada de inmigración brasileña no tiene un impacto significativo en la dinámica demográfica del Paraguay ni en el modo de inserción del área fronteriza dentro del contexto de la globalización. Ciertamente, se produjeron varios cambios que respondieron a una previsible apertura del Paraguay hacia el resto del mundo:

- se fundó la ciudad de Presidente Stroessner, llamada luego Ciudad del Este, en la margen derecha del Río Paraná;
- se construyó la ruta que va de Asunción a Ciudad del Este;
- se construyó el Puente de la Amistad, entre Paraguay y Brasil.

Ahora la frontera estaba abierta, en una situación mucho más favorable para la circulación de bienes y personas entre ambos países. Pero la población del área fronteriza, en el lado paraguayo, seguía siendo predominantemente paraguaya, lo cual se debió a diversas causas. En primer lugar, a la colonización impulsada por el gobierno paraguayo, que abarcó más de 400.000 hectáreas en los departamentos de frontera. La colonización privada duplicó esta superficie.

6 Souchaud Silvain: Pioners Bresiliens au Paraguay Ed. Karthala, Paris 2002. pp. 91-96.

7 Ibidem. p. 99.

8 Ibidem. p. 106.

Cuadro 2  
Número de colonos oficiales y superficie habilitada  
por departamentos de frontera

	1950-1962		1963-1972	
	Colonias	Hectáreas	Colonias	Hectáreas
Amambay	----	----	16	29.928
Caaguazú	6	23.243	26	106.206
Alto Paraná	1	44.036	7	27.925
Itapúa	1	53.350	18	119.819
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>120.629</b>	<b>67</b>	<b>283.878</b>

Fuente: Instituto de Bienestar Rural. División de Estadísticas.

La sola colonización pública repartió en esos años más de 18.000 lotes agrícolas, la mayoría en superficies de 8 a 20 hectáreas, beneficiando a cerca de 90.000 personas. Por otro lado, los movimientos de población vinculados con el cultivo de la menta no introducían capitales ni maquinarias en forma intensiva. Era un cultivo realizado familiar y manualmente, que no implicaba un cambio radical en las pautas de cultivo vigentes en la población paraguaya.

Cuadro 3  
Población en los departamentos de frontera

	1950	1962	1972
Amambay	18.160	34.505	65.111
Caaguazú <sup>(1)</sup>	90.308	125.138	210.858
Alto Paraná	9.531	24.067	88.607
Itapúa	111.424	149.821	201.411
<b>Total</b>	<b>229.423</b>	<b>333.531</b>	<b>565.987</b>

Fuente: Censos de Población del Paraguay 1950, 1962, 1972.

<sup>(1)</sup> Se incluye Caaguazú por tener una dinámica demográfica semejante a la de los departamentos de frontera y por su cercanía geográfica con ésta.

Cuadro 4  
Incrementos de población entre 1950 y 1972  
en los departamentos fronterizos  
1950:100

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

Fuente: Censos de Población del Paraguay 1950, 1962, 1972.

Como puede verse, en veinte años la población de estos departamentos aumentó más del doble. A ello contribuyó, además del alto crecimiento vegetativo, sobre todo la migración procedente de la región central del Paraguay. La migración brasileña solo se hizo sentir en forma importante en el departamento de Amambay. En Caaguazú, el crecimiento se dio casi exclusivamente por la migración interna, mientras en Alto Paraná el

gran incremento proporcional se explica por la muy pequeña población inicial. Recién después del año 1970 se hace sentir el peso gravitante de la migración brasileña. El proyecto IMILA-CELA-DE (2000) solo registra en 1970 a 34.276 inmigrantes brasileños en el Paraguay.

## El "tsunami de la soja"<sup>9</sup>

La situación iba a modificarse drásticamente cuando, como consecuencia de ciertos cambios en el mercado internacional de granos, irrumpió en la región el cultivo de la soja, como una ola gigantesca que sobrepasó montañas, estados y fronteras nacionales. Este es un ejemplo claro de cómo "las bases nacionales de los procesos económicos ya no son determinantes, sino que se encuentran subsumidas a procesos globales". Esta aparición establecería una nueva configuración de las relaciones fronterizas Paraguay-Brasil y de la dinámica demográfica en la región.

La historia arranca en Río Grande do Sul, a comienzos de los años '60, con plantaciones de soja menores a 250.000 hectáreas<sup>10</sup>. Antes, durante la primera mitad del siglo veinte, se había consolidado el mercado de la soja dentro de los Estados Unidos de América, como parte de un compuesto para raciones alimentarias de animales<sup>11</sup>. Con ese mismo objetivo se empezó a incentivar la producción en el sur del Brasil donde, en 1970, el cultivo alcanzó casi un millón de toneladas (en Río Grande do Sul). Este primer crecimiento expulsó a muchos pequeños policultores del agro riograndenses, algunos de los cuales comenzaron a llegar al Paraguay.

Así las cosas, ocurrió algo en el mercado internacional que transformó radicalmente la situación. En 1974, los Estados Unidos de América prohibieron las exportaciones de soja en grano y derivados al Mercado Común Europeo. Aun cuando la producción estadounidense había ya superado las 40 millones de toneladas, no daba abasto para satisfacer simultáneamente al mercado interno y a la exportación. Tanto europeos

9 El título es una paráfrasis del artículo del renombrado geógrafo francés Hervé Thery. Mappemonde. Mgm/num 2/CNRS/IRD: "La vague deferlante du soja brésilien".

10 Ibidem, p. 2.

11 Revista Fazendas MT. "Economía da soja: historia e futuro". 2004. [www.fazendasmt.br/artigos](http://www.fazendasmt.br/artigos)

como japoneses tuvieron que buscar otras fuentes de aprovisionamiento.

Entonces se da el “boom” de la soja en el Brasil. Siguió sus pasos Argentina, Paraguay y más recientemente, Bolivia. En Río Grande do Sul, los primeros rendimientos por hectárea eran bastante bajos. Por ejemplo, en 1977 era de 1.616 kilos por hectárea; en 1979, apenas de 900 kilos. Para aumentar la producción había que cultivar en nuevas tierras. La superficie plantada con soja en el Brasil pasa de 871.202 hectáreas, en 1970, a 3,49 millones de hectáreas, en 1979. El estado de Río Grande do Sul no pudo llevar todo el peso de esta expansión. Ella derivó hacia los estados de Santa Catarina y Paraná y pasó luego las fronteras, invadiendo el Paraguay. Simultáneamente se extendió a los estados de Matto Grosso, Minas Gerais y Goiás<sup>12</sup>.

Figura 2. Principales áreas de cultivo de soja en el Brasil



Hacia fines de los años '70, las propiedades de hasta 100 hectáreas no podían sobrevivir en Río Grande do Sul con el solo cultivo de la soja<sup>13</sup>. Esta situación constituyó otro factor que influyó en la propagación hacia otros estados de la siembra de este grano. Los cultivadores medianos que se encontraban en el sur podían vender un lote y comprar, por el mismo precio, parcelas cuatro

o cinco veces más grandes en Matto Grosso. Así, productores de 150 hectáreas se convirtieron en propietarios de 800 o de 1000. En el Paraguay, las tierras cultivables eran aún más baratas y menos alejadas del mar que en Matto Grosso<sup>14</sup>. Del mismo modo, el rendimiento por hectárea en las tierras nuevas del Paraguay fue muy alto. Hacia el año 2000 los rendimientos promedio eran de 2.500 kilos en Amambay; 3.068, en Alto Paraná; 2.500, en Caaguazú; 2.716, en Canindeyú, y 3.168, en Itapúa<sup>15</sup>.

Este “boom” de la soja hizo que en la primera mitad de la década de los años 2000, la producción de soja en Brasil, Argentina, Paraguay y Bolivia fuera, por tercer año consecutivo, superior a la de Estados Unidos. En 2003, Estados Unidos produjo 74 millones de toneladas, mientras que Brasil, 51; Argentina, 33,5, y Paraguay, 3,7. Es decir, produjeron conjuntamente 88,2 millones, superando ampliamente a China, que generó 16,4 millones. El Paraguay es ahora el sexto productor mundial y el cuarto exportador. La región integrada por Brasil, Argentina y Paraguay es la zona sojera más importante del mundo<sup>16</sup>.

### El impacto de la soja en Paraguay y en la región fronteriza brasileña

El “boom” del cultivo de la soja transformó radicalmente la zona este del Paraguay y las relaciones fronterizas entre nuestro país y el Brasil. En primer lugar implicó la llegada de contingentes mucho más numerosos de inmigrantes brasileños. Se ha especulado mucho acerca de su volumen. Según Wagner (1990), serían 350.000; Spranel (1991) habla de 500.000, mientras para Pebayle (1994) llegarían a 400.000 y según Kohlhepp (1999) a 450.000<sup>17</sup>. Probablemente estas cifras estén exageradas. El censo paraguayo de 1992 solo registra, en todo el país, a 108.526 personas nacidas en Brasil. Según el censo de 2002 serían solo 82.937 en el total de la población. Los años de mayores contingentes de llegada fueron desde 1973 hasta 1992, según lo revelado por el

12 They, Hervé. *Ibidem*, p. 2.

13 Revista Fazendas MT. “Economía da soja: história e futuro”. 2004. [www.fazendasmt.br/artigos](http://www.fazendasmt.br/artigos)

14 They, Hervé. *Ibidem*, p. 2.

15 Según fuentes del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay.

16 Información proporcionada por la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO).

17 Citados por Souchaud Silvain, pp. 91, 92.

Cuadro 5  
Tasas anuales de crecimiento de la población total y de la población urbana en los departamentos fronterizos

	Crecimiento de población total			Crecimiento de población urbana		
	1972-1982	1982-1992	1992-2002	1972-1982	1982-1992	1992-2002
Amambay	0,5	3,9	1,4	----	----	----
Caaguazú	3,6	2,6	1,2	6,4	6,3	3,0
Canindeyú	----	4,6	3,0	19,9	2,9	7,4
Alto Paraná	8,5	7,4	3,2	17,8	10,7	4,9
Itapúa	2,7	3,7	1,9	3,3	6,0	2,6

Fuente: datos de los Censos de Población del Paraguay de los años 1972, 1982, 1992 y 2002.

censo de población de 2002, con una marcada disminución en años posteriores.

Lo más probable es que en el momento de mayor presencia brasileña en el Paraguay, hacia fines de los años '80, la cifra de nacidos en Brasil no superara los 200.000, a los que habría que sumar sus descendientes, ya nacidos en el Paraguay.

Aunque corresponde suponer que hubo subregistro en los censos, no se puede alegar que solo se consignó a los inmigrantes legales, porque los censos apuntan los datos de todos los que viven en un hogar, sean o no legalmente residentes. Por otro lado, la población de los cinco departamentos estudiados<sup>18</sup> pasó de 565.987 habitantes, en 1972, a 1.702.775, en 2002, con un incremento neto de 1.136.788 habitantes. Teniendo en cuenta las tasas de crecimiento demográfico del Paraguay, por lo menos el 75% de ese incremento se debió al crecimiento vegetativo, y el otro 15% a la migración interna desde la región central hacia el este.

La inmigración brasileña en el Paraguay, durante esos treinta años, probablemente fue solo algo superior a la cifra de 100.000 ó 120.000 inmigrantes. De todos modos, hacia el año 2002, el grupo poblacional de brasileños y sus descendientes, hablantes de portugués, relacionados cultural y comercialmente con el Brasil, llegaba a ser un cuarto de la población total de los departamentos fronterizos del Paraguay.

Otro impacto de la expansión del cultivo de la soja fue el aumento de la superficie promedio de las explotaciones agrícolas. Ya hemos visto que en Río Grande do Sul, el "boom" de la soja comenzó expulsando a pequeños policultores, muchos de los cuales fueron a buscar refugio en

el Paraguay. Hacia fines de los años '80, ya no solo los pequeños agricultores sino incluso los granjeros con propiedades de hasta 100 hectáreas encontraron que su explotación no tenía la escala adecuada para ser rentable.

Una vez más, esto provocó migraciones hacia nuevas áreas de expansión de la frontera agrícola: Matto Grosso y Paraguay<sup>19</sup>. Del mismo modo, en el Paraguay se originó un proceso de concentración de la propiedad agrícola. Según la muestra agropecuaria realizada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay, en el año 2002 el 74,4% de la superficie total de explotaciones con cultivos de soja se halla detentada por fincas con superficies desde 100 a 10.000 hectáreas. Las fincas con superficies menores están destinadas a desaparecer. Así, la soja, que ya expulsó del agro a decenas de miles de pequeños campesinos paraguayos, también expulsa a colonos brasileños que trabajan en pequeña escala.

El resultado demográfico es, por un lado, la emigración rural-urbana y, por otro, el retorno de muchos pequeños y medianos cultivadores brasileños a su país de origen. Es oportuno mencionar que éstos se encuentran creando su propia red urbana en el Paraguay, sin recurrir solamente a la que ya existía antes de su llegada<sup>20</sup>.

El cuadro 5 cobra significación teniendo en cuenta que la tasa anual de crecimiento de la población total del Paraguay fue de 2,5 en el período 1972-1982; de 3,2, entre 1982 y 1992, y de 2,2, entre 1992 y 2002. Se puede observar que el departamento de Amambay, solo entre 1982 y 1992, tuvo una tasa superior a la del promedio nacional. Es decir, únicamente durante

18 Amambay, Caaguazú, Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa.

19 Fazendas MT. *Ibidem*, p. 3.

20 Souchaud. *Ibidem* pp. 138 y 146.

ese tiempo atrajo a migrantes internos y brasileños. En los años posteriores, este departamento fue, claramente, un expulsor de migrantes, dado que su escaso crecimiento poblacional no es, en modo alguno, atribuible a una baja natalidad. Caaguazú, por su parte, atrajo un fuerte flujo de inmigración, sobre todo interna, en los años 1972-1982. Tras ese período, solo aumentó su población en virtud del crecimiento vegetativo. Entre 1992 y 2002 expulsó migrantes, tanto paraguayos como brasileños. Algo semejante, aunque con algunos años de retraso, ocurrió en el departamento de Itapúa.

Resulta distinto el caso de Alto Paraná y Canindeyú, departamentos que crecen a altas tasas durante los dos primeros períodos intercensales considerados, gracias sobre todo a los inmigrantes procedentes del Brasil.

Las altas tasas de crecimiento en la población urbana siguen, por un lado, la tendencia observada en todo el país, donde fueron de 3,9, 4,9 y 3,5, respectivamente, en los períodos 1972-1982; 1982-1992 y 1992-2002. Sin embargo, este proceso de urbanización aparece como más relevante en los departamentos de frontera, debido a que la base de población urbana en ellos fue muy pequeña, el crecimiento de la producción agrícola requiere de la formación de centros de servicios y porque la emigración rural-urbana de pequeños cultivadores paraguayos y brasileños viene a sumarse a la población urbana. No obstante, en el período 1992-2002, esta tendencia comienza a decrecer.

A partir de 1970, los procesos demográficos importantes se centran en Alto Paraná, Caaguazú, Canindeyú e Itapúa.

Cuadro 6  
Tasas anuales medias de migración neta

	1962-1972	1987-1992	1997-2002
Caaguazú	19,7	-11,6	-6,7
Itapúa	-0,2	-0,9	-2,8
Alto Paraná	94,6	18,2	-0,8
Canindeyú	----	14,2	6,5

Fuente: Censos de Población del Paraguay.

Todo indica que el tsunami de la soja, que ocasionó un flujo de migración brasileña hacia el Paraguay, está arrastrando, en su reflujo, a muchos pequeños y medianos colonos brasileños que retornan a su país.

Cuadro 7  
Tasas de crecimiento anual acumulativo de la población rural, en departamentos de frontera (Paraguay)

	1972 -1982	1982-1992	1992-2002
Total del país	1,6	1,7	0,9
Amambay	-4,8	4,3	-0,2
Canindeyú	8,0	4,9	2,0
Caaguazú	3,5	1,5	0,9
Alto Paraná	8,0	4,2	0,7
Itapúa	2,5	2,9	1,9

Fuente: DGEEC. Censos de Población y Viviendas del Paraguay 1972, 1982, 1992, 2002.

El cuadro 7 muestra que en el Paraguay, donde las tasas anuales de población total se mantuvieron bastante por encima del 2% y las de crecimiento de la población urbana oscilaron el 4%, entre 1972 y 2002, la zona rural ha perdido población por emigración. Si se tiene en cuenta a todo el país, la emigración es cada vez más fuerte, a medida que nos acercamos al año 2000. Si se consideran solo los departamentos fronterizos, Amambay ve crecer significativamente su población rural, solo en el período 1982-1992. Caaguazú absorbe migración rural-rural en los años 1972-1982 para expulsarla en los períodos intercensales posteriores. Lo más relevante se da en el departamento de Alto Paraná, donde la población rural aumenta explosivamente entre 1972 y 1982, aún más intensamente en los años 1982-1992, para incrementarse de forma irrelevante, lo cual es indicio de emigración rural, durante el período 1992-2002. Solo Itapúa conserva una cierta estabilidad en la tasa de crecimiento de su población rural.

Todo esto está relacionado con la evolución de la forma de cultivo de la soja en la región supranacional situada a ambos lados de la frontera. En Brasil, en el año 2003, se recolectaron 52,4 millones de toneladas de soja en una superficie sembrada de 18,4 millones de hectáreas, con una productividad media de 2.840 kilos por hectárea. Los estados de mayor producción fueron, en primer lugar, Matto Grosso, con 12,6 millones de toneladas; en segundo, Paraná, con 10,9, y, en tercer lugar, Río Grande do Sul, con 9,5 millones de toneladas. La primera mitad de esta década se caracterizó porque "para los productores, el punto central deja de ser el precio sino una mejor gestión de la propiedad, a través de un control eficiente de los costos de producción asociado a inversiones en tecnología de punta"<sup>21</sup>.

21 Fazendas MT. Ibidem, p. 3.

La nueva modalidad de cultivo de la soja ya no expulsa solo a los pequeños cultivadores. También es inaccesible para los “granjeros”; la granja es reemplazada por la “empresa agrícola”, de grandes dimensiones, altamente mecanizada, con un sistema de gestión altamente tecnificado y adaptado a la racionalidad de una empresa capitalista. Un sistema que requiere cada vez menos mano de obra por hectárea cultivada. Evidentemente, todo esto refuerza la tendencia a la emigración, primero rural-urbana, a los centros poblados más cercanos y luego, precariamente, rural-rural, hacia áreas cada vez más lejanas, donde aún queda alguna posibilidad de expansión de la frontera agrícola. En la región Oriental del Paraguay, esa posibilidad apenas existe, pues casi no quedan bosques por derribar. Solo es posible, en alguna medida, la reconversión hacia la agricultura de áreas dedicadas anteriormente a la ganadería.

Evidentemente, la expansión del cultivo de la soja se hace preferentemente en tierras recientemente deforestadas. La intensa deforestación en Río Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina y Paraguay ocurrió entre la mitad de los años '70 y 1990. En el Paraguay, por influjo de la soja y de otros factores similares, se deforestaron siete millones de hectáreas de bosques, entre 1970 y 2000. En los años 2000 y siguientes, la ola que arrasa con los bosques se expandió a Matto Grosso: 757.000 hectáreas deforestadas, en 2002; más de un millón, en 2003. En Matto Grosso, Pará y Rondonia se dio el 89,1% de toda la deforestación del bosque amazónico, la cual llegó, en 2003, a 2,37 millones de hectáreas<sup>22</sup>. En la etapa agrícola, de 2002 a 2003, solo en Matto Grosso fueron plantadas 4,6 millones de hectáreas de soja<sup>23</sup>.

Este extraordinario crecimiento de la producción de soja, que genera el 12% del total exportado por Brasil y ocupa el primer lugar de las exportaciones del Paraguay, no tuvo, sin embargo, un impacto marcadamente positivo sobre la solución de los problemas sociales. Según el geógrafo francés Hervé Thery, quien dedicó una buena parte de su vida al estudio del Brasil, este país “es uno de los que tienen más desigualdades en

el planeta. Es un país de contrastes por excelencia. Mientras que el centro de Sao Paulo evoca Manhattan, las villas miserables del Piauí... recuerdan más bien las regiones más desoladas de Mali<sup>24</sup>.

Aunque, en verdad, las regiones sojeras del Brasil superan ampliamente en los indicadores de desarrollo humano a la región empobrecida del noroeste, en las primeras subsisten grandes disparidades en cuanto al acceso a la tierra. Si en Brasil el 53% del total de explotaciones es de superficie inferior a 10 hectáreas y detenta solo el 3% de las tierras, mientras que el 1% de las explotaciones es de más de 100 hectáreas y detenta el 44% de las tierras, esta inequidad se da, aún con más acento, en las regiones sojeras<sup>25</sup>. Ya hemos visto que este tipo de cultivo requiere de unidades de explotación cada vez mayores.

En Paraguay, el aumento de la producción de soja y el notable desarrollo de la ganadería, no han contribuido significativamente a eliminar los bolsones de pobreza ni las altas tasas de desocupación y subocupación. Las diferencias que existen en estos indicadores, medidas en los departamentos fronterizos con respecto a los promedios del total del país, no son significativas.

Cuadro 8  
Condición de pobreza sobre población total.  
Desempleo y subocupación sobre PEA (%)

	Pobre no extremo	Pobre extremo	Desempleo total	Subocupación total
Caaguazú	21,3	27,7	11,7	24,5
Itapúa	15,0	20,1	10,3	22,7
Alto Paraná	17,5	12,8	12,2	22,4
Canindeyú	16,5	22,9	6,0	20,1
<b>Total del país</b>	<b>22,1</b>	<b>17,1</b>	<b>10,9</b>	<b>24,2</b>

Fuente: DGEEC. Encuesta de Hogares 2004.

Se considera pobre no extremo al individuo que no puede satisfacer alguna o algunas de sus necesidades básicas, aunque sí sus requerimientos de alimentación. Mientras, como pobre extremo se tiene a quien no alcanza a cubrir satisfactoriamente sus necesidades alimentarias. Las pro-

22 Página 20: “Avanco da soja ameaca a floresta. Amazonia www.amazonia.org.br.p. 2.

23 Thery Hervé. Ibidem p. 2.

24 Fleury Marie-Françoise, Thery Hervé: “Les contrastes du développement au Bresil ». Le site Histoire - Geographie de l'Academie de Rouen/ [http://www.ac.rouen.fr/pedagogie/equipes/hist\\_geo/site/article](http://www.ac.rouen.fr/pedagogie/equipes/hist_geo/site/article).

25 Fleury Marie-Françoise, Thery Hervé: “Les contrastes du développement au Bresil ». Le site Histoire - Geographie de l'Academie de Rouen/ [http://www.ac.rouen.fr/pedagogie/equipes/hist\\_geo/site/article](http://www.ac.rouen.fr/pedagogie/equipes/hist_geo/site/article).

porciones de estos grupos de población son muy elevadas en el Paraguay. Cabría esperar que en los departamentos fronterizos, sobre todo Alto Paraná y Canindeyú donde la soja desencadenó una poderosa agricultura para la exportación, los niveles de pobreza fuesen más bajos. El cuadro 8 muestra que este efecto no se da en forma relevante. Lo mismo pasa con los niveles de desempleo y subocupación.

Como se ha señalado anteriormente, este avance de las fronteras agrícolas tiene implicancias ecológicas como la devastación marcada de los ecosistemas: en el Brasil, del cerrado y de la floresta amazónica; en el Paraguay, de la región Oriental. Se dan, además, conflictos entre los productores y las poblaciones locales. Se observa un enfoque economicista de desarrollo, sin grandes consideraciones respecto a la sustentabilidad socio-ambiental.

Los conflictos entre los productores y las poblaciones locales en Brasil culminan muchas veces en muertes; algo semejante ocurre también en Paraguay. La expansión de monocultivos de soja está provocando episodios de violencia en todos los países del Mercosur. Son afectadas comunidades campesinas e indígenas. Además, aparece el problema del uso intensivo de agroquímicos, con su secuela de enfermedades en las personas, contaminación de los animales y de los cultivos de los pequeños productores.

## Conclusiones

Tradicionalmente, la frontera entre Paraguay y Argentina había sido mucho más viva y vinculante que la frontera entre Paraguay y Brasil. Ello fue así porque casi la totalidad del comercio exterior de nuestro país se realizó, por mucho tiempo, a través de la Argentina. Y porque una buena parte de los residentes ubicados en el lado argentino de la frontera eran paraguayos o descendientes. Por el contrario, por lo menos hasta el año 1960, las exportaciones e importaciones paraguayas circulaban muy escasamente por las rutas brasileñas que conducían hacia el mar y los flujos de migrantes, en uno y otro sentido, eran de volumen reducido.

Hemos visto cómo esta situación cambió, a medida que transcurría el tiempo, en la segunda mitad del siglo veinte. Inicialmente, la mayor permeabilidad y funcionalidad de la frontera Paraguay-Brasil se dio como resultado de una razo-

nable y previsible mayor apertura del Paraguay hacia el exterior, al verse obligado a buscar otro camino al mar que compitiera con la siempre problemática salida a través de los ríos Paraguay y Paraná. También se produjo porque en el Brasil el patrón de poblamiento, tradicionalmente costero, fue superado por el avance hacia el interior del país de grandes contingentes de población. Los efectos de este primer cambio no fueron demasiado bruscos ni traumáticos porque se originaron en demandas del mercado y en dinámicas demográficas vinculadas, básicamente, a procesos de ocupación del territorio que tenían su raíz interna dentro del Paraguay y del Brasil.

Todo se conmovió con el inicio de lo que hemos llamado el "tsunami de la soja". Así, acontecimientos que ocurrieron en otro continente y en el subcontinente norte de nuestra América, influirían, con fuerza insospechada, en la porción más septentrional y central del cono sur de América Latina, abarcando al sur y sudoeste del Brasil, nordeste de Argentina, a la región Oriental del Paraguay y al sureste de Bolivia. Ese acontecimiento fue el incremento de la demanda mundial de soja. No fue la primera ocasión en que una región ubicada más o menos en el centro de América del Sur se vinculaba con el mercado mundial. Pero, en esta zona, ni el café, ni el trigo, ni la producción de carne para la exportación, ni el tanino, tuvieron la importancia que tiene ahora la soja.

La soja influyó no solo por el incremento de la demanda sino también por la alta variabilidad de los precios en el mercado internacional. El precio en Chicago era, en 1972, de 10 dólares por bushel. Posteriormente se ubicó en 7,25 por bushel. Entre 1985 y 1987 bajó a 5 dólares por bushel. Recién en 1988 se elevó a 9 dólares para volver a bajar a 5, entre 1999 y 2002. En el año 2004, como resultado de una mala zafra en Estados Unidos y Brasil, el precio estuvo de nuevo por encima de los 9 dólares por bushel, volviendo después a bajar<sup>26</sup>.

También se dieron variaciones en la amplitud de la demanda porque los países de la Comunidad Europea trataron de sustituir parte de sus importaciones de soja, con la producción local de otros granos con alto contenido de proteínas. A

<sup>26</sup> Fazendas MT. *Ibidem*. p. 3.

todo esto se suman las contingencias climáticas, que generan años agrícolas de alto rendimiento y otros de dramáticas bajas en la producción.

Como ya hemos visto, actualmente el cultivo de la soja solo puede dar ganancias si se realiza en grandes extensiones, utilizando tecnología de punta (incluso la discutida soja transgénica) y contando con fuertes respaldos de capital.

Todo esto determina un tipo de explotación que ocasiona concentración de la tenencia de la tierra, poca absorción de mano de obra –incluso expulsión de mano de obra agrícola–, pérdida de competitividad de los pequeños y medianos agricultores y emigración rural-urbana.

Como consecuencia se produce también una reestructuración de la gama de relaciones fronterizas. La frontera, en cuanto límite divisor de espacios económicos diferentes según los países que la conforman, deja de existir. Ahora se halla un continuum que responde uniformemente a las oscilaciones del mercado internacional y se apoya en una infraestructura financiera que fun-

ciona con la misma fluidez, en ambos lados de la simbólica frontera. Cuando esto acontece entre un país relativamente poderoso y otro de dimensiones y recursos muy inferiores, se da una apropiación del espacio económico del más débil y una situación de dependencia que abarca mucho más allá de la región estrictamente fronteriza.

En el plano demográfico es previsible que no aumente el número de brasileños existentes en el Paraguay, incluso es posible que descienda por retorno de algunos colonos pequeños y medianos a su país de origen. Pero la vinculación económica seguirá fortaleciéndose.

Evidentemente sería necesario implantar políticas de planificación territorial, de protección del medio ambiente y de atención a los problemas sociales que genera este “boom” productivo, el cual no representa beneficios para los grandes sectores de poblaciones marginadas y privadas de posibilidades de desarrollo. Resulta imprescindible una vigorosa actividad para mitigar los conflictos sociales y ambientales, que pueden llegar a ser muy graves e irreversibles.

## Bibliografía

- Canales, Alejandro y Lerner, Susana: Desafíos teórico-metodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio. El Colegio de México y SOMEDE. México, 2003, 245 pp.
- Carrón, Juan M. y otros: “El Régimen Liberal 1870-1930. Sociedad, Economía y Cultura. Ed. Arandurá. Asunción, 2005, 198 pp.
- CEPAL: Brasileños en el Mercosur. Serie Población y desarrollo. Santiago 2002, 25pp.
- DGEEC: Censos de Población del Paraguay 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002.
- DGEEC: Encuesta Nacional de Hogares 2004.
- Fazendas MT.: Economía da soja: historia e futuro 6 pp. [www.fazendasmt.com.br/artigos](http://www.fazendasmt.com.br/artigos)
- Fleury Marie-Francoise, Thery Hervé: Les contrastes du developpment au Brasil. Le site Historie-Geographie de l'Academic de Rouen, 28 pp. [www.ac.rouen.fr/pedagogie/equipes/hist\\_geo\\_site/article](http://www.ac.rouen.fr/pedagogie/equipes/hist_geo_site/article)
- Hogan, Daniel, Luiz do Carmo, Roberto y otros: Migração e ambiente no centro oeste. UNICAMP/NEPO. Campinas, 2002, 322 pp.
- Página 20: Avanzo da soja ameaça a floresta, 4 pp. Amazonia / [www.amazonia.org.br](http://www.amazonia.org.br)
- Pastore, Carlos: La lucha por la tierra en el Paraguay. Ed. Antequera. Montevideo, 1972, 526 pp.
- Sciscioli Alejandro: La presencia incómoda de los “brasiguayos” [www.tierraamerica.net/2003/1118/acentis.2](http://www.tierraamerica.net/2003/1118/acentis.2)
- Souchaud Silvain: Pioners Bresiliens au Paraguay. Ed. Karthala, Paris, 2002, 490 pp.
- Thery, Hervé: Le Bresil. [www.café-geo.net/article](http://www.café-geo.net/article)
- Thery, Hervé: La vague déferlante du soja bresilien. CNRS, Universidade de Brasilia, 6 pp. [mappemonde.Mgm.fr/num2/articles](http://mappemonde.Mgm.fr/num2/articles)
- UNFPA - ADEPO: Memorias del 1er. Congreso Paraguayo de Población. La dinámica de la Población: desafíos y estrategias frente a la pobreza. Asunción, 2004, 320 pp.
- Vazquez, Fabricio: Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay. UNFPA, GTZ ADEPO, Asunción 2006, 195 pp.

Zulma Espínola González  
Ana Leticia Carosini Ruíz Díaz

**La economía de ganancias**

**en mercados en vías de desarrollo:**

**El caso paraguayo**





---

# La economía de ganancias en mercados en vías de desarrollo: El caso paraguayo\*

Zulma Espínola González\*\*  
Ana Leticia Carosini Ruíz Díaz\*\*\*

El presente trabajo esboza, a la luz de teorías tradicionales (el ciclo de vida con predominio del capital humano y escolaridad), la situación actual de la oferta y demanda en el mercado laboral. La identificación y análisis de variables que determinan el salario, el trabajo realizado, las reglas del mercado laboral, se realiza para determinar fortalezas y debilidades del factor mano de obra, propio de una economía en vías de desarrollo. El trabajo va a la búsqueda de una estrategia hacia un pro-



ceso de liberalización del mercado laboral en dicha economía, teniendo en cuenta aspectos particulares de ese mercado con respecto al sector público y privado. El análisis del caso paraguayo concluye sobre la importancia de mano de obra intensiva en el sector productivo (considerando que dicho factor hasta hoy día no ha sido utilizado eficientemente), con la necesaria optimización del mercado del trabajo y soluciones motivadoras en el espectro de las ganancias en el mercado laboral.

## Introducción<sup>1</sup>

Para el enfoque del tema se tienen tres escenarios complementarios de análisis. El punto de partida es la descripción de aspectos resaltantes del modelo de ciclo de vida, base teórica a ser utilizada en el análisis crítico. La segunda parte es la formulación del modelo a ser aplicado para las economías en vías de desarrollo, considerando variables ya formuladas anteriormente y con especial énfasis en el trazado de una política laboral dinámica, en el cuadro de una política económica de crecimiento a largo plazo. Finalmente, se realiza la calibración del modelo presentando el caso paraguayo. El análisis se orienta a la búsqueda de una estrategia básica hacia el proceso de liberalización del mercado laboral paraguayo, comprendiendo aspectos del sector público y privado.

## El modelo ciclo de vida: Breves apreciaciones teóricas

Siguiendo el análisis presentado por Polacheck y Siebert (1993) presentamos un resumen del modelo de ciclo de vida. Lo esencial de éste es lo concerniente a la inversión en personas, y como siempre se señala, es el corazón de la teoría del capital humano y en el que prima la capacidad y habilidad como explicación de las diferencias en las remuneraciones de la masa laboral. Inherentemente al énfasis hacia la formación y acumulación de capital humano se presenta la diferencia de la fuerza trabajadora en dos perfiles, la de edad-ingreso y la de educación-ingresos. El primer perfil presenta una relación decreciente

<sup>1</sup> Las autoras agradecen a José Molinas Vega por la provisión de datos para la calibración del modelo presentado.

\* Trabajo presentado en la XIV Jornada de Economía, 1999 - Banco Central del Uruguay, donde las autoras participaron bajo patrocinio de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y del Banco Central del Paraguay. La opinión de las autoras son de su exclusiva responsabilidad.

\*\* Economista. Banco Central del Paraguay, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción.

\*\*\* Economista. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).

entre las dos variables, pues los ingresos aumentan a medida que la edad aumenta pero a una tasa decreciente. La estructura ocupacional en países en desarrollo presenta una mayoritaria masa laboral joven por lo que se explica el promedio estándar de ingresos bajos, y consecuentemente de bajas ganancias en estos mercados comparados a sus pares de países desarrollados. Paralelamente, la teoría del capital humano explica la obtención de los ingresos en términos de la habilidad laboral adquirida ya sea mediante un sistema educativo formal o mediante el “learning by doing”, o sea la experiencia en el trabajo mismo y en el horizonte del ciclo laboral.

El núcleo de la teoría del ciclo de vida es la inversión en Capital Humano (KH) para así promover la acumulación del mismo –en el periodo de actividad en el mercado laboral– y permitir mayores niveles de ganancias. Un aspecto básico a considerar en la conducta de la fuerza laboral es que las ganancias presentes son sacrificadas por ganancias futuras, que es un factor decisivo en la explicación del modelo a nivel global. Tomando los mismos términos utilizados por Polachek y Sieber (1993) quienes introducen el concepto de “eds” para representar una unidad de capacidad, siendo ésta equivalente al título o grado obtenido, calificación o especialización adquirida en el trabajo en el transcurso de la vida diaria laboral. Si bien resulta difícil medir el stock de capital humano (KH) en los países en desarrollo, la teoría del ciclo de vida aporta consideraciones cuantificables dignas de ser tenidas en cuenta para la medición de KH a nivel macroeconómico.

De lo señalado anteriormente se deduce que el stock de KH a cualquier edad está relacionado a la cantidad de “eds” adquirido o comprado a cada edad, de tal forma que el stock total de KH es la suma del capital humano comprado en años anteriores menos la depreciación (d). Esto es:

$$KH = KH - dKH = (1 - d) KH$$

Mayores “eds” acumulados implican mayores ingresos, pues existe una relación proporcional entre los ingresos individuales y el stock de KH; el factor de proporcionalidad es el salario o bien la tasa de capital por “ed”. Es de considerar que los “eds” son comprados a distintas tasas en diferentes periodos de tiempo por lo que existen factores intrínsecos en este proceso de compra

que deben ser considerados por el trabajador. Fundamentalmente, las dos variables ya señaladas –edad y escolaridad– son los principales determinantes del nivel de “eds” a través del ciclo de vida laboral. El peso de la experiencia laboral con el paso del tiempo permite que los ingresos se incrementen con el aumento de edad de los jóvenes. Paralelamente, la adquisición de capital humano debe estar positivamente relacionada al nivel de educación recibida. Al hablar de escolaridad (tanto formal como informal) se debe complementar con el factor de enseñanza dual y/o el proceso “learning by doing” en especial en los países en vías de desarrollo en el que la inversión de capital humano no siempre tiene lugar en los centros educativos (por las restricciones de infraestructura y modelos pobres de educación), y en el que la mayor parte de estudiantes de educación superior poseen las características de estudiar y trabajar al mismo tiempo.

Estas adquisiciones de capital humano en el horizonte del ciclo de vida laboral necesitan de ingredientes de motivación con miras al aumento de stock de capital humano. Estos factores motivacionales se pueden dar en el mismo lugar de trabajo y pueden ser enfatizados por la fuerza patronal.

Al respecto, y en el marco de los países subdesarrollados, el modelo de capital humano es muy rescatable desde el punto de vista en que se enfatiza el hecho de que la fuerza laboral se esfuerza en mejorarse a sí misma en cada nivel de su vida. Este método de inversión personal en sí mismo, también es variable con el tiempo y las variables circunstanciales en el que entra a jugar el peso de las pasantías o del proceso en sí del learning by doing. Uno de los mayores marcos restrictivos en las políticas laborales de los países subdesarrollados es la dependencia del sector público en materia de políticas de salarios y de empleo y con escasos incentivos al desarrollo de capital humano en sí. Por lo cual, una de las fortalezas del modelo de ciclo de vida es el énfasis a la inversión del trabajador en sí y en su efecto multiplicador a nivel global.

El énfasis en la inversión en sí mismo como meta básica para la política laboral, a ser diseñada en el presente trabajo, permite traer a colación el Modelo de Ben Porath<sup>2</sup>. Se ha destacado que se

2 Polachek, Solomon y Siebert Stanley (1993) *The Economics of Earning*, pag. 22

asume que el trabajador invierte en sí mismo en cada año de su vida acorde a una escala de beneficios y costos de comprar “eds” en cada estado de su ciclo de vida. Los beneficios equivalen al valor presente de los ingresos extraordinarios que se obtienen de incrementar una unidad de entrenamiento, por lo que en el horizonte intertemporal los costos presentes representan ingresos futuros. El punto central es el supuesto de este modelo, de que cada individuo se comporta como una empresa, es decir así como la empresa produce de tal forma que su costo marginal es igual a su ingreso marginal, por ende, cada individuo invierte en capital humano hasta el punto que su costo marginal sea igual (en valor presente) a su ingreso marginal. El componente central del modelo es la función producción del capital humano que se expresa en su forma más simple como sigue:

$$Q_t = (s_t KH_t)^b$$

Donde:

$Q_t$  = es la función producción del capital humano

$s_t$  = es la proporción del stock de capital humano generador de las diferencias de ganancias mediante la producción de mayores capitales, medido como la porción de tiempo de estudio (escolaridad o learning by doing) durante el periodo  $t$ .

$KH_t$  = es el stock de capital humano

Donde  $0 < b < 1$  como un parámetro de capacidad o habilidad

El problema de decisión individual es elegir  $s_t$  cada año. Desde el punto de vista que  $s_t$  no puede ser mayor que la unidad, la cantidad máxima de  $Q$  que puede ser producida en cada año  $t$  es limitado por el stock existente de capital humano, factor a tener en cuenta en el delineamiento de la política macroeconómica global, es más,  $KH_t$  va incrementándose con la edad (asumiendo inversión continua) por lo que se deduce que la cantidad máxima de  $Q$  va aumentando con la edad.

Asumiendo que el objetivo básico de cada trabajador es invertir en “eds” para ir produciendo y comprando más “eds” en el trayecto de su vida laboral se incurre en un costo que implica futuras ganancias. Este costo es  $C_t = w s_t KH_t$ . Donde  $C_t$  es el costo con futuras ganancias y  $w$  es el salario nominal. Otro aspecto a destacar en el modelo simple es que la producción de

capital humano enfatiza los recursos propios de cada individuo. Es la decisión del trabajador de invertir más, lo que conlleva a mayores ganancias en el horizonte futuro. No obstante, una de las principales restricciones al modelo es el juego que pueden jugar la riqueza presente de las familias. Así, una familia rica aplicará una baja tasa de descuento cuando evalúe el beneficio futuro de la inversión, contrariamente a una familia de la clase pobre.

Por el lado del ingreso, se ha señalado que los ingresos provenientes de una unidad extra de capital humano son el valor presente de las ganancias futuras, y utilizando la misma función que Polacheck y Siebert, la función ganancia que se supone se percibe hasta la edad de jubilación (65 años)<sup>3</sup>. Evidentemente se tiene mayor plusvalía cuando las ganancias totales exceden al costo total. Por otro lado, hay que reconocer que no todos los individuos tienen la misma curva de costos y beneficios marginales, pues dependerá de la capacidad y de la voluntad de cada trabajador en el proceso de aprendizaje. El proceso de aprendizaje es diferente para los trabajadores (sopesando así características propias e innatas) por lo que el tiempo empleado en la adquisición de “eds” varía de un trabajador a otro.

De la consideración de esta conducta microeconómica se pueden deducir parámetros estándares a nivel macro para seguir con el diseño de la política laboral requerida y formulada como primera premisa en este trabajo. Así, se puede deducir que los ingresos en el mercado son determinados en la base del capital humano acumulado por cada trabajador. Nuestras autoras agregan un escenario intertemporal de interacción entre los ingresos observados, reales y los potenciales. Es premisa sine que non que las ganancias potenciales están en función de la edad del capital humano invertido y la tasa de salario ( $w$ ) por cada unidad de capital humano (que es una variable dada por el mercado y es asumida como una constante en el ciclo de vida para simplificar los procedimientos y a su vez es una variable independiente del stock de capital humano).

3 La fórmula básica es:

$$G = PV(w, i) Q_t$$

$$G_t = \frac{w}{i} \left( 1 - \frac{1}{(1+i)^{65-t}} \right) Q_t$$

La primera derivación del modelo es que los ingresos totales equivalen a la suma de los ingresos corrientes ( $Y_t$ ) y los ingresos potenciales o futuros ( $Y_p$ ). Los ingresos corrientes  $Y_t$  equivalen a los ingresos potenciales ( $Y_p$ ) menos los costos de ganancias futuras ( $C_t$ ), es decir que:

$$Y_t = Y_p - C_t.$$

Paralelamente, las ganancias potenciales siguen el patrón del capital humano. Además se sabe que el patrón de desenvolvimiento de  $KH_t$  depende de la cantidad que cada trabajador ha invertido en sí mismo o sea en  $Q_t$ . Por otro lado, los ingresos actuales son relacionados a los potenciales por la fracción  $(1-s_t)$ , por ende,  $Y_p = wKH_t$ , o escrito en forma simplificada tenemos que:

$$Y_p = (1 - s_t) w KH_t.$$

Las apreciaciones teóricas mencionadas anteriormente permiten inducir aspectos a considerar para la elaboración de la política laboral. Los hacedores de políticas económicas pueden construir el perfil de ganancia de la persona usando su perfil de ganancias actuales. De hecho las ganancias observadas en un año dividido por una tasa de descuento permiten saber la cantidad que una persona ha invertido en sí mismo ese año y por consiguiente es su ingreso potencial<sup>4</sup>. El costo de producir capital humano es el costo de ingresos futuros por la producción de capital humano, por ende, el costo total puede ser computado como costo de oportunidad. La inversión óptima se obtiene igualando el costo marginal y el beneficio marginal de dicha inversión.

Un análisis que merece un detenimiento es el concerniente a la determinación de los factores que inciden en la formación de capital humano. Por ende, estas formulaciones matemáticas extraídas directamente del modelo original, permiten deducir los parámetros manejables por los hacedores de políticas económicas: la tasa de descuento ( $i$ ), la capacidad del trabajador ( $b$ ) y tiempo ( $t$ ). Existe una relación indirecta entre la tasa de descuento ( $i$ ) y la función de producción ( $Q_t$ ). Los trabajadores que enfrentan altas tasa de descuento  $i$  invertirán menos capital por lo que tendrán una tasa de crecimiento baja en sus ganancias durante su vida laboral. En general, las familias pobres enfrentan altas tasas de des-

cuentos por lo que acumulan menos capital, inversamente con las familias de clase media para arriba. Por otro lado, existe una relación directa entre  $b$  y  $Q_t$ . El indicador de capacidad o habilidad laboral ( $b$ ) tiene una relación directa con el nivel de producción o inversión. No se necesita mucho bagaje teórico para afirmar que el más capaz acumula mayor capital humano. Adicionalmente, el más capaz no necesita estar más tiempo en los institutos de educación formal que el menos capaz. El valor de  $Q_t$  decrece a medida que  $t$  se incrementa independientemente de los valores de  $b$  e  $i$ . Al considerar el tiempo de retiro voluntario del mercado,  $Q_t$  llega a cero cuando  $t = 65$ . El stock de capital humano ( $KH_t$ ) aumenta y  $s_t$  decrece en el ciclo de vida, por ende las ganancias observadas deben exceder el crecimiento en la capacidad de ganancias potenciales:

$$Y_t = wKH_t - w s_t KH_t = w (1 - s_t) KH_t$$

En el modelo se deben tener en cuenta factores como la depreciación en la capacidad humana, pues el stock de  $KH$  puede deteriorarse con la edad. De hecho, las ganancias están relacionadas con la habilidad laboral y que son adquiridas a través de la inversión en capital humano (adquirida tanto en escuelas como en el mismo trabajo o learning by doing).

El stock de  $KH$  es determinado racionalmente por cada individuo eligiendo la proporción del tiempo empleado en invertir en cada edad. En la etapa inicial generalmente el individuo invierte todo en el proceso de formación de su acervo de capital humano, definido por muchos como especialización o escolaridad, donde las ganancias indudablemente son nulas y van acrecentándose con las ganancias obtenidas en los primeros trabajos y así sucesivamente. En párrafos anteriores se ha señalado la diferencia en el nivel invertido en capital humano de parte de familias pobres y ricas. Los niños de las familias pobres (clase preponderante en países subdesarrollados) reciben menos inversión de capital humano. De hecho el mayor costo para las familias pobres se traduce indefectiblemente en fuente de inequidad de oportunidad y que se puede dar por generaciones. Uno de los modelos que explica la transferencia entre padres y niños es el de Becket-Tomes (1979) que muestra la transferencia generacional entre padres y niños. El padre altruista realiza la transferencia de ingreso a su hijo

4  $Y_p - Y_t = C_t = \Delta Y_t / i$ .

pero esta transferencia depende de la voluntad de recepción y de los deseos de ganancias del propio hijo. Un estándar que puede servir para el trazado de políticas es usar la profesión del padre como background para futuras profesiones de los hijos y de tal forma a buscar mecanismos de migración de esta transferencia generacional. Además no se puede obviar el rol del sector público que será analizado en el siguiente punto, pues el factor subsidio es una de las limitaciones al dinamismo del mercado laboral en economías en vías de desarrollo.

### **El modelo: descripción teórica**

El modelo a ser presentado introduce variables operativas para el manejo productivo de la política laboral en países en vías de desarrollo. El diseño global del modelo abarca todas las variables consideradas en el modelo de ciclo de vida y hace especial énfasis a dos factores preponderantes a ser tenidos en cuenta en la validez del mismo, referentes a la esencia y operabilidad del “learning by doing” y al rol del sector público como sector de dinamismo.

### **Consideraciones del “Learning by doing”**

La etapa que requiere especial atención en el trazado de la política laboral es la etapa de inversión en capital humano posterior a la escolaridad formal. Es el factor más gravitante en la formación pues la educación o escolaridad es limitante al sistema educativo imperante en el país, sin embargo, una herramienta que el trabajador cuenta es ir invirtiendo en su capacitación para asegurar las ganancias futuras en crecimiento.

Si bien se puede medir exactamente el proceso de inversión vía learning by doing, omitimos este detalle para enfatizar la esencia del proceso en sí como variable estratégica de la política laboral. En el escenario intertemporal, es un hecho que la fuerza laboral debe sacrificar ganancias presentes comprando entrenamiento continuamente. Este proceso de “learning by doing” no debe tener un límite o un horizonte finito (solo la restricción que el mismo empieza desde el inicio de la inserción al mercado laboral hasta la etapa de retiro a los 65 años aproximadamente).

Más que factores económicos deben primar factores sociales y políticos que tiendan a la moti-

vación para el mercado laboral. Un mercado laboral eminentemente de origen rural, con escasa escolaridad solo puede ser factor positivo de crecimiento con una política de inversión en capital humano vía learning by doing. Involucraría agentes públicos y privados así como un cambio generacional en cuanto al incentivo de la capacitación y al hecho de ver el entrenamiento como una inversión y no como un gasto supérfluo.

De hecho, se sabe que aunque se invierta grandemente en tecnología el crecimiento solo será posible con la complementación de una mano de obra bien calificada. El proceso “learning by doing” es corrientemente una necesidad para cualquier empleado. Las habilidades, capacidades, títulos, adquiridos en una etapa anterior ya no serán suficientes con los adelantos por lo que el entrenamiento de la mano de obra empieza a ser rentable tanto para las firmas mismas como para el empleado mismo.

Adicionalmente a la esencia filosófica que encierra el concepto de entrenamiento o “learning by doing”, éste puede ser usado como medida de incremento de la productividad del empleado midiéndose en costos de futuras ganancias. Existen diversos mecanismos por los que se puede implementar, ya sea a través de cursos formales o simplemente la experiencia en el lugar de trabajo adquirida con una nueva tecnología o un proceso nuevo de producción.

### **Inclusión del sector público**

En países en vías de desarrollo se espera un rol protagónico del Estado en el aspecto laboral. Si bien es de reconocer que existen factores restrictivos que condicionan el equilibrio normal del mercado laboral tales como el aspecto legal, salarios mínimos, etc. En la mayor parte de los países en vías de desarrollo, el sector público que emplea un buen porcentaje de la fuerza laboral, tiene un gran potencial por tener un impacto sustancial en los mercados obreros y en especial para los menos calificados. Por ende, al ser un actor muy importante y con una masa laboral muy grande no puede ser ignorado en el proceso de política laboral y debe ser insertado con miras a ser un formador de capital humano para evitar que exista brecha entre el sector público y sector privado.

Debe existir una complementaridad de roles protagónicos entre el sector público y privado con miras a la formación de capital humano. Las reformas tendientes a minimizar las restricciones y la búsqueda de un mecanismo de equilibrio general que aglutine variables de ambos sectores debe ser premisa en la política laboral diseñada. Especial atención se debe dar al llamado efecto Peltzman que sostiene que se ha corroborado que las familias gastan menos en educación después que el Estado introduce subsidios de educación.

### Descripción del modelo

La idea básica en este trabajo de investigación es el diseño de un modelo sencillo en el que la política laboral (PL) sea la principal variable para el fortalecimiento de una política económica (PE) que tienda al crecimiento sustentable a largo plazo a la que se complementen otras políticas (OP) en condiciones caeteris paribus. Formulado esta premisa es:

$$PE = f(PL, OP).$$

Si bien existen innumerables variables en la política laboral nos centramos en el Capital Humano (KH) en base al modelo presentado en la sección anterior del ciclo de vida.

$$PL = f(KH, \delta).$$

$\delta$  = Es un factor que representa la incidencia de otras variables y consideradas constantes en el presente modelo y que se refieren en especial al marco vigente en materia de seguridad social, a la informalidad del sector laboral y otros. Aplicando las nociones básicas del capital humano se tiene que el KH está en función del nivel de educación o la escolaridad (S) y el proceso post-escolaridad o "learning by doing" (LD) y consolidando todos los demás factores en la variable  $\gamma$ .

$$KH = f(S, LD, \gamma)$$

La productividad del capital humano (KH) está en relación directa a las ganancias obtenidas. La variable central para la política laboral es la distribución óptima y racional de las capacidades de aprendizaje que son cambiantes y dependen del nivel de educación (**ex ante y post o "learning by doing"**).

La condición de equilibrio del mercado laboral, que la Oferta laboral ( $O_L$ ) sea igual a la Demanda laboral ( $D_L$ ), nos induce a desglosar los aspectos inherentes en la cantidad ofertada y demandada. La oferta de trabajo está en función a la Población Económicamente Activa (PEA), esto es:

$$O_L = f(PEA)$$

Las características de la PEA están determinadas por la edad (E), educación (S), el proceso "learning by doing" (LD) y otros factores. De hecho, estos son los factores que determinan la formación y acumulación del KH en el horizonte de vida laboral, por ende estas mismas variables son las determinantes del capital humano.

Por el lado de la demanda, se desglosan dos sectores bien diferenciados en países en vías de desarrollo, la del sector público ( $D_{SP}$ ) y la del sector privado ( $D_{SNP}$ ).

$$D_L = D_{SP} + D_{SNP}$$

Introduciendo el factor precio en el modelo, se simplifica el análisis señalando que la demanda está en función del salario ( $w_i$ ) y otros ingresos laborales ( $w_{ni}$ ). Al efecto, se consideran las restricciones presentes tales como la vigencia del salario mínimo, el marco legal para el sector laboral y otras externalidades.

Rescatando las variables del modelo de ciclo de vida en materia de ingreso total para el trabajador ( $Y_L$ ) **el mismo está compuesto** de la suma de los ingresos corrientes reales ( $Y_r$ ) y de los ingresos futuros descontados ( $Y_f$ ).

$$Y_L = Y_r + Y_f$$

Asumiendo que los ingresos están en función directa a la función producción  $Q_t = (s_t KH_t)^b$ , y que la misma es determinada por el stock de capital humano, se deduce que la principal variable es la inversión en la formación de KH. A partir de acá el modelo toma la función ganancia explicitada en el marco teórico del ciclo de vida. No obstante, es de reiterar que la conducta maximizadora de todo trabajador lo llevará a una condición óptima en que su costo marginal sea igual a su ingreso marginal. Se obvian la deducción matemática de esta parte por el hecho de que ya fue explicado en el punto 2. El simple modelo enunciado en esta sección tiende a

acentuar que todo trabajador debe tender a formar más “eds” en el horizonte de su vida laboral para poder obtener mayores ganancias.

## El caso Paraguayo

La presente sección es una descripción complementaria al modelo diseñado de las variables del mercado laboral paraguayo. Es de destacar que existen limitaciones al citado diseño por la escasez de estadísticas llegando al uso de variables hasta la determinación de los ingresos percibidos acorde al nivel de educación y a la edad, aspectos que avalan la validez del modelo de ciclo de vida para una economía como la paraguaya.

### Características de la mano de obra paraguaya

- **Oferta:** composición de la mano de obra [OL = f (PEA)]

La oferta laboral del país está compuesta por la Población Económicamente Activa (PEA) que, según los datos censales elaborados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), está constituida por la población de 10 años y más que suministran mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios.

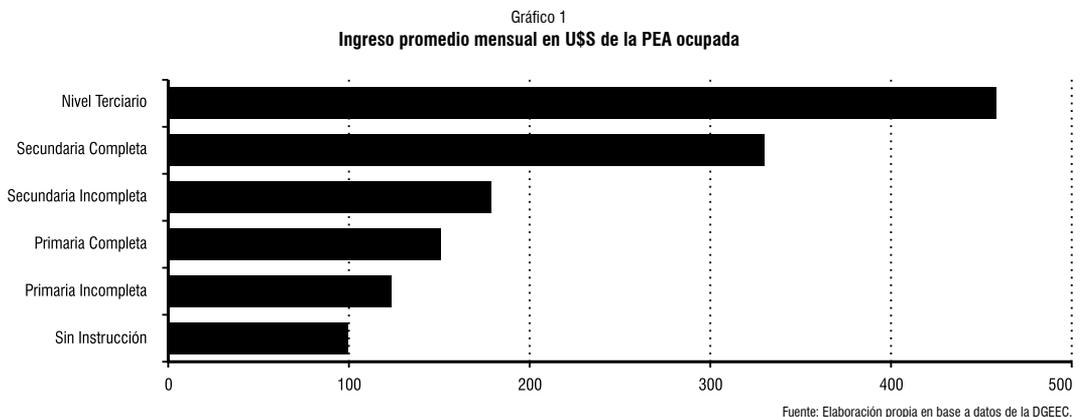
El límite de la edad activa, tanto el mínimo como el máximo, en lo que se define como PEA, está relacionado con las características peculiares del mercado laboral de cada país o región, oscilando la edad mínima entre los 7 u 8 años en las áreas rurales y los 14 o 15 años en las zonas urbanas. En este contexto, el hecho de que en el Paraguay

la edad mínima de la PEA se haya reducido de 12 años, considerado en el Censo del año 1982, a 10 años, según el último Censo de 1992, tiene muchas implicancias. En primer lugar, dicha variación de la edad mínima surge, de la necesidad de adecuar las cifras censales a la realidad nacional, y, en segundo lugar, evidencia el grado de desarrollo económico y social en que se encuentra el país, puesto que una reducción de la edad mínima de la mano de obra es un indicador de la existencia de cierto deterioro en las condiciones socioeconómicas del país, ya que niños en edad escolar se encuentran desarrollando actividades lucrativas con el fin de aumentar el ingreso familiar.

Partiendo de esta base, y según los datos censales<sup>5</sup>, se puede destacar que la oferta laboral del país se caracteriza por ser relativamente joven, ya que aproximadamente el 70% de la PEA tiene menos de 30 años. En términos de capacitación de la mano de obra podemos señalar que tiene un nivel relativamente bajo, ya que, aproximadamente, el 60% de la PEA, posee la primaria concluida o no, el 25% ostenta un nivel de enseñanza secundaria y sólo un 6% de la PEA llega a un nivel universitario.

Se puede precisar que la oferta laboral del país se caracteriza por ser joven pero con un nivel bajo de capacitación que, indudablemente, incide en el ingreso que percibe y en el sector laboral en el que se desempeña. Lo cual se observa en el siguiente cuadro, el cual evidencia que a medida que la mano de obra incrementa su nivel de instrucción, aumenta el ingreso que percibe.

5 DGEEC. Censo 1992 y otros.



- **Demanda:** necesidades del mercado laboral  
[ $D_L = D_{SP} + D_{SNP}$ ]

A fin de lograr el crecimiento económico sostenido, las economías deben establecer la política a seguir, dentro de la cual el sector privado desempeña un papel muy importante, ya que es generador y fuente de empleo para la mano de obra. Es por ello estratégico determinar los requerimientos del mercado con relación a la fuerza laboral, la capacitación, productividad y cuantía de la demanda.

Los demandantes de mano de obra se distribuyen entre el sector privado y el público. En este sentido, cabe destacar que en el Paraguay, existen pocas empresas que podríamos clasificar como grandes, predominando las pequeñas y medianas, tanto en el sector comercio como en la agricultura, ya que en el primer sector, el promedio de empleados por firma no supera los 20 obreros por empresa, y en la agricultura, las fincas son, en promedio de 20 hectáreas, según estudios realizados por la DGEEC y el Ministerio de Agricultura (MAG). Además, considerando las características de la mano de obra paraguaya: abundante y barata, por la baja productividad asociada a una escasa capacitación, se puede señalar que ésto pone en ventaja a los empleadores, quienes no necesitan competir entre sí ofreciendo mejores salarios a fin de captar buenos obreros, e incluso dichos empresarios no tienen incentivos para ampliar su empresa o invertir más, ya que los altos costos laborales en cuanto a contratación, capacitación, despido con indemnizaciones, pago de seguridad social, etc. hacen más rentable captar recursos del sector informal, incrementando la incidencia de dicho sector en la economía.

A fin de paliar dicha situación y, conociendo el problema estructural de la mano de obra, la preocupación del Estado por la fuerza laboral se evidencia en el proceso de reforma que se desea implementar. En este sentido, dentro de la Reforma Educativa se han realizado estudios acerca de que es lo que demanda el mercado a fin de que se tienda a capacitar a la fuerza laboral respondiendo a los requerimientos. Es así que, según los estudios realizados por expertos de la Universidad de Harvard en apoyo a la Reforma Educativa<sup>6</sup>, la mano de obra paraguaya debe

tender a capacitarse para la industrialización, específicamente en un modelo agroindustrial diversificado. Esto es, considerando como prioridad de la política económica del país el logro del crecimiento sostenido a través de una política de crecimiento industrial, y teniendo en cuenta la estructura productiva del país (eminentemente agropecuario), dicha industrialización deberá tener como fuente el sector primario del país.

El citado estudio es un primer intento por determinar las necesidades del mercado de trabajo paraguayo, estimando la demanda futura de recursos humanos por nivel de educación, y tratando de identificar las necesidades del empresariado, el cual ha manifestado, según las entrevistas realizadas para este estudio, que la mayoría de las empresas deben importar supervisores de otros países latinoamericanos, por lo cual proponen que en lugar de educación vocacional especializada se incentiven en el país, los programas de pasantías en las industrias mientras los estudiantes aún estén cursando la escuela secundaria.

Este estudio apoya la idea de la cooperación entre el sector público y privado, sobre todo, en educación superior, considerando que la mayoría de los graduados de secundaria continúan estudios de educación superior, y que las proyecciones del citado estudio indican que el sistema no va a cubrir el déficit de demanda de los niveles de mandos medios para el año 2005.

Esta hipótesis de las proyecciones es confirmada por los estudios realizados por la DGEEC en base al Censo Poblacional de 1992, que señalan que, durante los próximos 15 años, la PEA crecerá más aceleradamente en las zonas urbanas que en las rurales. Esto implica la necesidad de concentrar esfuerzos por acelerar el proceso de industrialización en el Paraguay, ya que la demanda de trabajo aumentará más en las ciudades que en el campo. El estudio de Gray y Borda concluye que es en el nivel de mandos medios, más que en el de educación superior, en el que se debe priorizar un programa de inversión pública y privada diseñado para expandir la capacidad laboral, con la peculiaridad de que el sector privado siga teniendo una proporción creciente de la matrícula, y que las autoridades gubernamentales certifiquen y supervisen a las instituciones privadas promoviendo la transparencia y evitando los fraudes.

6 Gray, Clive y Dionisio Borda. Análisis de la economía paraguaya e implicaciones para la educación. Diciembre, 1995.

## La informalidad en el mercado laboral

La constitución y características de la mano de obra paraguaya así como el escaso cumplimiento de las leyes laborales determinan la existencia de dos sectores en el mercado de trabajo: el sector formal de la economía, en el cual rige un marco jurídico explícito que sirve de base a los contratos individuales o colectivos, defendiendo, generalmente, los derechos de los trabajadores, los sindicatos y los empleadores, las condiciones para la negociación colectiva, y el mecanismo para la solución de controversias; y el sector informal, en el cual esas normas de interacción suelen ser implícitas y están basadas en las costumbres sociales y el carácter personal de la relación de empleo.

Este sector informal, no es característico solo del Paraguay, sino que constituye un fenómeno de amplia extensión en América Latina e incluso en los países industrializados, ya que está asociado fuertemente a la utilización de métodos tradicionales de producción y comercialización, con un bajo nivel de productividad y por lo tanto exiguos salarios.

En este tipo de mercados existe una facilidad de acceso porque en dicho sector se actúa al margen de la ley, lo cual implica que, si no existe un mecanismo eficiente de control y supervisión del cumplimiento de dichas normas, sumado al hecho de que una de las principales características del trabajador informal es su bajo nivel de instrucción (en el Paraguay, el 54% tiene sólo educación primaria), los costos de instalación y operación de la empresa son relativamente bajos, existiendo una desprotección del trabajador en cuanto a exigir sus derechos y cumplir con sus obligaciones.

En este contexto y considerando que nuestro país es eminentemente agropecuario, basado en un sistema agrícola tradicional, lo cual trae aparejado la sub-utilización de los recursos productivos, especialmente la tierra y la mano de obra, la informalidad laboral, parte de dicho sector, base de la economía nacional, teniendo en cuenta que el sector productivo es el más desprotegido en término de leyes, asistencia técnica y crediticia, en definitiva al no existir una política de crecimiento y distribución de ingresos.

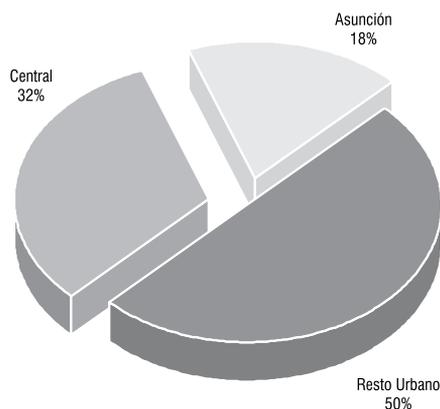
Además, considerando que desde hace unos años se ha iniciado un proceso de modernización de la agricultura, basado en la transforma-

ción de la agricultura campesina a un sistema empresarial, tendiendo a la mecanización de los cultivos, éste genera el desplazamiento de la mano de obra rural por maquinaria agrícola. Este hecho acrecienta, el segundo factor determinante del sector informal en el país, la migración rural-urbana que, al no estar acompañada por un proceso urbano-industrial que pudiera absorber la mano de obra liberada por el campo, incrementa el número de trabajadores en el sector informal en las áreas de comercio y servicios.

Dicho sector informal se encuentra inserto en la variable demográfica de los desempleados quienes componen la Población Económicamente Activa Total, y según los últimos datos de la DGEEC<sup>7</sup>, prácticamente el 44,2% de la población ocupada del país trabaja en el sector informal, que está constituido generalmente por personas que detentan la categoría ocupacional de: trabajador por cuenta propia, trabajador familiar no remunerado, patrón o empleador y obreros en empresas de tamaño de cinco o menos personas.

En cuanto a distribución geográfica, los datos de la DGEEC, revelan que el 50% del sector informal se encuentra en el resto urbano<sup>8</sup> del país, un 32% se concentra en el Departamento Central y 18% se ubica en Asunción, capital de la República.

Gráfico 2  
Distribución de los ocupados en el sector informal por área de residencia



Fuente: DGEEC.

7 DGEEC, Trabajadores en el sector informal urbano en el Paraguay. Encuesta de Hogares 1995.

8 Resto Urbano: lo componen un conjunto de ciudades cuya población no supera los 100.000 habitantes (DGEEC).

En dicho sector informal, un 50% se desempeña como comerciante, siguiéndole en orden de mayor participación, los artesanos y operarios con un 32%, mientras que los demás se desenvuelven como trabajadores por cuenta propia, empleados de oficinas, conductores u obreros-jornaleros, con una participación de 9%, 4%, 3% y 2% respectivamente. Del total de personas componentes del sector informal el 53% trabaja por cuenta propia, mientras que el 15% lo constituyen familiares no remunerados y sólo el 9% es patrón de su propia empresa.

### Políticas de empleo y salarios vigentes

$[D_L = f(w_l, w_{nl})]$

Al hablar de Política de Empleo en el Paraguay se pueden visualizar tres aspectos relacionados. En primer lugar, los incentivos a la Inversión Extranjera Directa (IED) como generadora de fuentes de empleo. En segundo lugar, el fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas; y en tercer lugar la formación de mano de obra capacitada a través de la enseñanza a nivel técnico o de mandos medios.

Profundizando el análisis se puede resaltar que en el país se prioriza la inversión como medio para generar puestos de trabajo, de ahí los incentivos fiscales concedidos por la Ley 60/90 para atraer inversiones de largo plazo que se conviertan en captadoras de mano de obra.

Según estudios del BCP sobre la Inversión Extranjera Directa<sup>9</sup>, las empresas de IED han incrementado la captación de mano de obra en los años 1995/96 en un 5% y en el período 96/97 en un 11,2% con una mayor participación del sector terciario, secundario y primario, conforme al mayor porcentaje registrado en el período 95/97.

Sin embargo, como lo señala dicho estudio del BCP, la incidencia de la IED en el Paraguay en el mercado laboral no ha sido significativa en la captación de mano de obra conforme a las expectativas generadas.

Asimismo, teniendo en cuenta que el sector informal es muy fuerte en la economía paraguaya,

desde hace un par de años se le ha brindado mayor importancia a las micro, pequeñas y medianas empresas del país, a través de mayores fondos de financiación, estudiando la posibilidad de legalizarlas.

Además se ha priorizado la enseñanza dual y el desarrollo de los mandos medios a través del bachillerato técnico, a fin de formar a la mano de obra con miras a satisfacer la demanda del mercado laboral.

### • Legislación vigente

La legislación laboral vigente en muchos países determina no sólo los derechos jurídicos básicos, sino también hasta el más mínimo detalle del contrato laboral (salario, seguridad en el empleo, número de días de vacaciones, obligaciones de empleador, etc.) para todos los trabajadores. Estos requisitos muy burocráticos desalientan la contratación formal, alentando la formación del sector informal, en el cual los trabajadores se encuentran sin protección jurídica. Debido a lo engorroso de dichas reglamentaciones sobre la seguridad en el empleo y a lo imprevisible del sistema de representación de los trabajadores y de solución de conflictos, las estimaciones de los costos de la mano de obra resultan aún más inciertas. Por consiguiente, las reformas del mercado laboral deben encaminarse a establecer los derechos básicos, reducir las distorsiones y la incertidumbre, y aumentar los incentivos para que los empresarios privados creen empleo en el sector formal.

En el Paraguay, la protección legal a los trabajadores se establece en la Constitución Nacional, donde incluso se determina la vigencia del salario mínimo. Además se tiene como régimen en el mercado del trabajo al Código Laboral, coexistiendo con ella la Ley 200 del año 1970 que establece el Estatuto del Funcionario Público, a fin de garantizar una administración pública eficiente.

Además, existen leyes y decretos que establecen en ciertos artículos consideraciones con respecto al mercado laboral. Así se tiene que la Ley de Reforma Tributaria No. 125 del año 1991, prevé la posibilidad de computar como gastos deducibles del pago de Impuesto a la Renta, los gastos y contribuciones en favor del personal en cuanto a asistencia sanitaria, escolar o cultural así como los

9 BCP, Paraguay IED de 1995 al primer semestre de 1998. Gerencia de Estudios Económicos. Departamento de Economía Internacional - División Balanza de Pagos.

de capacitación del personal, como un estímulo a que el empresariado invierta en sus recursos humanos. Sin embargo, el Decreto No. 14.002 del año 1992, que reglamenta la citada ley tributaria, solo determina las condiciones de la asistencia sanitaria, escolar o cultural, dejando a criterio de la Administración Tributaria el establecer las condiciones que rijan lo concerniente a gastos de capacitación del personal, lo cual dificulta al empresariado el conocer con claridad las normas que deben considerar para implementar un programa de capacitación sistemático e integral que beneficie a la empresa y sea de largo plazo.

Por lo tanto, las distorsiones más graves en el mercado laboral paraguayo provienen del régimen legal vigente, ya que se establecen condiciones que generan rigideces en el mercado como por ejemplo la estabilidad laboral que obtiene el trabajador al cumplir 10 años de actividad en una misma empresa, lo que motiva a que, en el sector privado, se despidan o negocie con el personal que pueda tener dicha antigüedad, a fin de disminuir los costos laborales. Mientras que en el sector público, los criterios que predominan en la gestión del personal generalmente están relacionados con la antigüedad en el empleo antes que la capacitación o idoneidad del trabajador, existiendo estructuras rígidas que establecen, según criterios aleatorios, quiénes recibirán capacitación, a quién se ascenderá y en quiénes se delegarán funciones de supervisión y cómo se delimitarán dichas funciones.

Es preciso señalar que toda política laboral que tiende a establecer reglas claras en el mercado del trabajo tiene como base un régimen legal, en cual se deben establecer claramente las contribuciones obligatorias de seguridad social (jubilación, seguros de incapacidad, de desempleo, entre otros), reducir la asimetría de información, establecer programas para creación de empleos, así como incentivos para fomentar la capacitación de la mano de obra.

#### • Política de salario mínimo

El establecimiento de una política de salario mínimo reglamentada legalmente tiene por objetivo, a criterio de ciertos economistas<sup>10</sup>, el garanti-

zar un piso decente en la remuneración de todos los trabajadores, de ahí su implementación en varios países. En algunos casos, como en EE.UU., es utilizado como un salario de referencia a fin de reducir la asimetría de información entre oferentes y demandantes, de tal manera que los trabajadores conozcan cual es el precio base que pueden pedir por el trabajo que desempeñarán, mientras que las empresas pueden determinar de una forma relativamente exacta, los costos de rotación o de movilidad de la mano de obra.

Existen dos corrientes en cuanto a implementar la política de salario mínimo. Los partidarios estiman que las leyes sobre el salario mínimo, debidamente aplicadas, pueden aumentar los ingresos de los trabajadores más pobres con poco o ningún costo para el empleo en general. Sus detractores opinan que el salario mínimo empeora la situación de los trabajadores pobres al aumentar los costos de producción en el sector formal y al reducir el empleo. Dicen que aumenta entonces el número de los que se ven obligados a buscar trabajo en el sector informal no reglamentado, con lo que se reducen aún más los salarios de los trabajadores pobres.

Ambas corrientes tienen buenos fundamentos, ya que el hecho de que el salario mínimo tenga un efecto general positivo o negativo depende de su repercusión en el empleo, lo cual a su vez depende de la estructura del mercado, del nivel al que se fija el salario mínimo y de la capacidad de las autoridades de imponerlo.

En este contexto, los estudios realizados por Martin Feldstein<sup>11</sup> de la Universidad de Harvard con respecto a la vigencia del salario mínimo en una economía como la norteamericana y su impacto en la misma, señalan que el salario mínimo no sólo reduce el incentivo para contratar trabajadores menos calificados, sino también el incentivo para ofrecerles entrenamiento en el empleo. Los efectos de un incremento en el salario mínimo se manifiestan en la disminución de las oportunidades laborales para la mano de obra joven, sobre todo las minorías raciales, aunque los estudios no son muy concluyentes con respecto a la fuerza porcentual de dicho impacto.

En un mercado de trabajo plenamente competitivo, cuyo ajuste se realiza vía precios, en

10 SACHS-LARRAIN. Macroeconomía en la economía global. 1994

11 SACHS-LARRAIN. Idem.

este caso, en el mercado laboral se consideraría la variable salarios; la imposición de un salario mínimo obligatorio generará distorsiones en el mercado, si el mismo se fija a un nivel superior al de mercado, ya que es éste el que determina el nivel de equilibrio de oferta y demanda. En los países de ingreso bajo y mediano, donde los mercados son de por sí imperfectos, los aumentos del salario mínimo con frecuencia inducen aún más a los empleadores y a los trabajadores a hacer caso omiso del mismo, operando de esa forma en la ilegalidad.

En el Paraguay, el régimen legal establecía la vigencia de un salario mínimo diferenciado por sectores: privado y público. La evolución del salario mínimo, que se observa en el siguiente gráfico, evidencia la existencia de dichas diferencias, destacándose que, dentro del sector privado se discriminaba nuevamente entre lo que percibían los de la capital y del interior del país, diferencia que fue eliminada en el año 1992, pasando ambas regiones a percibir igual salario mínimo. La diferencia del salario mínimo entre el sector privado y el público, radica en las horas trabajadas, ya que el sector público trabaja solo 30 a 36 horas semanales contra las 40 a 48 horas del sector privado.

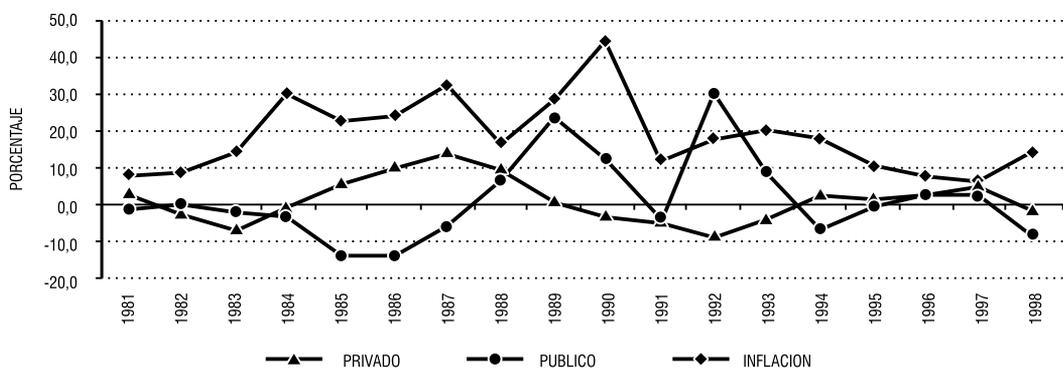
Esta evolución demuestra que, por más que las leyes laborales establezcan que el salario mínimo deberá reajustarse en base a la inflación pasada, el salario mínimo real no refleja dichos ajustes ya que, en los últimos años ha decrecido, lo que evidencia la pérdida del poder adquisitivo del mismo. Además, el ajuste salarial periódico ha institucionalizado el uso de dicha variable como

indexador de la economía, en el sentido de que los demás precios se ajustan en base al incremento porcentual del salario mínimo, como por ejemplo el del transporte público, los servicios básicos, bienes de consumo, etc., generando una mayor presión a las autoridades monetarias y fiscales para alcanzar las metas macroeconómicas propuestas de inflación moderada y crecimiento sostenido. Actualmente se encuentra en estudio la posibilidad de realizar ajustes anuales del salario y las tarifas públicas, a inicio de cada año, y en base a inflación futura, lo cual coadyuvaría a tratar de mantener el equilibrio macroeconómico, pero ello implica, a su vez, tratar de implementar las medidas de carácter estructural para solucionar, paulatinamente, los problemas del mercado de trabajo.

Por otra parte, cabe destacar que una alta proporción de la PEA no percibe el salario mínimo, lo cual denota la falta de control sobre el cumplimiento del mismo por el elevado costo que implica para la administración fiscal. Esta situación tiende a que los empleadores evadan el cumplimiento de dicha disposición legal, coexistiendo un plantel de trabajadores formales e informales en una misma empresa debido a que los empresarios contratan mano de obra por un salario menor al mínimo, lo que constituye un indicador de que el salario mínimo es mayor al de mercado.

Considerando lo anteriormente expuesto, el éxito de la implementación del salario mínimo, en el Paraguay o en cualquier economía del mundo, depende de su repercusión en el empleo, lo cual a su vez depende de la estructura del mercado

Gráfico 3  
Variación del salario mínimo promedio real con respecto a la inflación



Fuente: B.C.P.

de trabajo, del nivel al cual se fija dicho salario mínimo y de la capacidad de las autoridades para imponerlo.

#### • Política de seguridad social

El marco general de la política de la seguridad social para el Paraguay se encuentra establecido en la Constitución Nacional (CN) del año 1992, ley que expresa en el artículo 95 que el sistema de seguridad social deberá establecerse por ley y que será obligatorio e integral para el trabajador dependiente y su familia. Asimismo, no se especifica el tipo de sistema, considerando que se deberá optar por los públicos, privados o mixtos, pero siempre bajo la supervisión del Estado. Además el Código Laboral (artículos 381 y 382) establece en forma general especificaciones con respecto a este tema.

Sin embargo, el sistema nacional de seguridad social sigue manteniendo su estructura basada en una administración centralizada, con un sistema de reparto cuya capitalización de aportes es colectiva y donde los beneficios y contribuciones están determinados por los años de antigüedad laboral y el límite de edad del jubilado.

El sistema de seguridad social del Paraguay se compone del Instituto de Previsión Social (IPS), que presta a su vez servicios de salud; la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Administración Central, más conocida como Caja Fiscal; otras 6 Cajas de Jubilaciones y Pensiones de entes públicos como la de Empleados Bancarios, del Ferrocarril Carlos Antonio López, de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), de la Municipalidad, de los Miembros del Poder Legislativo y de Itaipú; e incluso, en los últimos años, se han formado fondos privados de jubilación. Como se señaló anteriormente los requisitos para acceder a la jubilación ordinaria<sup>12</sup> están definidos en cuanto a límite de edad, años de antigüedad laboral o servicio y monto de aporte y jubilación posterior. El sistema actual de seguridad social carece de uniformidad de criterios, ya que existen diferencias significativas en cuanto a tasa de aporte y beneficios concedidos por las distintas entidades de jubilación, teniendo en

cuenta además que el IPS es la única institución que brinda servicios de salud a sus aportantes.

Cabe señalar que el IPS, por Ley 98/92 tiene a su cargo el régimen unificado de jubilaciones y pensiones para todo trabajador asalariado con contrato verbal o escrito cualquiera sea su edad y el monto de su remuneración. Quedando exceptuados los funcionarios y empleados del sector público sean éstos de la Administración Central, Entes descentralizados o empresas mixtas, bancos oficiales, militares y policías, así como los trabajadores del Ferrocarril Carlos Antonio López, e incluso los empleados de bancos privados. La excepción con respecto a los funcionarios públicos se basa en el artículo 103 de la CN, en el cual se especifica que dentro del sistema nacional de seguridad social, los funcionarios y empleados públicos se registrarán por una ley determinada que les garantizará la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad con los funcionarios en actividad.

Actualmente se habla del inicio de un proceso de Reforma de la Seguridad Social, la cual se inicia con el estudio de leyes que establezcan y regulen un sistema definido, estableciendo al mismo tiempo mecanismos legales que controlen y reglamenten a las administradoras de fondos de pensiones dentro de un marco de mayor seguridad para los aportantes.

#### Problemática del mercado laboral paraguayo

Existen varios estudios a nivel país realizados por organizaciones del sector privado así como por organismos internacionales tendientes sobre el mercado laboral paraguayo. En el sector privado se destaca el realizado por el CEPPRO<sup>13</sup>, entidad que utilizó la metodología Planificación por Objetivos (PPO) entre los empresarios participantes a fin de establecer la “Visión estratégica de Empresarios sobre la realidad económica, social y empresarial del país”. El trabajo arrojó como resultados que aproximadamente el 40 % de las debilidades detectadas (12 de 28) en el sector empresarial están asociadas a la mano de obra y su calificación, no sólo a nivel de mandos medios, sino incluso a nivel de alta gerencia. Asimismo, de las amenazas detectadas, el 35% están

12 Además de la jubilación ordinaria, existe la extraordinaria y la relacionada con accidentes de trabajo, invalidez o discapacidad, las que deben estar debidamente comprobadas por una junta médica.

13 CEPPRO. Informes y Documentos N° 5. Octubre de 1996

relacionadas con la falta de reforma del Estado, además de la mano de obra no calificada, y la reglamentación legal vigente.

En cuanto a las medidas de política industrial que consideran los empresarios de mayor beneficio para sus empresas y a la vinculación entre éstas y las instituciones públicas que prestan servicios al sector en la actualidad, los resultados revelan que la asistencia crediticia es considerada la medida prioritaria por el 66,8% de los empresarios encuestados, seguida de los incentivos fiscales por el 53,0%, la capacitación de recursos humanos por el 33,2%, la asistencia técnica por el 22,8%, las medidas arancelarias y para-arancelarias por el 22,0% y la política de información por el 20,0%.

Estos resultados son corroborados por estudios realizados por organismos internacionales, como se evidencia en el informe sobre: "Obstáculos Principales al Desarrollo del Sector Privado" presentado en el mes de abril de 1997 por expertos del Banco Mundial, tomando una muestra de empresas clasificadas como pequeñas (con menos de 25 empleados), medianas (entre 25 y 100 empleados) y grandes (con más de 100 empleados), dentro de una muestra de 243 empresas seleccionadas al azar del registro de Contribuyentes del IVA del Ministerio de Hacienda.. En dicho documento se presentan los obstáculos del Mercado Laboral para el Crecimiento, resaltando en primer lugar, la falta de mano de obra calificada, la falta de personal técnico y gerencial, asociado a las restricciones sobre el empleo o despido del personal.

Asimismo, el Banco Mundial analizó la situación del Sector Público en el Paraguay publicado en el documento denominado "Paraguay: El rol del Estado" presentado en abril de 1996, en el cual se cita que los problemas del Sector Público en el Paraguay que son profundos ya que datan de muchos años y requieren una redefinición de los objetivos del Estado.

El citado informe establece que se requieren reformas significativas en la administración del cuerpo de funcionarios públicos para que mejore la actuación del Gobierno.

Los problemas principales detectados son:

- los administradores del Gobierno no pueden controlar las prácticas fraudulentas e ineficaces

- no existen controles administrativos efectivos
- los sueldos y las promociones son arbitrarios
- existe un gran exceso de personal y se ha producido un incremento considerable de los costos salariales, junto con la comprensión de la estructura de salarios. Las leyes en preparación (i.e., administración financiera, recursos humanos) deberían tratar estos temas.

En definitiva el citado estudio del Banco Mundial señala que es imprescindible restringir el empleo, aunque concluye que debe haber primero un examen del rol y los objetivos futuros de los organismos del sector público, una racionalización de su estructura orgánica, y una determinación de sus futuras necesidades de personal, para tornar eficiente a la administración pública paraguaya.

Otra característica importante a ser considerada es la **informalidad en el mercado laboral**. El concepto de sector informal comenzó a ser utilizado a comienzos de siglo cuando estudiosos, sociólogos y analistas económicos descubrieron que gran parte del trabajo de jóvenes y adultos no estaba registrado en las estadísticas oficiales. Este hecho fue analizado sistemáticamente a partir de los años 70, período en el cual adquiere mayor relevancia en los análisis de comportamiento del mercado laboral realizados por organismos internacionales entre los que se destacan la OIT y el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Las características insertas en la definición del sector informal se relacionan a la baja productividad de la mano de obra, bajos ingresos, así como la no existencia de protección legal. Si bien es difícil definir y dimensionar, es decir, medir el tamaño del sector informal, resulta más complejo analizar su comportamiento, el cual ha sido tema de diversas teorías que analizan el rol del sector informal y su funcionamiento en el mercado de trabajo.

Los factores condicionantes de la existencia de este sector informal residen en 2 causas principales: Estructural y legal, considerando que la informalidad laboral tiene sus raíces en el sector productivo, base de la economía nacional, ya que dicho sector es el más desprotegido en cuanto a la aplicación efectiva de las leyes e incluso al acceso a la asistencia técnica y crediti-

cia. Además, otro factor que alienta dicha informalidad es la falta de capacidad de control por parte de la administración pública en cuanto al cumplimiento efectivo de las políticas del salario mínimo y de seguridad social.

Si bien el concepto de informalidad se encuentra asociado a lo ilegal, no es un fenómeno coyuntural, relacionado a un ciclo recesivo que afronta la economía, sino que ya constituye una situación estructural, que se evidencia en la permanencia de los trabajadores informales en dicho sector (82,6% permanecen un año o más en la actividad), lo cual refleja que la problemática del mercado laboral del Paraguay no lo constituye el nivel de desempleo, cuya tasa promedio se ha mantenido a un nivel de 5% anual en el Área Metropolitana<sup>14</sup>, mientras que a nivel país dicha tasa ascendería a 9%<sup>15</sup>, según datos oficiales, pero, según analistas privados, dicha tasa oscilaría en un rango del 8% al 13%. Este hecho evidenciaría una cierta independencia de dicha variable con respecto a la situación económica coyuntural por la que atraviesa el país, y que podría indicar intensa movilidad entre sector formal e informal (por la tasa constante), teniendo en cuenta que la misma sólo podrá modificarse si se soluciona el problema estructural que presenta en cuanto a composición de la PEA y la estructura misma del mercado laboral.

## Aplicabilidad del modelo al caso paraguayo

### Limitaciones encontradas a la aplicabilidad del modelo

Considerando que el Paraguay presenta la misma problemática que todo país en vías de desarrollo, el modelo teórico elaborado precedentemente tiene serias limitaciones para su aplicación efectiva. Dichas limitaciones residen principalmente en la escasa disponibilidad de datos estadísticos

que permitan avanzar en la aplicación econométrica del modelo teórico.

Si bien, actualmente el Ministerio de Educación del Paraguay se encuentra implementando la Reforma Educativa, dentro de la cual se estiman los costos, trabajo que podría servir de base para ampliar el análisis de este trabajo, dichas estimaciones aún están siendo revisadas, por lo cual no existe mucha confiabilidad en las mismas. Además, la limitación más importante reside principalmente en la escasa disponibilidad de datos estadísticos sobre inversión en capital humano y sobre costos de educación o de entrenamiento, no solo a nivel oficial sino incluso en instituciones u organizaciones del sector privado.

Es por ello que consideramos que el presente modelo teórico constituye un análisis preliminar que servirá de base a una posterior profundización del mismo, en la medida en que se avance en la obtención de una base de datos confiable, actualizada y oportuna.

No obstante estas limitaciones y en base a las características descritas del sector laboral paraguayo se ha recurrido a la revisión bibliográfica sobre el tema y se pudo rescatar el estudio realizado por José Molinas Vega denominado **“MIGRACION INTERNA EN PARAGUAY: ¿Quiénes Migran? ¿Adónde? ¿Porqué? y ¿Cómo Viven? Un Análisis Económico de la Encuesta de Hogares 1996”**, el cual ha tomado otras variables relacionadas al tema de análisis de dicho estudio, y que sirve como modelo proxi a la hipótesis que se plantea en el presente trabajo, ya que Molinas Vega también llega a la conclusión de que es necesario orientar la política laboral enfatizando la formación de capital humano como una fórmula para el crecimiento y dinamismo sectorial y global.

### Resultados según estudios previos

Molinas Vega (1999) utilizando datos de la Encuesta de hogares 1996 establece un modelo de ingreso laboral en el cual se considera como variables explicativas a la edad, el nivel de educación, sexo, áreas de residencia, número de dependientes, estado civil e incluso el idioma hablado (guaraní, castellano). El citado estudio realiza un análisis intensivo de la encuesta integrada de hogares 1996 calculando las funciones de ingresos con especificaciones semi-logarít-

14 Área Metropolitana: comprende Asunción y todas las áreas urbanas de los distritos del Departamento Central, según la DGEEC.

15 El boletín del BCP: Paraguay en cifras 1994-1996, consigna como tasa de desocupación para el citado período: 9,4; 8,1 y 9,8; respectivamente. Es llamativo el hecho de que en el año 1995 en que se produjo la crisis financiera la tasa haya descendido, y que en el siguiente año la tasa ascienda a su nivel promedio normal de 9 %.

micas estimadas con el método de los mínimos cuadrados ordinarios y con los ajustes econométricos adecuados y con la realización del test de Chow. Para fines del presente trabajo se tomaron los coeficientes relacionados a las variables educación y la edad como factores determinantes del ingreso laboral. El autor concluye que por cada año de escolaridad adicional, los individuos encuestados perciben 9,5% y 7,4% de ingresos adicionales en las áreas urbanas y rurales respectivamente. Paralelamente se tiene que la edad es una variable muy poco significativa para el área rural y para el área urbana el coeficiente asciende a 0,9% coincidiendo con las características laborales propias de la mano de obra paraguaya.

**Variable Dependiente: Logaritmo del Ingreso Laboral Ajustado**  
(estadístico t en paréntesis)

Variables	Áreas Urbanas	Áreas Rurales
Sexo	.45 (18.2)	.50 (6.19)
Número de Dependientes	-.002 (.23)	.055 (2.17)
Guaraní	-.12 (3.4)	-.30 (2.75)
Castellano	.15 (4.47)	-.095 (.73)
Educación	.095 (28.84)	.074 (5.35)
Edad	.009 (9.67)	-.00000645 (.15)
Estado Civil	.3 (11.25)	.25 (2.91)
Constante	11.57 (208.56)	12.06 (54.58)
F	319.14	17.018
R <sup>2</sup> -ajustado	.37	.31
N	3842	369

Fuente: José Molinas Vega (1999)

Asumiendo que esta brecha de ganancia forma parte de los “eds” comprados o invertidos por cada trabajador, la observación de estos datos permite aseverar que si el trabajador paraguayo ya obtiene un gran margen de ganancia por cada nivel de escolaridad, es de esperar que la suma del proceso “learning by doing” acrecentará los ingresos y consecuentemente las ganancias en el ciclo de vida laboral. Es opción de la política laboral tomar esta tendencia creciente e insertarla para el logro del efecto multiplicador deseado.

## Conclusiones y recomendaciones

La variable central para la política laboral es la distribución de las capacidades de aprendizaje que varían y dependen del nivel de educación (ex ante y learning by doing). Los empleados

pueden sacrificar ganancias presentes comprando entrenamiento. De hecho el reto del presente trabajo fue derivar una función de ganancias para países en vías de desarrollo respaldado por el caso paraguayo. Se ha formulado el esquema de la política laboral basado en formación de capital humano y en el que se involucren agentes privados y públicos. Lo rescatable de la teoría del ciclo de vida es que el trabajador tiene el control sobre sus ganancias por lo que este factor debe ser tenido en cuenta con los hacedores de política económica.

De lo expuesto en este trabajo con respecto a la problemática del mercado laboral paraguayo, se puede concluir que la mano de obra relativamente joven (70% menor de 30 años) tiene posibilidades de incrementar su ingreso si invierte más en educación e implementando los programas de enseñanza dual a fin de hacer efectivo el proceso de learning by doing, logrando de ese modo mayor capacitación a través de la práctica laboral.

Es por ello que la Reforma Educativa es uno de los instrumentos más importantes en materia de Política laboral, ya tiene como objetivo principal capacitar a la mano de obra a fin de que pueda enfrentar los desafíos del mercado laboral, tendiendo a una mayor especialización de la misma.

En el modelo de ciclo de vida se ha señalado con énfasis el factor escolaridad como determinante de las ganancias corrientes y futuras de cada empleador. Un hecho destacable con la evidencia empírica de la realidad paraguaya es que ya el nivel de escolaridad establece una gran brecha para los ingresos corrientes. Y asumiendo la compra de mas “eds” de parte de cada trabajador a fin de ir acumulando más capital humano y específicamente por el proceso “learning by doing”, que nos lleva a acentuar las bondades de la premisa sostenida en materia de implementación y ejecución de la política laboral, teniendo como epicentro el proceso “learning by doing”. Finalmente, se destaca que la economía de las ganancias en países en vías de desarrollo cuenta con una variable estratégica para el sector laboral y que no debe ser ignorada en el momento de la elaboración de la política económica.

## Bibliografía

- Banco Central del Paraguay, Boletines Estadísticos. Gerencia de Estudios Económicos. Departamento de Economía Internacional - División Balanza de Pagos, Asunción, Paraguay.
- CEPPRO, (1996). Informes y Documentos N° 5. Octubre de 1996, Asunción, Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas y Censos, Censo Poblacional 1992, Asunción, Paraguay.
- .... (1995 y 1996). Trabajadores en el sector informal urbano en el Paraguay. Encuesta de Hogares, Asunción, Paraguay.
- Gottschalk, Peter (1997), "The Impact of Changes in Public Employment on Low Wage Labor Markets", working paper.
- Gray, Clive y Dionisio Borda (1995). Análisis de la economía paraguaya e implicaciones para la educación", Asunción, Paraguay.
- Maloney, William F. (1997) "Labor Market Structure in LDCs. Time Series Evidence on Competing Views" , working paper, Banco Mundial.
- Marcouiller, Douglas; Ruiz de Castilla, Verónica; y Woodruff, Christopher (1995), "Formal Measures Of The Informal Sector Wage Gap In Mexico, El Salvador, And Peru", working paper.
- Maskell, Peter (1996). "Learning in the village economy of Denmark. The role of institutions and policy in sustaining competitiveness", working paper No. 96-6en Danish Research Unit for Industrial Dynamics.
- Millard, Stephen, Sott Andrew y Sensier Marianne (1999)," Business Cycles and the Labour Market- Can Theory fit the Facts?", Bank of England.
- Molinas Vega, José (1999). "Migración Interna En Paraguay: ¿Quiénes Migran? ¿Adónde? ¿Porqué? y ¿Cómo Viven? Un análisis Económico de la Encuesta de Hogares 1996. Dirección General de Estadísticas y Censos, Paraguay.
- Polacheck W., Salomon y Seieber, Stanley (1993), "The Economics of earning", Cambridge University Press, Great Britain.
- Sachs Jeffrey- Larrain, Felipe (1994) "Macroeconomía en la economía global", Prentice Hall Hispanoamericana.
- Walde, Klaus (1996) "Lifetime learning, biased technological change and the evolution of wages in the U.S. 1960 - 1990", working paper financiado por Human Capital and Mobility Programme of the EC.

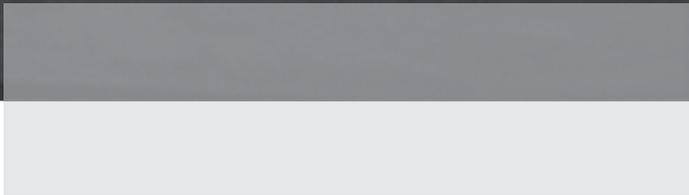
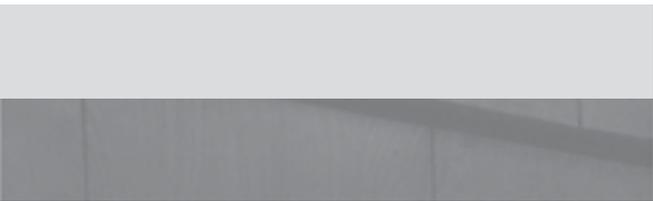
Ramón Isidoro Ramírez Caballero  
Mirta R. Brizuela Bordón

**Caracterización sociodemográfica,**

**perfil laboral y bienestar del profesional**

**universitario en el Paraguay.**

Evidencia del Censo 2002





---

# Caracterización sociodemográfica, perfil laboral y bienestar del profesional universitario en el Paraguay. Evidencia del Censo 2002

Ramón Isidoro Ramírez Caballero\*  
Mirta R. Brizuela Bordón\*\*

El presente trabajo pretende examinar, sobre la base de datos proporcionados por el Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 (CNPV02), de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), las características individuales de los profesionales universitarios, desagregados en función de sus respectivas profesiones. Específicamente,



tiene por objetivo caracterizar su perfil socio-demográfico, analizar su vinculación con el mercado laboral y evaluar su nivel de bienestar. En este sentido, se busca estudiar, por un lado, sus características de empleo, apuntando a determinar en qué medida las calificaciones adquiridas diferencian a este grupo del resto de los trabajadores.

## Introducción<sup>1</sup>

Desde el punto de vista de la teoría del capital humano, la educación es fuente de crecimiento y de bienestar. En buena medida, se tiende a ver, desde la perspectiva predominante del desarrollo humano y económico, a la educación, como un mecanismo fundamental en la promoción de las nuevas personas productivas que necesita el modelo económico actual, y en este contexto, esencialmente se ve a la educación superior como un poder transformador. La inversión en educación resulta rentable conforme a diversos estudios sobre el tema. Existen indicios de que el crecimiento de la rentabilidad de la educación habría beneficiado particularmente a las generaciones jóvenes con estudios terciarios, sugiriendo que el incremento de egresados estaría siendo absorbido por el mercado laboral.

Cabe destacar que los egresados universitarios presentan características particulares en su inserción laboral que los distinguen de los demás niveles educacionales. Diversos estudios demuestran empíricamente la existencia de estas diferencias. Sin embargo, dada la variedad de profesiones existentes en el mercado laboral, es interesante explorar si estas diferencias entre niveles de educación también pueden observarse entre los egresados de las diversas carreras ofrecidas en el país.

El presente trabajo pretende examinar en base a los datos proporcionados por el Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 (CNPV02) de la Dirección General de Estadística, Encuestas y

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Oscar Barrios, su orientación y opinión técnica durante la elaboración de esta investigación.

\* Economista, Docente, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Investigador principal.

\*\* Economista, Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNA. Integrante del Equipo Técnico de la Consultora GEOSURVEY SRL. Co-investigadora.

Censos (DGEEC), las características individuales de los profesionales universitarios, desagregados de acuerdo a sus respectivas profesiones.

Específicamente, esta investigación tiene por objetivo caracterizar el perfil sociodemográfico del egresado universitario, analizar su vinculación con el mercado laboral y evaluar el nivel de bienestar alcanzado por los mismos. En tal sentido, se pretende analizar, por un lado, las características del empleo de los trabajadores con estudios universitarios, apuntando a identificar en qué medida las calificaciones adquiridas diferencian a este grupo del resto de los trabajadores en el mercado laboral.

Por otro lado, se analizará además las diferencias entre las distintas profesiones, lo cual es de interés por distintos motivos. En primer lugar, permite saber en qué medida las diversas carreras universitarias constituyen una opción rentable, en términos de ocupación para el egresado. Así, en un contexto como el paraguayo en que se ha producido un incremento de los graduados universitarios, estudios con este enfoque permiten arrojar sugerencias sobre el grado en que la demanda ha ido absorbiendo trabajadores de distintas profesiones. Además, el análisis del grado de adecuación de la oferta de universitarios a los requerimientos constituiría un indicador de la presencia de una sobreoferta en algunas profesiones.

La amplia estructura de información disponible a partir del Censo Nacional de Población y Viviendas realizada en el año 2002, permite la realización de estudios, caracterizando a los egresados universitarios de acuerdo a la profesión de los mismos, edad, sexo, área de residencia, categoría ocupacional, etc., realizando análisis de estadística descriptiva sobre todo el universo poblacional, lo que otorga fortaleza a las conclusiones que podrían deducirse de la revisión de los datos.

## Universidad y desarrollo en Paraguay

En el Informe Nacional sobre Educación Superior en Paraguay<sup>2</sup> se señala que, en el país, la institución universitaria surge recién en 1889, con la promulgación de la Ley de creación de

la Universidad Nacional. Sin embargo, a lo largo de la administración colonial y del período independiente, excluyendo la etapa cubierta por la dictadura de Gaspar Rodríguez de Francia, se pusieron en funcionamiento un gran número de instituciones educativas que conformaron el nivel educativo superior, algunas de las cuales alcanzaron una enorme relevancia en el desarrollo educativo paraguayo.

En la educación superior universitaria, imperaba una política restrictiva en cuanto a la posibilidad de funcionamiento de nuevas universidades. No obstante, en 1960 culmina el monopolio de la Educación Superior Universitaria por parte de la UNA, ya que en el mencionado año, por disposición del Poder Ejecutivo se establece el funcionamiento de una nueva universidad de carácter privado, la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA), dependiente de la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP).

Los cambios producidos en el país a partir del año 1989 influyeron significativamente sobre el campo educativo. Cabe mencionar que ante la ausencia de normas que regularan la apertura de nuevas universidades, no hubo obstáculo alguno para la proliferación de las mismas. De esta forma<sup>3</sup>, en una década aproximadamente, se crearon 17 universidades, 14 de carácter privado y 3 en el ámbito del sector público.

En este contexto se destaca, en un estudio sobre los Egresados de la UNA<sup>4</sup>, que las Universidades, son instituciones que fundamentalmente imparten carreras profesionales, cuya duración es mayor a 8 semestres (4 años). Pueden otorgar todo tipo de grados académicos (licenciado, magíster y doctor). También pueden impartir carreras técnicas de nivel superior). Por su parte se entiende por Carrera (o nivel) Profesional, la que abarca una duración mínima de cuatro años, que es conducente a un título profesional. Genera la formación general y científica necesaria para el buen desempeño de una profesión (médico, periodista, ingeniero, contador, etc.).

Asimismo se señala que las carreras profesionales son impartidas por las Universidades y los Institu-

2 Rivarola, Domingo (2003). Informe Nacional sobre Educación Superior en Paraguay. [www.iesalc.unesco.org.ve/programas/nacionales/paraguay/infnac-py.pdf](http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/nacionales/paraguay/infnac-py.pdf). Consultado en fecha 15/10/2006

3 Idem 2

4 Cristaldo de Benítez, María E. (2005) Estudio sobre el Egreso y el Trabajo de los Egresados de la Universidad Nacional de Asunción, en Paraguay. U N A - I E S A L C.

tos de Educación Superior. Se constituyen en el tercer y último nivel del sistema educativo formal cuyo acceso está condicionado a la obtención de un certificado de finalización de los estudios de nivel medio. La educación superior puede ser universitaria o no universitaria, según el tipo de institución que la ofrece, y es, por naturaleza, una educación que conduce a un nivel elevado de calificación en un área determinada. Tiene por finalidad la formación plena del hombre y la conservación, acrecentamiento y difusión de los valores culturales universales.

La recolección de datos a través del Censo 2002 realizado por la DGEEC, consideró como nivel de instrucción universitario, al compuesto por personas que han aprobado algún grado del nivel terciario correspondiente a alguna de las carreras de la Universidad. En este marco es interesante resaltar que en el IV CONGRESO DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL PARAGUAY<sup>5</sup> se hizo un reconocimiento de que la educación universitaria en el Paraguay pasa por una crisis, que la misma adolece de un fuerte rezago comparado con los estándares de calidad alcanzados por las instituciones del tercer nivel de América Latina. Se señaló que, la educación superior quedó excluida de los procesos de reforma que se dieron en la gran mayoría de los países latinoamericanos en las últimas décadas como consecuencia del régimen de gobierno que se tuvo antes del '89.

Se destacó también que el avance excepcional del conocimiento, en especial de las ciencias y la tecnología, durante el último cuarto de siglo, que tuviera una expansiva proyección por los efectos de la globalización en el Paraguay, tuvo un escaso eco, además se manifestó que la observación de la evolución de la educación superior en el país en los últimos quince años, revela que la carencia de una política de estado y el aislamiento de la institución universitaria, favorecen cada vez más a que el mercado y otros determinantes del entorno social, sean los generadores de las transformaciones estructurales de la universidad.

En este sentido, el Paraguay en las últimas décadas muestra un ritmo acelerado de crecimiento

de la formación educativa universitaria. La demanda social de educación de nivel universitario impuso la oferta educativa hacia carreras que facilitan el acceso a cargos administrativos, a los servicios y el comercio.

Ante la situación en que se encuentran las universidades en el Paraguay, sería conveniente realizar la pregunta y hacer una reflexión seria sobre si las universidades en el país, además de tener un rol basado en la docencia y en la investigación, pasan a tener otras funciones fundamentales como ser<sup>6</sup>:

- Producción del conocimiento (mediante las actividades de I+D).
- Transmisión del conocimiento (mediante la formación).
- Transferencia del conocimiento (mediante su difusión y proporcionando soluciones a los problemas concretos).

A las consideraciones anteriores cabe agregar que, ante las exigencias del mundo actual, Paraguay más que nunca necesita de una educación superior en donde la enseñanza-aprendizaje en las universidades, tanto públicas como privadas, contenga las dimensiones propias que deberían tener las profesiones, que son, los conocimientos, las habilidades y los valores.

En la secuencia de esfuerzos para la inserción de las universidades en el proceso de transformación de la sociedad, cabe tener presente que el desarrollo sustentable se logra solo con iniciativas gestadas desde dentro de la realidad de cada país, y aquí le corresponde un papel primordial a la universidad, a través de la integración e interrelación de las distintas carreras con una visión holística orientada a la solución de problemas socio-económicos, ambientales, tecnológicos, de producción, entre otros.

En este marco se resalta la importancia de la investigación para la formación de capacidades de los profesionales tendientes a la solución de los problemas que aquejan al país. Establecer una cultura de trabajo con un enfoque integrado. La práctica investigativa en la universidad es la

5 IV Congreso de Universidades Públicas del Paraguay (UNE) Presentación: "Costo y Financiamiento de las Universidades Públicas en el Paraguay". Septiembre, 2006.

6 UNA-Dirección General de Extensión Universitaria-Rectorado (2006). Marco de las Relaciones Universidad-Empresa. Instrumentos y Modalidades. Material 1, Taller relacionamiento Universidad-Empresa.

forma organizativa que tiene el estudiante durante su formación de participar activamente en el proceso de desarrollo, interactuando con la sociedad y buscando la solución de problemas reales que necesitan el uso del método científico que es inherente al trabajo profesional, además de practicar el trabajo en equipo y desarrollar su creatividad. La universidad no debe estar dissociada de los requerimientos del mercado laboral.

Cabe destacar que en el mercado laboral se valoran y se cotizan determinadas competencias relacionadas a la forma en que se aplican los conocimientos y las habilidades. En este sentido el estudio realizado sobre los Egresados de la Universidad Nacional de Asunción<sup>7</sup>, avala lo afirmado, ya que los empleadores demandan en un 83% la capacidad de resolver problemas y trabajo en equipo, en un 73% la motivación por la calidad; por su parte la capacidad de aplicar los conocimientos teóricos en la práctica y la aplicación de las leyes relacionadas a la profesión alcanzan el 70% y 60% respectivamente.

### Paraguay: rol de la universidad en la formación de capital humano

El término capital humano<sup>8</sup>, –conjunto de conocimientos y de competencias que poseen los individuos–, concebido por Theodore Schultz y popularizado por Gary Becker, reviste múltiples facetas en la literatura económica y abarca diferentes tipos de inversión en recursos humanos –en salud, alimentación, educación– en las teorías de crecimiento y desarrollo económico basadas sobre el ser humano. En la literatura económica sobre capital humano, generalmente se pone mayor énfasis en la educación y distinguen tres fases distintas a lo largo de la vida para acumular capital humano por parte de un individuo:

- El capital humano adquirido en el hogar
- El capital humano acumulado por experiencia (sobre el terreno), y
- El capital humano adquirido en la educación formal.

Estos tres tipos de capital humano tienen como efecto incrementar la productividad económica de los individuos y, por consiguiente, la producción de las naciones. Desde el punto de vista de la teoría del capital humano, la educación es fuente de crecimiento y de bienestar. En buena medida, se tiende a ver, desde la perspectiva predominante del desarrollo humano y económico, a la educación, como un mecanismo fundamental en la promoción de las nuevas personas productivas que necesita el modelo económico actual, y en este contexto esencialmente se ve a la educación superior como un poder transformador. La educación en Paraguay no puede soslayar la búsqueda de innovaciones y alternativas que permitan mejorar el bienestar de la población paraguaya.

Cabe subrayar que la educación se plantea como una de las principales estrategias para lograr un crecimiento económico sostenido que permita superar la pobreza y que la población tenga mejores condiciones de vida. Sin embargo, es importante recordar que más y mejor educación pueden contribuir a que se supere la pobreza, pero también es cierto que la pobreza de las familias limita en buena medida las oportunidades educativas. Afirmar que la educación puede ayudar a que Paraguay alcance mayores niveles de desarrollo solamente es cierto en la medida que la población pueda recibir una buena educación en todos los niveles, independientemente de su condición económica.

En este sentido el análisis del bienestar muestra a una gran parte de la población paraguaya en condiciones de precariedad. A modo de ejemplo, el porcentaje de población en situación de pobreza<sup>9</sup> en el 2005 alcanzó el 38,2% y la pobreza extrema el 15,5%. Sumado al problema de la pobreza, Paraguay presenta una desigual distribución de la riqueza entre la población, existe una gran brecha de equidad en el bienestar de sus habitantes, ya que el 40% más pobre de la población recibe el 10% del total de ingresos generados en el país; en cambio el 10% más rico de la población concentra el 40% del total de ingresos generados en el país.

En el campo específico de la educación, de acuerdo a un estudio sobre Pobreza y Educación

7 Idem 4

8 Destinobles, André G. (2006). El Capital Humano en las Teorías del Crecimiento Económico. Universidad Autónoma de Chihuahua. Escuela de Economía Internacional. [www.eumed.net/libros/2006a/agd/index.htm](http://www.eumed.net/libros/2006a/agd/index.htm). Consultado en fecha 14/11/2006.

9 DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005.

realizado con la Encuesta de Hogares del año 1999 por la DGEEC, se señala una alta asimetría entre el 20% más pobre y el 20% más rico; mientras en el primero asisten en el nivel terciario solo 3 de cada 1.000 pobres, en el quintil más rico asisten 213 de cada 1.000<sup>10</sup>.

Un hecho reconocido es que los empleos de los sectores laborales de mayor productividad económica son, en general, desempeñados por las personas con altos niveles educativos. Aquellos que logran más y una mejor educación, tienen mayores oportunidades que les permitan acceder a niveles superiores de bienestar. Opuestamente, a medida que los niveles educativos disminuyen, aumenta también la probabilidad del empleo en el sector informal, así como el desempleo.

Se destaca en el estudio sobre “Caracterización del Mercado Laboral Paraguayo, según el Enfoque de Mercados Segmentados e Implicancias de Política Salarial”<sup>11</sup>, que en términos comparativos se puede precisar que los retornos a la educación presentan coeficientes mayores en el sector formal que en el informal, lo cual refleja que si bien se cumple la teoría en el sentido de que a mayor nivel de instrucción, se obtienen mayores beneficios laborales, en el país también se evidencia que el sector formal presenta retornos más altos considerando dichas variables.

En los siglos pasados las diferencias de ingreso se explicaban por el acceso a la tierra y por la propiedad del capital. En la actualidad la causa de las diferencias es el acceso a capital humano. Esto se constata en el Paraguay ya que de acuerdo a un estudio sobre “Educación y Ahorro: Variables Claves para el Despegue del Paraguay”<sup>12</sup>, los jefes de hogares que poseen educación superior completa (que solo representa al 2% de los jefes de hogares) tienen los ahorros más elevados. Ahorran 22,5 millones anuales en promedio; en cambio los jefes de hogar con primaria completa (21% respecto al total de jefes) tienen un nivel

anual promedio de ahorro de 1,4 millones de guaraníes. Una de las conclusiones de este estudio es que la educación es una variable clave que ayuda a mejorar el ingreso disponible y el nivel de ahorro nacional, y consecuentemente el crecimiento económico. La relación positiva que existe entre educación y ahorro se da porque las personas con mayores niveles de estudio acceden a mejores puestos de trabajo y, por tanto, reciben mayores ingresos.

### Marco legal

En el contexto global, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), resaltaba el derecho que tiene toda persona a la educación, y que la misma debe ser gratuita al menos en lo que compete a la educación elemental y fundamental. Asimismo señalaba que la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; así también el acceso a los estudios superiores será igual para todos. También la educación tendrá por objeto, entre otros, el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

En el Paraguay, la Constitución Nacional de 1992 en el Capítulo VII de la Educación y la Cultura garantiza el derecho de la persona a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Asimismo garantiza la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. También garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna (Artículos 73 y 74).

En el Artículo 76, ratifica que el Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica. La Constitución Nacional certifica que la “finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria. Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes

10 DGEEC. EPH. 1999.

11 Carosini, Leticia y Brizuela, Mirta. (2002) Caracterización del Mercado Laboral Paraguayo, según el Enfoque de Mercados Segmentados e Implicancias de Política Salarial. DGEEC. Revista de Análisis Economía y Sociedad N° 7, Fernando de la Mora-Paraguay.

12 Espínola, Zulma. (2001) Educación y Ahorro: Variables Claves para el Despegue del Paraguay. DGEEC. Revista de Análisis Economía y Sociedad N° 4, Fernando de la Mora-Paraguay.

de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y la de la cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio” (Artículo 79).

A su vez, la Ley Nº 126/98 “General de Educación”, establece que el sistema educativo nacional es de carácter público y otorga al estado la responsabilidad de ofrecer educación integral permanente y financiamiento con recurso del Presupuesto General de la Nación. En el Artículo 8 señala, que las universidades y los institutos superiores establecerán sus propios estatutos y formas de gobierno, y elaborarán sus planes y programas de acuerdo con la política educativa y para contribuir con los planes de desarrollo nacional.

Por su parte, la Ley Nº 136 “De Universidades”, instituye mecanismos de creación, organización y funcionamiento concernientes a las actividades de la educación superior. Dictamina que las universidades establecerán sus estatutos y formas de gobierno y que deberán elaborar sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. También establece que las mismas deben ser creadas por

ley. A su vez, crea el Consejo de Universidades y dictamina los criterios mínimos que acrediten la disponibilidad de estatutos que regirán su funcionamiento, como ser aspectos legales, recursos físicos y humanos.

En el país, el otorgamiento de títulos se encuentra establecido en la Ley General de Educación y en la Ley de Universidades, en los mismos se instituyen que las instituciones habilitadas para otorgar, registrar u homologar los títulos y certificados ya sea de nivel técnico, de grado y postgrado, son las Universidades. Estos títulos o certificados habilitan para el ejercicio de la profesión, que se sintetiza en el cuadro 1.

### Profesional universitario: características generales

En general la población tiende a concluir su etapa de instrucción formal aproximadamente a los 25 años. Se considera que a esa edad la mayor parte de los que han tenido oportunidad de acceder al nivel terciario deberían de culminar su educación. Por ello, en el presente trabajo se toma la población a partir de esta edad. En este sentido, la población de 25 años y más de edad representa poco más del 42% de la población total, a su vez la PEA de esta misma edad llega al

Cuadro 1  
Denominación de títulos universitarios, según niveles y características

Título	Responsable	Características
1. De Técnico Superior	Institutos de Formación Profesional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite el acceso al ejercicio de la profesión.</li> <li>• Permite el acceso a estudios universitarios o a los proveídos por Institutos Superiores.</li> </ul> Título que otorga: “Técnico Superior en ...”
2. De Grado	Universidad reconocida (UNA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite el ejercicio de una profesión una vez registrado en el Ministerio de Educación y Cultura.</li> <li>• Requisito de titulación: aprobar las materias del plan y presentar tesis o tesina.</li> </ul> Título que otorga: “Ingeniero, Doctor*, Médico, Licenciado...”
3. De Postgrado	Universidades (UNA)	Niveles: <b>Especialización</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El título que otorga es de “Especialista en...”</li> <li>• Requisito de titulación: aprobar las asignaturas del plan de estudio.</li> </ul> <b>Maestría</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El título que otorga es de “Master/Magister en...”</li> <li>• Requisito de titulación: aprobar las asignaturas del plan de estudio y presentar tesis o trabajo final de grado.</li> </ul> <b>Doctorado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El título que otorga es de “Doctor en...”</li> <li>• Requisito de titulación: aprobar las asignaturas del plan de estudio o presentar tesis o trabajo final de grado.</li> </ul>

Fuente: Alcaraz, Ramona (2006). Los Planes y Programas de Estudios en UNA-UNESCO-IESALC. San Lorenzo-Paraguay.

(\*) Se destaca en la UNA el otorgamiento del título correspondiente al nivel de grado en tres Facultades, las cuales ofrecen el título de Doctor: Doctor en Odontología, Doctor en Medicina y Doctor en Ciencias Veterinarias.

70,7% de la PEA total, mientras que la PEA ocupada en este rango de edad, alcanza el 71,6% (Cuadro N° 2).

Cuadro 2  
**Clasificación de la población total y universitaria, según condición de actividad. Año 2002**

Población total	5.163.198
Población de 25 años y más	2.198.537
Población en edad de trabajar	3.892.603
Población Económicamente Activa (PEA)	1.980.492
PEA de 25 años y más	1.399.838
PEA ocupada	1.871.528
PEA de 25 años y más ocupada	1.339.598
Universitarios con carrera concluida	104.539
Universitarios con carrera concluida ocupados	90.494
Universitarios con carrera concluida desocupados	2.159
Universitarios con carrera concluida inactivos	11.815

Fuente: Elaboración propia a partir de Paraguay: Resultados finales del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002 - Total país.

Centrando el análisis sobre la población que ha concluido sus estudios universitarios, utilizando la clasificación por carrera universitaria dada por la DGEEC, en el Cuadro N° 3 se observa que la carrera con mayor concentración de profesionales es la Enseñanza Comercial y Administración, que incluye entre otras a las carreras relacionadas a la contabilidad y a la administración, con

un 25,6 por ciento de la muestra total, seguidas por las carreras de Medicina, Derecho y Formación Docente, con aproximadamente el 11 por ciento de participación del total, para cada una.

En cuanto a la distribución por área de residencia, el hecho resaltante constituye que el 95% de los egresados universitarios residen en el área urbana, lo que muestra una alta concentración de profesionales universitarios en esta área, atendiendo que la distribución de la población en general, entre áreas de residencia, es casi exactamente proporcional. En lo que respecta a la distribución de las carreras, en las áreas urbanas se mantienen los mismos porcentajes observados a nivel país, no obstante, en el área rural, toma mayor relevancia la Formación Docente y Ciencias de la Educación y como es de esperar, predominan las carreras relacionadas a la Agricultura, Silvicultura y Pesca.

Por su parte, en la clasificación de la población universitaria por carrera y sexo, se observa una mayor participación masculina en las carreras de Enseñanza Comercial y Administrativa y de Derecho, así como en Informática, Ingeniería y Arquitectura, siendo la participación femenina

Cuadro 3  
**Población con formación superior y universitaria concluida por área de residencia y sexo, según carrera universitaria**

Carrera universitaria	Total	Área urbana	Área rural	Hombre	Mujer
Total	104.539	99.404	5.135	51.010	53.529
Formación de Personal Docente y Ciencias de la Educación	11,9%	10,9%	29,9%	4,5%	18,9%
Artes	1,0%	1,0%	1,2%	0,8%	1,2%
Humanidades	1,5%	1,5%	2,5%	2,0%	1,0%
Ciencias Sociales y del Comportamiento	6,3%	6,4%	3,6%	6,2%	6,4%
Periodismo e información	2,5%	2,5%	1,4%	2,2%	2,7%
Enseñanza Comercial y Administración	25,6%	26,1%	15,7%	27,0%	24,2%
Derecho	11,0%	11,3%	5,7%	12,8%	9,3%
Ciencias Biológicas	0,5%	0,5%	1,6%	0,4%	0,6%
Ciencias Físicas	4,0%	4,1%	2,7%	2,4%	5,6%
Matemática y Estadística	1,8%	1,8%	1,6%	1,0%	2,5%
Informática	3,9%	4,0%	1,7%	4,8%	3,0%
Ingeniería y carreras afines	3,1%	3,2%	2,5%	5,9%	0,5%
Industria y producción	1,2%	1,2%	0,9%	1,1%	1,3%
Arquitectura y construcción	5,8%	6,0%	3,0%	8,0%	3,8%
Agricultura, silvicultura y pesca	3,6%	3,2%	10,4%	6,0%	1,2%
Veterinaria	1,6%	1,5%	2,7%	2,4%	0,7%
Medicina	11,4%	11,4%	10,2%	9,3%	13,3%
Servicios sociales	0,6%	0,6%	0,4%	0,1%	1,0%
Servicios personales	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%	0,6%
No informado	2,3%	2,4%	1,9%	2,5%	2,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

superior en las Carreras de Formación de Personal Docente, en Medicina y en Ciencias Físicas.

En el presente estudio, la clasificación utilizada por la DGEEC es desagregada con el objetivo de identificar a las profesiones específicas con mayor concentración de egresados universitarios, y adecuar el análisis a las diversas ofertas de carreras universitarias disponibles en el país y a las profesiones habilitadas por ley.

La distribución observada, tanto entre profesiones como en la clasificación por área de residencia y sexo, mantiene en general, los mismos comportamientos que resultan del ordenamiento conforme a la clasificación estándar utilizada por la DGEEC, lo cual demuestra que la reclasificación aplicada en el presente trabajo, no genera distorsiones a la estructura general de la muestra.

En el Cuadro 4 se observa que la profesión con mayor número de universitarios egresados es la de Contador, seguida por la docencia y la abogacía, con una participación de 17,1 por ciento, 13,1 y 10,6 por ciento, respectivamente. En el análisis por área de residencia la distribución por

profesiones en el área urbana, es similar a la observada para el total país, debido a que ésta concentra al 95 por ciento de los egresados universitarios. Al realizar el análisis por sexo, se observa que existe una leve diferencia en la cantidad de egresados universitarios a favor de las mujeres. Se puede notar además, que existen ciertas carreras características de acuerdo al sexo, tales como la docencia, química y bioquímica y enfermería y obstetricia, para las mujeres y abogacía, ingeniería y agronomía, para los hombres.

### Profesional universitario: características económicas

Uno de los objetivos del presente trabajo es analizar las características del empleo de los trabajadores con estudios universitarios, apuntando a identificar en qué medida las profesiones generan diferencias en el mercado laboral.

El análisis entre profesiones presenta interés por distintos motivos. Por un lado, permite saber en qué medida las diversas carreras universitarias constituyen una opción rentable, en términos de ocupación, para el egresado. Así, en un contex-

Cuadro 4  
Población con formación superior y universitaria concluida (ajustada) por área de residencia y sexo, según carrera universitaria

Carrera universitaria	Total país	Área de residencia		Sexo	
		Urbana	Rural	Hombre	Mujer
Ciencias de la Educación	13,1%	12,1%	33,3%	5,0%	20,8%
Artes	1,1%	1,1%	1,3%	0,9%	1,4%
Lenguas y Humanidades	1,7%	1,6%	2,7%	2,2%	1,1%
Psicología	2,9%	3,0%	1,4%	0,9%	4,7%
Economía	3,3%	3,4%	2,0%	5,0%	1,7%
RRPP	1,0%	1,1%	0,3%	0,9%	1,1%
Comunicaciones	1,4%	1,4%	0,9%	1,4%	1,4%
Administración	8,8%	8,9%	5,4%	9,9%	7,7%
Marketing y mercadotecnia	1,0%	1,0%	0,3%	1,1%	0,8%
Contabilidad	17,1%	17,4%	11,2%	17,2%	16,9%
Notariado	1,4%	1,4%	0,5%	0,6%	2,1%
Abogacía	10,6%	10,9%	5,7%	13,5%	8,0%
Química y Bioquímica	4,5%	4,5%	2,8%	2,4%	6,4%
Matemática	1,9%	1,9%	1,8%	1,0%	2,8%
Informática	3,9%	4,0%	1,6%	4,8%	3,1%
Ingeniería	3,1%	3,1%	2,3%	6,0%	0,4%
Arquitectura	4,1%	4,2%	1,5%	4,5%	3,7%
Ingeniería Civil	2,3%	2,4%	1,8%	4,3%	0,4%
Agronomía	3,3%	3,0%	9,1%	5,5%	1,1%
Veterinaria	1,7%	1,6%	3,1%	2,7%	0,8%
Medicina	5,7%	5,8%	3,5%	7,4%	4,1%
Odontología	2,5%	2,6%	1,8%	1,9%	3,1%
Enfermería y Obstetricia	3,5%	3,4%	5,6%	0,5%	6,4%
<b>Total</b>	<b>94.552</b>	<b>89.940</b>	<b>4.612</b>	<b>46.013</b>	<b>48.539</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

to como el paraguayo, en el cual se ha venido asistiendo a un incremento en la cantidad de graduados universitarios, estudios con este enfoque permiten arrojar sugerencias sobre el grado en que la demanda ha ido absorbiendo trabajadores de distintas profesiones. Por otro lado, el análisis del grado de adecuación de la oferta de universitarios a los requerimientos es indicativo de la presencia de una sobreoferta en algunas profesiones.

En el Cuadro 5, se presentan las diferentes carreras universitarias, según su condición de actividad. En general, el 86,9 por ciento de los egresados universitarios analizados en el presente estudio, están ocupados. En el análisis por carrera universitaria, los porcentajes de ocupación más elevados corresponden a las carreras de medicina, notariado, ingeniería civil, veterinaria, abogacía e informática, con niveles superiores al 90%.

Considerando que en este cuadro, se incluye a los profesionales inactivos, los cuales no forman parte de la población económicamente activa, en el Cuadro 6 se presentan los resultados teniendo en cuenta esta clasificación, posibilitan-

do de esta manera, obtener directamente las tasas de ocupación y desocupación por profesión. En general, los egresados universitarios muestran una alta tasa de ocupación, con un 97,7% para el total de profesionales, resultando una tasa de desocupación cerca del 3% inferior a la observada en la población económicamente activa total.

Entre las carreras cuyos egresados se encuentran ocupados prácticamente en la totalidad, se destacan los médicos, odontólogos, notarios y los de lenguas y humanidades. Por otro lado, existen ciertas carreras cuya tasa de desocupación están en niveles superiores al promedio general, resaltándose entre éstas, los egresados de las carreras de Marketing y Mercadotecnia y Relaciones Públicas, con un 5,5 y 4,9 por ciento, respectivamente.

Analizando la PEA de egresados universitarios, por área de residencia, en las áreas urbanas se presentan tasas de ocupación y desocupación similares a las observadas para el total país, lo cual se explica por el hecho de que el 95% de los mismos reside en dichas áreas. No obstante, es de valor notar que la tasa de desocupación de

Cuadro 5  
Población universitaria con carrera concluida por condición de actividad, según carrera

Carrera universitaria	Total	Condición de actividad			
		Ocupados	Desocupados	Inactivos	No informado
Ciencias de la Educación	12.414	79,6%	1,4%	18,9%	0,1%
Artes	1.065	83,5%	2,0%	14,1%	0,5%
Lenguas y Humanidades	1.573	82,8%	0,4%	16,8%	0,0%
Psicología	2.721	84,1%	2,1%	13,7%	0,1%
Economía	3.151	84,0%	2,1%	13,9%	0,1%
RRPP	969	76,4%	3,9%	19,6%	0,1%
Comunicaciones	1.339	86,7%	2,6%	10,6%	0,1%
Administración	8.298	87,8%	3,3%	8,9%	0,1%
Marketing y mercadotecnia	928	87,5%	5,1%	7,1%	0,3%
Contabilidad	16.129	86,7%	2,4%	10,8%	0,1%
Notariado	1.327	92,5%	0,8%	6,8%	0,0%
Abogacía	10.058	91,7%	1,3%	7,0%	0,0%
Química y Bioquímica	4.216	84,3%	1,9%	13,7%	0,0%
Matemática	1.823	84,9%	1,2%	13,8%	0,1%
Informática	3.705	90,9%	2,9%	6,2%	0,0%
Ingeniería	2.940	91,2%	2,1%	6,6%	0,1%
Arquitectura	3.871	88,8%	3,2%	8,0%	0,0%
Ingeniería Civil	2.215	92,0%	1,9%	6,1%	0,0%
Agronomía	3.074	89,7%	2,0%	8,3%	0,1%
Veterinaria	1.622	91,1%	1,4%	7,5%	0,0%
Medicina	5.411	92,9%	0,4%	6,7%	0,0%
Odontología	2.394	89,9%	0,6%	9,4%	0,0%
Enfermería y Obstetricia	3.309	82,1%	2,3%	15,5%	0,1%
<b>Total</b>	<b>94.552</b>	<b>86,9%</b>	<b>2,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>0,1%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

Cuadro 6

**Población universitaria con carrera concluida, económicamente activa, por condición de actividad, según carrera**

Carrera universitaria	Total	Condición de actividad	
		Ocupados	Desocupados
Ciencias de la Educación	10.062	98,3%	1,7%
Artes	915	97,2%	2,3%
Lenguas y Humanidades	1.309	99,5%	0,5%
Psicología	2.347	97,5%	2,4%
Economía	2.714	97,5%	2,4%
RRPP	779	95,0%	4,9%
Comunicaciones	1.197	97,0%	2,9%
Administración	7.561	96,3%	3,6%
Marketing y mercadotecnia	862	94,2%	5,5%
Contabilidad	14.382	97,3%	2,7%
Notariado	1.237	99,2%	0,8%
Abogacía	9.357	98,6%	1,4%
Química y Bioquímica	3.638	97,7%	2,2%
Matemática	1.571	98,5%	1,3%
Informática	3.475	96,9%	3,1%
Ingeniería	2.745	97,7%	2,3%
Arquitectura	3.562	96,5%	3,4%
Ingeniería Civil	2.079	98,0%	2,0%
Agronomía	2.819	97,8%	2,1%
Veterinaria	1.500	98,5%	1,5%
Medicina	5.048	99,6%	0,4%
Odontología	2.168	99,3%	0,7%
Enfermería y Obstetricia	2.797	97,2%	2,8%
<b>Total</b>	<b>84.124</b>	<b>97,7%</b>	<b>2,2%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

Cuadro 7

**Población universitaria económicamente activa con carrera concluida por condición de actividad y área de residencia, según carrera**

Carrera universitaria	PEA Total		Ocupados		Desocupados	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Ciencias de la Educación	8.722	1.340	98,1%	99,0%	1,8%	0,9%
Artes	865	50	97,0%	100,0%	2,4%	0,0%
Lenguas y Humanidades	1.216	93	99,5%	100,0%	0,5%	0,0%
Psicología	2.296	51	97,5%	98,0%	2,4%	0,0%
Economía	2.646	68	97,5%	98,5%	2,4%	1,5%
RRPP	764	15	94,9%	100,0%	5,0%	0,0%
Comunicaciones	1.158	39	96,9%	100,0%	3,0%	0,0%
Administración	7.354	207	96,3%	95,2%	3,6%	4,8%
Marketing y mercadotecnia	849	13	94,3%	84,6%	5,4%	7,7%
Contabilidad	13.933	449	97,2%	98,4%	2,7%	1,6%
Notariado	1.216	21	99,2%	100,0%	0,8%	0,0%
Abogacía	9.129	228	98,6%	99,1%	1,4%	0,9%
Química y Bioquímica	3.526	112	97,7%	98,2%	2,2%	1,8%
Matemática	1.502	69	98,5%	100,0%	1,4%	0,0%
Informática	3.415	60	96,9%	96,7%	3,1%	3,3%
Ingeniería	2.652	93	97,7%	97,8%	2,3%	2,2%
Arquitectura	3.498	64	96,5%	96,9%	3,4%	3,1%
Ingeniería Civil	2.002	77	98,0%	100,0%	2,0%	0,0%
Agronomía	2.419	400	97,6%	99,3%	2,4%	0,8%
Veterinaria	1.370	130	98,3%	100,0%	1,7%	0,0%
Medicina	4.894	154	99,6%	99,4%	0,4%	0,6%
Odontología	2.096	72	99,2%	100,0%	0,7%	0,0%
Enfermería y Obstetricia	2.595	202	97,1%	98,5%	2,9%	1,5%
<b>Total</b>	<b>80.117</b>	<b>4.007</b>	<b>97,7%</b>	<b>98,7%</b>	<b>2,3%</b>	<b>1,2%</b>

Nota: La diferencia entre la sumatoria de los % corresponde a "No informado"

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

profesionales observada en las áreas rurales es menor que la observada en sus pares residentes de las áreas urbanas, lo cual estará explicado por la escasa oferta de profesionales existente en el área rural. (Cuadro N° 7)

En el análisis ocupacional por sexo, a nivel país se observa una tasa de desocupación levemente superior en las mujeres profesionales, siendo estas diferencias más pronunciadas en las carreras de contabilidad, abogacía y marketing. Por otro lado, la carrera que muestra una tasa ocupacional favorable en las mujeres en comparación con los hombres, es la de notariado, en la cual se observa un nivel de ocupación mayor en aproximadamente un punto porcentual. (Cuadro N° 8)

A los efectos de analizar la evolución que tuvieron las carreras universitarias a través de las diferentes categorías etarias, en el Cuadro 9 se presentan a los egresados universitarios distribuidos por rangos de edad. Con este análisis se pretende mostrar cuales son las carreras que adquirieron mayor preponderancia entre las nuevas generaciones de profesionales universitarios

y cuales van perdiendo importancia entre las mismas<sup>13</sup>.

Resalta el hecho de que las carreras consideradas "tradicionales", tales como abogacía, economía, arquitectura y medicina, por ejemplo, van perdiendo preponderancia a medida que se avanza hacia los rangos etarios más jóvenes. Por ejemplo, del total de egresados universitarios del rango de edad de 55 a 65 años, el 17,7 por ciento, eran egresados de la carrera de abogacía, mientras que para el rango de edad de 25 a 34 años, este porcentaje se reduce a 11,3 por ciento. En contrapartida, existen carreras universitarias que han ganado un importante protagonismo entre los jóvenes que optan por estudios del nivel terciario, entre las cuales se destacan las carreras de informática, contabilidad y administración. En el caso de la carrera de informática, los resultados son los esperados, considerando que el desarro-

13 Si bien el número de profesionales en general es mayor en los rangos de edad inferiores, lo importante es analizar la proporción de cada una de las carreras dentro del total de egresados universitarios.

Cuadro 8  
Población universitaria con carrera concluida por condición de actividad y sexo, según carrera

Carrera universitaria	Total		Ocupados		Desocupados	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Ciencias de la Educación	2.122	7.940	98,5%	98,2%	1,3%	1,8%
Artes	371	544	96,5%	97,6%	3,2%	1,7%
Lenguas y Humanidades	897	412	99,9%	98,8%	0,1%	1,2%
Psicología	401	1.946	98,0%	97,4%	2,0%	2,5%
Economía	2.028	686	98,0%	96,1%	1,9%	3,8%
RRPP	368	411	95,4%	94,6%	4,3%	5,4%
Comunicaciones	622	575	97,9%	96,0%	2,1%	3,8%
Administración	4.348	3.213	97,3%	95,0%	2,6%	4,9%
Marketing y mercadotecnia	505	357	95,2%	92,7%	4,2%	7,3%
Contabilidad	7.199	7.183	98,1%	96,4%	1,9%	3,5%
Notariado	281	956	98,6%	99,4%	1,4%	0,6%
Abogacía	5.841	3.516	99,1%	97,7%	0,9%	2,3%
Química y Bioquímica	985	2.653	98,5%	97,5%	1,4%	2,5%
Matemática	444	1.127	98,4%	98,6%	1,4%	1,3%
Informática	2.143	1.332	97,4%	96,2%	2,6%	3,8%
Ingeniería	2.585	160	97,7%	96,9%	2,2%	3,1%
Arquitectura	1.988	1.574	97,4%	95,5%	2,6%	4,5%
Ingeniería Civil	1.882	197	98,2%	96,4%	1,8%	3,6%
Agronomía	2.370	449	97,9%	97,1%	2,0%	2,9%
Veterinaria	1.177	323	98,6%	97,8%	1,4%	2,2%
Medicina	3.186	1.862	99,6%	99,5%	0,3%	0,5%
Odontología	795	1.373	99,1%	99,3%	0,8%	0,7%
Enfermería y Obstetricia	196	2.601	97,4%	97,2%	2,6%	2,8%
<b>Total</b>	<b>42.734</b>	<b>41.390</b>	<b>98,2%</b>	<b>97,2%</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,7%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

llo del área en cuestión es relativamente reciente, denotándose este comportamiento en el crecimiento sostenido observado en los egresados universitarios de esta carrera. (Cuadro N° 9)

El comportamiento observado en la carrera de Ciencias de la Educación merece un apartado especial. Si bien se observa un comportamiento creciente hacia los profesionales de edades más jóvenes, es de valor notar que esto respondería no sólo al hecho del crecimiento de la población y por ende de la matriculación escolar, sino también a una percepción positiva de los jóvenes, en términos de rentabilidad y de una mayor salida laboral. Asimismo, este crecimiento de la docencia con formación de nivel universitario, revela la existencia de mayores exigencias y una mayor demanda de profesionales universitarios dentro del sector educativo, en beneficio de la calidad de la educación.

La vasta información contenida en el CNPV02, permite profundizar el análisis de las características ocupacionales de los profesionales universitarios. En tal sentido, en el Cuadro 10 se presenta la categoría ocupacional de los egresados, según sus respectivas carreras. El análisis se cen-

tra principalmente en las diferencias existentes entre las categorías de ocupación por profesión, sin realizar ninguna inferencia sobre la calidad del empleo, dado que cada profesión tiene características distintivas que de alguna manera condicionan a sus egresados a ejercer sus actividades por cuenta propia o en relación de dependencia.

Los trabajadores universitarios presentan una característica distintiva, a diferencia del comportamiento observado al analizar la categoría ocupacional del total de la población. Aproximadamente el 70 por ciento de los profesionales universitarios se desempeña como empleado u obrero, mientras que solo el 2 por ciento lo hace como trabajador por cuenta propia. Estas proporciones, al analizar la PEA total, representan el 40 y el 41,7 por ciento, respectivamente.

No obstante, los comportamientos mencionados son distintos dentro de cada profesión, existiendo ciertas profesiones que se caracterizan por desarrollar sus actividades laborales en relación de dependencia. Como es de esperar, los egresados de ciencias de la educación y enfermería y obstetricia, entre otros, muestran porcentajes

Cuadro 9  
Población universitaria ocupada con carrera concluida por rango de edad, según carrera

Carrera universitaria	Total	Rangos de edad					
		< a 25	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 a 65	> a 65
Ciencias de la Educación	9.887	25,7%	14,4%	11,0%	8,2%	9,6%	6,7%
Artes	889	2,8%	1,3%	0,9%	0,8%	0,9%	0,8%
Lenguas y Humanidades	1.303	0,6%	1,0%	1,6%	1,7%	3,1%	4,7%
Psicología	2.288	2,4%	2,4%	3,0%	3,5%	3,1%	0,8%
Economía	2.646	1,6%	2,8%	2,7%	3,6%	5,1%	9,5%
RRPP	740	0,2%	0,5%	0,9%	1,4%	1,9%	1,4%
Comunicaciones	1.161	2,0%	1,6%	1,4%	1,2%	1,3%	0,6%
Administración	7.282	14,5%	11,3%	8,6%	6,6%	4,0%	2,6%
Marketing y mercadotecnia	812	2,9%	1,4%	0,8%	0,6%	0,3%	0,3%
Contabilidad	13.988	16,6%	20,4%	17,4%	13,1%	9,6%	20,1%
Notariado	1.227	0,3%	0,7%	2,0%	2,4%	1,7%	1,0%
Abogacía	9.223	6,0%	11,3%	9,9%	11,7%	17,1%	14,2%
Química y Bioquímica	3.556	1,4%	2,8%	4,6%	4,5%	4,6%	5,3%
Matemática	1.548	2,5%	1,2%	2,0%	3,0%	2,4%	0,8%
Informática	3.368	7,6%	6,2%	4,3%	1,2%	0,4%	0,0%
Ingeniería	2.681	1,0%	2,2%	3,7%	4,6%	4,5%	3,0%
Arquitectura	3.439	0,6%	2,4%	5,7%	6,2%	5,0%	1,2%
Ingeniería Civil	2.038	0,3%	0,8%	3,4%	4,1%	3,6%	2,7%
Agronomía	2.757	1,4%	3,1%	3,7%	3,6%	3,6%	3,2%
Veterinaria	1.477	0,6%	1,5%	1,4%	2,8%	3,2%	1,2%
Medicina	5.026	0,7%	4,7%	5,7%	8,9%	7,8%	14,2%
Odontología	2.152	3,0%	2,9%	1,9%	2,6%	3,9%	3,2%
Enfermería y Obstetricia	2.718	5,2%	3,1%	3,4%	3,4%	3,1%	2,4%
<b>Total</b>	<b>82.206</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

Cuadro 10  
Población universitaria con carrera concluida por categoría de ocupación, según carrera

Carrera universitaria	TOTAL	Trabajador por cuenta propia	Patrón	Empleado/obrero	Otros*
Ciencias de la Educación	10.055	6,2%	2,1%	90,3%	1,4%
Artes	910	26,9%	7,7%	63,6%	1,8%
Lenguas y Humanidades	1.309	10,6%	2,9%	85,9%	0,6%
Psicología	2.344	18,3%	5,8%	75,3%	0,6%
Economía	2.711	18,3%	14,9%	65,8%	0,9%
RRPP	778	17,1%	11,6%	69,7%	1,7%
Comunicaciones	1.196	15,0%	4,8%	79,6%	0,6%
Administración	7.554	13,8%	13,7%	70,9%	1,6%
Marketing y mercadotecnia	859	14,9%	14,1%	68,5%	2,6%
Contabilidad	14.373	20,6%	9,1%	69,2%	1,0%
Notariado	1.237	61,9%	13,3%	24,3%	0,4%
Abogacía	9.355	41,3%	7,8%	50,2%	0,7%
Química y Bioquímica	3.636	21,4%	11,8%	65,6%	1,3%
Matemática	1.569	12,9%	5,0%	81,1%	1,1%
Informática	3.475	13,0%	7,6%	77,9%	1,5%
Ingeniería	2.743	18,5%	19,0%	61,6%	0,9%
Arquitectura	3.561	45,5%	16,8%	36,9%	0,9%
Ingeniería Civil	2.079	26,4%	22,6%	50,6%	0,4%
Agronomía	2.817	18,8%	15,4%	64,6%	1,1%
Veterinaria	1.500	30,2%	12,6%	56,6%	0,6%
Medicina	5.047	22,5%	5,5%	71,5%	0,5%
Odontología	2.167	67,4%	6,4%	25,5%	0,7%
Enfermería y Obstetricia	2.795	7,2%	1,4%	89,4%	2,1%
<b>Total</b>	<b>84.070</b>	<b>22,5%</b>	<b>9,3%</b>	<b>67,2%</b>	<b>1,1%</b>

\* Obs.: Otros incluye familiar no remunerado, empleado doméstico, busca su primer empleo y no responde.

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

Cuadro 11  
Población universitaria con carrera concluida por categoría de ocupación y sexo, según carrera

Carrera universitaria	TOTAL		Trabajador por cuenta propia		Patrón		Empleado/obrero		Otros	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Ciencias de la Educación	2.119	7.936	5,6%	6,4%	1,8%	2,1%	91,5%	90,0%	1,1%	1,5%
Artes	370	540	26,2%	27,4%	9,2%	6,7%	63,2%	63,9%	1,4%	2,0%
Lenguas y Humanidades	897	412	10,6%	10,7%	2,2%	4,4%	87,0%	83,5%	0,2%	1,5%
Psicología	401	1.943	21,7%	17,6%	7,0%	5,5%	70,6%	76,3%	0,7%	0,6%
Economía	2.026	685	19,2%	15,5%	17,8%	6,6%	62,3%	76,2%	0,6%	1,8%
RRPP	367	411	18,0%	16,3%	14,7%	8,8%	66,2%	72,7%	1,1%	2,2%
Comunicaciones	622	574	15,8%	14,1%	5,8%	3,8%	78,0%	81,4%	0,5%	0,7%
Administración	4.343	3.211	15,2%	11,9%	16,9%	9,4%	67,0%	76,1%	0,9%	2,5%
Marketing y mercadotecnia	502	357	15,9%	13,4%	17,5%	9,2%	64,7%	73,7%	1,8%	3,6%
Contabilidad	7.195	7.178	22,3%	18,9%	11,2%	7,1%	65,9%	72,5%	0,6%	1,5%
Notariado	281	956	58,0%	63,1%	17,4%	12,1%	24,2%	24,4%	0,4%	0,4%
Abogacía	5.840	3.515	45,8%	33,8%	9,6%	4,9%	44,0%	60,5%	0,5%	0,9%
Química y Bioquímica	984	2.652	18,2%	22,5%	18,7%	9,2%	62,2%	66,8%	0,9%	1,4%
Matemática	443	1.126	12,9%	12,9%	6,3%	4,4%	80,1%	81,4%	0,7%	1,2%
Informática	2.143	1.332	14,6%	10,4%	9,1%	5,1%	74,9%	82,7%	1,4%	1,8%
Ingeniería	2.583	160	18,7%	15,0%	19,5%	10,6%	60,9%	72,5%	0,8%	1,9%
Arquitectura	1.987	1.574	48,0%	42,3%	19,7%	13,1%	32,0%	43,0%	0,3%	1,6%
Ingeniería Civil	1.882	197	26,9%	21,8%	24,1%	8,6%	48,7%	68,5%	0,4%	1,0%
Agronomía	2.368	449	20,0%	12,7%	16,8%	8,0%	62,3%	76,8%	0,8%	2,4%
Veterinaria	1.177	323	31,2%	26,6%	13,9%	7,7%	54,5%	64,4%	0,4%	1,2%
Medicina	3.185	1.862	26,0%	16,5%	6,6%	3,7%	67,1%	79,2%	0,3%	0,6%
Odontología	794	1.373	71,7%	65,0%	6,9%	6,1%	21,0%	28,0%	0,4%	0,9%
Enfermería y Obstetricia	196	2.599	10,7%	6,9%	1,0%	1,4%	87,2%	89,5%	1,0%	2,2%
<b>Total</b>	<b>42.705</b>	<b>41.365</b>	<b>25,5%</b>	<b>19,4%</b>	<b>12,6%</b>	<b>5,8%</b>	<b>61,2%</b>	<b>73,3%</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,5%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

elevados dentro de la categoría de empleado/ obrero. Por otro lado, profesiones tales como odontología y notariado, se desenvuelven en el mercado laboral en forma independiente. Por ejemplo, aproximadamente 7 de cada diez egresados de la carrera de notariado, trabajan por cuenta propia o son patronos. (Cuadro N° 11)

Por otro lado, como se observa en el Cuadro 11, también existen diferencias en las categorías ocupacionales de acuerdo al sexo. Las mujeres profesionales desarrollan sus actividades en relación de dependencia, en mayor proporción que los hombres. El 73 por ciento de las mujeres trabaja como empleado/obrero, mientras que el 26 por ciento lo hace como trabajador independiente, ya sea como cuentapropista o patrón, manteniéndose en general, al analizar las diferentes profesiones, los mismos comportamientos observados en el cuadro anterior.

Teniendo en cuenta que más de 2 tercios de los egresados universitarios están ocupados ya sea como empleados u obreros, resulta de interés determinar si estos lo hacen en el sector público o en el sector privado. Del total de egresados universitarios analizados, poco más del 50 por

ciento desarrollan sus actividades dentro del sector público, señalando al estado como un importante empleador de mano de obra con educación terciaria, considerando que al analizar la totalidad de la PEA ocupada, este sector absorbe solo poco más del 20 por ciento.

Como es de esperar, existen ciertas profesiones cuya demanda es predominantemente del sector público y viceversa, como puede verse en el cuadro 12. En este contexto, la abogacía, las profesiones dedicadas a la salud y la docencia, ejercen sus actividades principalmente dentro del sector público, con porcentajes superiores al 70 por ciento. Por el contrario, carreras tales como el marketing, lenguas y comunicaciones, administración contabilidad e informática, se emplean mayoritariamente dentro del sector privado, con porcentajes cercanos o superiores al 70 por ciento.

Existe cierta discusión sobre la presencia de otros fenómenos, como el de trabajadores con nivel universitario que trabajan en ocupaciones “no-universitarias”. Si estos trabajadores están ofreciendo calificaciones “excesivas” en relación a las requeridas por los demandantes, es de espe-

Cuadro 12  
Población universitaria con carrera concluida por empleo público y privado, según carrera

Carrera universitaria	Sector público	Sector privado	NR
Ciencias de la Educación	74,62%	21,55%	3,83%
Artes	37,99%	59,78%	2,23%
Lenguas y Humanidades	21,54%	76,51%	1,95%
Psicología	49,71%	47,46%	2,83%
Economía	47,92%	49,52%	2,56%
RRPP	50,28%	47,09%	2,63%
Comunicaciones	23,67%	75,22%	1,11%
Administración	31,01%	67,53%	1,46%
Marketing y mercadotecnia	8,27%	88,60%	3,13%
Contabilidad	32,71%	65,97%	1,32%
Notariado	66,89%	32,43%	0,68%
Abogacía	77,43%	21,52%	1,05%
Química y Bioquímica	44,35%	53,49%	2,16%
Matemática	61,50%	36,46%	2,04%
Informática	32,58%	65,35%	2,07%
Ingeniería	44,23%	54,62%	1,15%
Arquitectura	45,20%	53,18%	1,62%
Ingeniería Civil	49,24%	49,32%	1,45%
Agronomía	57,52%	40,92%	1,57%
Veterinaria	56,94%	41,75%	1,32%
Medicina	76,73%	20,49%	2,78%
Odontología	68,00%	28,00%	4,00%
Enfermería y Obstetricia.	71,62%	24,07%	4,31%
<b>Total</b>	<b>51,94%</b>	<b>45,87%</b>	<b>2,19%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

rar que este desequilibrio no genere una rentabilidad acorde a las calificaciones y a lo esperado por los profesionales. Una forma de analizar este hecho, es agrupando a los egresados universitarios de acuerdo a su ocupación principal.

A diferencia de lo observado para el total país, los egresados universitarios están ocupados mayoritariamente en actividades que demandan un mayor nivel de calificación. El 82 por ciento de los profesionales, se encuentran ocupados como Miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Personal Directivo o como Profesionales, Científicos e Intelectuales. Si a estas ocupaciones, se agrega a los profesionales que trabajan como empleados de oficina, este porcentaje alcanza el 92%, mientras que a nivel país, estos grupos ocupacionales se encuentran solo en el orden del 16 por ciento (Cuadro 13).

En el análisis por carreras universitarias, estas tres ocupaciones concentran a la amplia mayoría de egresados, lo cual, si bien no representa un in-

dicador de que los profesionales están desarrollando sus actividades dentro de sus respectivas especialidades, permite inferir que en general, se encuentran ocupados en tareas que requieren un cierto grado de calificación.

### Profesional universitario: análisis del bienestar

La disponibilidad y acceso a servicios básicos adecuados tales como agua, servicio sanitario, entre otros, se encuentran asociados con mejores condiciones de bienestar económico y social de una población. Además de las necesidades básicas mencionadas anteriormente, los niveles de bienestar de la población pueden ser medidos también según la tenencia de bienes duraderos tales como radio, televisor, heladera, lavarropa, teléfono de línea baja, teléfono celular, Video/DVD, entre otros, así como la posesión de medios de locomoción (motocicleta y/o automóvil).

Cuadro 13  
Población universitaria con carrera concluida por ocupación principal, según carrera

Carrera universitaria	TOTAL	Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Personal Directivo	Profesionales, científicos e intelectuales	Técnicos y profesionales de nivel medio	Empleados de oficina	Trabajadores de servicios y vendedores de comercio	Agricultores, agropecuarios y pesqueros	Otros*
Ciencias de la Educación	10.006	9%	79%	2%	5%	3%	0%	2%
Artes	913	12%	56%	14%	9%	4%	0%	6%
Lenguas y Humanidades	1.308	10%	73%	5%	6%	2%	1%	3%
Psicología	2.343	16%	69%	3%	9%	2%	0%	1%
Economía	2.711	30%	44%	4%	15%	3%	1%	2%
RRPP	778	33%	19%	10%	27%	7%	1%	4%
Comunicaciones	1.194	16%	56%	8%	15%	4%	0%	2%
Administración	7.525	32%	32%	5%	22%	5%	1%	3%
Marketing y mercadotecnia	854	37%	28%	7%	15%	10%	0%	2%
Contabilidad	14.354	19%	57%	3%	16%	3%	1%	2%
Notariado	1.236	7%	83%	2%	6%	1%	0%	0%
Abogacía	9.340	8%	77%	3%	9%	2%	1%	1%
Química y Bioquímica	3.623	20%	69%	2%	3%	4%	0%	1%
Matemática	1.566	14%	61%	3%	15%	3%	0%	2%
Informática	3.463	17%	58%	4%	16%	3%	0%	2%
Ingeniería	2.078	15%	76%	2%	3%	1%	1%	2%
Arquitectura	2.736	27%	57%	3%	5%	2%	1%	4%
Ingeniería Civil	3.555	10%	79%	2%	4%	2%	1%	3%
Agronomía	2.809	22%	57%	3%	6%	3%	7%	2%
Veterinaria	1.496	16%	71%	2%	4%	1%	4%	1%
Medicina	5.044	3%	96%	0%	0%	0%	0%	0%
Odontología	2.166	2%	96%	0%	1%	0%	0%	1%
Enfermería y Obstetricia	2.781	4%	87%	2%	2%	2%	0%	2%
<b>Total</b>	<b>83.879</b>	<b>16%</b>	<b>66%</b>	<b>3%</b>	<b>10%</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>	<b>2%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

\* Obs.: Otros incluye Oficiales, Operarios, Artesanos; Operador de Instalaciones y máquinas y montadores; Trabajadores no calificados y Fuerzas Armadas.

Cuadro 14  
Población universitaria con carrera concluida por posesión de bienes duraderos, según carrera

Carrera universitaria	Total	Televisor	Heladera	Teléfono fijo	Celular	Lavarrupas	Video/DVD	Acondic. de aire	Automóvil o camioneta	Moto	Computadora	Conexión a internet
Ciencias de la Educación	12.414	93,5%	93,7%	54,4%	62,4%	72,9%	37,2%	41,2%	58,2%	24,2%	27,9%	6,7%
Artes	1.065	94,3%	95,3%	68,4%	73,9%	78,1%	52,2%	61,6%	68,3%	10,9%	48,5%	20,6%
Lenguas y Humanidades	1.573	65,1%	69,2%	48,4%	48,2%	55,7%	36,4%	41,3%	50,2%	9,7%	34,9%	16,7%
Sicología	2.721	95,7%	96,4%	75,8%	78,2%	83,4%	55,9%	70,2%	74,7%	7,9%	53,8%	22,2%
Economía	3.151	96,1%	96,1%	80,5%	80,7%	84,4%	61,0%	75,4%	82,3%	6,3%	56,8%	26,4%
RRPP	969	96,5%	96,8%	74,3%	76,9%	81,6%	51,3%	69,6%	73,5%	9,6%	43,8%	15,4%
Comunicaciones	1.339	95,7%	95,7%	65,9%	77,7%	76,0%	52,7%	59,2%	65,2%	8,0%	47,1%	20,8%
Administración	8.298	96,8%	96,6%	74,3%	81,2%	84,2%	58,1%	69,7%	78,4%	10,6%	50,3%	21,0%
Marketing y mercadotecnia	928	96,1%	96,2%	72,6%	84,7%	84,3%	59,3%	72,5%	80,3%	8,0%	57,5%	28,2%
Contabilidad	16.129	97,5%	97,4%	74,2%	78,3%	84,1%	53,1%	67,6%	77,1%	10,9%	49,2%	14,2%
Notariado	1.327	97,9%	98,3%	85,1%	85,9%	87,0%	62,6%	80,7%	84,9%	8,3%	60,0%	22,0%
Abogacía	10.058	97,1%	97,0%	76,9%	82,4%	83,1%	58,5%	71,8%	81,8%	10,8%	56,2%	19,6%
Química y Bioquímica	4.216	97,2%	97,3%	78,8%	75,9%	84,3%	55,1%	71,6%	78,9%	9,1%	49,5%	17,7%
Matemática	1.823	96,7%	96,7%	70,2%	73,1%	82,7%	51,6%	58,5%	71,1%	9,5%	47,3%	15,2%
Informática	3.705	97,1%	96,7%	70,7%	82,3%	83,5%	56,7%	65,9%	76,1%	8,3%	65,2%	24,2%
Ingeniería	2.940	95,3%	95,7%	76,8%	82,1%	84,4%	61,9%	74,9%	84,1%	8,4%	64,3%	33,5%
Arquitectura	3.871	97,3%	97,5%	84,2%	85,1%	87,6%	64,8%	80,5%	86,9%	7,3%	68,1%	30,6%
Ingeniería Civil	2.215	97,2%	97,2%	84,7%	87,2%	88,2%	69,1%	83,2%	90,2%	7,4%	71,2%	36,0%
Agronomía	3.074	94,5%	95,6%	67,6%	76,9%	81,8%	51,2%	61,5%	79,2%	13,9%	48,8%	19,7%
Veterinaria	1.622	95,1%	96,1%	70,7%	74,8%	79,2%	48,2%	61,3%	77,7%	15,0%	42,2%	14,5%
Medicina	5.411	94,6%	94,9%	80,3%	81,0%	84,0%	64,5%	78,1%	85,2%	7,1%	57,8%	27,5%
Odontología	2.394	97,5%	97,8%	80,3%	78,5%	85,0%	57,1%	75,4%	83,4%	8,8%	44,7%	17,4%
Enfermería y Obstetricia	3.309	91,2%	91,5%	55,7%	62,9%	73,6%	35,8%	45,4%	55,5%	11,6%	25,2%	6,3%
<b>Total</b>	<b>94.552</b>	<b>95,5%</b>	<b>95,7%</b>	<b>72,0%</b>	<b>76,6%</b>	<b>81,6%</b>	<b>53,6%</b>	<b>65,5%</b>	<b>75,5%</b>	<b>11,6%</b>	<b>49,3%</b>	<b>18,6%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

Cuadro 15.  
Población universitaria con carrera concluida ocupada por dotación de activos (método del componente principal), según carrera

Carrera universitaria	Más pobre	2	3	4	Más rico
Ciencias de la Educación	40,66	25,33	15,64	13,58	4,78
Artes	26,02	19,24	17,39	21,95	15,41
Lenguas y Humanidades	28,57	18,74	15,77	19,31	17,60
Psicología	19,28	18,97	19,73	23,58	18,43
Economía	13,14	16,49	17,49	28,64	24,24
RRPP	23,28	20,94	17,91	26,17	11,71
Comunicaciones	25,43	22,81	18,21	18,21	15,33
Administración	17,68	19,84	18,33	25,51	18,63
Marketing y mercadotecnia	14,06	19,74	16,39	24,39	25,42
Contabilidad	18,16	22,25	20,56	26,48	12,55
Notariado	11,49	15,35	18,37	34,40	20,39
Abogacía	15,01	18,43	18,65	29,87	18,04
Química y Bioquímica	16,68	20,60	19,93	26,78	16,01
Matemática	23,85	21,27	19,92	22,70	12,26
Informática	15,18	20,20	20,36	25,04	19,22
Ingeniería	8,05	11,24	15,70	31,95	33,06
Arquitectura	12,88	14,50	15,27	26,33	31,01
Ingeniería Civil	9,54	14,42	17,49	31,86	26,69
Agronomía	20,04	21,99	18,81	22,03	17,13
Veterinaria	22,65	24,10	17,73	23,13	12,40
Medicina	10,51	15,40	16,93	30,84	26,31
Odontología	15,96	20,15	19,51	29,11	15,27
Enfermería y Obstetricia	38,31	27,04	16,67	13,66	4,31
<b>Total</b>	<b>19,86</b>	<b>20,14</b>	<b>18,27</b>	<b>25,06</b>	<b>16,67</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

Considerando que la información disponible en el Censo 2002 no capta datos relacionados a los ingresos de la población, en este estudio se adoptan estos criterios, como proxy del nivel de bienestar de los egresados universitarios.

Utilizando el criterio mencionado precedentemente, los resultados presentados en el Cuadro 14, muestran que en general, los egresados universitarios tienen niveles de bienestar muy superiores a los observados para el total país. Entre las diferencias más significativas, se observa que el 87 por ciento de los egresados universitarios poseen movilidad propia, ya sea automóvil, camioneta o moto, el 65,5 por ciento tiene acondicionador de aire, el 72 por ciento tiene teléfono de línea fija y cerca del 50 por ciento cuenta con computadoras, mientras que los porcentajes observados a nivel país en estos indicadores, solo alcanzan el 21,6, 11,5, 15,6 y 6,4 por ciento, respectivamente.

Como se ha indicado, una limitación metodológica que resulta de los censos de población, es que éstos no captan información relacionada al ingreso ni a los gastos en consumo familiar. No obstante, la literatura provee metodologías estadísticas que permiten construir *proxys* de la riqueza familiar, a partir de un conjunto de indicadores. En el presente trabajo, se utiliza el análisis del componente principal a los efectos de profundizar el análisis sobre el bienestar de los egresados universitarios en el país, a partir de la tenencia de bienes duraderos tales como teléfonos de línea fija y celulares, videograbador, agua por sistema de redes, televisor, heladera, lavarropas, automóvil, horno microondas, computadoras e Internet.

El análisis del componente principal permite construir un índice de activos que provee una correspondencia cercana con los gastos en consumo corriente, lo cual permitirá categorizar a los egresados de las distintas carreras, de acuerdo a un índice lineal. La aplicación de esta metodología, permitirá determinar el status socio-económico de los profesionales universitarios y verificar la existencia de diferencias entre éstas.

Los valores obtenidos de la aplicación de la metodología del componente principal, fueron agrupados sobre la base de la distribución por quintiles, es decir, el primer quintil agrupa a los egresados universitarios con menor dotación de activos duraderos y el último quintil corresponde

al grupo con mayor dotación de activos y por tanto, con mayor nivel de bienestar.

Los resultados muestran que los egresados de las carreras de ciencias de la educación y enfermería y obstetricia, mayoritariamente se concentran, en más del 65 por ciento, dentro de los quintiles más pobres. Contrariamente, más de la mitad de los egresados de las carreras de ingeniería, arquitectura, medicina, notariado y economía, se agrupan en los quintiles más ricos. Las carreras de ingeniería, muestran los menores porcentajes en el quintil más pobre, con menos del 10 por ciento de sus egresados.

Si bien la metodología utilizada en esta sección, debido a las limitaciones de la información contenida en el CNPV02, no se realiza sobre las características económicas individuales de los egresados universitarios, sino en la dotación de activos disponibles en los hogares de los mismos, los resultados brindan un panorama de las diferencias existentes entre los niveles de bienestar logrados por los profesionales universitarios de cada una de las carreras analizadas.

## Conclusiones

El análisis estadístico realizado en el presente trabajo evidencia los siguientes aspectos relevantes:

- El 7,5 por ciento de la Población Económicamente Activa de 25 años y más, ha concluido sus estudios universitarios. En cuanto a la distribución de los egresados universitarios por profesiones, de las 23 carreras analizadas, el 50 por ciento de los profesionales se concentran en las carreras de contabilidad, ciencias de la educación, abogacía y administración.
- Por otro lado, el 95% de los egresados universitarios residen en el área urbana. Los resultados permiten inferir que esta distribución se mantiene al realizar el análisis por carreras. En la distribución por sexo, existe una leve superioridad de las mujeres dentro del total de egresados universitarios. El análisis por sexo, permite además observar la existencia de ciertas carreras con predominancia de un sexo sobre el otro. La docencia, química y bioquímica y enfermería y obstetricia, para las mujeres y abogacía, ingeniería y agronomía, para los hombres.

- Respecto a las características relacionadas a la condición ocupacional de los egresados, la tasa de ocupación de los mismos alcanza el 97,7%, lo que resulta en una tasa de desocupación 3 por ciento inferior a la observada en toda la población económicamente activa. En el análisis por carreras, se observa que los médicos, odontólogos, notarios y los egresados de lenguas y humanidades, tienen tasas de ocupación cercanas al 100%. Por otro lado, existen ciertas carreras con tasas de desocupación superiores al promedio general y similares a la PEA total, resaltando entre éstas, los egresados de las carreras de marketing y mercadotecnia y de relaciones públicas.
- Las tasas de ocupación por sexo, muestran un porcentaje superior del 1 por ciento a favor de los hombres, siendo esta brecha más pronunciada en las carreras de contabilidad, abogacía y marketing. Al analizar la distribución etaria de los egresados universitarios ocupados, resalta el hecho de que las carreras consideradas “tradicionales”, tales como abogacía, economía, arquitectura y medicina, por ejemplo, fueron perdiendo preponderancia a medida que se avanza hacia los rangos etarios más jóvenes. En contrapartida, existen carreras universitarias que han ganado un importante protagonismo entre los jóvenes que optan por estudios del nivel terciario, entre las cuales se destacan las carreras de informática, contabilidad y administración.
- En el análisis por categoría ocupacional, los resultados muestran que 7 de cada 10 profesionales universitarios se desempeña como empleado u obrero, mientras que solo 2 de cada 10, lo hace como trabajador por cuenta propia. No obstante y como es de esperar, existen comportamientos diferentes dentro de cada profesión, considerando las características distintivas de algunas carreras, tales como odontología y notariado, que desarrollan mayoritariamente sus actividades en forma independiente. Del total de egresados universitarios que están ocupados como empleados u obreros, poco más del 50 por ciento desarrollan sus actividades dentro del sector público, señalando al estado como un importante empleador de mano de obra con educación terciaria, considerando que al analizar la totalidad de la PEA ocupada, este sector absorbe solo poco más del 20 por ciento.
- Como es de esperar, existen ciertas profesiones cuya demanda es predominantemente del sector público y viceversa. En este contexto, la abogacía, las profesiones dedicadas a la salud y la docencia, ejercen sus actividades principalmente dentro del sector público, con porcentajes superiores al 70 por ciento. Por el contrario, carreras tales como el marketing, lenguas y comunicaciones, administración contabilidad e informática, se emplean mayoritariamente dentro del sector privado, con porcentajes cercanos o superiores al 70 por ciento,
- En cuanto al análisis por ocupación principal, los egresados universitarios están ocupados mayoritariamente en actividades que demandan un mayor nivel de calificación, en proporciones totalmente opuestas a lo observado en la distribución para el total país. Considerando que la información disponible en el Censo 2002 no capta datos relacionados a los ingresos de la población, los niveles de bienestar de la población pueden ser medidos según la tenencia de bienes duraderos y la disponibilidad y acceso a servicios básicos. En este contexto, los egresados universitarios tienen niveles de bienestar muy superiores a los observados para el total país. Entre las diferencias más significativas, se observa que el 87 por ciento de los egresados universitarios poseen movilidad propia, ya sea automóvil, camioneta o moto, el 65,5 por ciento tiene acondicionador de aire, el 72 por ciento tiene teléfono de línea fija y cerca del 50 por ciento cuenta con computadoras, mientras que los porcentajes observados a nivel país en estos indicadores, solo alcanzan el 21,6, 11,5 15,6 y 6,4 por ciento, respectivamente.
- Al utilizar el método estadístico del análisis del componente principal, lo cual permite construir un índice de activos que provee una correspondencia cercana con los gastos en consumo corriente, lo que permitirá categorizar a los egresados de las distintas carreras, de acuerdo a un índice lineal, y determinar de esta manera el status socioeconómico de los profesionales universitarios y verificar la existencia de diferencias entre éstas. Los resultados muestran que los egresados de las carreras de ciencias de la educación y enfermería y obstetricia, mayoritariamente se concentran, en más del 65 por ciento, dentro de los quintiles más pobres. Contrariamente, más de la mitad de los egresados de las carreras de ingeniería, arquitectura, medicina, notariado y economía, se agrupan en los quintiles más ricos. Las carreras de ingeniería, muestran los menores

porcentajes en el quintil más pobre, con menos del 10 por ciento de sus egresados.

- Por último, resulta importante destacar que, independiente a las diferencias que pudieran existir entre los egresados de cada una de las carreras universitarias, los resultados obtenidos en el presente estudio evidencian que los trabajadores con nivel universitario, comparada con la PEA en general, están afectados en menor medida por la desocupación. Esto sugie-

re que los conocimientos adquiridos por los egresados universitarios son demandados en el mercado de trabajo.

- Asimismo, los egresados universitarios alcanzan niveles de bienestar, medidos por la tenencia de bienes duraderos en el hogar, superiores a los observados al analizar al resto de los trabajadores, lo que representa un indicador de la rentabilidad producida a partir de la acumulación de capital humano.

## Bibliografía

- Alcaraz, Ramona. (2006) Los Planes y Programas de Estudios en Aspectos Relevantes de la Dinámica de la Universidad Nacional de Asunción, UNA-UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)-IESALC (Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe). San Lorenzo-Paraguay
- Bernd E. (1991). *The Practice of Econometric*. Addison-Wesley Publishing Company. Inc. Unites Sate of America.
- Carosini, Leticia y Brizuela, Mirta. (2002). Caracterización del Mercado Laboral Paraguayo, según el Enfoque de Mercados Segmentados e Implicancias de Política Salarial. DGEEC. Revista de Análisis Economía y Sociedad N° 7, Fernando de la Mora-Paraguay.
- Constitución Nacional, 1992.
- Cristaldo de Benítez, María E. (2005). Estudio sobre el Egreso y el Trabajo de los Egresados de la Universidad Nacional de Asunción, en Paraguay. U N A- I E S A L C (Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y El Caribe).
- DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005.
- DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 1999.
- DGEEC (2003). Resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002.
- Espínola, Zulma. (2001). Educación y Ahorro: Variables Claves para el Despegue del Paraguay. DGEEC. Revista de Análisis Economía y Sociedad N° 4, Fernando de la Mora-Paraguay.
- Fillmer D. and Pritchett L. (1998). Estimating wealth without expenditure data or tears. World Bank Policy Research WP 1991.
- Destínobles, André G. (2006). El Capital Humano en las Teorías del Crecimiento Económico. Universidad Autónoma de Chihuahua. Escuela de Economía Internacional. [www.eumed.net/libros/2006a/agd/index.htm](http://www.eumed.net/libros/2006a/agd/index.htm). Consultado en fecha 14/11/2006.
- Herrera Fuentes, Jorge L. (2002). Las Unidades Docentes en el Proceso de Formación de los Profesionales Universitarios. Situación Actual y Perspectiva. Revista Pedagogía Universitaria Vol. 7 No. 4. [www.upsp.edu.pe/descargas/Docentes/Antonio/revista/02/4/189402403.pdf](http://www.upsp.edu.pe/descargas/Docentes/Antonio/revista/02/4/189402403.pdf). Consultado en fecha 20/10/2006.
- IV Congreso de Universidades Públicas del Paraguay (UNE) Presentación: "Costo y Financiamiento de las Universidades Públicas en el Paraguay". Septiembre, 2006.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La Cooperación Internacional ante una Encrucijada: Ayuda al Desarrollo, Comercio y Seguridad en un Mundo Desigual. Barcelona-España.
- Psacharopoulos G. y Patrinos H. (2002). Returns to Investment in Education: A further update. World Bank Policy Research WP 2881.
- Rivarola, Domingo. Informe Nacional sobre Educación Superior en Paraguay. (2004) [www.iesalc.unesco.org.ve/programas/nacionales/paraguay/infnac-py.pdf](http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/nacionales/paraguay/infnac-py.pdf). Consultado en fecha 15/12/2006
- Shultz T. (1985). *Invirtiendo en la Gente. La Calificación Personal como Motor del Crecimiento*. Barcelona, España. Editorial Ariel S.A. Primera Edición.
- STP-BID-DGEEC. (2005) Caracterización Sociodemográfica de la Oferta Laboral. Serie Condiciones de Vida en Paraguay. Resultados Censo 2002.
- UNA-Dirección General de Extensión Universitaria-Rectorado. Marco de las Relaciones Universidad-Empresa. Instrumentos y Modalidades. Material 1, Taller relacionamiento Universidad-Empresa, noviembre 2006.

## Anexo I

Tabla 1  
Población universitaria con carrera concluida por categoría de ocupación y área de residencia, según carrera

Carrera universitaria	TOTAL	Trabajador por cuenta propia		Patrón		Empleado/obrero		Otros	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Ciencias de la Educación	10.055	5,8%	0,4%	2,0%	0,0%	77,6%	12,7%	1,2%	0,2%
Artes	910	25,6%	1,3%	7,4%	0,3%	59,8%	3,8%	1,8%	0,0%
Lenguas y Humanidades	1.309	9,5%	1,1%	2,8%	0,1%	80,0%	5,9%	0,6%	0,0%
Psicología	2.344	18,0%	0,3%	5,6%	0,1%	73,6%	1,7%	0,6%	0,0%
Economía	2.711	17,8%	0,5%	14,2%	0,7%	64,6%	1,2%	0,8%	0,1%
RRPP	778	16,5%	0,6%	11,1%	0,5%	68,9%	0,8%	1,7%	0,0%
Comunicaciones	1.196	14,4%	0,6%	4,7%	0,2%	77,1%	2,5%	0,6%	0,0%
Administración	7.554	13,3%	0,5%	13,5%	0,3%	68,9%	1,9%	1,5%	0,1%
Marketing y mercadotecnia	859	14,8%	0,1%	13,6%	0,5%	67,6%	0,8%	2,6%	0,0%
Contabilidad	14.373	19,8%	0,8%	8,8%	0,3%	67,3%	1,9%	1,0%	0,0%
Notariado	1.237	61,0%	1,0%	13,3%	0,1%	23,7%	0,6%	0,4%	0,0%
Abogacía	9.355	40,4%	0,9%	7,6%	0,2%	48,9%	1,3%	0,7%	0,0%
Química y Bioquímica	3.636	20,3%	1,0%	11,4%	0,4%	63,9%	1,6%	1,2%	0,1%
Matemática	1.569	12,7%	0,1%	4,8%	0,2%	77,0%	4,1%	1,1%	0,0%
Informática	3.475	12,7%	0,3%	7,5%	0,1%	76,7%	1,2%	1,5%	0,1%
Ingeniería	2.743	17,6%	0,9%	18,2%	0,8%	59,9%	1,7%	0,8%	0,0%
Arquitectura	3.561	44,7%	0,8%	16,3%	0,5%	36,4%	0,5%	0,8%	0,0%
Ingeniería Civil	2.079	26,0%	0,4%	21,7%	0,9%	48,1%	2,4%	0,4%	0,0%
Agronomía	2.817	16,4%	2,4%	13,3%	2,1%	55,2%	9,4%	0,8%	0,3%
Veterinaria	1.500	27,9%	2,3%	11,3%	1,3%	51,5%	5,1%	0,6%	0,0%
Medicina	5.047	22,0%	0,5%	5,3%	0,2%	69,3%	2,3%	0,4%	0,0%
Odontología	2.167	64,9%	2,5%	6,3%	0,1%	24,8%	0,6%	0,7%	0,0%
Enfermería y Obstetricia	2.795	6,6%	0,6%	1,3%	0,1%	83,0%	6,4%	1,9%	0,2%
<b>Total</b>	<b>84.070</b>	<b>21,7%</b>	<b>0,8%</b>	<b>8,9%</b>	<b>0,4%</b>	<b>63,6%</b>	<b>3,5%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,1%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados del Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002.

## Anexo II

### Metodología utilizada en la construcción del Índice de Bienestar Análisis del componente principal

Se utiliza el procedimiento estadístico del componente principal, el cual está cercanamente relacionado con el análisis factorial, con el fin de determinar los pesos para construir la variable del capital social agregado. Intuitivamente, el componente principal es una técnica para extraer de un gran número de variables aquellas pocas combinaciones lineales ortogonales que mejor capturan la información común. El primer componente principal es el índice lineal de variables con la mayor cantidad de información común de todas las variables.

El resultado del componente principal es un índice del capital social para cada familia ( $K_j$ ), basado en la fórmula:

$$K_j = f_1 (k_{j1} - k_1) / (s_1) + \dots + f_N (k_{jN} - k_N) / (s_N)$$

donde  $f_1$  es el "scoring factor" para el primer índice determinado por el procedimiento;  $k_{j1}$  es el valor del primer índice para la familia  $j$ -ésima;  $k_1$  y  $s_1$  son la media y el desvío estándar del primer índice para todas las familias. La media del índice es cero por construcción.

Cuadro 1  
Matriz de los componentes rotados

Variables	Componente	Componente
	1	2
Heladera	0,314	0,678
Televisor	0,335	0,690
Teléfono fijo	0,596	0,029
Celular	0,462	- 0,042
Lavarropas	0,551	0,272
Vídeo	0,659	- 0,113
Automóvil	0,630	0,037
Microondas	0,641	- 0,237
Computadora	0,680	- 0,255
Internet	0,574	- 0,376

Método de extracción: Análisis de componentes principales.  
2 componentes extraídos.

Cuadro 2  
Estadística descriptiva

Variables	Medias	Desvío Estándar
Heladera	0,983	0,130
Televisor	0,984	0,125
Teléfono fijo	0,737	0,440
Celular	0,808	0,394
Lavarropas	0,846	0,361
Vídeo	0,563	0,496
Automóvil	0,789	0,408
Microondas	0,393	0,488
Computadora	0,524	0,499
Internet	0,196	0,397

Leonardo Granato  
Carlos Nahuel Oddone  
Maías Panelo Simón

**Política, economía y energía frente al siglo**

**veintiuno: la integración regional y el**

**fortalecimiento de la democracia en Paraguay**





---

# Política, economía y energía frente al siglo veintiuno: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay

Leonardo Granato\*  
Carlos Nahuel Oddone\*\*  
Matías Panelo Simón\*\*\*

La integración encontró, en los inicios de los noventa, su concreción regional con la firma del Tratado de Asunción, en 1991, que dio origen al Mercosur. Se fortaleció así el proceso democrático que llevaba pocos años de existencia en nuestros países, buscando dar respuestas, desde lo económico, a las nuevas demandas



ciudadanas que se expresaban con el regreso de la democracia. En este marco, estudiaremos al Paraguay y el escenario regional que se abrió ante su ingreso al Mercosur. Abordaremos el estado actual de la cuestión, a los efectos de realizar una prospección sobre lo que se consideran las tres áreas clave del futuro paraguayo: *política, economía y energía*.

## Introducción

La última década del siglo veinte implicó para América Latina profundos cambios en su estructura social, política, económica e institucional; cambios que encontraron dos tipos de origen: fuentes endógenas y fuentes exógenas.

Durante los años ochenta, y con el regreso de la democracia, muchos gobiernos latinoamericanos comenzaron a explorar el camino de la integración como respuesta a la crisis social y económica a la cual asistían. En un principio, estos caminos se transitaron de forma bilateral, dando así de baja las hipótesis de conflicto que habían existido durante los años de la dictadura<sup>1</sup>.

Será sobre los inicios de la década de los noventa que la integración encontrará su concreción de forma regional, a partir del Tratado de Asunción de 1991, el cual dio origen al Mercosur.

Lo que Sudamérica necesitaba eran nuevas ideas, nuevos proyectos que pudieran reflejar la situación del momento e imprimirle dinamismo a una subregión que había transitado por “una década perdida”, a partir de la denominada crisis de la deuda de los años ochenta.

1 Cfr. Oddone, N. y Granato, L.; “Ecuación Lógica: ¿dictadura y belicismo? ¿democracia y pacifismo?”. En Actas del II Encuentro del CERPI: “*Prospectivas y Perspectivas de nuestra política exterior*”. Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI), del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, septiembre de 2005.

\* Abogado, egresado de la Universidad de Belgrano (Argentina). Magíster en Derecho de la Integración Económica de la Universidad del Salvador (Argentina), en convenio con la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Francia). Contacto: granato.leonardo@gmail.com

\*\* Licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Magíster en Derecho de la Integración Económica de la Universidad del Salvador (Argentina), en convenio con la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Francia). Tesista del Master en Integración Económica Global y Regional de la Universidad Internacional de Andalucía (España). Posgraduado del Curso en Regulación y Control de la Economía de la Universidad del Salvador (Argentina), en convenio con la Universidad Complutense de Madrid (España), y del Módulo Jean Monnet en Unión Europea y Relaciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Contacto: oddone.nahuel@gmail.com

\*\*\* Licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la Universidad del Salvador (Argentina). Posgraduado del Programa en Comercio Exterior de la Fundación Bank Boston (Argentina). Actualmente cursa el Master in Business Administration – MBA, de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (Argentina). Contacto: mpanelo@gmail.com

La integración venía así a fortalecer el proceso democrático que llevaba pocos años de existencia en nuestros países<sup>2</sup> y buscaba dar respuesta, desde lo económico, a las nuevas demandas ciudadanas que se expresaban con el regreso de la democracia.

En este sentido, nos dedicaremos a estudiar al Paraguay y el escenario regional que se abría ante su ingreso al Mercosur. Abordaremos el estado actual de la cuestión, a los efectos de realizar una prospección sobre lo que se consideran las tres áreas claves del futuro paraguayo: *política, economía y energía*.

## Antecedentes del MERCOSUR

El 18 de febrero de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), mediante el Tratado de Montevideo y bajo el paraguas jurídico del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Posteriormente se incorporaron Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

La meta final era la conformación de una zona de libre comercio, a la cual se accedería mediante la progresiva integración de las economías de los países miembros, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional hasta alcanzar su supresión definitiva.

La estructura orgánica de la ALALC estaba integrada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las partes contratantes, la Conferencia de las partes contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente.

*“La ALALC fracasó notablemente en la consecución de sus propósitos. La excesiva rigidez de las cláusulas del Tratado (...), la inestabilidad política de la región, la falta de una estrategia común de inserción internacional, la gran heterogeneidad económica entre los ‘socios’, las políticas de sustitución de importaciones que al influjo cepalino implementaban los países miembros, e inclusive sus objetivos demasiado ambiciosos”*<sup>3</sup>.

2 Argentina es el primer país que regresa a la democracia en 1983, seguido por Brasil y Uruguay, en 1985, y Paraguay, en 1989.

3 Cfr. Jardel, S. y Barraza, A.; *MERCOSUR. Aspectos jurídicos y económicos*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 1998, p. 29.

La ALALC es el caso típico de viejo regionalismo. Fracaso por las diferencias estructurales de los países miembros, la dependencia del comercio exterior y de los capitales y tecnología extranjeros (no regionales) y de la debilidad de los intercambios recíprocos; no se logró crear comercio.

Tras el fracaso de la ALALC, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador suscriben el 12 de agosto de 1980 el Tratado de Montevideo, que da origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), más respetuosa de las diferencias existentes entre los países integrantes y con criterios más flexibles.

La ALADI encuentra fundamento jurídico en la Cláusula de Habilitación de la Ronda de Tokio del GATT. En virtud de dicha cláusula, sancionada por Decisión del 28 de noviembre de 1979, los países en desarrollo pueden otorgarse recíprocamente tratamientos preferenciales, sin estar obligados a extenderlos de forma automática a las demás partes contratantes del GATT, dejando de esta manera de lado el principio de nación más favorecida.

El objetivo de la ALADI es, según su artículo 1, lograr a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano. Su estructura institucional está integrada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia, el Comité de Representantes (órganos políticos de la Asociación) y la Secretaría General (órgano técnico).

La ALADI sirvió de marco para la creación de los futuros mecanismos regionales de integración. Como se ha sostenido: *“Si bien la ALADI no registró muchos progresos, proveyó el marco institucional para el resurgimiento del ‘regionalismo’ que habría de tener lugar desde mediados de los ochenta y del cual el Mercosur es parte”*<sup>4</sup>.

En este sentido, la profundización de las relaciones bilaterales –impulsada por la proximidad geográfica y cultural y por la complementación económica–, sentó las bases para la posterior conformación de estructuras de integración regionales que fueron ampliando la complejidad

4 Cfr. Bouzas, R. y Fanelli, J. M.; *MERCOSUR: Integración y Crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2001, p. 137.

temática que todo proceso de integración conlleva.

En 1985, los mandatarios de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, suscribieron —en ocasión de la inauguración del puente Tancredo Neves sobre el río Iguazú— la Declaración de Iguazú del 30 de noviembre de 1985, que constituyó el embrión del Mercosur.

La convergencia argentino-brasileña, iniciada con la Declaración de Foz de Iguazú, continuó con la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, el 29 de julio de 1986. El Acta tiene por objeto primordial, según su preámbulo, la integración de América Latina y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región.

Mediante este instrumento se estableció un Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileña (PICAB), con principios y características graduales, flexibles y parciales.

El 10 de diciembre del mismo año, los presidentes Alfonsín y Sarney se reunieron nuevamente en la capital brasileña, y firmaron el Acta de Amistad Argentino-Brasileña de Democracia, Paz y Desarrollo.

El 6 de abril de 1988 se suscribió el Acta de Alvorada, Decisión Tripartita Nº 1, que materializó el ingreso de Uruguay al proceso de integración argentino-brasileña.

En 1990, los nuevos presidentes de Argentina y Brasil ratificaron el rumbo de las metas integracionistas de sus respectivos países. El 6 de julio de ese año, los mandatarios Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Melho, suscribieron el Acta de Buenos Aires, a través de la cual se aceleraban los tiempos, comprometiéndose a alcanzar la conformación de un mercado común para el 31 de diciembre de 1994.

El 20 de diciembre de 1990 fue firmado, en el marco de la ALADI, el Acuerdo Parcial de Complementación Económica Nº 14, que consagra las resoluciones adoptadas a la fecha por ambos países. De manera concurrente a la firma del Acta de Buenos Aires, Paraguay y Uruguay manifestaron su inquietud por formar parte del esquema. Dicho interés fue admitido y alentado

por Argentina y Brasil, llegándose a suscribir el Tratado de Asunción, en marzo de 1991.

Los presidentes Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Melho pensaban un Mercosur distinto y tenían una voluntad política integracionista diferente, optando así por un sistema de rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas (artículo 5 del Tratado de Asunción).

## El Paraguay hacia la integración regional

Manifestado el interés del Paraguay de concurrir como parte del proceso de integración que estaban desarrollando Argentina y Brasil, y al cual se había sumado recientemente Uruguay, debemos analizar las razones internas que convergen en la toma de decisiones por parte del país bajo estudio.

Es, en este contexto, que debemos investigar desde una perspectiva sistémica estructural los factores que confluyen en el *proceso de toma de decisiones*: su posición en el sistema internacional; las relaciones entre las estructuras del Estado y los grupos de interés internos; y las políticas de los otros estados de la región.

La opción por un proceso de integración configurada en una política exterior consecuente, lleva necesariamente a la plasmación de un modelo de desarrollo nacional que se quiere e intenta desplegar a escala regional.

## Posición del Paraguay en el sistema internacional

Prosiguiendo con las variables antes mencionadas, y entendiendo el sistema internacional como un contexto estructural que impone restricciones a los denominados márgenes de maniobra<sup>5</sup> de nuestros países, la posición del Paraguay en el sistema puede identificarse como “marginal”.

Su escasa relevancia y su gran distancia de los centros de poder impuso e impone serios límites

5 Con este concepto se hace referencia a la capacidad de acción autónoma de los Estados-Nación. Para ampliar este concepto, véase: Seitz, M.; *¿Realismo penitencial o margen de maniobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

al modelo específico de inserción internacional, dado que cualquier política autárquica en materia de desarrollo es impensable en un contexto de creciente interdependencia, concretada para el caso paraguayo como una suerte de “dependencia estructural”.

Debido a este análisis estructural de la realidad paraguaya es que el Mercosur adquiere un papel fundamental, a partir de lo sostenido por Bouzas y Fanelli en el sentido que: “La globalización necesita de una nueva institucionalidad con canales de participación para los países más chicos, y el Mercosur puede concebirse como parte de los esfuerzos por construirla”<sup>6</sup>.

### Relaciones entre el Paraguay y los grupos de interés locales

Entendemos por las relaciones entre el Estado paraguayo y sus grupos de interés locales, aquellas que se dan “entre las estructuras del Estado y grupos políticos, económicos y sociales que emergen sobre los procesos económicos y políticos y que varían según el contexto”<sup>7</sup>.

En Paraguay, el Partido Colorado y los grupos económicos de interés pueden ser identificados como los actores de mayor peso dentro del sistema político. “La tríada Ejército - Partido Colorado - Gobernantes se mostraba disfuncional a la apertura política y a los esfuerzos de democratización”<sup>8</sup>.

Al mismo tiempo, la propia característica del sistema de partidos, con una fuerte tendencia al *unipartidismo* y al *caudillismo* político y, en algunos casos, con altos índices de corrupción, impone innumerables condicionamientos y obstáculos al establecimiento de un esquema de desarrollo equilibrado y de inserción internacional basado en la cooperación y la integración regionales, al reducir el diálogo *interpartidario* y la *participación ciudadana* en la formulación de las políticas públicas.

En términos de gobernabilidad democrática, Paraguay carece de una “*continuidad de políticas y reducción de incertidumbre*”, así como también del reconocimiento de una falta de “*gradualidad del cambio*”<sup>9</sup>. Si ésta se mide en términos de continuidad de políticas aplicadas, los dirigentes adolecen aún de esa visión de largo plazo que exige pensar un modelo de país. Además Paraguay, como muchos de los países latinoamericanos, no ha podido constituir hasta ahora una coalición social que sirva de apoyo al modelo de desarrollo nacional o regional.

El papel que la sociedad civil desempeña todavía está muy lejos de ocupar un lugar primario en este proceso, dada la falta de una *institucionalidad* adecuada para canalizar sus demandas. Hay una distancia cada vez mayor entre los partidos y la sociedad civil, distancia que se acrecienta a partir del sistemático mantenimiento de mecanismos de corrupción. “La única manera de asegurar gobernabilidad es (...) tener conciencia de que es necesario fortalecer los parlamentos, igual que los partidos y en paralelo con ellos (...) es indispensable que haya (...) comunicación fluida entre el Poder Ejecutivo, y de la sociedad civil con el Parlamento”<sup>10</sup>.

Durante los años noventa, los grupos económicos centralizados en la Unión Industrial Paraguaya (UIP), representantes de los sectores más reacios a la apertura externa del país, presionaron fuertemente para que la nación se abstuviera de formar parte de la estructura del Mercosur. Sin embargo, en muchos aspectos el Paraguay ha sido considerado uno de los países de mayor apertura comercial de la región<sup>11</sup>.

Históricamente, los aranceles paraguayos han sido más bajos que los de sus socios comerciales: hacia 1995, mientras los aranceles de Argentina y Brasil

6 Cfr. Bouzas, R. y Fanelli, J. M.; *Mercosur: integración y crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2001, p. 290.

7 Cfr. Grugel, J. y Hout, W.; “Regions, regionalism and the South”. En: Grugel, J. y Hout, W. (Eds.); *Regionalism across the North-South divide. State strategies and Globalization*, Londres: Routledge, 1999, p. 11. La traducción es nuestra.

8 Cfr. Borda, D. y Masi, F.; “Paraguay: estancamiento económico y desgaste político en los años del Mercosur”. En: Bouzas, R. (Coord.); *Realidades nacionales comparadas*. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2002, p. 143.

9 Para ampliar este concepto véase: Boeninger, E.; “La gobernabilidad: un concepto multidimensional”. En: *Revista de Estudios Internacionales*, Nro. 105, Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1994.

10 Cfr. Boeninger, E.; “La gobernabilidad: un concepto multidimensional”. En: *Revista de Estudios Internacionales*, Nro. 105, Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1994, p. 85.

11 Esta cuestión ha obedecido, fundamentalmente, a la falta de una estructura industrial propia capaz de cubrir las necesidades del mercado interno, a la perpetuación de un modelo netamente comercial y agrícola centrado en la producción de algunos pocos cultivos, y a la existencia de una estructura paralela y clandestina destinada a la importación y reexportación de distintos bienes, esencialmente hacia el Brasil y la Argentina.

oscilaban entre el 11,78% y el 13,14% respectivamente, Paraguay poseía un arancel del 8,79%.

**Mercosur**  
**Porcentaje de aranceles promedio, 1995**

	Arancel externo Promedio	Arancel externo (ponderado por importaciones)	Arancel externo Promedio del universo de excepciones
Argentina	11,78	13,37	14,33
Brasil	13,14	15,44	21,39
Paraguay	8,79	5,18	6,83
Uruguay	10,78	11,01	5,92
Mercosur	11,15	11,09	NA*

Nota: El arancel externo promedio de cada país está calculado con base en las excepciones. El arancel externo promedio del Mercosur es el AEC, que se alcanzará una vez que se eliminen todas las excepciones.

El arancel promedio del universo de excepciones fue calculado con base en las excepciones de cada Estado parte: Argentina, 1.540 líneas arancelarias (16,9% del universo); Brasil, 1.606 líneas arancelarias (17,6%); Paraguay 2.101 (23%), y Uruguay, 1.961 (21,5%).

\*NA: no se aplica.

Fuente: Bouzas, R. y Fanelli, J. M.; Mercosur: integración y crecimiento. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2001, p. 170

## Las políticas de otros estados de la región

En Paraguay, el delineamiento de las políticas públicas (domésticas y de política exterior) ha estado condicionado por el diseño y aplicación de las políticas públicas de sus dos grandes vecinos. Como afirman Grugel y Almeida Medeiros: “Con el 40% de su comercio vinculado con Argentina y Brasil, su desarrollo dependiente de los proyectos hidroeléctricos con sus vecinos y sus exportaciones dominadas por los productos agrícolas, como la soja y el algodón (que representan cerca del 70% del total), Paraguay no tuvo otra opción que ingresar al Mercosur en 1991”<sup>12</sup>.

El establecimiento del bloque regional, si bien no modificó sustancialmente la situación económica del país, repercutió positivamente en el convencimiento de la necesidad de afianzar el sistema democrático como forma de gobierno.

La salida política ofrecida por Argentina y Brasil al intento de golpe de estado por parte del general Lino Oviedo, en 1996 –plasmada en la denominada “cláusula democrática” del Mercosur– y a la siguiente crisis democrática de 1999, ponía de relevancia la importancia de constituir nacio-

nes democráticas entre los países del Mercosur<sup>13</sup>, simbolizando la consonancia entre integración económica regional y democracia. Como han sintetizado dos autores: “En el caso de Paraguay su entrada al Mercosur ha creado las condiciones para la adopción de un modelo emergente de liberalización democrática”<sup>14</sup>.

Los términos económicos del intercambio con sus vecinos denotan un modelo económico de atraso, típico de un país agrícola exportador con bajos niveles de tecnología aplicada, no permitiendo el avance hacia un modelo de producción al menos agroalimentario. “Con una economía en rápido deterioro, el aprovechamiento de la apertura regional a partir del Mercosur ha sido escaso, por no decir casi nulo, y han persistido la actividad comercial y de triangulación, antes que la productora y exportadora”<sup>15</sup>.

Tampoco las relaciones exteriores han sido un área primordial en la cual trabajar para impulsar el desarrollo económico y político del país. En buena medida, Paraguay continúa careciendo de un proyecto como Estado, que le permita insertarse eficientemente en el sistema internacional y responder a los desafíos que plantea la división internacional del trabajo, cada vez más exigente en términos de productividad, competitividad, innovación tecnológica y especialización. “Una economía que se integra exitosamente en la economía global es una economía competitiva, y el motor de la competitividad es la productividad. Asimismo, la productividad es un determinante crítico del crecimiento”<sup>16</sup>.

12 Cfr. Grugel, J. y Almeida Medeiros, M.; “Brazil and Mercosur”. En: Grugel, J. y Hout, W. (Eds.); *Regionalism across the North-South divide. State strategies and Globalization*, Londres: Routledge, 1999, p. 22.

13 En este sentido deben reconocerse los siguientes antecedentes: la Declaración Presidencial de Las Leñas, del 27 de junio de 1992, en la cual se expresa que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del Mercosur; la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, firmada el 25 de julio de 1996 en San Luis, Argentina, y el Protocolo de Adhesión a esa declaración suscripto por los presidentes de Bolivia y Chile; y, por último, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio de 1998.

14 Cfr. Grugel, J. y Almeida Medeiros, M.; “Brazil and Mercosur”. En: Grugel, J. y Hout, W. (Eds.); *Regionalism across the North-South divide. State strategies and Globalization*, Londres: Routledge, 1999, p. 28.

15 Cfr. Bouzas, R. (Coord.); *Realidades nacionales comparadas*. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2002, p. 203.

16 Cfr. Bouzas, R. y Fanelli, J. M.; *Mercosur: integración y crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2001, p. 17.

## Política exterior e integración hidroeléctrica

La política exterior, como política pública, también expresa necesariamente los términos de gobernabilidad interna y, en este sentido, se plantea la variable *tipo de régimen* como un elemento clave a tomar en cuenta<sup>17</sup>.

Durante los primeros años de la dictadura del general Alfredo Stroessner, la política exterior estuvo dirigida a obtener la *legitimidad internacional del régimen* más que a promover la *inserción productiva* del país dentro el sistema internacional.

A pesar de esto, en los años sesenta y setenta se afianzaron las relaciones económicas del Paraguay con sus vecinos y se desarrollaron los *grandes proyectos hidroeléctricos*<sup>18</sup> que impulsaron el crecimiento del país, aunque éste no se tradujo en una mejora sostenida que posibilitara un desarrollo equilibrado y equitativo de toda la sociedad en el largo plazo.

Estos planes de aprovechamiento hidroeléctrico sentaron las bases para futuros proyectos de integración. De hecho, en buena medida, nuestros procesos de integración económicos han

tenido como base proyectos de integración y complementación energética con distintos ejes al interior de los cuatro miembros originarios del Mercosur, tales como: “Argentina-Paraguay”, en Yacyretá; “Brasil-Paraguay y el Acuerdo Tripartito con Argentina”, en Itaipú<sup>19</sup>; “Argentina-Uruguay”, en Salto Grande; las propuestas de Corpus Christi y Compensador (entre Argentina y Paraguay, en estudio); las de Garabí, San Pedro y Roncador (entre Argentina y Brasil, en estudio) y la de Iguazú (entre Brasil y Paraguay, en estudio).

Inicialmente, como un enorme desafío para las áreas de producción, hoy las centrales de Itaipú, Yacyretá y Salto Grande, más allá del suministro de energía, representan una oportunidad de *comprensión, cooperación y armonía* entre nuestros pueblos.

## Política exterior paraguaya frente al proceso de integración

Escogiendo como eje principal la evolución del Mercosur y la participación del país objeto de nuestro estudio en su gestación, hemos de examinar las *oportunidades* y los *desafíos* que enfrenta el Paraguay de cara al futuro, así como los aportes que puede realizar para profundizar y mejorar el proceso de integración de la región.

Estudiar la política exterior dedicada a una propuesta de integración nos ha permitido y permitirá visualizar las *fuerzas* que interactúan en todo proceso: las centrífugas y centrípetas, los factores exógenos y endógenos, los grupos de presión internos y externos, a los efectos de entablar las necesarias analogías de todo proceso de aprendizaje y encarar así una integración que llegue a cumplir con sus objetivos, respondiendo al bienestar común de todos los habitantes del cono sur de América.

*“El Paraguay es el centro de la América. Núcleo geográfico, histórico, social, de la futura integración de los Estados independientes en esta parte de América. La suerte del Paraguay es la suerte del destino político americano”*<sup>20</sup>.

17 El *régimen político* como centro de toma de decisiones gubernamentales es, precisamente, una realidad política concluyente en el proceso de formación de una política exterior. El régimen constituye uno de los patrones de cambio más importante de la política exterior. Considerando la orientación del régimen, como aquella que “se centra en las características estructurales y orientaciones básicas de una sociedad, tanto en materia política como económica”. Cfr. van Klaveren, A.; “El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas”, en Muñoz, H. y Tulchin, J. (Comp.); *Entre la Autonomía y la Subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*. Tomo I. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984, p. 34. El régimen político, como centro de la toma de decisiones gubernamentales, es una realidad política determinante en el proceso de formación de la política exterior. Lasagna sostiene que: “el régimen político es uno de los patrones de cambio más importante de la política exterior”. Cfr. Lasagna, M.; “Las determinantes internas de la política exterior. Un tema descuidado en la Teoría de la Política Exterior”. En: *Revista de Estudios Internacionales*, Nro. 111. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1995, p. 396. Con el concepto de *régimen* queremos hacer referencia a las características estructurales y orientaciones básicas de una sociedad en materia político-económica. En este marco se hace referencia al régimen como la forma de organización política escogida; en la orientación del régimen inciden diferentes variables entre las que se destacan para el presente estudio: la forma de organización política, la estrategia de desarrollo y el proceso de toma de decisiones y política interna.

18 Para mayor información, véase: Lanús, J. A.; *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé, 1984.

19 Para profundizar este proyecto hidroeléctrico en particular, véase: Caubet, C. G.; *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1991.

20 Cfr. Roa Bastos, A.; *Yo el Supremo*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1987, p. 207.

Si bien las relaciones exteriores nunca fueron una materia de importancia significativa para las administraciones paraguayas, el gobierno militar de Stroessner supo ver en ellas una oportunidad no solo de contar con apoyo externo para legitimar internacionalmente su régimen, sino también una forma de consolidar e institucionalizar internamente su poder y gobierno. *“La cancillería stronista seguía aferrada a esquemas de la guerra fría sin percibir los cambios que ocurrían en el mundo”*<sup>21</sup>.

En este sentido, la vuelta de la democracia supuso un corte abrupto en materia de política exterior. Desde 1983, Paraguay se encontraba cada vez más aislado de la comunidad internacional, como consecuencia de la decadencia de la imagen del general Stroessner en el exterior.

Con el regreso de la democracia en Argentina y Brasil, las relaciones de Paraguay con estos dos países se fueron deteriorando. Al mismo tiempo, las condiciones económicas empezaron a empeorar como consecuencia de la finalización de las obras de la central hidroeléctrica de Itaipú, la caída de la escasa Inversión Extranjera Directa (IED) y de los precios de los principales productos exportables paraguayos.

*“Así (...) se instalaban gobiernos democráticos en Brasil y Argentina, países que (...) iniciaban un proceso de integración regional novedoso que excluía al Paraguay por las características de su régimen político (...). El nuevo gobierno civil argentino censuraba al gobierno paraguayo de una forma abierta y vehemente y presionaba a favor de una apertura política en el país”*<sup>22</sup>.

Con el regreso de la democracia en Paraguay, los nuevos gobiernos que se fueron sucediendo tenían como principal tarea, en materia de política exterior, reinsertar al país en el conjunto de las naciones y mejorar las relaciones con sus vecinos.

Para la administración de Andrés Rodríguez (1989-1993), la integración regional se convertiría en el pilar clave para el diseño de una nueva política exterior paraguaya. Este hecho se verificó en 1991 con la firma del tratado para la constitución de un Mercado Común del Sur,

destacándose aquí el significado de la elección de la ciudad de Asunción para su firma, por la simbología que tenía en términos de integración y democracia, dado que Paraguay era el último país en recibir o buscar esta forma de gobierno.

Durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), Paraguay intensificó las relaciones con América Latina y mejoró sustancialmente los vínculos bilaterales con Estados Unidos y Europa, principalmente con España y Alemania, a partir de las agencias de cooperación internacional.

Japón y Taiwán se convirtieron en importantes mercados para los productos paraguayos, como resultado de una política de diversificación de mercados, constituyéndose también en dos de los principales países que mantienen proyectos de asistencia y cooperación internacional, tanto técnica como económico-financiera.

Aunque con algunas críticas en el ámbito doméstico hacia el proceso de integración económica, el Paraguay se ha comprometido fuertemente a impulsar y profundizar el Mercosur.

## Paraguay, de cara al futuro

Una aproximación al futuro cercano de Paraguay debe partir de la relación entre el impacto que ha tenido el Mercosur sobre este país, y el efecto que el proceso de integración subregional tendrá a partir de las nuevas áreas de incumbencia.

A nuestro entender, el impacto surgirá desde tres macro-áreas: las dos primeras son las ya conocidas de la *política* y la *economía*; pero éstas se ven complementadas por una tercera área, que adquiere hoy más que nunca una relevancia sistémica de peso: la *energía*. Ésta, particularmente, si bien ya ha estado presente a lo largo de la historia del Mercosur, en su estado actual adquiere nuevos significados a considerar.

En términos *políticos*, el Mercosur es un mecanismo para la defensa del interés y la identidad regionales frente a los desafíos de la globalización. Al mismo tiempo, representa una opción de inserción internacional que permite superar las asimetrías existentes favoreciendo un proceso de integración “entre iguales”.

Paraguay ha priorizado en el Mercosur el terreno político, ya que esto le permitía obtener un *nue-*

21 Cfr. Estigarribia Fernández, J. F.; *Perspectivas de cambio en la política exterior paraguaya*. Serie: América Latina/Internacional. Buenos Aires: FLACSO, 1989, p. 326.

22 Cfr. Bouzas, R. (Coord.); *Realidades nacionales comparadas*. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2002, p. 200.

va imagen internacional y romper con el aislamiento impuesto por la dictadura de Stroessner.

La participación en el Mercosur obligó al Paraguay a encarar un mejoramiento de su *capacidad de negociación* y, a la vez, la integración regional impulsó a la cancillería paraguaya a redefinir las relaciones bilaterales dando fin a las hipótesis de conflicto propias de la dictadura.

Históricamente, tanto Brasil como Argentina, han resultado ser los socios más importantes del Paraguay. La política pendular practicada por Asunción se dio en el contexto de una rivalidad histórica entre las dos potencias regionales. El Mercosur rompía con esa tradicional *política pendular*, redefiniendo no solo la política con sus vecinos sino la propia política exterior del país.

Desde el punto de vista *económico*, durante el período de mayor crecimiento del comercio intra-regional (1991-1996), las exportaciones paraguayas alcanzaron los más altos niveles históricos, aumentando considerablemente el intercambio con el resto de los miembros del bloque.

*“En cuanto al comercio con el Mercosur, Paraguay (...) representa solo el 0,8% del PBI del bloque. Sin embargo, estas cifras contrastan con la importancia que tiene el Paraguay en el comercio intra-Mercosur, donde alcanza una participación del 9,1%. En otras palabras, es el país más pequeño pero el que más abre su mercado en relación con el tamaño de su economía”*<sup>23</sup>.

Sin perjuicio de ello debemos poner de manifiesto la interdependencia asimétrica que padece el Mercosur, dado que el Producto Bruto Interno, el territorio, la población y la complejidad de la estructura productiva de Brasil, es muy superior a la de todos los restantes integrantes del bloque en su conjunto. Más allá de estas asimetrías, es importante que cada Estado y su población reconozcan que los intercambios económicos de la integración se dan sobre una base de juego limpio o *fair play*, en la cual productores y campesinos pueden establecer estrategias de comercialización conjuntas en el largo plazo.

La necesidad de establecer fondos de convergencia estructural<sup>24</sup> que eliminen las asimetrías será un elemento clave a los efectos de ordenar los diferentes territorios que confluyen en el proceso de integración. En este sentido, la Unión Europea (UE) se presenta como el modelo a seguir, dado que la aplicación de programas de desarrollo regional ha permitido que las regiones más pobres del continente hayan acercado sus valores a la media del producto bruto per cápita de la UE.

Una política de las regiones del Mercosur, entendiendo por regiones las provincias, los departamentos o los estados federales, así como una correcta asignación de fondos estructurales, generará un equilibrio de suma creciente en el cual los distintos territorios podrán desarrollarse económicamente y favorecerá, a su vez, el crecimiento exportador de todo el Mercosur.

La crisis económico-financiera que han sufrido los países emergentes desde mediados de la década de los noventa, y particularmente la crisis argentina de 2001, ha impactado fuertemente en la ya débil estructura productiva y económica paraguaya. *“Las exportaciones (...) se han visto impactadas negativamente en los últimos años por la crisis al interior del Mercosur, especialmen-*

<sup>24</sup> En diciembre de 2004, el CMC aprueba la creación del “Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur” (FOCEM) con el objetivo de “promover la competitividad y la cohesión social de los Estados Partes, reducir las asimetrías y fortalecer la estructura institucional del proceso de integración” (Decisión N° 45/04 del CMC). Esta medida reconoce el principio de solidaridad entre los miembros del bloque, a partir del reconocimiento del desigual desarrollo de sus economías. De acuerdo con la Decisión N° 18/05 del CMC, el FOCEM funcionaría a partir de cuatro programas: a) Programa de Convergencia Estructural; b) Programa de Desarrollo de la Competitividad; c) Programa de Cohesión Social; y d) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. Asimismo, el FOCEM se integra con aportes anuales de los miembros del Mercosur, y tendrán el carácter de contribuciones no reembolsables. El monto fijado es de cien millones de dólares y está integrado por porcentajes calculados sobre la base de la media histórica del PBI del Mercosur (Argentina, 27%; Brasil, 70%; Paraguay, 1%; y Uruguay, 2%). Los recursos se distribuyen a partir de la ejecución de los programas mencionados. Para los tres primeros, los Estados Partes se benefician de acuerdo a una pauta preestablecida: proyectos presentados por Paraguay, 48%; proyectos presentados por Uruguay, 32%; proyectos presentados por Argentina, 10%; y proyectos presentados por Brasil, 10%. Los proyectos son presentados por los estados parte ante la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, la cual define el otorgamiento mediante un proceso de evaluación técnica realizado por la Secretaría del Mercosur. Cfr. Foro Consultivo de Municipios, Estados federados, Provincias y Departamentos del Mercosur; *El Mercosur y las ciudades*. Octubre de 2006, p. 8.

<sup>23</sup> Véase: Informe sobre el Paraguay de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.agro.uba.ar>

te vinculada a las variaciones cambiarias y al aumento de las protecciones para arancelarias de los mercados más importantes del bloque, Argentina y Brasil. Especialmente en el caso del segundo, que concentra casi el 50% de las exportaciones paraguayas<sup>25</sup>.

A pesar de lo anteriormente descrito, el impacto económico del Mercosur en la economía paraguaya ha sido significativo. En primer lugar, y a diferencia del comercio exterior con el resto del mundo, el intercambio de Paraguay con los socios del Mercosur presenta un mayor grado de diversificación, con una oferta exportable más amplia.

La posibilidad de exportar con arancel cero dentro del bloque le ha permitido a muchas empresas, principalmente PyMEs, vender productos de mayor valor agregado, difíciles de colocar en otros mercados. Entre los sectores que más se destacan en este sentido podemos resaltar el caso del textil, que se apoya en un uso intensivo del factor trabajo, y que es en la actualidad uno de los de menor costo de entre todos los países de la región.

*“La participación de los rubros no tradicionales en las exportaciones paraguayas aumentó de un promedio del 15%, en los ochenta, hasta el 27%, en los noventa. El Mercosur ha sido el principal mercado de destino de la mayor parte de este tipo de bienes (...). La Argentina ha sido el mercado de destino del grueso de los rubros no tradicionales”<sup>26</sup>.*

Esta incipiente diversificación de la oferta exportadora debería estar acompañada por un mayor apoyo del Estado, orientado al mediano y largo plazo, con políticas que favorezcan la radicación de inversiones en estos rubros no tradicionales.

Asimismo, la reforma del sistema educativo es una clave que el Estado debe tener en cuenta para modificar la estructura productiva del país. El incentivo de carreras no tradicionales, como las científicas o tecnológico-informáticas, permitiría a Paraguay contar con recursos especializados.

Aun para países pequeños existen alternativas productivas<sup>27</sup> que permiten no solo la atracción de inversiones y el crecimiento exportador, sino que también generan beneficios tangibles en el desarrollo de la población en su conjunto, que se reflejan en mejores salarios, aumento del empleo y mejoras en la educación.

Como ha sostenido recientemente Dante Sica, el Mercosur enfrenta actualmente tres grandes grupos de dificultades: *“Problemas estructurales: los estados miembros del bloque tienen diferencias sustanciales que no pueden superarse, debido a que son de carácter estructural; el PBI de Brasil representa el 79,7% del total; el de Argentina, el 17,9%; el de Uruguay, el 1,7%, y el de Paraguay, el 0,7%. Problemas autogenerados: hay dificultades propias del proceso de integración. Los objetivos iniciales del bloque han sido dejados de lado o demorados en el tiempo. Un claro ejemplo de ello es que las normas que surgen de los órganos del bloque no son debidamente internalizadas por los miembros. Aproximadamente el 50% de la normativa no ha entrado en vigencia por falta de internalización. Problemas de inestabilidad de flujos comerciales: el comercio intrabloque está estrechamente vinculado con el PBI de los estados miembros. Con la gran volatilidad económica que presentan los socios, no se puede lograr un flujo de comercio estable”<sup>28</sup>.*

En términos energéticos, el gobierno paraguayo debería sentar las bases de un desarrollo sustentable a largo plazo, a partir del fomento de la explotación de sus significativas reservas hidroeléctricas.

Junto con Nepal, Paraguay dispone del mayor potencial hidroeléctrico per cápita del mundo. Ya tiene una participación del 50% en dos grandes proyectos hidroeléctricos: el enorme proyecto Itaipú, de 12.600 Mw junto con Brasil, y el proyecto Yacyretá, de 3.600 Mw con Argentina. Sin embargo, en la actualidad, prácticamente la totalidad de su cuota en cada uno de estos proyectos se exporta a Brasil y a Argentina, respectivamente.

25 Véase: “La promoción de las exportaciones en Paraguay durante los ‘90 y perspectivas para el futuro”. Informe preparado para el Seminario-taller “Responsables de la Promoción de Exportaciones de los países miembros de la ALADI”. Disponible en: <http://www.aladi.org>

26 Cfr. Masi, F. y Bittencourt, G.; *Las economías pequeñas en el Mercosur. Evolución y perspectivas de desarrollo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editorial, 2001, p. 9.

27 El desarrollo agropecuario en términos agroindustriales, combinado con el aprovechamiento de los recursos ecológicos y ambientales, se presenta como una posibilidad de gran potencial.

28 Cfr. Sica, D.; “Mercosur: Evolución y Perspectivas”. Marzo de 2006. Disponible en: [http://www.memorial.sp.gov.br/images/noticia/000590/Sica\\_Informe\\_Seminario\\_Memorial\\_Final.pdf](http://www.memorial.sp.gov.br/images/noticia/000590/Sica_Informe_Seminario_Memorial_Final.pdf) pp. 32 y 33.

Asimismo, a través de la exportación energética el Paraguay podría superar la desventaja de no contar con una salida al mar y convertirse en un foco regional para industrias de gran consumo energético en el sur de América, particularmente dada la crisis energética que padece su vecino argentino. El Estado paraguayo tiene un potencial hidroeléctrico excepcional, pudiendo llegar a convertirse durante las próximas décadas en uno de los mayores exportadores mundiales de energía hidroeléctrica<sup>29</sup>.

Hoy es preciso *coordinar* la integración regional y *planificar* el abastecimiento energético. El desarrollo económico y social impone la necesidad de mayores fuentes de energía, y en este sector el Paraguay puede jugar un rol de suma relevancia, convirtiéndose en uno de los principales proveedores de energía eléctrica del cono sur. Dada su demanda interna y los elevados excedentes de la explotación de Yacretá e Itaipú, el país podría mediante la elaboración de un plan energético nacional serio transformar esos excedentes en fuentes que sustenten un desarrollo a mediano y largo plazo.

Actualmente, Paraguay recibe un porcentaje muy importante de divisas proveniente de la exportación de energía eléctrica de sus dos grandes vecinos. Es de esperar que si se elabora una política de desarrollo energético consensuada y de largo plazo, en un futuro no muy lejano el país encuentre en la comercialización de energía su principal fuente de divisas y producto de exportación, tal como sucede con el petróleo en Venezuela o, más recientemente, con el gas natural en Bolivia, dando finalmente un perfil acabadamente energético al Mercosur<sup>30</sup>.

## Paraguay al frente de la presidencia *pro tempore* del Mercosur

Paraguay ha asumido desde enero y hasta junio de 2007 la presidencia *pro tempore* del bloque, lo cual implica una oportunidad y, a su vez, una

considerable responsabilidad para introducir la discusión de ciertos temas cuya resolución viene siendo postergada desde hace varios años: la superación de las asimetrías existentes entre los socios del bloque<sup>31</sup>; la conformación de estructuras supranacionales<sup>32</sup>; la mejora del sistema de resolución de controversias vigente<sup>33</sup>; entre otros.

Como afirmara el presidente Duarte Frutos en su discurso al asumir la presidencia *pro tempore*: “Tenemos que concretar medidas destinadas a facilitar los intercambios de bienes y servicios, el perfeccionamiento de la unión aduanera, el aumento de la radicación de inversiones para ir equilibrando el crecimiento de nuestras economías, su modernización e industrialización (...). Estamos obligados a convertir la reforma institucional en una asociación productiva que nos permita garantizar calidad en el interior de nuestros países y para instalarlos exitosamente en los mercados internacionales”<sup>34</sup>.

La voluntad mercosureña del presidente Duarte Frutos ha quedado bien en claro al expresar que: “Los presidentes del Mercosur hemos enterrado en Córdoba (Argentina), el año pasado, el ALCA propuesto por Estados Unidos”<sup>35</sup>.

## Conclusión

Cierto es que Paraguay es uno de los socios más pequeños y atrasados del Mercosur. Pero es tam-

31 Para ello se reconoce como un instrumento clave la creación de Fondos para la Convergencia Estructural del Mercosur, primera iniciativa del bloque para combatir las *disparidades* en el desarrollo de sus miembros.

32 No por el valor intrínseco de la supranacionalidad en sí misma, sino por su valor como elemento o factor *dinamizador* del proceso de profundización del Mercosur. La *profundización* es la mejor forma de *consolidar* el Mercosur.

33 En el año 2000 el Consejo de Mercado Común (CMC) creó un Grupo de Alto Nivel (GAN) para que estudie las dificultades del sistema de solución de controversias del Protocolo de Brasilia y, eventualmente, elabore un proyecto. Sobre la base de ese proyecto, el 18 de febrero de 2002 se firmó el Protocolo de Olivos sobre Solución de Controversias, creando el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPRM), con sede en Asunción. Luego de que el CMC aprobara el reglamento del Tribunal en 2003, éste quedó constituido en el año 2004, para iniciar sus actividades el 18 de agosto de 2004.

34 Discurso del presidente Nicanor Duarte Frutos. Plan de prioridades Presidencia *pro tempore* paraguay, enero-junio de 2007. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/protempore>

35 Cfr. Agencia periodística del Mercosur. “Duarte Frutos se mostró a favor del Mercosur”, 22 de marzo de 2007. Disponible en: [http://www.prensamerocosur.com.ar/apm/nota\\_completa.php?idnota=2988](http://www.prensamerocosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=2988)

29 Cfr. Monte Domecq, R.; *Visión de los recursos hídricos en Paraguay*. Asunción: FMAM, PNUMA, OEA, FONPLATA, OMM, 2004.

30 En este sentido, la adhesión de Venezuela al MERCOSUR y la posibilidad fehaciente que Bolivia pase de ser un Estado asociado a un Miembro pleno, constituyen un escenario positivo para la estructuración de una política energética consensuada entre los países miembros del MERCOSUR.

bién cierto que el Mercosur constituye su lógica zona de confluencia, su grupo de pertenencia, su subsistema de *hermandad*<sup>36</sup>.

En aras de construir una conciencia mercosureña por parte de los ciudadanos que habitamos estos territorios, es necesario generar y estructurar nuevos mecanismos que permitan acercar el “Mercosur” al ciudadano medio. En este sentido, tanto las estructuras intergubernamentales como aquellas nacionales deberán favorecer la creación de nuevas metodologías y estrategias educativas y culturales para que todos sepamos vivir en clave “Mercosur” y así poder percibir por parte de las poblaciones los beneficios de *ser y pertenecer* a un territorio integrado.

El Mercosur debe generar los propios mecanismos para el desarrollo de fondos estructurales y de fondos de convergencia regional, a los efectos de *equilibrar* todos los territorios que confluyen en el proceso de integración. En este punto, el sistema europeo podría servir de fuente de inspiración ante la eficacia y eficiencia demostradas.

Paraguay debe continuar por la senda del *fortalecimiento democrático* y la *integración económica regional*, dado que en su caso ambos son causa-efecto en sí mismos, retroalimentándose mediante procesos de *feedback*. Las democracias maduras son aquellas en las cuales el *crecimiento* y el *desarrollo económico* se encuentran garantizados: a nuestro entender el potencial hidroeléctrico de Paraguay puede constituir el elemento económico dinamizador por excelencia.

Nuevos dilemas económicos sistémicos en materia energética se aproximan. Si Paraguay toma

conciencia de esta situación, y aprovecha su complejo hídrico, logrará insertarse en el próximo escenario mundial como uno de los mayores exportadores de energía. La base subregional es necesaria, y para comenzar a estructurar su estrategia de crecimiento a largo plazo, sirven de ejemplo la necesidad energética de sus vecinos Argentina y Brasil.

Paraguay complementaría así el *perfil energético* que desea y necesita adquirir el Mercosur de frente a un siglo veintiuno que se vislumbra como difícil y altamente competitivo. La integración económica regional ofrece un escenario de suma de ventajas relativas siempre crecientes; solo se debe tener en cuenta que ante posibles intromisiones hemisféricas, la opción debe continuar siendo el Mercosur. Como ha sostenido José Hernández en el “Martín Fierro”: “*Los hermanos sean unidos, porque ésa es la ley primera. Tengan unión verdadera, en cualquier tiempo que sea. Porque si entre ellos se pelean, los devoran los de ajuera*”.

A los efectos de que el Mercosur se constituya en una sociedad democrática y justa, es necesario terminar con uno de los males endémicos de nuestras tierras: la corrupción. Si bien al nivel intra-Mercosur los niveles de corrupción son diferentes, es cierto que en el Paraguay las formas de corrupción pública y privada se encuentran altamente difundidas.

Para mitigar esta situación se debería desde el mismo proceso de integración intergubernamental favorecer algunos ejemplos de buenas prácticas democráticas. Como reza el mismo “Martín Fierro”: “*He visto negocios feos, a pesar de mi inorancia. De los males que sufrimos hablan mucho los puebleros, pero hacen como los teros para esconder sus niditos: en un lao pegan los gritos y en otro tienen los güevos. Y se hacen los que no aciertan a dar con la coyuntura; mientras al gaucho lo apura con rigor la autoridad, ellos a la enfermedad le están errando la cura*”.

36 Es nuestra reformulación sobre la idea de “subsistema latinoamericano”, elaborada por Pope Atkins. Dentro de las perspectivas sistémicas, este autor ha visto a la subregión como un conjunto de estados geográficamente próximos que se relacionan intensamente entre sí, compartiendo un marcado sentido de identidad regional y que son percibidos de esta forma por el resto de los actores del sistema internacional. Cfr. Atkins, P. G.; *América Latina en el sistema político internacional*. México: Gernika, 1980, p. 10 y ss.

## Bibliografía

- Agencia Periodística del Mercosur. "Duarte Frutos se mostró a favor del Mercosur", 22 de marzo de 2007. Disponible en: [http://www.prensamerocosur.com.ar/apm/nota\\_completa.php?idnota=2988](http://www.prensamerocosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=2988)
- Atkins, Pope G.; *América Latina en el sistema político internacional*. México: Gernika, 1980.
- Barreda, Mike et al.; "Situación y desafíos de gobernabilidad en Paraguay". En: *Revista del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, Nro. 13. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2006.
- Boeninger, Edgardo; "La gobernabilidad: un concepto multidimensional". En: *Revista de Estudios Internacionales*, Nro. 105, Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1994.
- Bouzas, Roberto (Coord.); *Realidades nacionales comparadas*. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2002.
- Bouzas, Roberto y Fanelli, José María; *Mercosur: integración y crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2001.
- Bouzas, Roberto; "El Nuevo Regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente". En: *Revista de la CEPAL*. Nro. 85. Santiago: CEPAL, 2005.
- Brezzo, Liliana y Figallo, Beatriz; *La Argentina y el Paraguay, de la guerra a la integración. Imagen histórica y relaciones internacionales*. Buenos Aires: Instituto de Historia de la Universidad Católica Argentina, 1999.
- Caubet, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1991.
- Discurso del presidente Nicanor Duarte Frutos. Plan de prioridades Presidencia *pro tempore* paraguaya, enero-junio de 2007. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/protempore>
- Estigarribia Fernández, José Félix; *Perspectivas de cambio en la política exterior paraguaya*. Serie: América Latina/Internacional. Buenos Aires: FLACSO, 1989.
- Foro Consultivo de Municipios, Estados federados, Provincias y Departamentos del Mercosur; *El Mercosur y las ciudades*. Octubre de 2006.
- Grugel, Jean y Almeida Medeiros, Marcelo; "Brazil and Mercosur". En: Grugel, Jean y Hout, Wil (Eds.); *Regionalism across the North-South divide. State strategies and Globalization*, Londres: Routledge, 1999.
- Grugel, Jean y Hout, Wil; "Regions, regionalism and the South". En: Grugel, Jean y Hout, Wil (Eds.); *Regionalism across the North-South divide. State strategies and Globalization*, Londres: Routledge, 1999.
- Halperin Donghi, Tulio; *Historia Contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1999.
- Hoffman, Stanley; *World Disorders: troubled peace in the Post-Cold War era*. Oxford: Rowman & Littlefield publishers Inc., 1998.
- Informe sobre el Paraguay de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.agro.uba.ar>
- Informe preparado para el Seminario-taller "Responsables de la Promoción de Exportaciones de los países miembros de la ALADI: la promoción de las exportaciones en Paraguay durante los '90 y perspectivas para el futuro". Disponible en: <http://www.aladi.org>
- Jardel, Silvia y Barraza, Alejandro; *Mercosur. Aspectos jurídicos y económicos*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 1998.
- Lanús, Juan Archivaldo; *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé, 1984.
- Lasagna, Marcelo; "Los determinantes internos de la política exterior. Un tema descuidado en la Teoría de la Política Exterior". En: *Revista de Estudios Internacionales*, Nro. 111. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1995
- Masí, Fernando y Bittencourt, Gustavo; *Las economías pequeñas en el Mercosur. Evolución y perspectivas de desarrollo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editorial, 2001.
- Monte Domecq, Roger; *Visión de los recursos hídricos en Paraguay*. Asunción: FMAM, PNUMA, OEA, FONPLATA, OMM, 2004.
- Mora, Frank O.; *La política exterior del Paraguay (1811-1989)*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos y Arte Editora, 1993.
- Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo; "Ecuación Lógica: ¿dictadura y belicismo? ¿democracia y pacifismo?". En Actas del II Encuentro del CERPI: "Prospectivas y perspectivas de nuestra política exterior". Centro de Re-

flexión en Política Internacional (CERPI), del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, setiembre de 2005.

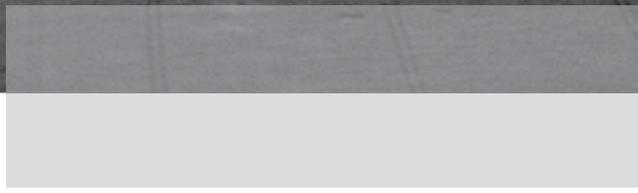
- Otero, María José; *El Derecho de Integración en el Mercosur*. Buenos Aires: Memo, 1998.
- Rivarola, Domingo; "Política y Sociedad en el Paraguay contemporáneo. El autoritarismo y la democracia". En: *Revista Paraguaya de Sociología*, vol. 10. Asunción, 1987.
- Roa Bastos, Augusto; *Yo el Supremo*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1987.
- Seitz, Mirka; *¿Realismo penitencial o margen de maniobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Sica, Dante; "Mercosur: evolución y perspectivas". Marzo de 2006. Disponible en: [http://www.memorial.sp.gov.br/images/noticia/000590/Sica\\_Informe\\_Seminario\\_Memorial\\_Final.pdf](http://www.memorial.sp.gov.br/images/noticia/000590/Sica_Informe_Seminario_Memorial_Final.pdf)
- Tomassini, Luciano (Ed.); *¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?* Santiago: Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas – Asociación Chilena de Ciencia Política, 1994.
- van Klaveren, Alberto; "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas" en Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (Comp.); *Entre la Autonomía y la Subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Tomo I. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

Yamili Yaluff

**Organización económica del territorio**

**paraguayo: integración regional,**

**desintegración nacional**



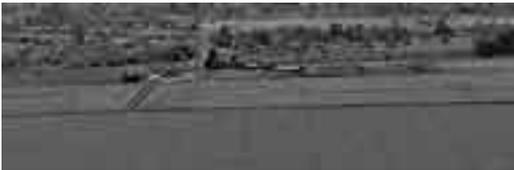


---

# Organización económica del territorio paraguayo: integración regional, desintegración nacional

Yamili Yaluff\*

**La organización económica del territorio paraguayo responde a lógicas regionales. Se identifican sectores productivos especializados, el territorio del ganado y el territorio de la soja. Ambos se conectan con los dispositivos productivos regionales, lo que hace que la economía nacional sea dependiente de la región.**



**Los flujos económicos en las zonas fronterizas se articulan en sistemas productivos regionales, ocasionando rupturas y desintegración interna del territorio nacional. Las zonas de interior del Paraguay Oriental se estancan, la frontera se dinamiza y el Chaco aparece como un espacio poco privilegiado para el Estado, pero atractivo para actores extranjeros.**

## Introducción

A través del tiempo, el hombre ha transformado su entorno haciéndolo funcional a las actividades que realiza. Esas actividades, particularmente económicas, se desarrollan en un espacio determinado lo que se traduce en una modificación del ambiente natural, con la instalación de elementos creados que las sociedades generan para viabilizar su existencia modelando el espacio y organizando el territorio de una manera específica (Ortega, 2000; Correa, 1995). La evolución de las sociedades ha modificado las prácticas espaciales, las sociedades tradicionales que realizaban intercambios simples y en que las relaciones locales eran esenciales, mutaron a sociedades complejas basadas en las tecnologías de información, y en las que las transacciones comerciales son cada vez más globales, aceleraciones acentuadas en la segunda mitad del siglo XX (Mendez, 1997).

El sistema económico complejo se refleja en los nuevos mapas económicos observados a diferentes escalas espaciales, lugares conectados e interdependientes a pesar de la dispersión y las distancias (Mendez, 1997). Las mismas se acortan y disminuyen las escalas de acción de los actores, dibujando un escenario dinámico, que deja sus huellas sobre el espacio y que proporciona pistas para comprender a la sociedad.

Los mapas económicos proyectan la nueva división espacial del trabajo, manifestada a través de la especialización territorial de tareas y actividades, en donde se observan la lógica imperante de los bloques regionales, los centros que comandan, las periferias que obedecen, a través de flujos de información que van más allá de las fronteras nacionales. En palabras de Benko (1994) la economía mundial emergente puede ser considerada como un mosaico de regiones

\* Ingeniera en Ecología Humana. E-mail: yamilialuff@gmail.com

productivas especializadas con procesos complejos de crecimiento localizado, cada vez más dependiente de las otras regiones.

Se redefine el sistema mundial, en que la economía se vuelve más autárquica e independiente de los Estados (Benko, 1994). El sistema mundial aparece como un conjunto de economías regionales y en la medida que disminuyen la escala de observación, adquiere lógica la articulación de los territorios (Caravaca, 1997). Las fronteras nacionales se erosionan, emergiendo regiones económicas transnacionales homogéneas, a la vez que zonas deprimidas con menores grados de integración (Ohmae, 1997).

Los cambios se van reflejando directamente en el desarrollo desigual de los diferentes lugares (Mendez, 1997). En ese contexto, el presente artículo realiza una lectura espacial de las actividades económicas del territorio paraguayo, de manera a intentar desvelar las fuerzas que interactúan en la región y la forma en que se configura este territorio dentro de un esquema de funcionamiento regional.

El artículo explora en primer lugar la estructura física del país y la configuración actual como consecuencia de los procesos históricos, luego se describe el contexto regional en el que se encuentra para después examinar las dinámicas productivas principales que determinan la organización económica de territorio.

### **Estructura física y síntesis histórica**

El Paraguay se encuentra localizado en el centro del hemisferio sur del continente americano, con una superficie de 406.752 km<sup>2</sup>. Es un país mediterráneo, limita con Brasil, Argentina y Bolivia. El territorio nacional se divide físicamente por el río Paraguay en dos regiones que presentan características físicas, climáticas, ecológicas, administrativas y poblacionales distintas, el Chaco y el Paraguay Oriental.

El Paraguay Oriental es el espacio nacional por excelencia debido a que concentra el 97% de la población, alberga a las ciudades más importantes y posee casi la totalidad de las infraestructuras viales y equipamientos. En cambio el Chaco, con el restante de la población se constituye en un espacio poco privilegiado, hasta casi abando-

nado por el Estado, pero atractivo para otros actores. Pero, como se notará más adelante, dentro de los mismos espacios existen desigualdades en la provisión de las infraestructuras y equipamientos, de actores y prácticas, y de flujos de bienes y servicios, que aumentan la desarticulación nacional.

Históricamente, la colonización se inició en con la fundación de Asunción (1537), la capital del país. Los asentamientos se expandieron lentamente a sus alrededores y hacia el río Paraguay, el avance se concentró en la zona alrededor de Asunción. Las fronteras fueron establecidas al finalizar la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870). La venta de tierras fiscales en 1880 y 1883 promovió el control de gran parte del territorio por parte de empresas extranjeras y sin presencia del Estado principalmente en la frontera Este y en el Norte del Paraguay Oriental, y en el Chaco (Pastore, 1972).

El esquema de ocupación territorial no se alteró hasta mediados de 1950, la población se concentraba en Asunción, en las ciudades puertos fronterizas de Encarnación y Concepción, y alrededor de las vías del tren. El principal eje de conexión con el mundo era la hidrovía Paraguay-Paraná hacia el Sur a través de la Argentina. En la década del cincuenta el Estado ejecutó proyectos con el objetivo de integrar las diferentes zonas del Paraguay Oriental, construyó rutas con apoyo financiero del Brasil y desarrolló planes de colonización (Kleinpening, 1987). Ocurrió un giro en las relaciones internacionales cambiando el eje Sur (río) por el eje Este (ruta) con el fin de salir al Atlántico por vía terrestre cruzando territorio brasileño.

El acercamiento al Brasil a través de las rutas, el puente Ciudad del Este-Foz do Iguazú, la hidroeléctrica Itaipú, la inmigración brasileña en la frontera Este, la reconversión productiva con el avance de la frontera agrícola y la introducción de los cultivos de trigo y soja, transformaron profundamente la estructura territorial del Paraguay Oriental. Emergieron las ciudades que se encontraban alrededor de las rutas principales en detrimento de las ciudades-puertos. El eje Este se convirtió en el más dinámico y se debilitó el eje Sur. Por otro lado el Chaco, seguía otra lógica de ocupación y funcionamiento con la empresa de extracción de tanino Carlos Casado localizada

en Alto Paraguay, a orillas del río; el desarrollo de las colonias menonitas en el Chaco Central y la formación de estancias ganaderas en el Bajo Chaco y a orillas del río Pilcomayo.

## Contexto regional

El Paraguay se localiza entre los dos países más extensos de América del Sur, el Brasil y la Argentina. Son las mayores economías de América Latina y significativos a nivel mundial. Son grandes productores y exportadores de soja y carne, además de productos industriales. Sobre las costas del Atlántico se encuentran las ciudades de Sao Paulo y Buenos Aires, principales aglomeraciones urbanas y centros de negocios vinculados a los circuitos de la economía global. En relación a las infraestructuras del comercio internacional, los puertos se constituyen en los puntos de articulación de las redes de distribución de la producción y el comercio. La Argentina posee una red de puertos sobre el río Paraná que desemboca en el río de la Plata, siendo el principal el puerto de Buenos Aires. En Brasil, los puertos de Paranagua, Santos entre otros son de carácter multinacional y están conectados por una red de carreteras con las zonas productivas.

Los modelos de integración territorial de la región son el Mercosur, la Zicosur (Zona de Integración del Centro-Oeste sudamericano) e IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), cada uno con estrategias diferenciadas y zonas de acción específicas. El Mercosur, liderado por el Brasil, es el bloque económico y acuerdo político de mayor relevancia, tiene orientación Este hacia el océano Atlántico. La zona de acción, corresponde al corredor que se encuentra entre Belo Horizonte, Río de Janeiro, Sao Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Montevideo, Rosario, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y parte del Paraguay Oriental, quedando excluidos el nordeste brasileño, el noroeste argentino, gran parte de Uruguay y Paraguay (Marianacci, 2000; Müller & Mertins, 2004)

La Zicosur se orienta hacia el océano Pacífico, con la intención de articular a las regiones mediterráneas de América del Sur y dirigirse a los mercados asiáticos y de los países de la Cuenca del Pacífico. Es un acuerdo entre regiones, integrado por el área central de Chile (principalmente el puerto de Antofagasta), el Sur de Bolivia, el

Noreste Argentino, los Estados de Mato Grosso do Sul y Paraná del Brasil, el Sur de Perú y el Chaco Paraguayo (Zicosur, 2007). Es un emprendimiento que se encuentra en etapa inicial y hasta el momento no se observa un importante flujo comercial entre los mismos.

Finalmente, la IIRSA es un proyecto de implantación física coordinada de infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones de todos los países sudamericanos. Se desarrolla en los denominados ejes de integración, que corresponden a las diferentes zonas de la región y conecta el océano Atlántico con el Pacífico (IIRSA, 2004). Actualmente existen varios proyectos en ejecución.

En una breve reflexión del aspecto regional, podemos mencionar que el Mercosur es el que tiene un impacto real en la economía del Paraguay, aunque no participa con peso en las decisiones del bloque, sino siguiendo el contexto que determina Brasil, que lidera el mismo. Pero el impacto del bloque se localiza en ciertas zonas, con la producción de soja y ganado, cuyas dinámicas son claves para la organización económica del territorio, como se verá en el siguiente punto.

## Organización económica del territorio

El Producto Interno Bruto del Paraguay se compone principalmente de dos elementos, el sector agropecuario y el sector de comercio y finanzas (BCP, 2007). Este último se desarrolla en Asunción, Ciudad del Este, Encarnación y Pedro Juan Caballero. En la figura 1 se observa la localización del volumen de producción de bienes y servicios, la misma indica que las actividades económicas se concentran en la capital y en las ciudades fronterizas.

La participación del sector agropecuario en el PIB es de alrededor del 26% y genera casi la totalidad de las exportaciones del país. Examinando los componentes del sector, se observa que la agricultura ocupa el 17% de ese valor y la ganadería el 7% del mismo. A su vez, de la agricultura el 93% pertenece a la soja, y lo restante corresponde al algodón y al tabaco (MAC, 2006).

La soja y la carne son los principales productos de exportación, además son los que ocupan la mayor cantidad de espacio físico, la soja con 2,2

millones de hectáreas y la ganadería con cerca de 10 millones de hectáreas. Particularmente la dinámica productiva de estos rubros se describe a continuación, debido a la incidencia que ejerce en la organización económica del territorio.

Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (Capeco), en conjunto se registraron, en la zafra 2005/6 103,5 millones de toneladas, de esta cifra el 56,5% corresponde al Brasil, el 39,1% a la Argentina, y el 4,3% a Paraguay.

Figura 1  
Volumen de producción de bienes y servicios.



Fuente: Elaboración propia en base a Atlas de Desarrollo Humano, 2005.

La producción sojera es una actividad extractiva de tipo empresarial, alta mecanización que requiere de mucho capital para su realización. La concentración de la producción a nivel regional y nacional se observa en la figura 2.

A nivel nacional se concentra en los departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú que constituyen la franja fronteriza con el Brasil, en esa zona es el modelo productivo predominante. Hasta el año agrícola de 1996/97 casi la totalidad de la superficie cultivada en el país se concentraba en los departamentos mencionados, para ir decreciendo ligeramente en los siguientes años, expandiéndose los cultivos hacia el Este de los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Misiones. La producción se expande desde la franja fronteriza Este hacia el interior del país. En el gráfico 1 se observa la pendiente pronunciada y ascendente que indica el rápido crecimiento de la superficie cultivada con soja en los departamentos de mayor concentración.

### Dinámica de la producción sojera

La región sojera de América del Sur es la principal productora de este rubro en el mundo, superando la producción de EEUU y China. Según el USDA Febrero 2006 citado por la Cámara

La localización de los silos para el almacenamiento de los granos se concentra en los departamentos de Alto Paraná e Itapúa, sobre el eje Ciudad del Este-Encarnación y el eje Hernandarias- Salto del Guairá. El gráfico 2 indica la cantidad de silos

Figura 2  
Localización de la producción de soja en Paraguay y América del Sur



Fuente: Elaboración propia en base a MAG. Estadística agropecuaria 2003/4.

Fuente: Atlas du Mercosur © L.D., 2003.

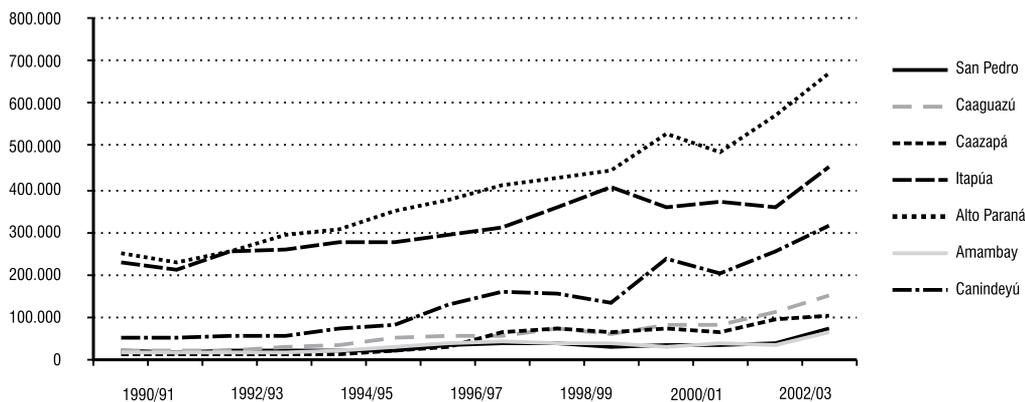
existentes por departamentos, se observa que se concentran en los departamentos fronterizos, principalmente en Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú.

El 70% de la soja se exporta como grano y el 26% va a la industria. El 60% de la soja en grano se destina a EEUU, 28% a la Argentina, y 1,07% a Brasil. Por otro lado, el aceite de soja se exporta a la Comunidad Andina. En relación a los medios de transporte, la exportación se realiza por vía fluvial a través del río de la Plata en un 95% y por vía terrestre al mercado interno brasileño en un 2%.

El gráfico 3 muestra que hasta el 1996 el transporte por vía terrestre era predominante, pero a partir de allí, cambia la dirección y aumenta progresivamente el transporte por vía fluvial, superando ampliamente desde el 2003 esta modalidad de exportación.

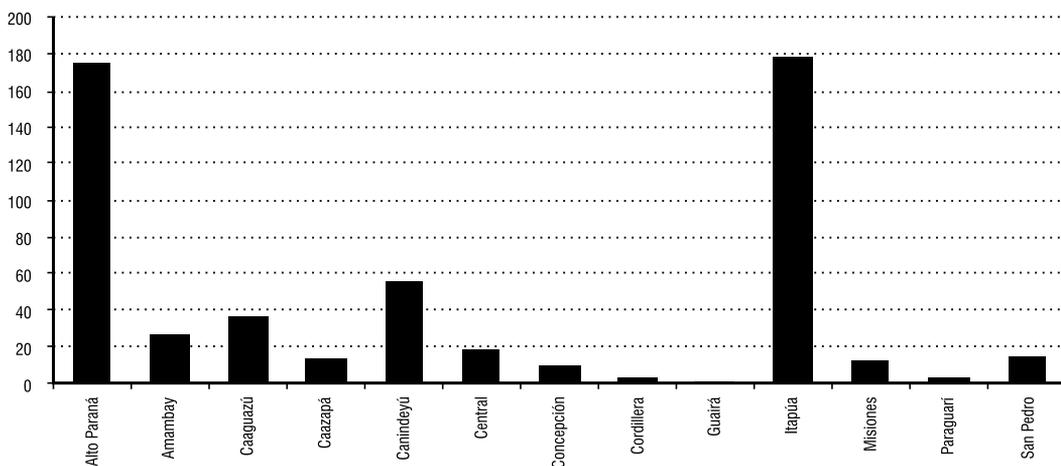
La salida de la soja por el río Paraguay es mayor (78%) frente a la salida por el río Paraná (22%). En la Figura 3 se ilustra la infraestructura de exportación de la soja, por los ríos Paraguay y Paraná hasta el puerto de Buenos Aires, y por carretera a

Gráfico 1  
Evolución de la superficie cultivada con soja en los departamentos de mayor concentración en el periodo 1990-2004 en hectáreas.



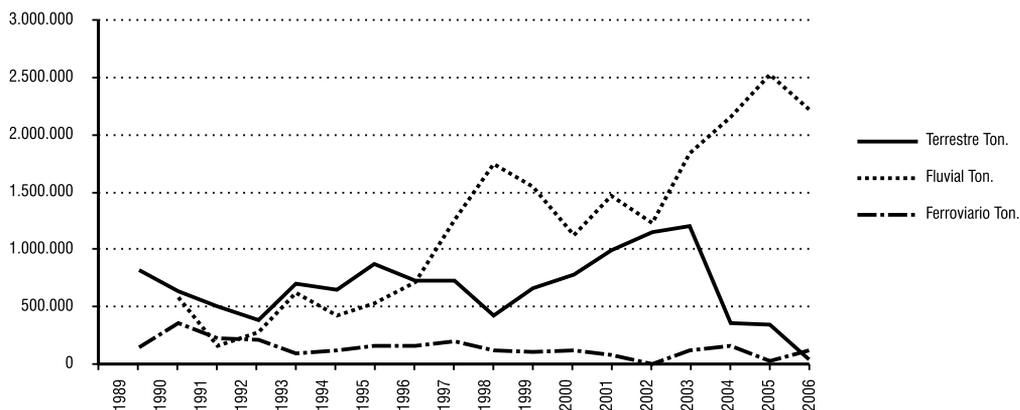
Fuente: Elaboración propia en base a MAG. Estadísticas agropecuarias.

Gráfico 2  
Existencia de silos por departamentos



Fuente: Elaboración propia en base a CAPECO.

Gráfico 3  
Exportación de soja en grano por año según medio de transporte. Período: 1989-2006



Fuente: Elaboración propia en base a CAPECO.

través de territorio brasileño hasta el puerto de Paranaguá, ambas salidas por el océano Atlántico.

### Dinámica de la producción ganadera

En América del Sur la ganadería es una actividad importante en la economía regional como se observa en la Figura 4. El Brasil y la Argentina se encuentran entre los principales productores a nivel mundial, detrás de EEUU. En Paraguay, la ganadería se concentra en el Chaco, en los departamentos de Presidente Hayes y Alto Paraguay. En el Paraguay Oriental se concentra al Norte de los departamentos de Concepción y San Pedro, Noroeste de Amambay, al Sur de Paraguarí y en casi la totalidad de Misiones y Ñemembucú. La existencia ganadera en el año 2004 se observa en el gráfico 4.

Los ganaderos se encuentran articulados en la Asociación Rural del Paraguay, una entidad gremial con fuerte influencia en la política nacional, y se divide en regionales departamentales localizadas en todo el territorio nacional, en el Chaco se divide en regionales no departamentales y se localizan en el Chaco Central, Chaco Sur, Gral. Bruguez, Alto Chaco y Tte. Esteban Martínez.

Existen diferencias entre la ganadería del Norte y la ganadería del Sur en relación a los mercados de destino y a los actores. La ganadería del Norte está fuertemente vinculada con el estado brasileño de Mato Grosso do Sul que constituye el princi-

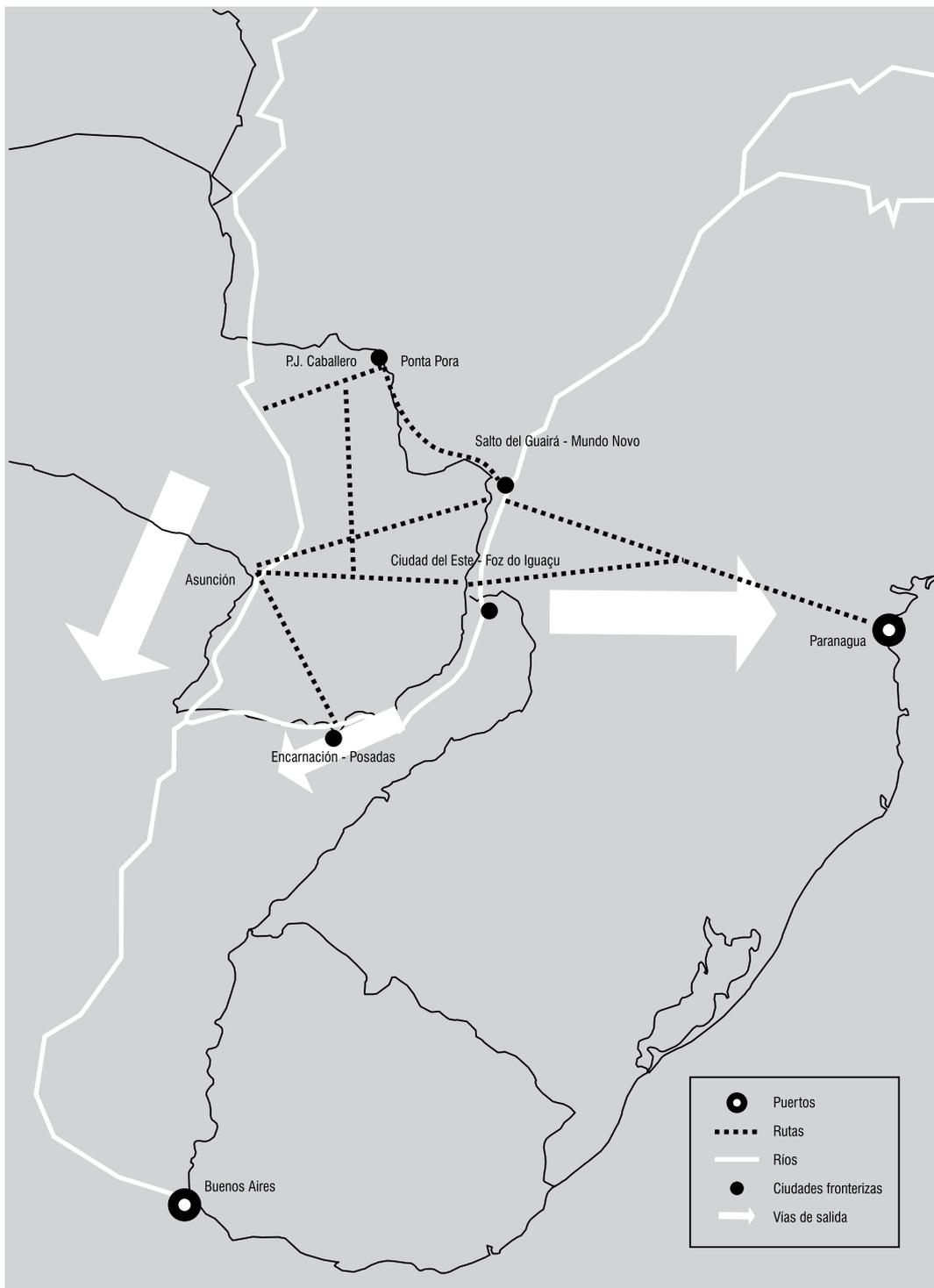
pal mercado tanto legal como ilegal. Se practica el contrabando de ganado en pie realizado a través de caminos internos de las estancias en ambos lados de la frontera. Existe un frigorífico en Concepción —el mayor exportador de Paraguay en los últimos años— que envía carne al Mato Grosso do Sul con destino final a San Paulo. En el Norte existe una significativa participación de capital brasileño en las diferentes actividades productivas tanto en la agricultura, ganadería y en el comercio. Los propietarios de estancias son ganaderos brasileños y paraguayos. El ganado producido en el Sur en su mayor parte se destina al mercado local.

En los últimos años se observa que ganaderos brasileños invierten masivamente en la compra de tierras en el Alto Paraguay. Desde Bahía Negra hacia abajo en la frontera con el Brasil se han instalado estancias modernas de entre 15.000 a 20.000 hectáreas. Este modelo productivo proviene del Mato Grosso Do Sul, donde existe una de las mayores concentraciones de ganado bovino de América del Sur (Dietze et al., 2000)

En el 2004, el 73% de la producción se destinó a la exportación, mientras que el 27 % al mercado local. Los principales mercados de exportación son Rusia, Chile, Brasil, Líbano e Israel. El transporte hasta los mercados a puertos de exportación se realiza por vía terrestre en camiones refrigerados.

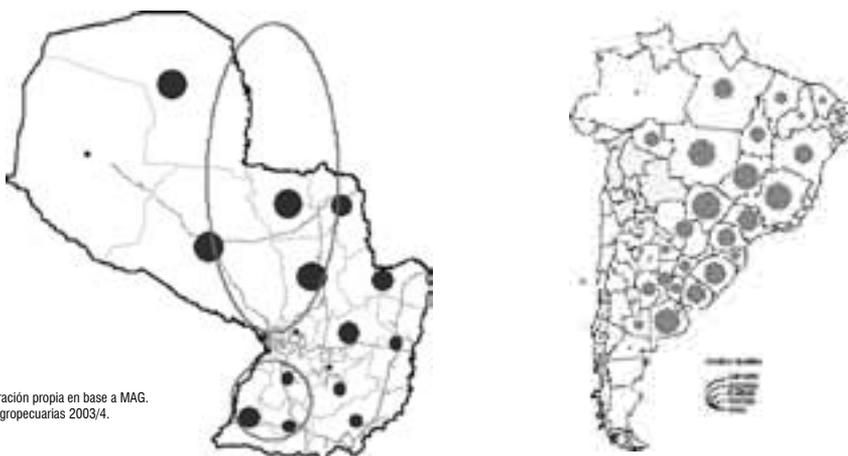
Las ferias de remate de ganado se localizan en las ciudades de Mariano Roque Alonso y Limpio,

Figura 3  
Vías de exportación de la soja



Fuente: Elaboración propia en base a CAPECO.

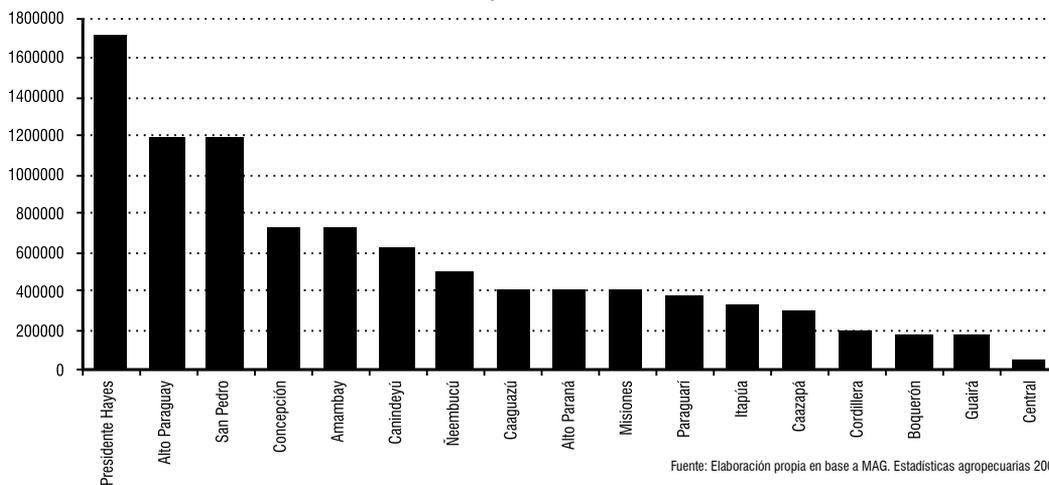
Figura 4  
Localización de la existencia ganadera  
en Paraguay y América del Sur



Fuente: Elaboración propia en base a MAG. Estadísticas agropecuarias 2003/4.

Fuente: Atlas du Mercosur © L.D., 2003.

Gráfico 4  
Existencia ganadera en el año 2004



Fuente: Elaboración propia en base a MAG. Estadísticas agropecuarias 2003/4.

aledañas a Asunción. Los frigoríficos también se concentran en Asunción y sus alrededores como señala el gráfico 5, las cinco primeras barras indican que los frigoríficos se encuentran en las ciudades cercanas a la capital, y las que le siguen son las que están en el interior del país.

### Integración regional, desintegración nacional

Las actividades económicas causan impactos territoriales que traen como consecuencia el desarrollo

desigual de las diferentes zonas. Los flujos económicos se concentran en ciertos lugares, cuyos funcionamientos se dan a distintas velocidades creando regiones dinámicas, articuladas a la economía mundial, y regiones estancadas, que quedan al margen de la misma. Los flujos económicos y la interacción entre los lugares son determinantes de la organización territorial y este fenómeno adquiere sentido con una aproximación multiescalar que va más allá de las fronteras de los países.

Los territorios nacionales se fragmentan emergiendo regiones económicas con límites que no

coinciden con las fronteras nacionales, si no que se establecen límites económicos cambiantes y adaptables a las coyunturas, y que son modificables con mayor facilidad. Las fronteras operan como interfaces permitiendo la circulación de información, tecnologías, bienes y servicios que facilitan el desarrollo de las actividades económicas; las mismas homogenizan espacios que se constituyen en regiones económicas transnacionales.

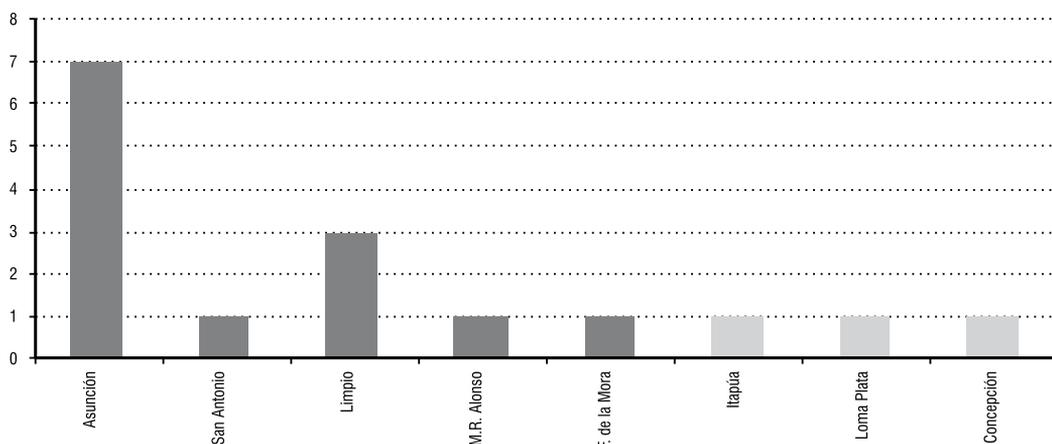
La organización económica del territorio paraguayo responde a lógicas regionales. Se identifican sectores productivos altamente especializados, el territorio del ganado y el territorio de la soja. Ambos se conectan con los dispositivos

productivos regionales, lo que hace que la economía nacional sea dependiente de la región.

Los flujos económicos en las zonas fronterizas son más intensos, articulándose en sistemas productivos regionales, y ocasionando rupturas y desintegración interna del territorio nacional. Las zonas de interior del Paraguay Oriental se estancan, la frontera se dinamiza y el Chaco aparece como un espacio poco privilegiado para el Estado, pero atractivo para actores extranjeros.

La integración regional causa la desintegración nacional. Las actividades económicas se expanden y las zonas se especializan por proximidad y por contagio, no a causa de políticas nacionales.

Gráfico 5  
Localización de los frigoríficos



Fuente: Elaboración propia en base a SENACSA.

## Bibliografía

- ASOCIACIÓN RURAL DEL PARAGUAY. Consulta página en Internet. [www.arp.org.py](http://www.arp.org.py)
- BABOUX, J. 1998. Introduction à l'analyse spatiale. Paris: Armand Colin. 93 p.
- BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. 2006. Comercio Exterior
- \_\_\_\_\_. 2006. Sector Real
- BENKO, G. 1994. Organização econômica do território: algumas reflexões sobre a evolução no século XX. In: SANTOS, M.; DE SOUZA, M.A.; SILVEIRA, M.L. Território: Globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC. p 85-101.
- CARAVACA, I. 1997. Los nuevos espacios ganadores y emergentes. EURE (CL). 24 (73): 5-30.
- CAPECO. 2007. Consulta página en Internet. [www.capeco.org.py](http://www.capeco.org.py)
- CEPAL (Comisión Económica Para América Latina, CL). 2000. La reestructuración de los espacios nacionales. Santiago: ILPES/CEPAL. 44 p. (Serie Gestión Pública).

- CORRÊA, R. L. 1995. Espaço: um conceito chave da geografia. In: CASTRO, I.; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. p 15-47.
- DIETZE, R; PENNER, R; MASI, F. 2000. Evaluación del rol de las regiones fronterizas en el proceso de desarrollo económico del Paraguay. Asunción: BCP. 111 p.
- DOLFUS, O. 1978. El análisis geográfico. Barcelona: Oikos-Tau. 136 p
- IICA; MAG; COMISIÓN ASESORA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA CÂMARA DE DIPUTADOS. 2003. Informe Foro Estratégico Carne Bovina. 60 p
- IIRSA. 2004. Consulta página en Internet. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).
- KLEINPENNING, J. 1987. Man and Land in Paraguay. Netherlands: CEDLA. 267 p.
- MARIANACCI, G. 2000. Descentralización y desarrollo económico local: Estudio de caso de la ciudad de Córdoba, Argentina. CEPAL-GTZ. 82 p.
- MÜLLER, U; MERTINS, G. 2004. Desarrollo de regiones periféricas en el Mercosur bajo la influencia de políticas neoliberales. In: MÜLLER, U; BODEMER, K. 2004. Nuevos paradigmas de desarrollo para América Latina. GTZ-IIK. p: 156-171
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA. 1990- 2005. Estadísticas de Producción agropecuaria. San Lorenzo: MAG.
- \_\_\_\_\_. 2006. El sector agropecuario en cifras. DGP, 95 p
- MÉNDEZ, R. 1997. Geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global. Barcelona: Ariel. 384 p.
- OHMAE, K. 1997. El fin del Estado Nación. Chile, 270p.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. 2000. Los horizontes de la geografía: teoría de la geografía. Barcelona: Ariel. 604 p
- PASTORE, C. 1972. La lucha por la tierra en Paraguay. Montevideo: Antequera. 526 p.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) / DGEEC (Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos) / Facultad de Ciencias Económicas-UNA. 2005. Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005. (disco compacto). Asunción, PY. 1 disco compacto.
- YALUFF, 2005. Los procesos territoriales del Paraguay Oriental entre 1990 y 2004. San Lorenzo. Universidad Nacional de Asunción. 100p
- YALUFF, 2006. Las dinámicas territoriales del Paraguay Oriental: configuraciones y movimientos actuales. Revista de Población y Desarrollo Nº 31. UNFPA-FCE/UNA p: 51- 68
- ZICOSUR. Consulta página en Internet. [www.zicosur.com](http://www.zicosur.com)

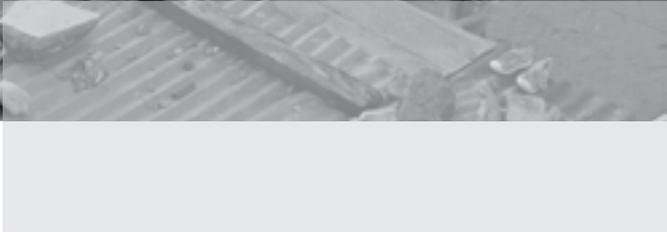
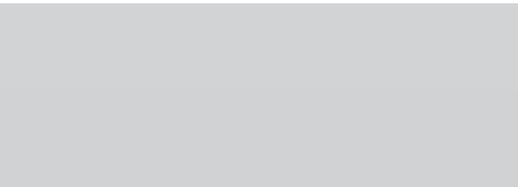


Bernardo Esquivel Vaesken

**Población, desarrollo**

**y lucha contra la pobreza**







---

## Población, desarrollo y lucha contra la pobreza

Bernardo Esquivel Vaesken\*

**En el futuro deberá darse más importancia a la interrelación entre los aspectos demográficos y la pobreza, en la búsqueda de lograr un mayor impacto de las políticas públicas en la población carenciada del país. Aquí, es necesario**



**enfatar las acciones hacia los grupos vulnerables, como la población campesina, la urbana-marginal, las mujeres jefas de hogar, los niños y las niñas trabajadores/as y en situación de calle, los pueblos indígenas, entre otros.**

Mucho se ha escrito en el ámbito internacional acerca de la interrelación entre población y desarrollo, dado que, desde la década de los '90, las políticas públicas y las acciones gubernamentales han otorgado relevancia al vínculo de esta área con el tema de la pobreza.

De este modo, especialmente en el aspecto técnico, se ha concienciado sobre la importancia de incorporar a la población no solo como elemento pasivo, receptor de los impactos del proceso de desarrollo, sino como factor decisivo e influyente, sujeto de dicho proceso.

Ahora bien: si observamos los avances experimentados en el Paraguay durante las últimas décadas, se destaca el logro de períodos con altos niveles de crecimiento económico (hasta los primeros años de la década de los '80) y otros, de relativo estancamiento, en los años '90, con cierta recuperación a partir de 2003. Sin embargo, esto no ha significado un mejoramiento de la calidad de vida de la población, la cual mantiene altos niveles de inequidad, pobreza y exclusión de importantes grupos sociales.

A pesar de su reducido tamaño relativo y de exhibir un moderado nivel de crecimiento de la población (2,3 anual en el período 1992/2002), este aspecto promueve la pobreza y exclusión social, pues en dichas tasas de crecimiento incide considerablemente la participación de los grupos carenciados, que son los de mayores niveles de reproducción.

Al mismo tiempo, se ha registrado un lento proceso de transición demográfica, con la disminución del nivel de crecimiento de la población nacional debido, en gran medida, a la disminución de la tasa de natalidad.

\* Economista.

Hasta la década de los '80, la población paraguaya era eminentemente rural (ver cuadro siguiente), si bien se tenía una realidad económica de carácter dual, con un grupo poblacional (colonos provenientes de Brasil) dueño de tecnología avanzada –relacionada con la producción de la soja–, y otro sector mayoritario, una masa campesina atrasada y con grandes precariedades en la tenencia de la tierra, acceso a servicios públicos, baja productividad, altos niveles de pobreza, etc.

En las últimas décadas, el proceso de urbanización fue creciente, con altas tasas de aumento de la población urbana, que el mercado de trabajo fue incapaz de absorber. Esta situación determinó el crecimiento del área marginal urbana, con pobladores desempleados o subempleados dedicados, en gran medida, a actividades informales.

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

Los procesos migratorios internos tienen otras implicancias en el proceso de desarrollo, pues en ellos se originan las dificultades para la integración social de los grupos migrantes, tanto de los que se desplazan hacia el área urbana como de los que van a las zonas rurales.

Corresponde agregar que las políticas públicas tradicionales resultaron ineficaces para incidir en las causas de la transmisión intergeneracional de

la pobreza, entre ellas la pauta reproductiva de los grupos de menores ingresos, que mantienen tasas de fecundidad muy elevadas, prole y familia numerosa (ver Diagnóstico Sociodemográfico del Paraguay, STP, 2000).

El bajo nivel educativo y la escasa información sobre salud reproductiva conlleva las altas tasas de fecundidad y registros de embarazo precoz, especialmente de los grupos más pobres de la población.

La precariedad familiar es otro elemento para considerar, como factor que incide en la pobreza y la exclusión. Existe un importante grupo que no cuenta con el respaldo del núcleo fundamental de la sociedad –la familia–, y otro, dirigido por mujeres jefas de hogar, ante la ausencia de la figura paterna.

De lo anterior se desprende que en el futuro deberá darse más importancia a la interrelación entre los aspectos demográficos y la pobreza, en la búsqueda de lograr un mayor impacto de las políticas públicas en la población carenciada del país. Aquí, es necesario enfatizar las acciones hacia los grupos vulnerables, como la población campesina, la urbana-marginal, las mujeres jefas de hogar, los niños y las niñas trabajadores/as y en situación de calle, los pueblos indígenas, entre otros.

Luego de revisar el Programa de Cooperación 2002-2006 del Paraguay, el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) ha ratificado su misión de agencia de cooperación para el de-

**Evolución de la población por área urbana-rural. Período 1950-2005**

AÑOS	POBLACIÓN			TASA DE CRECIMIENTO (%)			% URBANA
	TOTAL	URBANA	RURAL	PERÍODO	TOTAL	URBANA	
1950	1.328.452	459.726	868.726				35,0
				1950-62	2,7	2,9	2,5
1962	1.819.103	651.869	1.167.234				35,8
				1962-72	2,7	3,2	2,4
1972	2.357.955	882.345	1.475.610				37,4
				1972-82	2,5	3,9	1,6
1982	3.029.830	1.295.345	1.734.485				42,8
				1982-92	3,2	4,9	1,7
1992	4.152.588	2.089.688	2.062.900				50,3
				1992-02	2,3	3,5	0,9
2002	5.206.101	2.953.168	2.252.933				56,7
2004	5.701.675	3.241.503	2.460.172				56,9
2005	5.837.253	3.383.873	2.453.380				58,0

FUENTE: Censo Nacional de Población y Viviendas 1950/1962/1972/1982/1992/2002 y EPH 2004, 2005.

sarrollo y la reducción de la pobreza, decidida a reforzar su apoyo a las acciones emprendidas por el país en la lucha contra la pobreza y a la política de población. Esto, considerando el gran interés de que ésta última sea un instrumento de contribución con la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza para mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente de aquella en situación de vulnerabilidad, así como para el ordenamiento territorial y una mejor canalización de los incesantes procesos migratorios internos e internacionales y su impacto en el ambiente y la rápida urbanización (Hugo Oddone, boletín Joparé, N° 20, abril de 2005).

En 2005 es aprobada la Política de Población, cuyos ejes estratégicos apuntan a promover: a) la población como capital humano y social; b) la población en su dinámica espacial y su interacción con el ambiente; y c) la población y la familia.

A su vez, en 2006 es aprobada la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, cuyos lineamientos principales son: a) la protección social para combatir la vulnerabilidad social; b) la promoción social para revertir la exclusión social; y c) la inclusión económica para superar la exclusión económica.

En consecuencia, teniendo en cuenta estas dimensiones generales de las políticas, lo que se propone en este artículo es promover la implementación de políticas conjuntas y articuladas que incluyan la integración de estos ejes estratégicos. Así, por ejemplo, si la salud es un aspecto fundamental para mejorar el capital humano dentro de la política de población, es también un factor prioritario para la protección social de los grupos vulnerables. Al igual que éste, existen varios otros temas que merecen el mismo tratamiento para promover el desarrollo, atender las necesidades de la población y mejorar sus condiciones sociales.

## Referencias

- FNUAP. Boletín Joparé, N° 20, abril de 2005. Oddone, Hugo.
- DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas. Años 1950/1962/1972/1982/1992/2002 y EPH 2004, 2005.
- Secretaría Técnica de Planificación/The Policy Project, año 2000. Diagnóstico Sociodemográfico del Paraguay.
- Gabinete Social/DIPLANP/SAS, 2006. Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza.
- UNA/UNFPA. Revista Población y Desarrollo N° 32, 2006. Política de Población: un hito en la toma de conciencia y desarrollo en el Paraguay, Oddone, Hugo.
- Secretaría Técnica de Planificación, 2005. Política de Población, Ministerio del Interior.

Lic. Aydeé Rivera de Parada

## **Aprendizaje Basado en Problemas (ABP)**

**Estrategia para dinamizar la cátedra universitaria**





---

# Aprendizaje Basado en Problemas (ABP)

## Estrategia para dinamizar la cátedra universitaria

Lic. Aydeé Rivera de Parada\*  
Compilación de experiencias

En contraste con el modelo de enseñanza conductista tradicional, en el Aprendizaje Basado en Problemas (ABP) primero se presenta el problema al estudiante, éste elabora un diagnóstico de sus propias necesidades de aprendizaje, busca la información necesaria y regresa de nuevo al problema para analizar y



sintetizar la información y plantearse nuevas necesidades de aprendizaje. En este proceso, los estudiantes trabajan de manera cooperativa, comparten la información y las experiencias de aprendizaje y tienen la oportunidad de desarrollar habilidades como consecuencia de la observación y reflexión de las situaciones de la vida real.

### Introducción

Según la Red Panamericana para el Aprendizaje Basado en Problemas (PAN-ABP)<sup>1</sup>. El Aprendizaje Basado en Problemas (ABP) es un método dinámico de enseñanza que viene extendiéndose en todo el mundo, tanto en las instituciones de educación superior como en las de educación escolar primaria y secundaria. Este modelo adapta “per se” la investigación como herramienta esencial; los estudiantes construyen sus propios conocimientos mediante la búsqueda de información para el estudio de problemas o necesidades y sus posibles soluciones creando un desafío para ellos. El ABP es una de las mejores formas de integrar la investigación y la docencia en los ámbitos sociales, de manera que promueve una formación de profesionales integrales para desenvolverse en la vida.

<sup>1</sup> La Red Panamericana para el Aprendizaje Basado en Problemas (PAN-ABP) o Pan-American Network or Problem-Based Learning (PAN-PBL) PAN-ABP fue concebida por miembros de la Universidad de Delaware y de la Pontificia Universidad Católica del Perú en el contexto de un proyecto, financiado por Association Liason Office for University Cooperation in Development (ALO), y United States Aid for International Development (USAID), ALO/USAID, para la promoción del uso del ABP en la enseñanza de las matemáticas y de las ciencias en la educación peruana. La red se creó en Lima, Perú, el 9 de diciembre del 2004, durante la primera reunión del Comité Organizador del Congreso Internacional PBL-2006-ABP, contando con la participación de representantes de las universidades anfitrionas de los congresos internacionales de ABP realizados en el continente americano. PAN-ABP tiene como misión promover el Aprendizaje Basado en Problemas en la educación básica [K-12], la educación universitaria (en pre y post grado) y la educación profesional, a lo largo de todo el continente americano. Provee capacitación en ABP y materiales educativos, en español y en inglés, consultoría a instituciones que desean implementar el ABP y colaboración en la organización de Congresos Internacionales cada dos años. Representantes de la UEES asistimos a la videoconferencia titulada Diálogo Global: “El aprendizaje basado en problemas: ¿requiere transformación curricular o es posible un currículo disciplinar?”, el 13 de diciembre del 2005, en donde se conocieron experiencias interesantes de ABP de la Universidad de Delaware y de la PUCP entre otras.

\* Licenciada en Ciencias de la Educación, Investigadora, Directora de Investigación de la Universidad Evangélica de El Salvador. Para solicitar el informe completo: aydee.rivera@gmail.com ; iindg@redfacil.com.uy

Cuando se trabaja con ABP se invierte el camino convencional del proceso de aprendizaje; mientras tradicionalmente primero se expone la información y posteriormente se busca la aplicación en la resolución de un problema, en el caso del ABP primero se presenta el problema a los estudiantes, éstos identifican sus necesidades de aprendizaje, luego investigan y recopilan la información necesaria para finalmente regresar al problema y darle la solución.

Los problemas que se presentan son problemas reales, complejos, retadores y seleccionados o diseñados por el profesor para el logro de los objetivos de aprendizaje. En el recorrido que viven los alumnos, desde el planteamiento original del problema, hasta su solución, trabajan de manera activa y colaborativa en pequeños grupos, guiados por el profesor o tutor, compartiendo en esa experiencia de aprendizaje la posibilidad de, además de adquirir el conocimiento propio de la materia, practicar y desarrollar habilidades, así como observar y reflexionar sobre actitudes y valores que en el método convencional (expositivo) difícilmente podrían ponerse en acción.

Con esta lógica de trabajo "...no hace falta recurrir a un experto para conocer acerca de un tema, solo hay que saber donde y como buscar esa información" (Pedraz Marcos, A. y otros, 2003). Es el mismo estudiante quien decide sus objetivos de aprendizaje y como hacerlo, conociendo de antemano los principios de las asignaturas que cursa.

Según experiencias de décadas de aplicación de la ABP en la asignatura de "Legislación y ética profesional" de la Escuela Universitaria de Enfermería de la Universidad Autónoma de Madrid, esta metodología ha demostrado ser diferente a los métodos tradicionales en los aspectos de currículo, los docentes y los estudiantes. "En cuanto al currículo el ABP, aumenta la importancia de los objetivos de aprendizaje y la integración del conocimiento, los docentes ven como sus conocimientos no son más una protección, aumenta su vulnerabilidad, la complejidad de la tarea, pero también la satisfacción. Por último los estudiantes ven aumentada su responsabilidad, el rango de habilidades necesarias para el aprendizaje, pero también su motivación y satisfacción", según la experiencia recogida por Pedraz.

La evaluación en ABP es un proceso constructivo donde participan los estudiantes de forma indi-

vidual y grupal, como los docentes, porque la evaluación no debe buscar medir el aprendizaje memorístico sino ser capaz de evaluar en forma constante la relevancia del trabajo y promover la adquisición de destrezas de evaluación crítica, de habilidades clínicas y de mejorar la capacidad de aprendizaje. Los alumnos que desarrollan ABP tienen, además, la posibilidad de comprender la importancia de trabajar colaborativamente y de comprometerse con sus propios procesos de aprendizaje.

Entre quienes lo promueven, existe un profundo debate respecto a la posibilidad o no de implementar este método al interior de un currículo organizado disciplinadamente. Hay quienes sostienen que ello no es posible, que desvirtúa el método mismo y que la única opción para su implementación es la transformación previa del currículo en una perspectiva interdisciplinaria.

La Universidad de Delaware (EEUU), la Universidad de Colima (México) y la Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP) tienen experiencias muy diversas en la implementación del ABP. Mientras que en la Universidad de Delaware, desde 1992, se ha venido extendiendo como método de enseñanza en las asignaturas de currículos disciplinares; en la Universidad de Colima supuso la transformación previa de los currículos de Ciencias de la Salud (Medicina, Enfermería y Psicología); y en la PUCP se inició en 2001 su implementación en asignaturas de currículos disciplinares, pero con una tensión muy fuerte en la dirección de transformar el currículo hacia un currículo interdisciplinario.

## Características del aprendizaje basado en problemas<sup>2</sup>

- Mezcla el carácter personal del aprendizaje con el colectivo;
- Posee un importante papel catalizador de los conocimientos o representaciones previas;

<sup>2</sup> Educarchile es un portal autónomo, pluralista y de servicio público que cuenta con la colaboración de los sectores público, privado y filantrópico. Concurren a su creación el Ministerio de Educación de Chile y la Fundación Chile. Nace de la confluencia de los sitios educativos de la Red Enlaces del Ministerio de Educación y del Programa de Educación de la Fundación Chile. [http://www.educarchile.cl/home/escritorio\\_docente/](http://www.educarchile.cl/home/escritorio_docente/) Visitado el 09/06/2006.

- Valora la importancia de recursos funcionales a disposición;
- Asigna un rol preponderante al contexto de los estudiantes y a la oportunidad de la experiencia concreta,
- Permite el desarrollo de competencias complejas,
- Exige la aplicación de pasos lógicos de la investigación,
- Valora el carácter interactivo y el trabajo colaborativo,
- Permite establecer relaciones de significado entre el interés personal, de estudios y de aplicación;
- Valora la importancia de un resultado, y
- Permite la reflexión sobre lo que se está aprendiendo mediante la solución del problema.

## Algunas experiencias de ABP

### a) Análisis de una propuesta de trabajo a partir de un programa de necesidades.

Limón Domínguez, diseñó criterios de selección de contenidos curriculares basado en un programa de análisis de necesidades para la cátedra de Educación Ambiental, en la Universidad de Sevilla, y compartió la experiencia en el XVIII Seminario interuniversitario de Teoría de la Educación, titulado: "La educación obligatoria. Competencias Básicas del Alumno" en la Universidad de Extremadura en 1999, en donde se presentaron experiencias de docentes y alumnos.

Ante la posibilidad de un trabajo de selección de contenidos se consideró necesario partir de un análisis de necesidades donde se refleje tanto las opiniones del profesor como de los estudiantes. Atendiendo sobre todo a un modelo de **"enseñanza para la comprensión"**; está la necesidad de partir de las ideas previas de los estudiantes y de su capacidad de análisis. Según Limón Domínguez, esta línea la defienden, entre otros, autores como Pérez Gómez, A.I. (1985), Popkewitz, Th.S. (1988), y Apple, M. (1987). Por lo tanto, a la hora de fortalecer un nuevo currículum (sobre todo, tratando de interaccionar a partir de realidades concretas), ha de alejarse del análisis de un "modelo de enseñanza centrado

en el profesor y dentro de una estrategia expositiva"; de no hacerlo así, nos encaminaríamos hacia un "modelo de interacción condicionado por la enseñanza verbal". Este desvío supondría el alejamiento de un compromiso real en la valoración crítica de la realidad y la búsqueda de estrategias de desarrollo eficaces, ya sean cognitivas, afectivas o procedimentales.

### ¿Porqué partir de la evaluación de necesidades para la selección de contenidos?

Por necesidad, entendemos todo aquello que se demanda desde una perspectiva justa y socialmente considerada. En el "Diccionario de Ética" (1994), citado por Limón, se dice que "el obrar humano está determinado por las necesidades", y que "el ser humano tiene, mediante el pensamiento y el lenguaje, la posibilidad de iniciar éstas como motivo de sus acciones, de realizarlas, modificarlas o contenerlas". Así, se entiende la interrogación por las necesidades, desde el punto de vista de que el obrar moral debería comprender y realizar las necesidades verdaderas y racionales de los hombres.

Los resultados de la propuesta se analizaron mediante relatos, entre los que se seleccionaron una serie de informantes clave, que representaban, los criterios mayoritarios. Según los docentes el objetivo era llevar esa información complementaria a la clase y trabajarla en forma de debate para que, a raíz de lo dicho, cada uno sacara sus propias conclusiones. Según experiencia de alumnos: "Se trataba de lanzar propuestas y alternativas a nuestro alcance para indagar y trabajar detalles y aspectos más concretos dentro de la globalización, con distintas fuentes de información (lecturas, experiencias personales, etc.); el clima de trabajo giraba en torno a "una construcción del aprendizaje y de nuestra propia visión, nuestra postura ante la asignatura, pero a su vez, de trasladarlo a todos los aspectos de la vida", así lo expresaba uno de los estudiantes, en uno de los relatos recogidos.

En relación con la experiencia anterior, se considera la delimitación de estrategias que permitan implantar un proceso de formación en la acción desde una propuesta concreta de contenidos dentro de la asignatura, que ha tratado de ajustarse a esta acción, para ello se sugieren las siguientes fases:

1. Análisis del interés y de las necesidades formativas de los estudiantes sobre lo que han recibido o saben sobre dicha asignatura.
2. Definición de una propuesta formativa de acuerdo con el análisis realizado.
3. Planificación de una intervención educativa, con objetivos, contenidos y pautas de acción.
4. Consolidación de esquemas metodológicos de acción en la asignatura, dentro y fuera del aula.

### ¿Disciplina y/o transversalidad?

La situación actual en nuestras aulas, debe consistir en establecer una continua comunicación entre las exigencias propias de las diferentes disciplinas clásicas y la problemática del exterior, por lo que se debe intentar ofrecer un tipo de enseñanza que se adecue a la realidad. Desde esta perspectiva, es pertinente aportar respuestas compartidas con otras instituciones sociales del entorno (cuya función educadora está adquiriendo, cada vez, mayor importancia), hasta tal punto que debe ser una idea básica a incorporar a los diseños curriculares. La adaptabilidad de los diseños curriculares a las características idiosincráticas del medio, permite hacer realidad la denominada “transversalidad”, o posibilidad de desarrollar objetivos, contenidos y principios de procedimientos a través de permanentes interconexiones entre las distintas áreas, relacionándolas con los contextos sociales dinámicos, que cambian y evolucionan a lo largo del tiempo.

**b) Implantación de metodologías activas en asignaturas de últimos cursos por medio de un congreso de alumnos (PLENUM)** Departamento de Sistemas Informáticos de la Escuela Superior Politécnica de la Universidad Europea de Madrid (UEM). Memoria descriptiva. II Premios de innovación docente de la Universidad Europea de Madrid, de José María Gómez Hidalgo.

El PLENUM (congreso), describe una práctica docente desarrollada en la asignatura Procesamiento del Lenguaje Natural (PLN) de quinto curso de la titulación de Ingeniero en Informática, perfil de Inteligencia Artificial, de la Universidad Europea de Madrid. La práctica consiste en la organización y realización de un congreso similar a las conferencias científicas actuales, en

todas sus facetas: desarrollo de un trabajo de investigación, redacción de un artículo de investigación, evaluación y revisión, redacción de la versión final del artículo y presentación ante los otros participantes. En todas estas labores participan los alumnos, y todas ellas contribuyen a la evaluación de su desempeño.

El PLENUM se ha realizado en el curso académico 2003/04 por cuarta vez. Esta experiencia fue puesta en marcha en el año 2000, con el objetivo principal de aumentar la motivación de los alumnos. Con el paso del tiempo, y de manera convergente con el plan de competencias de la UEM y la integración en el Espacio Europeo de Educación Superior, se agregaron los objetivos de integrar distintas metodologías activas de aprendizaje (cooperativo, autónomo y basado en problemas) en una sola experiencia, y de potenciar algunas de las competencias profesionales más demandadas entre los profesionales técnicos:

1. Las habilidades comunicativas
2. El trabajo en equipo y
3. La capacidad de innovación y creatividad.

A fin de valorar la consecución de estos objetivos, se realizó una evaluación de la iniciativa, tomando como referencia tanto los cuestionarios oficiales UEM de satisfacción del alumnado, como unos cuestionarios específicamente diseñados para ello. Los resultados de la evaluación de esta actividad son muy positivos, alcanzándose importantes incrementos en la satisfacción de los alumnos, y de manera muy especial, en aquellas áreas en las que la iniciativa tenía mayores expectativas de lograr un impacto positivo.

La asignación docente del autor de esta iniciativa implica impartir docencia a los mismos alumnos tanto en cursos intermedios como en los últimos cursos de titulaciones superiores, lo que le ha permitido detectar cambios en la motivación de los alumnos a lo largo de su trayectoria estudiantil. En particular:

1. Dada la cercanía a la obtención del título, los alumnos de últimos cursos pierden el interés por aprender, y lo centran en exclusiva en aprobar. Asimismo, pierden cualquier otro interés que pudieran tener en la mejora de aspectos complementarios de su formación, como los centrados en las competencias pro-

fesionales, a pesar del impacto que puedan tener en su futuro profesional.

- Al mismo tiempo, los alumnos de últimos cursos se encuentran en un estado óptimo de madurez intelectual, lo que puede permitir sacar máximo partido de su potencial.

El objetivo primordial de nuestra experiencia es aumentar la motivación de los alumnos de los últimos cursos, recuperando su interés por aprender, y explotando su madurez intelectual.

Se selecciona la asignatura de Procesamiento del Lenguaje Natural (PLN) por los aspectos que la hacen particularmente adecuada para la implantación de acciones innovadoras de la calidad docente. Estos aspectos, no son en absoluto exclusivos de esta materia, en especial los independientes de los contenidos. Una gran mayoría de las asignaturas optativas de los dos últimos cursos de las titulaciones de informática, comparten estos aspectos, lo que las hace receptáculos idóneos para experiencias similares o paralelas a la propuesta.

Evaluación del PLENUM. Consiste en la evaluación sistemática de esta iniciativa, orientada a confirmar si se han satisfecho los objetivos planteados en la misma: aumento de la motivación, integración de metodologías de aprendizaje en un todo, y progreso en competencias.

Cualitativamente, el PLENUM integra elementos de los métodos de aprendizaje citados anteriormente. En referencia al aprendizaje cooperativo, los alumnos trabajan en grupos formales, y existe una dependencia mutua muy estrecha, especialmente en cuanto a la calificación. En el aprendizaje autónomo, los alumnos disponen constantemente de retroalimentación propia y del profesor, tomando también como referencia los documentos dispuestos por el profesor. Por lo que respecta al aprendizaje basado en problemas (ABP), es destacable que los trabajos propuestos por el profesor integran elementos de distintas partes de la materia teórica, y la obtención de un buen artículo implica la alta comprensión y capacidad de relación de estas partes.

Cuantitativamente, se toman como referencia los cuestionarios de evaluación del profesorado realizados anualmente por la UEM de manera oficial, así como un cuestionario específico plan-

teado por el profesor y orientado concretamente a los aspectos motivacionales y competenciales.

### **c) El aprendizaje basado en problemas como enfoque pedagógico en la educación en salud.**

Víctor Hugo Dueñas, Bact., M.Sc. Profesor Asociado, Escuela de Bacteriología y Laboratorio Clínico, Facultad de Salud, Universidad del Valle, Cali, considera lo que sigue.

El tutor (docente) debe lograr que el aprendizaje se centre en el estudiante en lugar de centrarlo en el profesor, para ello es vital que tenga un conocimiento amplio y reflexivo del proyecto educativo y del programa de la escuela, debe conocer diversos métodos educacionales o pedagógicos (tutorías, seminarios, uso de problemas, sesiones de grupo, otros) y debe conocer los principios y métodos de evaluación formativa.

En otro sentido, el tutor (docente) debe ser un facilitador del proceso de aprendizaje; promover en los estudiantes el pensamiento crítico, la solución de problemas y la toma de decisiones aun en situaciones de incertidumbre; debe estimular que los estudiantes enfoquen los fenómenos desde lo molecular hasta los elementos microbiológicos e incluir los aspectos culturales, éticos y socioeconómicos; debe ayudar a los estudiantes a establecer la jerarquía de las hipótesis y de las necesidades de aprendizaje, promover el aprendizaje individual y socializar la información en el sentido de trabajo multidisciplinario; debe coordinar los métodos de evaluación de los estudiantes, asegurar la retroalimentación y la toma de medidas correctivas en el momento adecuado; debe hacer más énfasis en aprender que en enseñar; debe evitar ser visto como figura de autoridad, y fomentar el desarrollo de una atmósfera de confianza y respeto.

El tutor debe ser capaz de promover que cada individuo sea sensible a las necesidades y sentimientos colectivos e individuales; debe asegurarse que en los grupos de discusión todos participen, con un ambiente en el que nadie sea un espectador del proceso y debe ayudar a los estudiantes a que se atrevan a pensar, a tomar riesgos y a ser capaces de adelantar una hipótesis y luego probar su validez.

Para facilitar y sistematizar las múltiples tareas de los tutores, se pueden diseñar guías que des-

criban las funciones de los tutores, los objetivos mínimos de las propuestas de trabajo y de aprendizaje significativo y los árboles de temas o temáticas propuestos por los diseñadores de los casos o los problemas.

Para no sesgar el trabajo propio de los estudiantes en este enfoque, las guías del tutor no deben ser del conocimiento de los estudiantes. En resumen, las guías del tutor son un recurso que tienen como objetivo dinamizar la tarea de los tutores, brindándoles un norte y un derrotero de lo que el enfoque pedagógico se propone.

Por otra parte, en el trabajo durante el curso se contemplan aquellas actividades que los tutores hacen en la etapa de ofrecimiento del curso que tendrá un enfoque de ABP. Entre esas actividades se cuentan:

1. Presentación del curso o del eje de problemas y explicación del enfoque pedagógico. En la educación tradicional, rara vez se hacen explícitos para los estudiantes los enfoques y los métodos pedagógicos que se utilizarán para favorecer el aprendizaje y la formación. En el enfoque conductista tradicional, los programas de los cursos o asignaturas se limitan por lo general a incluir una secuencia de contenidos, objetivos y condiciones de evaluación, con poca o ninguna profundización o conceptualización de los mismos.

Cuando se pretende poner en acción un curso o un eje de problemas con enfoque pedagógico de ABP en un currículo que posee un pensum saturado fundamentalmente por el enfoque conductista tradicional, es importante hacer públicas las características del enfoque innovador. Se pretende con la presentación del curso o del eje de problemas, que los estudiantes sean conscientes de la importancia de las áreas de estudio o de las disciplinas que se abordarán y, a su vez con la explicación del enfoque pedagógico se busca que conozcan y acepten la responsabilidad que exige pasar de un enfoque de aprendizaje pasivo a uno activo, en el que hasta la evaluación formativa depende en gran parte de la objetividad y madurez del estudiante.

2. Dinámica de las discusiones en grupo. Las discusiones en grupo se deben dar en un ambiente que propicie que los estudiantes

se sientan en libertad de cuestionar cualquier información que se aporta por parte de ellos mismos o del tutor. Se espera que todos los estudiantes participen en la discusión, bien sea para aportar nuevos datos o para generar nuevos interrogantes producto de la consulta de las fuentes primarias de información, **en un ambiente donde el error sea una oportunidad más para aprender.**

3. Asignación de espacios-tiempo para las tutorías y la consejería para los estudiantes. La dinámica de trabajo que subyace en el enfoque de ABP le plantea al tutor la necesidad de disponer de espacios-tiempo destinados a la discusión individualizada y a la consejería de los estudiantes. En este enfoque, el estudiante necesitará entrevistarse periódicamente con su tutor para resolver dudas, plantear conflictos y confrontar sus actividades de autoevaluación. Lo anterior significa que para el desarrollo exitoso del enfoque se debe disponer de tiempos relativamente mayores que los destinados o asignados al desarrollo de los enfoques o modelos conductistas.
4. Aplicación de las propuestas de evaluación formativa y evaluación de los medios y recursos. Durante el ofrecimiento del curso, el tutor debe coordinar las actividades de evaluación de los estudiantes y del proceso mismo. Es recomendable evaluar durante el proceso mismo los medios didácticos y los recursos disponibles, con el fin de conocer las impresiones de los estudiantes y las dificultades o facilidades que estos presentan para su aprendizaje. Un ejemplo de este tipo de evaluación es la que se hace de los casos o problemas objeto de estudio como estímulo para el aprendizaje significativo. **Las evaluaciones se deben analizar y discutir a medida que ocurren, con el fin de identificar dificultades y proponer medidas correctivas.**

Por último, en el trabajo post-curso se incluyen las actividades de análisis de las evaluaciones realizadas durante el ofrecimiento del curso, la toma de decisiones o medidas correctivas que permitan mejorar la propuesta de trabajo para el siguiente grupo de estudiantes y la reflexión sobre las relaciones tutor-estudiantes, tutor-conocimiento, estudiantes-estudiantes y estudiantes-conocimiento.

Visto de esta manera, el ABP se puede usar como enfoque para estructurar y desarrollar el currículo de un programa académico o para emplearlo en el desarrollo de algunas asignaturas o cursos como otra estrategia más de trabajo.

Al aplicar el ABP, las actividades giran en torno a la investigación y discusión de la situación problemática, de este modo, el aprendizaje ocurre como resultado de la experiencia de trabajar en los problemas y la formación se favorece toda vez que es posible reflexionar sobre el modo como se enfrentan los problemas, se proponen las soluciones y sobre las actitudes y aptitudes en torno al enfoque pedagógico que presupone un constante auto-aprendizaje y auto-formación.

En contraste con el modelo de enseñanza conductista tradicional, en el ABP primero se presenta el problema al estudiante, éste elabora un diagnóstico de sus propias necesidades de aprendizaje, busca la información necesaria y regresa de nuevo al problema para analizar y sintetizar la información y plantearse nuevas necesidades de aprendizaje. En este proceso, los estudiantes trabajan de manera cooperativa, comparten la información y las experiencias de aprendizaje y tienen la oportunidad de desarrollar habilidades como consecuencia de la observación y reflexión de las situaciones de la vida real.

El objetivo principal en el ABP no es resolver el problema, en su lugar es importante que éste sea visto como un estímulo para la identificar necesidades de aprendizaje y para el desarrollo de habilidades en la búsqueda de la información, su análisis, y el establecimiento de jerarquías en los temas o contenidos de estudio. De este modo, los conocimientos se apropian en relación directa con los problemas o casos y no de manera parcelada y sin relaciones aparentes.

### Otras características del enfoque ABP, según este autor:

1. Presupone un proceso motivador en el que los estudiantes son los responsables de su aprendizaje
2. Es un enfoque que utiliza problemas o casos especialmente diseñados (con una o varias intenciones de estudio) para motivar el apren-

dizaje de los aspectos más relevantes de la materia o disciplina de estudio.

3. El aprendizaje se centra en el estudiante, no en el profesor o en la transmisión de contenidos agregados.
4. Se trabaja en grupos pequeños. Se asegura que el número ideal de estudiantes es entre 6 y 8 y en todo caso no más de 10.
5. El profesor es un facilitador del proceso, no una autoridad.

Con el enfoque de ABP es factible lograr que el estudiante se responsabilice de su propio proceso de aprendizaje y de formación, desarrolle objetividad para la autoevaluación; desarrolle habilidades para la comunicación, las relaciones interpersonales y el trabajo en equipo; adquiera el hábito del auto-aprendizaje como un mecanismo que garantice su aprendizaje fuera de la escuela, es decir, el auto-aprendizaje y la **auto-formación como acto cotidiano de por vida**.

El enfoque de ABP favorece los cuatro aprendizajes fundamentales para el cumplimiento de las misiones propias de la educación superior:

- En primer lugar, favorece el aprender a conocer o a aprender, enfocando esos aprendizajes más al dominio de los instrumentos propios del saber, que a la adquisición de conocimientos clasificados y codificados de manera arbitraria por los diseñadores de la estructura curricular.

En el proceso de aprender a aprender, se debe favorecer el ejercicio de la atención, la memoria asociativa, y el pensamiento crítico. Para asegurar la competencia y la calidad en la práctica profesional, la universidad a través de los procesos formativos debe proponer actividades que además de estimular la ejercitación repetida, desarrollen los procesos de pensamiento crítico. El proceso de pensamiento crítico se puede ilustrar como una habilidad adquirible que demanda competencias para evaluar, intuir, debatir, sustentar, opinar, decidir y discutir entre otras. Estas competencias se pueden desarrollar, por lo menos en parte, en los espacios tiempo destinados a la socialización del conocimiento que se ofrecen en el enfoque de ABP. Ahora bien, aunque las competencias mencionadas no constituyen el pen-

samiento en sí mismo, son importantes para el desarrollo del pensamiento intuitivo y problematizador, sólo si se consideran y observan en un contexto de rigor académico, es decir, no con una acepción superficial del concepto de pensar.

- En segundo lugar, el enfoque favorece el aprender a hacer desde la perspectiva de encontrar la mejor manera de poner en práctica los conocimientos para transformar el entorno, adaptándose al mercado de trabajo y sin menospreciar la instrucción rigurosa que permita la realización de tareas bien definidas propias del área de conocimiento de la profesión.
- En tercer lugar, se favorece con este enfoque el aprender a convivir, toda vez que en los espacios de socialización del conocimiento, el estudiante aprende a comunicarse, a trabajar con los demás y a solucionar conflictos que ocurren como producto de las interrelaciones en los grupos tutoriales.

En esa dinámica de trabajo los estudiantes y los tutores gradualmente se reconocen a sí mismos, reconocen sus potencialidades y sus debilidades y se proponen objetivos individuales y comunes. El conocimiento de sí mismo y el establecimiento en los grupos de objetivos comunes son condiciones forzosas para el conocimiento del otro.

Finalmente, el enfoque favorece el aprender a ser, al permitir que los estudiantes y los tutores expongan sus personalidades y al fomentar la autonomía de juicio, la responsabilidad personal y social dentro de un ambiente de comunicación que asevera ser de doble vía, de pluralismo y de respeto por las diferencias.

Con el propósito de que el debate quede abierto, es conveniente decir que el enfoque de ABP no es el único que se puede abordar para el diseño de los currículos o asignaturas en las universidades. Con seguridad lo ideal será un mezcla de varios enfoques pedagógicos con el diseño

de currículos orientados por procesos y no por objetivos. En este sentido, el autor propone y retoma siete principios pedagógicos que se pueden introducir en los currículos orientados por procesos:

1. Iniciar y desarrollar en los planes de las asignaturas un proceso de planteamiento de preguntas (método de indagación), esto contribuiría al desarrollo del pensamiento (lógica) en el estudiante y en el profesor.
2. Incorporar metodologías de investigación donde los estudiantes puedan buscar datos e informes para responder a las preguntas que se han planteado y aplicarlos a nuevas áreas.
3. Construir un ambiente propicio para desarrollar en el estudiante la capacidad de utilizar diversas fuentes de información de primera mano, como datos a partir de los cuales pueda desarrollar hipótesis y extraer conclusiones.
4. Brindar espacios de discusiones en clase, en las que los estudiantes aprendan tanto a escuchar a los demás, como a exponer sus propios puntos de vista en procura de mejorar sus habilidades de comunicación (retórica).
5. Legitimar la búsqueda, es decir, aprobar y apoyar discusiones abiertas en las que no se hallan respuestas definitivas a multitud de cuestiones, esto contribuiría al desarrollo de la capacidad de tomar decisiones aun en situaciones de incertidumbre.
6. Animar a los estudiantes a reflexionar respecto de sus propias experiencias y a compartirlas en procura de la socialización del conocimiento.
7. Otorgar un nuevo papel al profesor para que se convierta en un recurso más que en una autoridad, es decir se debe brindar espacios para que el profesor se acerque al papel de tutor o guía del estudiante en su proceso de aprendizaje y de formación.

## Fuentes de Información Consultadas

- Crespo, Juan Carlos. Diálogo Global 13 de diciembre del 2005 4:00 a 6:40 p.m. (hora de Washington D.C.), 4:00 a 6:40 p.m. (hora de Lima) en Videoconferencias Infocentros El Salvador. Director del Centro para el Magisterio Universitario de la Pontificia Universidad Católica del Perú (MAGIS-PUCP) GDL PERÚ - PUCP. jcrespo@pucp.edu.pe
- Gómez Hidalgo, José María (2005). Implantación de metodologías activas en asignaturas de últimos cursos por medio de un congreso de alumnos (PLENUM), Departamento de Sistemas Informáticos de la Escuela Superior Politécnica de la Universidad Europea de Madrid. Memoria descriptiva . II Premios de innovación docente de la Universidad Europea de Madrid, 29 de noviembre de 2005. jmgomez@uem.es ; consultado el 09/06/06, disponible en <http://www.esp.uem.es/~jmgomez>
- Limón Domínguez, Dolores. Universidad de Sevilla. Criterios de selección de contenidos curriculares a partir de un programa de análisis de necesidades. Presentado en XVIII Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación "La educación obligatoria. Competencias Básicas del Alumno". Universidad de Extremadura, noviembre de 1999. En línea, consultado el 09/06/06
- Pedraz Marcos, Azucena, Antón Nardiz, María Victoria; García González; Asunta. Revista de la Red Estatal de Docencia Universitaria vol 3 N°2, Artículo en pdf: Observación de una tutoría de aprendizaje basado en problemas (ABP) dentro de la asignatura "Legislación y ética profesional en enfermería" (pp 87-93). Profesoras de la Escuela Universitaria de Enfermería de la Comunidad de Madrid, (en línea, consultado el 19/06/06), disponible en: <http://www.uc3m/diceimbre2003/activospdf>
- Red Panamericana para el Aprendizaje Basado en Problemas (PAN-ABP) o Pan-American
- Network or Problem-Based Learning (PAN-PBL). EL APRENDIZAJE BASADO EN PROBLEMAS: ¿REQUIERE TRANSFORMACIÓN CURRICULAR O ES POSIBLE UN CURRÍCULO DISCIPLINAR? 27 de octubre del 2005. disponible en: <http://www.udel.edu/pan-pbl/>
- Víctor Hugo Dueñas, Bact., M.Sc. El aprendizaje basado en problemas como enfoque pedagógico en la educación en salud. Profesor Asociado, Escuela de Bacteriología y Laboratorio Clínico, Facultad de Salud, Universidad del Valle, Cali. (En línea) consultado el 9/06/2006 disponible en: <http://64.233.187.104/search?q=cache:Cij6mcqmW1gj:colombiamedica.univalle.edu.co/VOL32NO4/aprendizaje.pdf>

Gloria Rubin

**Gastos innecesarios a causa**

**de la violencia doméstica**





---

## Gastos innecesarios a causa de la violencia doméstica

Gloria Rubin\*

**El problema de la violencia doméstica debe ser abordado seria e integralmente, es decir, desde las entidades responsables de la salud, educación, seguridad, etc. Por esta razón, resulta fundamental que se cumpla en nuestro país el Convenio de Belem do Pará, no solo como un gesto solidario y humanitario hacia**



**las mujeres, sino como una manera de ahorrar dinero al Estado. Si se busca tener una idea de los gastos en que éste incurre para afrontar los casos de violencia, basta con ir a Emergencias Médicas –o a cualquier otro hospital del país– los sábados, domingos y lunes de mañana, y efectuar un cálculo aproximado de cuántas mujeres han sido atendidas.**

Abordar el tema de la violencia doméstica significa profundizar –una vez más– en algunas aristas de este complejo problema. Una de ellas se relaciona con los costos que acarrea. Existen muy pocos estudios acerca de cuánto les cuesta a los estados y a las ciudades la violencia contra la mujer. Considerando que este espacio corresponde a una revista de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), me parece oportuno analizar ese aspecto, no solo en términos de “horas mujer” sino en función de las consecuencias que produce en todas sus áreas de incidencia.

Hace trece años leí un trabajo de la Universidad de Monterrey, México, en el cual se evaluaba el costo que representaba para este estado mexicano –semanal, mensual y semestralmente– la violencia y sus colaterales. Cuando hablo de “colaterales” me refiero a lo siguiente: trasladar a una mujer golpeada a un centro de emergencias requiere de gastos como combustible, salarios de paramédicos, chóferes y desgaste de ambulancia. Una vez en el centro, hablamos de enfermeras/os, médicos/as, sicólogos/as, medicamentos, electricidad, agua, teléfono y cualquier otro costo derivado de la atención de la mujer en ese centro.

Si el episodio de violencia se registra un sábado, la mujer no irá a trabajar el lunes, con lo cual la empresa que la tiene como empleada verá resentido su proceso productivo. Del mismo modo, sus hijos/as tampoco asistirán a la escuela y, como consecuencia del estrés postraumático que sufren, se atrasarán en los estudios y, probablemente, no aprobarán el curso al final del año. Esto, teniendo en cuenta que la violencia siempre es sistemática, con todo lo que eso conlleva. Es importante resaltar, en este punto, que la ausencia de los/as niños/as al colegio implica, nuevamente, una erogación para el Estado. La irregularidad en la asistencia y el bajo rendimien-

\* Investigadora independiente.

to hace que estos/as niños/as acudan dos o tres años seguidos al mismo grado, generando más gastos en educación –salarios de maestros/as y otros–. Además, es importante mencionar que, como la mujer sufre de indefensión aprendida, necesita atención médica y, sobre todo, psicológica, pues, muchas veces, es incapaz de manejar su propia vida y, menos aún, la de su familia.

Ante esta situación, la violencia doméstica debe ser abordada seria e integralmente, es decir, desde las entidades responsables de la salud, educación, seguridad, etc. Por esta razón, resulta fundamental el cumplimiento por nuestro país del Convenio de Belem do Pará, no solo como un gesto solidario y humanitario hacia las mujeres, sino como una manera de ahorrar dinero al Estado. Si se busca tener una idea de los costos en que éste incurre para afrontar los casos de violencia, basta con ir a Emergencias Médicas –o a cualquier otro hospital del país– los sábados, domingos y lunes de mañana y efectuar un cálculo aproximado de cuántas mujeres han sido atendidas. Entonces, sería solo cuestión de indagar a estas mujeres, sobre la base de estas sencillas preguntas: ¿cuántos hijos tiene?; ¿de qué edad son?; ¿fueron a la escuela el lunes, el martes? Y, en cuanto a la madre, ¿en qué estado físico y psicológico está?; ¿qué medicamentos toma?; ¿trabaja fuera de la casa?; ¿fue al trabajo?

A diferencia de Argentina y Brasil, para nuestro país, pequeño y con pocos habitantes, sería mucho más fácil tomar el “toro por las astas” y afrontar seriamente el problema, solo cumpliendo con las leyes –la Constitución Nacional, artículo 60, “De la Protección contra la Violencia”, la Ley 1600– y respondiendo con responsabilidad a los convenios internacionales de los cuales es signatario. Esencialmente, el Convenio de Belem do Pará, Brasil, ratificado en 1996. A propósito de éste, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) ha establecido un mecanismo para que cada país signatario cumpla con el tratado. A continuación, esbozaré una breve historia de éste, con el objetivo de entenderlo mejor.

### **Breve información sobre el trabajo de la CIM en el tema de violencia contra la mujer (1988-2005)**

1. En 1986, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) aprobó el plan de acción “Participación plena e igualitaria de la mujer para el año 2000”, en el cual la violencia contra la mujer fue considerada como tema de atención prioritaria.
2. En 1990, la Asamblea de Delegadas de la CIM aprobó las “Conclusiones y recomendaciones de la consulta interamericana sobre la Mujer y Violencia” y la “Declaración sobre la erradicación de la Violencia contra la Mujer”, reiterando la necesidad de que la CIM fuese la encargada de preparar el anteproyecto para una convención interamericana sobre violencia contra la mujer.
3. La CIM preparó el anteproyecto y efectuó un proceso de consulta con los gobiernos de la región. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue aprobada el 9 de junio de 1994, durante el vigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), que tuvo lugar en Belem do Pará, Brasil
4. La Convención, que entró en vigor el 5 de marzo de 1995, es la primera y única adoptada en el mundo para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Hasta la fecha, 31 de los 34 estados miembros de la OEA la han ratificado. La CIM se dedicó inmediatamente a promover la Convención y el logro de sus objetivos.
5. En el año 2000, la CIM coordinó el proyecto de investigación “Violencia en las Américas: análisis regional incluyendo una revisión de la implementación de la Convención de Belem do Pará”, con el objetivo de examinar la naturaleza y eficacia de las políticas, reformas legislativas y programas adoptados en la región para dar seguimiento a los compromisos surgidos de la Convención.
6. Una vez finalizada la investigación, se realizaron cuatro reuniones subregionales de expertas en Uruguay (2000), Panamá (2001) y Guyana (2002), con el fin de analizar los resultados y formular recomendaciones. Se crearon cuatro secretarías pro tempore en los países sede de las reuniones para dar seguimiento a dichas recomendaciones.
7. Las investigaciones de las expertas habían coincidido en señalar que las acciones llevadas a cabo por los países de la región aún

no redundan en reducciones concretas de la violencia contra la mujer. Asimismo, indican que los estados parte no han establecido mecanismos concebidos específicamente para cumplir con la Convención.

8. En atención a esto, la Asamblea de Delegadas de la CIM decidió comenzar en 2002 a trabajar para establecer la forma más adecuada de dar seguimiento a la Convención.
9. En 2003, la Asamblea General de la OEA reiteró la necesidad de adoptar un mecanismo de seguimiento.
10. En 2004, la CIM preparó un proyecto preliminar de mecanismo de seguimiento, enviado a organismos regionales e internacionales, y a organizaciones de la sociedad civil para que efectúen sus aportes, observaciones y comentarios.
11. La CIM convocó a la Reunión de Expertas/os sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará, que aprobó el proyecto de estatuto del mecanismo, en julio de 2004.
12. En noviembre de 2004, la Conferencia de los estados parte, convocada por el secretario general de la OEA, adoptó el "Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer, Convención de Belem do Pará" (MESECVI).
13. El 28 de enero de 2005, la presidenta de la CIM solicitó a los ministros de Relaciones Exteriores la designación de un/a experto/a para que integre el Comité. Las/os expertas/os ejercerán sus funciones a título personal.
14. El 11 de julio de 2005 se convocó a la primera reunión del Comité de Expertas/os del MESECVI.

El Comité de Expertas/os del MESECVI realizó su primera reunión del 22 al 24 de agosto de 2005, en Washington DC. En dicha reunión adoptó su reglamento, el cronograma y la metodología de trabajo. También aprobó el "Cuestionario para la Evaluación de la Implementación de las Disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem do Pará".

El Paraguay tiene su experta y se convocó a candidatas de la sociedad civil. De la selección fue responsable la Secretaría de Mujer. Ésta, a su vez, remitió a la Cancillería los nombres de varias candidatas, de las cuales dos fueron seleccionadas. Finalmente se eligió a una titular y una suplente como experta nacional; se había convenido que sería de la sociedad civil. Para ello, se abrió un concurso y nos presentamos varias candidatas. De entre todas fuimos electas yo, como titular, y la doctora Lidia Jiménez, como suplente. Después de cumplidos los requisitos protocolares, viajé a Washington, donde trabajamos las expertas de 24 países de América Latina y el Caribe.

A partir de allí, se inició todo el proceso de elaboración de un cuestionario para enviar a los estados; este cuestionario consta de cuatro ejes temáticos, que son:

- I. **Legislación normativa vigente. Planes nacionales.**
- II. **Acceso a la justicia.**
- III. **Presupuesto nacional.**
- IV. **Información estadística.**

Las preguntas estaban agrupadas en estos temas y las respuestas también debían integrarse en ese orden.

Este cuestionario fue enviado desde la CIM a los países miembros, por intermedio de los mecanismos de la mujer de cada país. Las respuestas fueron entregadas a la Secretaría de la CIM, para su distribución, corrección y comentario final sobre el contenido. La corrección fue hecha por la experta de un país que integra el MESECVI, por ejemplo el cuestionario paraguayo fue corregido por la brasileña y han quedado a mi cargo las respuestas de Bolivia.

Esos comentarios de la experta correctora, más el análisis final de todas las miembros del MESECVI, se reenviaron a los países miembros para insistir en el cumplimiento del Convenio de Belem do Pará.

El problema común detectado entre todas las respuestas fue la falta de registros confiables para llevar una estadística real de los casos de violencia contra la mujer. Otra deficiencia general es que en la mayoría de los países existen buenisimas leyes, pero no los mecanismos estatales para abordar eficientemente el problema de la violencia.

Son los casos de Paraguay, Argentina y Bolivia, por poner algunos ejemplos. A mí me corresponde ocuparme de Paraguay, exclusivamente.

Los ministerios de Salud, Educación, Justicia y Trabajo, del Interior y la Policía Nacional carecen de presupuestos específicos para la lucha contra la violencia doméstica, aunque sí tienen departamentos que trabajan en el tema. ¿Cómo podrán hacerlo eficientemente si no tienen dinero para trabajar?

Quiero retomar el tema del comienzo del artículo: los estados parte de la OEA y, específicamente

Paraguay, deben tomar en serio el problema, no solo porque se trata de una cuestión humanitaria sino porque es un tema económico. Los millones de dólares gastados mensualmente en la atención de víctimas de violencia intrafamiliar podrían ser ahorrados, mediante estrategias de prevención en todos los niveles del aparato estatal. En ese sentido, reitero mi exhortación a las entidades de las áreas económicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) para que emprendan investigaciones serias orientadas a conocer cuánto dinero pierden el Estado paraguayo y las familias a causa de la violencia intrafamiliar.



