



ARTÍCULO ORIGINAL

DOI: <http://dx.doi.org/10.30545/academo.2019.ene-jun.2>

La Ley de Enfermería en el Paraguay y su impacto en la profesión

The Nursing Law in Paraguay and its impact on the profession

Nancy Mujica

Universidad de Chile. Universidad Nacional de Asunción,
Facultad de Enfermería y Obstetricia. San Lorenzo, Paraguay.
E-mail: nancymujicao@gmail.com

Míguela Hermosilla

Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Enfermería y Obstetricia.
San Lorenzo, Paraguay. E-mail: miguela.hermosilla@gmail.com

Rosa Ruffinelli

Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Enfermería y Obstetricia.
San Lorenzo, Paraguay. E-mail: rosaruffinelli@gmail.com

Lilian Domínguez

Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Enfermería y Obstetricia.
San Lorenzo, Paraguay. E-mail: lilian-dominguez@hotmail.com

RESUMEN

La Ley del ejercicio profesional de la enfermería, tiene por objeto regular el ejercicio de la enfermería según reglamentos, normas de ética profesional, acuerdos, tratados, pactos y convenciones suscritos en la República del Paraguay. La metodología utilizada en esta investigación fue descriptiva, cualitativa. Con el objetivo de aportar desde la historia narrada por sus principales protagonistas, que impacto ejerció a nivel del ejercicio profesional la promulgación de la Ley de enfermería; inicialmente se desarrolló una etapa de investigación tipo documental, basado en la revisión sistemática de leyes e informes de tipo institucional, como punto de partida para el análisis y la interpretación de la información. Posteriormente, se realizaron 10 entrevistas a informantes claves, referentes de los tres sectores involucrados participes del proceso. A partir de las entrevistas realizadas y rescatando el proceso de construcción de la Ley se puede afirmar que la elaboración de la misma fue ampliamente participativa, por las personas involucradas, ya que si bien la propuesta de una ley para la profesión, no surge de una necesidad local, sino a partir de acuerdos internacionales, esta tarea estuvo fuertemente liderada desde la academia, con los profesionales y el gremio, en el doble rol que ejercían en ese momento histórico los directivos.

PALABRAS CLAVE: Ley de enfermería, enfermería, legislación, Paraguay.

Artículo recibido: 15 oct. 2018.

Aceptado para publicación: 10 dic. 2018.

Correspondencia: rosaruffinelli@gmail.com

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar.

Página web: <http://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/academo/>

Citación Recomendada: Mujica, N., Hermosilla, M., Ruffinelli, R., y Domínguez, L. (2019). La Ley de Enfermería en el Paraguay y su impacto en la profesión. ACADEMO (Asunción) 6(1):9-14.

ABSTRACT

The Law of Nursing Professional Practice aims to regulate the practice of nursing according to regulations, standards of professional ethics, agreements, treaties, pacts and conventions signed in the Republic of Paraguay. The methodology used in this investigation was descriptive, qualitative. With the aim of contributing from the history narrated by its main protagonists, what impact did the enactment of the Nursing Law exercise at the professional level; initially a documentary stage was developed, based on the systematic review of laws and institutional type reports, as a starting point for the analysis and interpretation of information. Ten interviews were carried out with key informants, referring to the three sectors involved in the process. From the interviews conducted and rescuing the process of construction of the Law, it can be affirmed that the elaboration of the same was widely participative, by the people involved, since although the proposal of a law for the profession, does not arise from a local need, but from international agreements, this task was strongly led from the academy, with professionals and the guild, in the double role played at that time by managers.

KEYWORDS: Nursing law, nursing, legislation, Paraguay.

INTRODUCCIÓN

La ley es el conjunto de reglas a las que se deben someter todos los habitantes de un país para evitar conflictos y vivir en armonía. Su importancia radica principalmente en el cumplimiento y aplicación de todos por igual, es decir regulados, protegidos por ella. Es una regla, una norma, un principio, un precepto. Como tal, proviene del latín *lex, legis*. Ley, en este sentido, puede referirse a la norma jurídica dictada por una autoridad competente, generalmente un legislador, donde se ordena o prohíbe algo de acuerdo con la justicia y para el bien de los ciudadanos (Morales González, Nava Chapa, Esquivel Soto, & Díaz Pérez, 2011).

La regulación de la práctica profesional en salud se encuentra en la actualidad influenciada por una serie de factores entre los que se destacan la reforma sectorial, el entorno internacional a los cuales se halla adherida Paraguay (globalización, integración, migración de profesionales), esencialmente debido a las permanentes innovaciones y transformaciones en las modalidades de atención y el fortalecimiento de los individuos en el ejercicio de sus derechos en salud.

La Ley del ejercicio profesional de la enfermería, tiene por objeto regular el ejercicio de la enfermería según reglamentos, normas de ética profesional, acuerdos, tratados, pactos y convenciones suscritos en la República del Paraguay, en este

caso (Ley N° 3206 del Ejercicio de la Enfermería, 2007).

La historia gremial de la enfermería se inicia a partir del año 1947/8, cuando un grupo de enfermeras diplomadas del Instituto Dr. Andrés Barbero con la presidencia de la entonces señorita Leopoldina González constituye la primera Asociación Paraguaya de Enfermeras Diplomadas, pero este sueño recién se concretó en el año 1953 mediante el Decreto No. 16.726/1953 que crea la Asociación Paraguaya de Enfermería (APE) (Organización Panamericana de la Salud, Área de Fortalecimiento del Sistema de Salud, 2011).

Luego de sucesivas y arduas jornadas de discusiones, finalmente el 13 de junio de 2007 se sanciona la Ley No. 3.206 de enfermería del Paraguay. Transformando el ejercicio profesional que hasta ese momento sólo contaba con disposiciones reglamentarias en el Código sanitario y el Decreto No. 35.094, donde se establecían algunos requisitos desvinculados con relación al ejercicio de la enfermería en Paraguay (Asociación Paraguaya de Enfermería, 2018).

Por Decreto No. 11.381 de 2007, se reglamentó la asignación de funciones, considerando todo lo concerniente al nivel de especialización, docencia, competencias del personal de enfermería y derechos del personal de enfermería (carga horaria y salarios) (Organización Panamericana de la

Salud, Area de Fortalecimiento del Sistema de Salud, 2011).

Acciones que han podido posicionar a la profesión, relegada históricamente, probablemente por su relación estrecha ligada a la relación con su actividad relativa al cuidado, asociada casi con exclusividad como actividad femenina, evidenciada en la investigación (Ruffinelli & Hermosilla, 2017) “masculinización de la enfermería” donde afirman que esta preeminencia se mantendrá, ya que en sus hallazgos refieren que si bien existe un ingreso constante de aproximadamente 10% de varones en la profesión, el predominio del sexo femenino se mantiene.

A partir de lo expuesto se indaga a través de la consulta a actores claves del proceso de construcción acerca de ¿cuáles fueron los impactos a nivel del ejercicio profesional como resultado de la promulgación de Ley de enfermería?

METODOLOGÍA

La metodología utilizada en esta investigación, permitió abordar la problemática a partir del diseño de tipo descriptivo, cualitativo. Con el objetivo de aportar desde la historia narrada por los protagonistas el impacto a nivel del ejercicio profesional que representó la promulgación de la Ley de enfermería en Paraguay.

El estudio fue, en una primera etapa de tipo documental, basado en la revisión sistemática de documentos, informes y leyes, todas de tipo institucional, como punto de partida para el análisis y la interpretación de la información albergada en los mismos, que sirvieron de insumos para la realización de las entrevistas de los protagonistas del proceso.

Se realizaron 10 entrevistas con referentes de los tres sectores participantes en el proceso, la selección de la muestra se realizó por medio de la técnica bola de nieve. Las categorías fueron establecidas conforme el avance de la investigación ya que por las características del

proceso de análisis a partir de la teoría fundada la recolección, la codificación y el análisis se realizaron conjuntamente, la determinación de sus características o propiedades basadas en patrones repetidos a partir de las entrevistas y datos documentales.

Fueron considerados todos los aspectos éticos que hacen a la investigación social, como el consentimiento informado, la confidencialidad de la información y el respeto a las personas y a sus ideas. Se contó con la colaboración de estudiantes quienes participaron en el proceso de toma de datos, para lo cual fueron capacitados en las técnicas de investigación.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A partir de las entrevistas y respondiendo al objetivo de esta investigación el proceso de construcción de la ley fue atravesando diversas etapas. Si bien la propuesta de una ley para la profesión, no surge de una necesidad nacional, sino a partir de acuerdos internacionales, esta tarea estuvo fuertemente ligada a lo académico, lo profesional y lo gremial, al punto que las autoridades educativas del Instituto Dr. Andrés Barbero de la Universidad Nacional de Asunción, conformaban el cuerpo directivo de la Asociación en sucesivos periodos.

Según explican los entrevistados:

E1 “la idea referente a la ley surge como una necesidad de los diversos gremios de enfermería y obstetricia, y de las instituciones formadoras del momento que eran el Andrés Barbero, la Católica y la Evangélica, conjuntamente con los gremios de enfermería y obstetricia”.

E2 “...Se inició en épocas de la Presidencia Lic. Lidia Portillo allá por los años 1986 más o menos, y antes de ella fue la Lic. Graciela Rivas, en realidad se inició a partir de la Federación Internacional de Enfermería,

quienes auspiciaron para iniciar esto, a nivel latinoamericano.

En los años 1991, a partir de la representación de Paraguay en el congreso de la Federación Internacional de Enfermería, quienes instalaron la propuesta de contar entre los países miembros leyes que regulen el ejercicio profesional de la enfermería, a fin de ofrecer garantías que regulen al profesional, colaborando desde el inicio para instalar y debatir el tema a nivel de Paraguay y latinoamericano (APE, 2014).

Entre los años 1990 y 1995, continuo la promoción de la propuesta para lo cual se realizaban talleres de análisis y discusión en ciudades de Encarnación, Concepción, Villarrica, Ciudad del Este, ciudades filiales de la Asociación, con el propósito de socializar suficientemente el anteproyecto, a fin de que todos estén comprometidos e involucrados en la propuesta de ley (APE, 2014).

E3 “surgió desde la APE, por medio de un debate largo, porque costaba mucho tener una ley de colegiatura, y era lo que nosotros queríamos. En el año 2001 se reconvirtió para presentar como ley de enfermería, bajo el Padrinazgo de tres parlamentarios de diferentes colores, fueron 7 años de trabajo en el parlamento, en la comisión de legislación y salud”.

A los veintitrés días del mes de noviembre del año dos mil seis el Congreso de la Nación aprueba la Ley N° 3206 “Del Ejercicio de la Enfermería”, el cual fue promulgado en el año 2007 por el Poder Ejecutivo. A partir de este hecho, se fueron desarrollando varias repercusiones en el ejercicio de la enfermería (Ley N° 3206 del Ejercicio de la Enfermería, 2007).

E4 “el primer impacto favorable está relacionado con la carga horaria ya que el código laboral establece 8 horas de trabajo, pero la enfermería es un ejercicio muy especial al ser considerado como una

profesión de riesgo, ya que se pueden adquirir enfermedades infecto contagiosas, pero también se halla relacionado con la organización del trabajo, en donde la enfermera/enfermero debe poner su conocimiento en práctica para autocuidado”.

En este transitar del tiempo la actividad profesional se encontraba sometida laboralmente, donde uno de los aspectos más marcados estaba en relación con el cumplimiento de largas jornadas, sin la garantía de seguridad social (jubilación, atención de la salud) con salarios exiguos y desiguales.

E3 “fue la primera profesión de salud que tiene una ley, completa y moderna (para aquel período y momento) que no solo regula la carga laboral profesional sino también la formación de enfermería y el tiempo requerido para la jubilación. Ratifica los logros sectoriales en relación a la carga horaria de 30 horas, aumentado las plazas laborales para cobertura de los diferentes turnos permitiendo el ingreso de una gran cantidad de enfermeras en el mercado laboral, también eleva el estatus permitiendo el ejercicio de forma exclusiva a las personas con formación profesional en esa área conforme a cuatro categorías auxiliares, técnicos, licenciados y especialistas”.

Si bien algunas de las entrevistadas manifestaron que a través de la ley se logró la reivindicación salarial, aún quedan algunos aspectos del ejercicio liberal de la profesión que no están contemplados y sin embargo constituyen un importante campo laboral, no regulado por la legislación vigente, lo que permite la actividad informal sin mínimas condiciones de seguridad para el profesional y/o el paciente.

E5 “El primer beneficio fue la jubilación y el salario mejoro”.

E₆ “Permitió anular el abuso que se ejercía sobre las enfermeras, quienes al arbitrio de la necesidad del servicio estaban expuestas a cubrir largas horas de trabajo, sin el debido reconocimiento económico que esto suponía”.

Otro aspecto a considerar es la relación de poder dentro de las disciplinas, donde a partir de este planteamiento (Hermosilla, Ruffinelli, 2017) refieren que “haciendo un análisis de la profesión de enfermería desde la visión del poder, se observa que las relaciones entre las personas y profesiones en el espacio de convivencia en el ámbito de salud, donde se desarrollan todos los acontecimientos relevantes de la vida humana, los discursos y las prácticas cotidianas difieren sustantivamente, ya que esta profesión aún está muy relegada”.

E₇ “Principalmente fueron beneficiados por la Ley los profesionales de enfermería que trabajaban en los servicios hospitalarios, pues era allí donde el horario no era respetado, principalmente, aunque esta situación también se daba en las áreas de salud pública, eso especialmente durante las campañas de vacunación, entre otras”.

Un factor resaltante para la enfermería fue el respeto que posibilitó la ley acerca de la carga horaria a cumplir por las mismas, ya que, ante el vacío que preexistente sobre el mismo, la carga horaria exigida en los servicios obligaba a jornadas inhumanas y sin la correspondiente remuneración, que la ley reencausó y favoreció como logro de los profesionales.

E₈ “La Ley permitió la protección y el asesoramiento de las profesionales en las distintas instituciones, pues se realizó una especie de recorrido para verificar el cumplimiento, especialmente de la carga laboral, y en eso la Asociación hizo una labor destacada”.

E₉ “Especialmente impacto para nuestra jubilación”.

E₁₀ “Se valoró, se posicionó, ganó autonomía, los servicios de atención privada comenzaron a dar cumplimiento a la Ley, ya que en los mismos se trabajaban 180 o 200 horas y las colegas debían acatar”.

Las funciones en diferentes áreas de los servicios, tales como docencia, investigación, administración y atención directa, fueron contempladas y detalladas en la Ley (Asociación Paraguaya de Enfermería, 2018), de manera que permitió el desarrollo de otros campos de acción profesional, poco visibilizados hasta entonces.

Asimismo, una vez promulgada la Ley, posibilitó la implementación de mejoras en las condiciones de trabajo, como la habilitación de salas para procedimientos exclusivos de enfermería, de manera a asegurar la calidad de su labor cotidiana, así como también su bienestar, incluyendo además las licencias para la realización del autocuidado, tales como exámenes periódicos, a fin de mejorar los recursos humanos.

CONCLUSIONES

A partir de las entrevistas realizadas y rescatando el proceso de construcción de la Ley se puede afirmar que la misma fue ampliamente participativa, tanto en número de personas involucradas como en organizaciones, liderados por la academia y la asociación profesional, en el doble rol que ejercían en ese momento histórico los directivos. Un fenómeno a destacar es que en el transcurrir de los años la formación y el gremio estuvieron estrechamente vinculados, situación que merecería un análisis en particular.

La promulgación de la Ley permitió el logro de reivindicaciones largamente anheladas para el ejercicio de la profesión en varios aspectos que tienen que ver con “su marcada preeminencia femenina y el hecho de que este género se caracteriza por la constante autocrítica y autocensura” (Hermosilla & Ruffinelli, 2017), lo que

ubica a la enfermería en posición subalterna en relación a otras profesiones del área de la salud.

El primer y más destacado logro referido por todas las entrevistadas fue la reducción y unificación de la carga horaria, principalmente en los sistemas de atención directa al paciente, lo cual la posiciona en igualdad de jerarquía entre las demás profesiones del ámbito de la salud.

Con respecto a las condiciones laborales del profesional de la enfermería a partir de la Ley, para acceder al beneficio de la jubilación ordinaria se logró la reducción en cuanto a la edad (cincuenta y cinco años de edad) así como también el aporte jubilatorio (mínimo veinticinco años). Además, permitió la posibilidad de optar por la media jubilación con el equivalente al 50% del aporte.

Al concluir el trabajo se evidencia la importancia que para el gremio de la enfermería significó la Ley, y los muchos desafíos que aún tiene la profesión para el ejercicio en igualdad de condiciones, en lo económico y en lo social, como también en las diversas áreas de intervención tanto público como privado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APE. (2014). *Memorias de la Asociación Paraguay de Enfermería 2008- 2012*. Asunción .
- Asociación Paraguaya de Enfermería . (07 de 2018). *Asociación Paraguaya de Enfermería* . (APE Asociación Paraguaya de Enfermería) Recuperado el 13 de 09 de 2018, de <http://ape.org.py/ley-no-3206-del-ejercicio-de-la-enfermeria/>
- Cronbach, L., & Meehl, P. (1955). Construct validity in psychological tests. *Psychological Bulletin*, 52, 281-302.
- García García Naranjo, L. (2005). *Sistema valorativo de estudiantes de pregrado y preuniversitarios de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Grimaldo Muchotrigo, M., & Merino Soto, C. (2009). Valores en un grupo de estudiantes de psicología de una universidad particular de la ciudad de Lima. *LIBERABIT*, 15(1), 39-47.
- Hermosilla, M., & Ruffinelli, R. (2017). Visión de la enfermería como profesión para y de mujeres. *SCIENTIAMERICANA ,Revista Multidisciplinaria*, 4(2).
- Ley N° 3206 del Ejercicio de la Enfermería . (2007). Asunción , Paraguay .
- Lindeman, M., & Verkasalo, M. (2005). Measuring values with the short Schwartz's value survey. *Journal of personality assessment*, 85(2), 170-178.
- Morales González, J. A., Nava Chapa, G., Esquivel Soto, J., & Díaz Pérez, L. E. (2011). *Principios de ética, bioética y conocimiento del hombre*. Hidalgo, Mexico: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Organización Panamericana de la Salud, Área de Fortalecimiento del Sistema de Salud. (2011). *Regulación de la Enfermería En América Latina* (única ed.). Washington, D.C, EE.UU.
- Paez, J., & De-Juanas, A. (2014). Validation of "Schwartz Values Scale" for Spanish adolescent population. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 165, 195-201.
- Peiró, S., & Palencia, E. (2009). Adaptación transcultural del cuestionario The Portrait Values Questionnaire IV versión basada en el modelo de HRQOL instruments. *Revista Educación en Valores*, 1(11), 9-17.
- Ruffinelli, R. M., & Hermosilla, M. (03 de 2017). Masculinización de la enfermería. *Revista ScientiAmericana*, 4(1). Obtenido de <http://investigacion.ua.edu.py/index.php/scientiamericana/article/view/39>
- Saíz, J. (2003). *Valores en estudiantes universitarios mapuches: Una visión transcultural de su contenido, estructura y jerarquía*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Schwartz, S., & Boehnke, K. (2004). Evaluating the structure of human values with confirmatory factor analysis. *Journal of research in personality*, 38, 230-255.