

SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES



PARAGUAY







Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO [2008]

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La mención u omisión de compañías, sus productos o nombres comerciales no implica, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, aprobación o juicio alguno.

SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES

---

# PARAGUAY





# CONTENIDO

7	PRESENTACIÓN
9	INTRODUCCIÓN
11	CAPÍTULO I Contexto económico y social
23	CAPÍTULO II Estructura demográfica
39	CAPÍTULO III Características socio-culturales y étnicas
51	CAPÍTULO IV Educación y mujer rural
65	CAPÍTULO V Salud
83	CAPÍTULO VI Acceso a Recursos Productivos y Económicos
95	CAPÍTULO VII Medio Ambiente y recursos naturales
101	CAPÍTULO VIII Trabajo y empleo
115	CAPÍTULO IX Políticas públicas
129	CAPÍTULO X Participación política
135	Glosario de siglas
137	Referencias Bibliográficas



La situación de las mujeres rurales en Paraguay ha sido una preocupación constante de algunos grupos de activistas e investigadores desde hace varias décadas. Sin embargo, pese a la cantidad de estudios de caso, investigaciones e intervenciones de ONG, ha sido muy poco lo que se ha avanzado para eliminar las brechas existentes entre el mundo rural y el urbano, así como entre hombres y mujeres, principalmente debido a la naturaleza estructural del problema de la exclusión.

A menudo el trabajo que realizan las mujeres en su hogar no es valorado y se confunde con el realizado en la explotación agrícola. De esta manera, se subestima el aporte que hacen en la agricultura y para la seguridad alimentaria de la familia. Las explotaciones manejadas por mujeres, en general, se caracterizan porque en ellas no es reconocido el trabajo que ellas realizan y porque permanecen en el sector informal de la economía. Tampoco son valorados los tiempos que las mujeres dedican al trabajo productivo y reproductivo, sean estos remunerados o no remunerados.

La información estadística sobre la situación de productores y productoras, recopilada mediante instrumentos desglosados por sexo, debería permitir conocer la situación diferenciada respecto a la participación de hombres y mujeres rurales, para dar soluciones específicas a problemas de sectores de la población que tienen distintas ocupaciones, actitudes, demandas en el tema de la seguridad alimentaria y desarrollo agrícola, entre otras diferencias.

Los datos que aparecen en este informe son una constatación de la exclusión de las mujeres rurales quienes constituyen el último escalón de una escalera donde el primer lugar está ocupado por los hombres urbanos; el segundo por las mujeres urbanas, seguidas por los hombres rurales. Son ellas, y en especial las indígenas, quienes poseen los niveles educativos más bajos, las tasas de analfabetismo más altas, los menores salarios y el menor acceso a recursos y a servicios de salud, entre otros.

Además de lamentar esta situación, es preciso trabajar para mejorar la calidad de vida de las mujeres campesinas y establecer vías para avanzar en relaciones de equidad entre ellas y los hombres. El reconocimiento de esta realidad debería servir para reflexionar acerca de hacia dónde estamos yendo, tanto en la práctica del desarrollo como en la formulación de políticas públicas. Si aplicamos otro tipo de cortes a la información que existe sobre la población, veremos que lo que ocurre a las mujeres rurales e indígenas de Ecuador es debido a variables que van desde el género hasta cuestiones étnicas, pasando por los ingresos e incluso por el ámbito geográfico, ya que todos esos factores influyen en las divisiones de la sociedad y convierten las diferencias en desigualdades.

El carácter prioritario de la incorporación de la perspectiva de género en la recopilación y análisis de datos está plasmado en el Plan de Acción sobre Género y Desarrollo 2008-2013 aprobado en la Conferencia de la Organización

para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO) realizada en noviembre 2007.

El estudio que presentamos en esta ocasión –denominado “Situación de las mujeres rurales en Paraguay”– permite tener una mirada hacia esa situación actual en dicho país, e intenta proyectar su futuro. La FAO pone esta información a disposición de usuarios y usuarias para que, al momento de planificar actividades que serán desarrolladas en el sector agropecuario, sean tomados en cuenta los datos analíticos aquí presentados, de modo que puedan servir de base para políticas y proyectos de intervención en áreas rurales.

La FAO esta realizando estudios similares en diferentes países de América Latina y el Caribe, con el fin de tener fuentes comparativas –en cifras– con relación a la temática de la mujer rural en el nivel regional. Estos estudios abordan, entre otros, temas tales como la migración y el empleo rural no agrícola, considerados emergentes y prioritarios en dicha región.

Marcela Ballara  
Oficial Principal Género, Equidad y Empleo Rural  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe  
marcela.ballara@fao.org  
[www.rlc.fao.org/mujer](http://www.rlc.fao.org/mujer)

La importancia del sector rural en el Paraguay es gravitante, no solamente en términos de la contribución económica que aporta al país, sino también por su gran población por la contribución que realiza a la generación de riqueza y producción de alimentos.

Dentro de este importante grupo social para la vida social y económica del país, están las mujeres rurales cuya invisibilidad es histórica, pese a su participación cotidiana en condiciones desventajosas en el proceso de desarrollo del país.

Uno de los primeros trabajos sobre su situación fue escrito por Bárbara Ganson<sup>1</sup> en 1985, y confirma la activa participación de las mujeres en la agricultura ya en el primer Censo Nacional, realizado en el año 1886, que en representaban el 61% de las personas que se dedicaban a la agricultura. Igualmente confirma que, además de las tareas domésticas, ellas se dedicaban a la alfarería, la fabricación de cigarros, confección de tejidos y venta de productos en el mercado, fuera de ser planchadoras, costureras, lavanderas y domésticas. Agrega también el estudio que estas actividades realizadas por las mujeres de la post-guerra<sup>2</sup> no eran diferentes a las que tradicionalmente habían realizado aquellas de periodos anteriores.

Por su parte el estudio sobre la Guerra del Chaco<sup>3</sup> de Jerónimo Irala Burgos da cuenta del rol importante que las mujeres jugaron en la agricultura con altos niveles de productividad, mientras los hombres combatían.

Desde mediados de los años 80 y 90, otros trabajos se fueron agregando para definir mejor el perfil de la mujer rural en el Paraguay, abordando sus múltiples roles y resaltando su amplia presencia en la economía familiar gracias a su participación en la agricultura.

Sin embargo, su contribución no ha sido aún suficientemente valorada por la sociedad en su conjunto. Las estadísticas censales, si bien han mejorado sus herramientas para la captación de la realidad, no incorporaran mayores detalles que permitan visualizar la dinámica compleja en que se desenvuelven las mujeres rurales.

Aunque la creación de políticas públicas de desarrollo sustentables es prioridad para el sector rural en su conjunto, es necesario que éstas respondan al desafío de ofrecer estrategias que permitan a las mujeres rurales superar la problemática que les caracteriza por ser mujeres, campesinas y pobres.

Frente a esta realidad, el presente trabajo intenta constituirse en un avance en el conocimiento más actualizado de la realidad de las mujeres rural en Paraguay. Espera iluminar el papel que representan hoy como agentes económicos, políticos y sociales y mostrar las desigualdades que siguen sufriendo en

---

1 Ganson, Bárbara. 1985 Las Consecuencias Demográficas y Sociales de la Guerra de la Triple Alianza. Asunción.

2 La Guerra de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay) contra Paraguay duró de 1865 a 1870.

3 La Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia duró de 1935 a 1937.

cuanto a la cultura, la educación, la salud, la economía, el acceso a los recursos productivos, la participación política, el empleo y el trabajo.

Para la elaboración de este diagnóstico de situación fueron utilizadas fuentes secundarias que incluyeron el Censo Nacional de Población y Vivienda 2002, el Censo Nacional Indígena 2002 y la Encuesta Permanente de Hogares del año 2005. Para realizar comparaciones, también fueron empleados censos nacionales de Población y Vivienda de años anteriores. Se incluyen, además, algunos datos preliminares de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2006, aún no presentada públicamente.

Un obstáculo encontrado fue la antigüedad del último Censo Agropecuario, que data del año 1991, ya que no permite disponer de parámetros más actualizados para determinar los cambios ocurridos en más de 15 años. Una alternativa fue la utilización, aunque en forma muy general, de la Encuesta Agropecuaria por Muestreo, de 2002, debido a que los datos no están desagregados por sexo. Actualmente, está en preparación el Censo Agropecuario, cuyos datos serán muy valiosos para complementar la información presentada en este documento.

A los datos oficiales cuantitativos disponibles, fueron agregadas algunas observaciones cualitativas, producto de la reflexión con diferentes grupos de mujeres organizadas, recogida a lo largo de años de trabajo.

El trabajo está dividido en 10 capítulos. El primero se refiere a una breve descripción del contexto económico y social del país con énfasis en lo rural; el segundo, a la estructura demográfica general y luego a la específica de las mujeres rurales; el tercer capítulo, a las características socioculturales y étnicas; el cuarto trata de la educación; el quinto, de la salud; el sexto, del acceso a los recursos productivos y económicos; el séptimo capítulo se refiere al medio ambiente y los recursos naturales; el octavo, a trabajo y empleo; el noveno desarrolla el tema de la participación política y el décimo, el de las políticas públicas.



# CAPÍTULO I

---

C O N T E X T O  
E C O N Ó M I C O  
Y S O C I A L



## UBICACIÓN GEOGRÁFICA

Paraguay, país mediterráneo, está situado en América del Sur entre los paralelos 19° 18' y 27° 36' de latitud sur, y entre los meridianos 59° 19' y 62° 38' de longitud oeste. Limita al norte con Brasil y Bolivia; al este con Brasil y Argentina; al sur con Argentina y al oeste con Argentina y Bolivia. Tanto Argentina como Brasil, actualmente con mayor desarrollo económico y político, han ejercido históricamente una gran influencia sobre el país.

Su tamaño –de 406.752 km<sup>2</sup>– lo ubica entre las naciones más pequeñas del continente. El río Paraguay la divide en dos regiones naturales bien definidas: la Región Oriental, donde está la capital del país, Asunción, y la Región Occidental.

La Región Oriental alberga al 97% de la población total, ocupando el 40% del territorio nacional; es rica en recursos naturales y su clima presenta abundantes lluvias, que varían entre los 1.500 a 1.800 mm de promedio anual, lo que la convierte en una zona subtropical. Por el contrario, la Región Occidental ocupa el 60% del territorio pero alberga solamente al 3% de la población total. Sus temperaturas extremas y sus escasas lluvias, que van entre los 400 a 700 mm. de precipitación anual media, la hacen poseer una vegetación baja, aunque igualmente presenta una flora y una fauna riquísimas.

Políticamente, Paraguay se divide en Distrito Capital y 17 departamentos, de los cuales 14 están en la Región Oriental (Alto Paraná, Amambay, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari y San Pedro); por su parte, Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes están en la Región Occidental. A su vez, los departamentos se dividen en distritos, sumando en la actualidad 218 en todo el país.

## ESTRUCTURA ECONÓMICA

El modelo económico histórico no ha sufrido mayores variaciones y está basado en la producción y exportación de materia prima agropecuaria, con un avance en el sector de servicios y, dentro del mismo, de finanzas y comercio. La dependencia del sector agropecuario es alta ya que aporta el 30% del Producto Interno Bruto (PIB), genera el 90% de las exportaciones y ocupa el 43% de la fuerza laboral del país. La mayor parte de las exportaciones está concentrada en los rubros de algodón, soja, carne y madera, caracterizando al país como uno de los más agrarios de América del Sur.

## SECTOR AGROPECUARIO

La economía paraguaya, basada en la agroexportación de materia prima, es vulnerable por los múltiples factores externos que inciden en ésta, algunos de los cuales son climáticos, de gran incidencia en la productividad de los rubros agrícolas.

Ejemplos recientes, ocurridos en los meses de septiembre y octubre de 2007, son la sequía y los incendios forestales que causaron pérdidas de más de 200 millones de dólares, tanto en la agricultura como en la ganadería, obligando al gobierno a declarar emergencia en los departamentos del norte del país. La cifra corresponde a las pérdidas en mortandad de



animales y quema de infraestructura reportada por la Asociación Rural del Paraguay (ARP), asociación que nuclea a los ganaderos. Por su parte, la Facultad de Ciencias Forestales declaró que, de las casi 1.000 hectáreas quemadas, el 40% fueron bosques forestales que ya no se recuperarán.

Otro factor de riesgo es la gran dependencia de los precios internacionales. Es el caso del algodón, rubro primario e históricamente estratégico –y hasta hace poco– para la pequeña agricultura<sup>1</sup>: los precios deprimidos del mercado internacional desmotivaron a los/as pequeños/as productores/as que dejaron de cultivar el rubro. Como consecuencia, el Programa Algodonero promovido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), fue abandonado. Datos del MAG indican que, de 240.000 hectáreas cultivadas en la zafra 2005/2006, se ha disminuido a 100.000 hectáreas para la zafra 2006-2007. Para la zafra 2007/2008 no serían superadas las 60.000 hectáreas de cultivo del rubro.

Reemplazando al cultivo del algodón, para la pequeña agricultura aparece el sésamo como rubro de exportación, el que fue creciendo paulatinamente llegando a 80.000 hectáreas en la zafra 2006-2007. Este rubro tiene buena aceptación en los mercados de Europa y Asia, y generó alrededor de 30 millones de dólares en 2006, igualando a los ingresos generados por el algodón. Tan promisorio es su cultivo que, de acuerdo al PNUD<sup>2</sup>, podría convertirse en un rubro alternativo y competitivo.

CUADRO 1  
**TASA DE EXPANSIÓN DE LA SOJA**  
**DESIGUALDAD Y POBREZA EXTREMA EN TRES DEPARTAMENTOS**  
2003

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE CULTIVADA	CONTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL A SIEMBRA TOTAL %	TASA ANUAL DE EXPANSIÓN 1996-2003	DESIGUALDAD COEFICIENTE DEGINI	% DE POBRES EXTREMOS
Itapúa	486.087	25	9.75	0.598	25.1
Alto Paraná	642.253	33	10.77	0.557	14.0
Canindeyú	339.591	18	26.19	0.610	29.5
Total Nacional	1.936.000	100	8.5	-	-

*Fuente: DGEyC, Robles y Santander, 2004. En Fogel, Ramón. 2007.*

En contraposición a la pequeña agricultura que lucha por sobrevivir, la agricultura empresarial de la soja ha ido creciendo de manera acelerada desde 2002, especialmente en las

1 Campos, Daniel. 1996. Estudio sobre los Pequeños Productores desde la Perspectiva Sociológica. SER/JICA. Mimeo.  
2 PNUD. 2006. Innovación Productiva y Reducción de la Pobreza. Asunción.

explotaciones agrícolas de más de 50 hectáreas de superficie. Esta expansión, sin embargo, no está relacionada a mejores ingresos ni al desarrollo territorial. Muy al contrario, ha generado migración de la pequeña agricultura, concentración de ingresos, desocupación, pobreza, destrucción de los recursos naturales y conflictos entre los grandes productores, en su mayoría extranjeros, y los campesinos paraguayos empobrecidos<sup>3</sup>.

Las consecuencias sociales de la expansión de la soja para el país, y especialmente para la pequeña agricultura han sido analizadas en varios estudios<sup>4</sup>. Las más importantes son: la expulsión masiva de sus tierras que sufren las pequeñas unidades productivas por la presión que ejercen sobre ellas los grandes empresarios de la soja, los daños al medio ambiente (empobrecimiento de las tierras, deforestación masiva) y a la salud humana y animal por el uso indiscriminado de plaguicidas.

### SECTOR DE SERVICIOS, COMERCIO Y FINANZAS

En el sector de servicios, están los servicios públicos básicos, el comercio y las finanzas que han registrado un importante crecimiento en los últimos años, generando el 50% del PIB y empleando el 30% de la fuerza laboral. En cuanto al comercio, éste tuvo un gran apogeo en los años 90, en Ciudad del Este, con la re-exportación de productos extranjeros o triangulación hacia países vecinos facilitada por la diferencia de aranceles.

Esto dio nacimiento a un "sector comercial", expandido hacia actividades de falsificación de marcas famosas internacionales y contrabando de diversos productos que alcanzó niveles escandalosos al ser considerada la ciudad como el tercer mercado de mayor movimiento comercial después de Hong Kong y Miami.

Sin embargo en los últimos años, esta situación fue cambiando con la vigencia del Tratado del Mercosur, que deprimió la economía de Ciudad del Este luego de la reducción de aranceles comerciales entre los países miembros y la presión del gobierno brasilero para el "blanqueo" de la economía en la zona de las tres fronteras. Actualmente, más del 60% de las transacciones de exportación e importación son realizadas dentro del Mercosur por lo que el bloque representa un factor importante para el repunte de la economía del país.

El sector financiero, que tuvo su auge en los años 70 con la construcción de la Represa de Itaipú, sufrió una profunda crisis en los años 1995 y 1997, la que dio como resultado una pérdida de confianza en el sistema bancario. De los 25 bancos y 60 financieras que llegaron a existir en los años 90, existe hoy menos de la mitad, la mayoría de capital extranjero.

### SECTOR INDUSTRIAL

Este sector, y en especial el agroindustrial, siguen siendo débiles y sin capacidad para despegar. La Encuesta de Hogares 2006 muestra que es la pequeña empresa la que absorbe el

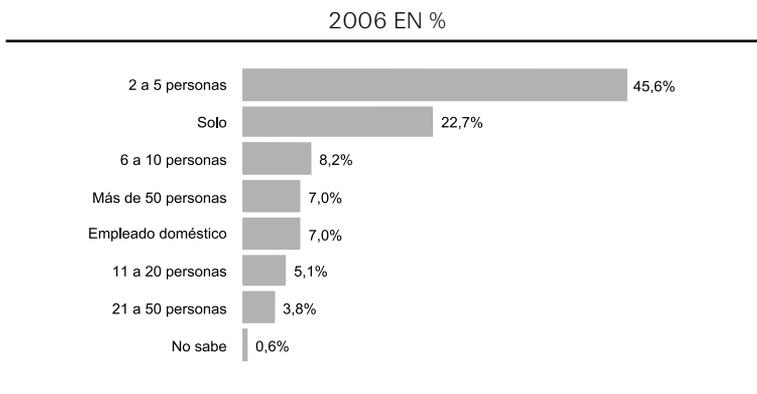
3 Fogel, Ramón. 2007. El Complejo Sojero y el Desplazamiento Poblacional, en La Población: Recurso Estratégico para el Desarrollo Sustentable. La cuenta del Paraná: una región de contrastes. 2do. Congreso Paraguayo de Población y 1er. Foro Regional de Población y Desarrollo, 16 al 18 de noviembre de 2005.

4 Palau, Tomás. 2004. Avance del Monocultivo de Soja Transgénica en el Paraguay. Universidad Católica/Ceindra/Intermon Oxfam; Morínigo, José. 2004. Campesinos Atrapados en un Modelo Agrícola Excluyente. Asunción.



69.7% de la población económicamente activa ocupada, en tanto que el 29.7% pertenece a la categoría de trabajador/a independiente. Más aún, las empresas de más de 50 personas apenas representan el 7.0%.

GRÁFICO 1  
**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA**  
**SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA**

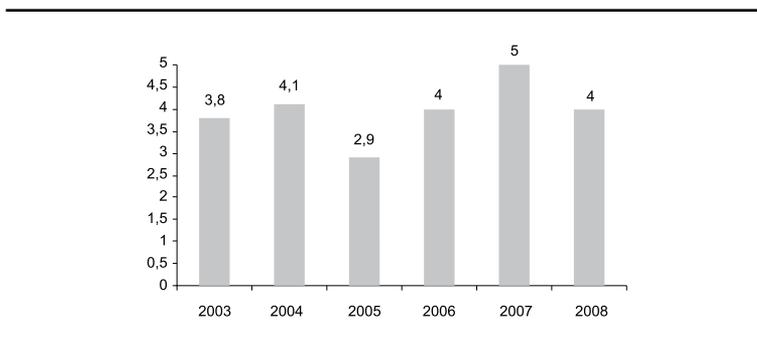


Fuente: DGEE y C. Encuesta Permanente de Hogares 2006.

### COMPORTAMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

El escaso crecimiento de la economía queda de manifiesto en el crecimiento inconstante del PBI pese a que, recientemente, ha habido un leve repunte y una mayor estabilidad macroeconómica. En efecto, los últimos cinco años, con excepción del 2005, ha habido un 0,3% de mejoría entre el año 2003 y el año 2004. Del año 2005 al año 2006, la mejoría fue de 1.1%, en tanto que en el periodo 2006-2007 nuevamente hubo un repunte de 1%.

GRÁFICO 2  
**EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**

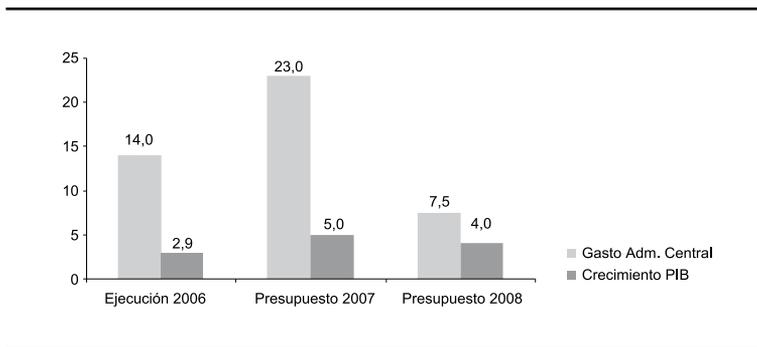


Fuente: Banco Central del Paraguay, 2007.

Sin embargo, el mejoramiento económico de casi 3% del PIB en estos años, se ve amenazado por el aumento en los gastos del Estado. Analizando el crecimiento del presupuesto de la administración central, en comparación al crecimiento del PIB, surge un importante desfase entre los ingresos y los gastos nacionales. En otras palabras, el Estado gasta más de lo que recauda.

Así, en el ejercicio de ejecución 2006, mientras el PIB era de 2,9, los gastos públicos subían a 14,0, con crecimiento negativo de -11,1%; en tanto que en el presupuesto 2007 los gastos llegaron al 23,0, mientras que el PIB apenas alcanzó al 5,0, siendo la diferencia negativa de -18%. La proyección del Presupuesto 2008 muestra la misma tendencia, que puede empeorar en su ejecución dado el año político que se avecina.

GRÁFICO 3  
RELACION GASTOS ADMINISTRACIÓN CENTRAL  
Y CRECIMIENTO DEL PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2007.

### GASTOS RÍGIDOS E INGRESOS TRIBUTARIOS

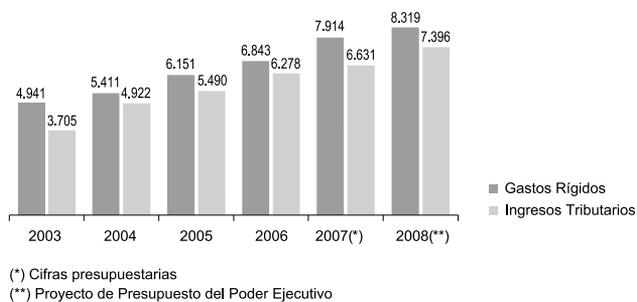
La implementación de la Ley 2421/04, de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal, ha permitido una mayor recaudación al Estado debido al aumento de la cantidad de contribuyentes, que pasaron de 251.534 en el año 2002 a 414.636 hasta julio del año 2007, según la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

Sin embargo, estos ingresos son insuficientes para cubrir los gastos rígidlos que genera el aparato estatal. De acuerdo a las proyecciones del Ministerio de Hacienda (MH), con los tributos obtenidos sólo será posible cubrir el 84% de estos gastos. La diferencia debería ser obtenida de otras fuentes, tales como *royalties* y compensaciones de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyreta.

El gasto en personal público ha ido creciendo en los últimos cinco años en el presupuesto nacional creando problemas, ya que al destinarse financiamiento para este sector, son descuidados los demás, como el de inversiones en infraestructura, con el peligro de aumentar la inflación.

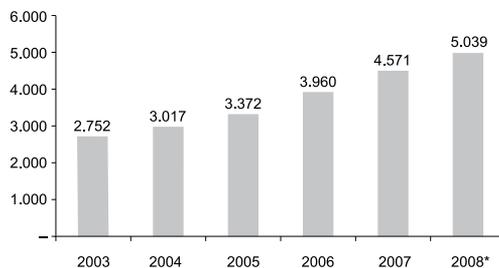


GRÁFICO 4  
**RELACIÓN GASTOS RÍGIDOS E INGRESOS TRIBUTARIOS**  
 (EN MILES DE GUARANÍES)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2007.

GRÁFICO 5  
**GASTO EN SERVICIOS PERSONALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
 (EN MILES DE MILLONES DE GUARANÍES)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2007.

Para diversos analistas económicos esta situación demuestra la necesidad imperiosa de cambios estructurales en el aparato del Estado, que den por resultado un achicamiento progresivo del mismo. Este paso ha sido iniciado, tímidamente, con la reciente promulgación del Decreto N° 10.894, que establece el procedimiento para el Programa de Retiro Voluntario de Funcionarios de organismos y entidades del Estado.

#### LA POBREZA Y SUS CARACTERÍSTICAS

El Paraguay es uno de los países que presenta mayor grado de pobreza en América Latina, con una situación general que ha tendido a empeorar en los últimos 10 años. Los datos indican que la pobreza no sólo es mayor en el área rural, sino también más intensa que en el área

urbana<sup>5</sup>. Allí ha habido un crecimiento de la pobreza<sup>6</sup> desde el año 1995 en que alcanzaba 37.2%; para el año 2002, la pobreza rural había subido dramáticamente a 52.3%, por encima del promedio país de 48.8%.

También en el área rural la pobreza extrema<sup>7</sup> es mayor que en el área urbana. En el año 2002 alcanzaba al 18.1% de la población urbana, mientras que en el área rural llegaba al 33.5%.

CUADRO 2  
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PARAGUAY (1995-2002)  
(%)

DISTRIBUCIÓN POR ÁREA Y GRADO DE POBREZA	AÑOS				
	1995	1997/8	1999	2000/1	2002
URBANA					
Pobres extremos	6,8	7,3	6,1	7,1	18,1
Pobres no extremos	16,9	15,9	20,6	20,5	28,0
<b>Total pobres</b>	<b>23,7</b>	<b>23,1</b>	<b>26,7</b>	<b>27,6</b>	<b>46,1</b>
RURAL					
Pobres extremos	21,4	28,9	26,5	25,6	33,5
Pobres no extremos	15,8	13,7	15,4	15,7	18,8
<b>Total pobres</b>	<b>37,2</b>	<b>42,5</b>	<b>42,0</b>	<b>41,2</b>	<b>52,3</b>
POBL. TOTAL					
Pobres extremos	13,9	17,3	15,5	15,6	21,7
Pobres no extremos	16,4	14,8	18,2	18,3	27,1
<b>Total pobres</b>	<b>30,3</b>	<b>32,1</b>	<b>33,7</b>	<b>33,9</b>	<b>48,8</b>

Fuente: Secretaría de Acción Social 2004, en documento del Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, 2006.

Datos de 2004 indican que ha habido una disminución de la pobreza, aunque el nivel sigue siendo alto. El retroceso significó llegar a un porcentaje de 39.2% a nivel país, es decir de casi 10 puntos con respecto al 2002. En el área rural la baja fue de 40.1%, que representa el 12.2%; en el caso de los pobres extremos que viven en la zona rural, la mengua fue de 22.8%, es decir 10.7 puntos de retroceso con respecto al 2002. En los pobres no extremos,

- 5 Giacometti, Claudia, 2006. Las Metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Paraguay. Serie Mujer y Desarrollo 79. Unidad Mujer y Desarrollo de la Cepal. Santiago.
- 6 Utilizamos la definición de pobreza implementada por la Secretaría de Acción Social (2002): pobres son aquellas personas que sufren privación (falta de ingresos, servicios, bienes, oportunidades de generar ingresos y participación social), impotencia (incapacidad de incidir y tener influencia directa en las decisiones que le afectan) y vulnerabilidad (exposición a impactos de fenómenos externos, naturales, sociales o económicos, sin recursos para superarlos).
- 7 Según la Secretaría de Acción Social 2002, la pobreza extrema implica carecer de un ingreso suficiente para cubrir mínimamente una alimentación sana.



la disminución de la pobreza rural ha sido leve, considerando que en el 2004 fue de 17.3%, ha bajado apenas 1.5 puntos (Giacometti, 2006).

La medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>8</sup> indica que el 62% de la población rural vive en hogares con solamente una NBI, en tanto que en las ciudades el porcentaje de hogares con una NBI llega a 41%. Los hogares con mayor NBI están en los departamentos de Amambay (27.3%), Concepción (25.7%) y Canindeyu (24.5%).

Los resultados de la aplicación del Índice de Priorización para la Localización de la Inversión Social en Pobreza Extrema (Plipex) Departamental 2002<sup>9</sup> indican que San Pedro, Canindeyú, Caazapá, Caaguazú y Concepción presentan los índices mayores de pobreza rural. Por lo mismo, fueron considerándose críticos, y han sido priorizados en la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad de la Secretaría de Acción Social.

CUADRO 3  
RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL  
ÍNDICE PLIPEX DEPARTAMENTAL 2002

DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN TOTAL	% POBRES EXTREMOS (2 O MÁS NBI)	% POBRES EXTREMOS (LÍNEA DE INGRESOS)	ÍNDICE PLIPEX
San Pedro	319.540	21,7	48,3	37,63
Canindeyú	140.250	24,5	46,1	37,43
Caazapá	139.080	23,6	43,2	35,33
Caaguazú	443.311	20,1	39,5	31,74
Concepción	178.900	25,7	33,6	30,45
<b>País</b>	<b>5.111.588</b>	<b>17,1</b>	<b>24,7</b>	<b>21,65</b>

*Fuente: Secretaría de Acción Social. Abril 2004. En documento del Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, 2006.*

Pese a que el país es considerado como uno de los que presentan mayores desigualdades en América Latina, existen también algunos signos alentadores de mejoramiento, como resultado de la focalización del presupuesto público en cuestiones sociales. Uno de ellos es

- 
- 8 La medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se realiza identificando el conjunto de hogares que no es capaz de satisfacer determinadas necesidades básicas, de acuerdo la definición utilizada por la Secretaría de Acción Social 2002.
- 9 El tercer método de medición de la pobreza utilizado por la Secretaría de Acción Social es el Índice de Priorización para la Localización de la Inversión Social en Pobreza Extrema (Plipex), instrumento que combina la medición de la pobreza extrema según ingresos y según NBI. Su utilización orienta la localización de inversión social en departamentos y distritos.

la determinación del gasto social a aquellos gastos con incidencia en la calidad de vida de la población y en la reducción de la pobreza<sup>10</sup>.

El Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, apoyado por el PNUD, difunde cada año el comportamiento del gasto social del año anterior y el presupuesto aprobado para el presente. El monitoreo del proyecto indica que, en los cuatro últimos años, en Paraguay hubo un incremento en términos reales del gasto social<sup>11</sup>. El presupuesto del 2007 tiene un 43% del total de gastos a ser destinados a la inversión social, lo que representa unos 981 millones de dólares, financiados vía recursos del Estado (79%), recursos institucionales (14%) y crédito público (7%).

Los últimos datos, correspondientes al mes de septiembre de 2007, indican que las mayores ejecuciones han sido en Educación y Cultura y en Seguridad Social, que incluye pensiones y jubilaciones, con 92.4% y 88.7%, respectivamente. Promoción y Acción Social, que incluye la Red de Protección Social y la reactivación del Proyecto de Desarrollo Comunitario entre otros ítems, tuvo un importante incremento en 2006 de US\$ 21 millones, y alcanzó a US\$ 64 millones en el 2007. Sin embargo, a septiembre 2007 presenta una baja ejecución de 68%. La lentitud en la ejecución se debe principalmente a la burocracia estatal y a la falta de gerenciamiento en los organismos públicos.

En líneas generales, comparado con el presupuesto del año pasado y su ejecución en la misma época del año, se tiene que en 2007, el gasto social tuvo un incremento del 12%, indicando un alentador panorama.

El avance positivo, aunque aún lento, en la focalización de la inversión social ha demostrado que cuando existe mayor inversión social, es posible obtener mejores resultados en esa área. Algunos de ellos se observan en el alivio de la pobreza en 2004, el aumento de un año más de promedio de estudio, el mayor acceso al agua potable y a la atención institucional de salud. No obstante estos pequeños logros, quedan aún muchos desafíos que el Estado debe superar para que sus habitantes, y especialmente el sector rural, tengan una vida digna.



---

10 PNUD, 2006. Focalización de la Inversión Social y sus Efectos en la Reducción de la Desigualdad. Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, Boletín N° 5, Año 4, Junio 2006. Asunción.

11 PNUD, 2007. El Gasto Social en el 2006 y Presupuesto para el 2007. Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, Boletín N° 8, Año 5, Julio 2007. Asunción.





# CAPÍTULO II

---

ESTRUCTURA  
DEMOGRÁFICA

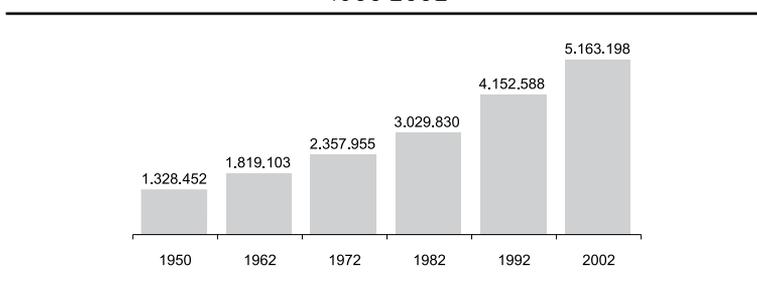


De acuerdo al último Censo Nacional de Población y Viviendas (2002), la población paraguaya asciende aproximadamente a 5.200.000 habitantes, con una densidad poblacional de 12.7 habitantes por km<sup>2</sup>.

La Región Occidental presenta la menor densidad, con 0.5 habitante por km<sup>2</sup>, en tanto que la Región Oriental tiene una densidad de 31.5% de habitantes por km<sup>2</sup>, debido a las características más favorables para el asentamiento humano que posee esa región.

Desde los años 50, el crecimiento de la población total del país ha sido sostenido, lo que se traduce en un aumento de más de 1.000.000 de personas entre el periodo censal 1992 y 2002.

GRÁFICO 6  
**EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL**  
1950-2002



Fuente: DGEE y C. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

Históricamente, la concentración de la población ha estado en Asunción, la capital y sus alrededores. Sin embargo, desde los años 70 comienza un desplazamiento importante de población desde Asunción hacia el Departamento Central, por lo que si en 1972 Asunción mantenía al 16.5% de la población, en 2002 la cifra había bajado a 9.9%. A la inversa, en el Departamento Central, de 13.2% (1972) la población aumentó a 26.4% en 2002, con lo que Asunción se expandió, absorbiendo las ciudades más cercanas, denominadas actualmente como el Gran Asunción.

Al igual que el Departamento Central, en el polo Este del país hubo un cambio poblacional. El Departamento de Alto Paraná, que presentaba un porcentaje de 2.9% de población en el año 1972, vivió un incremento de 10.8% para el año 2002, debido al auge económico que alcanzó la zona con la construcción de la represa de Itaipú y el crecimiento del comercio. Todos estos factores influyeron para que, actualmente, el 45% de la población total esté concentrado en las áreas mencionadas.

La población total del Paraguay hoy es más urbana que rural: el 56.7% habita en zonas urbanas y un 43.2%, en rurales. Este mayor porcentaje en la zona urbana se ha venido produciendo en forma paulatina.

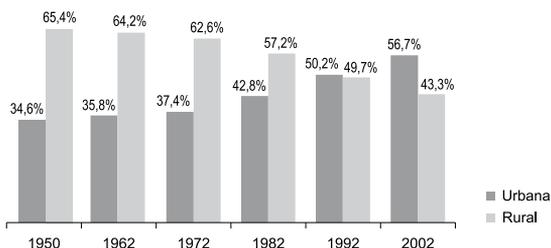


CUADRO 4  
**INCREMENTO POBLACIONAL MÁS IMPORTANTE  
 EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS**  
 1972 Y 2002

ÁREA POBLACIONAL	AÑO 1972	AÑO 2002
Asunción	16.5%	9.9%
Departamento Central	13.2%	26.4%
Departamento de Alto Paraná	2.9%	10.8%
Total	32.6%	45.1%

*Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas 1972 y 2002.*

GRÁFICO 7  
**DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN TOTAL  
 POR ÁREA DE RESIDENCIA**  
 1950 - 2002



*Fuente: DGEE y C. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.*

Hasta la década de los 80, la población rural superaba a la población urbana; sin embargo, este panorama cambió en las últimas décadas, debido a la creciente urbanización del país.

Por otra parte, y considerando los periodos censales, entre 1982 y 1992 el país aumentó la tasa promedio de crecimiento anual a nivel nacional, mostrando una elevada tasa de crecimiento demográfico, que ciertamente disminuyó a 2.2 en el periodo intercensal 1992-2002. Este crecimiento se concentró en la zona urbana, que presenta un valor de 4.9 de incremento en 1982-1992 y una disminución a 3.4 para el periodo 1992-2002. En el área rural, la tasa de crecimiento gradualmente fue decreciendo, de 2.5 –entre 1950 y 1962–, a 0.8 en el periodo 1992-2002.

El cuadro 6 muestra la alta ruralidad de los departamentos, exceptuando Asunción, capital del país que no es considerada parte de ningún departamento, y los departamentos de Central, Amambay, Alto Paraná y Ñeembucú.

CUADRO 5

**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN**

1950-2002

PERIODO CENSAL	TOTAL	TASAS DE CRECIMIENTO %	
		URBANA	RURAL
1950-1962	2.7	3.0	2.5
1962-1972	2.6	3.1	2.4
1972-1982	2.5	3.9	1.6
1982-1992	3.2	4.9	1.7
1992-2002	2.2	3.4	0.8

Fuente: DGEE y C, Censo Nacional de Población y Viviendas 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002.

CUADRO 6

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN FEMENINA  
Y % DE POBLACIÓN URBANA Y RURAL POR DEPARTAMENTOS**

2002

DEPARTAMENTOS	TOTAL	%	POBLACIÓN	POBLACIÓN
	MUJERES	MUJERES	URBANA %	RURAL %
Asunción*	272.104	10.6	100	0
<b>REGIÓN ORIENTAL</b>				
Concepción	89.249	3.4	38.1	61.8
San Pedro	151.493	5.9	17.5	82.4
Cordillera	114.167	4.4	33.2	66.7
Guairá	87.017	3.3	34.3	65.6
Caaguazú	210.389	8.2	31.6	68.4
Caazapá	67.212	2.6	17.9	82.0
Itapúa	219.461	8.5	30.6	69.3
Misiones	50.131	1.9	49.2	50.7
Paraguari	107.635	4.2	23.0	76.9
Alto Paraná	272.160	10.6	66.3	33.6
Central	687.179	26.8	86.4	13.5
Ñeembucú	37.563	1.4	51.3	48.6
Amambay	57.423	2.2	67.4	32.5
Canindeyú	65.377	2.5	25.0	74.9
<b>REGIÓN OCCIDENTAL</b>				
Presidente Hayes	39.978	1.5	35.0	64.9
Boquerón	19.756	0.7	39.9	60.0
Alto Paraguay	5.586	0.2	37.9	62.0
Otro**	6.076	0.2	-	-
Total País	2.559.956	100	56.7	43.3

\* Capital del país, no es considerada departamento.

\*\* Departamento no informado y residencia exterior.

Fuente: DGEE y C, Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.



Considerando la evolución de la población paraguaya en general, ya el año 1950 había una preponderancia de mujeres. Esta supremacía femenina tenía connotaciones históricas debidas a las dos guerras –Guerra de la Triple Alianza y Guerra del Chaco– que asolaron al país en los años 1870 y 1935, respectivamente, y produjeron cambios demográficos profundos, ya que diezmaron prácticamente a la población masculina, quedando en manos de las mujeres la reconstrucción del país.

Desde 1982 la situación ha cambiado, mostrando un mayor equilibrio entre hombres y mujeres, con una ligera preponderancia poblacional masculina. Entre 1992 y 2002 los porcentajes a nivel general entre hombres y mujeres se han mantenido en alrededor del 50% para los hombres y 49% para las mujeres. Observando la distribución poblacional por departamentos, aquellos que concentran mayor cantidad de mujeres son los más urbanos (Asunción (capital), Alto Paraná y Central), exceptuando Amambay y Ñeembucu.

CUADRO 7  
**EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL POR SEXO,  
SEGÚN AÑOS CENSALES Y ÁREA DE RESIDENCIA (%)**

1950 – 2002

POBLACIÓN/ SEXO	CENSO 1950	CENSO 1962	CENSO 1972	CENSO 1982	CENSO 1992	CENSO 2002
<b>TOTAL</b>						
Hombres	48.9	49.2	49.6	50.2	50.2	50.4
Mujeres	51.1	50.8	50.4	49.8	49.8	49.6
<b>URBANA</b>						
Hombres	47.2	47.0	47.2	48.3	48.2	48.6
Mujeres	52.8	53.0	52.8	51.7	51.8	51.4
<b>RURAL</b>						
Hombres	49.8	50.4	51.0	51.6	52.3	52.8
Mujeres	50.2	49.6	49.0	48.4	47.7	47.2

Fuente: DGEE y C, Censo de Población de Viviendas 1950, 1962, 1982, 1992, 2002.

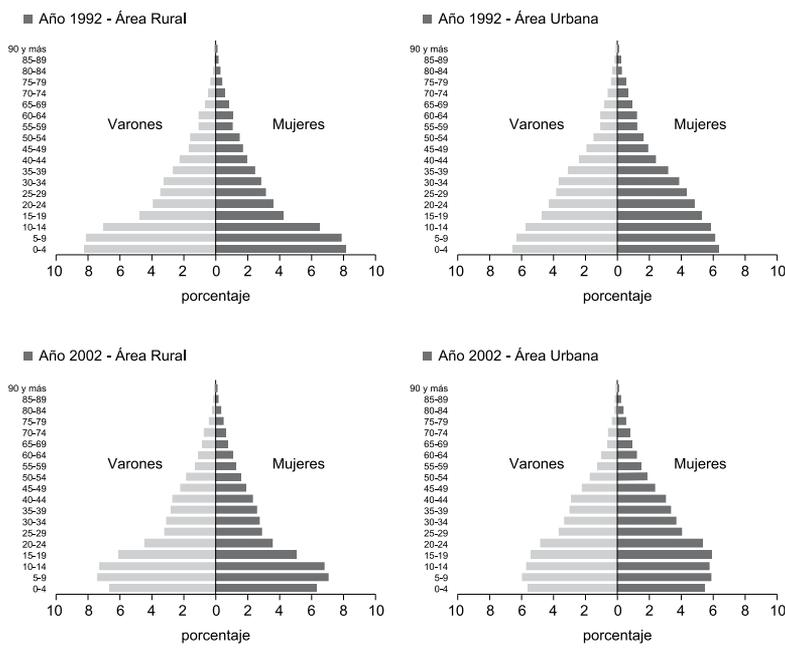
En el área urbana, la población femenina ha mantenido su supremacía en forma constante desde 1950. El Censo 2002 señala la misma tendencia, al mostrar que el 51.4% de la población urbana está constituida por mujeres, en tanto que los hombres representan el 48.6%.

Por su parte, las mujeres rurales mostraron supremacía numérica hasta 1950, pero luego fueron disminuyendo su importancia porcentual. El Censo 2002 indica que los hombres actualmente son mayoría en esas áreas, representando el 52.8% de la población rural, en tanto las mujeres constituyen el 47.2% de la población.

De esta manera, el índice de feminidad es de 106.5 para el área urbana y de 88.7 para la rural. Esta diferencia de las dos áreas geográficas está relacionada a las mayores oportunidades de empleo y de estudio que impulsan a las mujeres desde el campo hacia la ciudad.

La pirámide poblacional ha mantenido una base ancha en las últimas décadas, indicador de elevada fecundidad, fenómeno observado especialmente en el área rural. Sin embargo, a partir del Censo 1992 se ha notado un cambio en este sentido, en ambas áreas, aún cuando a nivel rural la base sigue siendo más ancha que la base poblacional urbana, especialmente en el rango de 0 a 14 años.

**GRÁFICO 8**  
**PIRÁMIDE POBLACIONAL DE DISTRIBUCIÓN POR SEXO Y EDADES**  
**SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA**  
 1992 Y 2002



Fuente: DGEE y C, Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

Paraguay tiene una fuerte estructura de población de mujeres jóvenes, con el 63.9% de la población menor de 30 años de edad. De esta población joven, un grupo importante está entre las edades de 0 a 14 años, constituyendo el 36.6% de la población total.

En el área urbana, las mujeres representan el 58.8% de la población; en tanto que en la rural, la población femenina alcanza el 41.1%. La importante composición de población de mujeres jóvenes está concentrada entre las edades de 0 a 14 años, alcanzando el 42.5% de la población.



La fuerte estructura joven se contrapone con la de los adultos, ya que en la medida en que aumenta la edad disminuye la población. Esto ubica a Paraguay como uno de los países con mayor población joven y femenina en América Latina y con mayores desafíos poblacionales.

CUADRO 8  
**POBLACIÓN FEMENINA POR GRUPO DE EDADES Y ÁREA GEOGRÁFICA**  
 2002

EADADES	ÁREA URBANA	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL	ÁREA RURAL
	MUJERES	%	MUJERES	%
0 - 4	156.339	10.3	140.923	13.3
5 - 9	168.249	11.1	156.846	14.8
10 - 14	166.172	11.0	150.422	14.2
15 - 19	171.566	11.3	112.510	10.6
20 - 24	155.032	10.2	78.986	7.4
25 - 29	116.038	7.7	64.429	6.1
30 - 34	105.570	7.0	60.597	5.7
35 - 39	96.952	6.4	57.236	5.4
40 - 44	86.811	5.7	51.474	4.8
45 - 49	69.170	4.5	42.480	4.0
50 - 54	54.043	3.5	34.878	3.3
55 - 59	40.719	2.7	26.635	2.5
60 - 64	34.906	2.3	23.159	2.1
65 - 69	25.467	1.6	16.769	1.5
70 - 74	22.907	1.5	14.515	1.3
75 - 79	16.343	1.0	9.885	0.9
80 - 84	19.464	0.6	6.390	0.6
85 - 89	6.025	0.4	3.637	0.3
90 y más	3.325	0.2	2.087	0.1
<b>Total</b>	<b>1.506.098</b>	<b>58.8</b>	<b>1.053.858</b>	<b>41.1</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a DGEE y C, Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.*

Estos datos indican la suma importancia de una canalización adecuada de los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida de niñas y niños en el país, especialmente hacia la población del área rural. En términos de educación y empleo, de cara a las próximas décadas, esta situación exige del Estado una mayor atención hacia ese segmento, ya que la tendencia de incremento de la población se mantendría en los próximos 20 años.

CUADRO 9

**POBLACIÓN SEGÚN GRUPOS DE EDADES Y PERIODOS CENSALES**

1950-2002

GRUPOS DE EDAD	AÑO 1950 %	AÑO 1962 %	AÑO 1972 %	AÑO 1982 %	AÑO 1992 %	AÑO 2002 %
<b>TOTAL</b>						
0 a 14	43.8	45.9	44.7	40.8	41.5	37.1
15 a 64	52.5	50.2	51.2	54.9	53.9	58.0
64 y más	3.7	3.9	4.0	4.3	4.6	4.9
<b>URBANA</b>						
0 a 14	38.9	40.9	38.5	34.5	37.1	33.9
15 a 64	57.5	54.8	56.8	60.6	58.0	61.2
64 y más	3.6	4.3	4.7	4.9	4.9	4.9
<b>RURAL</b>						
0 a 14	46.4	48.7	48.5	45.5	46.0	41.3
15 a 64	50.0	47.7	47.9	50.7	49.7	53.8
64 y más	3.6	3.7	3.7	3.8	4.2	4.9

Fuente: DGEE y C. Censo Nacional de Población y Viviendas, 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002.

Otro dato importante, además de la masa poblacional joven, es la creciente población de personas adultas mayores aún no tenida en cuenta en las políticas públicas. Esta población, que está creciendo lentamente debido a la mayor expectativa de vida, sin embargo sigue ausente en la agenda pública. Este hecho es otro desafío poblacional que debe profundizarse, en términos de la seguridad social que este grupo demandará en pocos años.

31



CUADRO 10

**PAÍSES CON MAYOR CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (TASAS POR MIL HABITANTES)**

1975-1980 Y 1995-2000

PAÍSES	AÑO 1975-1980	AÑO 1995-2000
Guinea Francesa	39.8	35.0
Honduras	33.5	27.4
Paraguay	31.5	25.9
Nicaragua	31.3	27.3

Fuente: Celade, Boletín Demográfico N°62, julio 1998. En UN, WPP: The 2000 Revision.

Analizando la tasa de crecimiento demográfico en América Latina y el Caribe, Paraguay es uno de los cuatro países con mayor tasa de crecimiento anual en el periodo 1975-1980, mejorando su posición para el comprendido entre 1995 y 2000.

Sin embargo, a nivel del Mercosur, Paraguay es el que presenta las tasas de crecimiento demográfico más elevadas en los últimos 20 años, en contraste con Uruguay, con las tasas más bajas.

CUADRO 11  
**CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN EL MERCOSUR**  
**(TASAS POR MIL HABITANTES)**

1975-1980 Y 1995-2000

PAÍSES	AÑO 1975-1980	AÑO 1995-2000
Paraguay	31.5	25.9
Brasil	23.5	13.4
Argentina	15.1	12.6
Uruguay	5.9	7.3

*Fuente: Celade, Boletín Demográfico N° 62, julio 1998. En UN,WPP: The 2000 Revisión.*

### JEFATURA FEMENINA

Pese a la dificultad de obtener este dato por razones culturales –que atribuyen siempre al hombre la jefatura de hogar aún cuando la ejerza la mujer–, los censos han ido superando este problema para clarificar mejor la realidad. Actualmente es posible afirmar que la jefatura femenina en el Paraguay ha ido creciendo en forma constante en los últimos 20 años.

De acuerdo a la Cepal<sup>12</sup> el incremento de este tipo de hogares en América Latina se atribuye al aumento de hogares monoparentales encabezados por jóvenes o por personas de la tercera edad; y al de los hogares unipersonales, debido a la longevidad y la mayor esperanza de vida de las mujeres. En el Paraguay, la jefatura femenina dio un gran salto, desde un 18% en 1982, a 25.9% en el año 2002, a nivel país, atribuible a los mismos factores.

La jefatura femenina urbana es mayor que la rural, aunque ambas muestran creciente aumento en las últimas décadas. De acuerdo a los censos, la jefatura femenina urbana ha tenido un importante aumento: de 24.9% en 1992, a 29.6% en 2002. En el caso de la jefatura femenina rural también es notoria el alza, aunque en menor proporción, de 16.3% en 1992 a 20.7% en 2002.

La Encuesta de Hogares 2005 indica que la jefatura femenina urbana aumentó aún más, llegando a 32.2% en el 2005; en tanto que la jefatura femenina rural se ha mantenido en un 20.7%. Este crecimiento constante en las zonas urbanas está relacionado a las oportunidades

12 Cepal, 1997. Informe Social de Paraguay. Mimeo.

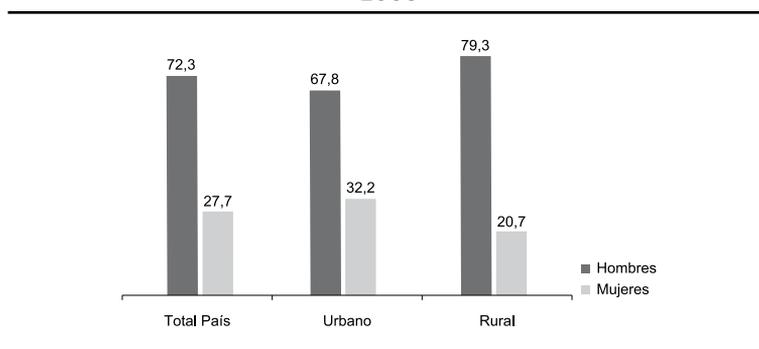
de trabajo que tienen las mujeres en la ciudad, que les permite mayores posibilidades de independencia y autonomía.

CUADRO 12  
**PORCENTAJE DE JEFATURA FEMENINA SEGÚN PERIODOS CENSALES**  
 1982 - 2002

PERIODOS CENSALES	TOTAL %	URBANA %	RURAL %
1982	18.0	22.1	14.5
1992	20.8	24.9	16.3
2002	25.9	29.6	20.6

Fuente: DGEE y C. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1982, 1992, 2002.

GRÁFICO 9  
**JEFATURA DE HOGARES POR SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA**  
 2005



Fuente: DGEE y C. Encuesta Permanente de Hogares, 2005.

Atendiendo al tipo de hogar, existen varias tipologías<sup>13</sup>. Los hogares unipersonales presentan mayor porcentaje para las mujeres rurales que para los hombres del mismo sector.

13 Hogar unipersonal: formado por una sola persona.  
 Hogar multipersonal: formado por un grupo de personas emparentadas entre sí.  
 Hogar nuclear: formado por la pareja con o sin hijos/as solteros/as.  
 Hogar nuclear completo: formado por ambos cónyuges.  
 Hogar nuclear incompleto: formado por una sola persona e hijos/as.  
 Hogar extendido: formado por una familia nuclear y uno o más parientes.  
 Hogar compuesto: formado por la familia nuclear o extendida y otras emparentadas o no.



CUADRO 13

**TIPO DE HOGARES Y DE VIVIENDA Y SEXO  
DEL JEFE/A DE HOGAR EN EL ÁREA RURAL (%)**

2002

SEXO DEL JEFE/A DE HOGAR Y TIPO DE HOGAR	TOTAL %	TIPO DE VIVIENDA	
		CASA %	RANCHO %
<b>Jefes de Hogar</b>	<b>100</b>	<b>61.3</b>	<b>37.8</b>
Hogar Unipersonal	7.7	6.0	10.3
Hogar Multipersonal	92.2	93.9	89.6
• Nuclear	64.2	61.7	68.5
- Completo	96.2	96.6	95.8
- Incompleto	3.7	3.3	4.1
• Extendido	30.6	32.1	28.0
• Compuesto	5.1	6.0	3.3
<b>Jefas de Hogar</b>	<b>100</b>	<b>62.1</b>	<b>37.2</b>
Hogar Unipersonal	9.1	8.6	9.8
Hogar Multipersonal	90.8	91.3	90.1
• Nuclear	50.2	46.7	56.0
- Completo	39.5	38.6	40.8
- Incompleto	60.4	61.3	59.1
• Extendido	44.7	47.1	40.9
• Compuesto	4.9	6.0	3.0

Fuente: DGEE y C, 2002.

En los hogares multipersonales no existen mayores diferencias entre hombres y mujeres, aunque es ligeramente mayor la cifra de jefes hombres. En cambio los hogares nucleares incompletos presentan la mayor diferencia, con un 60.4% en el caso de las mujeres, indicando que la mayor parte de las jefas de hogar viven en este tipo de hogar. Le sigue en importancia, el porcentaje de mujeres jefas en los hogares extendidos.

En los hogares unipersonales, la mayor parte de jefes y jefas de hogar viven en ranchos, indicando mayor pobreza en ese segmento; en tanto que jefes y jefas de hogares multipersonales viven en su mayoría en casas, con una leve mayoría porcentual para las jefas de hogar.

En general, los jefes de hogar presentan mejores niveles de educación que las jefas. Esto indica que las mujeres tienen menores posibilidades de empleo, ya que un mejor empleo está condicionado por un buen nivel educativo. Los datos indican que las jefas de hogar, al presentar niveles educativos muy bajos, están en una situación riesgosa de caer en la pobreza y su inserción en el mercado en condiciones desventajosas es un factor generador de pobreza.

CUADRO 14

**JEFES Y JEFAS DE HOGAR, POR ÁREA GEOGRÁFICA  
SEGÚN ÚLTIMO GRADO/CURSO APROBADO**

2002

NIVEL DE INSTRUCCIÓN DEL/LA JEFE/A DE HOGAR	TOTAL		URBANO		RURAL	
	H	M	H	M	H	M
Educación Básica de Adultos. Promedio de ciclo aprobado	2.3	2.2	2.3	2.2	2.2	2.1
Educación Escolar Básica. Promedio de ciclo aprobado	5.1	4.8	5.7	5.2	4.6	4.1
Secundario. Promedio de ciclo aprobado	5.5	5.6	5.6	5.6	5.4	5.3
Superior No Universitario. Promedio de ciclo aprobado	2.9	2.9	2.9	2.9	3.0	2.9
Universitario. Promedio de ciclo aprobado	4.1	3.9	4.1	3.9	3.9	3.7
Promedio General de Estudios Aprobados	6.7	6.1	8.3	7.1	4.7	4.0

Fuente: DGEE y C, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2002.

CUADRO 15

**CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y CATEGORÍA OCUPACIONAL  
POR JEFATURA DE HOGAR**

2002

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y CATEGORÍA OCUPACIONAL	ÁREA URBANA		ÁREA RURAL	
	JEFES DE HOGAR	JEFAS DE HOGAR	JEFES DE HOGAR	JEFAS DE HOGAR
Total Jefes/as	70.3	29.6	79.3	20.6
Económicamente Activos/as	79.3	20.6	92.8	7.1
Ocupados/as	79.6	20.3	92.8	7.1
Trabajador/a por cuenta propia	80.0	19.9	93.9	6.0
Trabajador/a no remunerado/a	78.9	21.0	89.3	10.6
Patrón/a	89.0	10.9	96.0	3.9
Empleado/a doméstico/a	16.2	83.7	24.7	75.2
Empleado/a u obrero/a	84.4	15.5	94.3	5.6
No informa	71.2	28.7	83.4	16.5
Desocupados/as	75.5	24.4	86.1	13.8

Fuente: DGEE y C, Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.



La población económicamente activa correspondiente a los jefes y jefas de hogar es mayor entre los hombres que entre las mujeres, independientemente de la zona geográfica. Tanto en el área urbana como la rural el empleo doméstico es realizado por las jefas de hogar, ya que, culturalmente, es una actividad que siempre ha sido desarrollada por las mujeres y que incluye lavado de ropa, limpieza de la casa y preparación de alimentos.

## MIGRACIONES

El fenómeno de la migración interna en el Paraguay presenta tres procesos definidos. Por un lado está la relación rural-urbana, la inter-urbana y la inter-departamental, que ha tenido su influencia en la distribución espacial de la población. En forma paralela, también se ha dado la migración internacional, intensificada en los últimos años.

### MIGRACIÓN INTERNA

La migración interna en los años 80 tendía a la migración urbana en el caso de las mujeres y a la rural para los hombres<sup>14</sup>. Las ciudades urbanas de Asunción, Ciudad del Este, Coronel Oviedo y el Departamento Central, entre otras ciudades del interior, eran los destinos atrayentes para las mujeres; en tanto los hombres abrían la frontera agrícola hacia el este (Caaguazu y Alto Paraná) y hacia el norte (San Pedro y Concepción). Las mujeres eran atraídas por las mejores posibilidades de empleo en las ciudades; y los hombres, por la apertura de tierras agrícolas.

Esta conducta migratoria femenina ha quedado reflejada en los datos del periodo 1977-1982, en que las mujeres, por lo general jóvenes, constituían el 48% de las personas migrantes, aumentando al 50% en el periodo 1987-1992. Los departamentos minifundarios y con mayor población rural –como Cordillera, Paraguari, Misiones, Guairá, Concepción y San Pedro–, han sido los de mayor de población femenina.

Una de las características de esta migración ha sido la escasa educación y preparación del contingente de mujeres que se traslada a las ciudades, por lo que es absorbido en puestos de bajos salarios: algunas en el sector comercio, muy pocas en el industrial y, en mayor proporción, en el trabajo doméstico. Si bien estos sectores ofrecían mayores oportunidades a las mujeres, lo hacían sin garantizar beneficios sociales ni económicos, y estando muy relacionados a sus roles tradicionales.

Esta migración ha estado vinculada a la crisis del sector rural, que con la ‘revolución verde’ entró en un proceso mal denominado de “modernización agrícola”, sin que en los pueblos existiera habilitación de servicios e infraestructura, por lo que fueron presionados por el contingente migratorio. Para la década de los 90, el crecimiento urbano en estas ciudades del interior del país era mayor, en tanto que en las grandes ciudades se había desacelerado<sup>15</sup>.

---

14 Sosa, Zulma, 1996. La Migración Interna Femenina en el Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Asunción.

15 Heikel, Ma. Victoria. 1994. Distribución Espacial de la Población y Migraciones, en Demografía y Sociedad. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Asunción, pp.103-134.

## MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Una de las estrategias de sobrevivencia familiar ha sido también la migración internacional, igualmente utilizada por hombres como por mujeres. En los años 70 se da con mayor intensidad la corriente migratoria hacia países fronterizos, especialmente hacia Argentina y concretamente hacia su capital, Buenos Aires, que atraía con oportunidades favorables en el servicio doméstico y en el sector de construcciones. Durante los últimos 30 años este proceso migratorio ha tenido momentos más o menos intensos, dependiendo de la favorable tasa cambiaria entre las monedas guaraní-peso argentino.

En los últimos cinco años, el proceso migratorio dio un giro importante en dirección a los países de Europa, especialmente España e Italia. Si bien tanto hombres como mujeres son atraídos por las posibilidades de empleo que demanda el sector servicios de estos países, las mujeres son absorbidas más rápidamente que los hombres. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2005 indican que el 40% de las mujeres migrantes tienen entre 15 a 29 años de edad.

Este proceso migratorio está en auge, visualizándose muy claramente en la importancia que las remesas están adquiriendo en los hogares, especialmente en los hogares rurales.

CUADRO 16  
**EVOLUCIÓN DE REMESAS DEL EXTERIOR  
EN HOGARES QUE LA RECIBEN, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA**  
(%) 2002-2006

HOGARES QUE RECIBEN	EPH 2002	EPH 2003	EPH 2004	EPH 2005	EPH 2006
Total	3.0	3.8	4.6	5.8	9.2
Urbano	2.6	3.3	4.9	5.0	8.3
Rural	3.5	4.4	4.3	7.0	10.4

Fuente: DGEE y C, Encuesta Permanente de Hogares, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006.

Precisamente, son los hogares rurales los que muestran mayor absorción de las remesas del exterior, las que han crecido de 3.5% en 2002 a 10.4% en 2006. Esto significa que, en un quinquenio, las remesas del exterior se han triplicado en los hogares rurales. Las estimaciones indican que en 2006, fueron recibidos más de 600 millones de dólares en ese concepto, y en 2007 la cifra habría aumentado a 700 millones.

Estas remesas son toleradas y poco cuestionadas porque alivianan en parte las necesidades insatisfechas de las familias pobres. Sin embargo, tienen un lado oscuro relacionado a la inseguridad jurídica de los trabajos a los que acceden, los que muchas veces exponen a las mujeres a situaciones que atentan contra su dignidad.

El impacto social parece ser muy alto y se ve reflejado en el desarraigo de las familias y en el deterioro de la salud mental, tanto del/la migrante, como de los miembros inmediatos



de su familia, debido a la larga ausencia por la distancia, que favorece el debilitamiento de los vínculos, lo que provoca conflictos familiares.

De todos los miembros familiares, niños y niñas sufren con mayor fuerza la ausencia del padre o la madre y, en algunos casos, de ambos. Los problemas en el aprendizaje, la soledad en la que viven y la orfandad emocional que experimentan son aspectos aún no evaluados y, menos todavía, estudiados para paliar estas carencias en el presente y prevenir problemas psicológicos irreparables en el futuro.

## REGISTRO DE LAS PERSONAS

El sub-registro de identidad de las personas es un obstáculo que, recién en los últimos 30 años, es tenido en cuenta. Los partos domiciliarios en el área rural y la escasa presencia formal de la institución encargada del registro de las personas en el área son factores que han impedido a una gran parte de la población rural la tenencia del documento de identidad. Esta situación ha sido evidenciada por el Ministerio de Justicia y Trabajo, Unicef y la OEA en la Primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, llevada a cabo en el país en agosto de 2007.

Estas instituciones informaron que sólo el 35% de los/as niños/as nacidos/as en Paraguay son inscriptos/as en el primer año de vida y que apenas 1 de cada 4 menores de 5 años está ingresado al registro oficial. Esto supone que 182.137 niños/as no existen en términos legales, por lo que están fuera de los programas de desarrollo.

La Encuesta de Desarrollo Humano 2006<sup>16</sup> revela los siguientes datos:

- Una de cada 10 personas de más de 18 años de edad, no tiene cédula de identidad vigente.
- Cuatro de cada 10 personas del área rural no tiene cédula de identidad vigente.
- Tres de cada 10 personas afirmaron haberla extraviado.
- Entre niños/as de 5 a 9 años, seis de cada 10 niños/as no posee cédula de identidad en el área urbana y 9 de cada 10 no la tiene en el área rural.

El sub-registro afecta especialmente a las mujeres rurales: según el Censo 2002, un 11% de las mujeres rurales de 20 a 49 años carecer de documento de identidad, lo que representa casi el doble que los hombres (6%). La falta de papeles personales no sólo atenta contra la posibilidad de las personas de ejercer su ciudadanía, sino que constituye un atentado a su derecho humano mínimo de poseer una identidad.

---

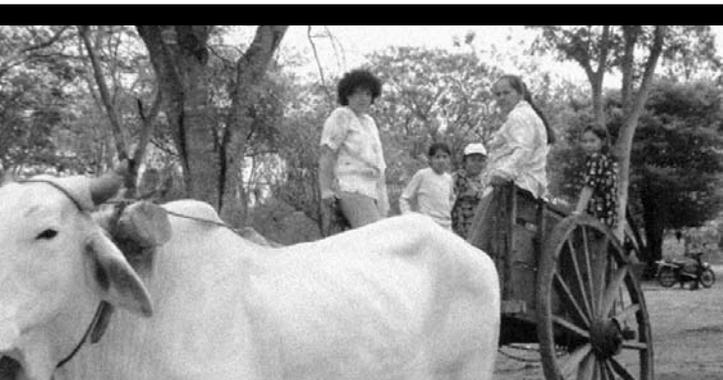
16 PNUD, 2007. Orientaciones de Políticas para la Reducción de Desigualdades en el Paraguay, Cuaderno 3 de Desarrollo Humano. Asunción.



# CAPÍTULO III

---

C A R A C T E R Í S T I C A S  
S O C I O - C U L T U R A L E S  
Y É T N I C A S



## EL FACTOR CULTURAL EN LA DEFINICIÓN DE ROLES

El campesinado paraguayo presenta características provenientes de la cultura guaraní-mestiza, que ha tenido poco relacionamiento cultural con otros pueblos y que ha experimentado una dispersión geográfica. La unión entre lo guaraní y lo colonial español y un pasado de guerras contra sus vecinos se expresan en la identidad propia de las comunidades que sólo hablan guaraní, y viven de manera austera, y en relaciones paternalistas.

Por manejarse aún en condiciones muy precarias y con tecnologías productivas muy artesanales, este campesinado que no ha llegado al modernismo constituye el grupo social más numeroso y parte esencial de la identidad paraguaya, con pautas culturales tradicionales y conservadoras, a la vez que con prácticas solidarias de reciprocidad.

La cultura como condicionante de las relaciones sociales ha sido poco analizada antes de los años 80. Uno de los primeros que, en el año 1985, ha tratado el tema de la cultura campesina, incluyendo en su análisis el rol de la mujer rural, ha sido Luis Galeano<sup>17</sup>. En su estudio, Galeano constata que la cultura campesina ha estado dominada por la idea patriarcal que asigna el rol preponderante a la mujer en el ámbito doméstico y al hombre en el ámbito público. Esta cultura patriarcal ha permeado las actitudes de la sociedad rural hacia la mujer, influyendo en todos los ámbitos.

Su influencia en la educación ha frenado por mucho tiempo el acceso de las niñas a la escolaridad, ya que imperaba la idea de que los varones eran quienes debían educarse, para generar ingresos para la familia; en tanto que no se veía la necesidad de la escolarización de las mujeres, por estar destinadas al hogar.

Por otro lado, el factor económico ha actuado como condicionante de la no permanencia de las mujeres en el sistema escolar, ya que en periodos de crisis económica las familias optan, generalmente, por priorizar la educación de los hombres, separando a las mujeres del sistema educativo para asignarles roles complementarios de apoyo en el hogar.

De esta manera, la percepción de la educación de las mujeres ha estado influenciada por el nivel socio-económico de las familias: ya los estratos medios campesinos, que consideran la educación como un factor de cambio, han estimulado el acceso educativo a las mujeres. Sin embargo, los estratos pobres y semi-asalariados, para quienes la educación es importante en tanto sirva como estrategia de sobrevivencia futura, la prioridad de la educación ha estado reservada para los hijos varones.

En los países con población rural como Paraguay, la participación de la mujer como productora de alimentos es insoslayable, ya que su relación con la producción familiar está integralmente articulada a la reproducción. En la finca familiar, las mujeres no separan su rol productivo del reproductivo, porque la unidad familiar es un todo integrado.

La falta de comprensión de esta realidad es la que lleva a las percepciones erróneas que asumen la "inactividad" de las mujeres rurales. Entender esta cuestión es fundamental, no sólo para discriminar las actividades productivas de las reproductivas que las mujeres rurales



17 Galeano, Luís. 1985. Ensayos sobre Cultura Campesina. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción.

realizan de manera sumamente dinámica, sino también para darle el valor real a su aporte social y económico.

Ellas son las responsables del 99% de las actividades domésticas, incluyendo la reproducción de la fuerza de trabajo y la transmisión de valores tradicionales. Por otro lado, también forman parte de la fuerza de trabajo agrícola en la finca, rol compartido con los hombres y otros miembros de la familia.

Esta asignación de roles tradicionales en la sociedad rural ha tenido un gran impacto negativo en las mujeres, ya que cualquier conducta que no se ajuste a lo establecido culturalmente es visto como "amenaza". El control social ejercido se convierte en un impedimento para el desarrollo de sus capacidades.

Las pautas culturales de género que moldean la vida de las personas, han establecido la posición de varones y mujeres en la sociedad rural. Los niños ejercitan en el campo su libertad saliendo a jugar fuera de sus casas con mayor facilidad que las niñas, quienes tienen más restringida su salida del hogar. De esta manera, el control social determina la conducta considerada como adecuada. En términos prácticos, los niños se van entrenando naturalmente para el ámbito público y las mujeres, para el privado o doméstico.

Este escenario social, sin embargo, ha ido modificándose lentamente con el correr de los años, permitiendo mayor independencia a las mujeres para participar comunitariamente. Este punto, será profundizado al desarrollar el tema de la participación política de las mujeres.

## LA MUJER INDÍGENA

Los pueblos originarios representan al sector más vulnerable y pobre de la población rural paraguaya. Aunque en números absolutos no son numerosos, representan el patrimonio guaraní máspreciado para la identidad cultural de toda la nación.

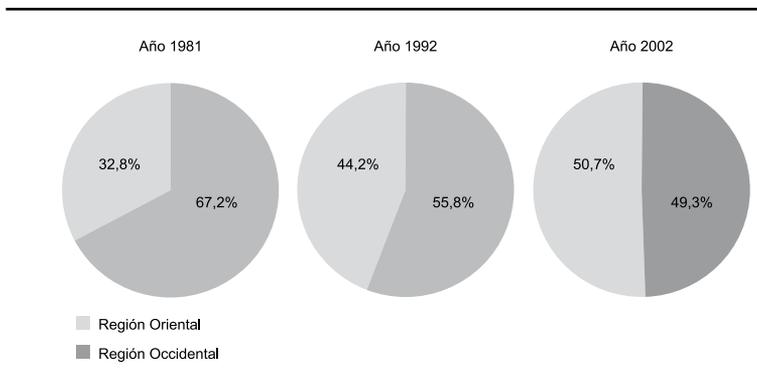
Hemos considerado por ello importante analizar la situación de las mujeres indígenas en el país, ya que es aún más crítica que aquella de las mujeres campesinas. Esta realidad, en términos generales, es la de toda la población indígena, debido a que las condiciones en que se desenvuelven son mucho más precarias que los demás habitantes rurales.

El último Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas (2002) visibilizó dos hechos importantes: la nueva distribución espacial de los indígenas en las dos regiones del Paraguay y el hecho de que, en términos relativos, la población indígena ha tenido mayor crecimiento que la población nacional.

En efecto, desde los años 80 se produce un desplazamiento paulatino de los grupos desde la Región Occidental hacia la Oriental debido, posiblemente, a mejores facilidades de comunicación entre regiones. La constatación puede ser debida a una mejor captación de la realidad indígena en los censos.

Como decíamos, el segundo hallazgo importante es que la población indígena ha tenido un mayor crecimiento que la población nacional, en términos relativos. Mientras en el periodo 1982, la población nacional creció un 2.7%, la población indígena lo hizo en un 3.9%. Este incremento de las cifras, sin embargo, no se debería al mejoramiento de sus condiciones de vida o a que, en realidad haya más indígenas, sino más bien a la mejor captación de los datos, dado que el último censo incorporó a los pueblos indígenas en su administración.

GRÁFICO 10  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA  
 POR REGIONES SEGÚN AÑO CENSAL**  
 1981 AL 2002



Fuente: INDI. *Censo y Estudio de la Población Indígena 1981*.  
 DGEEC. *Censo Nacional de Población y Viviendas 1992*.  
 DGEEC. *Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda 2002*.

### GRUPOS O FAMILIAS INDÍGENAS

En Paraguay existen 20 grupos étnicos bien definidos, de los cuales los ava guaraní, pai tavytera, mbya, nivaclé, enlhet Norte y Sur cuentan con mayor población; en tanto los guaná, manjui y tomárho constituyen minorías en peligro de extinción. Estos grupos están asentados en un 91.5% en la zona rural. Sin embargo, hay algunos grupos que se han ido integrando a las ciudades y en los próximos años la tendencia podría ser mayor.

El acercamiento indígena a las ciudades ha sido acrecentado en los últimos años por grupos de familias enteras que vienen a las ciudades por reclamos sociales de vivienda, salud y tierra y que permanecen allí varios meses viviendo de la mendicidad.

El contacto con la marginalidad de las ciudades agrava su situación, debido al uso de drogas, a la prostitución de la juventud y a la mendicidad a que son sometidos los/as niños/as indígenas en las calles de Asunción, Ciudad del Este, Concepción y Encarnación.

En los últimos años, el Instituto Nacional del Indígena (Indi) ha hecho esfuerzos denodados para paliar esta situación, pero el bajo presupuesto con que cuenta, el prebendarismo político-partidario y la corrupción, han impedido mayores avances.

De acuerdo al Censo Nacional Indígena de 2002, la población indígena asciende a 87.099 personas, que representan el 1.7% de la población total del Paraguay (cuadro 18).

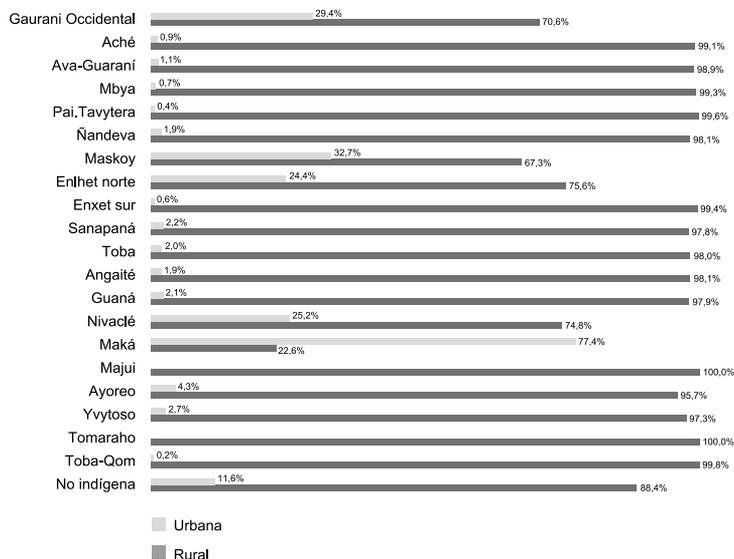
Comparando los datos por periodo censal, la población indígena ha ido creciendo: del 1.4%, en 1981, al 1.7% en 2002, pasando por un descenso de 1.2% registrado en 1992.



GRÁFICO 11

## POBLACIÓN INDÍGENA POR ETNIA SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA

2002



Fuente: Segundo Censo Nacional Indígena 2002.

CUADRO 18

## POBLACIÓN NACIONAL E INDÍGENA POR REGIÓN Y AÑO CENSAL

REGIÓN	AÑO 1981			AÑO 1992			AÑO 2002		
	POBLAC. PAÍS	POBLAC. INDÍGENA	%	POBLAC. PAÍS	POBLAC. INDÍGENA	%	POBLAC. PAÍS	POBLAC. INDÍGENA	%
Total del país	2.954.171	38.703	1.4	4.152.588	49.487	1.2	5.183.080	87.099	1.7
Región Oriental	58.028	25.997	44.8	105.633	27.615	26.1	138.760	42.964	31.0
Región Occidental	2.896.143	12.706	0.4	4.046.955	21.872	0.5	5.044.320	44.135	0.9

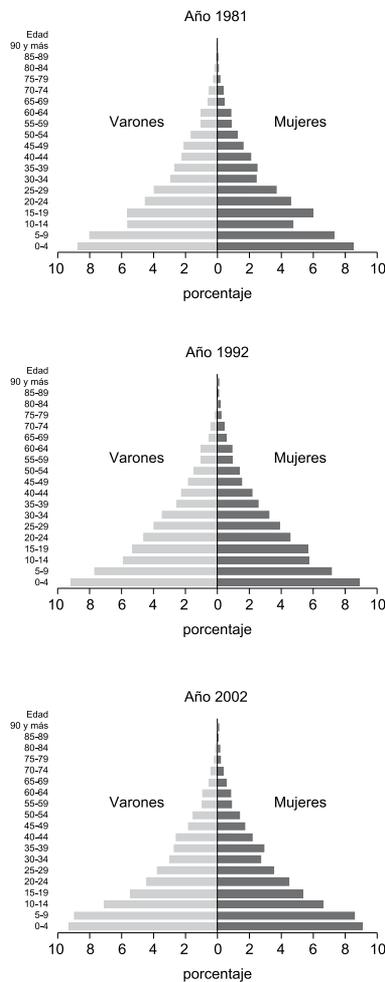
Fuente: Segundo Censo Nacional Indígena, 2002.

## DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN

En cuanto a la distribución de la población según sexo, la población masculina es ligeramente mayor (51.7%) que la femenina (48.3%). Por otro lado, es predominante la población extremadamente joven, visualizada con una ancha base en la pirámide poblacional. El análisis por grandes grupos de edad indica que casi la mitad de la población tiene menos de 14 años, mientras que la población adulta mayor, apenas representa el 2.6%.

GRÁFICO 12

### ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA POR EDAD Y SEXO



## FECUNDIDAD

Los datos de fecundidad a nivel nacional e indígena indican diferencias entre los pueblos asentados en zonas urbanas, de aquellos asentados en áreas rurales. En la zona urbana el promedio de hijos/as es menor (4.8) que en la zona rural, donde llega a 6.5, promedio mayor inclusive que el del sector rural en la población nacional.

Las mujeres indígenas doblan a las mujeres del país en hijos/as. Mientras el promedio de hijos/as a nivel nacional llega a 3.9, en las indígenas es de 6.3 hijos/as.

CUADRO 19

### TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD NACIONAL E INDÍGENA

ÁREA	POBLACIÓN NACIONAL	POBLACIÓN INDÍGENA
Total País	3.9	6.3
Urbana	3.2	4.8
Rural	5.1	6.5

*Fuente: Segundo Censo Nacional Indígena, 2002.*

Sin embargo, existen diferencias entre las etnias: los enlhet Norte tienen 3.4 hijos por mujer; en el otro extremo, está la etnia manjui, con 8.8 hijos por mujer. Pese a la alta fecundidad, estas etnias son consideradas minoritarias en términos de población, lo que indicaría la alta mortalidad infantil que existe entre estas etnias, debido a las condiciones de pobreza en que viven las comunidades.

## EDUCACIÓN

El promedio de años de estudio en la población indígena de 10 y más años muestra una brecha importante con respecto a la población nacional, ya que la indígena presenta 2.2 años de estudio, mientras que el promedio nacional es de 7.0. Un análisis por zona geográfica indica que la población asentada en la zona urbana supera en años de estudio (3.2 años de estudio) a la rural (2.1 años de estudio).

Como indicador del nivel educativo, la tasa de analfabetismo muestra la desventaja que sufren los pueblos indígenas, en comparación con el nivel nacional. Mientras a nivel país el analfabetismo es problema para un 7.1% de población de 15 años y más, entre los/as indígenas asciende al 51%.

Los pueblos que viven en la zona rural tienen mayores niveles (53.3%) que aquellos de la zona urbana (29.2), quienes tienen acceso a más servicios educativos. El extremo, en analfabetismo lo experimenta el pueblo pai tevytera, con un 82% de analfabetismo.

Desde una perspectiva de género, la situación educativa de las mujeres indígenas presenta grandes desventajas con respecto a los hombres: en 1992, de cada 100 mujeres, 69 eran analfabetas. Dicho nivel descreció levemente en 2002, cuando cada 100 mujeres, 57 no sabían leer ni escribir.

CUADRO 20  
**ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA  
 DE 15 AÑOS Y MÁS (%)**

2002

AÑOS	PAÍS	HOMBRE	MUJER	URBANO	RURAL
1992	63.0	57.5	69.0	27.6	65.3
2002	50.5	44.9	56.6	28.3	53.1

*Fuente: DGEE y C. Censo Nacional Indígena. Años 1992 y 2002.*

Apenas el 20% de la población indígena completa la educación escolar básica. En 2002, las mujeres indígenas no alcanzaban el promedio general a nivel país, aunque es destacable el importante salto ocurrido entre el 7.0% de mujeres que terminaba la primaria en 1992 al 16.4%, que lo hicieron en 2002.

CUADRO 21  
**POBLACIÓN INDÍGENA QUE TERMINA  
 LA EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA (%)**

2002

AÑOS	PAÍS	HOMBRE	MUJER	URBANO	RURAL
1992	9.4	11.8	7.0	26.7	8.2
2002	20.1	23.7	16.4	31.7	18.8

*Fuente: DGEE y C. Censo Nacional Indígena. Años 1992, 2002.*

Las mujeres indígenas presentan menos porcentaje de asistencia que los hombres, quienes llegan hoy al 53.3%, habiendo bajado del 55.5% que iba a la escuela en mediciones anteriores.



CUADRO 22

**POBLACIÓN INDÍGENA DE 5 AÑOS Y MÁS, POR SEXO  
Y ÁREA GEOGRÁFICA CON ASISTENCIA ESCOLAR (%)**

2002

ÁREA	ASISTIÓ ALGUNA VEZ, PERO YA NO ASISTE		ASISTE ACTUALMENTE	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Total País	55.5	44.4	53.3	46.6
Área Urbana	53.0	46.9	50.9	49.0
Área Rural	55.9	44.0	53.6	46.3

*Fuente: DGEE y C. Censo Nacional Indígena, 2002.*

48

Los pueblos indígenas siguen ausentes de las políticas públicas. Al no ser sujetos de las políticas de desarrollo están expuestos a la pérdida de su identidad, tan ligada a una visión cosmogónica que considera a la naturaleza como unitaria y a ellos como caminantes temporarios, comprometidos en el cuidado de los bienes naturales.

Actualmente, las condiciones de vida ya paupérrimas de estos pueblos se han deteriorado aún más por la presión que sufren sobre sus tierras por parte de campesinos y terratenientes y por las malas condiciones socio-ambientales causadas por la deforestación. Como consecuencia, surge el éxodo masivo hacia las ciudades, donde tampoco encuentran soluciones rápidas a sus problemas, por lo que quedan vagando en las calles a expensas de la mendicidad.

## IDIOMA

Paraguay está considerado como un país bilingüe y pluricultural, porque en él coexiste el castellano con el guaraní, ambos idiomas oficiales y de enseñanza obligatoria en las escuelas y colegios. De acuerdo al Censo 2002, los/as integrantes/as del 59% de los hogares habla habitualmente el guaraní; el 35%, sólo el castellano y, el 5% restante, portugués, alemán y otros idiomas indígenas.

En la zona rural, el idioma predominante es el guaraní, con el 82.5% de los hogares hablantes; mientras que en una minoría del 8.5% el idioma habla el español. Los grupos monolingües guaraní presentan mayores niveles de pobreza que los grupos monolingües castellanos, bilingües guaraní/castellano y otros idiomas. Por otra parte, no poder comunicarse en castellano limita la participación social de las personas, es una barrera para el ingreso al mercado laboral y un factor de exclusión social<sup>18</sup>.

18 Giacometti, Claudia, 2006. Las Metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Paraguay. Serie Mujer y Desarrollo 79. Unidad Mujer y Desarrollo de la Cepal. Santiago.

El siguiente cuadro indica que el 45.9% de los pobres habla solamente el idioma guaraní; y que en el área rural el porcentaje de pobres monolingües guaraní llega al 48.8%.

CUADRO 23  
**IDIOMA Y ESTRATOS DE POBREZA (%)**  
 2002

IDIOMA HABLADO EN LA CASA	ÁREA URBANA		ÁREA RURAL		TOTAL	
	% DE POBRES EXTREMOS	% DE POBRES	% DE POBRES EXTREMOS	% DE POBRES	% DE POBRES EXTREMOS	% DE POBRES
Solo guaraní	13.7	39.3	31.2	48.8	25.9	45.9
Bilingüe Español y Guaraní	2.7	21.5	5.8	13.1	3.4	19.5
Solo Español	2.0	18.2	1.4	8.0	1.9	17.0
Otro idioma	8.6	19.2	10.6	20.2	10.3	20.0

Fuente: DGEE y C, Encuesta de Hogares. En Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, 2002.

La sub-valoración del idioma guaraní es evidente y queda de manifiesto, fundamentalmente, en la marginación que sufren las personas que hablan dicho idioma y en las escasas oportunidades de una educación bilingüe de calidad en el país.

La asociación que muchas veces se hace entre la lengua y la pobreza es grave, ya que la pobreza no se solucionará dejando de escolarizarse en guaraní. Al contrario, la jerarquización del guaraní y el tratamiento del bilingüismo pueden ayudar a mejorar la educación en el área rural, con un efecto dominó que alcanzará positivamente a otras áreas. Por ello, debe tener un lugar preponderante en las políticas públicas, más aún cuando existe el mandato constitucional que lo promulga. Esta es una deuda que el Estado tiene con la historia y la identidad del país.





# CAPÍTULO IV

---

E D U C A C I Ó N   Y  
M U J E R   R U R A L



## COBERTURA EDUCATIVA

En general, la situación educativa ha mejorado en los últimos años, debido a la existencia, desde 1992 de un mayor presupuesto que ha permitido al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) contar con más recursos para satisfacer la demanda. La implementación de la Reforma Educativa de la Educación Básica le ha valido al MEC un aumento del 50% de su participación en el Presupuesto General de la Nación.

Este significativo incremento ha permitido uno de los logros más importantes en la educación paraguaya: expandir la cobertura, especialmente en la escuela primaria, requisito que ha ayudado al acceso a la educación formal de la población.

La mayor infraestructura edilicia ha facilitado esta expansión en todo el país ya que, además del MEC, las municipalidades han recibido en estos últimos años aportes financieros de la Hidroeléctrica de Itaipú destinados a mejorar su infraestructura, los que han sido aprovechados en su mayoría para la construcción o mejoramiento de centros educativos.

De esta manera, la matrícula está concentrada en el nivel de educación escolar Básica: en los ciclos 1º y 2º, con un 58.9%; y con un 20.1% en el tercer nivel de educación escolar Básica. Sumando, la educación escolar Básica absorbe el 79% de toda la matrícula para el nivel. En los extremos, la educación inicial presenta un 7.6% de matrícula y la educación Media, el 13.1%.

CUADRO 23  
**DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA**  
2005

NIVEL	SECTOR			SEXO		ZONA	
	PÚBLICO	PRIVADO	SUBVENC.	HOMBRES	MUJERES	URBANA	RURAL
<b>Total 121.359 (7.6%)</b>							
Educación Inicial	95.057	11.507	14.795	61.806	59.553	64.207	57.157
	78.3%	9.4%	12.1%	50.9%	49.0%	52.9%	47.0%
<b>Total 932.428 (58.9%)</b>							
Educación Escolar	778.081	58.061	96.286	481.042	452.386	457.770	474.658
Básica 1º y 2º Ciclo	83.4%	6.2%	10.3%	51.5%	48.5%	49.0%	50.9%
<b>Total 319.097 (20.1%)</b>							
Educación Escolar	259.370	22.837	36.890	160.767	158.330	202.501	116.596
Básica 3º Ciclo	81.2%	7.1%	11.5%	50.3%	49.6%	63.4%	36.5%
<b>Total 208.425 (13.1)</b>							
Educación Media	161.248	23.177	24.000	103.002	105.423	152.167	56.258
	77.3%	11.1%	11.5%	49.4%	50.5%	73.0%	26.9%
<b>Total</b>	<b>1.581.309</b>						

Fuente: Elaboración propia en base a Educación en Cifras, MEC 2005.



De los tres sectores que atienden la educación, el público es el que absorbe la mayor cantidad de matriculados/as, seguido del privado y del subvencionado (privado con aporte estatal). Esta mayor cobertura, que el Estado realiza por medio de las instituciones públicas, es observable en las áreas urbana y rural.

Tanto en la educación Inicial como en la Básica del 1º a 3er ciclo, los varones presentan mayor matriculación que las mujeres; pero ellas superan a los hombres en la Media. Las diferencias porcentuales entre sexos no son muy pronunciadas, excepto en la educación Básica del 1er y 2º ciclo en que los hombres tienen una matrícula de 51.5%; y las mujeres, del 48.5%.

Las diferencias entre áreas geográficas son más marcadas en detrimento de la zona rural en la educación Inicial, en la Básica del 3er ciclo y, especialmente, en la Media. En la educación Básica 1º y 2º ciclo existe mayor matrícula en el área rural, indicando el esfuerzo que ha hecho la Reforma Educativa para llegar a esta área. En líneas generales, estos datos indican también que en la zona rural la matrícula va disminuyendo en la misma medida en que los niveles educativos aumentan.

El siguiente cuadro muestra, nuevamente, la importancia porcentual que tiene la escuela pública especialmente en el área rural, tanto para hombres como para mujeres. Una pequeña diferencia entre sexos es notoria en la matrícula de la escuela privada y la escuela subvencionada, que favorece ligeramente en porcentaje a las mujeres rurales.

CUADRO 24  
**POBLACIÓN DE 6 A 18 AÑOS QUE ASISTE A  
 UNA INSTITUCIÓN FORMAL POR SEXO,  
 SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y TIPO DE INSTITUCIÓN**  
 2005

ÁREA DE RESIDENCIA Y TIPO DE INSTITUCIÓN	TOTAL	SEXO	
		HOMBRES	MUJERES
TOTAL URBANO	924.328	453.544	470.784
Pública	72.8	74.6	71.2
Privada	19.1	18.0	20.1
Subvencionada	7.9	7.1	8.7
TOTAL RURAL	684.407	352.814	331.593
Pública	94.2	94.7	93.8
Privada	2.9	2.8	3.0
Subvencionada	2.9	2.5	3.2

Fuente: DGEE y C. Encuesta Permanente de Hogares, 2005.

## PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO

Otro de los logros educativos de los últimos años ha sido la evolución ascendente de años de estudio: de los 4.9 años en promedio existentes en el año 1992, a los 7.1 años del 2002, a nivel país. Este aumento ha ocurrido tanto en el área urbana, que pasó de 6.2 años (1992) a 8.4 años (2002), como en el área rural, que ascendió de 3.5 años a 5.3 años de estudios en el período comparado.

No obstante, el área rural presenta el nivel más bajo de promedio de años de estudio; y, dentro de este sector, las mujeres están en desventaja, aunque con pequeña diferencia. Las mujeres rurales presentan solamente 5.1 años de escolaridad promedio, siendo superadas en más de tres años de estudio por los hombres urbanos.

Tener apenas 5 o 6 años de escolaridad supone un "analfabetismo funcional" por la incapacidad del sistema de desarrollar las competencias comprensiva y crítica del/a alumno/a. Esta situación representa para las mujeres rurales un obstáculo para el acceso al empleo y otros servicios, y se convierte en un agravante de su pobreza.

Estos datos indican que el país aún no ha llegado a los 10 años de escolaridad que la Cepal considera el mínimo necesario para permitir a una persona tener mejor calidad de vida y más posibilidades de superar la pobreza. En este sentido, si bien el mejoramiento del promedio de años de estudio de la población ha sido constante, es posible decir también que ha sido lento, ya que solamente ha avanzado 2.2 años en una década.

CUADRO 25

### PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS DE EDAD POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO

1992 Y 2002

ÁREA DE RESIDENCIA	AÑO 1992			AÑO 2002		
	Total	H	M	Total	H	M
PAIS	4.9	5.0	4.8	7.1	7.2	7.1
Urbano	6.2	6.3	6.1	8.4	8.5	7.7
Rural	3.5	3.6	3.4	5.3	5.5	5.1

Fuente: DGEE y C. Censos nacionales de Población y Vivienda, 1992 y 2002.

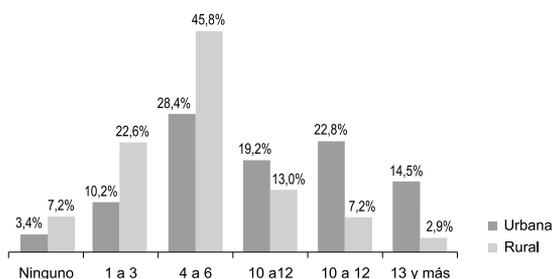
La distribución relativa de la población de 15 años y más, indica claramente la diferencia en la distribución de años educativos. En este indicado, la población rural está bien posicionada entre 1 a 6 años de estudio; pero baja en forma drástica a partir de los 10 y más años de estudio.

Por su parte, las personas de la zona urbana duplican los años de estudio a las rurales, al llegar a los 10 a 12 años de estudio, demostrando el mayor acceso a la educación Media que



tienen las personas urbanas. En el otro extremo, el 3.4% de la población urbana no registra ningún año de estudio, porcentaje que en la misma categoría es doblado por la población rural.

GRÁFICO 13  
**DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN  
 DE 15 AÑOS Y MÁS DE EDAD,  
 SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO POR ÁREA DE RESIDENCIA**  
 2002



Fuente: DGEE y C, Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002

Desde la perspectiva del desarrollo humano, las personas deben contar con 12 años de escolaridad, de los que nueve deben ser de educación Básica; y tres, de Media. Pero, del 31% de los jóvenes entre 16 y 18 años que se matriculan, alrededor de la mitad no culmina por deserción escolar<sup>19</sup>.

Resulta evidente que, en la medida en que los niveles educativos aumentan, la infraestructura disminuye: esto deja fuera del sistema educativo a la población rural, especialmente a la juvenil. Considerando que Paraguay tiene una población mayoritariamente joven, el Estado tiene el gran desafío de iniciar la reforma de la educación Media y Superior, para atender a este grupo y asegurar niveles mínimos de desarrollo humano en el país.

Según condición de asistencia, la composición de la población de 15 a 19 años indica que más de un tercio de las mujeres jóvenes rurales no estudia ni trabaja; contrariamente a los hombres, que presentan un porcentaje mínimo de 3.6 en esta categoría<sup>20</sup>. El cuadro siguiente muestra las disparidades entre hombres y mujeres y a nivel geográfico.

En el área rural existe un 31.1% de mujeres jóvenes que no estudia ni trabaja. Su exclusión del sistema educativo y de empleo la hace vulnerable a sufrir embarazos no deseados y migración forzada, por lo que las políticas públicas debieran atender especialmente a este segmento.

19 PNUD. 2003. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay. Asunción.

20 Giacometti, Claudia, 2006. Las Metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Paraguay. Serie Mujer y Desarrollo 79. Unidad Mujer y Desarrollo de la Cepal. Santiago.

CUADRO 26  
**COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 A 19 AÑOS,  
 SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA (%)**

2004

CONDICIÓN	URBANO		RURAL		ASUNCIÓN	
	H	M	H	M	H	M
Estudia	70.8	67.4	49.2	48.3	79.9	71.2
Trabaja o busca trabajo	24.4	20.6	47.2	20.3	15.2	22.6
No estudia ni trabaja	4.7	12.0	3.6	31.1	4.9	6.2

*Fuente: DGEE y C. Encuesta de Hogares 2004, en Giacometti, 2006.*

#### ASISTENCIA A UN CENTRO EDUCATIVO

La exclusión que sufren las mujeres rurales del sistema educativo es más visible al considerar la asistencia escolar real. En la categoría de “asistió alguna vez”, los hombres superan a las mujeres en un 54.3%; en tanto ellas presentan solamente 45.6% de asistencia a un centro educativo. Las mujeres rurales sobresalen en la asistencia nula a un centro educativo, en comparación de los hombres del mismo sector, lo cual es consistente con la mayor tasa de analfabetismo que sufren ellas.

CUADRO 27  
**POBLACIÓN DE 5 AÑOS DE EDAD Y MÁS POR ASISTENCIA  
 ESCOLAR O NO, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO**

2002

SEXO	SÍ ASISTE %	NO %	
		ALGUNA VEZ %	NUNCA %
<b>URBANA</b>			
Varones	49.2	47.9	43.4
Mujeres	50.7	52.0	56.5
<b>RURAL</b>			
Varones	52.4	54.3	46.4
Mujeres	47.5	45.6	53.5

*Fuente: Elaboración propia, a partir del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002.*



## MOTIVOS DE INASISTENCIA

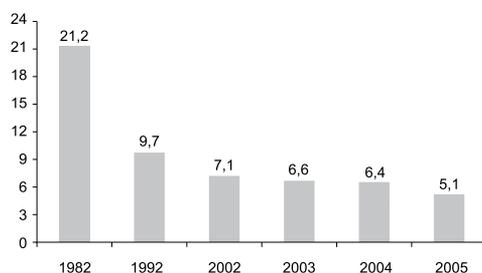
La inasistencia escolar es mayor en el área rural y sus causas están relacionadas con factores económicos y laborales.

El bajo nivel económico es esgrimido por el 48% de las familias rurales como motivo de inasistencia de sus hijos/as a la escuela<sup>21</sup>. Por otro lado, el trabajo es también un factor que incide, especialmente en los meses de cosecha del algodón y el sésamo (marzo-abril), en que la familia rural debe disponer de toda su mano de obra. Una medida tomada por las escuelas rurales es iniciar el año escolar a mediados de abril para disminuir la inasistencia de niños y niñas.

## ANALFABETISMO

En el año censal 1982 encontramos la mayor tasa de analfabetismo para la población de 15 años y más de edad. A partir de ese decenio, es posible observar una progresiva reducción de este problema, hasta llegar a 5.1% en el año 2005.

GRÁFICO 14  
**EVOLUCIÓN DEL ANALFABETISMO  
EN LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS**  
1982 - 2005



Fuente: Proyecto Gasto Social. En PNUD, Boletín N°5, 2006.

En las últimas décadas, la expansión de la cobertura educativa desde los años 80 ha demostrado ser un factor preponderante para la disminución del analfabetismo. No obstante, todavía quedan segmentos poblacionales vulnerables o excluidos del sistema educativo, a los que el Estado debe dar cobertura y que pertenecen a los niveles más bajos de ingresos<sup>22</sup>.

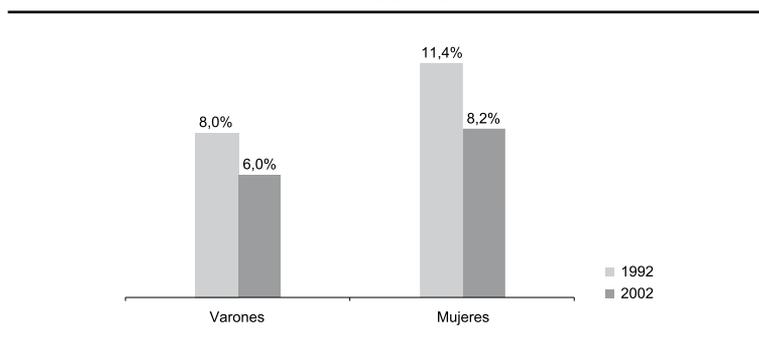
La brecha de género es evidente al analizar las diferencias en el analfabetismo entre hombres y mujeres. En 1992, 11 de cada 100 mujeres eran analfabetas, mientras que sólo 8 de cada

21 PNUD, 2007. Orientaciones de Políticas para la Reducción de Desigualdades en el Paraguay. Cuaderno 3 de Desarrollo Humano. Asunción.

22 PNUD, 2006. Focalización de la inversión social y sus efectos en la reducción de la desigualdad. Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, Boletín N° 5, Año 4, Junio 2006. Asunción.

100 hombres estaban en esa condición. Este porcentaje disminuyó para 2002, aunque no la brecha de género, que permanecía sin variaciones: el analfabetismo afectaba a 8 de cada 100 mujeres y a 6 de cada 100 hombres.

GRÁFICO 15  
**TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN  
 DE 15 AÑOS Y MÁS POR SEXO**  
 1992-2002



Fuente: DGEE y C. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

CUADRO 28  
**EVOLUCIÓN DEL ANALFABETISMO POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO (%)**  
 1950 A 2005

ÁREA DE RESIDENCIA/SEXO	1950	1962	1972	1982	1992	2000/01	2005
<b>TOTAL</b>	34.2	25.6	20.0	22.8	9.7	8.4	5.1
Hombres	24.5	19.0	15.2	20.0	8.3	6.9	4.1
Mujeres	42.8	31.5	24.8	25.5	11.8	9.8	6.1
<b>URBANA</b>	sd	14.4	11.7	13.2	5.8	5.1	3.2
Hombres	sd	9.2	7.7	10.6	4.5	3.7	2.5
Mujeres	sd	18.6	15.0	15.5	6.8	6.3	3.9
<b>RURAL</b>	sd	32.5	26.2	31.3	14.4	12.9	8.0
Hombres	sd	24.7	20.0	27.7	11.7	10.7	6.4
Mujeres	sd	40.0	32.5	35.2	15.6	15.4	9.9

Fuente: DGEE y C. Censos 1950-1992. En Informe DDHH, 2003 Período 2000/01 y Encuesta de Hogares. Año 2005.



Al considerar la zona de residencia, la brecha se ensancha, mostrando que el analfabetismo afecta mucho más a las mujeres de la zona rural que a las urbanas. En 1992, el analfabetismo rural llegaba a 14.4%, mientras que el urbano era sólo de 5.8%. Ambos tuvieron una reducción importante para 2002: en el área rural bajó a 8.0 y en el sector urbano, a 3.2%.

La brecha de género se ensancha al considerar el sexo, evidenciando que las mujeres rurales son las más afectadas. En 2005 las mujeres rurales presentaban una tasa de 9.9 casi cuatro veces mayor que la de los hombres urbanos y más del doble de las mujeres urbanas.

Según algunos estudios (Marcos Robles<sup>23</sup>), existe una fuerte asociación entre el analfabetismo y la pobreza, ya que entre el 20% más rico, sólo el 2.5% es analfabeto. Por el contrario, al observar el 20% más pobre, encontramos que allí el 15.6% lo es. Además, entre los más pobres el analfabetismo afecta al 19% de las mujeres.

Por otra parte, en la medida en que crece la edad de la población, aumenta la tasa de alfabetismo. Las personas entre 15 a 34 años presentan mejores niveles de alfabetismo comparadas con aquellas de más de 65 años de edad, confirmando que en los últimos 30 años en el país han mejorado los niveles de alfabetización<sup>24</sup>.

No obstante, es evidente la necesidad de encarar políticas públicas para reducir el analfabetismo, especialmente de las mujeres, por el efecto multiplicador que conlleva. Invertir en la alfabetización de las mujeres supone mejorar su autonomía y su productividad, reducir su fecundidad y pobreza y aumentar el apoyo escolar que puedan prestar a los hijos/as.

CUADRO 30  
**TASA DE ALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS,  
POR SEXO SEGÚN GRUPOS DE EDAD (%)**

2004			
GRUPOS DE EDAD	TOTAL	SEXO	
		HOMBRES	MUJERES
TOTAL	93.6	94.9	92.4
15-24	98.6	98.7	98.4
25-34	96.5	96.7	96.4
35-44	94.6	95.3	94.0
45-54	91.6	92.8	90.3
55-64	86.8	89.7	84.1
65 y más	74.1	80.7	68.6

Fuente: DGEE y C. Encuesta Permanente de Hogares 2004. En Giacometti, 2006.

23 Robles, Marcos. 2001. Información sobre Condiciones de Vida de la Población Paraguaya 2000-2001. En Economía y Sociedad, Nº 6. Diciembre 2001.

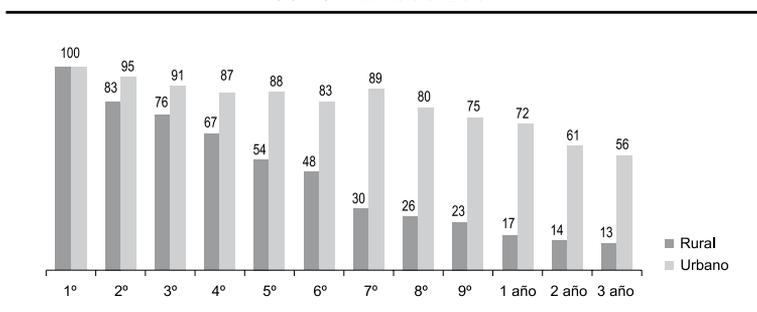
24 Giacometti, Claudia, 2006. Las Metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Paraguay. Serie Mujer y Desarrollo 79. Unidad Mujer y Desarrollo de la Cepal. Santiago.

## RETENCIÓN ESCOLAR<sup>25</sup>

Aunque, y tal como dijimos antes, la cobertura es un indicador importante de la capacidad de captación de la población por parte del sistema educativo; es importante asegurar la permanencia a esta población en el sistema, la que está relacionada –entre otros factores– con la calidad de la educación, necesaria para lograr otros objetivos del desarrollo.

En la medida en que aumentan los niveles educativos, disminuye la capacidad de retención del sistema. En área urbana, el debilitamiento del sistema es gradual y sostenido; en tanto que en el área rural, el descenso es constante y más notorio desde el séptimo grado.

GRÁFICO 16  
**RETENCIÓN ESCOLAR SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA**  
COHORTE 1003-2004



Fuente: MEC 2004. En Giacometti, 2006.

El gráfico indica claramente la incapacidad del sistema educativo de garantizar mayor retención para la población rural; a la inversa que en el área urbana.

## DESERCIÓN ESCOLAR

La deserción escolar<sup>26</sup> afecta en mayor medida al área rural y a los hombres en todos los niveles educativos. A nivel país y en la educación Básica (1º y 2º ciclo), existe un 6.2% de deserción, aunque el área rural supera este porcentaje con un 7.6%, siendo éste también mayor al del área urbana, que alcanza sólo el 4.7%. En cuanto al sexo, los hombres presentan mayor porcentaje de deserción que las mujeres.

La deserción en el 3º ciclo escolar presenta las mismas características (Gráfico 18). El área rural presenta el 9.4% de deserción escolar, mayor al porcentaje a nivel país (7.5%) y al área urbana (6.4%). Considerando el sexo, los hombres muestran porcentajes mayores (8.1%) que las mujeres (6.9%), en una deserción relacionada a motivos de trabajo.

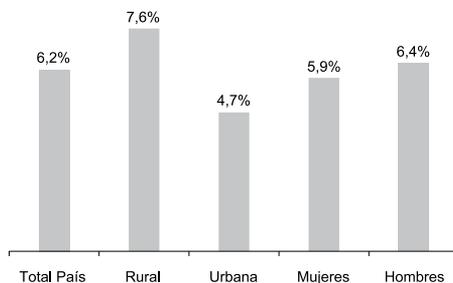
25 Retención escolar es la proporción de alumnos/as que habiéndose matriculado en el primer grado/curso de un determinado nivel o ciclo educativo, lo hacen también en el último grado/curso de ese mismo nivel o ciclo.

26 Deserción escolar es la proporción de alumnos/as que dejaron el sistema educativo por traslado o abandono.



GRÁFICO 17  
**DESERCIÓN ESCOLAR 1º 2DO CICLO**

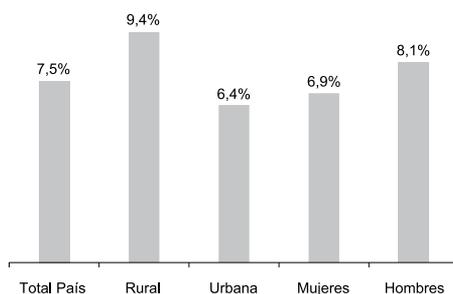
2005



Fuente: MEC, Educación en Cifras, 2006.

GRÁFICO 18  
**DESERCIÓN ESCOLAR 3ER CICLO**

2005



Fuente: MEC, Educación en Cifras, 2006.

La misma tendencia persiste en la educación Media (mayor deserción en el área rural y entre los hombres). En el caso de los hombres, las causas principales de deserción en este nivel son el problema económico y el desinterés en el estudio; mientras que para las mujeres son sus responsabilidades familiares<sup>27</sup>. El Estado tiene el gran desafío de garantizar al sector rural las mismas oportunidades que tiene el urbano, para que dicha población pueda permanecer en el sistema y desarrollar sus capacidades.

27 PNUD, 2007. Orientaciones de Políticas para la Reducción de Desigualdades en el Paraguay. Cuaderno 3 de Desarrollo Humano. Asunción.

## BILINGÜISMO ESCOLAR

El bilingüismo como mecanismo de comunicación y de identidad es motivo de orgullo en el Paraguay. Por ello, las lenguas castellana y guaraní han sido utilizadas en forma dinámica para transmitir la cultura paraguaya.

Sin embargo, esta relación no fue de armonía, como pareciera. Al contrario, históricamente estuvo marcada por la desigualdad y hegemonía. Por un lado, supuso la aculturación de la lengua guaraní, sometida y "reducida" por la castellana. Pese a la férrea imposición de la lengua española en la época de la Colonia, el guaraní resistió a la invasión cultural, acomodándose en esferas diferenciadas según su uso y las relaciones sociales de dominación/subordinación o de solidaridad/participación.

De esta manera, mientras el castellano es el idioma de los negocios urbanos y del relacionamiento formal, el guaraní es el incluyente, coloquial y amistoso, que facilita la intimidad y acerca a las personas. En este proceso histórico, y mientras el español se desarrollaba como idioma de la esfera pública y masculina, la mujer indígena –y luego la mestiza–, tuvieron un rol importante en el mantenimiento del guaraní en el ámbito privado y doméstico<sup>28</sup>.

Entender este proceso es fundamental para incorporar la enseñanza de la lengua guaraní en la currícula educativa. Si bien la incorporación fue hecha, los resultados no son auspiciosos ya que se ha producido el resultado inverso al esperado. El alumnado rechaza el idioma y los padres y madres no están convencidos de que la manera de fortalecer la lengua sea su incorporación al sistema formal educativo. Este efecto no solamente alcanza al área urbana, sino también a la rural, donde hay alumnos/as con malos rendimientos en guaraní, siendo esa su lengua materna.

El problema fundamental ha sido la manera de incorporar la lengua guaraní como un idioma obligatorio más y se ha olvidado extraer su esencia y sus raíces, su significado y su íntimo relacionamiento con la identidad de todo un pueblo.

El tratamiento del bilingüismo en Paraguay no ha pasado de los discursos. Hay muchos desafíos por delante, los que incluyen la normalización de la lengua guaraní, el mejoramiento de las técnicas de enseñanzas y textos escolares de todas las materias y la formación de los/as docentes desde una perspectiva antropológica de forma a transmitir a sus educandos/as el amor por la lengua<sup>29</sup>.



---

28 Campos, Celsy. 1998. El Contexto Cultural en Análisis Sectorial del Sistema Educativo en el Paraguay con énfasis en la Educación Escolar Básica. Ministerio de Educación y Cultura/Banco Interamericano de Desarrollo.

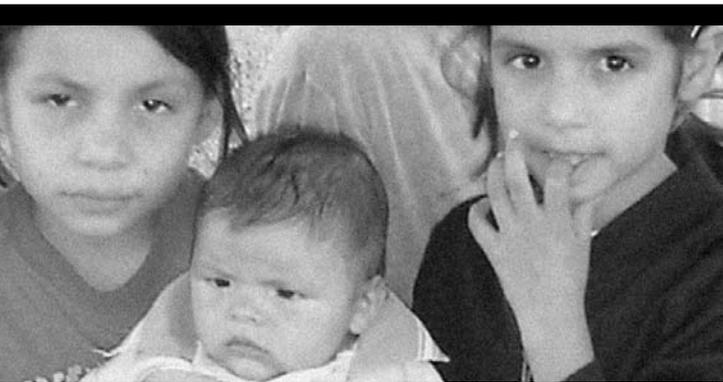
29 Campos, Celsy. 1998. Obra citada.



# CAPÍTULO IX

---

P O L Í T I C A S  
P Ú B L I C A S



Hasta 1977 no había surgido la inquietud por parte del Estado de incorporar a las mujeres rurales en los planes de desarrollo nacional. Una primera mención apareció en el documento El Esfuerzo Nacional y el Financiamiento Externo 1977/81 y 1982/85, con referencias a sus diferentes roles; pero no pasó de ser una mera valoración retórica de ellos.

Ya el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1990) presentó todo un capítulo denominado Promoción de la Mujer, donde era mencionada la postergación que sufrieron las mujeres en el proceso de desarrollo del país. Dicho documento fue cuestionado por la Coordinadora de Mujeres del Paraguay (CMP)<sup>66</sup> por el abordaje superficial y poco serio de la situación de la mujer rural. Ese mismo año, las organizaciones de mujeres presentaron un proyecto de ley para la creación de la Secretaría de la Mujer.

### SECRETARÍA DE LA MUJER

La Secretaría de la Mujer (SM), dependiente de la Presidencia de la República y con rango ministerial, fue creada en 1992 por la Ley 34/1992. Para su creación se conjugaron varios factores, como la larga lucha emprendida por las organizaciones de mujeres, el advenimiento de la democracia y el texto de la nueva Constitución Nacional.

Su creación constituyó un hito histórico para instalar en la agenda pública la problemática de las mujeres paraguayas. Nació con el objetivo fundamental de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y de eliminar toda discriminación contra las mujeres en la sociedad. Sin embargo, la multiplicidad de actividades puntuales, y su intervención directa en la solución de la problemática social, llevó en sus primeros años a una confusión de su real objetivo. Este problema se fue superando en el proceso de institucionalización y definición de un plan de acción a mediano plazo.

En 1997, se lanzó el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001 en el que la temática de las mujeres rurales aparece en forma transversal en los ámbitos de salud, educación, medio ambiente, empleo y violencia, con objetivos y acciones concretas a alcanzar. Fue establecida, además, la responsabilidad en la ejecución por parte de organismos y autoridades.

Este plan permitió a la SM iniciar coordinaciones con las diferentes dependencias de los sectores público y privado, así como con las ONG y grupos sociales. Igualmente permitió la creación de Secretarías de la Mujer en las gobernaciones y municipios, para descentralizar sus acciones.

La firma de convenios con varios ministerios, entre ellos el de Agricultura y Ganadería y la instalación de un Equipo Técnico Interinstitucional de Género (ETIG) compuesto por representantes de dependencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería, fueron los logros más importantes del plan, además de las capacitaciones al sector público que tomó conciencia de la problemática y la necesidad de acciones para disminuir las diferencias sociales, económicas y políticas entre mujeres y hombres.

---

66 La CMP aglutina a las ONG y personas dedicadas a la promoción, investigación y servicios para las mujeres en Paraguay.



El Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007, incluye los temas de igualdad de derechos entre mujeres y hombres; cultura de la igualdad; acceso a los recursos económicos y al trabajo, equidad en la educación, salud integral, vida libre de violencia, ambiente sano y sustentable, participación social y política en igualdad de oportunidades y descentralización efectiva.

Este plan está aún en vigencia y próximo a ser evaluado para determinar el impacto de su implementación; a diferencia del primero, éste presenta los objetivos de cada ámbito sin llegar a acciones específicas, las cuales deberían ser incorporadas en un posterior plan operativo anual.

El área rural aparece como un eje transversal que “reconoce las especificidades provenientes del lugar de residencia de las personas y las implicancias que tiene sobre el acceso a los recursos económicos, sociales, políticos y culturales” (II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007, pag.13).

## **PROGRAMAS Y PROYECTOS**

### **VIOLENCIA DE GÉNERO**

Uno de los más importantes avances en la visibilidad de la violencia contra las mujeres lo constituyó el Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer, de 1994. Este plan permitió la creación de una Comisión Interinstitucional integrada por diferentes organismos públicos y sectores sociales organizados para el tratamiento de la materia, y la desmitificación de la violencia doméstica como un asunto del ámbito privado.

La difusión de dicho plan permitió instalar el tema en el Estado y sensibilizar a la sociedad, lo que facilitó –en 1999– la habilitación del Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (Cavif) en Emergencias Médicas, dependiente del Ministerio de Salud Pública. Otra acción importante realizada desde la Secretaría de la Mujer fue la instalación del Centro de Apoyo a la Mujer (Cenam) para ofrecer apoyo a las mujeres víctimas, en coordinación con la Fiscalía y la Policía Nacional.

Todas las acciones anteriormente emprendidas facilitaron la creación de la Ley 1600/2000 contra la violencia doméstica que, si bien generó mucho debate en el Parlamento, fue finalmente aprobada en 2000. Esta ley articula el trabajo de los Juzgados de Paz, la Policía Nacional, los Centros de Salud y la Secretaría de la Mujer. El rol de las organizaciones de mujeres, especialmente de la Coordinación de Mujeres del Paraguay, en la creación de la ley ha sido fundamental tanto en la elaboración participativa del ante-proyecto como en la asistencia brindada a las víctimas.

La implementación de la ley favoreció especialmente las medidas de protección para las mujeres; sin embargo, tiene falencias que deben subsanarse como la sanción a los victimarios reincidentes. Por otro lado, existen dificultades en su aplicación, especialmente en el área rural, por la incapacidad de las mujeres de realizar denuncias debido a que no poseen documento de identidad o a que su analfabetismo les dificulta firmar. Esto último las obliga a buscar testigos, con lo que se desanima a las mujeres, quienes dejan sin efecto la denuncia (Campos y otras, 2003).

## EDUCACIÓN

A instancias de la Secretaría de la Mujer fue creado en 1995 el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (Priome), inserto en la Dirección General de Desarrollo Educativo del Ministerio de Educación y Cultura. Su objetivo principal es integrar la temática de género en la currícula escolar, en la elaboración de los textos y en la capacitación docente. Por otro lado, busca eliminar la discriminación que sufren las mujeres en la educación, mediante la sensibilización a la sociedad.

El proceso de reforma educativa ha sido fundamental para que, desde el Priome, se hiciera una revisión profunda de los contenidos sexistas en la malla curricular escolar, así como en los textos y materiales de estudio. El resultado ha sido el mejoramiento de la calidad de los contenidos y la incorporación de la temática de género en los programas de formación docente.

Pese a todo, el tema sigue teniendo vigencia por la persistencia de las discriminaciones. En este sentido, la formación constante de los/as profesionales y la actualización docente son mecanismos fundamentales, debido a que los cambios culturales son aún resistidos en este estamento.

## SALUD

A partir de las recomendaciones de las conferencias internacionales de El Cairo y Beijing, el Ministerio de Salud ha encarado diversas acciones tendientes a mejorar el nivel de salud de las mujeres y sus familias.

Primero, fue elaborado el Plan Nacional de Salud Reproductiva 1997-2001 y, luego, el actualmente en vigencia Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003-2008, que contempla las siguientes líneas de acción: maternidad segura (atenciones prenatal, calificada del parto, postnatal y de emergencias obstétricas y neonatales; planificación familiar; lactancia materna; educación sexual y reproductiva; prevención y tratamiento de infecciones de transmisión sexual, incluyendo VIH/Sida; salud sexual y reproductiva de adolescentes, detección precoz del cáncer masculino y femenino; prevención y atención de anemias y trastornos nutricionales; prevención de la violencia relacionada al sexo; capacitación y supervisión a proveedores de servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo parteras tradicionales.

La creación del Consejo Nacional de Salud Reproductiva en 1994, con el propósito de "favorecer el análisis de la problemática y la toma de decisiones que faciliten la dinámica de desarrollo, en un trabajo conjunto y coordinado", permitió la existencia de una instancia directriz en el tema. Está integrado por organismos estatales como la Secretaría de la Mujer, Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría Técnica de Planificación y otras, incluyendo agencias de cooperación internacional y ONG.

En 2008, culminará la implementación del plan; pero aún no hay ningún estudio de evaluación de proceso del mismo. Fuentes oficiales han manifestado que los problemas de su implementación radicarían en el débil sistema de seguimiento y la escasa voluntad del personal de ejecutarlo. Esto lleva a la necesidad de considerar algunos aspectos importantes, tales como una visión más integral de las mujeres como personas, y no como meras usuarias de los servicios; la descentralización y el involucramiento de los municipios en la temática;



la participación real de la sociedad civil organizada en los Consejos de Salud Locales; la capacitación sistemática y el seguimiento de la eficiencia de los servicios para exigir calidad no sólo técnica sino, fundamentalmente, humana; y la definición de metas a corto, mediano y largo plazo que busquen el empoderamiento de las mujeres como protagonistas de su propia salud.

## **INFORMACIÓN**

La creación de la RED Cidem (Centro de Iniciativas y Desarrollo para la Mujer), en 1997, la por la Secretaría de la Mujer y con el apoyo financiero de la Unión Europea, consistió en un proyecto destinado a las mujeres rurales para fortalecer el proceso democrático, promover la descentralización y la información sobre aspectos legales y sociales de interés para ellas. Gracias a este proyecto fueron realizadas campañas de sensibilización a nivel nacional y se crearon los Centros de Información en las Gobernaciones y Municipios.

Al finalizar el proyecto, sin embargo, muchos de estos centros fueron cerrados, debido al desinterés de las autoridades locales que no proveyeron los recursos financieros necesarios.

Los objetivos eran ofrecer una atención integral a las mujeres rurales por medio de asesoría legal, información y elaboración de proyectos productivos; instalar y fortalecer en los gobiernos locales la temática de género, de manera que al finalizar el proyecto los centros pudieran ser incorporados a dichos gobiernos con un presupuesto establecido. Un componente igualmente importante fue el crédito destinado a mujeres rurales, canalizado por organismos no gubernamentales.

Además de los problemas de financiamiento, también hubo conflictos generados entre los centros y las Secretarías de la Mujer de los gobiernos locales, por falta de claridad en la definición de los roles de cada uno y por tensiones de índole político-partidario.

Pese a todo, el logro fundamental de este emprendimiento fue el acceso a la información que benefició a muchas mujeres rurales, especialmente a aquellas organizadas que supieron canalizar hacia sus organizaciones los recursos de capacitación e infraestructura.

## **DESCENTRALIZACIÓN**

La descentralización está garantizada en la Constitución Nacional y han sido muchos los intentos de implementarla, aunque con muy poco éxito. En todo caso, al menos se ha llegado a un proceso de desconcentración importante, que permite a las gobernaciones y municipios tener una autonomía, aunque relativa. Los principales fondos para el funcionamiento de estas instancias siguen generando dependencia de la metrópolis: Asunción.

Pese a que dio pocos frutos, la creación de los Centros Cidem fue una iniciativa interesante para apoyar la descentralización, aunque por desidia los gobiernos locales no supieron mantenerlos. Actualmente la Secretaría de la Mujer ha creado el Departamento de Descentralización, demostrando el interés en el tema. Mediante un convenio con el Fondo de Igualdad de Género de la Cooperación Canadiense (FIG), ha enviado funcionarias a Chile, para conocer la experiencia de ese país en el tema y realizó en noviembre el Primer Foro de Descentralización y Género en el Mercosur con representantes de los gobiernos de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay.

## MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG)

El MAG es la institución estatal que tiene la responsabilidad de ejecutar la política agraria del país; pero no cuenta con una política clara de desarrollo rural a largo plazo que identifique estrategias y acciones coherentes para las familias de pequeños/as productores/as.

Hubo un primer intento en 1991, con la redacción del documento Lineamientos de la Política Agraria, que proponía la implementación de una política diferencial. Este documento fue ampliado con el apoyo del Proyecto MAG/STP/FAO/153 que dio lugar al documento preliminar Lineamientos de Políticas para el Sector Agropecuario, que nunca tuvo una versión final publicada (Ocampos, 1994). Ambos documentos presentaban un contenido general, sin mencionar a las mujeres rurales.

En 2002 fue publicado el Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo, donde por primera vez aparece un apartado denominado Política de Género en el Sector Agrario. Dicho plan reconoce la inclusión de la Dirección de Género y Juventud Rural en el organigrama institucional, para responder a la necesidad de implementar el Plan de Igualdad de Oportunidades con la SM, en lo concerniente al sector rural. El mismo plan también valora el papel que juegan las mujeres rurales en lo reproductivo, productivo y en la seguridad alimentaria.

El documento establece estrategias y acciones a corto y mediano plazo. A corto plazo, plantea la incorporación de indicadores sobre la participación en el trabajo e ingreso rural de las mujeres; la sistematización de programas, proyectos y acciones específicas con componentes de género; la promoción de alianzas con organizaciones internacionales bilaterales y multilaterales para la cooperación técnica especializada, en procesos de interacción con organizaciones de mujeres rurales y para fortalecer la Dirección de Género en el marco del proceso de reforma del MAG.

A mediano plazo (2 a 5 años) plantea mantener la perspectiva de género en todas las acciones del sistema; realizar seguimientos y evaluación de programas y proyectos desde una perspectiva de género; flexibilizar los currículos y metodologías de enseñanza agrícola formal y de capacitación para incorporar la temática de las mujeres en el desarrollo rural; realizar programas de comunicación masiva; capacitar a funcionarios/as y técnicos/as de entidades públicas y privadas para desarrollar una política de equidad de género; fortalecer la gestión de la incorporación de género en políticas del sector, especialmente de las mujeres como productoras de alimentos y principales conservacionistas de los recursos naturales y promotoras del respeto al medio ambiente.

El plan no presenta indicadores, actividades y presupuesto, aunque responsabiliza a la Dirección de Género y Juventud Rural de su implementación, mediante un trabajo coordinado con la SM.

Por otra parte, el proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Formulación y Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos para el Desarrollo Agrario y Rural. TCP/PAR/2902 de la FAO produjo el documento Recomendaciones para la Actualización del Plan de Desarrollo Agrario y Rural 2004-2008, donde aparece un diagnóstico de la situación agrícola y rural del Paraguay y expone el objetivo del plan de "lograr un nivel de vida digno de la población cadenciada del sector rural".



En el extenso documento, aparecen dos menciones hacia las mujeres rurales. La primera está en el objetivo específico relacionado a la disponibilidad del financiamiento rural, el que plantea "incorporar a través del financiamiento a actores sociales tradicionalmente marginados (jóvenes y mujeres) en actores económicos productivos". Así expresada, esta meta apunta a convertir a las mujeres en actores económicos productivos gracias al financiamiento, ignorando que ellas ya lo son, pero desde una posición desventajosa al resto de la población.

También presenta elementos transversales para la implementación de las políticas del MAG, entre los que menciona los "criterios de acción con enfoque de género: todas las políticas del MAG incorporarán los criterios de género para crear un ambiente adecuado, de forma tal que hombres y mujeres rurales puedan desempeñar el rol que les corresponde dentro del Desarrollo Rural, en igualdad de condiciones y oportunidades". Sin embargo, no están definidos los criterios ni las estrategias necesarias para su implementación.

Las ideas esbozadas en ambos documentos son débiles en la conceptualización de la problemática de género en la que están inmersas las mujeres rurales en Paraguay. Al no existir un diagnóstico exhaustivo de su situación es difícil asumir que las políticas agrarias puedan tener una perspectiva de género con la cual encarar la solución de estas brechas en el sector rural.

## **PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA EL SECTOR RURAL**

El MAG, por medio de la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (Dincap), ha llevado a cabo durante décadas infinidad de programas y proyectos de gran envergadura para el sector rural. Pocos, sin embargo, han tenido un objetivo o componente específico tendiente a mejorar el estatus social y las condiciones de vida de las mujeres del sector.

De los proyectos ejecutados por la Dincap en los últimos años, destacan dos: el Proyecto de Crédito de la Región Nororiental del Paraguay y el Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (Prodesal), por ser los que han incorporado explícitamente entre sus objetivos la temática de las mujeres. Si bien ésta fue abordada más desde una perspectiva productivista y economicista, es importante rescatar la promoción emprendida para visibilizar a las mujeres e integrarlas a las organizaciones tradicionalmente conformadas y dirigidas por hombres.

Por otro lado, estos proyectos han tenido gran cobertura, por lo que han contribuido a aumentar el servicio de asistencia técnica directa a familias de 0 a 20 hectáreas. Mediante ellos, la cobertura global asciende actualmente al 20% de la población total de pequeños/as productores/as (IICA, 2004).

### **PROYECTO DE CRÉDITO DE LA REGIÓN NORORIENTAL DEL PARAGUAY**

Iniciado en 1993 y desarrollado hasta el 2006, fue financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Fida). El proyecto está compuesto por varios componentes, que debían ser ejecutados por diferentes instituciones: el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), era responsable del componente de crédito; el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Programa

de Desarrollo Humano, lo eran de la asistencia técnica y promoción de las mujeres rurales, en tanto que la evaluación y el seguimiento estaba a cargo de una organización no gubernamental, el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos-CPES.

Uno de sus objetivos específicos era la promoción del rol social y productivo de las mujeres, por medio de la organización y capacitación. Para el acceso al crédito fueron priorizados los proyectos productivos de mujeres y entre sus logros más importantes resaltan la organización de las mujeres en comités, su incorporación a cooperativas rurales y otras organizaciones y el acceso al crédito (Rivarola, 1997).

Por otra parte, la generación de ingresos propios mediante la participación en ferias agropecuarias es uno de los resultados más destacados por las propias mujeres, ya que las ferias son también espacios para fortalecer su autoestima, compartir vivencias, fortalecer los vínculos e integrarse a otros grupos (Rodríguez, 2004).

### **PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO DE PEQUEÑAS FINCAS ALGODONERAS-PRODESAL**

A mediados de la década del 90, fue planteado por primera vez al interior del MAG la necesidad de reestructuración del sistema, que dio origen al Programa de Modernización del Sector Agropecuario y Forestal (Promodaf) presentado en el Congreso, el que nunca llegó a aprobarlo.

Dada la predisposición de los organismos internacionales, especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a apoyar acciones que contribuyan a la reforma de los Estados, fue propuesta la implementación del Prodesal, como estrategia para introducir la asistencia técnica tercerizada, como complemento al extensionismo tradicional (IICA, 2004).

El programa –que fue ejecutado entre 2000 y 2004 por el MAG, con financiamiento del BID– tuvo como objetivo general promover la sostenibilidad de los sistemas de producción de las pequeñas fincas algodonereras, generando ingreso mediante la reducción de los costos con la utilización del manejo integrado de plagas, el aumento de la productividad mediante el mejoramiento de las semillas y el mejoramiento del medio ambiente gracias a una reducción en el uso de pesticidas.

Entre sus objetivos específicos, apuntaba a apoyar la participación de las mujeres en las acciones del proyecto, sin que estableciera una estrategia determinada para ello, por lo que el empoderamiento productivo y social de las mismas quedó al arbitrio de las instituciones ejecutoras.

Pese a ello, por propia iniciativa o por la demanda recibida de las propias mujeres, las instituciones ejecutoras establecieron ciertas líneas de acción que beneficiaron a las mujeres con capacitación y facilitaron su participación en la producción agrícola y su inserción en las organizaciones campesinas.

La evaluación rescata que “la equidad de género ha sido tratada en forma limitada y sólo en algunas de las Unidades Técnicas... De hecho, al no haberse establecido explícitamente este enfoque como eje transversal en la concepción y diseño del componente de Asistencia Técnica, la ejecución se ha dirigido más hacia el lado del enfoque Mujer y Desarrollo...” (IICA, 2004 pag.85).



## DIRECCIÓN DE GÉNERO Y JUVENTUD RURAL

La Oficina de Relaciones Intersectoriales de Género fue creada en 1997, como resultado de las acciones conjuntas emprendidas con la Secretaría de la Mujer, para contar con una instancia de coordinación que articulara la perspectiva de género en las políticas públicas del sector rural.

Su implementación, sin embargo, tuvo problemas, a pesar de que los objetivos estaban bien definidos. El primero era la ambigüedad de su posición en el organigrama ministerial, ya que no había claridad sobre su relación con la Dirección de Planificación del MAG, dependencia responsable del lineamiento de las políticas, planes y programas para el sector. En la realidad, su relación era directa con el Ministro, de quien recibía directrices que colocaban a la oficina en una posición de total dependencia, más personal que institucional.

Por otro lado, la falta de objetivos estratégicos y metas definidas la sometía a una innecesaria competencia con el Departamento de Promoción de la Mujer de la Dirección de Extensión Agraria. La confusión de roles institucionales llevó en sus inicios a la Dirección de Género a realizar acciones promocionales, dejando de lado su rol de generadora de políticas de género.

A estos problemas hay que agregar el ínfimo presupuesto y la escasa preparación de las personas que la dirigen. No obstante, esto último ha sido superado con la paulatina incorporación de mujeres con mejor perfil profesional.

La falta de orientación conceptual y metodológica llevó a esta dependencia a cambiar varias veces de nomenclatura. Actualmente está incorporada al organigrama ministerial como Dirección de Género y Juventud Rural. Así pudo posicionarse e iniciar su institucionalización. Algunas de sus acciones importantes incluyen la coordinación del Equipo Interinstitucional de Género del Ministerio de Agricultura y Ganadería y Entes Autárquicos (Etig), en conjunto con la Secretaría de la Mujer; y la firma de convenios de cooperación con organismos de la sociedad civil.

La creación, en 2004, de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf) a nivel del Mercosur le ha servido como plataforma de acción. El objetivo de la Reaf es “fortalecer las políticas públicas para la agricultura familiar y la reforma agraria y generar renta a los agricultores y agricultoras por la facilitación del comercio en los países miembros del Mercosur” (Reaf, 2006 pag. 3). Uno de los grupos temáticos, además del acceso a la tierra y reforma agraria, cobertura de riesgos climáticos y sistemas de seguridad, y facilitación del comercio, es el de igualdad de género. Al considerar transversal esta temática, se pretende incorporarla en todas las demás.

Algunas acciones emprendidas desde el Grupo Temático de Igualdad de Género han sido la recomendación al Grupo del Mercado Común (GMC) de las bases para una política de género en la agricultura familiar, a ser incorporada en las políticas específicas de los países miembros; la sistematización de informes nacionales compilados en la publicación Género, Agricultura Familiar y Reforma Agraria en el Mercosur” y la coordinación con la Reunión Especializada de la Mujer (REM).

En un esfuerzo por construir políticas de género, en el mes de octubre de 2007, la Dirección de Género, conjuntamente con la División de Género y Juventud de la Dirección de Extensión Agraria y con el apoyo de la Secretaría de la Mujer más una ONG, llevaron a cabo

el Congreso de Líderes Rurales, Mujeres y Hombres Liderando el Cambio para el Desarrollo Rural, con representantes de los departamentos Paraguari, Guairá, Caaguazu, Cordillera, San Pedro y Canindeyú.

El diagnóstico y la declaración realizados por las y los participantes rurales en dicho evento demuestra a las claras que las mujeres son conscientes de la situación en la que se desenvuelven y que perciben las falencias del sistema institucional. Estos insumos deben servir de base para la elaboración de las políticas públicas a nivel rural.

Por esta razón, es pertinente presentar aquí dichas demandas, que provienen de la reflexión de las mismas mujeres rurales:

*Ámbito productivo:*

- Mayor cobertura de los servicios públicos y privados en el acceso a la tierra, crédito, asistencia técnica, capacitación y facilitación al acceso a los mercados nacionales e internacionales.
- Mayor información y difusión de los servicios institucionales.
- Mayor promoción y apoyo para la formación y fortalecimiento de diferentes formas de asociatividad.

*Ámbito reproductivo:*

- Programas de sensibilización y capacitación con enfoque de género para que hombres y mujeres asuman responsabilidades familiares y comunitarias compartidas.
- Programas de desarrollo personal: autoestima, liderazgo, derechos ciudadanos.
- Programas de capacitación para hombres en temas relacionados a los ámbitos reproductivos, de salud y educación.
- Promoción de la participación de las mujeres y jóvenes rurales en las organizaciones.
- Mayores espacios de participación en niveles de decisión de las organizaciones.
- Mayores espacios de recreación para mujeres y jóvenes rurales.
- Mejoramiento de la eficiencia y calidad de los servicios de salud y educación en el área rural.

*Ámbito político-institucional:*

- Mayor descentralización de los recursos y servicios públicos institucionales.
- Implementación de sistemas de seguimiento y evaluación de los servicios públicos y privados, apoyados por la Contraloría Social.
- Mayor coordinación y cooperación entre las instituciones del sector público y privado.
- Difusión de las nuevas funciones del Indert, el Estatuto Agrario y principalmente aquellas normativas que otorgan a las mujeres el derecho de acceder a la tierra y titularidad en igualdad de condiciones que los hombres.
- Promoción de alianzas estratégicas entre instituciones públicas, privadas y sociedad civil.
- Fortalecimiento e incentivo a los recursos humanos institucionales, a fin de lograr la sostenibilidad de los programas y proyectos del sector agrario.



*Ambito ambiental:*

- Fuerte apoyo de los gobiernos locales e instituciones públicas y privadas para la concientización y sensibilización en la valoración de los recursos naturales y socioculturales.
- Realización de campañas de difusión sobre las leyes ambientales y fiscalización su aplicación en los territorios.
- Cumplimiento de las leyes vigentes para asegurar la soberanía nacional.
- Preservación y rescate de espacios de protección de los recursos hídricos.
- Capacitación y asistencia técnica para mujeres rurales sobre el uso correcto de agroquímicos.
- Asistencia técnica y capacitación sobre sistemas de producción sostenible y alternativo (orgánicos y agroecológicos).
- Desarrollo de programas e incentivos para el rescate de especies nativas agropecuarias y forestales.
- Información y difusión sobre los efectos del uso de semillas transgénicas en la agricultura familiar.
- Cumplimiento de sanciones de la Ley de Fronteras, de su reglamentación y aplicación en el marco de la Constitución Nacional.

## **DIVISIÓN DE GÉNERO Y JUVENTUD**

Dependiente de la Dirección de Extensión Agraria (Deag), esta entidad debería ser el brazo ejecutor de las políticas públicas de género del MAG. A lo largo de los años, ha sufrido cambios no siempre coincidentes con aquellos generados desde los enfoques de desarrollo rural en América Latina, que, ciertamente, tardaron en llegar a Paraguay.

Hasta mediados de los años 80, cuando a nivel latinoamericano ya estaba avanzada la instalación de la idea del rol fundamental de las mujeres en la producción, esta instancia aún persistía en visualizarlas en su rol de ama de casa-madre y esposa, por lo que las acciones iban dirigidas a hacerla más eficiente en dichos roles (Campos, 1992; Campos, 1993).

Con el proyecto Rol de la Mujer en el Desarrollo Rural (1986-1992), comenzaron los primeros cambios, relacionados con la jerarquización de la Unidad de Educación para el Hogar, convertida en Dirección de Promoción de la Mujer lo que mejoró su estatus institucional. Igualmente, las funcionarias llamadas 'educadoras del hogar', asumieron un nuevo rol como técnicas de campo, lo que las ubicó en un nivel igualitario con los hombres técnicos de campo.

Otros proyectos, tales como el componente de promoción de la mujer del Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de San Pedro Norte (1987-1994), con financiamiento de la GTZ; el proyecto Incremento del Ingreso Familiar a través de la Participación de la Mujer (1991-1994), financiado por Unifem y el Proyecto Mujer Rural, Género, Desarrollo y Salud Reproductiva, financiado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (1993-1995), contribuyeron a fortalecer la incorporación de un enfoque de desarrollo más integral sobre las mujeres rurales y a visibilizar las acciones de la Dirección de Promoción de la Mujer Rural en la Deag.

Actualmente, y debido a una nueva reestructuración de la Deag en noviembre de 2006, este departamento pasó a convertirse en División de Género y Juventud, dependiente del

Departamento de Planificación. Con este cambio ha perdido el estatus y la independencia ganados en años anteriores.

### SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL

En el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, fue constituida la Red de Protección y Promoción Social (RPPS), que incluye un conjunto de acciones y programas tendientes a prevenir, mitigar y superar la pobreza en grupos de población en extrema pobreza. Uno de los programas es Tekopora (Vida Mejor, en castellano), dirigido a la población rural, con el objetivo a corto plazo de dar alivio inmediato a la extrema pobreza; a mediano y a largo plazo, intenta aumentar el capital humano de la niñez, contribuyendo a la interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El programa consiste en la entrega condicionada de dinero en efectivo a las madres, a cambio de compromisos de salud y educación de sus hijos/as, con indicadores verificables. Es acompañado por las autoridades municipales y guías familiares realizan el seguimiento de dichos compromisos y la capacitación a las familias.

El programa comenzó en septiembre de 2005, en cinco distritos de los departamentos de San Pedro y Caazapá, elegidos por su alta población en condiciones de pobreza extrema. Antes de su implementación, fue discutido por diferentes estamentos y criticado por algunos sectores de la sociedad civil por su carácter asistencialista.

Para el segmento pobre constituyó una solución a su problemática, indudablemente bienvenida aunque momentánea. Sin embargo, a mediano y a largo plazo presenta varias dificultades, que hacen pensar en que "el remedio es peor que la enfermedad". Una evaluación realizada<sup>67</sup> confirma algunos de los cuestionamientos de la sociedad civil organizada a este tipo de programa, tales como:

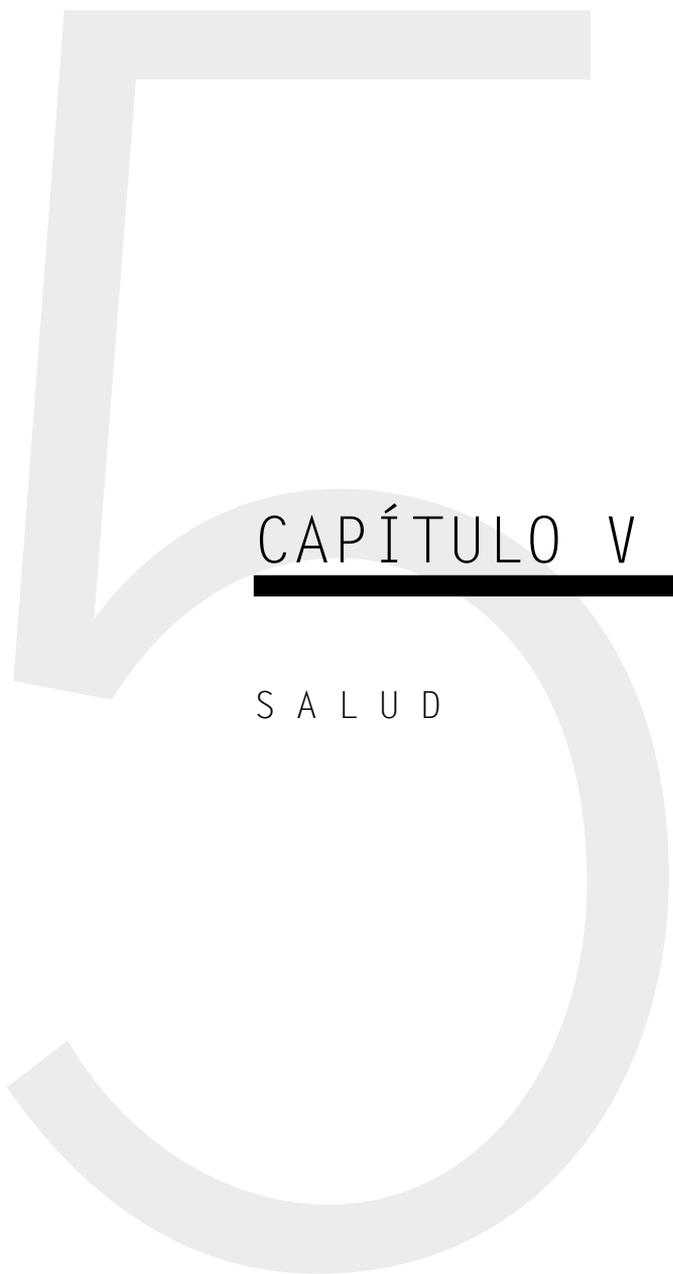
- Desalienta la organización comunitaria y fortalece el individualismo, al no haber esfuerzo colectivo.
- Crea dependencia y no favorece la búsqueda de alternativas para salir de la pobreza.
- Facilita el clientelismo político y la corrupción, por falta de transparencia en la selección de las familias beneficiarias y en la administración de los fondos.
- No promueve la autogestión, ni la autosuficiencia alimentaria.
- Genera nuevas expectativas de consumo y provoca el desvío hacia otras necesidades menos urgentes.
- No estimula ni fomenta el protagonismo social, cultural, económico y político de las mujeres, sino que las convierte en alienadas y receptoras pasivas.
- Los verdaderos beneficiarios son los almaceneros locales, quienes endeudan a las familias con el crédito "mensualero".

---

67 Guttandin, Friedhelm. 2007. Pobreza Campesina desde la Perspectiva de las Madres Beneficiarias del Programa Tekoporá. Secretaría de Acción Social/ GTZ/UNFPA.







# CAPÍTULO V

---

S A L U D



## FINANCIAMIENTO

El peso del financiamiento del sistema de salud sigue recayendo en el sector privado y, principalmente, en los hogares paraguayos, con un porcentaje de 64.7% en el año 2004, que representa una disminución con respecto a los años 2002 y 2003. Este segmento está integrado por el pago directo de los hogares por los servicios y medicamentos comprados y las cuotas de medicina pre-paga. La cooperación internacional también ha disminuido su aporte: de un 3.4% en el año 2002, bajó a 2.2% en el año 2004<sup>30</sup>.

CUADRO 30  
**FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR SALUD**  
 (EN MILLONES DE GUARANÍES CORRIENTES)

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	AÑO 2002	%	AÑO 2003	%	AÑO 2004	%
<b>Administraciones Públicas</b>	<b>723.577,2</b>	<b>29.7</b>	<b>774.686,3</b>	<b>31.1</b>	<b>889.845,5</b>	<b>33,0</b>
Administraciones Públicas (sin Seguridad Social)	402.239,2	55.6	421.900,5	54.5	489.280,9	55,0
Administración Central	376.722,2	93.7	393.755,4	93.3	458.371,3	93,7
Administraciones Departamentales	12.158,8	3.0	12.833,7	3.0	13.857,9	2,8
Administraciones Municipales	13.358,2	3.3	15.311,4	3.6	17.051,7	3,5
Administración de la Seguridad Social	321.338,0	44.4	352.785,8	45.5	400.564,6	45,0
<b>Sector Privado</b>	<b>1.628.200,0</b>	<b>66.9</b>	<b>1.670.024,9</b>	<b>66.9</b>	<b>1.743.688,0</b>	<b>64,7</b>
Empresas Privadas	201.008,0	12.3	219.243,0	13.1	211.201,0	12,1
Hogares	1.427.192,0	87.7	1.450.781,9	86.9	1.532.487,0	87,9
Recursos Externos	82.016,7	3.4	50.096,0	2.0	59.879,0	2,2
<b>Total Financiamiento</b>	<b>2.433.783,9</b>	<b>100</b>	<b>2.494.807,2</b>	<b>100</b>	<b>2.693.412,5</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS), Ministerio de Hacienda y otros. En Cuentas de Salud, 2006.



El crecimiento sostenido del presupuesto para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS) da esperanzas de mejoramiento, al pasar del 29.7%, en 2002, al 31.1% en 2003, y al 33.0%, 2004.

Si bien la evolución del presupuesto es un indicador de lo que será implementado en el año, sin embargo ella no corresponde a lo ejecutado al finalizar cada año. En este sentido, existe la práctica perversa de aprobar presupuestos altos, pero limitando su ejecución durante el período. Por lo tanto, hay que considerar que los presupuestos ejecutados son, generalmente, menores que los presupuestos aprobados<sup>31</sup>.

Por otro lado, al aumento del presupuesto debe acompañar programas de mejora de la práctica de salud, incluyendo la calidad y la eficiencia de los servicios. Debe también ir de la mano con medidas de reducción de las inequidades en las condiciones de salud y, especialmente, en su acceso por parte de la población más vulnerable.

La desproporción de los gastos de salud con el mayor peso en los servicios personales, no permite más inversión para mejorar el sistema sanitario. En efecto, en 2004 los servicios personales tenían el peso más importante en la estructura, con casi 60%; le seguían los medicamentos, con el 22.2% y, por último, por el gasto de inversión que apenas alcanza al 5.6%<sup>32</sup>. Estos datos muestran la muy baja inversión del sistema, lo que se traduce en pocos recursos humanos profesionales, baja cobertura sanitaria y baja infraestructura edilicia.

## COBERTURA SANITARIA

En Paraguay la atención de salud está a cargo de tres sectores: el público (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Sanidad Policial y Sanidad Militar, Universidad Nacional de Asunción e Instituto de Previsión Social (IPS), entre las instituciones más importantes; el privado, formado por hospitales, sanatorios y consultorios privados y, en tercer lugar, las instituciones internacionales, como la Cruz Roja Paraguaya. Estos sectores están escasamente coordinados, salvo por una pequeña transferencia del IPS al Ministerio de Salud<sup>33</sup>.

La tendencia es de centralización urbana, área donde están los hospitales públicos, los centros de salud y los sanatorios privados. Al adentrarse en el área rural, las facilidades de salud son cada vez más escasas, quedando solamente los puestos de salud, la mayoría de los que presenta serias carencias en insumos y/o atención médica permanente. A modo de ejemplo, el 17.5% de la población enferma o accidentada que consulta vive a 30 minutos de un servicio sanitario en la zona urbana, mientras que en la zona rural, está a 60 minutos de distancia.

Desde la perspectiva territorial, una evaluación de cobertura de los servicios públicos de salud y educación<sup>34</sup> evidencia la "injusticia territorial" entre el área urbana, que concentra más

---

31 Banco Mundial, 2006. Paraguay Health Service Delivery in Paraguay. Report N° 33416-PY

32 MSP y BS/OPS, 2006. Cuentas de Salud, Paraguay 2002/2004. Octubre 2006.

33 Banco Mundial, 2006, obra citada.

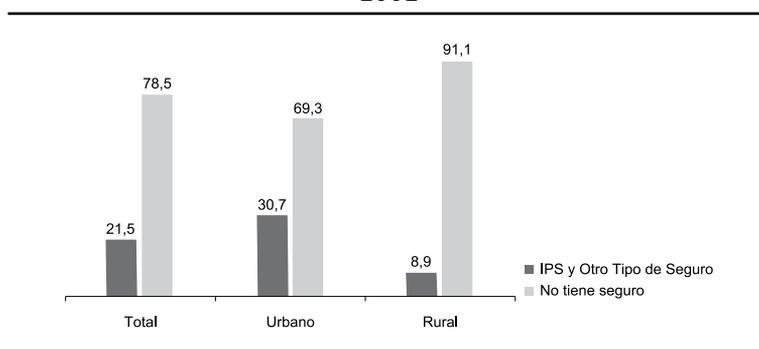
34 Capítulo de la arquitecta Ana Burró, inserto en Reflexiones para Políticas Sociales y Territoriales, Serie Investigaciones-Población y Desarrollo, UNFPA, GTZ y Adepo, 2007, pag. 121.

infraestructura de la necesaria, y la rural, que carece de la misma, lo que obliga a la población rural a desplazarse grandes distancias para recibir asistencia.

Al analizar los datos de la Encuesta de Hogar del 2005, queda en evidencia la desprotección de la población: el 78.5% de los/as paraguayos/as no tiene ninguna cobertura de salud. Entre los hogares cubiertos, el 12.5% lo está por el IPS, correspondiendo a obreros y empleados del sector privado; y 9%, por otro tipo de seguro.

Esta cobertura es sumamente deficiente en el sector rural, donde hay sólo un 8.9% de cobertura, comparado con el sector urbano, que tiene una del 30.7%. Más del 90% de la población rural está excluida del sistema de seguro médico.

GRÁFICO 19  
**TENENCIA DE SEGURO MÉDICO, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA**  
2002



Fuente: DGEE y C. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

La cobertura profesional médica es sumamente inequitativa, considerando que en el sector rural hay alrededor de 2.5 médicos/as por cada 10.000 habitantes, en contraste con la zona urbana que tiene 15.3 médicos/as por la misma cantidad de personas<sup>35</sup>. Esto amerita atención por parte del Estado, para mejorar la distribución y asignación de los recursos humanos para lograr una cobertura equilibrada urbano/rural, atendiendo a las necesidades específicas de cada sector.

Lo anterior lleva a que, como revela la Encuesta Permanente de Hogares 2005 en sus datos de morbilidad, las mujeres rurales sean el grupo con mayores dificultades de salud en la población.

Así, ellas presentan niveles de enfermedad (41.9%) ligeramente superiores a los que corresponden a las mujeres urbanas (40.5%). Considerando el sexo, la brecha de género en el área rural es mayor, en detrimento de las mujeres ya que superan a los hombres que presentan solamente el 36.1% de enfermedad. Éstos, a su vez, superan a sus pares urbanos en este indicador.

35 PNUD, 2003. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay. Asunción.



CUADRO 31

**MORBILIDAD POR ÁREA DE RESIDENCIA,  
SEGÚN SEXO Y ESTADO DE SALUD (%)**

2005

ESTADO DE SALUD/SEXO	TOTAL %	ÁREA DE RESIDENCIA	
		URBANA %	RURAL %
<b>AMBOS SEXOS</b>			
Enfermo/a	38.3	37.8	38.9
Accidentado/a	1.0	1.0	0.9
Sano/a	60.8	61.2	60.2
<b>HOMBRES</b>			
Enfermo	35.5	35.0	36.1
Accidentado	1.4	1.5	1.2
Sano	63.2	63.6	62.6
<b>MUJERES</b>			
Enferma	41.0	40.5	41.9
Accidentada	0.5	0.6	0.5
Sana	58.4	59.0	57.6

*Fuente: DGEE y C. Encuesta Permanente de Hogares 2005.*

A pesar de que la enfermedad está más presente en el sector rural y en las mujeres del mismo sector, al analizar la consulta médica que realiza la población enferma o accidentada, entre las personas que "no consultaron", el porcentaje es mayor en el sector rural (52.3%) y entre las mujeres rurales (50.2%).

Los hombres rurales consultan menos (54.4%) que sus pares urbanos (36.5%) e, inclusive, que las mujeres (50.2%). Entre los hombres, esta escasa práctica de consulta médica estaría relacionada a valores culturales; en el caso de las mujeres, la mayor consulta está relacionada a la frecuente maternidad que va acompañada de más necesidad de atención clínica. Pese a lo anterior, al comparar entre mujeres del sector urbano y aquellas rurales surge la mayor diferencia, ya que el 50.2% de las mujeres rurales declararon que no consultaron al sentirse enfermas, a diferencia de las urbanas, que no lo hicieron solamente en el 29.5% de los casos.

La falta de consulta médica está justificada por la automedicación a la que son afectas las personas en casi el 60% de los casos. Por otra parte, esto pone en evidencia el fácil acceso que tiene la población a la compra de medicamentos –como, por ejemplo, los antibióticos, cuyo uso tiene contraindicaciones–, y el poco control del Estado sobre dicha venta.

CUADRO 32

**POBLACIÓN ENFERMA O ACCIDENTADA POR  
ÁREA DE RESIDENCIA, SEGÚN SEXO Y CONDICIÓN DE CONSULTA (%)**

2005

CONDICIÓN DE CONSULTA/SEXO	TOTAL %	ÁREA DE RESIDENCIA	
		URBANA %	RURAL %
<b>AMBOS SEXOS</b>			
Consultó	59.0	67.3	47.7
No consultó	41.0	32.7	52.3
<b>HOMBRES</b>			
Consultó	55.4	63.5	45.6
No consultó	44.6	36.5	54.4
<b>MUJERES</b>			
Consultó	62.1	70.5	49.8
No consultó	37.9	29.5	50.2

Fuente: DGEE y C, Encuesta Permanente de Hogares 2005.

Otro motivo esgrimido para la falta de consulta es el considerar que la dolencia sufrida es “no grave”, lo que estaría indicando el empleo del auto-diagnóstico. En tanto, el factor económico –registrado en la Encuesta de Hogares, 2005 por las frases “las consultas son caras”, “no tiene recursos”–, indica que influye en un 15.5% e impide resolver los problemas de salud en forma más segura.

Existe una relación directa entre ingresos y consulta médica, lo que muestra que la pobreza es un factor excluyente del acceso a los servicios de salud. Estos datos, sin considerar la gravedad de la enfermedad, indican que solamente el 45% de las personas que pertenecen al quintil más pobre consulta en caso de enfermedad; en tanto que el quintil más rico lo hace en el 73% de los casos<sup>36</sup>.

De todos modos, el aumento del rubro salud en el Presupuesto Público ha permitido que la desigualdad disminuyera en los últimos años. A modo de ejemplo, en 1997 sólo el 30% de la población del quintil más pobre realizaba consultas en caso de enfermedad; y en 2004 lo hacía un 40%, lo que indica mejoras en la cobertura<sup>37</sup>.

36 PNUD, 2006. Focalización de la inversión social y sus efectos en la reducción de la desigualdad. Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, Boletín N° 5, Año 4, Junio 2006. Asunción.

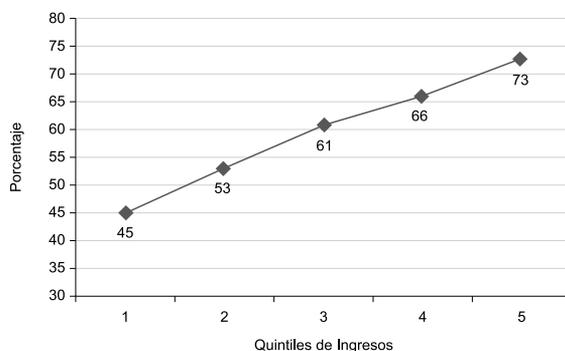
37 PNUD, 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Paraguay. PNUD, Asunción.



GRÁFICO 20

**PERSONAS QUE CONSULTAN EN CASO DE ENFERMEDAD (%)**

2005



Fuente: Proyecto Gasto Social en el Presupuesto con datos del Ministerio de Hacienda. En PNUD, 2006.

72

Un indicador importante de mejoramiento es el aumento de la esperanza de vida al nacer, que ha pasado de 70.3 años en el 2001 a 71.0 en el 2004. En el caso de las mujeres, la esperanza de vida es mayor (73.2 años) que la de los hombres (69.0 años). Sin embargo, esta larga vida no supone para las mujeres mejor salud ya que existe un alto índice de morbilidad y escaso acceso a los servicios. La pregunta que deben hacerse las mujeres pobres es: "vivir más sí, ...pero ¿a qué costo y en qué condiciones?".

**FECUNDIDAD**

Uno de los principales problemas del sector salud es el alto grado de subregistro, lo que dificulta conocer la verdadera realidad de dicho sector. Esto es reconocido por el mismo Ministerio de Salud que, para el caso de los nacimientos, estima el subregistro en un 51% en el país (MSP y BS, 2002).

Aún considerando este subregistro, Paraguay es uno de los países con más alta fecundidad en el contexto latinoamericano y entre los integrantes del Mercosur, aún cuando esta fecundidad ha venido decreciendo a lo largo de los años, a nivel país.

En los años 50, el promedio de hijos/as por mujer era de 6.5; en 1998 había disminuido a 4.3 hijos; siguió bajando a 3.8, en 2001, y a 2.9 hijos/as por mujer en 2004. En el sector rural, el promedio siempre ha sido más elevado que en el urbano. En 1972 el promedio de hijos/as en esa área era de 7.4 por mujer; en 1992 declinó a 5.8, reduciéndose aún más en 2004, a 3.7 hijos/as por mujer.

Existe una relación directa entre el número de hijos, el nivel educativo y socioeconómico y el idioma de las madres, que ya ha sido abordado por varios estudios. El cuadro siguiente indica la Tasa Global de Fecundidad y su relación con estas variables.

CUADRO 33

**TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD SEGÚN VARIABLES SELECCIONADAS**

2004

TOTAL		2.9
Área	Urbana	2.5
	Rural	3.7
Educación	0 a 5 años	4.2
	12 y más años	2.1
Nivel socio-económico	Más bajo	5.4
	Más alto	1.9
Idioma	Guaraní	3.9
	Castellano	2.3

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR, 2004). En Guaiacometti, 2006.

Las mujeres con mayores niveles educativo y socio-económico tienden a tener menos hijos/as, lo que viene a reforzar la idea de que la educación es un factor preponderante para el mejoramiento de la salud reproductiva de las mujeres, especialmente de las rurales.

Por otro lado, las guaraní hablantes tienen mayor tasa de fecundidad que las hispano-parlantes. Esto indica la alta fecundidad rural, dado que el guaraní es hablado por más del 90% de la población en ese sector. Al respecto, la solución no es la eliminación del idioma, sino la elaboración de políticas públicas diferenciadas en salud que contemplen esta variable.

Las edades de mayor reproducción para las mujeres en Paraguay están entre los 20 y 34 años, es decir, en el rango de las jóvenes. Un dato pertinente: el 88.5% de las mujeres rurales entre 25 y 29 años ha tenido un embarazo.

De acuerdo a datos del Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía (Celade), en el quinquenio 1995-2000 en el 71% de los nacimientos promedio anuales las madres estaban entre esas edades; en el 17.0% entre los 35 y más y en el 13% fueron mujeres entre 15 a 19 años.

**MORTALIDAD MATERNA**

Paraguay es uno de los países con mayor tasa de mortalidad materna en América Latina, con 174 muertes por cada 100.000 nacidos/as vivos/as. De hecho, la mortalidad materna es primera causa de muerte en mujeres entre los 25 y 29 años de edad; y la segunda, en mujeres de 15 a 19 años, según datos del PNUD<sup>38</sup>.

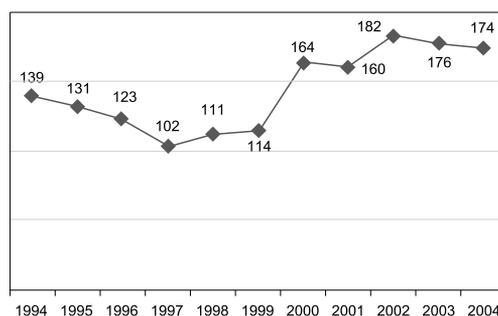
En 1994, la tasa de mortalidad materna por 100.000 nacidos/as vivos/as era de 139, manteniéndose esa cifra casi constante a fines de los 90, cuando sufrió un brusco ascenso

38 PNUD, 2005, obra citada.



pasando de 114 (1999) a 164 muertes para 2000. En los últimos cuatro años, la situación ha empeorado, considerando que ha subido 10 puntos desde 2000 al 2004, cuando fueron registradas 174 muertes maternas por cada 100.000 nacidos/as vivos/as.

GRÁFICO 21  
**TASA DE MORTALIDAD MATERNA (POR 100.000 NACIDOS VIVOS)**  
2003



Fuente: MSP y BS, Departamento de Bioestadística, 2004.

Las causas de la muerte materna están relacionadas con hemorragias, sepsis, toxemias y otras complicaciones, todas controlables si hubiera una buena atención para la mujer embarazada. Porque todas estas causas están relacionadas a la falta de acceso a servicios e información, atención pre-natal, parto y puerperio, además de falta de decisión de las mujeres sobre su propio cuerpo, desconocimiento de la salud reproductiva y de la planificación familiar.

Entre las causas no biológicas de estas muertes, aparecen la demora en acudir a los servicios, el machismo y el desconocimiento de los riesgos de la maternidad. Por otro lado, también está la desconfianza hacia los servicios, la distancia, los escasos recursos económicos y la escasa infraestructura comunitaria de apoyo a la mujer gestante<sup>39</sup>.

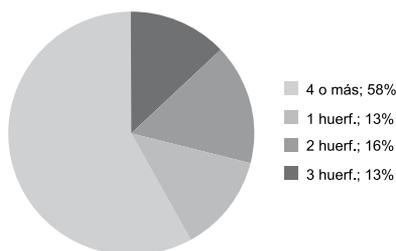
El alto porcentaje de partos domiciliarios, los que representan cerca del 30% de la totalidad de los partos, contribuye a estas muertes; especialmente en el área rural donde la ausencia del personal médico es suplida con parteras empíricas quienes, si bien actualmente poseen entrenamiento, no pueden resolver todos los problemas y riesgos del parto. Efectivamente, y pese a la evolución favorable en la oferta ministerial en materia de parto institucional, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva del año 2004 un 40% de mujeres rurales y un 15% de urbanas, no utilizan este servicio.

La muerte materna tiene consecuencias sociales de gran impacto para las familias y especialmente para los/as huérfanos/as. Este tema fue abordado por un estudio del Ministerio

39 PNUD, 2005, obra citada.

de Salud, el que reveló el alto costo social que supone la muerte una madre, ya que de cada 10 que mueren, seis dejan cuatro huérfanos/as o más<sup>40</sup>.

GRAFICO 22  
**PROMEDIO DE HUÉRFANOS/AS POR MADRE FALLECIDA**  
2003



Fuente: MSP y BS, Diagnóstico de la Salud Materna, 2004.

### MORTALIDAD INFANTIL

La Tasa de Mortalidad Infantil es tan alta como la materna. Esta tasa, estimada en 37 muertes por cada mil nacidos/as vivos/as, que coloca a Paraguay en el tercer lugar de mortalidad infantil en América Latina, luego de Nicaragua y Honduras, según la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, la tasa de mortalidad infantil registrada por el Ministerio de Salud es de 19 muertes por cada mil nacidos/as vivos/as. Esta diferencia en los datos se debería al alto porcentaje de subregistro existente.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha llamado la atención sobre el subregistro de estas muertes, ya que la estimación es que de 170.000 nacimientos anuales sólo son registrados entre 80.000 a 90.000. Además, se calcula en unas 7.000 las muertes de niños/as antes del primer año de vida, mientras que los registros oficiales indican solamente 1.600 a 1.800 fallecimientos.

El 52% de las muertes infantiles ocurre en el primer mes de vida y está altamente relacionado a causas prevenibles con una buena cobertura clínica: prematuridad, lesiones debidas al parto, infecciones, neumonía, infecciones respiratorias, parasitosis y anemia y diarreas, la mayoría de las cuales podría ser evitada si fueran detectadas en los controles a las mujeres embarazadas. Sin embargo, estos controles son escasos y muchas veces están ausentes en todo el ciclo de gestación. Datos del Ministerio de Salud indican que sólo el 47,8% de las mujeres rurales realiza apenas un control del embarazo, lo cual es insuficiente para determinar problemas fetales y de gestación en la madre.

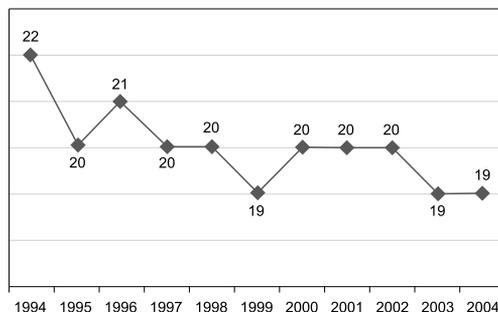
40 Investigación sobre Mortalidad Materna y sus Consecuencias Familiares y Sociales, estudio citado en Documento Base para el Diagnóstico Estratégico de la Mortalidad Materna en el Paraguay, 2004. Mimeo.



GRÁFICO 23

**TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (POR 1.000 NACIDOS/AS VIVOS/AS)**

2003



Fuente: MSP y BS, Departamento de Bioestadística, 2004.

76

En el área rural, la proporción de niños/as que mueren es 2.5 veces más alta que en el área urbana. Los datos de las regiones sanitarias indican que los departamentos con mayor ruralidad presentan los mayores índices de muerte infantil. La precariedad o la ausencia de atención sanitaria, la distancia de los puestos de salud y los recursos económicos limitados son los factores más importantes que la mayoría de las veces hacen la diferencia entre la vida y la muerte de los niños y las niñas en Paraguay.

**DESNUTRICIÓN**

De acuerdo a datos de la OPS<sup>41</sup>, el porcentaje a nivel país de niños/as menores de 5 años con desnutrición aguda es de 5%, llegando en el área rural al 6.3%. El porcentaje de niños/as con desnutrición crónica es de 10.9%, del cual el 14% vive en el área rural. Por otro lado, los/as niños/as con desnutrición leve o riesgo de desnutrición alcanzan al 20.5% a nivel nacional, y al 23.6% en el área rural.

En las áreas rurales, el 10.5% de los/as niños/as nacen con un peso inferior a los 2.500 gramos, peso considerado normal. La carencia de hierro, yodo y flúor, acarrear problemas de anemia, bocio y caries, problemas que afectan en mayor grado a la población rural<sup>42</sup>.

De acuerdo a los datos de la última ENDSSR<sup>43</sup>, la alimentación complementaria a la leche materna comienza más temprano de lo recomendado por la OMS: el 27.6% de los/as niños/as de entre 0 a 5 meses ya recibe agua, u otros líquidos, en momentos en que la lactancia debiera ser aún completa. Otro dato revelador es que el 50.5% de los/as niños/as de 0 a 6 meses no recibe leche materna o ingiere alimentos no recomendados para esa edad.

41 Barrios, Laura y Moreno, Gloria. 2006. Reflexiones para Políticas Sociales y Territoriales. UNFPA/GTZ/Adepo. Asunción.

42 PNUD, 2005, obra citada.

43 Corresponde a la quinta encuesta, realizada en el año 2004.

La práctica de introducir suplementos es más común en el área rural, entre mujeres de nivel socioeconómico bajo, y que hablan guaraní, comprometiendo seriamente el desarrollo físico y psíquico del/a niño/a y colocándolo/a en una situación de riesgo de contraer enfermedades que pueden ser mortales a esa temprana edad.

Por otro lado, la relación entre desnutrición y cantidad de hijos/as es estrecha. Cuando el/la niño/a ocupa el sexto lugar entre los/as hermanos/as tiende a sufrir 10 veces más desnutrición grave y tres veces más desnutrición moderada que el/la primer/a hijo/a. Igualmente, la diferencia menor de 2 años entre nacimientos también afecta en forma negativa el estado nutricional del/la niño/a que nace después<sup>44</sup>.

Desde el Despacho de la Primera Dama, conjuntamente con la Oficina de la FAO en Paraguay y otras instituciones públicas, ha habido esfuerzos para contribuir a la erradicación del hambre. Algunos ejemplos son los 54 proyectos Telefood, implementados en el 2007 y distribuidos a nivel nacional, alcanzando a 2.407 familias, con un promedio de US\$ 8.103 por proyecto y de 44 familias beneficiarias por proyecto. Otro esfuerzo es el Mega Concierto Música versus Hambre realizado en el año 2007, que recaudó 1.946 millones de guaraníes para financiar proyectos productivos para mujeres rurales.

El Programa Alimentar la Mente para Combatir el Hambre - Un mundo Libre de Hambre es otra de las iniciativas elaboradas para recordar el Día Mundial de la Alimentación, que está siendo ejecutada por el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Salud y Bienestar Social. Como plan piloto ha llegado en el año 2006 a 37 escuelas públicas, beneficiando a 9.000 alumnos/as. En el año 2007 pretende cubrir a 40 instituciones y beneficiar a 18.000 alumnos/as del nivel escolar básico y medio.

Este programa generó un material metodológico para docentes de los niveles elemental e intermedio, que sirve de base para entender los problemas mundiales del hambre y la malnutrición y sus efectos, promover la seguridad alimentaria, la nutrición y medidas para combatir dicho flagelo. Está diseñado especialmente para su utilización por los/as docentes del área rural. Sin embargo, no se conoce un sistema de seguimiento y evaluación del programa, que pudiera garantizar su implementación en el área rural.

Otros aportes de la FAO a nivel país constituyen los proyectos Apoyo a la Institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria de Paraguay, ejecutado por las contrapartes nacionales Secretaría Técnica de Planificación y Ministerio de Agricultura y Ganadería. Otros proyectos que esperan su aprobación son Apoyo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional: reforzar Sinergias entre los Programas de Asistencia Social y la Promoción de la Agricultura Familiar” y Apoyo al Programa de Seguridad Alimentaria para el Departamento de Itapúa.

Aunque todas estas iniciativas son importantes para paliar el déficit nutricional de las familias del área rural es necesario avanzar hacia políticas sociales más integrales, que garanticen las condiciones mínimas de calidad de vida de la población, involucrando a la sociedad civil organizada en su ejecución. De lo contrario terminarán constituyendo acciones aisladas y temporales, sin mayor impacto a mediano y largo plazo.

---

44 MSP y BS 2004. Documento Base para el Diagnóstico Estratégico de la Mortalidad Materna en el Paraguay. Mimeo.



## SALUD REPRODUCTIVA

En los últimos años ha habido un aumento importante entre la población del uso de métodos anticonceptivos modernos, aunque con marcadas diferencias a nivel socio-económico, idioma hablado y área de residencia. Tanto las mujeres pobres como las guaraní hablantes y las mujeres rurales tienen menos acceso a los métodos anticonceptivos y a los servicios públicos de salud.

La práctica anticonceptiva en el área urbana alcanza al 65.4%, en tanto que a nivel rural es de 49.3%. La píldora es más usada en las áreas rurales (por el 14% de las mujeres), en tanto que el Dispositivo Intra Uterino es más usado por el 13.4% de las mujeres.

El desconocimiento de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) entre la población femenina es alto, considerando que según la ENDSSR 2004, solamente el 41% de las mujeres entre 15 y 44 años mencionó en forma espontánea una de ellas.

Con respecto al uso del condón, método anticonceptivo más popular, el 23.8% de las mujeres urbanas manifestaron haberlo utilizado en los últimos 12 meses, en tanto que solamente el 12.2% de las rurales dijeron haberlo hecho. La tasa de prevalencia en el uso del condón en mujeres casadas o unidas es menor, aunque ha habido un aumento de su empleo a través de los años.

CUADRO 34  
**USO DEL CONDÓN EN MUJERES CASADAS O UNIDAS (%)**  
1990-2004

AÑOS	PAÍS	URBANA	RURAL
1990	2.6	3.7	1.2
1996	6.5	8.4	4.6
1998	7.3	9.9	4.7
2004	11.9	13.9	9.0

Fuente: ENDSSR. Años 1990, 1996, 1998 y 2004.

El preservativo, que no compromete la salud de las mujeres, previene las enfermedades sexuales y es accesible económicamente, no puede ser adoptado en el área rural debido al machismo imperante y al preconceito que tienen los hombres sobre su uso.

En cuanto a la actitud de aceptación hacia una persona que tiene VIH/Sida, las mujeres del área urbana son dos veces más tolerantes que las rurales. De igual manera, las mujeres urbanas se hicieron la prueba del VIH/Sida en mayor proporción (16.8%), que las rurales (5.4%).

La desprotección en que están las jóvenes de 15 a 24 años rurales es alarmante, si se considera que solamente el 1.0% de este grupo etareo tiene conocimiento espontáneo de tres formas de prevención del VIH/Sida.

## ABORTO

El aborto es una de las principales causas de muerte en las mujeres en Paraguay. Sobre esta realidad existe, además, un alto subregistro debido a que el aborto provocado está penado por ley. Esto permite la clandestinidad de su práctica en condiciones inadecuadas y con un alto costo social. Permite, además, la impunidad ante la mala praxis, ya que muchas veces estas muertes no son reportadas por la ilegalidad del acto.

Desde las organizaciones de la sociedad civil, ha habido intentos de despenalizar el aborto, pero existen barreras de índole religiosa y moralista que lo impiden. Mientras tanto las cárceles albergan a las mujeres que cometieron aborto, sin ningún cuestionamiento hacia el hombre que colaboró en la gestación. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (Cedaw) ha hecho innumerables recomendaciones para tomar medidas contra la mortalidad materna, el aborto y su penalización, sin que hasta el momento sean tenidas en cuenta por el gobierno nacional.

## ENFERMEDADES DE LAS MUJERES

El desagregado de datos oficiales de salud por sexo y por área geográfica es aún un gran problema en el país. De allí la dificultad de presentar datos específicos por áreas geográficas.

El siguiente cuadro presenta una aproximación al tema de las causas de consultas de las mujeres, y reportadas en los servicios públicos, e indica que las mujeres entre 15 y 39 años son las que más acuden a los servicios públicos de salud.

En estas edades, el aborto, la amenorrea, la cervicitis y el embarazo de alto riesgo son las enfermedades más importantes. Nótese que el aborto figura como causa de enfermedad, sin mencionar si ha sido provocado o espontáneo.

El cáncer de cuello uterino a nivel nacional mata a 181 mujeres por año, según el MSP y BS, mientras que la OPS indica 281 muertes por año, lo que representa el 15% de muertes por año. En el año 2004 el MSP y BS registró 523 nuevos casos; en tanto la OPS, 786.

Datos de la Campaña por un Paraguay sin Cáncer emprendida por el MSP y BS –entre el 9 al 13 de mayo en el año 2005–, indican que en el Hospital Nacional la mayoría de las mujeres que ha contraído cáncer uterino y cáncer de mamas provienen de las zonas rurales, con alta probabilidad de muerte debido a su incapacidad económica para solventar los medicamentos y tratamientos para detener el mal.

Algunos indicadores del Mercosur muestran que Paraguay tiene la tasa más alta en muerte de las mujeres por cáncer uterino, aún considerando que Brasil y Argentina poseen mayor población:

- Paraguay: 41 casos de muerte por 100 mil mujeres.
- Brasil: 31 casos de muerte por 100 mil mujeres.
- Argentina: 12 casos de muerte por 100 mil mujeres.

Estas cifras presentan una realidad que debe ser abordada por las políticas públicas de salud. Es prioritario asumir los temas de los derechos sexuales y reproductivos, no solamente desde una óptica clínica sino fundamentalmente desde una mirada intercultural, para garantizar la salud de las mujeres rurales.



CUADRO 35

**PRINCIPALES CAUSAS DE CONSULTAS REGISTRADAS EN MUJERES  
EN LOS SERVICIOS DEL MSP Y BS, POR GRUPOS DE EDAD,  
SEGÚN ENFERMEDADES**

2005

ENFERMEDADES	NºCASOS - 1 AÑO	1-4	5-14	15-19	20-39	40-59	50-59	60 Y MÁS
Aborto	4.822	-	-	32	844	3.524	422	-
Amenorrea	2.675	-	-	-	-	2.252	363	54
Anexitis	1.023	-	-	21	139	516	221	102
Cáncer uterino	181	-	-	-	1	74	64	42
Cáncer de mamas	105	-	-	-	-	14	24	29
Cervicitis	2.841	4	5	108	417	1.622	173	121
Dismenorrea	963	-	-	115	295	449	104	-
Eclampsia	72	-	-	4	222	48	4	-
Embarazo alto riesgo	11.914	-	-	340	4.153	6.116	1.305	-
Mastitis	898	-	-	53	204	519	122	-
Pre-eclampsia	395	-	-	3	55	284	53	-
Prolapso genital	170	-	-	-	-	17	38	43
Sífilis de embarazada	552	-	-	-	139	395	21	-
Síndrome climaterio	823	-	-	-	-	44	443	291

Fuente: DGEE y C, Anuario Estadístico, 2005.

### EMBARAZO ADOLESCENTE

Las adolescentes constituyen un segmento importante de la población paraguaya, al representar un 20%. Por lo mismo, analizar su comportamiento sexual es fundamental, dada la influencia que ejerce en la estructura poblacional. De acuerdo a la ENDSSR 2004, aplicada a 7.321 mujeres, en general la fecundidad en jóvenes de 15 a 19 años descendió de 90 nacimientos por 1000 en 1995-1998 a 67 por 1000 durante el periodo 1998-2000. Este es un dato alentador, considerando las consecuencias negativas que un embarazo precoz tiene para la vida de las mujeres jóvenes.

No obstante, al examinar la situación considerando el área geográfica, la zona rural presenta situaciones desventajosas para sus jóvenes. De hecho, la maternidad es más temprana en el área rural, siendo el doble la proporción de mujeres que no estudian ni trabajan al momento de su primer embarazo, en esta área que en la urbana.

En el caso de la primera experiencia sexual, entre las mujeres de 15 a 24 años no es apreciable diferencias de área geográfica, aunque la cantidad de mujeres urbanas que tuvieron relación pre-marital es mayor que la de las mujeres rurales. Las diferencias aparecen en el uso de anticonceptivo en la primera experiencia sexual, ya que las jóvenes urbanas lo emplean con mayor proporción (61.6%), que las rurales (47.3%). Esto indica el mayor riesgo que corren las jóvenes rurales de un embarazo no deseado. De hecho, el embarazo de mujeres entre 15 y 24 años es alto para ese grupo de edad y mayor en el área rural, llegando a 33.8%, mientras que en el grupo urbano alcanza a un 24.9%.

El uso de anticonceptivos en la primera relación sexual está directamente relacionado a los años de estudio y al nivel socioeconómico, ya que a mayor estudio y nivel socioeconómico, es más alto el empleo de anticonceptivos.

Dato importante es que las mujeres que utilizaron anticonceptivo en su primera relación habían tenido, al menos, un curso de educación sexual. En este sentido, las jóvenes rurales están en desventaja, ya que la educación sexual es más frecuente en la zona urbana que en la que ellas habitan.

En cuanto al conocimiento general en materia de salud reproductiva, éste es mayor en el área urbana, que en la rural; por su parte, el conocimiento sobre las ITS es menor entre las jóvenes de 15 a 19 años, edades en las cuales, precisamente, la actividad sexual es más frecuente.

## **VIOLENCIA DE GÉNERO**

La violencia hacia las mujeres ha estado oculta durante muchos años en el ámbito público, debido a la idea patriarcal de considerar la violencia doméstica como un problema del ámbito privado. En Paraguay, el tema trascendió hacia el ámbito público con el Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer, implementado desde 1994 por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Este plan dio inicio a una serie de acciones, acompañadas por la sociedad civil, que culminaron con la promulgación de la Ley 1600 contra la Violencia Doméstica, en octubre del 2000.

Uno de los primeros trabajos que ha visibilizado la situación de la violencia ha sido la Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar<sup>45</sup>, realizada por primera vez en el país. Ella indica que las mujeres, tanto urbanas como rurales, sufren de violencia en sus hogares; pero que en el área rural existe un gran desconocimiento sobre las leyes de protección a las mujeres agredidas, lo que las expone a mayor riesgo de sufrir maltrato físico, mental y económico.

Este desconocimiento es debido, fundamentalmente, a la concentración de las actividades de formación e información en la zona urbana, y a los escasos medios de comunicación y recursos educativos existentes en el sector rural. Al igual, la falta de instituciones cercanas para

---

45 Soto, Clyde y otras. 2003. Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar. Centro de Documentación y Estudios/Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Asunción.



realizar las denuncias constituye una grave limitación, por lo que muchas veces la víctima y sus familiares se resignan al silencio.

En el área rural también los prejuicios morales y religiosos son más fuertes, por lo que el 70% de los/as encuestados/as, especialmente las personas de mayor edad, perciben que la principal manera de solucionar la violencia doméstica e intrafamiliar es dentro de la casa, con la pareja o familia.

Entre las manifestaciones más frecuentes de la violencia figuran las agresiones físicas, asesinatos y formas de abuso sexual que se dan más en el área rural que en la urbana. El abuso del alcohol y la pobreza son esgrimidos como motivos más comunes de la violencia de los hombres contra las mujeres en la zona rural.



# CAPÍTULO VI

---

A C C E S O A  
R E C U R S O S  
P R O D U C T I V O S  
Y E C O N Ó M I C O S



## ACCESO A LA TIERRA

Una de las mayores inequidades que existe en Paraguay es la distribución de la tierra. Este es uno de los factores que genera mayores desigualdades en condición y oportunidades para las familias rurales. Datos del Censo Agropecuario 1991 indican que el 82% de las unidades productivas tiene menos de 20 hectáreas y ocupa solamente el 6% de las tierras cultivables. En tanto, el 1.1% de las explotaciones de más de 1.000 hectáreas concentra el 80% de las tierras cultivables.

Los datos de los censos agropecuarios del año 1981 y 1991 indican que, entre periodos censales, la concentración de la tierra aumentó aún más en detrimento de las fincas productivas de 0 a 10 hectáreas, las que sufrieron un proceso de pauperización. En efecto, el número de unidades menores de 5 hectáreas aumentó de 36% a casi 40%, lo mismo que las unidades entre 5 y 10 hectáreas, que subieron de 19.8% a casi 22%.

CUADRO 36

### DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS SEGÚN TAMAÑO Y PERIODO CENSAL 1981-1991

HECTÁREAS	CENSO 1981	%	CENSO 1991	%
0-5	89.654	36.0	122.750	39.9
5-10	49.511	19.8	66.605	21.6
10-20	56.476	22.6	66.223	21.5
20-100	43.015	17.2	39.096	12.7
100-500	6.932	2.7	7.782	2.5
500-1000	1.053	0.4	1.525	0.4
1000-10000	1.965	0.7	2.889	0.9
Más de 10000	324	0.1	351	0.1
<b>Total</b>	<b>248.930</b>	<b>100%</b>	<b>307.221</b>	<b>100%</b>

Fuente: MAG/DC y EA, Censo Agropecuario 1991.

El problema de la concentración de la tierra es mayor en la Región Oriental que en la Occidental, dado que la primera concentra al 84% de los predios con menos de 20 hectáreas, ocupando el 12.8% de la superficie censada.

Hasta 1950, el Estado disponía de suficiente tierra fiscal. Entre 1950 y 1977 fueron habilitadas 87.700 nuevas explotaciones, con 4,4 millones de Has; la cantidad de explotaciones agrícolas de los departamentos de colonización aumentó de, aproximadamente,



42.000 a 124.000, entre 1956 a 1981<sup>46</sup>. Y, a partir de los años 80 la distribución de las tierras disminuyó como resultado del agotamiento de las tierras fiscales.

Desde el Estado, la reforma agraria se limitaba a la mera distribución de las tierras, llevada a cabo por el Instituto de Bienestar Rural (IBR), creado en 1963. En los años de dictadura militar, esta institución se convirtió en un instrumento prebendario que premiaba con grandes cantidades de tierras a los líderes políticos y militares del régimen stronista, mientras repartía tierras de menores extensiones a productores rurales para descomprimir la tensión social que empezaba a generarse en torno a la tierra<sup>47</sup>.

Como resultado de esta política, la mayor parte de las tierras fueron a dar a manos de empresarios capitalistas y hacendados brasileros las que, en parte, siguen siendo mantenidas como latifundios<sup>48</sup>. La extinción de las tierras fiscales y la mala distribución de las mismas fue la raíz de la lucha por la tierra de parte de los llamados “sin tierra” que se multiplicaron en el país en la década de los ‘90.

La precaria regularización de la tenencia de la tierra es otra problemática que afrontan los/as pequeños/as productores/as, ya que la mitad de las unidades productivas campesinas tiene títulos provisorios y solamente el 0.8% de las fincas menores de 20 Has. ostenta título de propiedad en situación legal<sup>49</sup>. Esta situación es un obstáculo para el acceso al crédito de los pequeños/as productores/as.

El acceso a la tierra para las mujeres está garantizada en la Ley 1863 del Estatuto Agrario que, en su Artículo 2º, punto b), declara la necesidad de “promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno”. Igualmente el Artículo 16 del mismo documento considera como beneficiario a toda persona que tenga “ciudadanía paraguaya sin distinción de sexo...”

Aunque la ley es clara, y no existen restricciones para el acceso legal de la mujer, en la práctica son pocas las que ostentan título de propiedad de sus lotes. La mayoría lo adquiere por herencia o por muerte del cónyuge y no por adjudicación del Estado.

Contribuyen a esta situación las condiciones adversas, por su precariedad, de los nuevos asentamientos que dificultan a las mujeres solas tomar posesión de un lote recién habilitado. Por otro lado, subyace el prejuicio de que la mujer sola es fácilmente manipulable por el hombre, quien puede obligarla a traspasar la tierra a su nombre.

De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Desarrollo y de la Tierra (Indert), antiguamente IBR, en el Departamento de San Pedro está el mayor porcentaje de mujeres con título de propiedad sobre la tierra, con un 44%; le sigue Canindeyu, con 22%; y luego Alto Paraná, con 14%.

Desde hace tres años, coincidente con el cambio de nombre, el Indert hace esfuerzos por construir una imagen con nuevos objetivos institucionales, más cercanos a un desarrollo integral,

46 Barrios, Federico y otros. 1997. La Economía Campesina Paraguaya. Tipología y Propuesta de Políticas Diferenciadas. FAO. Asunción.

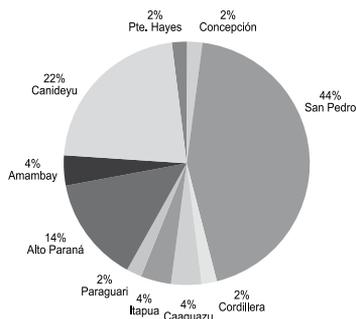
47 Campos, Daniel 1996. Estudio sobre los Pequeños Productores desde la Perspectiva Sociológica. SER/JICA. Mimeo. Asunción.

48 Banco Mundial, 1995. Paraguay. Agricultural Sector Review. Report N°12123-PA, Washington D.C.

49 DGE y CA, 2002. Encuesta Agropecuaria por Muestreo.

que a la mera re-distribución de tierras. Uno de los esfuerzos ha sido la creación del Departamento de Proyectos Sociales y Desarrollo con Perspectiva de Género, con el objetivo de incorporar esta perspectiva en la institución y coordinar acciones con la Secretaría de la Mujer.

GRÁFICO 24  
**MUJERES CON ACCESO A LA TIERRA (%)**  
 2006



Fuente: Departamento de Proyectos Sociales y Desarrollo con Perspectiva de Género- Indert, 2007.

En este sentido, un avance es la reestructuración en el registro de los datos estadísticos informatizados para lograr desagregados por sexo. Una de las metas es que, en los próximos años, a la información institucional estén incorporadas variables que indiquen la situación de género en la temática del acceso a la tierra.

### ACCESO A LA ASISTENCIA TÉCNICA E INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA

Desde 1954, la Dirección de Extensión Agraria (Deag), dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) ha sido, desde el sector público, la institución responsable de la asistencia técnica directa a las pequeñas familias productoras. Otras instituciones, aunque prestan asistencia en menor grado y en diferentes ámbitos, son el Instituto Nacional de Cooperativismo (Incoop), el Instituto de Desarrollo Rural y de Tierra (Indert), el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (Diben). En el sector privado están los Organismos No Gubernamentales, las cooperativas y las empresas de servicio rural.

El servicio privado ofrecido por las ONG, cooperativas y empresas de asistencia rural privada parece ser más integral; pero no tiene la cobertura de las instituciones públicas, por lo que sus impactos son limitados y regionalmente puntuales.

La baja cobertura e impacto de la asistencia técnica en las unidades productivas puede verse en los datos del último Censo Agropecuario 1991, que revela que solamente el 13.3% de los/as productores/as rurales la reciben.



CUADRO 37

**UNIDADES PRODUCTIVAS QUE RECIBEN ASISTENCIA TÉCNICA  
SEGÚN TAMAÑO DE LAS FINCAS**

(EN %)

HECTÁREAS	UNIDADES CENSADAS	CON ASISTENCIA TÉCNICA	%
Total	307.221	40.773	13.3
0-5	122.750	8.150	6.6
5-10	66.605	8.471	12.7
10-20	66.223	10.979	16.6
20-50	31.519	6.536	20.7
50-100	7.577	2.161	28.5
100-500	7.782	3.174	40.8
500-1000	1.525	530	34.8
1000 y más	3.240	772	23.8

*Fuente: MAG/DC y EA, Censo Agropecuario 1991.*

La ausencia de un apoyo técnico es mayormente observable en la agricultura familiar en la que hay mayor cantidad de mujeres trabajando. En efecto, las pequeñas unidades productivas de 0 a 20 hectáreas, en las cuales se concentra la agricultura familiar, componen el 83.1% de las unidades censadas. Sin embargo, éstas apenas reciben el 35.9% de asistencia técnica.

Comparativamente, la agricultura mediana (de 50 a 500 hectáreas) y empresarial (más de 500 hectáreas), las que juntas componen el 16.8% de las unidades censadas, reciben el 90.0% de asistencia técnica, en el caso de las unidades productivas medianas; y el 58.6% en el caso de las unidades empresariales.

Los principales beneficiarios de la Deag son las organizaciones de productores y los productores hombres. En efecto, un 50% organizaciones de hombres y un 36.7% de organizaciones mixtas han sido beneficiadas por la asistencia técnica de la Deag durante el año agrícola 2006-2007. La menor asistencia la recibieron las organizaciones de mujeres rurales (9.3%) y de la juventud (0.2%). Otras organizaciones (4.0%) que han recibido ayuda son las cooperativas, asociaciones y comisiones vecinales.

Los hombres agricultores son los principales beneficiarios, ya que la asistencia benefició al 78.3% de ellos; mientras que las mujeres han sido asistidas en el 19.2% de los casos; y la juventud, en solamente el 2.4%.

Para revertir esta situación es necesario un mayor presupuesto asignado a las técnicas rurales y por otro, la superación de la idea de que si la asistencia la recibe el productor, ésta ya llega también a las mujeres y a los/as jóvenes de su familia.

CUADRO 38

**ASISTENCIA DE LA DIRECCIÓN DE EXTENSIÓN AGRARIA**

2006-2007

DEPARTAM.	GRUPOS Y ORGANIZACIONES					TOTAL	BENEFICIARIOS/AS			TOTAL
	MIXTO	MUJERES	HOMBRES	JÓVENES	OTRAS ORG.		H	M	J	
Concepción	141	1	36	2	6	186	2.452	402	475	3.329
San Pedro	79	29	158	0	4	270	3.336	669	17	4.022
Cordillera	76	23	56	0	6	161	1.824	989	28	2.841
Guaira	30	3	81	0	1	115	1.820	183	0	2.003
Caaguazu	115	30	162	1	8	316	4.070	1.143	40	5.253
Caazapá	98	13	48	1	22	182	2.316	571	3	2.890
Itapúa	69	9	23	1	24	126	1.777	315	sd	2.092
Paraguari	75	43	206	1	2	327	4.254	1.386	0	5.640
Misiones	83	4	17	0	1	105	1.260	340	355	1.955
Alto Paraná	74	15	99	0	13	201	2.182	406	0	2.588
Central	7	25	107	0	3	142	1.899	488	0	2.387
Ñeembucu	23	14	117	0	4	158	1.618	240	5	1.863
Canindeyu	2	12	67	0	1	82	848	143	0	991
<b>Total</b>	<b>872</b>	<b>221</b>	<b>1.177</b>	<b>6</b>	<b>95</b>	<b>2.371</b>	<b>29.656</b>	<b>7.275</b>	<b>923</b>	<b>37.854</b>
<b>%</b>	<b>36.7</b>	<b>9.3</b>	<b>49.6</b>	<b>0.2</b>	<b>4.0</b>	<b>100</b>	<b>78.3</b>	<b>19.2</b>	<b>2.4</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la DEAG, 2007.

La baja cobertura y la poca eficiencia de las acciones se deben a que las intervenciones públicas y privadas son realizadas en forma aislada y descoordinada. En el Estado, las instituciones trabajan en compartimientos estancos, sin que existan metas institucionales compartidas e integrales entre investigación-transferencia-crédito-asistencia técnica.

Otro de los problemas que enfrenta el sistema es la baja asignación de los recursos operativos: de acuerdo a datos del MAG, la relación entre gastos de personal y gastos operativos es de 84% a 16%, respectivamente. Igualmente, los salarios profesionales corresponden, en el mejor de los casos, al mínimo legal por lo que no estimulan al funcionariado de campo que, en general, debe buscar actividades paralelas para balancear sus ingresos familiares.

Si bien la asistencia técnica ofrecida a las mujeres rurales ha mejorado ostensiblemente en los últimos años, todavía no ha sido superada del todo la idea de la mujer-hogar. Se necesita avanzar hacia un cambio de paradigma en que la asistencia a las mujeres rurales vaya acompañada de la valoración y consideración de su rol productivo y ciudadano, más allá de la visión de su rol de madre y esposa.



Un estudio-diagnóstico encargado por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y realizado en 444 unidades productivas de tres departamentos del país<sup>50</sup>, muestra la escasa capacitación tecnológica que reciben los hombres y, menos aún las mujeres, en temas agrícolas.

CUADRO 39  
**ACCESO A LA CAPACITACIÓN TECNOLÓGICA DE  
 HOMBRES Y MUJERES EN TRES DEPARTAMENTOS (%)**

CAPACITACIÓN TECNOLÓGICA	1996					
	PARAGUARI		CORDILLERA		GUAIRÁ	
	% HOMBRES	% MUJERES	% HOMBRES	% MUJERES	% HOMBRES	% MUJERES
Selección y Producción de Semillas	2	0	3	0	1	0
Uso de Semillas Mejoradas	2	0	3	0	0	0
Enfermedades y Plagas	3	0	3	0	0	0
Uso de Fertilizantes	2	0	5	0	0	0
Manejo y Conservación de Suelos	2	0	4	1	1	1
Agricultura Orgánica	2	0	2	0	0	0
Sin acceso a Capacitación Tecnológica	87	100	80	99	98	99

*Fuente: Estudio Base de Identificación y Caracterización de la Población Meta del Proyecto Conservación de Suelos MAG/GTZ, 1996.*

La rápida evolución tecnológica obliga al/la pequeño/a productor/a a estar al día con la tecnología acorde a su sistema productivo; de lo contrario, es fácilmente engañado por empresas agroveterinarias que le inducen a utilizar técnicas y productos destinados a otro tipo de agricultura, con las consecuencias nefastas para su economía y su ecosistema.

50 Campos, Celsy y otros. 1996. Estudio Base de Identificación y Caracterización de la Población Meta del Proyecto Conservación de Suelos. MAG/GTZ. Documento de Investigación Asunción.

Por otro lado, la casi nula preparación tecnológica de las mujeres tiene un impacto negativo sobre la finca familiar cuando el hombre emigra y deja en manos de ellas los cultivos, ya que su desconocimiento sobre soluciones a los problemas productivos hace que la finca familiar corra peligro de pérdida de cultivos.

La investigación agrícola llevada a cabo desde la Dirección de Investigación Agrícola (DIA) en el Instituto Agronómico Nacional (IAN), ambas dependencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ha estado abocada a los rubros de renta como el trigo, arroz, soja y algodón, como así también a los rubros de consumo como la mandioca, poroto y diversos maíces. La orientación de la investigación, enmarcada en la Revolución Verde<sup>51</sup>, ha dado prioridad al rendimiento de los cultivos por sobre el deterioro de los suelos y del medio ambiente.

Este enfoque de investigación por rubros ha llevado a favorecer los cultivos mecanizados, antes que a la agricultura familiar<sup>52</sup>, por lo que la difusión ha llegado muy poco a las familias de pequeños productores rurales. Además, la disociación entre la extensión agraria y la investigación ha contribuido para que el sector rural de las pequeñas unidades productivas se beneficie muy poco de estas últimas.

Pese a esta situación, las expectativas hacia una mejor tecnología que les permita mejorar la productividad de sus cultivos son altas en las unidades productivas pequeñas. El estudio de la GTZ<sup>53</sup> indica que no solamente los hombres sino también las mujeres están interesados/as en realizar inversión tecnológica si tuvieran crédito o capital. Las mujeres están más interesadas en plantas injertadas, técnicas nuevas de cultivos y mudas libres de virus; en tanto que a los hombres les interesan las semillas mejoradas y los servicios de laboratorios y resultados de investigación.

## ACCESO AL CRÉDITO

En Paraguay, el sistema financiero está compuesto por el Banco Central del Paraguay (BCP), los bancos comerciales y las empresas financieras. Todo el sistema está supervisado por la Superintendencia de Bancos, instancia perteneciente al BCP.

En el sector rural, la colocación de los créditos está en manos del Estado, por medio del Banco Nacional de Fomento (BNF), el Fondo Ganadero (FG) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). De estos, el último es el que tiene mayor cartera de créditos para las pequeñas unidades productivas. Las instituciones privadas que tienen línea de crédito para esta área son las cooperativas, bancos comerciales y financieras, ONG y fundaciones para el desarrollo rural campesino.

De acuerdo al Censo Agropecuario 1991, sólo el 34% de las unidades productivas ha recibido crédito. Al analizar por tamaño de las unidades productivas, el censo indica que el 63% de las unidades entre 0 a 20 hectáreas ha recibido crédito; en tanto que lo recibió un 90%

---

51 La denominada Revolución Verde en la década de los años 50 y 60, logró duplicar la producción mundial de alimentos al aplicar los progresos científicos a la agricultura, pero se basó en el uso desmesurado de agua, fertilizantes y pesticidas. (FAO).

52 Ocampos, Genoveva y Ferreira, Elisa. 1997. Las Mujeres Productoras de Alimentos en el Paraguay. IICA. Asunción.

53 Campos, Celsy y otros. 1996. Obra citada.



de las unidades productivas medianas (entre 20 y 500 hectáreas); mientras que lo obtuvo un 59% de las unidades productivas empresariales (más de 500 hectáreas).

Sin embargo, los datos sobre fuentes de financiamiento indican que el crédito informal en manos de acopiadores y comerciantes es la mayor fuente de financiamiento, con un 21%, en contraposición de la banca pública (7%) y las cooperativas y otros (6%), indicando la ineficiencia del sistema financiero estatal para llegar al sector rural con créditos formales.

CUADRO 40  
**UNIDADES PRODUCTIVAS CON CRÉDITO  
SEGÚN TAMAÑO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO**

1991

HECTÁREAS	UNIDADES CENSADAS	CON ACCESO AL CRÉDITO	%	FUENTES DE FINANCIAMIENTO		
				ACOPIADOR Y/O COMERCIANTE	BANCA PÚBLICA	COOPERATIVAS Y OTROS
Total	307.221	103.318	34	21	7	6
0-5	122.750	24.348	20	15	2	3
5-20	132.828	56.515	43	29	8	6
20-100	39.096	17.499	45	16	19	15
100-500	7.782	3.668	47	6	19	30
500-1000	1.525	545	36	2	20	19
1000 y más	3.240	743	23	1	18	8

Fuente: MAG/DC y EA, Censo Agropecuario 1991.

En las unidades más pequeñas es notorio que el crédito informal es mayor que en las unidades de mayores hectáreas, confirmando que las pequeñas unidades familiares están atrapadas con créditos que rayan en la usura y sobre los que los organismos pertinentes no ejercen control.

Un estudio del Banco Mundial<sup>54</sup> muestra que el esquema del acceso al crédito sigue el mismo patrón indicado en el Censo Agropecuario 1991. En efecto, el estudio indica que el 70% de las familias con menos de 20 hectáreas no recibe ningún tipo de crédito; de las unidades que sí acceden a él, más del 72% lo sigue obteniendo del acopiador y/o comerciante, el 16% del sector público y apenas 8% de las cooperativas y otros.

Algunos factores que influyen en esta situación son la falta de garantías de las pequeñas unidades campesinas, por carecer de títulos de propiedad, la burocracia en la gestión de los créditos y la desconfianza de los productores hacia la banca pública.

54 Banco Mundial, 1995. Paraguay. Agricultural Sector Review. Report N° 12123-PA, Washington D.C.

Por otro lado, las instituciones oficiales y los bancos comerciales no tienen capacidad para atender a todos/as los/as pequeños/as productores/as campesinos/as. Además, estas instituciones consideran las operaciones en el mundo rural como costosas y con altos riesgos, por lo que no les son atractivas.

Sin embargo, los créditos informales del acopiador y el comerciante están a disposición sin mayores trámites y con pago por medio de los productos cosechados. Más aún, estos comerciantes dan posibilidades a los/as productores/as de retirar insumos y alimentos hasta la cosecha, lo que genera una dependencia mayor por los costos que luego se trasladan a los productores una vez finalizada la cosecha, quedando las familias productoras endeudadas hasta la próxima cosecha, en que un círculo de dependencia que se refuerza aún más.

De la misma manera como el crédito informal va disminuyendo en la medida en que aumentan las hectáreas de las unidades productivas, aumenta para los dueños de estas el acceso a la banca pública y cooperativo, demostrando que el crédito formal es más accesible para las unidades productivas de mayor poder adquisitivo que para aquellas que lo requieren para superar la pobreza. A modo de ejemplo, los/as campesinos/as sin tierra no tienen acceso al crédito para comprar una parcela de tierra para cultivar, lo que les conduce a un círculo vicioso en el cual no tienen crédito para la compra de tierra y no tienen acceso al crédito por carecer de tierra como garantía.

La ínfima presencia de mujeres como beneficiarias del crédito es un indicador importante que muestra la dificultad de acceso que ellas tienen, pese a que no existen restricciones formales para ello. Tanto para el BNF como para el CAH la tenencia de cédula de identidad, títulos de propiedad o boletas de marca de tenencia de animales, son requisitos incuestionables. Y estos documentos son escasos en manos de las mujeres, lo que se convierte en el primer obstáculo para el acceso al crédito.

Otro obstáculo es la individualidad del crédito que, al ser otorgado al hombre, restringe el acceso al mismo por parte de su mujer. Al no existir un crédito familiar, la prioridad la tiene el hombre con cultivos de renta para la exportación, dejando de lado a la mujer cuyas necesidades de crédito (pequeñas industrias, artesanías, cría de animales y horticultura familiar) no son necesariamente interesantes para el sistema formal.

De los créditos entregados en el año 2006 por el CAH, el 93.5% fueron para hombres y sólo el 6.4%, para mujeres. Tanto hombres como mujeres fueron beneficiados en mayor proporción en el sector agrícola. El promedio de crédito recibido por las mujeres fue de Gs. 1.407.580, un poco menos que el crédito promedio recibido por los hombres, que alcanzó a Gs. 1.732.000.

Esta situación ha cambiado poco desde la década anterior, cuando un estudio realizado por Celsy Campos<sup>55</sup> había revelado que, en tres sucursales del BNF, sólo el 3% de prestatarios de crédito eran mujeres; en tanto que en el CAH la proporción de mujeres prestatarias era aún menor alcanzando apenas el 1%, constituido en su mayoría por artesanas. La ironía, sin embargo, es que el mismo funcionariado del crédito estatal entrevistado reconoce que



---

55 Campos, Celsy. 1991. Situación de la Mujer en Paraguay. IICA.

los créditos otorgados a las mujeres tienen nula o baja morosidad por lo que ellas son consideradas buenas pagadoras.

CUADRO 41  
**FINANCIAMIENTO CAH POR SECTOR DE EXPLOTACIÓN**  
 2006

SECTOR	MUJERES		HOMBRES		TOTAL	
	CANT.	MONTO	CANT.	MONTO	CANT.	MONTO
Agrícola	2.172 82.0%	2.427.594.171	31.654 81.9%	46.910.715.384	33.826 82.0%	49.338.309.555
Pecuario	252 9.5%	825.443.556	3.667 9.4%	16.847.847.537	3.919 9.5%	17.673.291.093
Artesanal	186 7.0%	363.779.000	2.702 6.9%	1.320.484.385	2.888 7.0%	1.684.263.385
Industrial	37 1.3%	109.050.000	540 1.3%	1.222.340.000	577 1.3%	1.331.390.000
Afines	0 0%	0	40 0.1%	543.110.779	40 0.0%	543.110.779
<b>Total</b>	<b>2.647 6.4%</b>	<b>3.725.866.727</b>	<b>38.603 93.5%</b>	<b>66.844.498.085</b>	<b>41.250 100%</b>	<b>70.570.364.812*</b>
<b>Promedio recibido</b>	<b>Gs. 1.407.580 por mujer</b>		<b>Gs. 1.732.000 por hombre</b>			

Fuente: Unidad de Estadística del Crédito Agrícola de Habitación-CAH, 2007.

\* 1 dólar=Gs.5.000.

Lo que no valora el Estado lo valora el acopiador, siempre dispuesto a dar crédito a las mujeres. Al no tener otras fuentes, ellas acuden al comerciante que, sin garantías, satisface sus necesidades de crédito, aunque eso les suponga pagar altos intereses monetarios.

Al ser preguntados sobre las razones de la baja demanda de las mujeres, los funcionarios del crédito alegan la falta de información y de promoción, el miedo al riesgo, la falta de confianza en las instituciones y la "incapacidad productiva" de ellas. Sin embargo, la baja cobertura de crédito para las mujeres no tendría como causa la demanda, sino en la oferta debido a una política sectorial adecuada que permita el acceso de las mujeres al mismo<sup>56</sup>.

56 Ocampos, Genoveva y Ferreira. 1997. Obra citada.



# CAPÍTULO VII

---

M E D I O   A M B I E N T E  
Y   R E C U R S O S  
N A T U R A L E S



Una de las características del desarrollo paraguayo ha sido la extracción de sus recursos naturales. Desde los años 60, con la penetración del capital en el campo, ha habido una gran presión sobre los recursos naturales, iniciándose un proceso de deforestación que sigue hasta estos días y que se ha incrementado en la última década.

La antigua ley agraria fue un instrumento facilitador al considerar "incultas" a las extensiones de tierra virgen, las cuales empezaron a ser invadidas por grupos campesinos luego de la caída de la dictadura en 1989. Esto generó más deforestación por parte de los propietarios que, temerosos de perder sus tierras, trataron de convertirlas en "racionalmente explotadas" derribando montes.

La situación se ha agravado con el monocultivo del algodón de las unidades productivas pequeñas y el cultivo de soja y trigo y ganadería extensiva del empresariado rural, especialmente extranjero. En ambos sistemas de producción –el la pequeña agricultura y la agricultura empresarial– hubo un uso indiscriminado de plaguicidas e insecticidas incentivados por el Estado con los "paquetes tecnológicos", en el marco de la Revolución Verde, los que envenenaron los cauces de agua y terminaron con muchos de ellos, debido a la irracional deforestación en sus nacientes.

Bajo su suelo, Paraguay comparte con Argentina, Brasil y Uruguay el Acuífero Guaraní, cuya superficie de 1.200.000 km<sup>2</sup> que lo hace ser considerado uno de los reservorios subterráneos de agua más grandes del mundo. Hasta el momento, poco se ha hecho para asegurar esta riqueza natural, la que podría verse amenazada por el desequilibrio generado por la deforestación. Esta situación amerita acuerdos entre los países para el uso racional de esta fuente de agua, y así evitar conflictos en el futuro.

En los años 50, la cobertura boscosa abarcaba el 51% de la Región Oriental, y correspondía a más de 8 millones de hectáreas; para el año 2002 estos bosques habían sido reducidos al 21% de extensión, correspondiendo a menos de 3 millones de hectáreas.

La Mesa Forestal Nacional estimó que, entre 1984 y 2002, la tasa anual de deforestación fue de 101 mil hectáreas. La contraposición a este vertiginoso ritmo de deforestación es la lenta reforestación que solamente ha alcanzado 50.000 hectáreas, de acuerdo a datos del Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales (2006).

Más de 2 millones de hectáreas de bosques ya no tienen valor comercial, pero son valiosos para la conservación de la biodiversidad y para la existencia de las comunidades indígenas. Un uso racional de ellos podría revertir, en 20 años, los daños causados al ecosistema. Sin embargo al no existir políticas de Estado en este sentido, se ha pasado de la extracción de maderas preciosas a destruir los bosques residuales convirtiéndolos en leña.

La práctica de convertir bosques en leña y carbón es tanto o más dañina que la extracción de árboles de gran porte. La demanda de leña es un agravante que ha crecido internamente, triplicándose su uso para cocinar en los hogares, mientras que el uso de gas disminuyó. Esto es debido al alto costo del gas y al deterioro de la situación económica de los hogares.

Fuera de eso, el carbón presenta una disminución en su uso, lo que se debería más a la escasez interna, producto de la demanda con buenos precios desde el Brasil. Los problemas de la agricultura y la necesidad de ingresos en la mayoría de los casos hacen que los productores se dediquen a la tala indiscriminada de los árboles de regeneración como estrategia de



sobrevivencia o actividad secundaria. Y la nula intervención del Estado en este tema facilita esta situación de pérdida irremediable de la masa boscosa del país.

CUADRO 42  
**USO DE LEÑA PARA COCINAR (%)**

TIPO	USO SEGÚN ENCUESTA	USO SEGÚN ENCUESTA
	2005	2006
Leña	9.8	34.6
Gas	63.2	48.3
Carbón	25.7	15.1
Electricidad	0.5	0.9
Otro*	s/d	0.0
No cocina	0.9	1.1

\* Incluye aserrín, kerosen, alcohol.

Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares, 2006.

Bien utilizada, la Ley 536/95, de Fomento a la Forestación y Reforestación, debería ser un instrumento para impulsar la regeneración de los bosques; pero la burocracia y la corrupción imperante en el tema la han paralizado. Por otro lado, el fracaso de la ley, al no cumplir con los compromisos de pagos a productores que reforestan sus fincas, ha llevado a retrocesos en la materia. La falta de incentivos –hacia las empresas multinacionales como para la pequeña agricultura– para conservar la masa boscosa de las tierras desestimula la conservación de los bosques y su buen manejo, causando un daño irreparable a las futuras generaciones.

La Secretaría del Ambiente con rango ministerial creada hace pocos años tiene el gran desafío de reformar algunas instancias institucionales como el Servicio Forestal Nacional, caracterizado por un trabajo deficiente, descoordinado y por la deshonestidad de algunos técnicos que no han implementado controles acordes con las leyes.

La creación de la Mesa Forestal, con actores de los estamentos público y privado, es un aliciente; falta, sin embargo, involucrar a las organizaciones de productores/as rurales y a las comunidades indígenas a integrar estos espacios de toma de decisiones.

En la Región Occidental la deforestación ha afectado mucho menos que en la Oriental, por lo que actualmente dispone de más de 90% de tierras forestales. Sin embargo, la penetración de la agricultura empresarial brasilera desde el norte es una amenaza para esta zona que, además, presenta suelos frágiles que podrían desertificarse si no son establecidos mecanismos de manejo racional del sistema.

## MUJER RURAL Y MEDIO AMBIENTE

Dada su estrecha vinculación con los recursos naturales, las mujeres rurales son las más preocupadas por la conservación de los bosques, ya que de la naturaleza obtienen agua, medicinas, arcilla, frutas y leña.

Un estudio realizado por Masulli y otros/as (1996) de mujeres criollas, indígenas e inmigrantes llegó a las siguientes conclusiones:

- Los tres grupos de mujeres estudiados mostraron estrecha relación con los recursos naturales, determinados por el proceso de utilización y administración de los recursos, el contexto ambiental, económico, socio-cultural y socio-demográfico.
- En la obtención del recurso agua, el protagonismo de los tres grupos es importante ya que son las encargadas de su provisión en el hogar y de su administración. Los hombres intervienen en la obtención del agua solamente en los momentos críticos de sequía.
- En la obtención del recurso flora, las mujeres indígenas y rurales son las responsables de acarrearla ya que dependen de la leña para la cocción de los alimentos, además de la recolección y uso de las plantas medicinales. Por su parte, las mujeres indígenas dependen de la flora para la fabricación de artesanías y tintes.
- En la obtención de arcilla, las mujeres rurales e indígenas tienen gran protagonismo ya que con este recurso crean artesanías que generan ingresos para la familia.
- En la obtención del recurso fauna, hay poca intervención de las mujeres rurales e indígenas, aunque luego adquieren protagonismo en la cocción del animal cazado.
- El rol de la mujer en el protagonismo de su obtención y la decisión en cuanto a su manejo cambia al alejarse del ámbito doméstico, disminuyendo sus posibilidades de control y decisión sobre los mismos.

También el estudio sobre caracterización de la población meta del Proyecto Conservación de Suelos de la GTZ (Campos, 1996), mencionado anteriormente, confirma el rol importante de las mujeres rurales en el saneamiento ambiental, especialmente en el manejo y disposición de los residuos sólidos y quema de los mismos. Algunas de estas prácticas son dañinas para el medio ambiente, pero el desconocimiento de esta situación por parte de las mujeres hace que la práctica continúe.

El Proyecto GEF/PAR/98/33, Iniciativa para la Protección de las Áreas Silvestres del Paraguay, aparte de contribuir a avanzar en el conocimiento de la fauna y la flora del país y en la protección de las áreas boscosas, con el establecimiento de cuatro parques nacionales, y a dar impulso al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, también ha generado información discriminada por sexo sobre el comportamiento de la población aledaña a los parques nacionales.

Un estudio de diagnóstico de las comunidades cercanas al Parque Nacional Paso Bravo, ha confirmado la dinámica relación de las mujeres rurales con los bosques y su real preocupación por su mantenimiento y regeneración (Seam/SER, 2003). En este sentido ellas son las que sufren en forma directa las consecuencias negativas de la deforestación y desertificación,



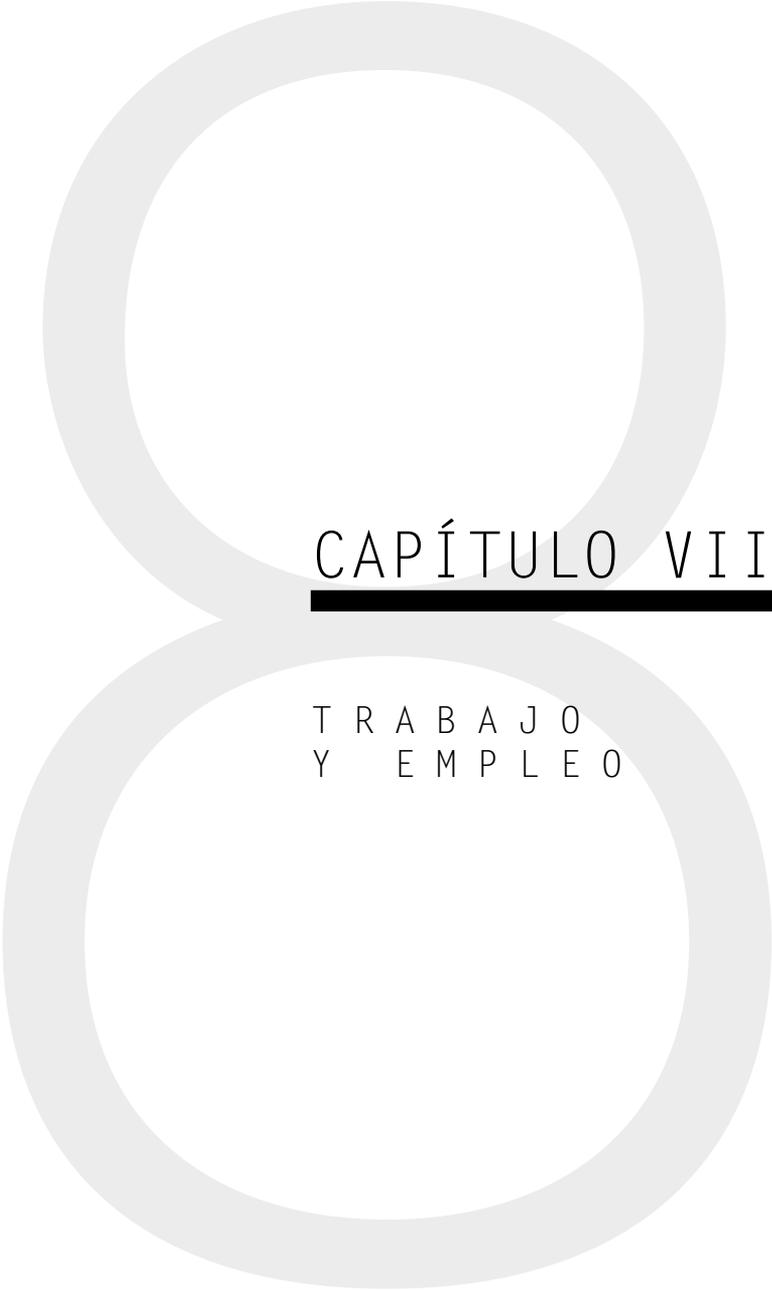
traducidas en mayor distancia para el acarreo de agua y leña y las enfermedades que contrae la familia causadas por el desequilibrio ecológico y la proliferación de plagas.

CUADRO 43

**PRÁCTICAS DE SANEAMIENTO AMBIENTAL  
EN TRES DEPARTAMENTOS DEL PAÍS POR SEXO**

PRÁCTICAS	DEPARTAMENTO DE PARAGUARI		DEPARTAMENTO DE CORDILLERA		DEPARTAMENTO DE GUAIRÁ	
	%	%	%	%	%	%
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Disposición de residuos	1	11	9	26	2	24
Quema de residuos	34	59	32	53	18	74
Excavación de pozo para basura	20	33	22	18	12	26
Basura esparcida en patio	7	18	3	6	1	16
Basura selec. e incorporada en chacra	15	12	7	9	9	9

*Fuente: Estudio Base de Identificación y Caracterización de la población meta del Proyecto Conservación de suelos MAG/ GTZ, 1996.*



# CAPÍTULO VIII

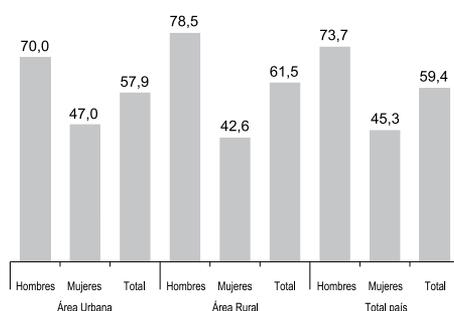
---

T R A B A J O  
Y E M P L E O



El 77.5% de la población paraguaya está en edad de trabajar; pero sólo el 59.4% constituye la Población Económicamente Activa-PEA<sup>57</sup>, siendo superior en el área rural (61.5%) que en la zona urbana (57.9%) aunque inferior para las mujeres (45.3%) que para los varones (73.7%), a nivel país.

GRÁFICO 25  
**TASAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA  
 SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO**  
 2006



Fuente, DGEE y C Encuesta Permanente de Hogares, 2006.

A lo largo de los años, las tasas de participación de la PEA urbana han ido aumentando sostenidamente; mientras que la PEA rural no ha tenido un crecimiento constante, sino más bien una tendencia al descenso, que podría entenderse debida a la mayor urbanización de Paraguay.

Las personas se inician en el trabajo a temprana edad, llegando a su nivel alto entre los 25 a 54 años, para luego declinar. Entre los 15 a 29 años hay altos niveles de incorporación, lo que indica la importancia de la juventud en la participación económica del país.

En los últimos 30 años, la tasa de participación económica de las mujeres ha sido inferior a la de hombres: tanto las mujeres urbanas como las rurales presentan menores tasas de participación que los hombres de los mismos sectores<sup>58</sup>. No obstante, en el último censo (2002) ha habido un aumento importante de la PEA femenina. Por contrapartida, en el mismo periodo los hombres han tenido un leve descenso, atribuible a la migración. En esta sensible disminución de la brecha de género ocurrida en el año 2002, podrían influir el ingreso mayor

57 PEA: Personas de 10 años y más de edad que suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios, o que están disponibles y tratan de incorporarse a dicha producción.

58 Los sesgos estadísticos han sido analizados por varios trabajos indicando los factores de incapacidad de los censos para captar la diversidad de actividades económicas que las mujeres rurales realizan y el periodo censal, entre otros.



de las mujeres en la PEA y los mejores registros censales. Con respecto a la PEA femenina rural, que era de un 8.9% en 1992, se duplicó a 18.8% en 2002.

CUADRO 44  
**TASA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LA PEA  
 DE 12 AÑOS Y MÁS, POR SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA (%)**  
 1972-2002

ÁREA DE RESIDENCIA/SEXO	AÑO 1972 (%)	AÑO 1982 (%)	AÑO 1992 (%)	AÑO 2002 (%)
País	50.3	51.5	51.0	54.2
Hombres	81.0	83.0	78.4	73.4
Mujeres	21.1	20.3	25.8	35.0
Brecha de género	-59.9	-62.7	-52.6	-38.4
Urbano	51.4	52.8	53.9	58.1
Hombres	75.2	78.6	74.4	72.4
Mujeres	31.2	29.4	35.5	45.0
Brecha de género	-44.0	-49.2	-38.9	-27.4
Rural	49.5	50.4	47.8	48.7
Hombres	84.6	86.4	82.5	74.6
Mujeres	13.3	11.6	8.9	18.8
Brecha de género	-71.3	-74.8	-73.6	-55.8

Fuente: DGEE y C, Censo de Población y Viviendas, 2002.

De los tres sectores económicos más importantes<sup>59</sup>, el primario y el terciario absorben un porcentaje importante de la mano de obra femenina en 2005. El sector primario absorbe el 22.3%, en tanto que el terciario absorbe un 69%. En el área urbana, las mujeres están concentradas, mayoritariamente, en el sector terciario (84.6%), en tanto que en el área rural tienen un mayor porcentaje en el primario (55.1%) y en el sector terciario (40.1%).

Al analizar por categorías de ocupación, las mujeres ocupan ciertos tipos específicos con mayor visibilidad que los hombres (Cuadro 46).

59 Sector Primario: incluye agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca; sector Secundario: incluye minas y canteras, industria manufactureras, construcción; sector Terciario: incluye electricidad y agua, comercio, transporte, establecimientos financieros y servicios personales y comunales.

CUADRO 45  
**POBLACIÓN OCUPADA POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO,  
 SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS (%)**

2005

SECTORES ECONÓMICOS	TOTAL PAÍS			URBANO			RURAL		
	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M
Primario	32.4	38.8	22.3	5.7	6.6	4.7	67.2	72.8	55.1
Secundario	15.1	19.2	8.7	19.9	27.3	10.7	8.7	10.5	4.8
Terciario	52.6	42.1	69.0	74.3	66.1	84.6	24.0	16.7	40.1

Fuente: DGEE y C, Encuesta Permanente de Hogares, 2005.

CUADRO 46  
**POBLACIÓN OCUPADA POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO,  
 SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN (%)**

2005

CATEGORÍA DE OCUPACIÓN	TOTAL PAÍS			URBANO			RURAL		
	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M
Empleado/a público/a	7.8	5.9	10.8	10.7	8.9	12.9	4.1	2.8	7.0
Empleado/a privado/a	10.2	9.1	12.0	16.3	15.7	16.9	2.4	2.1	3.0
Obrero/a público/a	1.3	1.6	0.9	2.0	2.7	1.2	0.4	0.5	0.3
Obrero/a privado/a	19.3	27.7	6.1	21.9	33.6	7.3	15.9	21.5	3.9
Empleador/a o Patrón/a	4.5	5.8	2.4	6.0	8.3	3.3	2.4	3.1	0.9
Trabajador/a por cuenta propia	37.1	35.7	39.2	27.8	26.3	29.7	49.2	45.7	56.9
Trabajador/a familiar no remunerado	11.7	13.1	9.6	4.2	2.9	5.7	21.6	23.8	16.8
Empleado/a doméstico/a	8.0	1.0	18.9	11.1	1.5	23.0	3.9	0.5	11.3

Fuente: DGEE y C, Encuesta de Hogares, 2005.



La creación de instituciones públicas y la urbanización en los años 70-80, hizo que las mujeres se integraran al mercado del trabajo, especialmente al sector público que hasta hoy muestra mayor predominio de mujeres (10.8) que de hombres (5.9).

El incremento femenino se ha triplicado en los últimos 20 años, lo que supone cambios socio-culturales importantes en las familias. Este incremento sin embargo, no supone condiciones dignas de empleo, ya que el sector público, si bien se constituye como el mejor empleador, mantiene en su estructura los salarios peor pagados en el mercado laboral.

La categoría de empleado/a privado/a también presenta mayor cantidad de mujeres. También el trabajo por cuenta propia (39.2) y el empleo doméstico (18.9), muestran mayor porcentaje de mujeres. Los datos a nivel urbano dan la misma tendencia para las mujeres. En este último periodo el trabajo por cuenta propia ha crecido debido a la expansión del comercio y servicios en las ciudades, en tanto que en el área rural la crisis del sector primario sería una de las razones del crecimiento del trabajador por cuenta propia.

A nivel urbano el trabajo por cuenta propia absorbe el 29.7% de la PEA femenina al igual que en el área rural donde presenta un porcentaje aún mayor de 56.9%. En la categoría de trabajo familiar no remunerado las mujeres del área tienen un mayor nivel de 5.7 que los hombres. Contrariamente, en el área rural los hombres presentan mayor porcentaje (23.8%) que las mujeres. Estas cifras estarían relacionadas a las actividades agrícolas realizadas en la finca familiar.

El empleo doméstico representa el 18.9% de la PEA femenina nacional. A nivel urbano, el porcentaje es de 23.0% y a nivel rural 11.3% de PEA femenina. Un gran avance en la visibilidad de las actividades realizadas por las mujeres ha sido, precisamente, la incorporación de esta categoría de trabajo desde el año 1992 en las estadísticas.

CUADRO 47  
POBLACIÓN OCUPADA POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO,  
SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO (%)

AÑOS DE ESTUDIO	TOTAL PAÍS			URBANO			RURAL		
	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M
Sin instrucción	2.6	2.2	3.3	1.4	1.2	1.6	4.2	3.2	6.3
1 a 3 años	12.1	12.1	12.1	7.3	6.7	8.1	18.4	17.9	19.5
4 a 6 años	35.6	36.3	34.5	25.8	24.6	27.3	48.4	48.6	47.9
7 a 9 años	15.5	17.2	12.8	17.0	19.1	14.4	13.6	15.2	10.0
10 a 12 años	19.9	20.6	18.8	27.8	30.3	24.7	9.5	10.3	7.8
13 a 15 años	7.9	6.4	10.2	10.5	9.0	12.2	4.5	3.6	6.4
16 a 18 años	6.3	5.1	8.3	10.2	9.0	11.6	1.4	1.0	2.0

Fuente: DGEE y C. Encuesta Permanente de Hogares, 2005.

Este sector sin embargo, no muestra condiciones dignas de seguridad social y salario. Si bien las leyes protegen a este sector, en la realidad pocas mujeres logran el salario mínimo. Por otro lado, las 8 horas de trabajo estipuladas por ley raramente se cumplen para este sector, siendo las mujeres generalmente explotadas.

El cuadro siguiente presenta la población ocupada según los años de estudio y revela que la mayoría de la población ocupada cursó entre 4 a 12 años de estudio. En efecto, el 71.0% de dicha población está en ese rango de años de estudio, a nivel país. En el área urbana la población ocupada que tiene entre 4 a 12 años de estudio asciende a 70.6%. En el área rural esta población ocupada con los mismos años de estudio asciende a 77.8%.

En el caso de las mujeres rurales, las más ocupadas tienen entre 4 a 6 años con un porcentaje de 47.9%. Si se suman las de 7 a 9 años y 10 a 12 años, las mujeres rurales ocupadas llegan a un porcentaje de 65.7%. Esto confirma que también en el área rural las mujeres con mayor grado de instrucción tienen preferencia en lo laboral.

La población sin instrucción es la menos ocupada. En el caso de las mujeres rurales, sin embargo, el 6.3% de las personas que no tienen instrucción están ocupadas. Probablemente las ocupaciones están más relacionadas a los trabajos tradicionales de las mujeres, como el doméstico.

En cuanto a la ocupación principal de las mujeres en el área rural, el 74% trabaja dentro de la finca, ya sea en forma permanente u ocasional. El 3% lo hace dentro y fuera de la finca y el 5% solamente fuera de la finca.

CUADRO 48  
**OCUPACIÓN PRINCIPAL DE LAS  
MUJERES RURALES DE 10 AÑOS Y MÁS**

1991				
CATEGORÍAS DE TRABAJADORAS AGRÍCOLAS	TOTAL	MUJERES RURALES	%	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL
En la finca:				
- Permanente	581.215	165.231	28	32
- Ocasional	300.764	217.943	72	42
Dentro y fuera de la finca	32.143	13.877	43	3
Trabajadoras fuera de la finca	56.731	26.553	47	5
No trabaja	128.459	91.249	71	18
Total	1.075.594	514.853	45	100

Fuente: MAG-DCyEA, Censo Agropecuario, 1991. En Ocampos, Genoveva. 1996.



El sub-registro está presente en el 18% de las mujeres que declara no trabajar. En este último grupo estarían las mujeres que no son registradas como trabajadoras por errores en la captación de información y en las mismas mujeres, que no se perciben como trabajadoras rurales al contestar frecuentemente como “yo soy solamente ama de casa”.

En cuanto a las trabajadoras agrícolas, según edad y tamaño de la finca, el 81% está concentrado en fincas entre 1 a 20 hectáreas, precisamente en el rango considerado de la pequeña agricultura familiar.

CUADRO 49

**TRABAJADORAS AGRÍCOLAS SEGÚN EDAD Y TAMAÑO DE LA FINCA**

HAS.	10-24 AÑOS	25-34 AÑOS	35-44 AÑOS	45 Y MÁS	SIN DATOS	TOTAL
0	2.763 1.5%	1.652 1.9%	1.658 2.5%	2.232 2.5%	150 2.2%	8.655 2.0%
1-5	58.069 32.0%	32.089 38.4%	22.163 34.6%	30.072 34.0%	2.346 35.8%	144.759 34.1%
5-20	90.138 49.6%	37.617 45.0%	29.135 45.5%	38.790 43.9%	2.834 43.3%	198.514 46.8%
20 y más	30.425 16.7%	11.915 14.2%	11.026 17.2%	17.103 19.3%	1.207 18.4%	71.676 16.9%
Total	181.395 100%	83.473 100%	63.982 100%	88.197 100%	6.537 100%	423.604 100%
%	43	20	15	21	1	100

*Fuente: MAG-DC y EA, Censo Agropecuario, 1991.*

La participación de las mujeres como trabajadoras es más notoria en las fincas entre 5 y 20 hectáreas, en todos los rangos de edad, lo que indica la alta participación de las mujeres en la finca familiar campesina.

La alta participación agrícola de las mujeres también es observable en fincas de 1 a 5 hectáreas; pero decrece en el rango de fincas de más de 20 hectáreas, que corresponde a un estrato agrícola de mayor poder adquisitivo, en que las mujeres son reemplazadas por mano de obra masculina y tecnología.

Por edades, las mujeres entre los 10 a 24 años trabajan más activamente en la agricultura, con un promedio de 43%; le siguen aquellas entre 25 y 34 años (20%). La participación desciende entre los 35 y 44 años a un 15%, resultado principalmente de la crianza de los niños; y aumenta de nuevo entre los años 45 y más, a 21%, lo que demuestra que las mujeres siguen trabajando en actividades agrícolas hasta llegar a la tercera edad.

Considerando el estado civil, las mujeres casadas figuran en la población femenina considerada económicamente inactiva; contrariamente, en el caso de los hombres, los inactivos son los solteros.

CUADRO 50  
**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA POR  
 ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO, SEGÚN ESTADO CIVIL (%)**  
 2005

ESTADO CIVIL	TOTAL PAÍS			URBANO			RURAL		
	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M
Casado/a	20.7	11.1	25.3	20.6	12.8	24.8	20.8	7.7	25.9
Unido/a	9.1	2.2	12.5	2.5	2.5	11.8	10.1	1.5	13.4
Separado/a	1.0	0.7	1.2	1.1	0.8	1.3	0.8	0.3	1.0
Viudo/a	5.4	2.7	6.7	6.0	2.5	7.8	4.6	3.0	5.2
Soltero/a	63.7	83.3	54.3	63.7	81.3	54.1	63.7	87.5	54.6
Divorciado/a	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-	-	-

Fuente: DGEE y C, Encuesta Permanente de Hogares, 2005.

Siguiendo la tendencia nacional, en el área rural el 25.9 % de las mujeres casadas aparecen como inactivas, lo que estaría relacionado a su permanencia en la finca, sin tomar en cuenta las actividades productivas del ámbito doméstico, a las que están abocadas por tradición las mujeres. El grupo de las solteras presenta el doble de inactividad (54.6%) que las casadas, debido probablemente a que son estudiantes.

Las mujeres han sido sistemáticamente calificadas como 'inactivas', más aún en el sector rural, debido a que no son valoradas las actividades económicas y reproductivas que llevan a cabo en la misma finca. En 1994, un estudio las tomó en consideración así como los periodos de tiempo de trabajo de las mujeres rurales, llegando a aumentar la PEA a 30.4%, en circunstancias de que el Censo 1982 la ubicaba en 11.6%<sup>60</sup>.

## TRABAJO REPRODUCTIVO/TRABAJO PRODUCTIVO

El ingreso de las mujeres al mercado laboral no supuso un cambio en la redistribución de las responsabilidades familiares el área urbana como tampoco en la rural. Pese a los nuevos roles adquiridos, las mujeres quedaron con la responsabilidad del trabajo doméstico no remunerado.

60 Ocampos, Genoveva y Ferreira, Elisa, 1994. Las Mujeres Productoras de Alimentos en el Paraguay. IICA. Asunción.



En el caso de las mujeres rurales, ellas son responsables de las actividades que son realizadas en la esfera doméstica de la finca familiar y que incluyen preparación de alimentos, recolección de leña y agua, limpieza de la casa, lavado de ropas, cuidado de niños/as y ancianos/as. Estas labores del hogar no tienen valor económico, a pesar de que de estas actividades depende la reposición de la fuerza de trabajo de los miembros familiares.

La observación de la realidad demuestra que las mujeres tienen más horas de trabajo en la finca familiar que los hombres: el promedio de horas de trabajo de ellas es, generalmente, de 12 a 14 horas, dependiendo de la época agrícola y del nivel socio-económico de la familia. En los asentamientos nuevos, el promedio sube de 14 a 16 horas, debido a la precariedad en que se desenvuelven y a la falta de infraestructura doméstica. En el caso de los hombres, el promedio es menor, de 8 a 10 horas, pudiendo aumentar de 10 a 12 horas, según la época agrícola.

Además del trabajo reproductivo, las mujeres realizan las actividades productivas de siembra, cuidado de animales menores, huerta, cosecha, post-cosecha y transformación de alimentos, todos sumamente importantes por la generación de ingresos que representan. Los animales menores son considerados "reserva" de la familia, y adquieren importancia en los momentos de crisis cuando las malas cosechas de los cultivos agrícolas no permiten los ingresos necesarios para la sobrevivencia familiar.

Una diferencia importante entre las labores femeninas y las masculinas en el área rural, radica en el tipo de trabajo. En la esfera doméstica, de reducida extensión, las mujeres realizan una diversidad de trabajos, pudiendo combinar la realización de dos y hasta tres a la vez. A modo de ejemplo, una mujer puede amamantar a su niño/a y al mismo tiempo controlar su alimento en el fuego y cuidar que los animales domésticos no ingresen en la cocina. Los hombres no desarrollan esta multiplicidad de actividades ya que, por lo general, realizan una por vez. Lo que cambia es la mayor fuerza física que utilizan y la extensión geográfica que deben cubrir.

Así también el dinero que ingresa en una familia rural por el trabajo del hombre tiene que ver con la cosecha de los productos de renta, dos a tres en el año. Sin embargo, las mujeres gracias a la venta al menudeo ingresan constantemente pequeñas cantidades de dinero que pasan inadvertidas, en muchos casos, al no ingresar en efectivo sino en especies. Un ejemplo son las mujeres que venden sus productos en las ferias ciudadanas: con el dinero ganado allí compran los productos que no elaboran o cosechan y los llevan a sus fincas, por lo que una parte importante del ingreso familiar no queda contabilizado como dinero en efectivo.

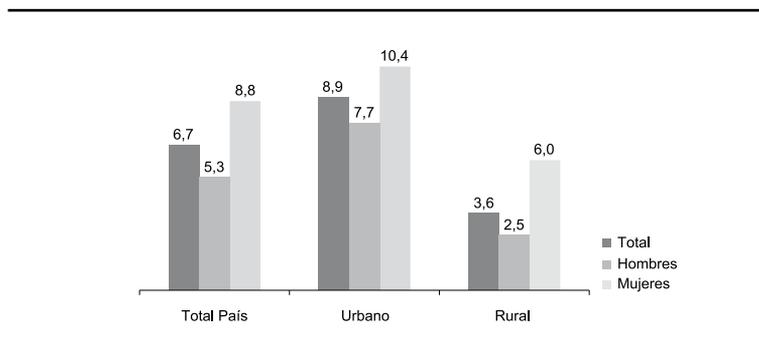
Las encuestas y censos agropecuarios deben ser sensibles a esta realidad para captarla; de lo contrario, las mujeres seguirán siendo consideradas inactivas, aún cuando en la realidad su contribución a la economía familiar sea mejor o tan igual que la del hombre.

## **DESEMPLEO**

El desempleo tiene un papel importante en la incidencia de la pobreza de los hogares, ya que en aquél donde algún miembro está desocupado existen mayores probabilidades de caer

en la pobreza<sup>61</sup>. De acuerdo a los indicadores del mercado laboral del año 2006, la tasa de desempleo abierto<sup>62</sup> tuvo un aumento, ya que pasó de 5.8% (2005) a 6.7%, lo que equivale a que 182.006 paraguayos/as estaban sin trabajo, pero buscándolo, en la semana anterior de la encuesta.

GRÁFICO 26  
**TASA DE DESEMPLEO ABIERTO POR  
 SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA**  
 2006



Fuente: DGEE y C Encuesta Permanente de Hogares, 2006.

Las mujeres son las más vulnerables y afectadas por los altos niveles de desempleo abierto. A nivel país, existe una tasa de 8.8, en el caso de las mujeres, y de 5.3 para los hombres. A nivel urbano, la tasa es de 10.4 de desempleo para las mujeres y de 7.7 para los hombres. En el área rural, la diferencia es mayor para las mujeres (6.0) ya que para los hombres apenas llega a una tasa de 2.5 de desempleo abierto.

El desempleo oculto<sup>63</sup> también aumentó, de 3.7% (2005) a 4.7% en 2006. A nivel país, las mujeres lo sufren más que los hombres, con una diferencia de 8.1 contra 2.4. Entre las mujeres urbanas y rurales, son las rurales que presentan niveles que sobrepasan a las urbanas y también a los hombres.

Las mujeres rurales presentan una tasa de 9.5 de desempleo oculto, en tanto que los hombres rurales presentan una tasa inferior de 2.0.

61 Cepal, 1997. Informe Social de Paraguay. Mimeo.

62 Desempleo abierto: personas de la fuerza de trabajo que estaban sin trabajo la semana anterior a la encuesta, pero que están disponibles y han tomado medidas para conseguir empleo.

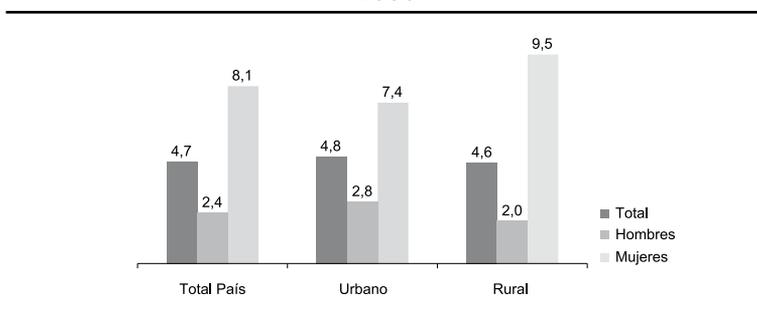
63 Desempleo oculto: a este grupo pertenecen las personas que no estaban trabajando en la semana anterior a la encuesta, estaban disponibles, pero no buscaron trabajo porque no creen poder encontrarlo, se cansaron de buscar o no saben donde buscar.



GRÁFICO 27

**TASA DE DESEMPLEO OCULTO POR SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA**

2006



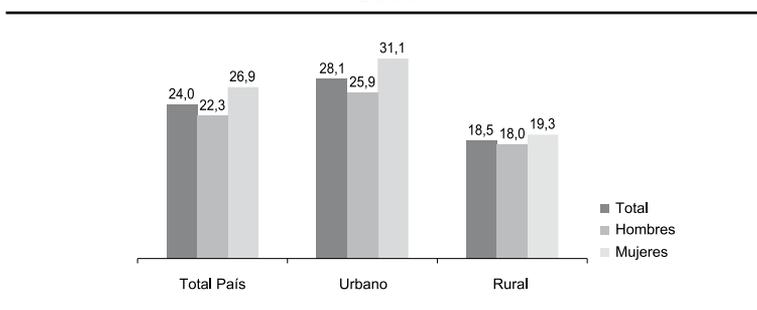
Fuente: DGEE y C Encuesta Permanente de Hogares, 2006.

El subempleo<sup>64</sup>, a nivel nacional, registró una leve baja ya que en 2005 estaba en 25.1%, reduciéndose a 24.0% en 2006. Discriminado por área geográfica, sube al 28% en el área urbana y baja a 18% en la zona rural. Esta subocupación es mayor en los hombres a nivel urbano, mientras que presenta poco contraste en el área rural según el sexo.

GRÁFICO 28

**TASA DE SUB OCUPACIÓN POR SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA**

2006



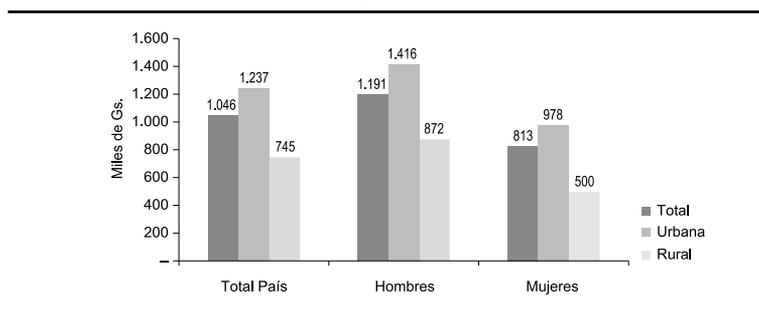
Fuente: DGEE y C Encuesta Permanente de Hogares, 2006.

El ingreso promedio en Paraguay es de Gs. 1.000.000; en dólares asciende a U\$D 200, con una diferencia un poco mayor en el área urbana que en la rural. El análisis por sexo indica una brecha de género importante, ya que a nivel nacional los hombres ganan un promedio de Gs. 400.000 (80 dólares) más que las mujeres, por el mismo trabajo. En el área urbana,

64 Sub-empleo: representa condiciones de empleo inadecuadas para una persona, ya sea por las horas de trabajo o por el ingreso mensual.

la diferencia entre hombres y mujeres es de Gs. 440.000 en detrimento de las mujeres y, en la rural, la brecha es de Gs. 372.000, también a favor de los hombres.

GRÁFICO 29  
**INGRESOS MENSUALES (EN MILES DE GUARANÍES)**  
**SEGÚN SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA**  
 2006



Fuente: DGEEC Encuesta Permanente de Hogares, 2006.

### LAS 'CRIADITAS'

Una forma de trabajo infantil es el criadazgo, cuya existencia se debe al deseo familiar de los pobres de lograr que sus hijas accedan a mejores condiciones de vida. Se define a la criada como aquella niña de 5 a 18 años que realiza tareas domésticas en un hogar extraño o de algún familiar, a cambio de estudio y comida. Proviene de familias de escasos recursos económicos, generalmente numerosas. Vienen del campo con poco estudio y sin preparación laboral y se caracterizan por el escaso contacto con su familia de origen.

Uno de los primeros estudios realizados sobre las criadas de Asunción reveló que estas niñas constituyen mano de obra barata para la clase social media de las grandes ciudades. Dada su escasa formación, su corta edad y su poco contacto con sus familiares son, a menudo, explotadas sexualmente y obligadas a realizar tareas muy por encima de sus capacidades físicas y psíquicas<sup>65</sup>. Habría aproximadamente 40.000 niñas de 6 a 12 años en esas condiciones en todo el país, de las cuales un tercio estaría en Asunción.



65 Heisecke y otros, 1995. Las criaditas de Asunción. Trabajo Infantil Juvenil I. Ed. Así Es-Atyha. Asunción.



# CAPÍTULO X

---

PARTICIPACIÓN  
POLÍTICA



La lucha de las organizaciones de mujeres desde los años 90 ha permitido avances importantes en la participación política de las mujeres en el Paraguay.

En 1992, fue promulgada la Constitución del Paraguay, en cuya convención participó un 10% de mujeres representantes de partidos políticos y movimientos independientes. Esta cifra es baja, comparando la proporción casi igualitaria de hombres y mujeres en la población; pero ha crecido comparando con la Convención Nacional del año 1967 en la que solamente participó un 1% de mujeres.

En el país, los principales avances ocurrieron más en el ámbito legal que en el cultural y político, quedando por seguir trabajando en las pautas socio-culturales y en las prácticas políticas que todavía persisten y que impiden la plena participación de las mujeres en la toma de decisiones a nivel nacional, regional y local.

La participación de las mujeres en cargos del Estado ha sido históricamente casi nula. Durante la dictadura militar ha habido ausencia total de mujeres en el Poder Ejecutivo y sólo entre 1989 y 1993 una mujer pudo acceder por primera vez al cargo de Ministra de Salud. A partir de 2003, un 40% de mujeres ha asumido cargos de importancia ministerial y departamental, incluyendo la Gobernación de Concepción y la presidencia del Banco Central del Paraguay. Sin embargo, con la renuncia de la Presidenta del Banco Central del Paraguay y de la Gobernadora de Concepción en 2006, para postularse a la Cámara de Diputados en las próximas elecciones del 2008, ha disminuido nuevamente la representación femenina en cargos de decisión.

La baja participación de las mujeres no ha mejorado con la cuota obligatoria establecida en el Código Electoral. Efectivamente, el Código Electoral ha incluido una medida de discriminación positiva con una cuota mínima del 20% para cada sexo en las listas electorales, que ha sido aplicado exclusivamente para las mujeres, pero con el agravante que en vez de piso, se ha convertido en techo<sup>68</sup> (PNUD, 2005).

Los datos sobre participación femenina en el Parlamento son claros: pese a que las mujeres constituyen el 50% de la población total no están representadas por sus pares, lo que indica que difícilmente serán logrados avances significativos en su estatus social.

En las últimas elecciones 2003-2008 ha habido un descenso en un 50%, en la representación femenina en la Cámara de Senadores, dado que entre 1998-2003 había 8 senadoras, en tanto que en el actual periodo solamente hay 4 mujeres representantes, de un total de 45 miembros, lo que indica una participación de solamente el 8.9%.

Sin embargo, en el mismo periodo se ha notado un incremento de la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados las que, de una participación del 2.5% entre 1998-2003, han pasado al 10% en el actual periodo. Los datos indican que este incremento es persistente, aunque sigue siendo leve<sup>69</sup>, pese a los logros jurídicos alcanzados. Aunque también es necesario agregar que el mero incremento numérico de mujeres no garantiza la incorporación de medidas que favorezcan a sus congéneres.

---

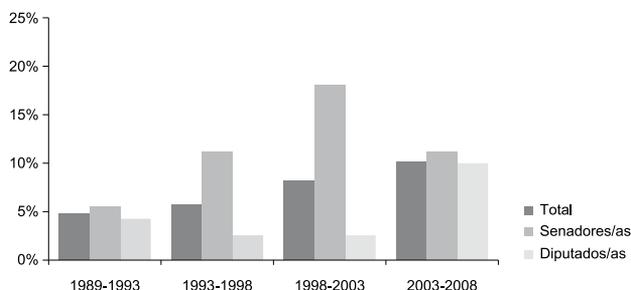
68 PNUD, 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Paraguay. PNUD, Asunción.

69 Idem.



GRÁFICO 30

**PORCENTAJE DE MUJERES EN EL  
PARLAMENTO NACIONAL 1989-2008**



Fuente: Parlamento Nacional. En PNUD, 2005.

Es notoria también la baja participación de las mujeres en cargos de decisión en el Poder Judicial, exceptuando la presencia, por primera vez en 2004, de una mujer en el cargo de Ministra de la Corte Suprema. A nivel de Juntas Departamentales, la participación creció al 13.2%, en tanto que la presencia de las mujeres en las Juntas Municipales es creciente, y llega al 17,7%.

En las elecciones municipales de 2006, se notó una baja participación de mujeres, ya que solamente hubo un 29.5% de candidatas, de las cuales 9.4% lo fueron a intendentas y 28.1% a las Juntas Municipales. Finalmente, fue electo sólo el 5% en el cargo de intendenta. Un hecho significativo constituye el ascenso, por primera vez, de una mujer a ese cargo en la ciudad capital, Asunción.

Resulta importante resaltar que en la medida en que la estructura de poder desciende, aumenta la participación de las mujeres<sup>70</sup>. Es posible observar esta misma situación en las organizaciones campesinas, donde es notoria la ausencia de las mujeres en la alta dirigencia; pero su participación es más visible a medida en que descienden los niveles de poder y los cargos<sup>71</sup>.

Un estudio sobre liderazgo femenino de la Secretaría de la Mujer<sup>72</sup>, aporta las siguientes conclusiones que hasta hoy tienen vigencia en el país:

1. Las mujeres representan la minoría en casi todos los cargos de los ámbitos del Estado, la política y la sociedad organizada.
2. En general, a medida que los cargos aumentan de jerarquía, la participación de las mujeres decrece.

70 Giacometti, Claudia, 2006. Las Metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Paraguay. Serie Mujer y Desarrollo 79. Unidad Mujer y Desarrollo de la Cepal. Santiago.

71 Campos, Celsy, 1997. La Lucha Continúa: Participación de las Mujeres en las Organizaciones Campesinas en el Paraguay, en Población y Desarrollo, edición Nº 12, Año VIII. Asunción.

72 Secretaría de la Mujer, 1997. Liderazgo Femenino en Paraguay. El Poder Formal en Cifras. Asunción.

3. Su participación es baja en los cargos electivos, excepto en aquellos de designación directa.

### ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES RURALES

Condicionamientos culturales históricos asignan a las mujeres rurales el ámbito privado doméstico como el propio. Desde pequeñas allí aprenden los roles tradicionales que, en el futuro, la sociedad les impondrá: rol de madre, ama de casa y rol de esposa. Este espacio no cuestionado es asumido por las mujeres como su “espacio natural”.

Su incursión en el ámbito público comunitario tampoco es cuestionada cuando la realizan extendiendo sus roles tradicionales, ocupando cargos en salud y educación. Ellas son elegidas para la preparación de comidas en los eventos sociales y muchas veces sostienen las organizaciones con el aporte originado de la venta de comestibles.

Con la caída de la dictadura militar en 1989 se produjo un fervor organizativo que motivó también a las mujeres a organizarse y a participar en el proceso democrático. Las organizaciones campesinas crecieron en número y, dentro de ellas, la participación de las mujeres fue aumentando paulatinamente.

En 1994 fue realizado un censo de organizaciones gremiales de la zona rural de Paraguay, que abarcó a las organizaciones campesinas en general y también a las de mujeres<sup>73</sup>. Algunos puntos a destacar de este censo son los siguientes:

1. El relacionamiento de las mujeres organizadas dentro de las organizaciones mixtas es sin autonomía, sin conciencia de género y discontinua.
2. Existe poca articulación entre mujeres organizadas de diversas organizaciones, lo que sí se da entre hombres de diferentes organizaciones.
3. Los comités de mujeres tienen un alto grado de coherencia en cuanto a la definición de los problemas prioritarios, los que están relacionados con demandas específicas tales como salud, economía, salud, educación, tierra e infraestructura.

Utilizando los datos del mismo censo<sup>74</sup> fue posible constatar la participación activa de las mujeres en las bases o a nivel vecinal, como primera instancia de participación, aunque al consolidarse las organizaciones campesinas en instancias regionales y nacionales, la presencia y participación de las mujeres va decreciendo, tal como indicamos antes. En algunas organizaciones hay mujeres en cargos de administradoras, roles que –décadas atrás– eran solamente ocupadas por hombres, indicando que los tiempos están cambiando.

El estudio de José Molinas<sup>75</sup> ofrece un hallazgo importante al indicar que la participación de las mujeres imprime mayor dinamismo a las organizaciones, dado el mayor espíritu cooperativo que tienen, en comparación a sus pares varones. Sin embargo, esta diferencia aún no

---

73 Dávalos, Myriam y Rodríguez, José. 1994. Organizaciones Campesinas de Mujeres 1992-1993. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

74 Campos, Celsy. 1997. La Lucha Continúa: Participación de las Mujeres en las Organizaciones Campesinas en el Paraguay, en Población y Desarrollo, edición Nº 12, Año VIII. Asunción.

75 Molinas, José. 1997. Rethinking Rural Development: Making Peasant Organizations Work. The Case of Paraguay. Tesis de Doctorado, Universidad de Massachusetts Amherst.



es visualizada por los hombres organizados, quienes continúan sin dar a las mujeres el espacio de poder que merecen.

Hasta el año 2000 existía solamente un grupo de mujeres con representación nacional: la Coordinación de Mujeres Campesinas (CMC), que formaba parte de la organización campesina mixta Movimiento Campesino Paraguayo (MCP). Posteriormente, con la creación de la Coordinación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (Conamuri), las mujeres tuvieron su propio espacio y el resultado ha sido mejor en términos de visibilidad. Así, ésta es la primera organización nacional femenina que cumple un rol sumamente importante en la defensa de los derechos de las mujeres del sector rural e indígena. Su lucha ha conseguido varios avances en los servicios de salud y educación en zonas rurales.

Efectivamente en los últimos años, especialmente en 2006, las mujeres rurales han tenido un mayor protagonismo en marchas, demandando mejor redistribución de la tierra, mejor atención de salud materna y asignación de maestros/as para el área rural. Por otro lado, la Conamuri ha emprendido una campaña nacional por el rescate de semillas y plantas nativas, de forma a asegurar la soberanía alimentaria de las familias rurales. En este contexto, la lucha emprendida ha logrado la judicialización de dos empresarios menonitas, estadounidenses afincados en Paraguay, en el caso de un niño campesino muerto por intoxicación de agroquímicos utilizados en la plantación de soja transgénica en la zona de Itapúa<sup>76</sup>.

En el Cuarto Congreso de la Conamuri, realizado el 14 y 15 de octubre de 2007, las mujeres rurales e indígenas presentaron a la ciudadanía una declaración política en la que denunciaban el sistema de producción agro-exportador como un modelo que crea desigualdad y perjudica el medio ambiente, así como el uso indiscriminado de los agrotóxicos y de las semillas transgénicas que amenazan con la seguridad alimentaria.

Denunciaron también la creciente migración de las mujeres rurales al exterior, donde son explotadas sexualmente; exhortaron a asumir un compromiso de igualdad de derechos y llamaron a la unidad a las organizaciones sociales para luchar por una sociedad mejor. Con estos planteamientos, la Conamuri está adquiriendo mayor protagonismo, inclusive en comparación con otras organizaciones que no alcanzan a tener la visión amplia de los problemas de la manera en que son percibidos por las mujeres rurales. Aunque la Conamuri todavía no tiene una amplia cobertura ni una masa fortalecida de mujeres organizadas, sigue siendo la única organización totalmente integradas por mujeres rurales.

A nivel general, las organizaciones campesinas activas en la actualidad siguen sin valorar la contribución de las mujeres en la lucha por los intereses sectoriales del campesinado. En la mayoría de las organizaciones mixtas, las mujeres todavía ocupan un lugar marginal de participación y la defensa de sus intereses estratégicos está opacada por otras reivindicaciones sociales priorizadas por los hombres, demostrando que la conciencia política de éstos no está acompañada por una conciencia de género.

---

76 Coordinadora de los Derechos Humanos (Codehupy), 2006. Derechos Humanos en Paraguay. Asunción.

# GLOSARIO DE SIGLAS

ARP	Asociación Rural del Paraguay
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
Cavif	Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar
Cedaw	Comité (o Convención, según su uso) para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas
Celade	Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía
Cenam	Centro de Apoyo a la Mujer
Cidem	Centro de Iniciativas y Desarrollo para la Mujer
CMC	Coordinación de Mujeres Campesinas
CMP	Coordinadora de Mujeres del Paraguay
Conamuri	Coordinación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
CPES	Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos
Deag	Dirección de Extensión Agraria
DGEE y C	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
DIA	Dirección de Investigación Agrícola
Diben	Dirección de Beneficencia y Ayuda Social
Dincap	Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos - MAG
ENDSSR	Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva
ETIG	Equipo Técnico Interinstitucional de Género
Etig	Equipo Interinstitucional de Género del Ministerio de Agricultura y Ganadería y Entes Autárquicos
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FG	Fondo Ganadero
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIG	Fondo de Igualdad de Género de la Cooperación Canadiense
GMC	Grupo del Mercado Común
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
IAN	Instituto Agronómico Nacional
IBR	Instituto de Bienestar Rural
Incoop	Instituto Nacional de Cooperativismo
Indert	Instituto Nacional de Desarrollo y de la Tierra
IPS	Instituto de Previsión Social
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCP	Movimiento Campesino Paraguayo
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MH	Ministerio de Hacienda
MSP y BS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto

Plipex	Índice de Priorización para la Localización de la Inversión Social en Pobreza Extrema
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Priome	Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación
Prodesal	Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras
Promodaf	Programa de Modernización del Sector Agropecuario y Forestal – MAG
Reaf	Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar
REM	Reunión Especializada de la Mujer
RPPS	Red de Protección y Promoción Social
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación
SM	Secretaría de la Mujer
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
Unifem	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer

- Banco Mundial, 2006. Paraguay Health Service Delivery in Paraguay. Report N° 33416-PY. Documento de Trabajo.
- Banco Mundial. 1995. Paraguay. Agricultural Sector Review. Report N° 12123-PA, Washington D.C.
- Bareiro, Line y Soto, Clyde. 1997. Liderazgo Femenino en Paraguay. Secretaria de la Mujer/Centro de Documentación y Estudios-CDE. Asunción.
- Barrios, Federico y otros. 1997. La Economía Campesina Paraguaya. Tipología y Propuesta de Políticas Diferenciadas. FAO. Asunción.
- Barrios, Laura y Moreno, Gloria. 2006. Reflexiones para Políticas Sociales y Territoriales. UNFPA/GTZ/ADEPO. Asunción.
- Campos, Celsy y otras. 2003. Estudio de Evaluación de la Implementación de la Ley 1600. Fondo de Población de las Naciones Unidas/UNICEF. Documento de Investigación. Asunción.
- Campos, Celsy. 1997. La lucha continúa: Participación de las mujeres en las organizaciones campesinas en el Paraguay, en Población y Desarrollo, edición N° 12, Año VIII. Asunción.
- Campos, Celsy y otros. 1996. Estudio Base de Identificación y Caracterización de la Población Meta del Proyecto Conservación de Suelos. MAG/GTZ. Documento de Investigación Asunción.
- Campos, Celsy. 1993. Experiencias de un Proyecto con Mujeres Rurales en Caazapá en Genoveva Ocampos, Compiladora Kuña Kuaa. Segundo Congreso de ONGs Mujeres en el Desarrollo, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo-CIRD y Mujeres por la Democracia.
- Campos, Celsy. 1992. Mujeres de Caazapá: Una Experiencia con Proyectos Productivos. En Campos, Celsy (Compiladora) Desarrollo Rural con Equidad de Género. Serie Documentos Temáticos IICA, Procoder. Asunción.
- Campos, Celsy. 1991. Situación de la Mujer Rural en el Paraguay. IICA. Mimeo. Asunción.
- Campos, Daniel. 1996. Estudio sobre los Pequeños Productores desde la Perspectiva Sociológica. SER/JICA. Mimeo.
- Campos, Daniel. 1996. Estudio sobre los Pequeños Productores desde la Perspectiva Sociológica. SER/JICA. Mimeo. Asunción.
- Centro Paraguayo de Estudios de Población-Cepep. 2004. Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva-ENDSR-2004. Asunción.

- Cepal. 1997. Informe Social de Paraguay. Mimeo.
- Coordinadora de los Derechos Humanos Paraguay-Codehupy. 2006. Derechos Humanos en Paraguay. Asunción.
- Dávalos, Myriam y Rodríguez, José. 1994. Organizaciones Campesinas de Mujeres 1992-1993. Centro de Documentación y Estudios-CDE. Asunción.
- Dirección General de Estadística y Censo Agropecuario. 2002. Encuesta Agropecuaria por Muestreo. Asunción.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos-DGEEC. 2003. II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002. Asunción.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos-DGEEC. 2004. Paraguay. Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Viviendas Año 2002. Asunción.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos-DGEEC. 2006. Principales Resultados Encuesta Permanente de Hogares 2005. Asunción.
- Fogel, Ramón. 2007. El Complejo Sojero y el Desplazamiento Poblacional, en La Población: Recurso Estratégico para el Desarrollo Sustentable. La cuenta del Paraná: una región de contrastes. 2do. Congreso Paraguayo de Población y 1er. Foro Regional de Población y Desarrollo, 16 al 18 de noviembre de 2005.
- Giacometti, Claudia. 2006. Las Metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Paraguay. Serie Mujer y Desarrollo 79. Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. Santiago.
- Heikel, Ma. Victoria. 1994. Distribución Espacial de la Población y Migraciones, en Demografía y Sociedad. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Asunción, pp.103-134.
- Heisecke, Ernesto y otros. 1995. Las criaditas de Asunción. Trabajo Infantil Juvenil I. Ed. Así Es-Atyha. Asunción.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura Oficina Paraguay. 2004. Caracterización y Sistematización de los Procesos y Resultados de la Asistencia Técnica Tercerizada en el Paraguay. La Experiencia del Prodesal. Asunción.
- Masulli, Blanca y otras/o. 1996. El Rol de la Mujer en la Utilización de los Recursos Naturales en el Paraguay. Universidad Nacional de Asunción/Sub-Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente/GTZ. Asunción.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2002. Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo. Asunción.
- Ministerio de Educación y Cultura. 2006. Paraguay. Educación en Cifras 2005. Asunción.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. 2003. Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Paraguay 2003-2008. Asunción.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. 2004. Documento Base para el Diagnóstico Estratégico de la Mortalidad Materna en el Paraguay. Mimeo.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/Organización Panamericana de la Salud. 2006. Cuentas de Salud. Paraguay 2002/2004. Asunción.
- Molinas, José. 1997. Rethinking Rural Development: Making Peasant Organizations Work. The Case of Paraguay. Tesis de Doctorado, Universidad de Massachusetts Amherst
- Ocampos, Genoveva y Ferreira, Elisa. 1994. Las Mujeres Productoras de Alimentos en el Paraguay. IICA. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Paraguay. PNUD, Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. 2003. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. 2006. Focalización de la inversión social y sus efectos en la reducción de la desigualdad. Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, Boletín N° 5, Año 4, Junio 2006. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. 2006. Innovación Productiva y Reducción de la Pobreza. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. 2007. El Gasto Social en el 2006 y Presupuesto para el 2007. Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, Boletín N° 8, Año 5, Julio 2007. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. 2007. Orientaciones de Políticas para la Reducción de Desigualdades en el Paraguay. Cuaderno 3 de Desarrollo Humano. Asunción.
- Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales. 2006. Documento de Proyecto.
- Reaf Mercosur. 2006. Primer Ciclo del Reaf Mercosur. Documento de trabajo.

- Rivarola, Mirta. 1997. Situación de la Mujer Rural en el Paraguay 1985-1997. Secretaría de la Mujer. Asunción.
- Robles, Marcos. 2001. Información sobre condiciones de vida de la población paraguaya 2000-2001. En Economía y Sociedad, N° 6. Diciembre 2001.
- Secretaría de Acción Social. 2002. Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Asunción.
- Secretaria de la Mujer. 1997. Liderazgo Femenino en Paraguay. El Poder Formal en Cifras. Asunción.
- Secretaría de la Mujer. 2004. II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007. Asunción.
- Secretaría del Ambiente y Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular. 2003. Diagnóstico Rural Participativo-DRP en el Parque Nacional Paso Bravo. Asunción.
- Sosa, Zulma. 1996. La Migración Interna Femenina en el Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Asunción.
- Soto, Clyde y otras. 2003. Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar. Centro de Documentación y Estudios-CDE/Fondo de Igualdad de Género-ACDI. Asunción.
- Unidad de Servicio de Asistencia Técnica. 2004. Las Ferias Agropecuarias Cambiando la Vida de las Mujeres Rurales y sus Familias: Experiencias de Grupos de Feriantes. Proyecto de Crédito en la Región Oriental-FIDA/MAG/FDC. Asunción.



Informe elaborado por la consultora María Cesla Benavides.

Edición de María Eugenia Meza B.  
Diseño, diagramación y producción digital:  
Ximena Milosevic D. y Ana María Baraona E.  
Fotografías: Archivo FAO  
Impreso por Andros Impresores  
ISBN

Marcela Ballara  
Oficial Principal en Género, Equidad y Empleo Rural  
FAO- Oficina Regional América Latina y el Caribe  
Dag Hammarskjöld 3241; Santiago, Chile  
e-mail: [marcela.ballara@fao.org](mailto:marcela.ballara@fao.org)  
tel : (56 2) 3372206  
<http://www.rlc.fao.org/mujer>



