

Ponencia presentada en el "Seminario-Taller Sudamericano sobre el rol de la mujer en situaciones de emergencia y desastres", organizado por el **Ministerio de Salud de Colombia/OMS/OPS**, Bogotá, Colombia, entre el 17 y el 20 de febrero de 1992.

**El antes y el ahora de la  
participación de la mujer  
en situaciones de emergencia  
y desastre en el contexto de  
la realidad paraguaya**

María Roque Cañiza\*

\* Asesor Técnico de la Dirección General de Bienestar Social.

BASE. Investigaciones Sociales  
Marzo, 1992  
Asunción, Paraguay



## Contenido

Presentación .....	3
1. Introducción.....	4
2. Aspectos generales.....	5
2.1 Situación general y características sociodemográficas.....	5
2.2 La problemática rural.....	5
2.3 Recursos naturales.....	7
3. Antecedentes del tratamiento de desastres.....	10
3.1 El abordaje de la problemática de la emergencia.....	11
3.2 Situaciones de emergencia causadas por desastres(1988-1991).....	13
4. El antes y el ahora de la participación de la Mujer en situaciones de Emergencia y Desastres dentro del contexto de la realidad paraguaya.....	17
5. Propuestas.....	22
Anexos	
Bibliografía	

## Presentación

**"El antes y el ahora de la Participación de la Mujer en situaciones de emergencia y desastre" en el contexto de la realidad paraguaya**, no es ni más ni menos que la historia de cada uno de nuestros pueblos latinoamericanos y la propia historia de la **mujer** inmersa en ella.

Hombres y mujeres fuertes que sobrevivieron en tierras inhóspitas, topografías hostiles, climas fríos o tropicales, insalubres, pero que a pesar de ello han criado a sus hijos y construyeron una civilización peculiar que se fundamenta en la cultura de la solidaridad, particularmente de las capas más pobres. Que cultiva una alegría fraternal de extraordinaria magnanimidad que supera los esquemas fríos, competitivos y mecanizados de países autodenominados desarrollados.

Tenemos una gran riqueza común, ser "hombre-mujer" latinoamericano, capaces de dominar la naturaleza y producir calidez humana, que se refleja en nuestra música, danza, organización familiar, tribal y comunitaria.

Nos une nuestra historia común de grandeza, pero también de dominación, que hoy día toma matices refinados de una mezcla de vinculaciones económicas, tecnológicas y culturales.

En esta policromada realidad latinoamericana clamamos por la liberación de la **pobreza** que constituye la mayor calamidad y en la que las mujeres y los niños son las primeras víctimas de la enfermedad, de la depredación del habitat y de la ignorancia.

Pedimos porque la mujer deje de ser **manos** solamente, manos que amasan, manos que recolectan, manos que piden; que deje de ser considerada una parte de toda su integridad, para **asumir** paralelamente con el hombre el rescate de su pueblo del sub-desarrollo y de la explotación.

Felicia Marecos Fernández  
Directora General de Bienestar Social  
MSP y BS

## **1. Introducción**

El trabajo que se presenta, aborda un tema sobre el cual no existe bibliografía alguna en el Paraguay. De hecho, tanto la producción sobre temas de género es -aunque de calidad-escasa, como inexistente lo que se ha producido sobre desastres naturales.

Tal como lo señala la autora, es la transcripción literal de una ponencia hecha "con los plazos encima". Se ha preferido publicarla tal como estaba, aun cuando presenta obvias deficiencias en el tratamiento de algunos temas y su redacción esté dirigida principalmente a un público extranjero. Muchas veces ocurre que, o se publica un material imperfecto o no se lo publica. En este caso se ha preferido correr el riesgo.

Este es también el primer trabajo publicado por BASE-IS que no pertenece a un investigador estable o visitante de algunos de los Programas del Centro. Creemos que, estimular la producción de personas con interés hacia temas vinculados a las ciencias sociales, sea esta persona de la institución que sea, promueve el desarrollo incipiente de la reflexión sobre nuestra realidad social. Si bien este es el primer caso, esperamos que de aquí en más la colaboración de investigadores externos al Centro pase a ser una rutina.

## **2. Aspectos generales**

### **2.1 Situación general y características socio-demográficas**

El Paraguay con 406.752 km<sup>2</sup> y una población estimada de 4.397.306 habitantes en 1991, con una tasa de crecimiento anual de 2.5%, es un país eminentemente joven y muestra un lento proceso de envejecimiento. El porcentaje de población menor de 15 años estimado para el año 2.000 es del 38.2%.

La esperanza de vida al nacer para ambos sexos fue de 66.4% (1980-1985). La tasa global de fecundidad estimada para 1980/90 fue de 4.7 hijos por mujer, una de las más altas de América Latina y desde 1976 ha permanecido prácticamente constante. A su vez, esta tasa para el área urbana es de 3.6, mientras que para el área rural es de 6.1. El nivel máximo de fecundidad por grupos de edad, recae en las mujeres de 25 a 29 años.

Se nota una acentuada tendencia al asentamiento en zonas urbanas de mediano tamaño y en especial en las ciudades fronterizas: Encarnación, Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, etc.

Asunción era la ciudad de mayor tamaño en 1982, con 457.900 habitantes, luego se agregaron las ciudades adyacentes de Fernando de la Mora, Lambaré, San Lorenzo y la zona urbana de Luque, para formar así el gran Asunción con 701.660 habitantes.

Las mujeres representan el 51.6% de la población en zonas urbanas y el 48.3% en zonas rurales, lo cual se debe a que hay una mayor emigración selectiva de las mujeres, del campo a la ciudad.

### **2.2 La problemática rural**

La problemática rural constituye una de las más complejas y difíciles dentro del horizonte que abarca nuestra realidad nacional. Los graves problemas sociales emergentes en las áreas urbanas son el reflejo de la situación rural campesina de nuestro país, que no ofrece posibilidad de retención de sus miembros y desencadena la expulsión de los mismos, ubicándose éstos en las áreas marginales de las urbes y convirtiéndose en mano de obra barata, recurriendo a diversas estrategias de subsistencia.

Considerando que la agricultura es el pilar fundamental de la economía paraguaya, urge el replanteamiento de la sociedad rural. A ese efecto rescatamos algunas apreciaciones que han sido consideradas:

- i. El sector agropecuario y forestal constituye la fuente principal de generación de divisas para el país. Representa el 95% del valor de las exportaciones, del cual la soja y el algodón ocupan alrededor del 60%.

- ii. La economía paraguaya, a diferencia de la de otros países latinoamericanos, todavía mantiene una amplia participación en la producción agrícola y en la ocupación de la mano de obra nacional. Tal hecho reviste gran importancia, dado el aún limitado desarrollo industrial y urbano del país.
- iii. El mercado alimentario interno ha sido tradicionalmente abastecido por el sector campesino. Cabe apuntar que por las características del modelo de desarrollo vigente, últimamente este aporte ha tendido a debilitarse, afectando sus propios niveles de subsistencia.
- iv. Alrededor del 50% de la población económicamente activa es absorbida por el sector agrario, correspondiendo al sector productivo campesino la más alta proporción.

Ante esta realidad, se presenta una sucinta enumeración de los aspectos más significativos del problema agrario:

- i. Aun cuando la economía tiene, al igual que el estrato productivo agrícola empresarial, una alta participación en el volumen de las exportaciones agropecuarias, la retención de excedente del sector campesino sigue siendo escasa.
- ii. Cerca de un cuarto de millón de familias campesinas a pesar de su contribución a la exportación, al abastecimiento de alimentos, a la provisión de insumos y el aporte de mano de obra para las empresas agrícolas y no agrícolas, registra una producción cuyo volumen y valor son insuficientes para la capitalización y consecuente desarrollo de las unidades productivas.
- iii. Es evidente que la posesión de la tierra en el Paraguay sigue siendo muy concentrada, lo cual, agregado al hecho de una escasa oferta de empleo no agrícola, hace que la demanda de los campesinos que carecen de tierra, tenga plena vigencia por acceder a este recurso fundamental.
- iv. La economía paraguaya presenta una gran vulnerabilidad, debido al tamaño limitado de su mercado interno y a la alta dependencia de la exportación de dos rubros agrícolas; la soja y el algodón.
- v. La cobertura de los servicios del Estado, principalmente el crédito y la asistencia técnica, es relativamente reducida. En tales condiciones gran parte de las unidades campesinas dependen del crédito informal, lo que determina por este hecho, una débil capacidad negociadora para la comercialización de los productos, principalmente.
- vi. La población campesina no ha logrado organizarse en asociaciones con suficiente cobertura y capacidad para la atención de sus intereses, como

consecuencia del sistema de gobierno anteriormente imperante.

- vii. Es un hecho preocupante el progresivo deterioro de los recursos naturales que viene experimentando el país y que se refleja principalmente, en la degradación de los suelos, en la sedimentación y contaminación de los cursos de agua y en una acelerada deforestación, así como en la disminución de la diversidad genética de la fauna y la flora.

Ante estas circunstancias se considera que la acción decidida y protagónica del gobierno habrá de constituir uno de los pilares fundamentales para la superación de la problemática.

## **2.3 Recursos Naturales**

### **a. Manejo de los Recursos; una aproximación a la problemática**

El Paraguay afronta las consecuencias de la devastación de sus recursos naturales, pues nuestro país se ha caracterizado siempre por ser proveedor de materia prima a países desarrollados.

El uso y manejo irracional de los recursos, la deforestación indiscriminada de los grandes bosques sin la aplicación de una política de reforestación controlada, la contaminación de los arroyos y ríos, el no tratamiento de los desechos, el uso irracional de los agrotóxicos y de las maquinarias agrícolas, ha afectado la fertilidad de las tierras de cultivo, ha variado el ciclo de las lluvias con tendencia a las sequías y la aparición de fenómenos meteorológicos de manera más repetitiva como las tormentas, tornados, inundaciones, etc., acrecentando la pobreza y obligando a la población a migrar hacia la ciudad en busca de subsistencia.

En 1945, la cobertura vegetal del país era de 45% y actualmente es de 19% (Región Oriental) que por Ley debería de ser del 25%.

El Chaco dispone 50% de cobertura vegetal aproximadamente, lo que significa 10 millones de Has. de bosques de muy baja productividad. Antes de 1989 los promedios de deforestación anual oscilaban aproximadamente entre 180.000 y 120.000 Has. por año.

Sin embargo, en 1989/90 se estima una deforestación mayor a 300.000 Has. por año.

La situación señalada más arriba obedecería a los siguientes factores:

- i. La aparición de campesinos sin tierras, que motivó la redistribución de los latifundios. Surgieron 46 nuevos asentamientos rurales, lo que significó la distribución de 208.275 Has. de tierra, además de los asentamientos espontáneos oficializados por el IBR.
- ii. La inminente expropiación de los latifundios, motivando a sus poseedores a

practicar deforestación indiscriminada para que sus tierras no sean consideradas "**tierras incultas**".

- iii. La incorporación de tecnología en el laboreo de la tierra por las grandes empresas agrícolas.
- iv. El poco valor de los cultivos tradicionales de venta (principalmente la soja), que precisa de mayor cantidad de área sembrada, para obtener beneficio.

En cambio, 1991 se ha caracterizado por una reducción sustancial de la depredación de la naturaleza (deforestación) hecho que obedecería a medidas adoptadas por el Gobierno y que son:

- i. La creación de la Subsecretaría del Medio Ambiente, con sus dependencias especializadas.
- ii. Creación de la Dirección de Ordenamiento Territorial.
- iii. Ampliación de las áreas destinadas a Parques Nacionales y Reservas.
- iv. Implementación del Proyecto de Reforestación.
- v. Introducción en los planes de explotación, el manejo de bosques nativos.
- vi. Fortalecimiento de controles de aprovechamiento de bosques.
- vii. La difusión de programas de educación ambiental.
- viii. Aumento del presupuesto de la Subsecretaría del Medio Ambiente, que en 1991 era del millón de dólares a 8,5 millones de dólares para el año 1992.
- ix. Puesta en marcha del Proyecto de Orden Territorial (financiado por la GTZ).
- x. Reforestación de la cuenca del Lago Ypacarai (con financiamiento externo).

Se espera que con estos adelantos se puedan obtener resultados beneficiosos que disminuyan las implicancias socio-económicas que afectan a la población.

#### **b. Características climáticas**

Según el Censo Agropecuario Nacional de 1991, el período agrícola abarcado entre el 1o. de julio de 1990 y el 30 de junio de 1991, registró importantes variaciones climáticas con respecto a lo normal. El ciclo estival de cultivos, el más importante en la agricultura del país, se caracterizó por la falta de lluvias en época de siembra, fríos tardíos, exceso de temperatura en época de floración, exceso de lluvias en época de cosecha, etc. todo lo cual significó la



obtención de rendimientos dispares y bajos en una misma región y en la mayoría de los cultivos, lo que al analizar los datos debe tenerse en cuenta.

### 3. Antecedentes del tratamiento de desastres

Si bien históricamente han existido situaciones de desastre ocasionadas por la misma naturaleza, tornados, granizadas, inundaciones, sequías, incendios, etc., no siempre son tenidas en cuenta y consideradas como sujeto de tratamiento.

La expulsión de campesinos del campo a la ciudad como consecuencia de situaciones económicas desfavorables que no le permiten subsistir hace que éstos al emigrar a la ciudad, se ubiquen en las riberas del río, cuyo aumento poblacional es cada vez mayor y cada año son afectados por las crecidas del río.

Los desastres de mayor impacto en el Paraguay son los causados por las inundaciones de los ríos Paraguay, Paraná y Pilcomayo, afectando a un gran número de poblaciones asentadas en las riberas, como Encarnación, Pilar, Concepción, Pto. Antequera, etc., abarcando muchas veces casi toda la ciudad.

En 1988 el experto **Jean Bouloc** realizó un "Estudio del Río Paraguay al Norte de Asunción hasta la desembocadura del Río Apa" (PAR/84/002). Rescatamos algunas consideraciones hechas por el experto:

"La aparición de cinco grandes crecidas en estos últimos nueve años, luego de 50 años de relativa calma por parte del río, ha sorprendido a las autoridades paraguayas, que no disponen de obras de protección serias, de organización de socorros o legislación referente al riesgo de inundación. Ha sido entonces necesario comenzar de cero y resolver los problemas más urgentes".

"La llegada de una importante crecida en pleno desarrollo de esta misión (abril-mayo 1988) nos ha permitido examinar las inundaciones en el terreno, analizar el comportamiento de las autoridades y de la población, leer lo que dice la prensa acerca de este acontecimiento, juzgar la eficacia de las medidas tomadas, etc.".

"No ha sido realizado ningún inventario global de los daños ocasionados por las crecidas pasadas, agravado por el hecho de ser incompletos los datos existentes que no permiten evaluar con precisión los riesgos futuros probables".

Otro aspecto considerado de vital trascendencia es el sistema de gobierno que ha condicionado el tratamiento del tema por mucho tiempo.

El accionar del gobierno antes de 1989 se caracterizaba por un sistema verticalista en donde las acciones eran dirigidas en forma paternalista para mantener la dependencia de la población, negándole la posibilidad de la autogestión. **Organización - concientización - emergencia - comunidad** eran términos prohibidos.

Si bien existían algunos trabajos de base, éstos eran promovidos por las instituciones y/u organizaciones religiosas y privadas de una manera muy tímida. En este sentido cabe

señalar que la participación de la población en el planteamiento de sus problemas y la búsqueda de solución eran escasas, acrecentándose el conformismo.

Los problemas sociales no emergieron durante mucho tiempo, por la situación política imperante que restringía las manifestaciones de esta naturaleza, desmejorando la calidad de vida de la población la cual se han embarcado en la lucha por la sobrevivencia, sin tomar en cuenta los mecanismos utilizados obteniendo como resultado una población totalmente alienada.

### 3.1 El abordaje de la problemática de la emergencia

Para casos de desastres la respuesta gubernamental se reducía a:

- i. Las acciones desarrolladas, que eran asistencialistas y de beneficencia espontánea, desordenada, liderada por las esposas de los políticos (a nivel nacional). A nivel de base trabajaban la Iglesia y las organizaciones de servicios.
- ii. La asistencia a pobladores en situación de emergencia se utilizaba con sentido proselitista sobre todo por el partido gobernante: repartición de víveres, ropas, frazadas, medicamentos, etc., todos ellos recursos de las distintas Instituciones (Ministerio de Salud Pública, Defensa, Agricultura, etc.).
- iii. Las organizaciones no gubernamentales, hacían trabajos en forma paralela sin coordinación, duplicando muchas veces las tareas.
- iv. El tratamiento de la problemática era totalmente coyuntural sin ninguna proyección.
- v. Las poblaciones afectadas eran observadoras, receptoras de ayuda, creándose la profesión de "**damnificados**".

Sin embargo, tras el golpe de febrero de 1989 y el posterior restablecimiento de un gobierno constitucional elegido democráticamente, se inició una etapa caracterizada por la recuperación de un estado de derecho. La proclama lanzada por las nuevas autoridades, basada en el fortalecimiento del estado de derecho, democratización del partido de gobierno, énfasis en las respuestas públicas a las demandas sociales y nuevas elecciones en 1993, sin reelección, permiten caracterizar al actual gobierno como de "**transición democrática**".

A partir de estas definiciones esenciales, el país ingresa de lleno a una etapa de efervescencia política con crisis de representación de los grupos históricos de poder, nacimiento de nuevas opciones político-partidarias y expansión de la capacidad de reclamo social como consecuencia de la recuperación del concepto de ciudadanía. El Parlamento se ha constituido en el ámbito privilegiado para el diálogo, si bien ha dado prioridad a la discusión

dentro de los partidos políticos, como clara expresión del modelo de transición democrática.

La eclosión de las demandas sociales de todos los órdenes ha obligado al gobierno a implementar acciones rápidas y puntuales, mientras las instituciones estatales pertinentes comienzan una etapa de revisión y replanteamiento de los programas, objetivos, metas y fundamentalmente de la metodología de intervención en comunidades, acorde a las exigencias actuales relativas a la participación comunitaria y una máxima creatividad para la solución de los problemas emergentes.

La experiencia de los últimos dos años relativa a desastres, ha impulsado la atención del Gobierno sobre el tema.

En este sentido cabe puntualizar algunas situaciones que han sido determinantes para la estructuración y conformación de un Comité:

- i. Los trabajos iniciados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Cruz Roja, Pastoral Social Nacional, y otras Organizaciones no Gubernamentales en relación a organización y preparativos para el manejo de la emergencia.
- ii. Los desastres naturales que han aparecido durante los años 1989/1990 y la movilización que ha generado el hecho, contribuyó a la toma de conciencia del gobierno.
- iii. La necesidad de vivienda para los afectados por inundaciones, ha generado trabajo comunitario de base.

De esta manera por Decreto No. 6088 de junio de 1990, el gobierno crea el Comité de Emergencia Nacional (ver Anexo 1).

Asimismo, el 2 de enero de 1991 se crea la Dirección Ejecutiva "como organismo técnico y coordinador en la ejecución de las acciones, tanto de Planificación como de respuesta inmediata en casos de desastre, materiales o de cualquier otro origen".

La Dirección Ejecutiva del Comité cuenta con "las dependencias requeridas para encarar la inmensa gama de actividades que involucra la prevención de desastres y la atención o respuestas una vez ocurridos los fenómenos". Actualmente este Comité se encuentra en etapa de estructuración y ordenamiento de funciones.

Las actividades que impliquen movilización efectiva de la población y que signifiquen participación comunitaria, aún no se han dado.

A pesar de ello, el Comité de Emergencia Nacional ante la urgencia de operatividad ha coordinado varias acciones, considerando la misma experiencia muy valiosa para perfeccionar los trabajos encarados por este Comité.

### **3.2 Situaciones de emergencia causadas por desastres (1988-1991)**

#### **a. Inundaciones**

Entre 1980/88, han ocurrido 5 grandes inundaciones ocasionadas por la crecida del Río Paraguay, la mayor en 1983, afectando desde Bahía Negra hasta la confluencia del Río Paraguay con el Río Paraná.

Las ciudades afectadas más importantes fueron: Bahía Negra, Fuerte Olimpo, Concepción, Pto. Antequera, Gran Asunción, Alberdi, Pilar, Encarnación, Ciudad del Este. Pilar y Concepción fueron las ciudades que experimentaron situaciones de emergencia más patéticas, que movilizaron a toda la población para la creación de un sistema de defensa costera, trabajando día y noche durante varios meses.

Esto dio lugar posteriormente a la construcción de un muro de contención con financiamiento del Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), siendo actualmente las únicas ciudades con defensa costera. Las otras ciudades siguen soportando el fenómeno las veces que se presenta en las mismas condiciones.

#### **Las principales características de los ríos son;**

- i. Las inundaciones causadas por el Río Paraguay tienen la particularidad de que tanto la crecida como la bajante son lentas, pudiendo durar el proceso hasta un año.
- ii. Las del Río Paraná son rápidas y generalmente de corta duración, su proceso es de un mes. Las ciudades afectadas son las siguientes: Ciudad del Este, Encarnación, Ayolas, Mayor Martínez, Villalbín, Paso de Patria.
- iii. El Río Pilcomayo, de cauce migratorio, presenta inundaciones cíclicas, anuales, relacionadas con el deshielo de la Cordillera de los Andes, afectando al Dpto. de Boquerón. Abarca desde Pedro P. Peña desplazándose hasta Gral. Díaz, cuyas poblaciones son en su mayoría indígenas, obligando a los mismos a una emigración constante.

#### **b. Sequía**

Las variaciones climatológicas afectan especialmente a las poblaciones rurales cuyos cultivos son inutilizados por este fenómeno. Los Departamentos más afectados son Misiones y Ñeembucú, con suelos bajos. El sector ganadero sufre la falta de agua perjudicando la producción del mismo.

Los afectados por la sequía son asistidos con alimentos, fundamentalmente.

### c. **La Pobreza**

Si bien es cierto que la pobreza en sí no se considera un desastre, no es menos cierto que la misma favorece la exposición tanto a los riesgos naturales o provocados por el hombre, como al aumento de la vulnerabilidad a sufrir los efectos de los desastres. Las poblaciones que se ubican por debajo de la **cota** de crecida de los ríos, en la ladera de los cerros donde se producen deslizamientos, en áreas insalubres y contaminadas por afluentes industriales, o vertederos de basuras de las grandes ciudades, constituyen algunos ejemplos de los mismos.

### d. **Incendios**

Los grandes incendios forestales son prácticamente inexistentes en nuestro país por el tipo de vegetación húmeda y verde de los bosques. De tanto en tanto, en tiempo de sequía suelen producirse incendios de grandes praderas por la costumbre de los propietarios de quemar sus campos para renovar los pastizales del ganado en primavera y verano.

Los incendios urbanos son también relativamente escasos a pesar de existir condiciones predisponentes. No obstante en los últimos tiempos se han producido algunos importantes, como el caso del **Frigorífico San Antonio** con casi una decena de fallecidos, el incendio del **Mercado No. 4** y posteriormente de la casa comercial **Nueva Americana** en pleno microcentro de Asunción, que fue totalmente consumida por las llamas. En estos dos últimos casos, sin víctimas que lamentar, pero sí pérdidas millonarias. Además se producen algunos comienzos de incendio en edificios de altura sofocados a tiempo, pero que podrían tener consecuencias muy graves en cuanto a víctimas personales, por la carencia de mecanismos de seguridad, sobre todo para la evacuación de las personas en estos edificios como así también las limitaciones con las que se desenvuelven los Cuerpos de Bomberos existentes.

### e. **Temporales y Tornados**

La historia de la ciudad de Encarnación se halla marcada por el tornado de 1905, que ha sido uno de los más dramáticos hasta ahora conocidos en nuestro país. En 1989/91 se tuvo un comportamiento inusual del clima. Aparecieron tornados en diferentes lugares del país, en: Caaguazú, Ñumí, Guairá, Chaco Paraguayo, algunas zonas del Dpto. Central, Coronel Oviedo, etc. La acción en estos casos estuvo coordinada por el Comité de Emergencia Nacional y consistió en provisión de materiales y alimentos para las familias afectadas.

Los tornados suelen venir acompañados de granizada, como se dió en la localidad de **Altos** y **Juan Ramón Cháves**, donde tuvo mayor gravitación.

### f. **Amenaza del Cólera**

La amenaza de una epidemia de cólera desde que incursionó violentamente en el Perú

a fines de enero del año 1991, ha despertado en cierta medida de la modorra en que habitualmente se encuentra el país ante situaciones probables de emergencia, ya que nunca realmente fue muy golpeado por las mismas, exceptuando las guerras internacionales y civiles con que fue asolado a lo largo de su historia. Este problema del cólera, hizo que el Ministerio de Salud Pública tomase el liderazgo para movilizar a los diferentes sectores sociales del país, gubernamentales y no gubernamentales, de modo a enfrentar este flagelo. Más que nunca se ha involucrado a numerosos sectores a través del Comité de Emergencia Nacional, realizándose una tarea conjunta en el campo preventivo y en la conformación de un sistema adecuado para responder a dicha contingencia.

Se conformó la Comisión Operativa de Emergencia, de carácter multisectorial, presidida por el Sub-Secretario de Salud Pública. Igualmente a nivel regional, se conformaron las Comisiones de Emergencia Departamentales, Distritales y Locales, en prácticamente todo el país. En el sector salud se conformó a nivel Central del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social una Comisión Técnica de Emergencia, interna e inter-institucional en cuanto a su composición. Las funciones de estas Comisiones son de coordinación y de dirección de las acciones a realizar en las diversas áreas para la prevención, respuesta y control de esta enfermedad.

Los diferentes componentes son:

- i. Vigilancia Epidemiológica: Notificación de casos de diarrea en mayores de 5 años y muestreo laboratorial del 10% de los casos. Establecimiento de sistema de información de los mismos.
- ii. Desarrollo de Servicios: Organización, equipamiento, capacitación de recursos humanos.
- iii. Educación y Comunicación Social: Formación de multiplicadores, medios masivos (materiales impresos, radiales y televisivos).
- iv. Saneamiento Ambiental: Facilidades en cuanto a disponibilidad de agua potable, disposición de excretas y basuras. En este sentido se dispuso la cloración del agua, habilitación de grifos públicos para grupos vecinales, solución de numerosos problemas inherentes a la eliminación de excretas, y establecimiento de vertederos de basuras y para la eliminación de residuos líquidos. Para el vertedero de basuras en la capital se delimitó una zona aislada cercana a la **Laguna Cateura** con trabajo de terraplenado para evitar la inundación en caso de crecida del Río Paraguay, también la construcción de un sistema de drenaje del vertedero.
- v. Normatización: Manuales de Normas para diagnóstico, de bioseguridad y tratamiento. Planes hospitalarios para manejo de emergencias.
- vi. Desarrollo de un sistema de comunicaciones con la red de Telecomunicaciones

(ANTELCO), Ministerio del Interior y la red de radioaficionados del país.

- vii. Adquisición y distribución de Suministros para el manejo de enfermos de **Cólera**, estimado para 1,2% de la población.



#### 4. El antes y el ahora de la participación de la Mujer en situaciones de emergencia y Desastres dentro del contexto de la realidad paraguaya

Para elaborar programas que beneficien a la mujer, es importante conocer el grado de participación que en los cambios políticos experimenta este grupo en nuestro país.

Tratándose de actividades no necesariamente hogareñas, las mujeres tienen actualmente una activa participación para procurar la solución de problemas básicos que caen dentro de la cotidianidad: agua, letrinas, escuelas, etc. son asumidos por mujeres ante la ausencia de prestación de servicios de parte del Estado, tal es el caso de la (experiencia de Paraguari en donde una mujer ha sido elegida intendente).

Existe ahora un mayor apoyo socio-económico para el desenvolvimiento de la mujer, sostenido por una etapa de transición en donde se privilegia la **participación comunitaria**, articulando sus intereses a través de organizaciones de base, comisiones vecinales, municipales, etc.

Al mismo tiempo, las instituciones públicas se hallan en un proceso de descentralización que implica necesariamente un trabajo en comunidad, en donde la mujer cumple un papel protagónico y estas instituciones deben reconocer y plantear acciones que involucren a las mismas de una manera más efectiva.

De acuerdo al trabajo de Heikel (1990), el Paraguay se caracteriza por ser un país agrícola, con un modelo de producción económico agro-exportador, con rasgos culturales campesinos predominantes, donde los procesos de industrialización y urbanización que caracterizaron a otros países de América Latina en los años 60, no se concretaron sino en una agroindustrialización y crecimiento del área metropolitana.

En la población rural, que abarca un 52%, el 59% son varones y el 56% mujeres. A medida que las estadísticas avanzan en edad, se va visualizando un menor porcentaje de mujeres en el campo, debido a la migración hacia las urbes en busca de empleo.

Este **desplazamiento** de mujeres al área urbana provoca la incorporación, al idioma guaraní materno, del castellano, idioma hegemónico a nivel nacional. Las mujeres en las ciudades se incorporan al trabajo doméstico, al pequeño comercio y otras actividades informales. En el campo se encargan de los quehaceres de las siembras, las cosechas, recolección de leña y otras actividades. A todas las mujeres, además, les corresponden también las tareas del hogar.

En las ciudades y en el campo, las madres solteras con hijos, sin compañero, son una realidad cotidiana. Asimismo, las uniones de hecho son más comunes que los matrimonios.

El nivel máximo de fecundidad por grupos de edad recae en las mujeres de 25 a 29 años, pero hay gran cantidad de embarazos de madres casi niñas, como también de mujeres mayores de 35 años. Son escasos los programas de planificación familiar que llevan a cabo el

Estado o algunos organismos no gubernamentales, debido a condicionantes culturales y religiosos.

Por lo general, **las mujeres jefas de familia** se ven sometidas a un ritmo de trabajo intenso, repartidos entre las tareas de la casa, el cuidado de los hijos y el trabajo fuera del hogar. Sobre ellas pesa la alimentación, educación y demás necesidades de la prole, de la que generalmente no se separan.

En Paraguay se registra por lo menos un 18% de mujeres jefas de hogar censadas en 1982. Además, cabe agregar que en muchos casos ellas declaran como jefas de hogar a concubinos que no asumen ninguna responsabilidad en la familia. En el área urbana existe un 22% de mujeres jefas de hogar y en el área rural un 14.5%.

En el campo, las mujeres tienen menos oportunidades que en la ciudad de acceder a la educación formal, ya que se encuentran más supeditadas al rol tradicional. Si bien entre los 10 y 14 años reciben similar educación que los varones, después de los 15 años su analfabetismo es mayor. De todos modos, la deserción escolar de varones también existe debido a la necesidad de dedicarse a un trabajo, sin que les quede tiempo para el estudio.

**La deserción escolar** por causas indefinidas, también es mayor entre las mujeres del campo y de la ciudad, que entre los varones.

Las mujeres que han podido llegar a niveles de instrucción más allá del primario, **eligen** carreras diferentes que los varones, tradicionalmente determinadas por su rol **natural**.

Así, se ocupan de ser maestras, asistentes sociales, psicólogas, etc. Pocas mujeres siguen carreras contables de nivel secundario, como tampoco ingeniería, agronomía u otras de nivel universitario **no determinadas a las mujeres**.

En el mercado laboral, el Censo de 1982 estipulaba que por cada mujer ocupada había 2 varones en Asunción y 8 en el campo. Estas cifras, si bien indican la mayor posibilidad de empleo femenino en la ciudad, también indican la desvalorización del trabajo femenino en la zona rural, que no figura en las estadísticas como trabajo productivo.

Las mujeres se incorporan al sector Servicios: 40%; Industria: 21%; Comercio: 19%, y generalmente en peores condiciones de salario y de trabajo que el sexo masculino. Tampoco acceden fácilmente a puestos de decisión.

**En el Estado, pocas son las mujeres que asumen puestos de decisión.** Solo ha existido una Ministra en la historia del país, la actual encargada de la cartera de Salud Pública y Bienestar Social, **Dra. Cynthia Prieto Conti**. En Educación y Culto, aunque la mayoría de los puestos de maestras y encargadas de la educación nacional son mujeres (80% aproximadamente), nunca ha habido una titular de sexo femenino.

Pocas son las Diputadas y Senadoras. Se mantienen entre un 2 y un 4% en los

parlamentos electos en 1968, 1973 y 1988. En 1989 ascendió el porcentaje a un 5%; actualmente existen 5 parlamentarias titulares y una suplente que ha ocupado 4 veces su banca en cortos períodos. Ello, según datos del Area Mujer del Centro de Documentación y Estudios, Equipo de Participación Política de las Mujeres.

Este Equipo también ha registrado a través de tres Talleres llevados a cabo durante el año 1991 con mujeres de Partidos Políticos, que no obstante estar ausentes las representaciones del sexo femenino en lugares de decisión política nacional, son ellas las mayores movilizadoras y organizadoras de base con que cuentan las organizaciones populares, barriales, partidarias, etc.

De aquí, y de acuerdo a los datos consignados surge que, en situaciones de emergencia, las mujeres siguen actuando en el país como agentes imprescindibles de organización y agilización de acciones a nivel comunitario, pero con criterio muchas veces de beneficiencia o asistencialista.

Asimismo, son instrumentadas más de una vez, debido a su condicionamiento cultural altruísta, hacia la realización de políticas, planes, estrategias, sin valorización de su importante acción ni capacitación o profesionalización de funciones. Ellas son las manos ejecutoras de pedidos de dinero, repartición de víveres, frazadas, ropas, medicamentos, la mayoría de las veces **sin salario**, por la condicionante cultural de que **"ser mujer incluye estas tareas"** o de que las mujeres son **"especialmente capaces de eso"**.

Generalmente estas tareas son emprendidas por esposas de políticos, de miembros de las Fuerzas Armadas o de Seguridad, señoras que se dedican **"por vocación"** a la ayuda social.

Así mismo, las Iglesias y en especial la Iglesia Católica, organizan la tarea social.

**Las mujeres intervienen activamente en todas las emergencias sociales.** Generan trabajos comunitarios en situaciones de enfermedad, falta de alimentación, limpieza e higiene, etc. Pero generalmente, como ya lo hemos dicho, no reciben capacitación adecuada para hacerlo con eficiencia, no por responsabilidad propia sino por estar culturalmente relegadas en cuanto a la educación formal y por el criterio no profesional con que se emprenden estas acciones. UNICEF viene afirmando de continuo que gran parte de los problemas de salud materno infantil que determinan altas tasas de mortalidad por parto y mortalidad infantil en el Paraguay, tasas que están entre las más altas de América Latina, podrían superarse con una mejor educación de las madres que tienen a su cargo su propia salud y la de sus hijos. Son las mujeres las que tienen que luchar contra estos flagelos y son generalmente ellas las que poseen peores condiciones de salarios y trabajo, siendo muchas madres solteras jefas de familia, por lo cual consideramos que también debe tenérselas en cuenta en las políticas de planificación familiar, empleo y otras.

Muchas veces **ellas son las que más sufren la depredación de los bosques y del hábitat**, como asimismo, va perdiendo su importante cultura de medicina no tradicional en

base a hierbas, debido a la aculturación de que son objeto.

**La pobreza** indudablemente, es un factor imposible de obviar en la realidad nacional, como causa favorecedora de situaciones de exposición a riesgos naturales o provocados por el hombre, como a la vulnerabilidad para sufrir efectos de los desastres. Las mujeres en estas condiciones son muchas, y muchos los niños que nacen sin condiciones para llevar una vida digna. Actualmente, frente a la epidemia de cólera, estos sectores amplios en la sociedad, serán los que más sufrirán los efectos de la enfermedad. Esto, por la falta de luz, agua potable, condiciones y hábitos de higiene, etc. Las madres, manipuladoras de alimentos en nuestra sociedad, tendrán gran parte de la responsabilidad en la propagación de ésta y otras enfermedades, como así también en la higiene del hogar para evitar el inicio y expansión del mal.

Para ello **necesitan mayor grado de atención social**, tanto en cuanto a infraestructura para que puedan llevar a cabo la crianza y educación de sus hijos -guarderías, jardines, escuelas- como de capacitación específica para las situaciones de emergencia, que redunden en beneficio de su formación profesional como enfermeras, encuestadoras, organizadoras populares, etc. Pero también como personas aptas para ir ocupando puestos de decisión política con una nueva mentalidad, más altruista y humanitaria, ocupada no sólo de problemas macrosociales sino también de los importantes temas que hacen a la cotidianidad, que hacen a la salud, a una mejor calidad de vida, de vivienda y prevención de situaciones de emergencia fundamentalmente.

Ellas han demostrado gran nivel de participación en la lucha por la tierra en los asentamientos rurales. Están siempre presentes en la ocupación de tierras de campesinos sin tierra, acompañadas por sus hijos.

Por otra parte, las mujeres tampoco deciden las políticas nacionales que las afectan, a pesar que muchas de ellas han accedido a niveles superiores de instrucción y potencian importantes organizaciones de mujeres en el país, ya sea como investigadoras, políticas o dirigentes sociales y gremiales, y están aglutinadas en tres redes nacionales que a su vez nuclean más de 15 grupos de mujeres, cada una. Ellas son, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), la Multisectorial de Mujeres del Paraguay y la Red de Educadoras Populares. Actualmente está tomando cuerpo un cuarto grupo, la Red Rural de Mujeres.

Varias Organizaciones no Gubernamentales poseen un área dedicada a la mujer y realizan libros, folletos, cursos, talleres, e incluso trabajan mano a mano con el Estado en beneficio de su género.

Estos grupos de mujeres han participado también en la redacción de una Nueva Constitución y han solicitado la Reforma del Código Civil que supedita los derechos de la mujer a los del varón; también solicitan la creación de una Secretaría para la Mujer con rango ministerial para atender la problemática de las mujeres del país.

El Estado ha creado reparticiones dentro de los Ministerios dedicadas al género, pero

no cuentan muchas veces con suficientes recursos y coordinación. No existe diagnóstico, estadísticas y otros instrumentos que posibiliten acciones planificadas correctamente, no obstante se está tratando de llevarlas a cabo.

La nueva etapa de transición a la democracia debe ir acompañada de formulación de políticas para las mujeres, de manera que pueda revertir una realidad cultural que detiene el desarrollo nacional, desperdiciando el potencial humano de este gran sector social postergado. Es fundamental establecer planes de capacitación para mujeres, pero también es imprescindible contar con relevamientos de datos claros y concretos sobre la realidad de las mujeres del país. Estos datos deben obtenerse mediante un diagnóstico acabado, por áreas de interés, para luego efectuar un plan nacional que contemple los objetivos, políticas y estrategias adecuadas para el desarrollo nacional e individual, a través de un modelo participativo y democrático donde las mujeres de los distintos sectores son imprescindibles agentes de cambio hacia una sociedad más justa, pacífica y humanitaria.

Si bien en los niveles cupulares de direcciones del Estado todavía no están representadas suficientemente las mujeres, ya en los sectores intermedios como direcciones y subdirecciones va ampliándose el número de éstas. Incluso se crean instancias, como la Dirección de la Mujer del Ministerio de Justicia y Trabajo, y se priorizan sectores de Ministerios antes postergados que son mayoritariamente ocupados por mujeres, como la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Salud Pública, con un nuevo criterio basado en la búsqueda de la promoción social para el desarrollo de los pueblos.

Así mismo, por Decreto Ley No. 10 del 18 de abril de 1989 (Anexo 5) se crea la Entidad Autárquica denominada Dirección de Beneficiencia y Ayuda Social (DIBEN) con el objeto de satisfacer las necesidades de los sectores de la población carentes de medios económicos suficientes.

La mencionada Entidad tiene entre sus facultades elaborar planes y proyectos de beneficiencia, ayuda social y asistencia en situaciones de emergencia o calamidad pública a través de una Dirección al frente de la cual se encuentra una mujer.

En las últimas elecciones municipales y consejalías han accedido a puestos de Intendentes y bancas en las Juntas, un porcentaje considerable de mujeres (30%).

## **5. Propuestas**

- a. Aprovechar las estructuras propias y naturales de la población para implementar programas de capacitación en las áreas consideradas de riesgo de desastre.
- b. Hacer llegar las informaciones necesarias sobre el tema desastre para desarrollar acciones preventivas.
- c. Solicitar programas de capacitación en el tratamiento de la problemática ecológica.
- d. Recomendar la participación de la mujer en las diferentes organizaciones, para el tratamiento del tema desastre.
- e. Realizar acciones de promoción relativas a la problemática ecológica como base para la prevención de los desastres naturales y las causales de desastre.
- f. Solicitar el apoyo de los organismos internacionales para el trabajo de investigación sobre los factores socio-económicos, culturales y climatológicos que inciden en la generación de desastres.
- g. Promover organizaciones de mujeres a nivel de base para el tratamiento del medio ambiente.
- h. Promover organizaciones de mujeres y fortalecer otras, para responder organizada y concientemente a la tarea de emergencia como consecuencia del desastre.
- i. Promover la participación popular, democrática, pluralista, transformadora, en la conformación de las organizaciones para la solución de los problemas.

## ANEXOS

1. Decreto Ley No. 6088 de Creación del Comité de Emergencia Nacional.
2. Organigrama del Comité de Emergencia Nacional.
3. Organigrama de la Coordinación Operativa de Emergencia (COE). Cólera.
4. Organigrama de la Coordinación Nacional de Salud en Emergencia y Desastre (CONASED).
5. Decreto Ley 10 del 18 de abril de 1989. Creación de la DIBEN.
6. Memoria año 1991 del Departamento de Emergencia de la DIBEN.
7. Resumen de Actividades realizadas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Programa Cólera.

## **ANEXO 1. Decreto No. 6088**

**POR EL CUAL SE CREA EL COMITE DE EMERGENCIA NACIONAL COMO  
ORGANO ASESOR DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.**

Asunción, 5 de junio de 1990

**VISTO:** La necesidad de crear un Comité de Emergencia Nacional para prevenir y/o mitigar las consecuencias de los desastres naturales de todo tipo; y,

**CONSIDERANDO:** Que, no se debe esperar los desastres naturales para tomar las medidas apropiadas a fin de prevenir sus efectos y mitigar sus consecuencias;

Que, en consecuencia corresponde integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre, con la finalidad de garantizar un manejo oportuno y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean necesarios;

Que, es necesario objetar medidas urgentes cuando se produzca daño grave o alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.

**POR TANTO:**

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY  
DECRETA:**

**Art. 1o.:** Créase el Comité de Emergencia Nacional como Organo Asesor del Presidente de la República.

**Art. 2o.:** Serán funciones y atribuciones del Comité de Emergencia Nacional:

- a. Coordinar las acciones de todas las instituciones oficiales para el caso de desastres naturales;
- b. Prevenir los efectos de los desastres naturales con medidas coordinadas y apropiadas;
- c. Planificar y dirigir la asistencia a las comunidades, en situación de emergencia, tales como inundaciones;
- d. Difundir toda información sobre sistema y método de protección civil disponibles en el país y en el extranjero. Informes de investigaciones y estudios sobre las maneras de reducir los riesgos que afecten a la población;



- e. Proveer de asistencia técnica a grupos comunitarios;
- f. Proveer de todo tipo de asistencia a damnificados de desastres naturales y otros que a juicio del Comité ameriten ser atendidos;
- g. Promover la ayuda y la cooperación internacional para los casos previstos en este Decreto;
- h. Distribuir y difundir periódicamente informaciones referentes a proyectos de prevención y mitigación de desastres naturales;
- i. Participar de organismos bilaterales y multilaterales que persigan los mismos objetivos;
- j. Aconsejar al Señor Presidente de la República la declaración de emergencia nacional cuando se den las condiciones que imponga dicha medida.

Art. 3o.: El Comité de Emergencia Nacional contará, para el cumplimiento de sus funciones, con la colaboración de la Administración Pública, Entidades Autárquicas y Municipalidades así como de entidades privadas las que proporcionarán todas las informaciones y el apoyo logístico necesario.

Art. 4o.: El Comité de Emergencia Nacional proporcionará a los organismos cooperantes la información y colaboración necesaria para el cumplimiento de su labor relacionada con la prevención de desastres y ayuda a los damnificados. El Comité de Emergencia Nacional elaborará con la colaboración de dichos organismos los criterios generales de orientación y mitigación de los efectos de los desastres naturales.

Art. 5o.: Para la realización de su cometido y funciones establecidas en el presente Decreto, el Comité de Emergencia Nacional funcionará con los recursos que le fueran proveídos por cada Ministerio y organismos nacionales e internacionales y solicitará los fondos especiales, para ser utilizados en los casos que la emergencia por su gravedad lo requiera.  
El Presupuesto General de la Nación preverá recursos para el desenvolvimiento del Comité de Emergencia Nacional.

Art. 6o.: En caso de urgencia y ante la gravedad de la situación el Comité de Emergencia Nacional, podrá solicitar la movilización de todos los medios con que cuenta el Estado para coordinar los esfuerzos tendientes a mitigar los efectos de desastres o prevenirlos.

Art. 7o.: El Comité de Emergencia Nacional estará integrado de la siguiente manera:

- Ministro del Interior.
- Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de la Nación.
- Secretario General de la Presidencia de la República.
- Secretario Técnico de Planificación.
- Director del DIBEN.
- Sub Secretario de Estado del Ministerio de Salud Pública y

Bienestar Social.

- Sub Secretario de Estado de Administración Financiera
- Sub Secretario de Estado del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

El Comité Nacional de Emergencia podrá crear una oficina con técnicos que apoyen a su gestión, como asimismo podrá constituir comités ad hoc con la participación de autoridades locales del área afectada.

Art. 8o.: El Comité de Emergencia Nacional estará presidido por el Ministro del Interior y los fondos serán administrados por el Ministerio de Hacienda.

Art. 9o.: Comuníquese, publíquese y dése al Registro Oficial.

FDO.: ANDRES RODRIGUEZ  
" Orlando Machuca Vargas

**ANEXO 3. ORGANIGRAMA DE LA COORDINACION OPERATIVA DE EMERGENCIA (COE). Cólera**

Presidente Ministerio del Interior Director Ejecutivo						
FF. AA. Jefe Estado MAyor	Presid. de la Rca. Scrio. General	Scria. Tec. Plan. Scrio. Técnico	DIBEN Director	MSP y BS Subsecretaría	Minist. Hacienda Sub-Scria. de Ad. Finaniera	M. Obras Públicas. Subsecretaría

**Anexo 3. Organigrama de la Coordinación Operativa de Emergencia (COE). Cólera**

Presidente Subsecretaría de Salud Coordinador		
S. Salud	S. Sociales	Apoyo Técnico
Ministerio de Salud	DIBEN	Min. Interior
Fac. Indígena	Pastoral Social	Min. Hacienda
IPS	Cruz Rona	Min. Obras Públicas
San. FF.AA.	Leones	FF.AA.
San. Policial	Rotary	Min. Agricultura
Cruz Roja	Prensa	Corposana
SEMA	-	ANTELCO
San. Municipal	-	ANDE
-	-	SENASA
-	-	Min. Educación
-	-	Radio Club
-	-	Munic. A.S

**Anexo 4. Organigrama de la Coordinación de Salud en Emergencia y Desastre (CONASED)**

Jefe	
Asesoría	Comunicaciones
U. Técnicas	U. Operativas
Evaluación de Informática	Suministros
Capacitación y Educación	Movilización Social
Evaluación de Daños	Atención de Foco

## **ANEXO 5. Decreto Ley No. 19/89**

QUE APRUEBA, CON MODIFICACIONES, EL DECRETO-LEY No. 10 DEL 18 DE ABRIL DE 1989, POR EL CUAL SE CREA LA DIRECCION DE BENEFICIENCIA Y AYUDA SOCIAL Y SE ESTABLECE SU CARTA ORGANICA.

EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE  
**LEY**

Art. 1o.: Apruébase, con modificaciones, el Decreto-Ley No. 10 del 18 de abril de 1989, con el siguiente texto:

### **I. NATURALEZA JURIDICA**

Art. 1o.: Créase la Entidad Autárquica denominada DIRECCION DE BENEFICIENCIA Y AYUDA SOCIAL, en adelante DIBEN, con personería jurídica y patrimonio, administración y contabilidad propios, con domicilio en la ciudad de Asunción y competencia en todo el territorio paraguayo, que se regirá por la presente Ley.

### **II. OBJETO**

Art. 2o.: La DIBEN tiene por objeto principal satisfacer las necesidades humanas de los sectores de la población carentes de medios económicos suficientes, a cuyo efecto queda facultada a obtener y administrar bienes y servicios de conformidad con esta Ley.

Art. 3o.: Son facultades de esta Entidad:

- a) Elaborar planes y programas de beneficencia, ayuda social y de asistencia en situaciones de emergencia o calamidad públicas;
- b) Prestar asistencia y asesoramiento para la fundación de nuevas instituciones de beneficencia y ayuda social del Estado y apoyar las ya existentes;
- c) Construir centros cívicos y complejos polideportivos;
- d) Prestar asistencia a la niñez, a la vejez y a las personas excepcionales;
- e) Estimular, fomentar, complementar y subvencionar instituciones y obras de beneficencia privada; y,
- f) Requerir, a las reparticiones especializadas del Estado y de las Municipalidades información sobre proyectos.

## ANEXO 6. MEMORIA AÑO 1991 DEL DEPARTAMENTO DE EMERGENCIAS

En el transcurso del año 1991 las actividades del Sector tomaron un gran impulso debido fundamentalmente a factores tales como: La creación de un Departamento de Emergencias y Calamidades públicas dentro de la institución, una creciente demanda de asistencia tanto técnica como financiera de instituciones y organizaciones relacionadas. Y una toma de conciencia a nivel de Organismos Gubernamentales de establecer mecanismos de acción como el de operativización.

El Departamento de Emergencias a partir del mes de noviembre de 1991 incorporó personal en los siguientes niveles:

	1 (un) Asistente Técnico	
	Profesional	Lic.
	Trabajador Social	
	1 (un) Asistente de Casos Individuales	
	Profesional	Lic.
	Trabajador Social	
	3 (tres) Asistentes Operativos	
	Funcionarios	que
	trabajan en el plano Operativo	
1 (una) Secretaria		
1 (un) Ordenanza		
1 (un) Conductor		

Con lo cual se pretende satisfacer de alguna manera las necesidades de personal a quienes permanentemente se brindará oportunidades de capacitación en el transcurso del año 1992.

En base a los OBJETIVOS establecidos para el sector que son:

1. Prever y desarrollar programas de acción inmediata de Socorro y auxilio de las Comunidades damnificadas, promoviendo la autoayuda y evitando la mendicidad y prebendarismo.
2. Desarrollar programas de Prevención de riesgos con las Comunidades y las organizaciones intermedias.
3. Desarrollar proyectos y programas de largo alcance que tiendan a soluciones válidas que ayuden a elevar el nivel de vida de las Comunidades afectadas por desastres.

Se desarrollaron las siguientes actividades:

### 1. Capacitación de recursos humanos del Area de Emergencia

- "Seminario Taller sobre Desarrollo de Planes de Emergencias".

- "Curso para Instructores" - C.P.I.
- "Seminario Taller sobre Organización de cursos de Capacitación".

Estos eventos fueron financiados por DIBEN y contaron con la cooperación de OFDA/USAID/CEN/C.P.K.

CEN: Comité de Emergencia Nacional.

C.P.K.: Comité Paraguay-Kansas.

OFDA/USAID: Oficina de Asistencia de atención a catástrofes de la Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de los EE.UU.

## 2. Programa de Censo de Poblaciones Ribereñas:

En ejecución con la Cruz Roja Paraguaya, la DIBEN y el CEN para la obtención de datos de la magnitud de la población paraguaya en áreas inundables y la situación socioeconómica de las mismas que permitan formular planes y ejecutar acciones de promoción y Desarrollo Social.

## 3. Plan Nacional de Acción para Prevención y Respuesta al Cólera

Formulado para permitir la acción coordinada de organismos públicos nacionales y municipales; organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la lucha contra el COLERA.

El Plan Nacional busca racionalizar la utilización de los recursos y maximizar beneficios mediante la acción coordinada. En el marco de dicho plan se realizan:

Educación Preventiva: Apoyada técnica y financieramente.

Programas de Potabilización de Agua: Incluye colaboración para organización comunitaria e instalación de grifos públicos en barrios marginales y en áreas de los mercados municipales y de abasto; distribución gratuita de frascos de lavandina en barrios marginales; instalación de hipocloradores en pueblos y ciudades que cuentan con sistemas de distribución de agua de SENASA.

### **Protección de la Laguna Cateura:**

Incluye la construcción de 2.500 m. lineales de terraplen para reparar el vertedero municipal de basura de la Laguna Cateura y la construcción de canales y tubos de canalización de agua servida en el área. Estas acciones involucran al Comité de Emergencia Nacional - Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Fuerzas Armadas, Municipalidad de la Capital, Corporación de Obras Sanitarias, SENASA, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y se encuentra en estudio en la DIBEN un pedido de ayuda financiera para la conclusión del Proyecto.

## 4. Sistema Nacional de Emergencia (SISNE)

Este Programa se orienta a la creación de un sistema articulado de comisiones departamentales y locales de emergencia para dar respuesta inmediata a las emergencias causadas por desastres.

5. **Comité Técnico Nacional para la Reducción de los Desastres Naturales:**

Se crea en respuesta a una recomendación de la Organización de las Naciones Unidas.

El Comité formado es multisectorial, y se orienta a la investigación de acciones que permitan identificar las vulnerabilidades de la población paraguaya a los efectos de los desastres, y generar las condiciones para lograr la reducción efectiva de esas vulnerabilidades.

6. **Proyectos en Coordinación:**

SIPROC (Sistema de Protección Civil) encarado por técnicos del Comité de Emergencia Nacional, DIBEN, Cruz Roja Paraguaya, Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Paraguay y de la Policía, Servicio de Emergencia Malta, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Justicia y Trabajo, Municipalidad de la Capital.

7. **Equipamiento de instituciones relacionadas:**

- Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Paraguay. "Equipamiento y Mejoramiento de los Servicios Menores que presta la institución".
- Cruz Roja Paraguaya. Dpto. de Socorro "Servicio Costero de Prevención y Salvataje en el río Paraguay".
- Comité de Emergencia Nacional. "Remodelación y Equipamiento de Oficinas del Comité de Emergencia Nacional".

8. **Asistencia a poblaciones afectadas por situaciones de emergencia de todo el territorio nacional:**

Inundaciones, granizadas, tornados, sequías, lluvias torrenciales a lo largo del año 1991, hasta la fecha y que están descritas en anexos.

## **ANEXO 7. RESUMEN DE ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL. Programa Cólera**

Enero - Junio de 1991

### **I. Organización**

1. Creación de la Comisión Técnica de Emergencia para Vigilancia y Control del Cólera, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social por Resolución S.G. No. 130.
2. Creación de Comisiones de Emergencia de Carácter multisectorial: 15 Regiones Sanitarias.
3. Creación de Comisiones de Emergencia Distritales y/o Locales: En todo el país.

### **II. Vigilancia Epidemiológica**

#### **A. Vigilancia Aeropuerto: Marzo - Junio**

1. Entrevistas y entrega de material informativo= 3.139 pasajeros.
2. Pasajeros provenientes del Perú  
Permanente: 334 pasajeros  
Tránsito: 2.085 pasajeros
3. Seguimiento de pasajeros (por teléfono)
  - 1o. Día= 270
  - 2o. Día= 251
  - 3o. Día= 192
  - 4o. Día= 185
  - 5o. Día= 164
  - 6o. Día= 112
  - 7o. Día= 130

#### **B. Servicio de Consultas Telefónicas**

Total: 178 Consultas



**C. Vigilancia de diarrea en mayores de 10 años por 6 Puestos Centinelas en la Capital y Fernando de la Mora**

Abril: 158 casos

Mayo: 70 casos

Junio: 80 casos

**Puestos Centinelas regionales = 135 Puestos**

5 -11 mayo = 138 casos de diarrea

12-18 mayo = 70 casos de diarrea

19-25 mayo = 95 casos de diarrea

26 mayo-1o. junio = 157 casos de diarrea (intox. alimentaria en Caaguazú)

2 junio-8 junio = 123 casos de diarrea

9 junio-15 junio = 80 casos de diarrea

16 junio-22 junio = 103 casos de diarrea

**III. Normatización**

1. Elaboración de normas de Bioseguridad
2. Elaboración de normas para Dx. Laboratorial
3. Reunión con Laboratoristas
4. Normas para envío de muestras
5. Normas de tratamiento y distribución a los médicos

**IV. Saneamiento ambiental**

1. Dosificación del cloro residual del agua corriente en forma permanente.
2. Control de la eliminación de alimentos, excretas y agua de los aviones.
3. Evaluación de necesidades en cuanto a saneamiento en áreas de riesgo.
4. Reunión con productores de lavandina: 4

**V. Capacitación (desde el nivel central)**

1. Jornada de Capacitación con Staf. Regional de las 15 Regiones Sanitarias.
2. Jornada de Capacitación con los Directores y Enfermeras de los Centros de Salud de la 5a. y 14a. Región Sanitaria: 3.
3. Reunión inter-institucional de la salud: 2

4. Seminario de Capacitación para un equipo de multiplicadores regionales.
  - En el Hospital del Cáncer: Para la 1a., 5a., 8a., 13a, Región Sanitaria.
  - En Ciudad del Este: Para la 9a. Región Sanitaria y Médicos Privados.
  - En San Estanislao: Para la 2a., 4a., 6a., 10a., 11a., 12a. Región Sanitaria.
  - En San Juan Bautista: 3a., 7a., 15a. Región Sanitaria.
5. Jornada de Capacitación con profesores y estudiantes de la Escuela Andrés Barbero y C.E.N.F.A.E.
6. Jornada de Capacitación en Villa Hayes para directores, enfermeras y educadores sanitarios de la 8a. Región Sanitaria.
7. Médicos y enfermeras del Hospital Nacional.
8. Médicos y enfermeras del Hospital del Cáncer.
9. Médicos y enfermeras del Hospital Militar.
10. Reunión Científica en LACIMET.
11. Charla-Debate en la Asociación de Bioquímicos del Paraguay.
12. Jornada a Médicos y Enfermeras del I.P.S.
13. Conferencias en la Facultad de Medicina.
14. Jornada con Supervisores de Enseñanza Secundaria del Ministerio de Educación del área Cordillera, Central y Paraguari.
15. Charlas en Escuelas, Colegios, IMPRO, ANDE y otros.

#### VI. **Educación Sanitaria** (Nivel Central)

1. Producción
2. Productos impresos s/medidas terapéuticas: Folletos para personal de salud.
3. Producción de materiales radiales para todo el país.
4. Producción Teleprinter.
5. Spots televisivos: 2
6. Distribución de los materiales a todas las Regiones Sanitarias y a diferentes instituciones.
7. Reportajes radiales y televisivos.



## Actividades realizadas en las Regiones Sanitarias

### Segunda Región Sanitaria: GUAIRA

Comisiones de Emergencia: Diferentes lugares.

- I. Capacitación: A funcionarios de salud de los Centros y Puestos de Salud.
- II. Educación Sanitaria: Escuelas, Colegios, Comunidad.
- III. Saneamiento Ambiental:  
  
Control de Agua: Pozo Sanitario: 29  
Conexión red de agua: 147  
  
Letrinas: Higiénicas: 107  
Sanitarios: 317  
  
Basuras: Disposición doméstica: 501

### Cuarta Región Sanitaria: CONCEPCION

Comisiones de Emergencia distritales y locales: Diferentes lugares.

- I. Capacitación: A funcionarios de salud.
- II. Educación Sanitaria:  
  
Charlas educativas: - Servicios de salud = 297  
- Comunidad = 665  
Total 962

### Quinta Región Sanitaria: CENTRAL

Formación de Comisiones de Emergencia: Distritales: 22 distritos

- I. Capacitación: A funcionarios de salud de los Centros y Puestos de Salud.
- II. Educación Sanitaria: -Charlas Educativas en los Servicios de Salud, Escuelas, Colegios, otras instituciones y comunidades.

- Más de 100

### **Sexta Región Sanitaria: CAAGUAZU**

Comisiones de Emergencia: Distritales: Más de 15 distritos.

- I. Capacitación: - A funcionarios de salud de los Centros y Puestos de Salud
  - A supervisores y profesores de escuelas primarias.
  
- II. Educación Sanitaria: - Charlas educativas en escuelas, colegios, iglesias, asociaciones, instituciones policiales, comunidad y otros.
  - Más de 50.

### **Séptima Región Sanitaria: MISIONES**

Comisiones de Emergencia distritales y locales: Diferentes lugares.

- I. Capacitación: - A funcionarios de salud de los Centros y Puestos de Salud.
  
- II. Educación Sanitaria: - En salas de espera de los servicios de salud.
  - En escuelas, colegios, delegaciones de gobierno, comunidad.
  - Más de 40.

### **Octava Región Sanitaria: CHACO**

Comisiones de Emergencias: Diferentes lugares.

- I. Capacitación: - A funcionarios de salud
  
- II. Educación Sanitaria: - Charlas Educativas: 40  
- No. de Participantes: 2.431

### **Novena Región Sanitaria: ALTO PARANA**

Comisiones de Emergencia distritales: 4

- I. Capacitación: - A funcionarios de salud de los Centros y Puestos de Salud.

- II. Educación Sanitaria: -En escuelas y colegios, iglesias, mercados, hoteles, otras instituciones, comunidad= 102 charlas con 13.692 participantes.

#### **Décima Región Sanitaria: AMAMBAY**

- I. Capacitación: -A funcionarios del Centro de Salud Regional, Capitán Bado y Bella Vista.
- II. Educación Sanitaria: - Charlas educativas: 118  
- Participantes: 4.676 personas
- III. Saneamiento ambiental: - 57 charlas con 2.500 participantes.

#### **Décimo primera Región Sanitaria: SAN PEDRO**

Comisiones de Emergencia locales: 15

- I. Capacitación: A funcionarios de salud.
- II. Educación Sanitaria: - Escuelas, colegios, comunidad.

#### **Décimo segunda Región Sanitaria: CANINDEYU**

Comité de Emergencia local: 1 (Curuguaty)

- I. Capacitación: -A funcionarios de salud
- II. Educación Sanitaria: - Charlas educativas en los Servicios de Salud  
- Otras charlas en la comunidad= 6

#### **Décimo cuarta Región Sanitaria: ASUNCION**

Comisiones de Emergencia locales: Más de 10 Jornadas.

- I. Capacitación: A funcionarios de Centros de Salud y Puestos.
- II. Educación Sanitaria: - Charlas educativas en escuelas, colegios, iglesias, mercados, otras instituciones.

- Más de 500 charlas.

### **Décimo quinta Región Sanitaria: ÑEEMBUCU**

#### Comisiones de Emergencias: Diferentes lugares

- I.                    Capacitación: - Médicos, enfermeras, laboratoristas y servicios generales.
  - Idem para funcionarios de I.P.S.
  
- II:                    Educación Sanitaria: - Charlas educativas
  - Charlas en servicios de salud
  - Charlas en escuelas y colegios para alumnos, profesores y padres.
  - Charlas a diferentes sectores de la Comunidad: Mercado, Hoteles, Pastoral Social, SEAG, Radio, Delegación de Gobierno, Alcaldías, Voluntariados, Otros: Más de 50.
  
- III.                  Saneamiento ambiental: - Visitas domiciliarias        = 352
  - Letrinas Sanitarias        = 30
  - Agua (pozos)                = 2
  - Disposición doméstica basuras= 36
  - Servicios higiénicos        = 8

## **Oficina Nacional de Salud en Emergencia y Desastre**

### **Capacitación:**

- Desarrollo de Seminarios sobre prevención de accidentes, preparativos para desastres, preparación de planes para emergencias, organización de SILOS, programación local.
- Asistencia como Instructor en Seminario Internacional de Instructores y preparación de planes para emergencia.
- Conferencias (2) Manejo de una epidemia de cólera - Directores y Enfermeros de las regiones sanitarias.
- Panel (1) Tema cólera - En la Asociación de Químicos.
- Reuniones educativas de cólera, (20) para:
  - . Organizaciones de Bases sobre Cólera.
  - . Profesores y estudiantes de las Facultades de Enfermería-Obstetricia.
  - . Equipo regional de multiplicadores del interior.
  - . Directores y enfermeros de Regiones Sanitarias.
  - . Voluntarios de organizaciones de servicio.
  - . Promotores voluntarios.
  - . Técnicos de asentamientos rurales.
  - . Voluntarios de la Pastoral Social.

### **Reuniones Técnicas:**

- Reuniones técnicas con instituciones:
  - . Coordinación interinstitucional - Comité de Emergencia.
  - . Coordinación con Direcciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
  - . Coordinación con áreas laboratoriales para la búsqueda de virus de cólera.

### **Elaboración de Planes:**

- Elaboración del Plan Nacional de Salud para prevención y control del cólera.
- Participación en el Plan de Salud para Cólera a ser remitida a la Organización Panamericana de la Salud - Washington.



## **Visitas:**

- Visitas: 4 - Evaluación de hospitales para atención de enfermos de cólera.
  - Formación del Comité de Emergencia Departamental-Concepción
  - Verificación de daños del Tornado-Coronel Oviedo.

## **Programa Prevención del Cólera a nivel de las comunidades marginales a través de los Centros de Salud**

- . Detección de líderes comunales
- . Formación de Comisiones y Subcomisiones
- . Charlas educativas en grupos y visitas en las comunidades, en 5 zonas del Barrio Ricardo Brugada de Asunción
- . Prestación de servicios médicos gratuitos, con donación de medicamentos
- . Construcción de letrinas sanitarias
- . Eliminación de basuras y desperdicios mediante la dotación de contenedores de basuras
- . Construcción de campos de deportes en patios baldíos
- . Mejoramiento y colocación de nuevos grifos
- . Aplicación de vacunas por pedido de la comunidad
- . Orientación de Saneamiento Ambiental
- . Visitas domiciliarias y orientaciones para manipuladores de alimentos
- . Orientaciones en Escuelas y Colegios y grupos en la comunidad
- . Entrega de boletines y materiales didácticos
- . Charlas y proyecciones de películas sobre saneamiento ambiental en campamentos, jardines infantiles.
- . Atención médica en los jardines infantiles del MSPyBS.

## **Equipo de Vigilancia del Cólera**

### **Actividades:**

- . Integración del equipo responsable.
- . Coordinación con SENASA, SENEPA para acciones preventivas.
- . Visita al Aeropuerto Internacional a fin de informar a las autoridades sobre el control de los pasajeros que ingresaron del Perú y que van a ser fichados por los funcionarios de este Ministerio, indicando la fecha y hora de entrada.
- . Seguimiento de las personas que ingresaron del Perú y de otros países de alto riesgo.
- . Reuniones de la comisión, en las que expusieron las acciones preventivas realizadas por las distintas reparticiones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- . Reunión de carácter informativo con la Ministra Dra. Cynthia Prieto Conti.
- . Control de la lista de pasajeros y seguimiento de las personas en los hoteles y residencias transitorias de la capital e interior del país.

- . Se propone la supervisión regional a fin de implementar y operacionalizar las actividades de vigilancia de los diferentes equipos.
- . Reuniones periódicas de coordinación con profesionales interdisciplinarios de la Dirección General de Bienestar Social que trabajaron en zonas marginales.
- . Gestiones con CORPOSANA para revisión de los grifos y evitar desperdicio de agua en el Barrio Pelopincho.
- . Visita a miembros de la COPZI para coordinar trabajos de letrización.
- . Gestiones con el Ministerio del Interior con el propósito de conseguir materiales para entubar desagüe cloacal en el Barrio Bajo Cabildo.
- . Gestiones con el Hospital Nacional para enviar enfermo de Leishmaniasis.
- . Reunión de coordinación con los líderes de Base y ONGs.

## Bibliografía

- Bouloc, Jean (1988). **Estudio del Río Paraguay al Norte de Asunción hasta la desembocadura del Río Apa**. Asunción.
- Cairo, A. (1991). "Mujer. Proyecto Alto Paraná e Itapúa Norte".
- CEDAW. (1992). **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**. Informe inicial por el Estado parte de Conformidad con el Artículo 18 de la Convención. Paraguay.
- CEN (1991). **Memoria de Actividades**. Asunción, Comité de Emergencia Nacional.
- Consejo Internacional de Bienestar Social (1989). **Estrategia de la Participación en Bienestar Social**, Asunción.
- DGPM (1982). **Censo Nacional de Población y Vivienda**, Asunción, Dirección General de Estadística y Censos.
- DIBEN (1991). **Memoria 1991**. Asunción, Dirección de Beneficiencia y Ayuda Social.
- Dirección Forestal (1992). **Manejo de Recursos Naturales**. Asunción, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Galeano, L. (1982). **Mujer y Trabajo en el Paraguay**, Asunción, CPES.
- Heikel, M.V. (1991). **Ser Mujer en Paraguay**, Asunción, BASE-IS/IDRC.
- MAG (1991). **Censo Agropecuario Nacional**, Asunción, Ministerio de Agricultura.