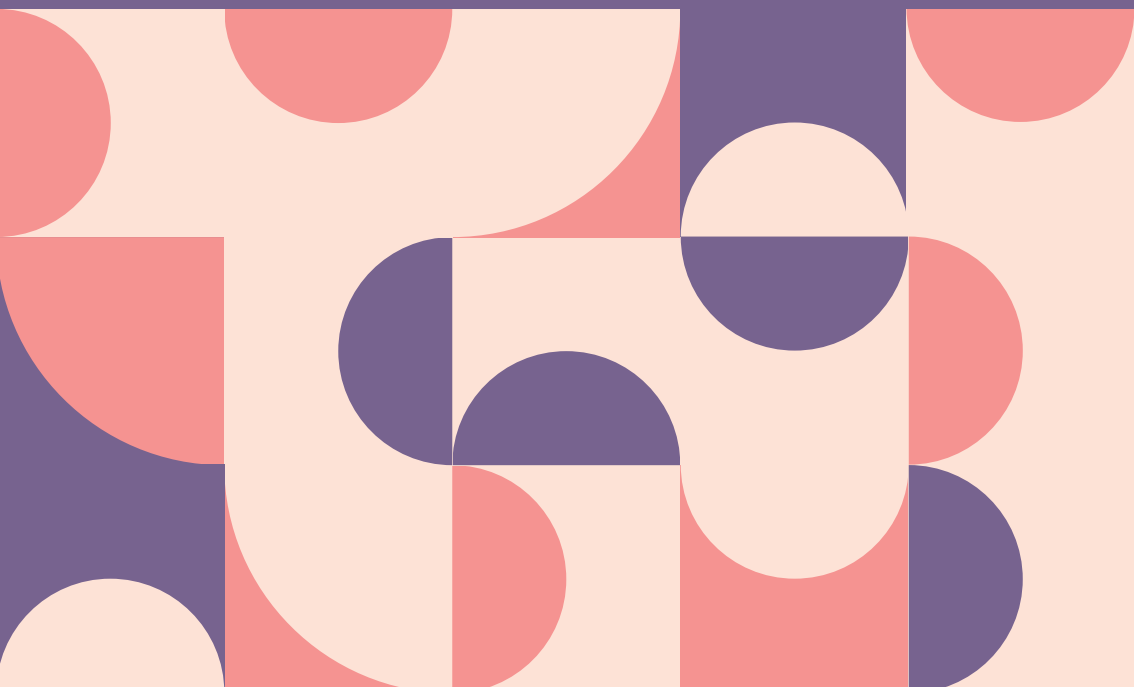


Reflexiones de
ECONOMÍA FEMINISTA
EN PARAGUAY:
Aprendiendo juntas

DECIDAMOS

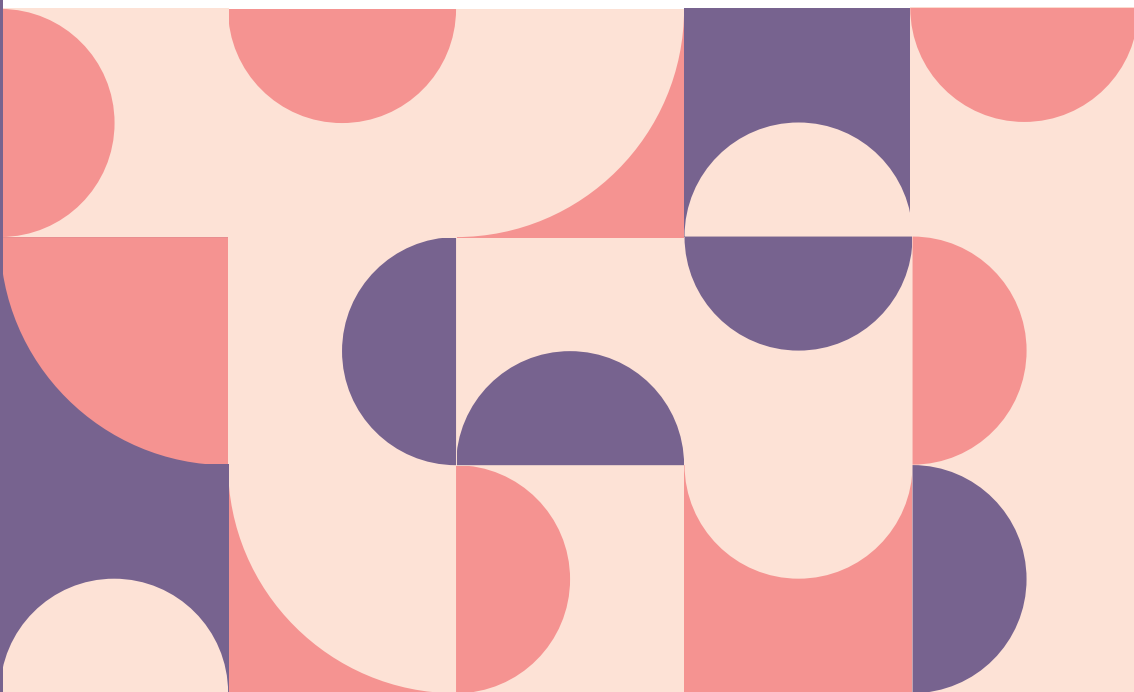
CAMPAÑA
POR LA EXPRESIÓN
CIUDADANA



Reflexiones de
ECONOMÍA FEMINISTA
EN PARAGUAY:
Aprendiendo juntas

DECIDAMOS

CAMPAÑA
POR LA EXPRESIÓN
CIUDADANA



Reflexiones de **ECONOMÍA FEMINISTA** **EN PARAGUAY:** *Aprendiendo juntas*

Edita

© Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

París 1031 c/ Colón. Asunción – Paraguay.

+595 21 425-852 - 595 971 329-118

comunicacion@decidamos.org.py

www.decidamos.org.py

Equipo editor

Coordinación general: *Susana Aldana Amabile*

Coordinación académica: *Verónica Serafini Geoghegan*

Edición académica: *Dahiana Ayala*

Secretaria: *Nilda Duarte y Laura Cabrera*

Diseño y diagramación: *Karina Palleros*

Julio, 2025

Asunción - Paraguay

La presente publicación se realiza en el marco del proyecto regional ***Desde El Sur por la Justicia Económica***. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Decidamos, Campaña por la Expresión ciudadana y no refleja necesariamente los puntos de vista del mencionado Proyecto. Están autorizados el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente. El contenido de los artículos es de responsabilidad de las autoras.

Cómo citar:

APA

Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (2025). Título del artículo. En Decidamos (Ed.), *Reflexiones de Economía Feminista en Paraguay: Aprendiendo juntas 2025* (pp. inicio-fin). Asunción, Paraguay: Decidamos

ÍNDICE

Presentación.....	4
1. El paradigma del cuidado: conceptualización, financiamiento y migración	14
<i>Marcela Achinelli Báez</i>	
2. Implicancias de los cambios demográficos en la oferta y demanda de cuidados en el Paraguay	34
<i>Claudina Zavattiero</i>	
3. Responsabilidad fiscal ante brechas y desigualdades de género en Paraguay. Análisis 2010 – 2023	60
<i>Ana Rojas Viñales</i>	
4. Deuda pública y desigualdades de género en Paraguay: un análisis desde la economía feminista	86
<i>Montserrat Fois</i>	
5. Tierra, sistemas alimentarios, inflación y desigualdades de género: Análisis de la división sexual del trabajo en el campo.....	110
<i>Sarah Zevaco</i>	

Presentación del documento

En las últimas décadas, la economía feminista ha emergido como un campo crítico e interdisciplinario que desafía los paradigmas tradicionales de la ciencia económica. Su principal contribución radica en visibilizar lo que académica y políticamente ha sido ignorado: el trabajo de cuidados y su vinculación con la reproducción social y las dinámicas socio-demográficas y económicas.

La economía feminista coloca en el centro la pregunta por la sostenibilidad de la vida: ¿cómo se reproduce la fuerza de trabajo? ¿Quién asume los costos físicos, emocionales y económicos de mantener a las poblaciones? Estas interrogantes no son marginales; son el cimiento sobre el que se construyen la sociedad y la economía.

El envejecimiento, la caída de las tasas de fecundidad en contextos de precariedad laboral o el éxodo migratorio de mujeres —que dejan a sus familias para cuidar a las ajenas— son fenómenos que no pueden entenderse sin analizar la organización social de los cuidados y la división sexual del trabajo.

La economía feminista alerta sobre la crisis de los cuidados y de reproducción social señalando estas crisis como síntomas de un modelo insostenible donde el Estado y el mercado externalizan el bienestar hacia los hogares, y donde las mujeres —especialmente las de menores ingresos— funcionan como amortiguadoras invisibles de las crisis.

Economistas feministas como Nancy Folbre, Amaia Pérez Orozco o Diane Elson han demostrado que el funcionamiento de la economía depende del trabajo no remunerado. En Paraguay, las estimaciones muestran que el aporte del tiempo de trabajo no remunerado equivale al 22,4% del PIB en 2016, de los cuales el 76% es producido por las mujeres, esto representa un aporte tres veces mayor respecto a los hombres (OCR, UNFPA, CELADE y STP, 2021: 14). El trabajo

no remunerado se divide en partes casi iguales entre trabajo de cuidados y trabajo doméstico: 10,2% y 12,2% del PIB, respectivamente. Estos porcentajes representan más que la producción agrícola o la construcción, por ejemplo en Paraguay.

La economía feminista no solo deconstruye y reconstruye el andamiaje teórico del análisis económico, sino que propone categorías analíticas como la de *corresponsabilidad social de los cuidados* y la de *sostenibilidad de la vida* abriendo caminos para replantear las políticas públicas.

Este documento no es solo un ejercicio académico; es una herramienta para repensar los vínculos sociales y la economía y provee ideas para discutir el camino hacia una sociedad más justa. Los artículos nacen de un debate incipiente en Paraguay y de la urgencia por integrar las perspectivas económicas, demográficas y socioculturales en el análisis de las realidades pasadas, presentes y futuras de manera a enfrentar las desigualdades de género y clase, así como el déficit en la garantía de los derechos derivadas de la invisibilidad del trabajo de cuidados.

Estos artículos se produjeron para el curso básico de «Economía feminista» que se desarrolló durante el año 2024, con módulos mensuales que acá se reúnen. Este curso estuvo bajo la dirección académica de Verónica Serafini y la coordinación del curso con la economista Ana Rojas Viñales. La edición académica estuvo bajo la responsabilidad de la economista Dahiana Ayala, con el apoyo del equipo de trabajo de Decidamos. Presentamos a continuación un resumen de todo lo que contiene este documento.

Marcela Achinelli Báez, economista especializada en temas de género y desarrollo social, ofrece en el *primer artículo* una profunda reflexión sobre el paradigma del cuidado, entendido no solo como

un conjunto de prácticas cotidianas, sino como una dimensión estructural de la economía y la sociedad que ha sido históricamente invisibilizada. Desde su perspectiva, el cuidado es un pilar fundamental que sostiene tanto la reproducción social como la productividad económica, aunque raramente es reconocido ni remunerado en términos justos.

En la introducción, Achinelli contextualiza el debate del cuidado en América Latina y, particularmente, en Paraguay. Parte de reconocer que las labores de cuidado —atender niños, personas mayores, personas con discapacidad— son realizadas mayoritariamente por mujeres, lo que produce desigualdades de género persistentes. Las sociedades modernas, señala, se enfrentan al desafío de conciliar el trabajo remunerado y no remunerado, en un contexto donde el mercado laboral y las políticas públicas han mostrado escasa sensibilidad a esta realidad (Folbre, 2001).

En el apartado «El cuidado y el trabajo: debates hacia la conciliación», la autora analiza las tensiones entre trabajo productivo y reproductivo. Retoma debates globales sobre la conciliación de la vida laboral y familiar, discutiendo las políticas de licencias parentales, servicios de cuidado infantil y regulación de horarios laborales. Aquí, Achinelli dialoga implícitamente con autoras como Nancy Fraser (1994) y Silvia Federici (2013), al destacar cómo el trabajo de cuidado ha sido marginado de los marcos económicos ortodoxos, perpetuando desigualdades en la distribución del tiempo, los ingresos y las oportunidades.

El apartado sobre el paradigma social permite a la autora profundizar en el análisis conceptual. Define el «paradigma del cuidado» como una perspectiva que desplaza el foco del individuo autónomo hacia una interdependencia social que reconoce las vulnerabilidades

humanas. En esta sección, Achinelli incorpora elementos del enfoque de Amartya Sen y Martha Nussbaum (1999) sobre las capacidades, recordando que sin estructuras de cuidado no es posible garantizar la libertad real ni el bienestar de las personas.

Uno de los aportes más originales del artículo es el análisis de las cadenas globales de cuidado, con un enfoque en las mujeres paraguayas migrantes. Achinelli describe cómo muchas mujeres de Paraguay migran hacia países vecinos, especialmente Argentina y España, para insertarse en el sector doméstico y de cuidados. Esto genera un vacío de cuidados en el país de origen y reproduce lo que Arlie Hochschild (2000) denominó la «cadena global del afecto», donde las desigualdades de género y clase se entrecruzan a escala transnacional.

En la sección de acciones en torno a la formalización del trabajo de cuidado en Paraguay, Achinelli evalúa políticas públicas locales, destacando la necesidad urgente de ampliar y profesionalizar los servicios de cuidado. Las tres tablas que presenta —ecosistema del cuidado infantil, de personas mayores y de personas con discapacidad— funcionan como un diagnóstico ilustrativo: muestran los semáforos de acciones, con luces rojas encendidas en ámbitos cruciales como la cobertura pública, la formación profesional y el financiamiento sostenible.

En su conclusión, Achinelli es enfática al afirmar que reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidado es un imperativo ético y económico para el desarrollo sostenible de Paraguay. Este triple enfoque, inspirado en el marco propuesto por Diane Elson (2008), apunta no solo a valorar el trabajo doméstico y de cuidados, sino a repensar las estructuras fiscales y laborales que lo sostienen.

Desde una perspectiva demográfica, en el *segundo artículo* Claudina Zavattiero analiza el impacto de las transformaciones poblacio-

nales en la oferta y demanda de cuidados en Paraguay. Su mirada parte del reconocimiento de que el país atraviesa una «transición demográfica» que no solo modifica la estructura por edades, sino que también reconfigura las relaciones familiares, los roles de género y las necesidades sociales.

Zavattiero identifica fenómenos como el envejecimiento poblacional, la reducción de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida como claves para entender las tensiones emergentes en el sistema de cuidados. Como muestra el Gráfico 1, el aumento de personas mayores de 65 años y de las personas en situación de dependencia plantea un desafío urgente para las políticas públicas, en particular en términos de cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de cuidado.

Un aporte central del artículo es el análisis del «consumo de trabajo no remunerado de cuidado», que, según Zavattiero, continúa siendo sostenido mayoritariamente por las mujeres (Gráfico 2). Esta distribución desigual refuerza patrones de desigualdad de género y limita las oportunidades de inserción laboral de las mujeres, incluso en contextos donde el «bono demográfico» —es decir, la abundancia relativa de población en edad de trabajar— podría ser aprovechada para impulsar el crecimiento económico.

Además, Zavattiero subraya la necesidad de valorar económicamente el trabajo no remunerado de cuidado (Gráfico 5), una dimensión que históricamente ha sido invisibilizada en las cuentas nacionales y que constituye, en sus palabras, «la base oculta de la economía». Este reconocimiento no solo implica medir su aporte en términos monetarios, sino también transformar los sistemas de protección social y los marcos normativos para garantizar corresponsabilidad entre Estado, mercado y hogares.

En el *tercer artículo*, Ana Rojas Viñales aborda con agudeza el vínculo entre política fiscal y desigualdad de género, destacando que las decisiones presupuestarias no son neutras: distribuyen recursos, prioridades y oportunidades. Su análisis recorre datos de pobreza, informalidad laboral, desempleo y cobertura de protección social en Paraguay entre 2010 y 2023, subrayando cómo las mujeres se encuentran sistemáticamente en posiciones de desventaja.

El artículo muestra, por ejemplo, que mientras el desempleo ha disminuido en términos generales, la calidad del empleo femenino sigue marcada por la informalidad, los bajos ingresos y la exclusión de los sistemas de seguridad social (*Tabla 1 y Tabla 3*). Rojas Viñales analiza cómo estas desigualdades estructurales no pueden abordarse únicamente desde el mercado laboral, sino que requieren intervenciones fiscales activas: subsidios focalizados, gasto social progresivo, sistemas de pensiones no contributivos y políticas tributarias redistributivas.

Un hallazgo clave es la identificación de brechas de género dentro del gasto público: las mujeres, al estar sobrerrepresentadas en trabajos informales y no remunerados, son menos beneficiadas por programas basados en el empleo formal. Rojas Viñales sostiene que la política fiscal paraguaya debe transitar hacia un modelo que no solo cierre brechas de ingreso, sino también de tiempo, poder y reconocimiento, incorporando un enfoque de género transversal en el diseño, ejecución y monitoreo del presupuesto.

Como subraya la autora, «la igualdad no es un subproducto automático del crecimiento económico, sino el resultado de decisiones políticas deliberadas» (Rojas Viñales, 2023).

En el *cuarto artículo*, Montserrat Fois ofrece una lectura profundamente crítica de la deuda pública paraguaya desde una perspectiva

de economía feminista. A diferencia de los análisis ortodoxos que se concentran en la sostenibilidad macroeconómica, Fois interroga: ¿para qué se contrae deuda? ¿A quién beneficia y a quién perjudica? ¿Cómo impactan los recortes asociados a las políticas de ajuste sobre la vida cotidiana, particularmente de las mujeres?

El artículo señala que el problema no es la deuda per se, sino los instrumentos y condicionamientos que la acompañan. Fois analiza cómo las recomendaciones de organismos multilaterales, como el FMI, suelen ser procíclicas, profundizando desigualdades en lugar de corregirlas. Ejemplo de ello son los recortes en gasto social o las reformas tributarias regresivas que afectan en mayor medida a las mujeres, quienes dependen en mayor proporción de los servicios públicos.

La autora también critica el papel de los bonos soberanos como mecanismo de financiamiento externo, destacando que, si bien amplían el margen fiscal en el corto plazo, no transforman las estructuras productivas ni corrigen las desigualdades de género. Como propone Fois, es fundamental repensar el rol del Estado como inversor estratégico, capaz de orientar el endeudamiento hacia áreas que generen bienestar social y reduzcan brechas. Desde la economía feminista, Fois aboga por una «deuda para la vida» (Fois, 2023), que priorice la sostenibilidad social, el cuidado y la justicia distributiva, en lugar de la mera estabilidad financiera.

El artículo que cierra esta serie de estudios de género es de autoría de Sarah Zevaco. En él, la autora nos invita a reflexionar sobre la organización del trabajo en el campo paraguayo desde una perspectiva crítica que pone en el centro las desigualdades de género, la tierra y los sistemas alimentarios.

Con un análisis que combina datos empíricos, tablas comparativas y una mirada profundamente situada, Zevaco nos ofrece una visión compleja de las formas en que las mujeres campesinas participan en las tareas productivas y reproductivas, muchas veces sin el reconocimiento ni los derechos que ello implica. Este artículo, además, no se limita a describir la exclusión, sino que también señala los espacios de agencia y resistencia que emergen en medio de estas tensiones.

La contribución de Zevaco resulta clave para cerrar este dossier, porque articula con claridad los vínculos entre género, economía rural y política alimentaria, dejando planteadas preguntas fundamentales sobre el futuro del trabajo agrícola y el lugar que las mujeres ocupan en él.

Los cinco artículos presentados en esta serie abordan, desde distintas disciplinas —economía, demografía, ciencias políticas, agricultura y estudios de género—, los desafíos estructurales que enfrenta Paraguay en relación con las desigualdades de género, la precarización del cuidado, las tensiones fiscales y el impacto de la deuda pública. Aunque cada texto ofrece un análisis propio, al ponerlos en diálogo surge una lectura enriquecedora que permite comprender de forma más integral los desafíos del desarrollo inclusivo en el país.

Marcela Achinelli Báez, desde la economía feminista, pone el foco en la centralidad del trabajo de cuidado —remunerado y no remunerado—, visibilizando no solo su aporte económico sino también las cadenas globales que se tejen a través de la migración femenina. Claudina Zavattiero, como demógrafa, complementa esta mirada al analizar las transformaciones poblacionales que redefinen la oferta y demanda de cuidados, destacando el papel estratégico de las mujeres en contextos de cambio demográfico. Ana Rojas Viñales, también

desde la economía, analiza con rigor la relación entre responsabilidad fiscal y desigualdades de género, mostrando cómo las políticas presupuestarias pueden ser herramientas o barreras para cerrar brechas. Montserrat Fois, como politóloga, nos invita a repensar el problema de la deuda pública desde una óptica crítica, poniendo en cuestión los condicionamientos estructurales que impone el endeudamiento y proponiendo alternativas desde la economía feminista y finalmente Sarah Zevaco, nos muestra cómo en la estructura del sector agrícola paraguayo, la división sexual del trabajo sigue operando como un eje de desigualdad material y simbólica.

Lo transversal entre estos aportes es una visión de bienestar social que pone en el centro el cuidado, la redistribución, la sostenibilidad y la justicia social. Las cinco autoras coinciden en que el reconocimiento del trabajo de cuidado, la valorización del trabajo de las mujeres campesinas, el diseño de políticas públicas sensibles al género, la planificación fiscal responsable y la renegociación crítica de la deuda son piezas clave para construir un Paraguay más igualitario. Estas miradas nos permiten entender que no basta con medir el crecimiento económico; es necesario preguntarnos quién lo sostiene, quién lo paga y quién se beneficia de él.

1

El paradigma del cuidado: conceptualización, financiamiento y migración

*Marcela Achinelli Báez**

* Docente Universitaria. Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas. San Lorenzo, Paraguay

Introducción

La economía crítica, radical o heterodoxa es un término utilizado para diferenciar de la corriente ortodoxa o convencional, que acen-túa su oposición al pensamiento económico dominante, es decir, al sistema económico capitalista (Guerrero, 2002; Hamburger, 2013).

Siendo un mecanismo de análisis económico la construcción de un discurso dicotómico, se añade el discurso androcéntrico (Pérez Orozco, 2006); que engloba la principal discriminación que se cita en el libro ortodoxo de economía laboral, discriminación laboral, donde en el último escalafón se sitúa una mujer, negra y pobre.

La teoría clásica de la oferta laboral considera trabajo aquello por el cual se obtenga una remuneración económica (McConnell, Brue y Macpherson, 2003). Ahora bien, para que exista una reproducción económica, debe existir una reproducción de la vida.

Las familias patriarcales han supeditado a las mujeres el trabajo doméstico, reproductivo o de cuidado, lo que ha condicionado la división sexual del trabajo, así como la barrera de entrada de las mujeres al mercado laboral (McConnell, Brue y Macpherson, 2003); es decir, la relación simbiótica entre el patriarcado y el capitalismo ha dejado a las féminas en la periferia de la vida económica (Pérez Orozco, 2006); presentado una desventaja en la esfera de producción (Esquivel, 2011).

El debate sobre el espacio del cuidado del hogar muchas veces mitificado por un rol derivado de manera exclusiva a la mujer, ha sido analizado principalmente desde el concepto de la sociedad patriarcal (Beauvoir, 1949; Flores y Tena, 2014; Quiroga, 2014). La mujer ha sido más bien una mediadora de derechos, no quien la ejerza, lo matrilineal se entiende como la extensión del linaje a partir del

casamiento; a partir de una actriz pasiva de la historia del hombre (Beavouir, 1949).

El cuidado, además de presentar una infravaloración al trabajo dentro del hogar, representa un conflicto a la hora de insertarse en el ámbito laboral. Debido a que se realiza más allá de la esfera mercantil, posee una baja valorización social, lo que, señala Esquivel, es menester visibilizar la labor en las cuentas nacionales, a partir de encuestas de uso de tiempo (Esquivel, 2011).

El cuidado y el trabajo: debates hacia la conciliación

Las investigaciones en el campo de la economía del cuidado surgieron de tendencias como la escuela de Annales a partir de la historia de las familias y de las mujeres principalmente. También la medicina, a través de investigaciones en salud infantil ha aportado al análisis, no obstante, fueron los aportes del feminismo, a partir de la construcción de ciudadanía moderna quienes instalaron el tema como un problema político, social y económico (Carrasco, Borderías y Torns, 2011; Bock, 2001).

Desde la mirada eurocéntrica, en las sociedades preindustriales, las labores domésticas y de cuidado estaban relegadas indistintamente al género (Carrasco, Borderías y Torns, 2011). El trabajo de cuidado estaba inserto en la rutina cotidiana de la familia, debido a que, en la clase media, los hijos e hijas se encontraban en un mundo donde no diferenciaba lo laboral de lo familiar (Humphries, 2010).

A partir de la industrialización, las labores domésticas se centraron en la mujer, empiezan los conceptos de explotación infantil, y el hombre empieza a monopolizar el terreno laboral (Carrasco, Borde-

rías y Torns, 2011). Sin embargo, existe otro hecho que ha brindado un nuevo terreno al trabajo de cuidado, el cual se halla relacionado con la mortalidad infantil. Distintos hechos como la orfandad, la pobreza y la ilegitimidad de los hijos (que no discriminó clase social), fue blanco de muchas críticas y de la desviación moral de la infancia (Cunningham, 1995; Carrasco, Borderías y Torns, 2011). La disminución de la mortalidad infantil, se ha puesto foco en el tiempo de cuidado dedicado a los hijos e hijas.

Con la colaboración de filósofos, médicos y estadistas (Knibiehler y Fouquet, 1977), surgieron los debates pro moralista sobre el deber y ser de las mujeres. A partir de esta nueva perspectiva, empieza la división sexual del trabajo y los nuevos roles de género (Bock, 2001).

No obstante, la re-incursión de la mujer a la vida pública a través del trabajo no fue una pelea vaga ni fácil en la sociedad moderna, debido a que el espacio privado había encontrado el chivo expiatorio perfecto, situando a la mujer bajo una óptica de única cuidadora del hogar.

La conciliación laboral y familiar es un tema considerado como «nuevo» dentro de la teoría del trabajo. Esto podría ser tomado como verdad, teniendo en cuenta que la disociación entre el espacio laboral y familiar es producto de la época post-industrial. En la época pre-industrial, las tareas laborales estaban ligadas a la educación de la casa, tenido en cuenta como un oficio que se transmitía de generación en generación, análogamente a lo que hoy se consideran, por ejemplo, las buenas costumbres en el hogar. El término *conciliación*, implica que existe cierta problemática que encierra ambos aspectos centrales de la vida de las personas, familia y trabajo, cuestión que es propia de la vida post-industrial. Esto a su vez, se refuerza siendo el punto de partida el tiempo que una persona pueda dedicar a ambas tareas,

la que defina su rol en la sociedad, tiempo que antes se presentaba de manera no disociada. La reconfiguración del trabajo ha implicado esa ruptura entre el mundo familiar y laboral, y atendiendo a que esta situación es puesta en mesa de debate, es menester realizar una revisión de cuáles fueron realmente los puntos a favor y en contra de aquella división espacial/temporal entre las familias y el trabajo.

Paradigma social

Castles (2013) señala que el capitalismo en sus distintas etapas del desarrollo se valió del ejército de trabajadores en condiciones libres y no libres, entendiéndose como trabajadores no libres a los migrantes que se encuentran en condiciones poco favorables respecto a los nativos, sin derechos laborales y sin condiciones para competir en el mercado bajo el esquema de igualdad.

La globalización y el neoliberalismo recodificaron los términos del mercado, donde ya nos situamos ante un nuevo modelo de mercado global. Al principio, existía una visión de una posible eliminación de inmigrantes en la fuerza laboral, como se dio históricamente en el mundo. Los países ricos invirtieron mucho en educación como para necesitar de migrantes para el desarrollo de sus países. Sin embargo, esta visión quedó obsoleta, y la necesidad de trabajadores de escasa cualificación se hizo imperante: Sassen (1988) señaló que las economías necesitaban grandes cantidades de trabajadores de escasa capacitación para atender las necesidades de los países ricos: trabajadores de la construcción, jardineros, trabajadores de la alimentación, trabajadores domésticos, personal de cuidados personales, limpiadores. Esos trabajadores no podían encontrarse localmente, atendiendo a algunas razones: por un lado, descendió la fecundidad y con ello bajaron los jóvenes disponibles para ingresar a los mercados labo-

rales en los países ricos, y, por otro lado, los jóvenes locales estaban sobrecalificados para dichas labores (Castles, 2013).

La trayectoria de algunos trabajos como la construcción y los trabajos domésticos y de cuidado se diferencian en el tiempo de manera significativa. Mientras que la construcción tuvo su auge en los países europeos en los 2000, donde la fuerza laboral masculina migrante tuvo su apogeo; la demanda de trabajo del trabajo doméstico y el cuidado de personas fue en aumento, trabajos realmente estereotipados, sumados a la contratación informal en condiciones laborales desfavorables (Castles, 2013; Mezzadra y Neilson, 2017).

Entre las mujeres migrantes dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados existen categorías dividida por género y raza (Anderson, 2000; Cox, 2006). Magliano (2017) sostiene que las mujeres migrantes visibilizan las jerarquías de género y de raza y las relaciones de poder que lejos de ser eliminadas culturalmente por el avance de los derechos humanos, se perpetúan soslayadamente y en posiciones desfavorables como la migración, se hacen presentes profundizando la desigualdad e inequidad en el mundo del trabajo (Alcaráz, Arrúa, Bruno y García, 2017; Espíndola Oviedo, 2010; Niella, Castaño y Pérez, 2021).

Las jerarquías transnacionales en el cuidado de otras personas a veces van una etapa más adelante, cuando las trabajadoras domésticas migrantes contratan una sirvienta en el país de origen para que cuide de sus hijos. Las *cadenas globales de cuidado de personas* pueden significar estándares superiores de vida y mejor educación, pero a un alto costo afectivo (Castles, 2013).

ONU Mujeres (2014) menciona que la formación de cadenas globales de cuidados es la dimensión de la globalización de los cuidados. Un alto porcentaje de la población migrante (sobre todo, mujeres) encuentra empleo por las oportunidades laborales que abre la crisis

de cuidados, fundamentalmente en el empleo de hogar. No obstante, como se menciona más arriba, esta oportunidad tiene un alto costo al interior del país de origen. La migración de las mujeres desencadena una reorganización de los cuidados; los nuevos arreglos suelen estar protagonizados por otras mujeres, sobre todo, por la familia extendida; las cadenas globales de cuidados visibilizan una transferencia de cuidados sobre la base de desigualdad; se desarrollan relaciones de poder de género, etnia, clase social y estatus migratorio.

Lo anterior refleja el porqué de la feminización de las migraciones, donde la crisis de la reproducción social empuja a las mujeres a migrar para garantizar el bienestar de su prole, y la resolución parcial de la crisis de cuidado, donde las mujeres nativas «resuelven» su inserción laboral a costa de la mujer migrante (Esquivel, 2011; Batthany, Dobree, Mello y Bosh, 2015).

La feminización del trabajo como de la migración naturaliza, por un lado, las tareas de reproducción naturalizadas en las mujeres. Y, por otro lado, el desmantelamiento del sistema de bienestar que implica una serie de aspectos económicos afectivos como personas extrañas sumergidas en aspectos íntimos del hogar (envejecimiento y todo lo que ello implica), o clanes familiares dependiendo de las remesas (Mezzadra y Nielson, 2017).

Las cadenas globales de cuidados unen a hogares en distintas partes del mundo y que se conforman para dar a los miembros de esos hogares los cuidados que necesitan. Las cadenas son realizadas por mujeres en el sentido de que ellas son las que activamente realizan la mayor parte de los cuidados y las que los hacían antes de delegarlos, pero también existen (o brillan por su inexistencia) los hombres como cuidadores (o receptores de cuidado), el estado y la provisión de los servicios de cuidado; las empresas debido a que el funciona-

miento de estas cadenas permite el ingreso de más trabajadores al mercado laboral formal.

Las cadenas globales de cuidados no deben ser vistas como una situación nueva, siempre hubo empleo de hogar subvalorado, nutrido de mujeres migrantes. Las mujeres siempre migraron, del campo a la ciudad, entre países limítrofes, de su país al otro lado del océano. Y la migración desde las zonas rurales hacia las urbanas siempre ha tenido un componente grande de mujeres que encuentran trabajo como empleadas de hogar. La migración suele sacar a la luz problemas socioeconómicos como que los cuidados en cualquier lugar del mundo cada vez dependen más de lo que ocurre en otros lugares, de las oportunidades laborales que se abren en uno u otro sitio, de las políticas migratorias (sobre todo para la formalización del trabajo y la disminución de brechas de desigualdad) (Achinelli, 2022; OCR, UNFPA, CELADE y STP, 2021) de los servicios de cuidados que existen o no existen, entre otros. Es por ello que las intervenciones políticas sobre los cuidados ya no pueden limitarse a los Estados nación, sino que deben tener, necesariamente, un alcance transnacional (ONU Mujeres, 2014).

El caso de las cadenas globales de cuidado: paraguayas que migran

El trabajo de cuidado se desarrolla principalmente en la informalidad y escasa formación por parte de los cuidadores. Para dar impulso a esta visión, Paraguay diseñó un documento marco para una Política Nacional de Cuidados, que se encuentra en el Congreso Nacional.

En América Latina, ONU Mujeres, Organización Internacional del Trabajo y en coordinación con los Organismos Nacionales de los

países, se implementaron Sistemas de Protección Social o de Cuidado que incluyen mecanismos de formalización, capacitación y entrega de un carnet que acredite ese conocimiento. En países como Uruguay, se aplicaron medidas de cuidadores domiciliarios, que implican fiscalizaciones a los domicilios para ver si se adecuan a la población demandante. En Argentina, a través de las cooperativas se realizó una red de cuidadores domiciliarios, quienes como colectivo abogan por el respeto de los demandantes del servicio hacia las condiciones de sanidad, límites de servicio laboral, y los salarios acordes a lo estipulado contractualmente.

Si bien los esfuerzos son nacionales son considerables, cuando ocurre la migración nuevamente llegamos a un punto de vulnerabilidad debido a que pasan a ocupar los puestos informales de cuidado, por falta de homologación en cuanto a los estándares de capacitación, por lo cual resulta desafiante encontrar el punto para la formalización transnacional del cuidado.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular promovida por la Organización de las Naciones Unidas establece en uno de sus 23 objetivos el de proteger el derecho al trabajo decente de los inmigrantes. La cadena global de cuidados se estudia en atención a la situación socioeconómica de las migrantes y sus clanes en los países de origen; sin embargo, la inserción laboral de las cuidadoras específicamente sigue siendo una cuestión discriminatoria en términos laborales.

Históricamente en Paraguay se asocia a una situación de criadazgo, con una característica migratoria de zona rural a urbana. Las migraciones laborales realizadas por los paraguayos y paraguayas fueron principalmente en construcción para los hombres y cuidados para las mujeres.

Los asalariados informales paraguayos, se concentran en trabajadores y trabajadoras domésticas, asalariados en micro, pequeñas y medianas empresas, agricultura, ganadería, caza y pesca, y entre trabajadores del sector de la construcción (OIT, 2020). Carella, Frea y Velasco (2021) sostienen que la pandemia COVID-19 tuvo una característica particular que afectó a los migrantes: la crisis fue tanto en su país de origen como de destino. De acuerdo con la encuesta realizada a migrantes de Latinoamérica, lo primero que mencionan es que la repercusión más problemática es no contar con trabajo ni en el país de origen ni en el de destino. La encuesta aplicada por la Organización Internacional del Trabajo reportó que la pérdida de empleo por COVID-19 fue mayor para quienes se dedican al trabajo doméstico (71% sin empleo), seguido del sector ventas y restaurantes, y hotelería y turismo, (59% sin empleo). Debido a la informalidad del trabajo de cuidado a nivel global, aunque se declare trabajo doméstico, implica más trabajos de cuidado en la práctica laboral.

La pandemia COVID-19 generó una situación de retorno forzoso, de precariedad para los migrantes. Por otra parte, Paraguay realizó muchos esfuerzos en políticas públicas con respecto al cuidado: realizó cursos de cuidado tanto de infantes como de tercera edad a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y a nivel privado se dieron otras iniciativas como la Institución Corazón de Mamá, Canguro en Casa o el Instituto de Previsión Social. La capacitación y el reconocimiento de una institución de Paraguay es fundamental para formalizar un sector tan fundamental como el de cuidados. Para dar impulso a esta visión, Paraguay diseñó un documento marco para una Política Nacional de Cuidados, que se encuentra en el Congreso Nacional.

La cadena global de cuidados se estudia en atención a la situación socioeconómica de las migrantes y sus clanes en los países de origen; sin embargo, la inserción laboral de las cuidadoras específicamente sigue siendo una cuestión discriminatoria en términos laborales. Desde lo discursivo entre migrantes y residentes, los derechos otorgados a los primeros son algunos aspectos que dejan entrever una problemática que podría quebrarse cuando las condiciones de acreditación laboral lo permiten. Como antecedente están algunos convenios binacionales, España y Paraguay, que permiten por ejemplo la acreditación de títulos universitarios entre ambos países.

Acciones entorno a la formalización del trabajo de cuidado en Paraguay

El trabajo de cuidado es subvalorado por la sociedad, se encuentra en el escalafón más bajo de la cadena productiva. Sin embargo, sin el sostenimiento de la vida de las personas no queda nada; por tanto, cuidar la vida de alguien más se convierte en algo sumamente importante y delicado, que requiere que aquellos que se dediquen a cuidar la vida de otros estén remunerados de manera eficiente, y, que la valoración del trabajo sea por parte de los propios trabajadores, lo que implicaría un cambio sociocultural, y necesariamente requiere de herramientas multidisciplinarias en la formación de las personas que cuidan.

El concepto de Ravazzi (2007) de Diamante de cuidado, visualiza la diversidad de actores necesarios para la sostenibilidad del sistema, entendiéndose por estos al Estado, empresas, sociedad civil y familias, siendo estas últimas las subsidiarias en la práctica. La práctica del diamante del cuidado requiere diversos regímenes de bienestar, donde los costos de proveer el servicio se distribuyen entre los actores, por

ello es menester saber dónde se cuida, quién cuida y quién paga los costos de ese cuidado (Batthyány, Dobree, Mello y Bosch, 2020).

A continuación, se presentan en la tabla 1, tabla 2 y tabla 3 el ecosistema de cuidados en infantes, adultos mayores y personas con discapacidad. Se asigna el color verde a las acciones más desarrolladas, amarillo para las acciones incipientes y rojo para acciones futuras o problemáticas no planteadas por ninguna entidad gubernamental.

Tabla 1.
Ecosistema del cuidado en infantes. Semáforo de acciones en Paraguay

Estrategia	Características		Estado
Permisos de maternidad Permiso de paternidad	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ley N° 5.508/2015 de Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna	
	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Instituto de Previsión Social	Decreto reglamentario N°7.550/2017	
Permiso de parentalidad	No existe ley reglamentaria. Corresponde a la posibilidad de rotar los permisos (la legislación podrá hacer la observación de obligatoriedad temporal de uno de los progenitores, o no.		
Reposo de maternidad: trabajadores independientes	Hasta el momento, esta opción no está contemplada como una posibilidad. Desde el sector cooperativo, es posible plantear un esquema de pensiones a partir de la Caja Mutual de Cooperativistas.		

Decidamos

Estrategia	Características		Estado
Centros de cuidado infantil (públicos)	Ministerio de Educación y Ciencias Ministerio de la Niñez y la Adolescencia Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Centros de Bienestar Infantil y de las Familias (30 establecimientos) Programa Abrazo (14 habilitados 3 en Asunción, 10 en Central y 1 en Ciudad del Este)	
Centros de cuidado infantil (privados)	Oferta consolidada	Jardines, pre jardines y salas maternas	
Cuidadores formalizados a domicilio / en domicilios Estrategias comunitarias de salidas laborales a partir de la actividad del cuidado a Infantes	Oferta incipiente (Asunción y Área Metropolitana de Asunción)	Para expandir la oferta es necesario expandir la formalización de la actividad de cuidados. Se cuenta con experiencia en los cursos: las mallas curriculares fueron desarrolladas con otros países	
Conciliación laboral y familiar	Guarderías anexas al trabajo	Código del Trabajo (1995) Fiscalización deficiente en las empresas privadas por parte del ente regulador	
	Flexibilidad en el horario de entrada/salida, Teletrabajo	Estas estrategias fueron forzadas a la práctica en la pandemia COVID-19	

Fuente: Elaboración propia con base a Batthyány, Dobree, Mello y Bosch, 2020.

Si se analiza el segmento de los niños, se observa en la tabla 10 avances no sólo de acciones sino de mesas interinstitucionales con canales y mecanismos claros de acción. Sin embargo, aunque algunos de ellos sean de larga data como las guarderías anexas al trabajo establecidas por el Código Laboral (1993) a partir de 50 colaboradores o más, en la práctica sigue siendo una utopía el cumplimiento para el sector privado. Otro punto no menor es en cuanto a las licencias por nacimiento. La ley beneficia a las mujeres con cuatro meses, sin embargo, en el caso de los hombres solo va hasta dos semanas. Así también aparece la figura de la parentalidad, lo cual beneficia a ambos y permite que puedan turnarse entre progenitores el cuidado. En el planteo de las licencias por nacimiento quedan excluidas del sistema las mujeres que trabajan de manera independiente. De acuerdo con Achinelli y Bernal (2014), es posible a través de entidades como la Caja Mutual de Cooperativistas crear productos donde las socias puedan aportar a un permiso para trabajadoras independiente, cotizando de manera periódica bajo parámetros establecidos por la institución que otorga. En cuanto a la formalización de la oferta, es necesario expandir los cursos que ya fueron dictados en el país; y aumentando quizá la carga horaria con materias que puedan instalar la cultura de negocio, autoempleo, finanzas personales entre otras cosas.

Tabla 2.

Ecosistema del cuidado en adultos mayores. Semáforo de acciones en Paraguay

Estrategias	Características	Estado
Hogares de adultos mayor	A partir del Instituto de Bienestar Social: • 5 hogares para adultos mayores dependientes • 1 hogar para adultos mayores independientes • 7 centros comunitarios • 5 comedores comunitarios • 6 hogares sustitutos	
Pensión para adultos mayores	Ley N°3.728/2009 – asistencia monetaria del 25% del salario mínimo legal vigente	
Política institucional del adulto mayor asegurado al Instituto de Previsión Social (2013)	• Atención a la salud: consulta ambulatoria, internación y medicamentos • Prestaciones económicas: Prestaciones socio sanitarias; clubes de adultos mayor, vida plena del IPS	
Cuidadores formalizados a domicilio	• La oferta está dada por los licenciados en enfermería. No obstante, el Instituto de Previsión Social, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y la orden de los hermanos franciscanos realizaron cursos de cuidadores de ancianos, sin embargo, esto no fue desarrollado a nivel país, sino más bien en el Área Metropolitana de Asunción.	
Cuidadores formalizados en domicilio	• Para el desarrollo de esta línea de acción, es necesario vincular a organismos que otorguen créditos para realizar refacciones a nivel hogar.	

Fuente: elaboración propia con base a Batthyány, Dobree, Mello y Bosch, 2020.

De acuerdo a la tabla 2 se puede observar que, si bien las acciones están encaminadas, es insuficiente para la estimación de la población en situación de dependencia. Así también, de acuerdo a Fernández (2015), muchas de las actividades económicas son informales por lo cual cada vez habrá más personas fuera del sistema de pensiones y programas como el de la asistencia monetaria podrían ir aumentando en la carga fiscal del país.

Tabla 3.

Ecosistema del cuidado con personas con discapacidad. Semáforo de acciones en Paraguay

Acciones	Características	Estado
Instituto de Bienestar Social – Departamento de Rehabilitación y Discapacidad	6 hogares albergues exclusivos para personas con discapacidad (denominados Hogares sustitutos)	
Secretaría Nacional por los derechos humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)	Ley 3540/08 «Convención sobre los derechos de personas con discapacidad» Ley 4720/12 creación del SENADIS	
Cuidadores formalizados a domicilio	La oferta está dada por los licenciados en enfermería, kinesiología. No obstante, se podrían realizar cursos con respecto a ello, porque finalmente es el ámbito privado quien se encarga sin conocimiento previo.	
Cuidadores formalizados en domicilio	Para el desarrollo de esta línea de acción, es necesario vincular a organismos que otorguen créditos para realizar refacciones a nivel hogar.	

Fuente: elaboración propia con base a Batthyány, Dobree, Mello y Bosch, 2020.

En la tabla 3 se puede visualizar las acciones con respecto al entorno de los cuidados de personas con discapacidad. Aquí, si bien las acciones se iniciaron hace más de 10 años, lo relacionado al cuidado, fuera de lo que ofrecen las universidades está descuida.

Y, dada la alta tasa de discapacidad por accidente de moto en Paraguay, es menester, al igual que para los otros tipos de dependencias, cursos cortos que permitan a la persona que realiza la actividad de cuidado, dignificar su trabajo y contar con los conocimientos mínimos requeridos para la función realizada. Además, a diferencia de otro tipo de cuidado, en el caso de las personas que quedan a cargo de los discapacitados, quedan imposibilitados muchas veces de desarrollar actividades remuneradas por lo absorbente de este tipo de labor, lo que en la casa de adecuar el propio espacio doméstico como laboral, podría significar el único flujo posible de dinero.

Conclusiones

El cuidado es un paradigma tan necesario y antiguo como la vida misma. El mundo del trabajo desde la revolución industrial configuró un escenario donde la escena privada era una resolución privada, sin que la manera de resolver sea vista como barrera de entrada, reingreso o permanencia de las mujeres en el ámbito laboral.

No obstante, representa una barrera en el acceso a la educación, y muchas veces representa el primer acercamiento al mundo laboral a partir del cuidado, en situaciones que nada tienen que ver con el trabajo decente.

En este sentido, el sistema nacional de cuidado representa una oportunidad para organizar los cuidados entre los actores intervi-

nientes en ello, como ser el Estado, la sociedad civil, las empresas y las familias.

Ahora bien, en el proceso de realizar la formalización o profesionalización del cuidado, se tendrá que tener en cuenta a la migración como un factor no menor, puesto que, de acuerdo a las estadísticas disponibles, el trabajo al que más acceden las mujeres migrantes es a realizar tareas del cuidado y del hogar.

Por lo tanto, es menester velar por la homologación de la certificación de las tareas de cuidado, de manera a que estas labores necesarias para el sostenimiento de la vida sean valoradas en lo económico, social y político.

Bibliografía

- Achinelli, M. (2022). El trabajo de cuidado no remunerado y su efecto en el ingreso en Paraguay. Año 2016. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción: San Lorenzo. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1aQJMt5lhLH2A56V5apaElbACo-1FH8qRh/view?usp=sharing>
- Alcaraz, L., Arrúa Sosa, E., Bruno, S. y García, D. (2017). Los procesos de inserción socio laboral de personas retornadas al Paraguay luego de experiencias migratorias. Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD): Asunción. Disponible en: <file:///C:/Users/FCE-INV/Downloads/DossierMigrantesRetornados%20web%20-%20pdf.pdf>
- Anderson, Bridget (2000), *Doing the Dirty Work: The Global Politics of Domestic Labour*, Londres, Zed Books.
- Batthyany, K., Dobree, P., Mello, M. y Bosch, S. (2020). Documento marco para el diseño de la política nacional de cuidados en Paraguay. ONU Mujeres. http://www.mujer.gov.py/application/files/4715/6113/3467/Documento_Marco.Politica_Nacional_de_Cuidados_PY.pdf

- Brigde, E. E. (2019). Género y cuidados: una mirada general. Desarrollo y género: en breve. Disponible en: <https://americalatinagenera.org/wp-content/uploads/2014/04/enbrevegeneroycuidados2009.pdf>
- Castles, S. (2013). Migración, trabajo y derechos precarios: perspectivas histórica y actual. *Migración y desarrollo*. 11(20). Pp. 8–42.
- Cox, Rosie (2006), *The Servant Problem: Domestic Employment in a Global Economy*, Londres y Nueva York, I. B. Tauris.
- Durán, M.A. (2011). *El trabajo del cuidado en América Latina y España*. Primera edición. Fundación Carolina – CeALCI. Madrid. Disponible en: www.fundacioncarolina.es
- Durán, M.A. (2012). *El trabajo no remunerado en la economía global*. Primera edición. Fundación BBVA. Madrid. Disponible en: <https://www.fbbva.es/publicaciones/el-trabajo-no-remunerado-en-la-economia-global/>
- Esquivel, V., Espino, A., Pérez Frago, L., Rodríguez Enríquez, C., Salvador, S. y Vásquez, A. (2012). *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. ONU MUJERES. Disponible en: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2012/6/la-economia-feminista-desde-america-latina>
- Esquivel, V. (2013). *El cuidado en los hogares y las comunidades*. OXFAM. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/302287/rr-care-background-071013-es.pdf;jsessionid=C2A04503123E3B7E28CBCBD37D412BF1?sequence=2>
- Esquivel, V. (2011). *La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/Atando_Cabos.pdf
- Espíndola Oviedo, S. (2010). *Género y Migración: un análisis sobre la migración de mujeres paraguayas con destino a España*. Asunción: BASE Investigaciones Sociales. Disponible en: <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2014/03/1395154860.pdf>
- Galvez, L. (2016). *La economía de los cuidados*. Deculturas ediciones. Disponible en: www.deculturasediciones.com
- Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). (2010). *¿Cuál es la importancia del cuidado para el desarrollo social?* Disponible en: <https://americalatinagenera.org/wp-content/uploads/2014/04/enbrevegeneroycuidados2009.pdf>

- Marín Muñoz, M. R. (2003). Trabajo femenino, política familiar y teorías económicas. Departamento de Economía General. Universidad de Cádiz. Disponible en: https://biblioteca.hegoa.ehu.eus/downloads/13138/%2Fsystem%2Fpdf%2F1561%2FTrabajo_femenino.pdf
- Magliano, M.J. (2017). Las trabajadoras invisibles: experiencias laborales de mujeres migrantes en Argentina. Revista latinoamericana de antropología del trabajo.
- Mezzadra, S. y Neilson, B. (2017). La frontera como método o la multiplicación del trabajo. Traficante de sueños.
- Niella Bareiro, L., Castaño Reyero, M., y Pérez Adroher, A. (2021). Derechos humanos y migración internacional: Situación de la comunidad paraguaya en España. Global Infancia.
- Sauma, P. (2012). Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica. CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5845?show=full>
- OCR, UNFPA, CELADE y STP (2021). Visibilizar el valor del tiempo: el trabajo no remunerado en los hogares y su incidencia en el desarrollo del Paraguay. Cuentas Nacionales de transferencia de tiempo, CNNT Paraguay 2016. https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/stp_unfpa_-_informe_visibilizar_el_valor_del_tiempo_.pdf
- ONU Mujeres. (2014). Cadenas globales de cuidados: los cuidados más allá de las fronteras nacionales. ONU Mujeres.

2

Implicancias de los cambios demográficos en la oferta y demanda de cuidados en el Paraguay

*Claudina Zavattiero**

* Doctora en Demografía.
Universidad Nacional de Córdoba,
Argentina.

Introducción

Al igual que los países de América Latina, Paraguay experimenta un significativo proceso de transición demográfica producido a partir de los cambios ocurridos en los niveles de fecundidad, mortalidad y migraciones. Estas transformaciones llevan siete décadas e iniciaron a mediados del siglo pasado, primeramente, con el descenso paulatino de la mortalidad, seguido del de la fecundidad, el cual se dio de forma más acelerada, permitiendo el crecimiento de la población¹.

Mientras que la tasa bruta de mortalidad se redujo a la mitad (de 11,7 por mil habitantes en 1950 a 5,7 en 2024), la tasa global de fecundidad cayó en casi tres veces en el mismo periodo (de 6,5 a 2,4 hijos en promedio por mujer entre 1950 y 2024 según CELADE, 2024²), incluso mujeres de mayor nivel educativo y socioeconómico presentan desde 2016 una fecundidad por debajo del nivel de reemplazo (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017). La migración también es una fuerza impulsora del cambio demográfico.

Estas transformaciones están intrínsecamente ligadas a factores económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales y constituyen uno de los principales logros del siglo XX. Como resultado de estos cambios, acompañados de la mejora en la salud de las personas,

- 1 El país atravesó la etapa de transición incipiente, con mortalidad y natalidad altas entre 1950 y 1955 y la fase de transición moderada, con fecundidad todavía alta, pero mortalidad descendente moderadamente entre 1985 y 1990. A partir de ese momento, la fecundidad también comenzó a declinar dando paso a la fase de transición plena entre 1995 y 2000 (Chackiel, 2004). En la actualidad el país se ubica en la etapa de transición avanzada con bajos niveles en ambas variables.
- 2 Cabe advertir que estas estimaciones pueden variar a partir de los resultados definitivos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022 y las próximas proyecciones nacionales de población.

la expectativa media de vida de la población paraguaya se incrementó en 16 años (de 58 años en 1950 a 74 años en 2024) (CELADE, 2024).

Los cambios en los niveles de la natalidad y la mortalidad, sumados a la migración internacional, hicieron que el ritmo de crecimiento y el volumen de la población del Paraguay vaya cambiando. La población de 1950, de unos 1,5 millones de habitantes (CELADE, 2024), creció sostenidamente a tasas promedio de 2,6% anual hasta 1982, experimentó un pico histórico de 3,2% anual entre 1982 y 1992, y posteriormente se ralentizó el crecimiento, lo que arrojó una población de un poco más de 6,1 millones en 2022 (INE, 2024).

Si en el siglo XX el efecto más trascendental de la transición demográfica fue el crecimiento de la población, a partir del presente siglo lo es la modificación del peso relativo de los grupos de edad. Ello genera fuertes implicaciones económicas y sociales, imponiendo nuevos requerimientos sobre la planificación del desarrollo sostenible.

La modificación de la estructura por edades tiene implicancias en la asignación y composición de recursos otorgados a la población, como: vacunación, centros de cuidados, escuelas, puestos de trabajos, pensiones y jubilaciones, entre otros. Asociado a ello, la población puede dividirse en segmentos de edades; la niñez y parte de la población en edad escolar y de recibir cuidados (0 a 14 años), la población en edad reproductiva y productiva (15 a 59 años) y la población que ha cumplido su ciclo laboral y se encuentra en edad de retiro o jubilatoria y también de recibir cuidados (60 años y más). El perfil de estos grupos ha cambiado con el tiempo, y se avecinan nuevos escenarios poblacionales.

En consonancia con el descenso de la fecundidad, la población menor de 15 años pasó de representar casi la mitad de la población

(46,3%) en 1950 a descender paulatinamente hasta casi la mitad de ese peso relativo (28,6%) en 2024. En el otro extremo del ciclo de vida, el peso relativo de la población adulta mayor (de 60 años y más) pasó del 6% al 10% del total poblacional. En tanto, el grupo de personas en edades reproductivas y productivas (15 a 59 años) tuvo una variación menor, escalando del 47,7% al 61,5% (CELADE, 2024).

Se proyecta que las mujeres cada vez tengan menos hijos, que la población total deje de crecer dentro de unas cinco décadas, que ocurran cambios en la configuración de las familias, así como en las causas de muertes³ y que el envejecimiento de la población se convierta en una de las fuerzas más significativas que impactarán en la política social y económica debido al incremento de requerimientos en seguridad económica, salud y cuidados. Además, el envejecimiento de la población se potencia cuando existen saldos migratorios negativos, ya que la población emigrante no suele ser de edades muy avanzadas. En otras palabras, la transición demográfica y epidemiológica, como procesos en los que ocurren cambios en la estructura de edad y en los patrones de salud, incidirán en el incremento de necesidades de cuidados. Estos cambios demográficos afectarán la naturaleza y la demanda de servicios de salud, la economía del cuidado, las prácticas laborales, las necesidades educativas y los sistemas de seguridad social, presentándose con distintos niveles de urgencia y complejidad.

3 Reducción de enfermedades infecciosas y aumento de enfermedades crónico-degenerativas. El incremento del acceso a métodos anticonceptivos es considerado un medio para facilitar la voluntad de las mujeres de tener menos hijos, espaciar el tiempo entre uno y otro o no tener hijos, permitiendo de este modo cerrar la brecha entre la fecundidad deseada y la observada. Ello, a su vez, es una clara señal de la autonomía y del ejercicio de derechos sexuales y reproductivos.

Ejercerán gran presión sobre el Estado, que deberá generar los recursos suficientes para proveer acceso a bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida, sin mediar su capacidad adquisitiva, su género, su lugar de residencia, su raza, entre otras características, de modo que las mismas puedan contar con una vida próspera y, por ende, contribuir al desarrollo social y económico del país.

A partir de estas consideraciones, el presente trabajo reflexiona acerca de los cambios poblacionales del Paraguay, destacando el rol de las mujeres en la dinámica demográfica, con el objetivo de identificar las oportunidades y los desafíos que la nueva realidad demográfica presenta en la oferta y demanda de cuidados. Se busca con ello dar un panorama general acerca de cuánto crecerá la población que requiere cuidados y que tipos de cuidados requerirá, asimismo, cómo variará la población cuidadora y quienes serán cuidadores. Se emplea un enfoque cuantitativo, con metodología descriptiva, utilizando mayormente las proyecciones de población generadas para el Paraguay por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (revisión 2024) hasta el año 2100.

El rol de las mujeres en los cambios demográficos

Las mujeres tienen un rol clave en los procesos y las transformaciones demográficas. Por un lado, la reducción de la tasa global de fecundidad, como parte de una tendencia regional y mundial, refleja la elección hacia un número pequeño de hijos, la postergación del primer nacimiento y el aumento de la proporción de mujeres que no tienen hijos. Entre las principales fuerzas sociales, económicas y culturales que explican la baja de la fecundidad se encuentran: la expansión de la educación, el aumento de la incertidumbre econó-

mica, en particular entre jóvenes, la incorporación de las mujeres al mercado de empleo, y las transformaciones ocurridas en la esfera de las relaciones de pareja (Cabella y Nathan, 2018).

Otros factores como el costo de la crianza de los hijos e hijas, el déficit en el acceso a vivienda y la ausencia o debilidad de ciertas políticas como la de cuidados, la duración de las horas de trabajo, los bajos ingresos, las múltiples demandas domésticas, también explican la falta de reproducción de algunas mujeres o una disminución en el número de hijos deseados.

De este modo, conviven al menos dos modelos reproductivos diferentes: uno representado por las mujeres cuya fecundidad es más elevada que la media nacional, asociado a una maternidad más temprana, a menores niveles de educación, hablantes de lengua indígena y a una mayor vulnerabilidad socioeconómica y otro, representado por las mujeres que tienen niveles de reproducción bajo, generalmente asociados a mayores niveles educativos y más altos niveles de bienestar socioeconómico. Por ejemplo, el número promedio de hijos entre mujeres de menor nivel educativo más que duplica la cantidad de hijos por mujer de nivel educativo superior (3,8 hijos en promedio por mujer frente a 1,7 respectivamente). De igual modo, la brecha es amplia por nivel socioeconómico: 4,1 hijos en promedio por mujer entre mujeres pobres frente a 1,6 en mujeres de estratos altos (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017).

Por otro lado, las mujeres continúan falleciendo por causas relacionadas con el embarazo, parto o puerperio. La razón de mortalidad materna se incrementó durante la pandemia de 67,6 a 160 defunciones por cada cien mil nacidos vivos de 2019 a 2021 (MSBPS, 2021), lo que da la pauta de la relevancia del acceso y la calidad de los servicios de salud. Las defunciones maternas repercuten negativamente en la

esperanza de vida de las mujeres (Brizuela, 2005), además añaden el probable agravante de arrastrar consigo la vida de un hijo nacido en malas condiciones.

Las mujeres tienen una mayor longevidad: en 2024 su esperanza de vida promedio es de 77 años, frente a 71 años promedio de la población masculina (CELADE, 2024). Teniendo en cuenta que la calidad de vida y el bienestar en la vejez están profundamente influenciados por las experiencias, elecciones, oportunidades y limitaciones en las etapas anteriores del ciclo de vida, el envejecimiento poblacional estará marcado por mujeres adultas mayores que enfrentarán la vejez con menor acceso a prestaciones asociadas la seguridad social, escasez de recursos⁴, mayor precariedad en salud y necesidades de cuidado, además de una fuerte incidencia de violencias basadas en género y sobrecarga de trabajo de cuidado no remunerado. Ello constituye un reto fundamental para el sistema de protección social.

La feminización de la vejez⁵, en el que las mujeres sobreviven a sus parejas por un periodo cada vez más prolongado, ocurre en medio de una etapa de transformaciones en la configuración de los hogares (Céspedes, 2022), con una tendencia hacia hogares cada vez más reducidos (promedio de 3,5 miembros) y unipersonales (INE, 2024), lo cual podría generar impacto en los flujos intergeneracionales de

4 El sistema de seguridad social no ha tenido éxito en la implementación de medidas que permitan a las mujeres enfrentar la vejez con autonomía y con recursos monetarios suficientes. La alta concentración de mujeres en labores domésticas y de cuidado no remuneradas, en trabajos precarios e informales hace que estén mayormente expuestas a estar en situación de pobreza durante la etapa activa y al llegar a la vejez. En algunos casos se limitan a recibir prestaciones que por lo general están vinculadas a un hombre proveedor.

5 Por cada 100 hombres de 60 años y más hay 120 mujeres en ese mismo tramo etario (CELADE, 2024).

recursos económicos. El aumento de los hogares monoparentales desafía los roles de género tradicionales e impone un cambio en las políticas y los sistemas de apoyo social para adaptarse a las necesidades de las familias.

Otro elemento, menos abordado en este trabajo, pero de igual relevancia para la demografía es la migración interna e internacional. Esta reconfigura la distribución etaria y territorial de la población. La emigración internacional reciente se caracteriza por la expulsión de población joven y de mujeres, siendo el factor laboral la motivación principal para migrar (UNFPA, 2013).

Oportunidades a partir del cambio demográfico: bono demográfico y potencial aporte de las mujeres

Mientras la transición demográfica ocurre, el descenso de la fecundidad conduce a un periodo en que la población de menor edad (económicamente dependiente) pierde peso relativo respecto a la población en edad de trabajar, y a su vez la población de mayor edad aún mantiene un peso relativamente bajo. Esta mayor proporción de población en edades activas respecto a población económicamente dependiente (niños y personas mayores) genera un bono demográfico (Bloom y Williamson, 1998).

Se trata de una coyuntura única, transitoria y con oportunidades irrepetibles que, en caso de ser bien aprovechadas mediante inversiones significativas en capital humano (salud, educación, protección social y empleo) que potencie el segmento de población joven, permitirá anticiparse a los desafíos futuros del envejecimiento poblacional (Serafini y Zavattiero, 2017). Cabe aclarar que se trata de una oportunidad transitoria pues el aumento del volumen de personas adultas mayores, como parte del proceso de envejecimiento de la

población, volverá a incrementar la dependencia demográfica, estimándose que el bono expire en 2052 (CELADE, 2024).

Por otra parte, la dinámica laboral femenina se ha dado de forma paralela al aumento en los niveles educativos y a la reducción de la fecundidad: el mayor nivel educativo conlleva un mayor costo de oportunidad de uso de tiempo de las mujeres, mientras que el descenso de la fecundidad liberó tiempo de la mujer para actividades productivas remuneradas (Flórez, 2016 citado en Gobierno de Colombia y UNFPA, 2018).

De acuerdo con Martínez (2012), el incremento significativo de la participación de la mujer en la actividad económica que se ha venido observando en América Latina, y en general en el mundo, produce un aumento potencial significativo en el aporte que ellas pueden realizar a los ingresos de sus hogares y por lo tanto al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza.

Al igual que el bono demográfico, este bono es transitorio y ocurre en el periodo en que disminuye la relación de dependencia demográfica. En la medida en que disminuye la relación de dependencia infantil y aún no aumenta lo suficiente la relación de dependencia de las personas adultas mayores, se libera tiempo de la mujer dedicado al cuidado de los hijos que puede dedicar al trabajo productivo. Cuando comience a aumentar la relación de dependencia de las personas mayores, probablemente sean las mujeres, dada la división sexual del trabajo, las que deban dedicar tiempo al cuidado no remunerado de las personas adultas mayores de su hogar.

Por tanto, este bono es una medida potencial debido a que el impacto real sobre el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la desigualdad dependerá de las políticas públicas que promuevan una mayor autonomía económica de las mujeres a partir de la pari-

dad de género en la fuerza laboral, su acceso al empleo productivo y bien remunerado y de estrategias para superar la gran inequidad en la distribución del trabajo doméstico y de cuidados.

Con mayor inversión en infancia, adolescencia y juventud, así como con la incorporación de la mujer al mercado laboral, se podría aprovechar el primer bono demográfico y cosechar un segundo bono demográfico que se asocia a la longevidad de las personas con alta productividad y mayor equidad de la sociedad. Sin embargo, también es posible que se desaproveche este bono demográfico a través de la emigración internacional.

Personas que demandan cuidados y personas cuidadoras

Los cambios demográficos contribuyen a la denominada «crisis del cuidado» e imponen desafíos ineludibles a las dinámicas y políticas de cuidado (Rossel, 2016). Estas políticas deben cubrir tanto a las personas cuidadoras (oferta) como a quienes requieren esos servicios (demanda), grupo conformado por personas en situación de dependencia (Rico y Robles, 2016) en función de su edad (niñez, adolescencia y persona mayores) o dependencia por condición de discapacidad temporal o permanente⁶.

Respecto al segmento que demanda cuidados, las proyecciones de población muestran que el grupo de personas menores de 15 años seguirá disminuyendo en peso relativo y valores absolutos, pero, a

6 El concepto de dependencia no es sinónimo del concepto de discapacidad. La dependencia implica la necesidad de apoyo, se distingue de la discapacidad porque ésta puede implicar limitaciones para algunas actividades, pero no necesariamente implica la necesidad de ayudas. Por otro lado, existen distintos grados de dependencia (Rossel, 2016).

pesar de ello, representa casi dos millones de personas que demandan cuidados, incluyendo unas 670 mil personas entre 0 y 4 años (Gráfico 1) para quienes la cobertura de servicios de cuidado infantil es casi inexistente y la escolarización entre los 3 y 4 años aún es baja⁷.

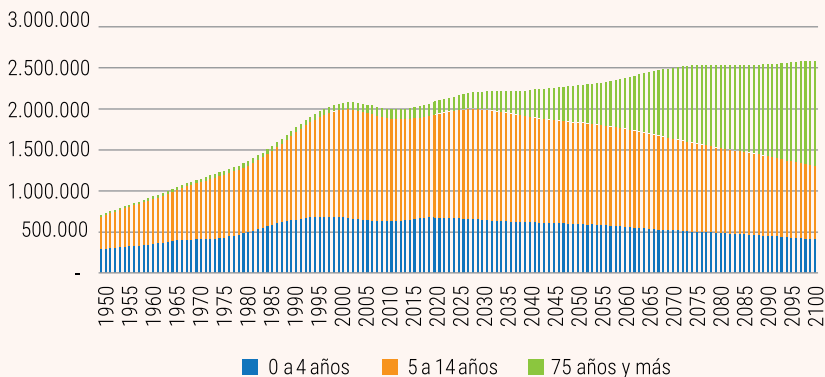
Al mismo tiempo, la prolongación de la vida, por el descenso de la mortalidad en las edades más avanzadas resultante de los progresos en la medicina y mejoras en los servicios de salud, provoca un aumento del valor relativo y absoluto de la población de personas mayores con respecto a la población total. El escenario de mediano y largo plazo muestra que en torno al año 2055 se marcará el hito de que la proporción creciente de personas mayores superará a la de los menores de 15 años (CELADE, 2024), etapa a partir de la cual el proceso de envejecimiento se convertirá en el fenómeno demográfico preponderante por su incidencia sobre las demandas sociales.

Se estima que la población adulta mayor se duplicará en los próximos 20 años (de unas 685 mil personas en 2024 a 1,3 millones en 2045) y llegará a representar un tercio de la población total en 2100, con más de 2,8 millones de personas, quienes vivirán en promedio hasta los 84 años (CELADE, 2024). Esto implica que a futuro sólo crecerá el grupo de población con 60 años o más de edad, generando una demanda creciente de cuidados.

7 12% a los tres años y 48% a los cuatro años, según registros del MEC (2022) disponibles en https://mapaescolar.mec.gov.py/mapa_escolar/contenido/indicadores_educativos

Gráfico 1.

Demanda de cuidados por dependencia en función de la edad, Paraguay, 1950 a 2100



Fuente: elaboración propia con base en datos del CELADE (2024). Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100 (Paraguay).

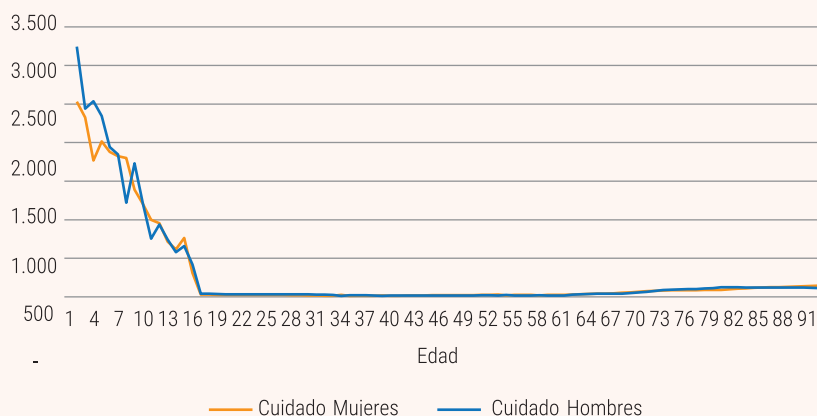
Actualmente la mayor carga de trabajo de cuidados está centrada en la niñez (Gráfico 2). Con el tiempo, el proceso de envejecimiento e incluso el aumento relativo de la población de 80 años y más⁸, conocido como proceso de «envejecimiento dentro del envejecimiento», ocasionarán una creciente pérdida de autonomía, en tanto las enfermedades se vuelven más crónicas durante la vejez (Ibarrarán, 2017). Teniendo en cuenta que los años de vida ganados a partir de cierta edad no son necesariamente de buena salud, se espera que la expansión de la morbilidad y la discapacidad leve, moderada o severa este en función a la trayectoria de vida de las personas (Rossel, 2016).

8 Se estima que en 2100 este grupo represente el 9% de la población (CELADE, 2024)

Cualquiera sea el caso, la demanda de cuidados, ya sean parciales, apoyo para la realización de actividades de la vida diaria o atención a largo plazo, se incrementará en las próximas décadas no solo en cantidad de personas sino también en intensidad de los cuidados. Este incremento también representará un incremento del gasto en cuidados.

Gráfico 2.

Consumo de trabajo no remunerado de cuidado, en horas, promedio anual, por persona por sexo, Paraguay, 2016



Fuente: OCR, UNFPA, CELADE y STP (2021).

Tomando puramente el efecto demográfico del envejecimiento y asumiendo que las tasas de prevalencia de dificultades (STP, 2021) se mantienen constantes, la proporción de población adulta mayor con necesidades de cuidados se duplicará para el 2050 (CELADE, 2024). Este aumento en las demandas incrementará la presión sobre

el sistema de protección social, los servicios de salud especializados en la atención de esta población, así como en los servicios de cuidado externos y familiares (Rossel, 2016).

Como producto de las desigualdades, los estratos de nivel socioeconómico alto envejecen antes y hacen frente a las necesidades de cuidado tanto a través de una desigual distribución de responsabilidades entre hombres y mujeres como mediante soluciones financiadas con recursos propios o gasto de bolsillo, accediendo a servicios de cuidado en el mercado. La convergencia del comportamiento demográfico supone que envejecerán también aquellos sectores de la población que tenían alta fecundidad y que no disponen de recursos ni de cobertura de la seguridad social para este tipo de soluciones, por lo que se generará una mayor sobrecarga en las mujeres, con el consiguiente agravamiento de la desigualdad de género o una mayor brecha en las condiciones y las esperanzas de vida entre quienes cuentan con recursos económicos y pueden recurrir a la solidaridad intrafamiliar y quienes no (CEPAL, 2014).

El otro grupo que demanda servicios de cuidados es el de las personas dependientes en función de alguna discapacidad temporal o permanente que hacen que requieran apoyo de otras personas para desenvolverse en su actividad cotidiana. En Paraguay, según el censo de 2012, unas 500.000 personas tienen alguna discapacidad, la más frecuente de tipo visual; seguida de auditiva o motora, y en menor medida intelectual o psicosocial. En general, estas personas tienen mayores dificultades para acceder a puestos laborales, a servicios de salud o educación pública especializada, con lo cual acumulan en su trayectoria de vida condiciones de vulnerabilidad.

Por otra parte, la población joven y adulta constituye la oferta potencial de personas cuidadoras, tanto de forma remunerada como

no remunerada (familiares). Para este grupo se pronostican cambios en tres ámbitos: un incremento transitorio del volumen de población que luego iniciará su descenso; transformaciones en el tamaño y configuración de las familias; y, el ingreso progresivo de las mujeres al empleo remunerado, el cual vale decir, no es acompañado unívocamente por un movimiento de los hombres al trabajo no remunerado y de cuidados al interior de los hogares.

En el plano demográfico y dado los cambios en los niveles de fecundidad, este grupo aumentará por unos años más y luego iniciará su reducción. El grupo en edades jóvenes (15 a 29 años) llegará a un máximo de 1,9 millones de personas e iniciará el declive en valores absolutos en los próximos años. En tanto, el otro segmento de población en edades productivas (30 a 59 años), capaz brindar cuidados o generar ingresos para costear los servicios, llegará a su mayor valor en 2070, con 3,5 millones de personas aproximadamente y luego dejará de crecer (CELADE, 2024).

Lo expuesto da cuenta de que a futuro el descenso de la población en edades productivas y el incremento de población adulta mayor producirá que se tienda a equipar la población capaz de brindar cuidados con la que los demanda. Una forma de observarlo es contemplar la medida de relación de apoyo potencial que muestra una disminución sostenida de la cantidad de personas de 15 a 59 años por cada persona de 60 años y más, pasando de 8 en 1950 a 4 en 2050 y a tan solo 2 en 2100 (Gráfico 3).

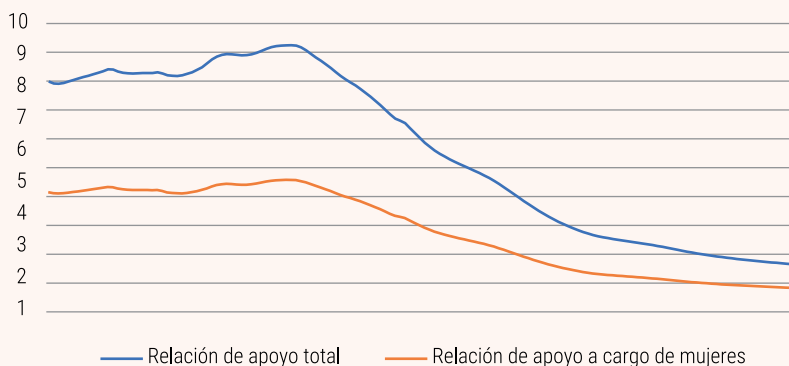
Los factores que inciden en la transformación de la oferta de cuidados incluyen, como se mostró, la modificación en la estructura de edades de la población, pero además también es importante considerar cómo se distribuyen los cuidados al interior de las familias. La división sexual del trabajo asigna estas tareas en su gran mayoría a las

mujeres. Si se acota el grupo de potenciales cuidadores al segmento femenino que efectivamente brinda cuidados, la relación entre personas a cuidar y potenciales cuidadoras se equipara con antelación (Gráfico 3).

Otra forma de observar el fenómeno es a través de la relación de dependencia demográfica. Hacia el 2100 se estima que la relación entre la población económicamente dependiente y la independiente se acerque a 100% lo que significa que el número de potenciales dependientes se equiparará al número de aquellos potencialmente capaces de proveer cuidado y apoyo a las personas dependientes (CELADE, 2024). Además, si dentro de la población en etapa activa se incluye exclusivamente a la población ocupada, los resultados son menos alentadores.

Gráfico 3.

Relación de apoyo potencial^{1/}, Paraguay, 1950 a 2100



Fuente: elaboración propia con base en datos del CELADE (2024). Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100 (Paraguay).

Nota: Cociente entre personas de 15 a 59 años potencialmente cuidadoras y personas de 60 años y más que potencialmente demandan cuidados.

Como se mencionó, las mujeres satisfacen mayormente la demanda no remunerada de cuidados tanto en la crianza durante la infancia como de personas de edad avanzada (Tabla 1). El cuidado es uno de los componentes centrales del trabajo no remunerado que las mujeres hacen al interior de las familias. En esta tarea directa además intervienen actividades que permiten un entorno saludable como la preparación de alimentos, la limpieza, entre otras. De este modo, en general las mujeres trabajan en total más horas que los hombres, solo que su inserción en el trabajo remunerado es menor, y esto se debe a la sobrecarga que impone el trabajo no remunerado (OCR, UNFPA, CELADE y STP, 2021), con una clara incidencia en su autonomía y por ende en su nivel de pobreza o en las posibilidades de escapar de dicha condición.

Tabla 1.

Población dedicada a tareas de cuidado no remuneradas y horas semanales dedicadas, por grupos de edad, Paraguay, 2016.

Cuidado a Miembros del Hogar	Población			Horas semanales		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	2.460.535	1.048.147	1.412.388	10,6	7,5	12,9
Cuidado a miembros con discapacidad	111.737	38.133	73.604	14,4	9,9	16,8
Cuidado a miembros de 0 a 5 años	1.222.288	489.670	732.618	10,1	6,8	12,4
Cuidado a miembros de 6 a 14 años	1.507.775	628.544	879.231	6,9	5,4	8,0
Cuidado a miembros de 15 a 59 años	250.540	134.353	116.187	4,3	3,8	4,9
Cuidado a miembros de 60 años y más	96.031	38.772	57.259	6,0	5,7	6,2

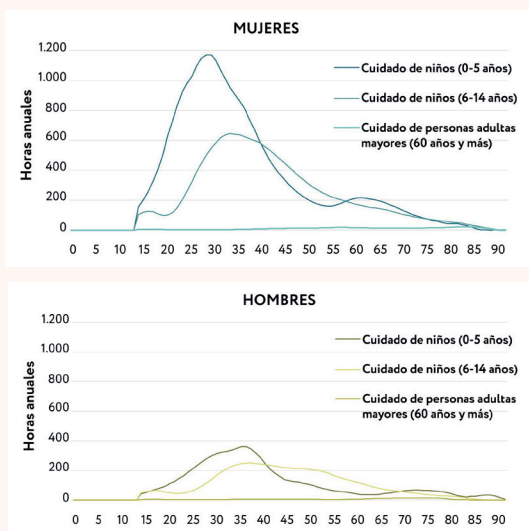
Fuente: elaboración propia a partir de DGEEC, MH y MinMujer (2017).

Las diferencias en carga horaria son significativas: las mujeres dedican al cuidado en promedio aproximadamente 2 horas diarias, cifra que se duplica entre los 25 y 37 años con un pico a los 29 años; en tanto, la dedicación por parte de los hombres alcanza en promedio 1 hora al día y con cúspide a los 35 años, los que les permite mayor realización personal en otras esferas de la vida.

Inclusive, el cuidado de personas de 0 a 5 años insuere mayor tiempo de trabajo no remunerado a las mujeres en dos etapas de su vida: en torno a la edad reproductiva con una carga diaria promedio de 3 horas y durante la vejez, pero con una carga más reducida (Gráfico 4). Esto significa que en la adolescencia y en la vejez las personas son sujeto de cuidado, pero a su vez cuidadoras. Por su parte, los hombres se involucran más en el cuidado de personas de 6 a 14 años, aunque siempre en menor intensidad que las mujeres (entre 3 y 4 veces menos) (Gráfico 4).

Gráfico 4.

Horas de dedicación en tareas de cuidado, promedio anual por persona por sexo, personas de 14 años y más, Paraguay, 2016



Fuente: OCR, UNFPA, CELADE y STP (2021).

Este desbalance en la provisión de tiempo destinado a personas dependientes refleja la vigencia de la división sexual del trabajo y la configuración de los roles de género en la familia, así como en la sociedad, ubicando a las mujeres como las principales responsables de la reproducción y del cuidado de la familia. Al asumir labores en el hogar, el desarrollo personal y profesional de las mujeres se ve limitado.

Los cambios experimentados en las familias en la última década, al reducir el tamaño de los hogares y su configuración, con aumento de hogares monoparentales y unipersonales (INE, 2024), llevan a una modificación de las bases en las que se asienta el cuidado al interior de las familias, puesto que dentro de los hogares existen menos personas cuidadoras disponibles. Estos cambios estarían indicando que a futuro se reducirá el peso de las familias extendidas, tradicionalmente proveedoras de apoyo informal a sus miembros, generando tensiones en la provisión de cuidado.

Las aspiraciones de las mujeres en las trayectorias educativas y su participación en el mercado laboral remunerado representan un complejo entramado a la luz de las transformaciones mencionadas y de la sobrecarga de trabajo no remunerado al interior de los hogares, más aún si se tiene en cuenta que todavía no se han superado las condiciones de vulnerabilidad en el ámbito laboral: bajos ingresos y altos niveles de informalidad.

En la esfera de los cuidados en el ámbito mercantil también se evidencia un sesgo hacia las mujeres, con mayor peso en el trabajo doméstico (Serafini, 2019). La autora estimó que la oferta remunerada abarca a unas 236.492 personas, de las cuales el 97,7% son mujeres. Es posible deducir que el incremento de la demanda de cuidados también se reflejará en el aumento de demanda de personas cuidado-

ras remuneradas como enfermeras y personal de cuidado en forma remunerada.

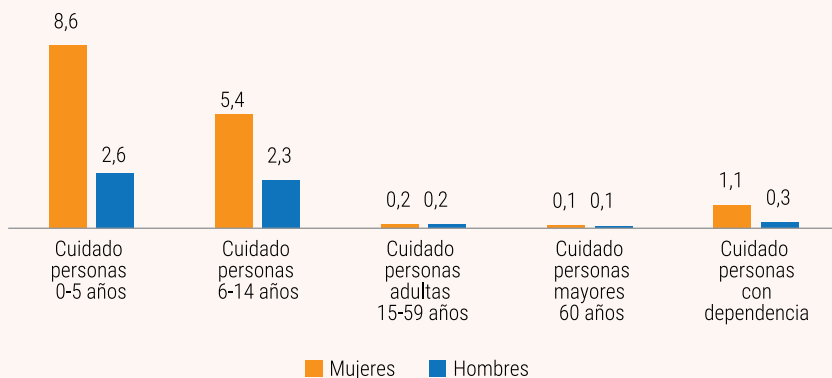
El valor económico del trabajo de cuidados no remunerado

En Paraguay, las mujeres realizan el 74% del trabajo de cuidados no remunerado, es decir, tres veces más que los hombres. A partir de salarios de reemplazo del mercado para los servicios de cuidado se estimó que el aporte de las mujeres es de 15,4 billones de guaraníes frente a 5,4 por parte de los hombres (Gráfico 5).

En 2016 este volumen representó el 10,2% del PIB. El cuidado de la niñez de 0 a 5 años representa el mayor monto (G. 11,3 billones). En tanto, el cuidado del grupo de 6 a 14 años tiene un monto estimado de G. 7,6 billones (OCR, UNFPA, CELADE y STP, 2021).

Gráfico 5.

El valor económico del trabajo no remunerado de cuidado generado por personas de 14 años y más (en billones de Gs.), Paraguay, 2016



Fuente: elaboración propia con base en OCR, UNFPA, CELADE y STP (2021).

Al no contabilizarse su aporte como producción económica, las mismas quedan invisibilizadas a pesar de que el trabajo que realizan contribuye al bienestar de las personas, con un rol central en la reproducción social. La creciente economía del cuidado impulsada por el aumento de la demanda pone de manifiesto la necesidad de pensar el financiamiento y la inversión incremental en sistemas de cuidados.

Conclusiones

La transición demográfica, como tránsito de largo plazo de un régimen de equilibrio caracterizado por altos niveles de natalidad y mortalidad a otro con bajos niveles de mortalidad y natalidad, ocasionan modificaciones en el volumen y en la estructura por edades de la población. La remodelación etaria deriva en el envejecimiento poblacional y presenta implicaciones socioeconómicas para el Paraguay, en particular teniendo en cuenta que se desarrolla en un contexto de desigualdades.

Los cambios en la estructura etaria de la población, así como en el perfil epidemiológico, generan una creciente demanda de cuidados, principalmente debido al aumento de personas adultas mayores y la dependencia por discapacidad. La intensidad, la duración y el tipo de cuidados que demandará la población estará en función a la morbilidad y el tipo de discapacidad (leve, moderada o severa).

El país tiene un margen de tiempo, dado por el descenso de la demanda de cuidados infantiles, que ofrece la oportunidad de prepararse para la presión que ejercerá el proceso de envejecimiento y el cambio en la relación entre personas que requieren cuidados y personas potencialmente cuidadoras. En otras palabras, esto ocurrirá con mayor fuerza hacia el año 2050 cuando el bono demográfico comience a agotarse.

Al mismo tiempo que se aprecian modificaciones en la estructura de edades y tendencias de envejecimiento poblacional, tiene lugar la incorporación de las mujeres al mercado laboral y cambios en los modelos familiares, dos transformaciones que reorientan y que podrían contribuir a disminuir significativamente la forma en la cual se ha organizado tradicionalmente el cuidado de la población en situación de dependencia, atendida de manera familiar e informal (STP, 2021), con un marcado sesgo hacia las mujeres como principales proveedoras de cuidado en la sociedad paraguaya (OCR, UNFPA, CELADE y STP, 2021).

De este modo, las estimaciones de las tendencias demográficas permiten vislumbrar y dimensionar los desafíos que las nuevas dinámicas imprimen a la perspectiva de derechos que protege y garantiza el derecho de las personas a cuidar y ser cuidadas, avizorando que se avecinan retos en la corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y la sociedad al verse saturado el sistema de cuidado informal a cargo de las familias. El cuidado de las personas debe asumirse como una responsabilidad colectiva sostenida por servicios que maximicen la independencia de las personas sujetas de cuidado y el bienestar de las personas cuidadoras.

Desde el lado de la demanda de cuidados se deberán aplicar políticas orientadas a reducir la vulnerabilidad en la vejez por medio de mejoras en la nutrición, la promoción de la actividad física, la asistencia educativa y la atención sanitaria en las primeras etapas del ciclo vital que atenúen las tendencias de aumento de la dependencia en la vejez, así como aquellas que buscan expandir el acceso a los sistemas de jubilaciones y pensiones por la vía contributiva y no contributiva a las personas adultas mayores. En otras palabras, el modo en que el envejecimiento impactará dependerá de varios factores, entre ellos, la posibilidad de asegurar procesos de envejecimiento saludable.

Desde la oferta de cuidados será necesario aumentar la inversión, fortalecer la infraestructura para ofrecer servicios de cuidados, aumentar la formación y calificación, la formalidad laboral, la regulación del trabajo y la creación de puestos de trabajo para personas cuidadoras remuneradas. Las estrategias orientadas a la oferta deben apuntar a la desfamiliarización del cuidado, a la optimización de la conciliación del cuidado familiar y al cuidado externo mediante servicios públicos y privados. Las políticas de corresponsabilidad de la vida laboral y doméstica, como las licencias parentales o por cuidado de personas dependientes, también son necesarias para evitar que la carga de trabajo no remunerado se convierta en un obstáculo a la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Teniendo en cuenta que estos cambios son reflejo y resultado de las desigualdades entre los diferentes sectores de la población, desde una perspectiva intergeneracional y de derechos es necesario redoblar los esfuerzos para lograr el progreso hacia la autonomía de las mujeres y la igualdad sustantiva. La falta de atención a estas variables y sus tendencias genera deficiencias en la planificación del desarrollo.

Si se implementan políticas públicas de protección social, de empleo y de igualdad entre hombre y mujeres que reduzcan la carga de trabajo no remunerado de las mujeres y aumenten su participación en la actividad económica a través de empleos de calidad será posible aprovechar el potencial del bono femenino para la economía nacional. Un buen desempeño público en estas áreas se traduciría en un aumento sustancial del aporte que las mujeres realizan a los ingresos de sus hogares, lo cual contribuiría significativamente al crecimiento económico y al desarrollo sostenible del país.

A pesar de la relevancia de lo expuesto, uno de los principales temas pendientes en la agenda pública del Paraguay es la implemen-

tación de la política de cuidados, fundamental para visibilizar, reconocer y redistribuir la sobrecarga de trabajo no remunerado en las mujeres.

Los sistemas de cuidados ayudan a las familias a adaptarse a las transiciones demográficas, como el envejecimiento de la población y los cambios en la estructura familiar al tiempo de asegurar que las niñas y niños, personas mayores y otras personas dependientes reciban el apoyo necesario, mejorando así el bienestar general de la comunidad.

Bibliografía

- Bloom, D, y Williamson, J. G. (1998). Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia. *The World Bank Economic Review*, 12(3), 419-455
- Brizuela, F. (2005). Mortalidad: evolución y tendencias: 1970-2000. Fernando de la Mora, Paraguay: DGEEC Publicaciones.
- Cabella, W., y Nathan, M. (2018). Los desafíos de la baja fecundidad en América Latina y el Caribe. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). (2024). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100. Revisión 2024 Paraguay*. Procesamiento propio a partir de https://celade.cepal.org/bdcelade/proyecciones/resultados/16_PRY.xlsx
- Céspedes, R. L. (2022). Tipos de hogares y familias en Paraguay (1982-2017). *ScientiAmericana*, 9(2), 81- 94.
- Chackiel, J. (2004). La dinámica demográfica en América Latina, Documento N° 52 CEPAL/CELADE
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe. La hora de la igualdad según el reloj poblacional. CELADE-División de Población

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Mujer (DGEEC, MH y MinMujer). (2017). Principales Resultados Encuesta sobre Uso del Tiempo 2016. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2013). Peculiaridades de la emigración internacional y tendencias recientes (2009-2011). Documento de trabajo N° 11. Programa Conjunto Oportunidades. Asunción, Paraguay: UNFPA
- Gobierno de Colombia y UNFPA (2018). Análisis de Situación de Población, ASP Colombia, 2018. Disponible en https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ASPCOLOMBIA_GEN_web_4.pdf
- Ibarrarán, P. (2017), «Vivimos más, pero somos menos saludables, ¿cómo lo enfrentamos?», en <https://blogs.iadb.org/salud/2017/08/14/vivimos-mas-pero-somos-menos-saludables/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024). Resultados finales del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022 Paraguay. Disponible en <https://www.ine.gov.py/censo2022/>
- Martínez C. (2012). Bono de género en América Latina y el Caribe. Conceptos, metodología y aplicaciones. CEPAL.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (2021). Indicadores de Mortalidad, 2017-2021. DIGIES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (MSPBS, DGEEC y UNICEF) (2017). *Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados MICS Paraguay 2016, Resultados principales*.
- OCR, UNFPA, CELADE y STP (2021). Visibilizar el valor del tiempo: el trabajo no remunerado en los hogares y su incidencia en el desarrollo del Paraguay. Cuentas Nacionales de Transferencias de Tiempo, CNTT Paraguay 2016. Asunción, Paraguay (ISBN 978-99953-51-15-1) (pp. 61).
- Rico, M y Robles, C. (2016): «Políticas de cuidado en América Latina: forjando igualdad», serie Asuntos de Género, 140 (LC/L.4226), CEPAL. Santiago de Chile.
- Rossel, C. (2016). Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas. División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2021). Encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE).
- Serafini, V. (2019) El cuidado en la Protección Social. En ¿Qué reforma? Pensando el Estado pospandemia. CADEP
- Serafini, V. y Zavattiero, C. (2017). Cuenta regresiva. ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay? Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (ISBN 978-99953-51-13-7) (pp. 64).

3

Responsabilidad fiscal ante brechas y desigualdades de género en Paraguay. Análisis 2010 – 2023

*Ana Rojas Viñales**

* Economista, Magister en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción.
Email: anarojas@eco.una.py

Introducción

La responsabilidad fiscal frente a las brechas y desigualdades de género constituye un eje crucial en el análisis de las políticas públicas contemporáneas en Paraguay. El periodo 2010-2023 ha sido testigo de transformaciones importantes en los indicadores de pobreza, desigualdad, empleo e ingresos, que reflejan no solo avances sino también persistentes desafíos estructurales. El presente informe analiza de manera integral los principales factores que inciden en las desigualdades de género, considerando no solo las diferencias en los niveles de ingreso y participación laboral, sino también las brechas en acceso a protección social y seguridad económica.

A partir de indicadores como la pobreza extrema, la informalidad laboral y las tasas de participación económica diferenciadas por sexo, se evidencia que las mujeres en Paraguay enfrentan obstáculos particulares para insertarse en empleos de calidad, acceder a servicios de protección social y acumular derechos previsionales. Esto se traduce en una profundización de las desigualdades y en una feminización de la pobreza, fenómeno ampliamente documentado en América Latina (CEPAL, 2022). Por otra parte, el análisis de la estructura fiscal del país revela limitaciones significativas en la capacidad redistributiva del gasto público, lo que dificulta avanzar hacia un modelo fiscal sensible al género.

Este artículo se propone, por tanto, aportar evidencia empírica y argumentativa sobre la importancia de articular políticas fiscales más equitativas, que consideren las especificidades de género como un factor transversal. Ello resulta fundamental para alcanzar una sociedad más justa, inclusiva y sostenible, donde la equidad de género sea un principio rector de la política económica.

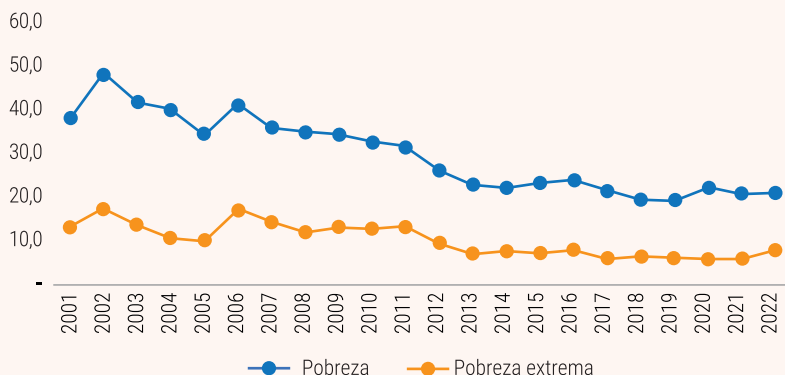
Pobreza y desigualdad

Paraguay es «uno de los países más desiguales en la región más desigual del mundo». Si bien es cierto que el Índice de Gini⁹ ha disminuido 16,4% entre 1997 y 2022, pero también comparando la desigualdad entre 2021 y 2022, está aumentó alrededor de 5,1%.

Otra característica importante de Paraguay es su nivel de pobreza, que en el periodo 2001 – 2022 disminuyó 16,6 puntos porcentuales (pp), mientras que la pobreza extrema disminuyó 5,3 pp en el mismo periodo (CEPALSTAT, sf). Sin embargo, aun cuando se reconoce una importante reducción de la pobreza, en el 2023 todavía 21,1% de la población vive en pobreza y el 7,9% vive en pobreza extrema.

Gráfico 1.

Pobreza y pobreza extrema en Paraguay. Años 2001 – 2022.



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (CEPALSTAT, sf)*

* Se utilizan datos de CEPALSTAT y no del INE con el propósito de hacer comparables los datos en el periodo. En Paraguay, el INE ajustó su metodología para el cálculo de pobreza, al momento de este trabajo aún no están disponibles los datos de la serie comparable de la EPHC.

9 Índice que mide la desigualdad de ingresos, el valor tiende entre 0 y 1, donde 0 es igualdad absoluta y 1 es desigualdad absoluta.

En el gráfico anterior se identifican dos cuestiones fundamentales para la pobreza y la pobreza extrema: ambas tienen la misma tendencia a lo largo del periodo, con altibajos interesantes en los mismos años y, tomando el nivel más alto de pobreza y pobreza extrema en el país, que se dio en el año 2002 con relación al año 2022, puede verse que, en ambos casos, la reducción ha sido de más del 55% (CEPALSTAT, sf).

La feminización es un proceso en el que se da un aumento de las tasas de pobreza de las mujeres, que también afecta a Paraguay y que ha aumentado sostenidamente en los últimos años. Dado que la feminización de la pobreza es un fenómeno muy recurrente que tiene consecuencias económicas y sociales como la mayor vulnerabilidad y el deterioro de las condiciones de vida.

Según datos de CEPALSTAT, entre 2013 y 2022, por cada 100 hombres pobres, había 109 y 122 mujeres pobres, respectivamente. Lo que muestra que, a lo largo de ese periodo, hubo un aumento de 13 pp. Otra forma de visualizar la feminización de la pobreza es comparando el total de pobreza por sexo, del total de población en pobreza, el 47,5% es hombre y el 52,5% es mujer, con marcadas brechas por grupos de edad (INE, 2023a). Por ejemplo, si se analiza la pobreza por grupo de edad y por sexo, el 54,5% de las personas de 15 a 64 años y el 50,9% de la población de 65 años y más son mujeres y de cada 100 hombres de 15 a 64 años en pobreza, hay 120 mujeres de la misma edad en pobreza (INE, 2023).

Entre las poblaciones más pobres, las mujeres están sobrerrepresentadas, especialmente considerando que, la cantidad de hogares con jefatura femenina aumentan y en el 2023 cerca del 37% de los hogares tiene a una mujer como principal proveedora, lo que también tiene relación con la feminización de la pobreza. Como no se

contempla la jefatura compartida en el país, hay más probabilidades de que los hogares monomarentales estén en condición de pobreza. De 1.666.285 hogares, el 18,2% se encuentra en condiciones de pobreza, pero al analizar la pobreza del/a jefe/a de hogar, se ve que mientras el 16,7% de los hogares encabezados por hombres, el 20,7% de los hogares encabezados por mujeres está en condiciones de pobreza, con una brecha de 3,9 pp y una brecha de 2,4 pp por encima del total de hogares (INE, 2023a).

Trabajo e ingresos

La situación de las mujeres en el mercado laboral se caracteriza por la segregación ocupacional, la brecha salarial de género y el acceso limitado a posiciones de liderazgo. Las mujeres también se enfrentan a menor participación y ocupación, mayores tasas de informalidad y precariedad. Estos factores perpetúan la desigualdad económica y limitan el desarrollo profesional y la conciliación de las distintas responsabilidades entre el hogar y el trabajo.

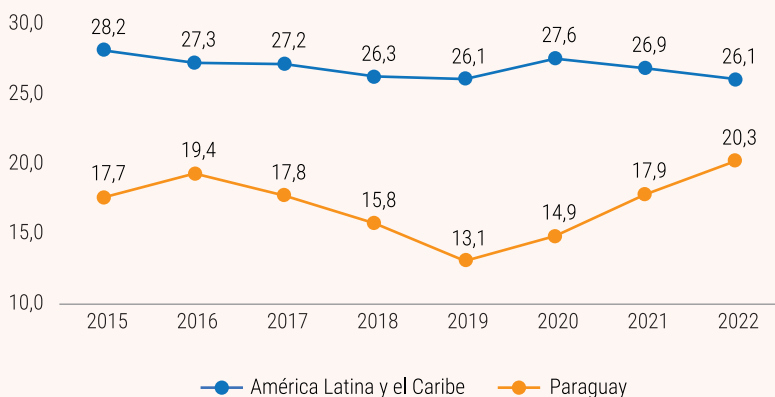
La participación en el mercado laboral da indicios relevantes sobre la autonomía y el empoderamiento de las personas. Al respecto, en todas las dimensiones del trabajo se evidencian las amplias brechas entre hombres y mujeres; tanto en Paraguay como en gran parte de la región. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, el promedio de participación laboral es de 78,3% para los hombres y el 54,4% para las mujeres, con una brecha de 23,9 pp y en Paraguay, las brechas en participación laboral entre hombres y mujeres es de alrededor 30,1 pp, con una participación de los hombres de 86,4% y las mujeres de 56,3% (CEPALSTAT, sf).

La división sexual del trabajo que asigna determinadas responsabilidades y roles entre hombres y mujeres, en los ámbitos públicos y

privados, ha relegado históricamente a las mujeres a actividades domésticas y de cuidado no remuneradas, como así también a realizar actividades de baja productividad; mientras que los hombres se han dedicado mayormente al trabajo remunerado fuera del hogar, con salarios más altos, aun cuando no existieran diferencias atribuibles a otros factores que no sean las desigualdades de género

Gráfico 2.

Mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar. América Latina y Paraguay. Años 2015 – 2023.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de CEPALSTAT (sf).

Si se analiza la dedicación exclusiva a actividades no remuneradas de las mujeres, hay una brecha de aproximadamente 10 pp, entre el promedio de América Latina y Paraguay, en el periodo 2015 – 2023. En esos años, el porcentaje de mujeres que se dedicaban exclusivamente a actividades no remuneradas disminuyó en América Latina y aumentó en Paraguay y algo llamativo es que, mientras que en el país

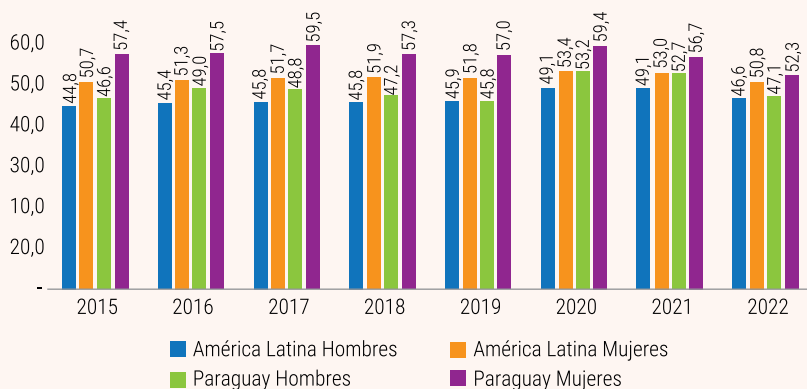
estaba disminuyendo desde el año 2016 hasta el 2019 y empezó a aumentar con la llegada de la pandemia del COVID – 19¹⁰, en América Latina, el porcentaje de mujeres con dedicación exclusiva al trabajo no remunerado siguió casi en el mismo nivel, a lo largo de todo el periodo señalado (CEPALSTAT, sf).

En Paraguay, el aumento observado durante la pandemia de COVID-19 sugiere un retroceso en la participación laboral femenina, probablemente impulsado por la falta de redes de apoyo, como guarderías y políticas de cuidado, que obligó a muchas mujeres a asumir roles de cuidado y trabajo doméstico en mayor proporción. En contraste, en América Latina, aunque la situación varió por país, la estabilidad en los niveles de trabajo no remunerado puede reflejar una mayor resiliencia de las redes de protección social o políticas de cuidado más robustas, lo que permitió que las mujeres mantuvieran su participación en la fuerza laboral remunerada durante este período. Otro indicador de la división sexual del trabajo son las actividades de baja productividad, que, junto con la informalidad, son dos problemas latentes en el mercado de trabajo en la región y, por supuesto, en Paraguay. Hay más mujeres en estas actividades que hombres, con diferencias más grandes en Paraguay que en la región: en el periodo 2015 – 2022, el promedio de brechas para América Latina es de 5,3 pp versus el 8,3 pp para Paraguay, respectivamente.

10 Lo que agravó la situación de las mujeres y obligó a la sobrecarga de responsabilidades dentro del hogar y la familia, incluyendo problemas emocionales y psicológicos.

Gráfico 3.

Ocupación de hombres y mujeres en actividades de baja productividad. América Latina y Paraguay. Años 2015 – 2022.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de CEPALSTAT (sf).

Hay más mujeres que hombres en sectores laborales con remuneraciones más bajas y con menos oportunidades de crecimiento profesional (el trabajo familiar, el trabajo doméstico y los servicios poco valorados). A esta situación se suman las responsabilidades de cuidado no remunerado que limitan su disponibilidad para trabajos formales o de tiempo completo, lo que repercute en que las mujeres estén sobrerrepresentadas en el desempleo y la subocupación. Además, las barreras para acceder a capacitación y formación continua también reducen sus posibilidades de mejorar sus condiciones laborales y acceder a posiciones de liderazgo.

Analizando los indicadores laborales por género se reconoce que la situación de las mujeres es más precaria e inestable. Con brechas de casi 24 pp en la participación y la ocupación laboral entre hombres y mujeres y con ingresos salariales que representan alrededor del

81,8% del ingreso mensual de la población ocupada en el segundo trimestre del año 2024, lo que equivale a un salario de Gs. 550.992¹¹ menos del ingreso que perciben los hombres (INE, 2024).

Con relación a la población desocupada, esta se define como la población de la fuerza de trabajo que estuvo sin trabajo, pero que estaba disponible para trabajar y que había estado buscando alguna actividad asalariada o independiente, en los últimos siete días¹². El desempleo es un indicador clave para el mercado laboral debido a que refleja la capacidad del país para generar oportunidades de empleo adecuadas para la población activa¹³. Por eso, al analizar los niveles de desempleo en la región, tomando como referencias el promedio de América Latina y el Caribe y cuatro países, se reconoce que Paraguay en el periodo 2018 – 2022 ha tenido una tendencia relativamente estable con algunas variaciones (un importante aumento como resultado de los efectos de la pandemia COVID 19).

Aun cuando los niveles de desocupación en el país se mantienen alrededor del 7%, todavía representa un desafío para las políticas públicas de empleo. Las brechas entre hombres y mujeres con relación al desempleo, en el periodo 2017 – 2024 es de 2,8 pp en contra de las mujeres, según datos del INE¹⁴ (2024). La brecha más alta se dio entre el tercer y cuarto trimestre de 2020, con diferencias de 5,8 y 5,3 pp. Una vez reconocido y valorado el desempleo en Paraguay, es necesario discutir sobre el problema principal del mercado laboral: la

11 Aproximadamente USD 75, TC Gs. 7.500 por USD.

12 Definición que maneja el INE (Paraguay) en la EPHC.

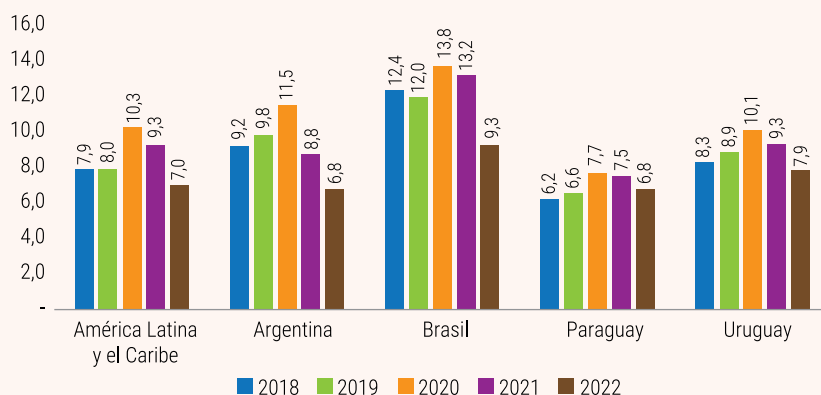
13 En general, el desempleo es uno de los principales indicadores utilizados para evaluar la fortaleza económica y las perspectivas de desarrollo de los países.

14 Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2024.

informalidad¹⁵. Se define a la ocupación informal como aquella población que, en líneas generales, no aporta a un sistema de jubilación o pensión¹⁶, no está inscripta en el registro único de contribuyentes¹⁷ (INE, 2023b)

Gráfico 4.

Desempleo regional y de cuatro países. Periodo 2018 – 2022.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de CEPALSTAT (sf).

15 En las mediciones que realiza el INE sobre la ocupación informal, se excluye a las actividades agropecuarias, principalmente porque este sector tiene características particulares que la diferencian de otros sectores económicos, como que la población rural se ocupa en actividades de subsistencia o pequeños emprendimientos agrícolas familiares que tienden a no estar registradas formalmente debido a la naturaleza productiva y suele ser difícil medir con los mismos criterios que se aplican en áreas urbanas o no agropecuarias.

16 Independientemente de la situación de la empresa en la cual trabaja.

17 Es decir, que no paga impuestos.

Tabla 1.

Evolución de la población en ocupaciones informales en Paraguay. Años 2017 – 2022

Población en ocupaciones informales Actividades no agropecuarias	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	65,1	64,8	63,7	65,1	64,2	63,0
Hombres	63,1	62,9	61,6	64,3	62,6	61,3
Mujeres	67,9	67,3	66,3	66,2	66,3	65,2
Brechas	4,8	4,4	4,7	1,9	3,7	3,9

Fuente: Informalidad 2017 – 2022 (INE, 2023b).

Es cierto que la población que trabaja en ocupaciones informales disminuyó en el periodo 2017 – 2022, casi 2 pp, todavía está por encima del 63% del total de la fuerza de trabajo. Existe una brecha importante entre hombres y mujeres respecto a la informalidad de casi 4 pp (en promedio, 62,6% hombres y 66,5% mujeres).

El impacto de la informalidad tiene muchas aristas. Por ejemplo, si se analiza la población por grupo de edad y la ocupación informal en el año 2022, puede verse que a medida que aumenta la edad de las personas, disminuye su participación en este sector, hasta llegar al punto mínimo (40 – 44 años) para volver a aumentar a casi 74% para la población de 65 años y más (INE, 2023b).

Otro impacto de la informalidad tiene que ver con los ingresos salariales. En general, el 52,2% de la población en estas ocupaciones percibe salarios por debajo del salario mínimo vigente, en el año 2022. En lo que se refiere a las categorías de ocupación, el 75,6% de

los/as trabajadores/as por cuenta propia y el 97,6% de los/as trabajadores/as domésticos/as están en el sector informal (INE, 2023b).

En el segundo trimestre de 2024 hubo 195.948 personas en condición de informalidad. La informalidad, característica estructural del empleo en Paraguay, pone de manifiesto la vulnerabilidad del sistema de seguridad social, ya que, apenas el 24,1% de la PEA aporta a una caja de jubilación y pensión, lo que también tiene implicancias en el sistema no contributivo para la población de adultos mayores y que presiona a las finanzas públicas. No hay diferencias en cuanto a la diferencia por sexo en el porcentaje de la PEA femenina y masculina que aporta a una caja de jubilación o pensión (INE, 2023a).

En 2024, específicamente en el 2T2024, la población ocupada en actividades informales es del 62,9%, con un aumento de 1,2 pp en comparación al 2T2023, lo que representa. La informalidad afecta a más del 63% de la PEA: hay más mujeres en ocupaciones informales que hombres, lo cual podría relacionarse con sus trayectorias laborales más inestables, la precarización de sus actividades, los4 bajos ingresos y el alto nivel de ocupaciones relacionadas al cuidado y a las tareas del hogar.

Alrededor de 1.291.728 personas están fuera de la fuerza de trabajo (antes conocidas como inactivas), que incluyen a aquellas que pueden estar disponibles o no para trabajar, pero no buscaron activamente trabajo por distintas razones. Estas razones son interesantes de analizar con perspectiva de género, ya que no son las mismas para hombres y mujeres. El 43,1% de las mujeres de la población en edad de trabajar (15 años y más) no participa del mercado laboral (17,4% de los hombres), con una brecha enorme de 24 pp (INE, 2023a).

Tabla 2.

Hombres y Mujeres, población fuera de la fuerza de trabajo. Año 2023

Razón de inactividad	Hombres	Mujeres
Estudiantes	39,3%	19,7%
Labores del Hogar	0,3%	42,2%
No consigue trabajo	1,5%	0,8%
Enfermo	15,8%	5,8%
Anciano	13,4%	8,3%
Discapacitado	6,1%	2,0%
Jubilado o Pensionado	12,4%	5,2%
Motivos Familiares	6,9%	14,0%
Otra situación	4,4%	1,9%

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la EPHC (INE, 2023a).

Al revisar los datos de la EPHC, para las mujeres, las principales razones de la inactividad son las actividades del hogar (42,2%), son estudiantes (19,7%) y los motivos familiares (14%), en tanto que, para los hombres, las principales razones son que son estudiantes (39,3%), está enfermo (15,8%) o es anciano (13,4%) (INE, 2023a).

Seguridad y protección social

La seguridad y la protección sociales son dos pilares fundamentales para garantizar el bienestar de los trabajadores y sus familias. Por un lado, la seguridad social se refiere a un sistema contributivo que ofrece beneficios como pensiones, seguros de salud y cobertura frente a accidentes laborales o invalidez, y, por otro lado, la protec-

ción social abarca un conjunto más amplio de políticas, incluyendo programas de asistencia a personas en situación de vulnerabilidad, como subsidios por desempleo o ayudas para la pobreza, independientemente de su contribución al sistema.

El enfoque de derechos de las políticas públicas reconoce que ambos sistemas son esenciales para el empleo y el bienestar de la población, ya que fomentan la formalización laboral, al ofrecer una red de seguridad que protege a los trabajadores ante eventualidades económicas o laborales. Pero, lo más importante es que aseguran un nivel mínimo de bienestar, incentivando una mayor estabilidad social y presionando por la mejora de la calidad del empleo, lo que repercute positivamente en el desarrollo económico, como así también al empoderamiento y la autonomía de las personas.

Los cambios demográficos por los cuales el mundo y la región están transitando presionan a ambos sistemas, al aumentar la demanda de atención tanto del sistema contributivo, como no contributivo. Al respecto, por ejemplo, el envejecimiento de la población afecta al financiamiento de los servicios de cuidado y de protección social exige revisiones profundas de las prioridades sociales y económicas, como así también de la progresividad/regresividad de la política fiscal.

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la población cubierta por al menos el piso de protección social en Paraguay apenas cubre el 31,4% del total de la población, al desagregar por grupos, puede verse menos del 20% de los niños están cubiertos, menos del 8,5% de las madres con recién nacidos, el 64,6% de los adultos mayores (65 años y más) está cubierto por algún programa de protección social y EL 17,6% de las personas vulnerables está cubierta por algún tipo de atención social (OIT, 2021).

No existe un seguro de desempleo para los trabajadores y apenas el 22,4% de los trabajadores cuenta con algún seguro contra accidentes en el trabajo. La cobertura efectiva del sistema de jubilaciones y pensiones para la población de 15 años y más, es de menos del 30% (con claras diferencias entre hombres y mujeres, que se verán más adelante). Y, por último, la cobertura del derecho a la salud universal en Paraguay es de casi el 70% (OIT, 2021), dejando en evidencia que los servicios públicos de salud todavía se enfrentan a grandes retos de cobertura (habría que analizar también la calidad y la pertinencia de estos servicios).

Tabla 3.

Población protegida por sistemas de protección social, incluidos los niveles mínimos en Paraguay. Último año disponible.

Al menos una protección social (no salud)	Niños	Madres con recién nacidos	Discapacidad grave	Desempleo	Adultos Mayores	Accidente de trabajo	Personas vulnerables	Contribuyentes activos	Salud universal
31,4	18,6	8,2	16,2	0,0	64,6	22,4	17,6	29,7	69,0

Fuente: Informe Mundial sobre protección social 2020 – 2022 (OIT, 2021).

Entendiendo que la protección social abarca más que la población adulta mayor, sin embargo, es este grupo el que ha sido mayormente atendido y analizado, considerando la presión a las finanzas públicas

del rápido proceso de envejecimiento, que tiene distintos ritmos en la región, pero que no deja a ningún país fuera del fenómeno. Por eso es que aquí se reflexiona sobre la situación de las personas de 65 años y más en Paraguay.

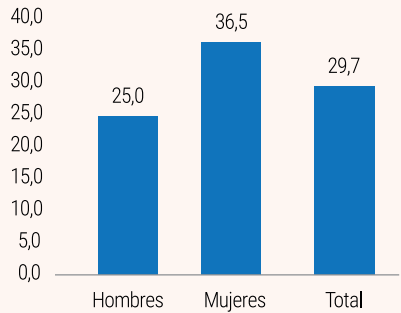
Los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por bajos niveles de cobertura del sistema de seguridad social contributivo, lo cual es el reflejo del contexto laboral que como se vio en el apartado anterior presenta muchas precariedades y vulneraciones al concepto de trabajo decente. En general, se ha dado una evolución positiva de la cobertura de los sistemas de seguridad social contributiva en las últimas dos décadas, pero todavía cerca más del 53% de la población ocupada en la región está por fuera del sistema contributivo. Entre los años 2012 y 2019 el aumento se ha pasado del 44,8% al 46,6% de la población afiliada a un sistema contributivo. (OIT, 2021).

Aquí es importante analizar la situación de Paraguay. Existe una gran disparidad en la región respecto a la cobertura, con países con más del 50% de su población trabajadora, existen otros como el nuestro, que reporta el nivel más bajo de cobertura para el año 2020, apenas el 21,8% habiendo mejorado unos modestos 3,1 pp desde 2012 (OIT, 2021).

La cobertura efectiva de la protección de la vejez (personas de 15 años y más cubierta por un plan de pensiones – contribuyentes activos) en Paraguay, según datos de la OIT es mayor para las mujeres que para los hombres, con una brecha a favor de las mujeres de alrededor de 11,5 pp. Esto podría deberse a que, hay más mujeres en sectores de cuidado (como la educación y la salud), lo cual hace que ellas estén aportando a un sistema de jubilación y pensiones, en comparación a los hombres, aunque hay que analizar en profundidad, la calidad de esa cobertura.

Gráfico 4.

Cobertura efectiva de la protección de la vejez. Población que aporta a un sistema de pensiones o jubilaciones. Paraguay. 2020



Fuente: Informe Mundial sobre protección social 2020 – 2022 (OIT, 2021).

La baja cobertura del sistema contributivo en la vejez presiona a la implementación de estrategias para cubrir a la población excluida. Para eso se crearon mecanismos como los sistemas no contributivos, con lo que se brinda atención y otorgan ingresos —previo ciertos requisitos— para que las personas puedan contar con un nivel de vida mínimo.

Tabla 4.

Población de 65 años y más según fuente de ingresos.
Último año disponible.

Región	Solo pensión	Ingreso Laboral y pensión	Solo ingreso laboral	Sin ingreso laboral ni pensión
Paraguay	8,7	2,9	32	56,4
Cono Sur	68,8	10,1	5,7	15,4
América Latina y el Caribe	47,2	7	14,9	30,9

Fuente: Panorama Laboral – Nota Técnica (OIT, 2021).

Estos datos demuestran que teniendo como referencia la población adulta mayor, más del 56% en Paraguay no cuenta con ningún tipo de ingresos, por lo que, el sistema de seguridad social, es decir, los programas no contributivos deberían asumir los costos fiscales de brindar ingresos para las personas que se encuentran desprotegidas ante el contexto de la vejez.

Según la CEPAL, en su Base de datos de programas de protección social no contributiva, «las pensiones no contributivas son transferencias monetarias dirigidas principalmente a las personas adultas mayores o con discapacidad que el Estado provee a quienes no han tenido un trabajo formal o no han realizado aportes contributivos (o en un nivel suficiente) a un sistema de pensiones durante su vida laboral» (CEPAL, sf).

Estos mecanismos no contributivos tienen efecto en las finanzas públicas, por lo que la política fiscal, mediante las recaudaciones de impuestos, financia estos programas. En Paraguay, el principal programa implementado es la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, que desde el año 2010 ha aumentado tanto su presupuesto como la población atendida.

En particular, el gasto destinado a la Pensión Alimentaria con relación al PIB de Paraguay pasó del 0,03% (en 2011) al 0,63% (en 2022). Y, la cobertura efectiva de la población de 65 años y más en Paraguay, entre 2010 y 2023 aumentó de 870 a 317.208 personas, que, según estimaciones realizadas, representa al 72,8% de la población de 65 años y más (CEPAL, sf).

Características de la estructura fiscal en Paraguay

Como sucede en la mayoría de los países de la región, el sistema tributario en Paraguay se caracteriza por ser altamente regresivo

y con una presión fiscal muy por debajo del promedio latinoamericano, lo cual también limita el espacio fiscal¹⁸ —o el margen de maniobra— que tiene el Estado para satisfacer las necesidades de la población y cumplir con uno de los principales objetivos de la política fiscal que es la redistribución. Paraguay está en el lugar 22 de 26 países, según lo reportado en el informe de la OCDE en su base de datos globales de estadísticas tributarias y es una de las presiones tributarias más bajas de la región.

La presión tributaria está 7 pp por debajo del promedio de ALC y es un poco menos de un tercio del promedio de los países de la OCDE, además de la elevada dependencia de los impuestos indirectos lo que a su vez afecta más profundamente a las familias de menores ingresos debido a que no está relacionado con capacidad económica sino con su patrón de consumo. La presión fiscal de Paraguay aumentó en los últimos años, pero todavía está muy por debajo de los promedios regionales y mundiales.

El IVA es la principal fuente de ingresos tributarios en Paraguay y el impuesto a la renta y las ganancias no representa ni siquiera el 50% del peso que representa estos en la OECD y América Latina y el Caribe (2,6% Paraguay, 12% OECD, 5,7% ALC) (OCDE, sf).

Entre las poblaciones más pobres, las mujeres están sobrerrepresentadas, especialmente considerando que, la cantidad de hogares con jefatura femenina en Paraguay ha ido en aumento, en 2023, cerca del 37% de los hogares tiene a una mujer como principal proveedora, lo que también tiene relación con la feminización de la pobreza. Los niveles de pobreza por sexo muestran que hay más mujeres pobres que hombres pobres y como no se contempla la jefatura compartida

18 El espacio fiscal es lo que permite que los países destinen recursos a aquellas áreas que consideran prioritarias.

en el país, hay más probabilidades de que los hogares monomarentales¹⁹ estén en condición de pobreza y los impuestos indirectos tengan mayores impactos.

En general, hombres y mujeres pagan impuestos bajo las mismas reglas, aunque la estructura tributaria tiene sesgos implícitos y explícitos que afectan de manera desigual y la división sexual del trabajo que pone a las mujeres en actividades informales y de baja productividad, sin protección social y con salarios más bajos.

La OCDE en su informe «Política fiscal e igualdad de género» (2022) reconoce que, aunque los hombres y las mujeres suelen pagar impuestos con arreglo a las mismas normas, sus diferentes características sociales y económicas (por ejemplo, los niveles de ingresos o la participación en la fuerza laboral) implican que el sistema tributario puede contribuir inadvertidamente a las desigualdades de género en la sociedad. Ante esto, es indispensable que los *policy makers* deben comprender y promover el impacto de los impuestos en la igualdad de género como una dimensión clave para el Estado como política fiscal.

Este informe proporciona la primera visión general de los enfoques de los gobiernos en materia de política fiscal y género, incluidas las reformas realizadas hasta la fecha y las posibles áreas de sesgo de género explícito e implícito. Abarca 43 países y también explora el grado en que los gobiernos tienen en cuenta las implicaciones de género en el desarrollo de políticas, las consideraciones de género en la administración y el cumplimiento tributarios, y la disponibilidad y el uso de datos desagregados por género. Por último, también analiza las prioridades para seguir trabajando en política fiscal y cuestiones de género.

19 Hogares encabezados por mujeres jefas de hogar.

Entonces, con base a esta situación, *¿Quiénes terminan pagando más impuestos? ¿Cómo se ve afectado el consumo y la calidad de vida?*

En el caso de las mujeres jefas de hogar, análisis fiscales han demostrado que el impacto de los impuestos indirectos es mayor para estas mujeres debido a que terminan pagando grandes proporciones de sus ingresos en impuestos ya que el principal rubro al que dedican sus gastos es el consumo de alimentos, que está gravado por el IVA.

Por otro lado, en el caso de los impuestos directos, como lo es el impuesto a la renta y ganancias también pueden tener impactos significativos en la igualdad de género, ya que, las mujeres suelen percibir ingresos menores que los hombres y están sobrerrepresentadas en los tramos de ingresos más bajos. Un sistema fiscal progresivo podría ayudar a reducir las desigualdades y contribuir a financiar políticas públicas para la igualdad de género, como los servicios de cuidado, salud y educación y fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral formal. Pero para esto, los impuestos directos deben considerar desde su diseño, la relevancia de la perspectiva de género y que, a pesar de las supuestas reglas homogéneas, en la realidad, no se cumplen.

La regresividad de la estructura fiscal en Paraguay se explica porque la mayor proporción de impuestos proviene del IVA, seguido de las cotizaciones a la seguridad social y no por el impuesto a la renta (ya sea personal o de las sociedades). Es decir, aquellos que ganan más o tienen mayores ingresos no son quienes pagan más impuestos.

Importancia de la política fiscal para la igualdad de género

Dadas las condiciones sociales y económicas de hombres y mujeres y reconociendo que el aporte que podrían realizar estas últimas al crecimiento y el desarrollo, pone en el centro del debate, que promover la igualdad de género no es solo una cuestión de derechos, sino una medida estratégica para los países.

Aumentar la participación de las mujeres en el empleo representaría aumento de la productividad y mejores ingresos para las personas, las familias, las empresas y el Estado. Por ejemplo, un estudio realizado en el 2021 expone que el aporte del trabajo no remunerado y de cuidados de las mujeres en Paraguay equivale al 17,1% del PIB y que el aporte del trabajo no remunerado y de cuidado de los hombres es de 5%. Este aporte no está visibilizado ni reconocido en las normas de seguridad social (Serafini, 2021), lo cual presiona a que estas personas se expongan a mayores vulnerabilidades y deterioro de sus condiciones de vida.

Otro ejemplo importante son las pérdidas económicas y el costo de la violencia de género, que según un estudio de GIZ (2018), se estima en USD 1450,6 millones, que equivale a 5,12% del PIB. El 48% de este costo es asumido por las propias mujeres, sus hogares y sus microemprendimientos, el 38% por las empresas medianas y grandes y el 13,7% por el Estado. Esta distribución demuestra que las mismas víctimas son las que asumen los costos que pueden ser tangibles directos e indirectos.

Los costos directos se refieren a los recursos que el Estado destina para prevenir, atender y sancionar la violencia; en tanto que los costos tangibles indirectos se refieren a la pérdida de ingresos por días perdidos, la pérdida de productividad laboral y consumo perdido, la

pérdida de ganancias para las empresas y la pérdida en impuestos e inversión para el Estado (GIZ, 2018).

Y, por último, al analizar las condiciones de las mujeres y la importancia de la igualdad de género como cuestión estratégica, aparece el embarazo adolescente que también tiene impactos económicos, según UNFPA (2019), el representa pérdidas de alrededor de USD 125 millones en la actividad productiva de las mujeres y de USD 64 millones para el Estado.

El embarazo adolescente, según el estudio Milena (2019), perpetúa el ciclo de la pobreza afectando tanto a las madres jóvenes como a sus hijos, incrementando la vulnerabilidad social, limitando las posibilidades de acceso a la educación, empleo y oportunidades para las adolescentes y sus hijos. Es decir, el embarazo adolescente no solo impacta a las madres, sino que tiene un impacto negativo en las próximas generaciones, enfrentándolas a vulnerabilidad, exclusión y mayores probabilidades de vivir en pobreza.

Con lo expuesto, son muchos los desafíos para la política fiscal en Paraguay y la igualdad de género, buscando por supuesto, mejorar las condiciones para hombres y mujeres, aumento de la productividad, mejores servicios sociales y aumento de los ingresos laborales.

Entre otras líneas de acción, para promover la reducción de las desigualdades y brechas, es necesario:

- Analizar el gasto público, las prioridades y la asignación de los recursos y sus potenciales impactos en hombres y mujeres; además de enfocarse en la inversión de servicios esenciales como la educación, la salud y los servicios de cuidado.
- Revisar el diseño del sistema tributario y analizar la carga impositiva por género, los sesgos implícitos y explícitos; propo-

ner reformas para mejorar la progresividad y descomprimir el peso de los impuestos indirectos sobre las familias y hogares encabezados por mujeres.

- Eliminar exenciones y privilegios fiscales a las inversiones y aumentar el peso relativo de los impuestos directos en la estructura tributaria.
- Diseñar y ajustar el diseño de las políticas de transferencias directas a los hogares, teniendo en cuenta los diferentes roles que cumplen las mujeres.
- Priorizar los programas para el cuidado y blindar recursos para garantizar la sostenibilidad del financiamiento, dada su importancia para la reproducción de la vida y la estructura.

Conclusiones

El análisis de la responsabilidad fiscal frente a las brechas y desigualdades de género en Paraguay entre 2010 y 2023 permite identificar tanto avances como persistentes desafíos que limitan la construcción de un modelo económico más inclusivo. Las evidencias presentadas muestran que, a pesar de algunas mejoras en indicadores macroeconómicos, persisten desigualdades profundas en términos de acceso al empleo de calidad, ingresos, protección social y participación económica de las mujeres. En particular, las altas tasas de informalidad, el predominio de las mujeres en ocupaciones de baja productividad y la sobrecarga del trabajo doméstico no remunerado continúan reproduciendo las condiciones de vulnerabilidad social y económica.

Desde una perspectiva fiscal, el análisis revela que la estructura tributaria y el gasto público en Paraguay aún presentan una limitada

capacidad redistributiva y carecen de un enfoque de género explícito. Ello impide que las políticas fiscales contribuyan de manera efectiva a cerrar las brechas de género existentes. En este sentido, organismos como la CEPAL (2021) y el BID (2022) han señalado la necesidad de avanzar hacia sistemas fiscales progresivos y sensibles al género, capaces de generar recursos suficientes para financiar políticas públicas transformadoras.

La conclusión central de este análisis es que la igualdad de género no puede ser concebida únicamente como un objetivo social, sino como un componente esencial de la sostenibilidad económica y fiscal. Incorporar la perspectiva de género en la política fiscal es un imperativo no solo ético, sino también pragmático para garantizar el bienestar colectivo, fortalecer el capital humano y promover un desarrollo equitativo y sostenible.

Bibliografía

- CEPAL (sf). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. <https://dds.cepal.org/bpsnc/>
- CEPALSTAT (sf). Base de datos y publicaciones estadísticas. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>
- INE (2023a). Anexo EPHC2017-2023. Asunción, Paraguay. <https://www.ine.gov.py/publicacion/3/empleo>
- INE (2023b). Ocupación Informal EPHC 2017 – 2022. Asunción, Paraguay <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/225/informalidad%202017-2022.pdf>
- INE (2024). Principales resultados EPHC segundo trimestre 2024. <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codc=255>
- IP Paraguay. (2018). IP Paraguay. La violencia contra mujeres cuesta 5,12 % del PIB [on line]. <https://www.ip.gov.py/ip/la-violencia-contra-mujeres-cuesta-5-12-del-pib/>

- Latindadd (2023). Política Fiscal feminista para principiantes. Una guía para América Latina. <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2024/02/politica-fiscal-feminista-para-principiantes.pdf>
- OCR, UNFPA, CELADE y STP (2021). Visibilizar el valor del tiempo: el trabajo no remunerado en los hogares y su incidencia en el desarrollo del Paraguay. Cuentas Nacionales de Transferencias de Tiempo, CNTT Paraguay 2016. Asunción, Paraguay <https://paraguay.unfpa.org/es/publications/visibilizar-el-valor-del-tiempo-el-trabajo-no-remunerado-en-los-hogares-y-su-incidencia>
- OCDE (2022), Política fiscal e igualdad de género: un balance de los enfoques por país. Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/b8177aea-en>.
- OIT (2021). Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. Nota Técnica. Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: avances y retrocesos ante la pandemia. Ginebra. Suiza. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@rolima/documents/publication/wcms_823638.pdf
- OIT (2021). Informe Mundial sobre la Protección Social 2020 – 2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor. Ginebra, Suiza. <https://www.ilo.org/es/publications/flagship-reports/informe-mundial-sobre-la-proteccion-social-2020-2022-la-proteccion-social>
- UNFPA. (2019). Consecuencias socioeconómicas del embarazo adolescente en Paraguay. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescente en países de América Latina y el Caribe - MILENA 1.0. Asunción, Paraguay <https://lac.unfpa.org/es/publications/consecuencias-socioecon%C3%B3micas-del-embarazo-adolescente-en-paraguay-aplicaci%C3%B3n-de-la-0>
- Vara-Horna, A. (2018). Los costos-país de la violencia contra las mujeres en Paraguay. Una estimación causal-multinivel del impacto económico de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja. Asunción: GIZ.

4

Deuda pública y desigualdades de género en Paraguay: un análisis desde la economía feminista

Montserrat Foïs*

* Lic. En Ciencias Políticas (UCA).
Magíster en Antropología Social por
la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
Actualmente cursa el doctorado en
Antropología Social (FFyL-UBA).

Introducción

La deuda pública sigue representando la principal fuente de financiamiento en América Latina. Las mismas son presentadas como la solución para financiar el desarrollo en países como Paraguay. Sin embargo, la evidencia revela cómo estos mecanismos de endeudamiento, ya sea con organismos multilaterales o emisión de bonos soberanos, lejos de generar desarrollo y mejores condiciones de vida han generado efectos negativos en términos de equidad y bienestar social, especialmente desde una perspectiva de género. Este artículo busca poner en tensión algunas de las afirmaciones que desde la teoría ortodoxa justifican y analizan la deuda, así como establecer en qué medida estas estrategias contribuyen a la precarización del trabajo, la reducción de servicios públicos y la profundización de las desigualdades económicas.

Marco teórico

La economía feminista es una corriente teórico-política que cuestiona el sistema económico-productivo y financiero centrado en el capital y la acumulación de riquezas en detrimento del bienestar social, económico y ambiental del grueso de la población.

Como corriente de pensamiento heterodoxa que contribuye a explicar las raíces económicas de las desigualdades de género antes de preocuparse por visibilizar las brechas económicas existentes entre varones y mujeres, tales como brechas salariales, ocupacionales, las brechas en el acceso al crédito o a la propiedad de la tierra, cuestiona los fundamentos teóricos, epistemológicos y metodológicos de la teoría económica neoclásica atendiendo cómo «las sociedades resuelven la reproducción cotidiana de las personas y al rol que esto juega en el funcionamiento económico y en los determinantes de la desigualdad» (Rodríguez Enríquez, 2015).

La deuda pública es un tema que ocupa una gran parte de las discusiones dentro de la economía feminista. Desde la crisis financiera global del 2008 la deuda soberana viene creciendo aceleradamente y fue agudizada por la pandemia del COVID-19, pero las vulnerabilidades por la deuda siguieron empeorando después de 2020 por diferentes factores como los aumentos de precios impulsados por los efectos de la guerra en Ucrania, «[...] pero también por mercados especulativos, los aumentos de las tasas de interés impulsados por las políticas monetarias en las economías avanzadas para hacer frente a la inflación global, la depreciación de las monedas y mayores retornos de bonos, y respuestas insuficientes e inadecuadas de parte de la comunidad internacional a las múltiples crisis» (Fresnillo y Achampong, 202, p. 104).

La economía feminista cuestiona entonces los supuestos de la teoría neoclásica con los que se analiza la deuda pública que privilegian el derecho de los acreedores y socaban los derechos humanos de quienes habitan los países de ingresos medios y bajos endeudados. Asimismo, explora cómo el endeudamiento afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres, apuntando a sus repercusiones en la redistribución del ingreso y el acceso a derechos básicos, partiendo de los conceptos de austeridad, extractivismo financiero y división sexual del trabajo.

Deuda pública: un punteo feminista de la situación desde Paraguay

Según el Instituto de Finanzas Internacionales (IFI), la deuda global —que incluye a gobiernos, hogares y empresas— alcanzó los USD 307 billones en el tercer trimestre de 2023, lo que equivale a casi tres veces el PIB mundial (Lavinas y Paulani, 2024, p. 83). Este

crecimiento del endeudamiento es una tendencia estructural del sistema financiero global, que profundiza las desigualdades sociales y de género al aumentar la presión fiscal sobre los Estados y restringir su margen de acción redistributiva. En América Latina, la deuda pública total alcanzó los USD 5.800 millones en 2022, con un promedio regional del 55% del PIB en 2023. En muchos casos, el pago de intereses superó el gasto público en áreas claves como salud, educación e inversión pública. En países del sur global, entre 2010 y 2018, los pagos de deuda externa como proporción de los ingresos estatales aumentaron un 83% en los países de ingresos bajos y medios, y al menos 20 gobiernos destinaron más del 20% de sus ingresos al servicio de la deuda (Serafini y Fois, 2021). Este drenaje de recursos públicos pone de manifiesto una arquitectura financiera internacional que subordina la vida social a los intereses de los acreedores.

Paraguay no ha sido ajeno a estas dinámicas. El endeudamiento público se ha incrementado sostenidamente en los últimos años. En el Reporte Mensual de la Deuda Pública, se indica que a enero de 2025 la deuda pública total alcanzó los USD 18.172 millones (Vice-ministerio de Economía y Planificación, 2025).

En los últimos años, como señala Zevaco (2022), Paraguay ha modificado significativamente el perfil de su endeudamiento. Uno de los cambios más relevantes es la transformación en la composición de los acreedores. Mientras que en 2012 el 62% de la deuda estaba concentrada en préstamos de organismos multilaterales y bilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), a partir de 2013 comenzó a incrementarse la emisión de bonos soberanos en los mercados internacionales. Para 2024, estos bonos —instrumentos de deuda colocados en el mercado financiero privado internacional— representaban el 55,29% de la deuda emitida en el mercado externo. Desde 2013, Pa-

raguay realizó sucesivas emisiones de bonos que, a enero de 2025, acumulan un total de USD 7.101 millones, lo que equivale aproximadamente al 43,8% de la deuda pública de la Administración Central.

Otro rasgo estructural del endeudamiento paraguayo es su marcada dolarización. El 87% de la deuda pública está denominada en dólares estadounidenses, mientras que solo el 12,2% corresponde a emisiones en moneda local. Esta elevada exposición al dólar incrementa la vulnerabilidad fiscal del país frente a las fluctuaciones cambiarias y a las dinámicas del mercado financiero internacional, limitando el margen de autonomía de la política económica y condicionando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Como lo indica Laskaridis (2024) «la fortaleza del dólar estadounidense se vincula con la liquidez global y, de manera procíclica, afecta la capacidad de los países de pagar sus deudas». Con esto quiere decir que cuando sube el valor del dólar estadounidense con respecto a otras monedas, la deuda se encarece para los países del Sur Global porque se vincula a una menor disponibilidad de dinero o crédito en los mercados internacionales. Por ejemplo, cuando la Reserva Federal sube las tasas de interés, los capitales financieros tienden a retraerse de los países periféricos como los latinoamericanos para volver a Estados Unidos o a los centros financieros en busca de mayor rentabilidad y seguridad dejando a los países endeudados en condiciones más vulnerables. Este fenómeno se retroalimenta con el ciclo económico global: cuando hay crisis o incertidumbre, el dólar sube, y la capacidad de los países periféricos para pagar deuda disminuye. Esto puede llevarlos a recortar gasto social, a endeudarse aún más para pagar deuda anterior o incluso a entrar en crisis de deuda.

En clave de los Análisis de Sostenibilidad de la deuda, uno de los indicadores para analizar la sostenibilidad del endeudamiento públi-

co es la relación Deuda/PIB, así como la proporción que representan los pagos de intereses respecto a los ingresos fiscales. En Paraguay, la deuda pública alcanzó el 36,5% del PIB en 2024, con proyecciones que estiman un aumento al 39,7% para finales de 2025. Aunque este nivel es inferior a la mediana del 54% registrada en países con calificación Ba1 —que era la categoría asignada a Paraguay—, la verdadera presión sobre las finanzas públicas radica en el peso creciente del servicio de la deuda. Entre 2019 y 2024, la carga de intereses sobre los ingresos fiscales casi se triplicó, pasando del 5,8% al 13%, superando incluso la mediana del 10% observada en países con calificaciones similares (Última Hora, 2025a).

Esta presión fiscal se evidencia también cuando se observa el costo relativo del endeudamiento frente a áreas estratégicas del gasto público. En 2021, el pago de intereses de la deuda del gobierno central representó el 28% del gasto destinado a educación, el 25% del gasto en salud, el 20% del gasto en protección social y un alarmante 44% del gasto en inversión pública (Berdeja, 2023). Durante el periodo comprendido entre abril de 2023 y marzo de 2024, el 12,5% de los ingresos totales de la administración central se destinó exclusivamente al pago de intereses (Lasalle, 2024). Esto implica que uno de cada ocho guaraníes recaudados fue absorbido por la deuda, alcanzando el nivel más alto en más de cuatro décadas y superando incluso los picos registrados durante la década de 1990 (Lasalle, 2024).

En este contexto, resulta relevante recordar que, en 2016, la agencia calificadoradora Moody's había mantenido la calificación crediticia de Paraguay en Ba1, una categoría que, si bien reconocía cierta vulnerabilidad financiera, consideraba que el país podía cumplir con sus obligaciones bajo condiciones económicas favorables (Última Hora, 2016). En 2025, Moody's anunció la mejora de la calificación de Paraguay a Baa3 con perspectiva estable, otorgando al país, por primera

vez, el mentado «grado de inversión». Esta categoría supone que el país presenta un bajo riesgo de incumplimiento y una alta capacidad de pago.

Desde la perspectiva de la economía ortodoxa, este reconocimiento implica beneficios como la posibilidad de acceder a financiamiento internacional con tasas de interés más bajas, mayor estabilidad macroeconómica, atracción de inversiones extranjeras y reducción del costo de la deuda pública. El gobierno de Santiago Peña celebró públicamente esta clasificación como un logro histórico resultado de dos décadas de lo que denominó políticas fiscales «responsables, consistentes y predecibles» (Ministerio de Economía y Finanzas, 2025). Según el Ministerio, la prudente gestión macroeconómica habría permitido preservar la sostenibilidad fiscal y mantener la inflación bajo control, incluso en contextos económicos adversos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2025).

El presidente Santiago Peña enfatizó la relevancia de este avance afirmando: «Este reconocimiento de Moody's no solo reduce nuestro riesgo país y mejora nuestras condiciones de financiamiento, sino que también envía un claro mensaje al mundo. Paraguay es un lugar confiable y atractivo para invertir. Este logro impulsará la creación de empleos de calidad, la inversión en infraestructura y la diversificación de nuestra economía» (IP, 2025).

Esta narrativa oficial que incluye el éxito crediticio omite el costo social y estructural del endeudamiento. El crecimiento, la estabilidad de los precios internos y de los tipos de cambio, así como el pago regular de los compromisos internacionales, favorecen evaluaciones optimistas sin considerar las enormes dificultades para sostener la vida que afrontan grandes sectores de la sociedad derivadas de la ausencia del rol del Estado en la redistribución y en la garantía de los

derechos. La sostenibilidad fiscal, entendida en estos términos, suele sustentarse en la priorización del pago de intereses y amortizaciones de deuda, desplazando estructuralmente el gasto social, la inversión en cuidados, salud, educación y políticas de igualdad de género (Serafini y Fois, 2021).

Esta orientación no es neutra ni inocua. La historia reciente de América Latina muestra que los ciclos de endeudamiento externo y ajuste no solo no están exentos de riesgos, sino que han recaído de manera desproporcionada sobre los cuerpos y territorios más vulnerabilizados: mujeres, trabajadoras informales, comunidades indígenas y sectores empobrecidos. La restricción fiscal que implica el servicio creciente de la deuda condiciona la capacidad del Estado para garantizar derechos sociales básicos y reproducir la vida en condiciones de dignidad.

A partir de la llamada «década perdida» de los años ochenta, numerosos países de la región atravesaron crisis de deuda, incluyendo episodios de default y reestructuraciones, principalmente por la incapacidad de afrontar pagos en moneda extranjera. Estos eventos pusieron en evidencia la fragilidad económica y financiera de los países de la periferia global, sometidos a las fluctuaciones de los mercados y a las presiones de la gobernanza financiera internacional.

La definición de sostenibilidad de la deuda promovida por organismos como el FMI, que fija umbrales como el 30%-45% del PIB, invisibiliza las desigualdades sociales y de género que este modelo reproduce. Los países con asesoría técnica de organismos financieros como el FMI y el BM «[...] han impulsado marcos de análisis y herramientas para la gestión de la deuda que ponen como prioridad los flujos de capital y su retorno en nombre de la estabilidad financiera y macroeconómica por encima del bienestar de las personas» (Se-

rafini y Miranda, 2023). Las autoras sostienen que estos parámetros técnicos no contemplan los efectos diferenciales que la deuda y sus condicionamientos tienen sobre los cuidados, el acceso a servicios públicos y la distribución del tiempo y los recursos en los hogares, aspectos centrales para la economía feminista.

Diversas corrientes académicas y organismos multilaterales alternativos han cuestionado estos criterios, señalando que las deudas obligan a los Estados a destinar una porción cada vez mayor de sus recursos al pago de intereses y amortizaciones, reduciendo al mismo tiempo la capacidad de inversión social. Resulta por eso indispensable problematizar estos supuestos tecnocráticos y recuperar el debate sobre la sostenibilidad de la deuda en términos de sostenibilidad de la vida y justicia social.

- **El problema son los instrumentos, no la deuda**

Un debate que propone la economía feminista tiene que ver con cuestionar no solo el volumen de la deuda, sino también su legitimidad, sus fines y sus consecuencias distributivas. Esto supone desplazar el foco desde la disciplina fiscal hacia la sostenibilidad de la vida, y a repensar la arquitectura financiera internacional desde criterios de justicia social, autonomía y equidad de género.

El umbral a partir del cual la deuda pública es considerada «sostenible» no responde a una ley económica universal, sino que es el resultado de modelos teóricos basados en supuestos específicos. En el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), los análisis de sostenibilidad de deuda suelen apoyarse en modelos macroeconómicos que parten de la hipótesis de que un elevado nivel de endeudamiento puede obstaculizar el crecimiento económico, generar incertidumbre en los mercados financieros y limitar el margen de maniobra

fiscal de los Estados. No obstante, esta relación ha sido objeto de cuestionamientos por parte de diversos estudios empíricos, que han demostrado la inexistencia de un umbral fijo y generalizable a partir del cual la deuda se torne insostenible.

Como han señalado organismos como la CEPAL (2021), la necesidad de relativizar los límites tradicionales de deuda sostienen que su análisis debe considerar las características estructurales de cada economía, la capacidad efectiva de crecimiento, el costo real del endeudamiento y los fines a los que se destinan los recursos obtenidos a través de la deuda. A modo ilustrativo, aunque sin pretender una comparación directa, puede observarse que países desarrollados como Japón mantienen niveles de deuda pública superiores al 250% del PIB sin que ello derive en una crisis de sostenibilidad. Esto se explica por varios factores estructurales clave, como la capacidad soberana para emitir moneda propia y la composición de su deuda, mayoritariamente en manos de acreedores internos y denominada en yenes (FMI, 2023). Esta situación contrasta con la de países como Paraguay, cuya deuda presenta una alta proporción en moneda extranjera, lo que implica mayores riesgos asociados a la volatilidad financiera y la dependencia de los mercados internacionales.

En América Latina, adoptar como regla de oro un umbral del 45% del PIB puede ser problemático, porque no toma en cuenta diferencias clave como el grado de desarrollo productivo, la gran dependencia de la exportación de *commodities* sin valor agregado, la estructura del gasto y la política tributaria.

El aumento sostenido de la deuda pública es justificado por el actual gobierno —aunque no exclusivamente— con el impulso de la inversión pública financiado en gran medida a través de recursos provenientes del crédito público. Pero ¿a quién beneficia la deuda?

El endeudamiento público constituye una fuente clave de financiamiento para diversas instituciones estatales. Sin embargo, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) concentra históricamente la mayor parte de los recursos provenientes de deuda externa, seguido por el Ministerio de Hacienda (Zevaco, 2022). En el caso del MOPC, dichos fondos han sido canalizados prioritariamente hacia la ejecución de obras de infraestructura. Estas inversiones se han legitimado en el discurso oficial por su contribución al fortalecimiento de las condiciones materiales requeridas por el sector agroexportador por ser el principal motor del crecimiento económico paraguayo, así como por su potencial para dinamizar el empleo.

Esta lógica de asignación evidencia un sesgo estructural: otros organismos clave para la garantía de derechos y la reducción de desigualdades —como el Ministerio de Salud Pública o el Ministerio de Desarrollo Social— participan marginalmente del esquema de financiamiento basado en deuda, limitando sus posibilidades de inversión y ampliación de servicios. Este patrón reproduce lo que Mariana Mazzucato (2017) ha identificado como un desplazamiento conceptual en la teoría económica dominante: la naturalización de ciertos sectores como generadores de valor —en el caso de Paraguay, el agronegocio y las infraestructuras que lo sostienen— mientras se desatenden inversiones estratégicas para el bienestar social colectivo. Para la autora, la narrativa establecida por la escuela neoclásica y la teoría de la utilidad marginal ha permitido que, desde la segunda mitad del siglo XX, determinados sectores aparezcan como generadores de valor cuando, en realidad, deberían definirse como extractores de valor. Este relato funcional al capital permite que recursos públicos, tal como advierte Mazzucato, incluidos los provenientes del endeudamiento, sean canalizados hacia sectores que concentran la riqueza y presionan por marcos regulatorios e impositivos favorables, sin que necesariamente produzcan valor para el conjunto de la sociedad.

- **El enfoque de las instituciones financieras como el FMI es pro-cíclico y puede agravar la desigualdad**

El acceso a la asistencia de los organismos financiadores está muy condicionado por medidas procíclicas y contractivas, es decir, que empeoran el ciclo negativo de la economía. En momentos de crisis o desaceleración económica, el FMI suele recomendar políticas de consolidación fiscal para mantener los niveles de deuda por debajo de ciertos valores. Estas medidas incluyen recortes de gasto público en áreas sumamente sensibles (menos inversión en infraestructura, salud, educación), aumento de impuestos indirectos que afectan más a los sectores populares (como el IVA) y no a los ricos y reformas estructurales (flexibilización laboral, privatizaciones de empresas públicas). En vez de ayudar a reactivar la economía, la enfrían aún más. Esto trae aparejado una pérdida del control interno de la política económica porque tiene que cumplir con las exigencias de los acreedores, aunque esas medidas no respondan a sus necesidades sociales o económicas, así como costos políticos, sociales y económicos muy altos.

Por lo tanto, en lugar de enfocarse en el nivel de deuda es necesario interrogarse cómo se incurre en ella, en qué moneda, bajo qué condiciones y, sobre todo, para qué propósito: si para financiar inversión productiva que expanda la capacidad futura de la economía o para sostener pagos de deuda pasados y ajustes fiscales regresivos.

En esa misma línea, Elson y Cagatay (1999) advierten que las decisiones macroeconómicas no solo deben tomarse por su capacidad para estabilizar precios y reducir déficits, sino también por sus efectos distributivos y sobre la igualdad de género, la seguridad económica y el sostenimiento de la vida cotidiana.

- **Bonos soberanos: otra vía de endeudamiento, mismos condicionamientos estructurales**

Si bien los bonos soberanos representan un mecanismo de endeudamiento distinto al de los préstamos multilaterales —se colocan en los mercados financieros internacionales y son adquiridos por inversores privados—, en la práctica comparten varias de las consecuencias estructurales que generan los programas del FMI, y en algunos casos, incluso las intensifican. Los Estados recurren a esta vía se presenta como una opción aparentemente más flexible y libre de condicionales políticas. Sin embargo, esta modalidad de endeudamiento se encuentra atravesada por mecanismos de disciplinamiento fiscal y subordinación a los intereses del capital financiero transnacional. Es decir, esto no implica una mayor autonomía puesto que los mercados imponen sus propias condiciones a través del riesgo país, las tasas de interés y la calificación crediticia otorgada por agencias privadas, como Moody's o Standard y Poor's. La colocación exitosa de bonos en los mercados internacionales exige que los Estados se alineen con los criterios de solvencia y «credibilidad» definidos por inversores institucionales, bancos y agencias calificadoras de riesgo. En términos prácticos, esto implica mantener superávits primarios²⁰, reducir el gasto público, evitar déficits fiscales persistentes y garantizar pagos puntuales de la deuda, aun en contextos de recesión económica o emergencia social.

La lógica detrás de los bonos es profundamente disciplinadora. Para atraer inversores, los gobiernos deben demostrar «responsabilidad fiscal», lo que en la práctica se traduce en compromisos de austeridad y reducción del gasto público. Esta presión puede llevar a adoptar medidas contractivas similares a las que exige el FMI, aun-

20 El superávit primario sucede cuando los ingresos del gobierno superan a los gastos, pero excluyendo el pago de intereses de la deuda pública.

que sin que medien acuerdos explícitos. De hecho, muchos países adoptan políticas de ajuste anticipadamente para evitar caídas en su calificación crediticia, en un fenómeno que algunos autores han denominado autoajuste preventivo.

Esta práctica de adoptar políticas de austeridad fiscal y reformas estructurales sin imposición directa de organismos como el FMI, ha sido documentada en diversos contextos, especialmente en países de ingresos medios que buscan mantenerse atractivos ante los mercados para el financiamiento externo a través de bonos soberanos. En 2013, Paraguay aprobó una ley de responsabilidad fiscal que establece techos al déficit y al crecimiento del gasto corriente, mostrando disciplina hacia los acreedores. Esto le permitió emitir bonos en el mercado internacional con condiciones favorables, pero a costa de limitar el espacio fiscal para inversión social.

A esto se suma que el pago de estos bonos tiene prioridad sobre otras erogaciones, debido a las cláusulas de garantía y la amenaza constante de litigios en cortes extranjeras en caso de impago, como se ha visto en casos emblemáticos como el de Argentina con los fondos buitres. Esto implica una pérdida efectiva de soberanía fiscal y una limitación estructural a la posibilidad de utilizar los recursos públicos para inversiones productivas y mejorar las condiciones de vida de la población.

A diferencia del FMI, que puede ofrecer reestructuraciones negociadas o asistencia técnica, los tenedores de bonos no tienen compromisos con la estabilidad macroeconómica del país ni con sus objetivos de desarrollo. Por el contrario, su horizonte es el retorno financiero de corto o mediano plazo, lo que agrava la tensión entre las exigencias del capital financiero y las necesidades de la población. Así, el endeudamiento mediante bonos tampoco escapa a la lógica

pro-cíclica y regresiva: los pagos se priorizan incluso en momentos de recesión, y la presión por cumplirlos refuerza políticas que agravan la desigualdad. En definitiva, tanto el endeudamiento con organismos multilaterales como el recurso al mercado de bonos expresan una forma de subordinación estructural a las reglas del capital financiero global, que limita los márgenes de maniobra de las políticas públicas.

- **El análisis ortodoxo no considera el papel del Estado como inversor estratégico**

En la visión de los acreedores internacionales el Estado debe limitarse a mantener equilibrios macroeconómicos y dejar el crecimiento al mercado. Este paradigma ha sido cuestionado por economistas feministas, que destacan el papel activo del Estado en la construcción de capacidades productivas, infraestructuras sociales esenciales como las infraestructura de cuidado (centros infantiles, centros comunitarios y hogares para adultos mayores) y la transición ecológica.

A contrapelo de lo que proponen libertarios como Javier Milei, la economista Mazzucato (2017) muestra cómo las deudas públicas han financiado innovaciones clave en las economías avanzadas, y por qué es un error tratarlas como pasivos improductivos. Con el concepto de pasivos improductivos la autora refiere a aquellos elementos financieros, económicos o institucionales que no generan valor real para la economía productiva ni para la sociedad, aunque puedan generar rentabilidad financiera para algunos actores.

En sus análisis, la autora critica el hecho de que muchas actividades que se consideran activos en las finanzas y en las cuentas nacionales son, en realidad, extractivas o especulativas. Mazzucato insiste mucho en distinguir entre crear valor y capturar valor. Los pasivos improductivos son los que se derivan de la segunda lógica: enrique-

cen a algunos, pero no producen bienes, servicios, conocimiento ni bienestar social. Entre los pasivos improductivos suele incluir la deuda especulativa y la renta financiera, ambos fenómenos ostensibles en el capitalismo financiarizado de las últimas décadas.

Ambos comparten la característica de que no generan no generan innovación ni inversión en sectores productivos sino más bien cargas de deuda pública que crecen no por inversión en bienes públicos (infraestructura, educación, salud), sino por la captura de recursos estatales por parte de intereses financieros.

- **¿Deuda para qué? Perspectiva desde el Cono Sur**

En Paraguay, tanto el gobierno nacional como gobiernos subnacionales han emitido bonos soberanos o contraído deuda con acreedores internacionales, en parte, para pagar deuda vieja o cubrir déficit fiscal y no para financiar infraestructura o servicios sociales.

Recientemente, el gobierno nacional emitió bonos por un total de USD 1.200 millones. La mitad fue emitida en guaraníes por lo que el ministro de Economía y Finanzas Carlos Valdovinos mencionó: «La colocación de bonos en el día de hoy indica la fuerte confianza en nuestra moneda, permitiendo que, por primera vez, sean emitidos bonos globales en guaraníes a 10 años de plazo» (Última Hora, 2025b).

Parte de los recursos obtenidos, por un total de USD 480 millones, será destinada a cubrir el déficit fiscal, que representa el 1,9% del PIB. El monto restante se utilizará para el pago de deuda externa. La Ley N° 7408/2024, que aprueba el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el ejercicio fiscal 2025, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a colocar hasta USD 714,5 millones en títulos de deuda, con el objetivo de financiar vencimientos de deuda

y realizar inversiones públicas. Asimismo, la Ley N° 6638/2020, que establece disposiciones para la administración de la deuda pública, habilita al MEF a emitir bonos para canjear por obligaciones próximas a vencer (MEF, 2024).

En el ámbito subnacional, la administración de la ciudad de Asunción en los últimos años también recurrió a la emisión de bonos y contratación de deuda para pagar deudas acumuladas (especialmente con proveedores y empresas contratistas), y para cubrir déficit operativo derivado de la falta de recursos propios.

La Municipalidad de Asunción emitió bonos por un total de G. 930.000 millones. Estos se distribuyen de la siguiente manera: Bono G5: G. 75.000 millones (emitido en 2019), Bono G6: G. 100.000 millones (emitido en 2020), Bono G7: G. 200.000 millones (emitido en 2021), de los cuales se pagan anualmente G. 136.485 millones en concepto de interés, Bono G8: G. 360.000 millones (emitido en 2022), con pagos parciales de G. 120.987 millones en distintas series y el bono G9: G. 195.000 millones (emitido en 2023), con un pago realizado de G. 54.762 millones por intereses.

Este endeudamiento, así como el uso de los fondos no estuvo exento de críticas y denuncias públicas. La Contraloría General de la República (CGR) emitió un informe en julio de 2024 señalando que aproximadamente G. 500.000 millones, obtenidos mediante la emisión de bonos destinados a obras de infraestructura, fueron utilizados para cubrir gastos corrientes, lo cual contraviene la legislación vigente que prohíbe esta aplicación²¹ (Última Hora, 2024).

21 La Ley N° 3966 / Orgánica Municipal define el crédito público «como la capacidad que tiene la Municipalidad de captar recursos financieros para realizar inversiones productivas, atender casos de evidente necesidad o emergencia, reestructurar su organización o refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses, comisiones y gastos respectivos. Se prohíben realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes» (Art. 197).

Aunque el discurso oficial suele justificar estas deudas como necesarias para «seguir haciendo obras», en la práctica, una parte importante de los recursos ha sido utilizada para pagar deuda vieja, intereses o cubrir gastos corrientes, en lugar de destinarlos a inversión pública productiva o, en este caso, a la tan necesaria sostenibilidad urbana. Esto genera un esquema en el que la Municipalidad compromete cada vez más su capacidad fiscal futura para pagar servicios de la deuda, reduciendo su margen de acción para políticas sociales, mantenimiento urbano y servicios públicos.

Alternativas y propuestas desde la economía feminista

Uno de los grandes cuestionamientos que formula la economía feminista a los procesos de endeudamiento acelerado es que, frente a la insuficiencia de recursos para financiar el desarrollo económico y social, la única respuesta planteada desde la ortodoxia económica sea el recurso a la deuda. Esta mirada no sólo limita las alternativas posibles, sino que invisibiliza sus múltiples efectos regresivos y diferenciados.

La evidencia histórica es contundente: los altos niveles de endeudamiento tienen impactos desiguales y muchas veces devastadores para los sectores más vulnerables, en especial para las mujeres en situación de pobreza, trabajadoras informales y jefas de hogar. Por ello, se vuelve urgente generar un diálogo político y social que permita tensionar los supuestos tradicionales que rigen las políticas macroeconómicas —como la neutralidad de género o el ajuste fiscal como destino inevitable— y abrir el debate a propuestas transformadoras, como una profunda reforma tributaria.

En este sentido, establecer una mayor carga impositiva sobre la renta y el capital (a las grandes fortunas, a la herencia), a la par de re-

ducir la carga tributaria sobre el consumo, constituye un imperativo para avanzar hacia una justicia fiscal con enfoque de género. Esto permitiría generar ingresos sostenibles sin recurrir sistemáticamente al endeudamiento, a la vez que redistribuye los costos del desarrollo de forma más equitativa.

Un enfoque feminista de la deuda exige identificar, visibilizar y corregir los efectos negativos que la deuda y sus condicionalidades generan sobre la vida cotidiana de las mujeres, especialmente en lo relativo al acceso a servicios públicos, al trabajo de cuidados y a la calidad de vida.

En contextos de endeudamiento como el actual, es fundamental promover políticas de desendeudamiento con perspectiva de género. En esta línea, la sociedad civil, la academia y los movimientos feministas pueden aportar activamente. Un primer paso constituye el monitoreo de la deuda a partir de la construcción de indicadores de impacto de género del endeudamiento, para evaluar si los recursos obtenidos —especialmente desde la pandemia— fueron utilizados para fortalecer servicios públicos esenciales (salud, educación, cuidados), o si se destinaron a grandes obras de infraestructura con bajo impacto redistributivo. También es clave analizar si los recortes fiscales asociados al pago de deuda han afectado programas dirigidos a mujeres, como los comedores comunitarios, el programa Tekoporã, centros de atención a la primera infancia, guarderías o servicios de salud sexual y reproductiva.

Una siguiente medida está vinculada con la exigencia de que la renegociación de la deuda permita reducir o suspender pagos temporalmente siempre que se destinen a políticas que blinden programas que afecten directamente a las mujeres y promuevan la igualdad de género. Esto se podría conseguir a partir de la reorientación del gasto

público hacia la infraestructura social y de cuidados, priorizando la inversión en centros de cuidado y atención para infancias y personas mayores, ampliando el sistema de salud pública —en especial en zonas rurales— y mejorando el transporte público seguro y accesible. Complementariamente, es fundamental aplicar de forma efectiva la herramienta del Presupuesto con Enfoque de Género (PEG) en todas las carteras del Estado, así como ampliar los mecanismos de participación de las organizaciones de mujeres en espacios de decisión fiscal y de planificación económica (ONU Mujeres, s/f).

Aunque con sus enormes limitaciones, la renegociación de la deuda de Argentina con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2022, por primera vez incorporó cláusulas explícitas de equidad de género en un acuerdo macroeconómico. El mismo reconocía el impacto diferenciado de la crisis sobre las mujeres y comprometía el sostenimiento del gasto en políticas sociales y de género, como el programa Acompañar (transferencias económicas a mujeres en situación de violencia), la ampliación del sistema de cuidados y los planes de empleo para mujeres y diversidades. También se proponía el desarrollo de indicadores de impacto de género y la participación de organizaciones feministas en su monitoreo.

Si bien esta experiencia abrió un camino importante al reconocer el vínculo entre deuda y desigualdades de género, mostró sus limitaciones. El acuerdo mantuvo una lógica de ajuste fiscal —déficit cero, recortes del gasto, ajuste monetario— que afectó indirectamente a políticas universales como salud y educación. El gasto social fue preservado, pero no ampliado, y las transferencias perdieron poder adquisitivo en un contexto de alta inflación. Además, el cambio de gobierno en 2023 conllevó el desmantelamiento de muchas de estas políticas, lo que evidenció la fragilidad de los avances si no están institucionalizados y sostenidos por el respaldo ciudadano.

Conclusiones

La actual arquitectura de endeudamiento que enfrentan los países del Sur Global, incluida Paraguay, reproduce relaciones de poder profundamente desiguales y amenaza con agudizar las brechas sociales, territoriales y de género. La previsión de que al menos 94 países continúen aplicando políticas de austeridad entre 2023 y 2025 es una señal de alarma: estas medidas socavan la capacidad de los Estados para garantizar derechos básicos como la educación, la salud y la protección social, afectando especialmente a las mujeres y diversidades, quienes ya cargan con el peso de los recortes y la precarización del empleo (Ortiz y Cummings, 2022).

En Paraguay, el endeudamiento ha contribuido a reforzar las desigualdades de género, al debilitar servicios públicos esenciales y limitar la inversión en infraestructura social. A esto se suma una estructura de financiamiento altamente concentrada: el 75,5% de los títulos de deuda están en manos del sector financiero, lo que implica que buena parte del costo de la deuda termina beneficiando a bancos privados en lugar de a las mayorías sociales. Esta dinámica no solo aumenta la transferencia regresiva de recursos públicos hacia el capital financiero, sino que restringe el margen de maniobra del Estado para implementar políticas redistributivas.

Además, la clasificación de Paraguay como «país de ingreso medio» otorgado por el Bnaco Mundial encubre vulnerabilidades estructurales profundas y lo excluye de mecanismos internacionales de alivio de deuda o financiamiento concesional, invisibilizando las múltiples desigualdades aún vigentes. En este contexto, los análisis tradicionales de sostenibilidad de la deuda —centrados en la confianza de los acreedores y en metas fiscales rígidas— resultan insuficientes y peligrosamente reductivos. Como sostienen organizaciones

como Latindadd, la verdadera sostenibilidad debe medirse en función de su contribución al bienestar social, los derechos humanos, la justicia ambiental y la equidad de género.

Desde la economía feminista, se plantea con fuerza la necesidad de repensar el modelo de financiamiento del desarrollo, disputando los sentidos dominantes de la macroeconomía. Se trata de desplazar el centro de gravedad desde el equilibrio fiscal hacia la sostenibilidad de la vida, promoviendo estrategias de financiamiento soberano, reformas tributarias progresivas, y políticas de desendeudamiento con enfoque de género, que no descarguen el peso del ajuste sobre los cuerpos feminizados ni sobre los territorios empobrecidos.

En definitiva, urge construir nuevas lógicas económicas donde el endeudamiento no sea una trampa impuesta, sino una herramienta subordinada al cuidado de las mayorías, a la democratización del poder económico y a la garantía de un futuro más justo y vivible para todas y todos.

Bibliografía

- Berdeja, D. (2023). La deuda soberana y la deuda social con las mujeres en Perú. Análisis bajo un enfoque de brechas de género. Latindadd: Lima.
- CEPAL (2021). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2021: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora post-COVID-19*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46705-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>
- Elson, D. y Catagay, N. (1999). Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sustainable Development. First Global Forum on Human Development. New York: United Nations Headquarters. internacional: se necesitan reformas verdaderamente feministas
- FMI (2023). *Japan: 2023 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Japan* (IMF Country Report No. 23/22). International Monetary

- Fresnillo, I. y Achampong, A. (2023). Deuda y cambio climático: crisis gemelas que sobrecargan a las mujeres en el Sur Global. En: Bohoslavsky, Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli «Deuda feminista: ¿Utopía u oxímoron?», 1a ed. - La Plata: EDULP. pp. 102-131.
- Garichoche, J. (2020). Por qué suspender el pago de la deuda externa nunca debió ser una opción. <https://tererecomplice.com/2020/07/31/por-que-suspender-el-pago-de-la-deuda-externa-nunca-debio-ser-una-opcion/>
- Información Pública (2025) <https://www.ip.gov.py/ip/2024/07/26/paraguay-alcanza-grado-de-inversion-reconocido-por-la-calificadora-moodys/>
- Lasalle, (2024). El gasto en intereses de la deuda fue el más alto en 40 años. ¿Cómo solventaremos eso? <https://tererecomplice.com/2024/04/26/el-gasto-en-intereses-de-la-deuda-fue-el-mas-alto-en-40-anos-como-solventaremos-eso/>
- Laskaridis, Christina. Una lente de género para el sistema monetario y financiero. En: Bohoslavsky, Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli «Deuda feminista: ¿Utopía u oxímoron?», 1a ed. - La Plata: EDULP. pp. 427-455.
- Lavinas, L. y Paulani, L. (2024). Financiarización, deuda soberana y derechos humanos
- Fund. En: Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico (Eds.) Deuda y derechos humanos Claves desde el sistema interamericano. pp. 83-100. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/31/Japan-2023-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-528854>
- Mazzucato, M. (2017). El Estado emprendedor. Taurus
- Ministerio de Economía y Finanzas (2024). Anexo «A» «Guía de normas y procesos del PGN 2025».
- Ministerio de Economía y Finanzas (2025). Reporte mensual de la deuda pública. https://economia.gov.py/application/files/3417/4136/7985/Boletin_DGPE_Enero_2025.pdf
- Ortiz, I. y Cummings, M. (2022). End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25. Eurodad. <https://reliefweb.int/report/world/end-austerity-global-report-budget-cuts-and-harmful-social-reforms-2022-25>
- ONU Mujeres (s/f). Presupuestos con enfoque de género. <https://lac.unwomen.org/es/presupuestos-con-enfoque-de-genero>

- Rodríguez Enríquez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. Nueva Sociedad, 256. <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/>
- Serafini y Fois (2021). Mujeres, deuda y desigualdades de Género. Lima: Latindadd. <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/08/Mujeres-deuda-y-desigualdad-Final-1.pdf>
- Serafini y Miranda (2023). Análisis de la sostenibilidad de la deuda: la vida después del capital. Una mirada desde la Economía feminista. En: Bohoslavsky, Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli «Deuda feminista: ¿Utopía u oximoron?», 1a ed. - La Plata: EDULP. pp. 362-383.
- Última Hora (2025a). Moody's prevé que la deuda pública siga aumentando durante el año. Recuperado en: <https://www.ultimahora.com/moodys-preve-que-la-deuda-publica-siga-aumentando-durante-el-ano>
- Última Hora (2025b). Paraguay coloca bonos en guaraníes y dólares por valor de USD 1.200 millones. <https://www.ultimahora.com/paraguay-coloca-bonos-en-guaranies-y-dolares-por-valor-de-usd-1-200-millones>
- Última Hora (2024). Contraloría confirma el desvío de los bonos por parte de Nenecho Rodríguez y remite a Fiscalía. <https://www.ultimahora.com/contraloria-confirma-el-desvio-de-los-bonos-por-parte-de-nenecho-rodriguez-y-remite-a-fiscalia>
- Última Hora (2016). Moody's mantiene la nota del país, pero advierte sobre déficit y deuda. Recuperado en: <https://www.ultimahora.com/moodys-mantiene-la-nota-del-pais-pero-advierte-deficit-y-deuda-n1001684>
- Zevaco, S. (2022). Deuda pública en Paraguay: Situación y desafíos. Asunción: Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd).
- Viceministerio de Economía y Planificación (2025). Reporte Mensual de la Deuda Pública – Enero 2025. Reporte Mensual de la Deuda Pública – Enero 2025. https://economia.gov.py/application/files/3417/4136/7985/Boletin_DGPE_Enero_2025.pdf

5

Tierra, sistemas alimentarios, inflación y desigualdades de género: Análisis de la división sexual del trabajo en el campo.

*Sarah Zevaco**

* Economista e Investigadora de la organización Baseis.

Introducción

Vincular las desigualdades de género con el sistema agroalimentario, incluyendo el análisis del principal factor de capital, la tierra, es una labor amplia; además, la representación cultural y social de la mujer campesina en América Latina como en Paraguay de manera más específica, planteó imágenes sagradas difíciles de arañar. En este artículo, se plantea abordar algunos elementos fundamentales de la división sexual del trabajo en el campo, desde el enfoque de análisis de la economía feminista, para examinar cómo estos elementos afectan al sistema actual de producción y consumo de alimentos.

¿Qué es la división sexual del trabajo? ¿Con qué se relaciona?

Desde un enfoque marxista, la división sexual del trabajo es la manera en que cada sociedad organiza la distribución del trabajo entre los hombres y las mujeres, según los roles de género establecidos que se consideran apropiados para cada sexo (Federici, 2004). Alude a todas las características que el sistema socioeconómico necesita para vender la fuerza de trabajo humano en el mercado. Tiene relación con la división racial / etnizada del trabajo, es decir con lo históricamente construido por las sociedades racistas (que consideran una raza²² superior a otra) y las relaciones de poder instaladas en las sociedades colonialistas y colonizadas. También tiene relación directa con la división internacional del trabajo. En Paraguay, dicha división está marcada por las relaciones de dependencia, que impactan

22 Hoy en día, en el ámbito intelectual, se considera incorrecto hablar de «raza»: se habla más bien de origen. El concepto de raza es considerado en sí racista: alude a un grupo de personas que comparten características físicas, como el color de la piel o los rasgos faciales, y muchas veces, por extensión, identidades sociales o culturales y orígenes ancestrales similares.

en la determinación de las tasas de ganancia y en la determinación del valor de todas las mercancías. Según los marcos de análisis actuales, la dependencia²³ es retroalimentada por el propio desarrollo de la industria capitalista (el sector de las élites económicas locales), en los territorios ubicados en el marco del mercado internacional como proveedores de materias primas, de los cuales han sido explotados los bienes comunes de la naturaleza. Este drenaje se apoya en la *superexplotación de la fuerza de trabajo*, es decir una intensificación del proceso de explotación del trabajo, la cual resulta en una extracción de plusvalía por encima de los límites históricamente establecidos en los países centrales. En Paraguay, ello se ve en los bajos niveles de ingresos laborales: en el 2022, el promedio de ingresos mensuales de los agricultores y trabajadores agropecuarios y pesqueros en áreas rurales fue de solo Gs 1.506.500; asimismo el de los Trabajadores de Servicios y Vendedores de Comercios y Mercados a nivel país, fue de solo Gs 2.172.700 (Fuente: INE, 2023). Entre el 2020 y el 2022, 36 a 38% de la población asalariada tenía un ingreso inferior a un salario mínimo (Fuente: INE, Población de 15 y más años de edad ocupada asalariada por año de la encuesta, según tramos de ingreso mensual. Periodo 2012 – 2022). Además, la informalidad del trabajo (ausencia de contrato, ausencia de seguro médico, ausencia de seguridad laboral) es del 65% a nivel de las actividades no-agropecuarias (INE, 2020), y en la población ocupada en actividades agropecuarias, es del 94,7% (INE, 2020). Además, siendo el límite legal máximo de tiempo de trabajo semanal de 48h, igualmente el promedio de tiempo de trabajo en el sector de comercio/restaurantes/hoteles del sector terciario es de 50h, por ejemplo (INE, 2024). Esta es una característica fundamental del sistema capitalista en las economías dependientes,

23 Siguiendo la Teoría Marxista de la Dependencia (Ruy Mauro Marini), y su estudio actual por autores como Claudio Katz.

ya que el capital extranjero y las clases dominantes locales obtienen beneficios de los bajos salarios, las precarias condiciones de trabajo y la ausencia de derechos laborales.

En cuanto al género, lo masculino se valora por encima de lo femenino en todos los aspectos, incluyéndose él del trabajo: es decir, se valora por encima en la determinación ética de valores inherente a la praxis humana (históricamente existente y condicionada) y también en la determinación económica del valor.

La división sexual del trabajo en el campo paraguayo

Es admitido desde los análisis del sector campesino que las mujeres rurales, campesinas e indígenas tienen un rol fundamental en la economía, la seguridad alimentaria y en el sostén de las familias y comunidades rurales; protagonizan las tareas productivas y reproductivas en la agricultura familiar (Serafini & Imas, 2015; Guereña, 2017). No obstante, desde el pensamiento popular, la visión de las mujeres campesinas se limite a su tarea reproductiva y al cuidado de la economía del hogar: cuidar las huertas, los animales menores (que serán consumidos por la familia: chanchos, patos, pollos y gallinas) y de las vacas lecheras, realizar el queso, el almidón o la harina de maíz (es decir, la comida), y en todo caso, incursionar en la función de renta a través de la venta de huevos, de quesos o de alimentos preparados tradicionales (sopa paraguaya, mbejú, etc.).

Las estadísticas nos dan el siguiente panorama: si bien no existen datos cuantificados de las mujeres campesinas, se tiene que las mujeres representan el 47% de la población en áreas rurales, y el 51% en áreas urbanas (INE, 2021). Su edad promedio en el país es de 29 años (Censo Nacional de Población y Viviendas, INE, 2022). Así como en el resto de país (tabla 1), las mujeres del campo fueron ganando cada

vez más reconocimiento en su rol y responsabilidades en los hogares; se puede observar en los departamentos con mayor población rural: Itapúa, en el que 37% de las jefaturas de hogar son mujeres, Caaguazú con 39% de jefaturas de hogar femeninas y San Pedro con 44% (ibid.).

Tabla 1.

Jefatura de hogar según sexo, 2002-2022

Jefatura de Hogar	2002		2012		2022	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Total	1 107 297	100,0	1 232 617	100,0	1 770 885	100,0
Hombres	820 257	74,1	784 272	63,6	1 045 542	59,0
Mujeres	287 040	25,9	448 345	36,4	725 343	41,0

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de Censo Nacional de Población y Viviendas (INE, 2002, 2012, 2022)

La división sexual del trabajo pasa por la atribución de roles a hombres y mujeres por parte de la sociedad. Considerando la ascendencia en términos de poder que detiene el patriarcado, esos roles fueron históricamente determinados por la concepción de sociedad que tienen los hombres (en todos los círculos sociales, como las familias, las iglesias, las comunidades campesinas, las escuelas, etc.), las clases políticas dominantes, las instituciones del Estado (la Justicia, por ejemplo), y los círculos de «saber» (mayoritariamente urbanos: universidades, etc.).

Ahora bien, las mujeres «rurales» son las que viven en zonas rurales, las cuales engloban los núcleos urbanos y pequeñas ciudades, las

comunidades campesinas e indígenas. Pueden ser tanto campesinas (con trabajo en chacras campesinas) como urbanas (trabajan en una despensa, una peluquería, una fábrica de almidón) o indígenas.

Si asumimos que analizamos las mujeres rurales desde su trabajo campesino, o mejor dicho desde la división sexual del trabajo campesino, la dificultad del estudio tiene que ver con la cuestión de capital-trabajo no analizada o no siempre asumida en la población campesina, desde los analistas. En muchos casos, siguen los interrogantes si el campesinado es sujeto de clase como el obrero, o si es más un sujeto revolucionario, si el campesinado es agricultor, productor, finalmente si está inserto en las relaciones de capital-trabajo o si escapa de ellas. En la tabla 2, se ve que las mujeres en su mayoría son registradas en la categoría ocupacional de trabajadoras por cuenta propia, seguido por la categoría de trabajo doméstico.

Tabla 2.
Categoría ocupacional de hombres y mujeres en Paraguay, 2022-2024.

Hombres	673 191	677 866	674 310
Empleado/obrero público	4,0	4,0	4,0
Empleado/obrero privado	38,8	38,8	38,8
Empleador o patrón	5,0	5,0	5,0
Trabajador por cuenta propia	43,0	43,0	43,0
Trabajador familiar no remunerado	8,4	8,4	8,4
Trabajador/a doméstico/a	0,8	0,8	0,8
No disponible	0	0	0
Mujeres	404 003	419 127	424 321
Empleado/obrero público	8,0	8,4	7,8
Empleado/obrero privado	16,1	17,8	18,6

Empleador o patrón	1,2	2,0	1,7
Trabajador por cuenta propia	37,6	34,9	36,8
Trabajador familiar no remunerado	18,3	18,4	16,0
Trabajador/a doméstico/a	18,8	18,5	19,1
No disponible	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la EPHC (INE, 2022-2024)

Caracterización del trabajo campesino y su relación con el capital

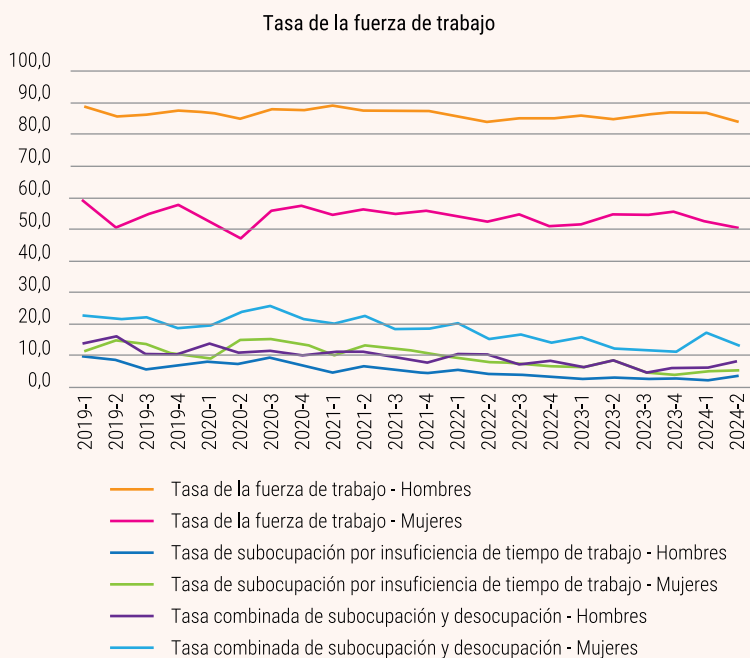
Desde los análisis críticos en Paraguay que refieren a la Agricultura Campesina y la soberanía alimentaria, muchas veces desde la reivindicación de luchas anticapitalistas, no se termina de responder si ¿es o no capitalista el modo de producción campesino en Paraguay? Es una pregunta esencial para el análisis de la situación de las familias campesinas, de las mujeres, y sus relaciones sociales dentro de la división del trabajo. Son varios los autores a los que uno se puede referir. Chayanov (1979) plantea que las características propias de la organización económica campesina se contraponen a la organización capitalista: a) la familia provee la fuerza de trabajo; b) poseen una parte importante de sus medios de producción, en especial la tierra; c) el objetivo primordial ha sido la reproducción de sus condiciones de vida y trabajo. Palaú y Heikel (1987) plantean una caracterización más dual: la unidad familiar produce los medios de subsistencia de sus miembros, así como un fondo para la reproducción de los medios de producción empleados durante el ciclo productivo, y un pequeño fondo para la educación y eventualidades como enfermedades. La unidad familiar campesina es una unidad de producción y consumo y es vinculada al modelo dominante capitalista, según ellos; en función a estos vínculos definen tipologías de cam-

pesinado según las relaciones entre tenencia de la tierra y trabajo y las relaciones entre la finca y el mercado. Bartra (1979) plantea que el trabajo campesino corresponde a una lógica de reproducción simple (satisfacer necesidades familiares) y no de reproducción ampliada (incremento del capital) propia del modo de producción capitalista. Dado que las economías campesinas se encuentran sometidas a leyes y tendencias provenientes del modo de producción dominante, se definen simultáneamente por sus contradicciones internas y por sus dependencias con respecto a otro modo de producción, caracteriza tanto por la cohesión interna tradicional como por su tendencia a la desintegración.

En Paraguay, se pueden analizar varias características para determinar la relación del trabajo con los medios de producción y el capital. Primero, la tasa de la fuerza de trabajo a nivel rural. Para entender los datos del gráfico a continuación, recordamos que la fuerza de trabajo (FT) está conformada por las personas de 15 y más años de edad, que realizaron alguna actividad económica por lo menos por 1 hora (Población Ocupada) y por las que no trabajaron ni 1 hora en una actividad económica, estaban disponibles para trabajar y buscaron activamente trabajo (Población Desocupada). La población subocupada es la que estuvo trabajando, pero por pocas horas (menos de 30 horas) y está disponible para trabajar más horas.

Gráfico 1.

Tasa de la fuerza de trabajo en Paraguay, 2009-2024



Fuente: elaboración propia con base a datos de la EPHC (INE, 2009-2024).

Se ve en el gráfico 1 que la tasa combinada de subocupación y desocupación de las mujeres se sitúa en los últimos años entre 15 a 25%, y la tasa de la fuerza de trabajo es siempre inferior a 60%: las mujeres en Paraguay constituyen una gran parte del “ejército de reserva”: son un sector de los trabajadores que pueden trabajar por un salario bajo/en condiciones de explotación. No se tienen disponibles datos desglosados a nivel rural.

Las causas de la subocupación y desocupación de las mujeres tienen que ver, según lo expuesto en la Encuesta Permanente de Hogares del 2016 (INE, 2016), para un 50,9% de las mujeres rurales «inactivas», con las labores del hogar, seguido por “motivos familiares” en un 14,7%. Los motivos familiares muchas veces tienen que ver con impedimentos sociales o culturales: se le pide a la mujer que no deje el hogar, la casa: el control del espacio social de las mujeres rurales es aún muy fuerte.

Por otro lado, la informalidad del sector laboral en Paraguay es muy alta a nivel nacional: unos 70% de la población ocupada lo es de manera informal, es decir que no tiene acceso a seguro social, ni tampoco tiene contrato que aseguren el goce de los derechos laborales: es trabajo precario. Según el INE, en 2024, el 97,3% de las mujeres rurales en trabajos agropecuarios hacen su trabajo informalmente: la casi totalidad de las mujeres (y en poca menor medida los hombres) trabajan de manera informal a nivel de las actividades agropecuarias.

Tabla 3.

Nivel de informalidad en la población ocupada agropecuaria, 2020.

Área de Residencia y Sexo	Año 2024		
	Total de Ocupados Agropecuarios	Ocupado Informal Agropecuario	
		Valor Absoluto	%
Total País	482 907	437 554	90,6
Hombres	344 587	304 483	88,4
Mujeres	138 320	133 071	96,2
Urbana	57 314	46 890	81,8
Hombres	41 254	32 742	79,4
Mujeres	16 060	14 147	88,1

Área de Residencia y Sexo	Año 2024		
	Total de Ocupados Agropecuarios	Ocupado Informal Agropecuario	
		Valor Absoluto	%
Rural	425 593	390 664	91,8
Hombres	303 332	271 741	89,6
Mujeres	122 261	118 923	97,3

Fuente: elaboración propia con base a datos de la EPHC (INE, 2024).

En cuanto al trabajo que realizan las mujeres que no son «ocupadas» y realizan un trabajo no remunerado (y por ende no son contabilizadas dentro de la fuerza de trabajo), se nota a través de la Encuesta de Uso del Tiempo que efectivamente, la mayor parte de su labor es reproductivo: su tiempo está ocupado en unas 21h horas semanales en el trabajo doméstico, por 96% de ellas; pero también es productivo: unas 62,3% de ellas se dedican en forma no remunerada a las actividades agropecuarias para el autoconsumo, es decir para garantizar la reproducción en su hogar. Las tareas de cuidado del hogar y de la comunidad no remunerada ocupan en total 33,3 horas semanales.

Tabla 4.

Población de 14 años y más de edad, porcentaje de realización y promedio de horas semanales dedicadas al trabajo no remunerado por sexo según área de residencia y tipo de actividad, 2016.

Área y actividades que componen el trabajo no remunerado	Hombres			Mujeres		
	Población	Porcentaje de realización	Promedio de horas semanales	Población	Porcentaje de realización	Promedio de horas semanales
Área Rural						
Trabajo no Remunerado	837.788	87,9%	17,0	858.810	96,0%	33,3
Trabajo doméstico	669.267	70,2%	4,9	838.129	93,7%	20,9
Actividades para otros hogares y la comunidad	62.438	6,6%	5,9	98.751	11,0%	8,6
Cuidado a miembros del hogar	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
Actividades agropecuarias para autoconsumo	510.790	53,6%	15,5	557.651	62,3%	7,6

Fuente: STP/DGEEC. MH-BID. Encuesta sobre Uso del Tiempo, EUT 2016.

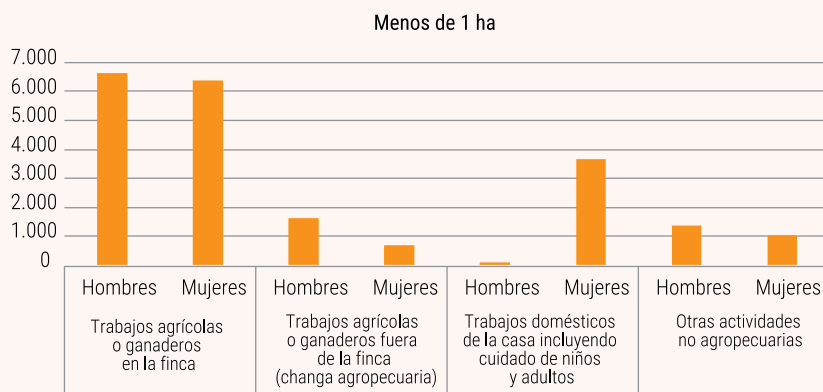
Nota: Se excluyeron a empleados domésticos y sus familiares que residen en la vivienda, además los casos no reportados

(*) Insuficiencia muestral.

Las mujeres en áreas rurales realizan trabajo no remunerado el doble de los hombres: este es el tiempo regalado a la reproducción del capital. Los datos de la EUT son confirmados por el último Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022), con el agregado de que, por un lado, son cada vez más las mujeres que trabajan efectivamente en la finca, pero incluso, una proporción no menor de mujeres campesinas trabajan fuera de la finca, haciendo changas agropecuarias (Gráfico 2).

Gráfico 2.

Trabajos en fincas agropecuarias de cualquier superficie, según género.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022)

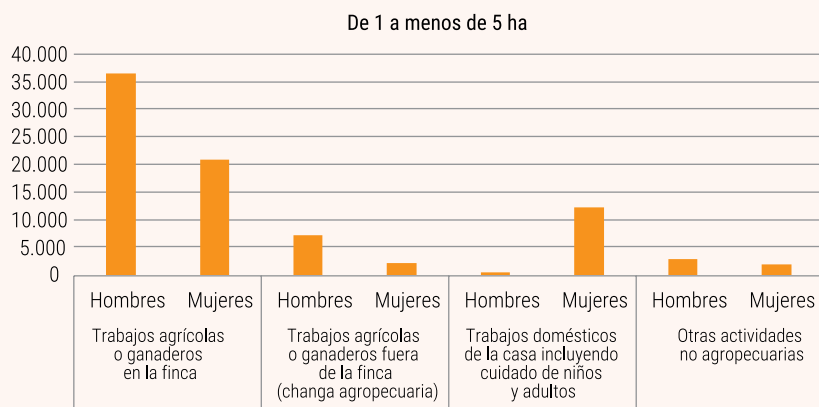
Esta repartición entre tipos de trabajos varía según la superficie de la finca: la tenencia y volumen del capital (en este caso, la tierra) plantea reparticiones diferentes.

En fincas muy pequeñas, de menos de 1 hectárea (gráfico 3), el trabajo agropecuario en la finca es realizado casi de igual manera por hombres y mujeres; los hombres en cierta medida hacen algunas

changas, y los trabajos domésticos son casi exclusividad de las mujeres: la poca disponibilidad de tierra o capital «propio» obliga —para tener la mayor renta posible— a la máxima ocupación de mano de obra del hogar: se recuerda aquí uno de los principios económicos de la agricultura campesina, que descansa en una gran cantidad de mano de obra, la cual es familiar para optimizar ganancias.

Gráfico 3.

Trabajos de hombres y mujeres en fincas de menos de 1 ha.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022)

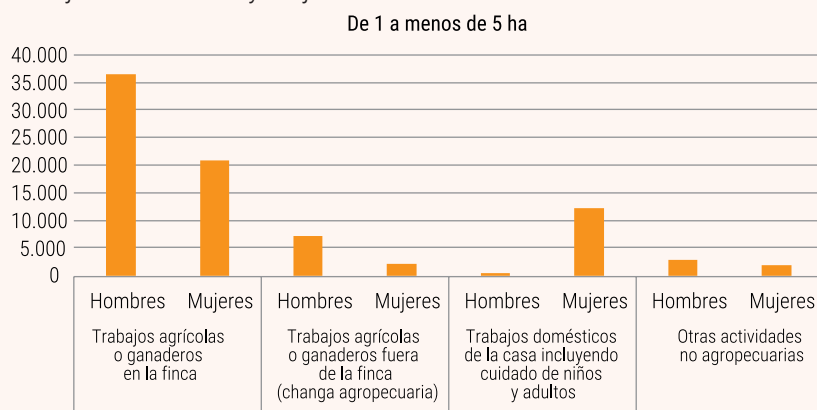
En fincas de menos de 5ha (pero más de 1ha), se reproduce el mismo esquema, pero con menos mujeres que realizan trabajo agropecuario: a mayor cantidad de tierra (y, por ende, mayor capital), menos trabajo agropecuario de la mujer. Esta tendencia se muestra también en las fincas de 5 a 10 has (gráficos 4 y 5). Las causas son por un lado económicas: a mayor tenencia de tierra en Paraguay, mayor posibilidad de acceso a créditos y tecnología, de manera a mecanizar

parcialmente la producción. Por otro lado, una mayor superficie aumenta la posibilidad de renta, y por lo tanto una menor explotación de la mano de obra familiar. Las causas también pueden ser culturales: en una situación que ya no es de sobrevivencia, se fortalece el rol reproductivo de la mujer; por otro lado, es probable que tenga más hijos o más adultos mayores a su cuidado, y por lo tanto dedique menos tiempo a las tareas productivas.

En los hogares campesinos con madres solteras y, y en las fincas donde las mujeres son propietarias de sus lotes, en general pequeños, la mujer asume todas las tareas junto con sus hijos. En este caso, el acceso a la tierra por parte de las mujeres plantea el problema de la feminización de la pobreza en el campo; si bien el acceso a la tierra es un avance en términos de derechos, el poco acceso a asistencia técnica, créditos y en ausencia de servicios (privados o públicos) para el cuidado, la mujer se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad.

Gráfico 4.

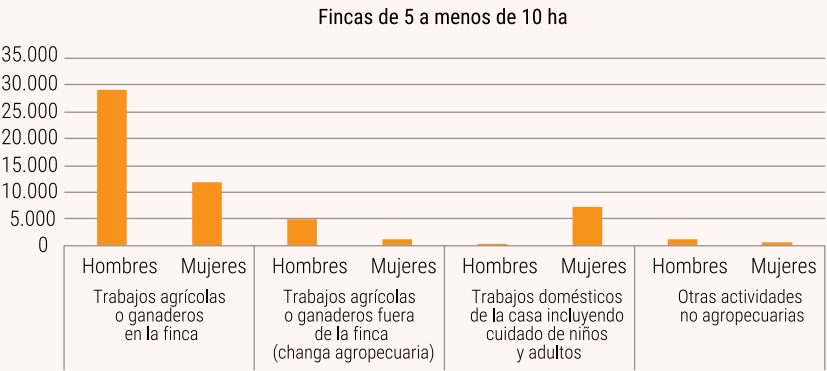
Trabajos de hombres y mujeres en fincas de menos de 1 a 5 ha.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022)

Gráfico 5.

Trabajos de hombres y mujeres en fincas de menos de 5 a 10 ha.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022)

En cuanto a ingresos, la brecha entre hombres y mujeres era, a nivel nacional en el 2024, de un promedio de 28% (los hombres ganaban aprox. 28% más que las mujeres), según los datos del INE. En el sector agropecuario, la brecha de ingresos es abismal (tabla 5), de 182%: los ingresos de los hombres que trabajan en el sector es casi el triple que los de las mujeres activas en este mismo sector. Esta brecha muestra por un lado la nula valoración del parte reproductivo, así como la enorme plusvalía realizada sobre el trabajo de las mujeres: el valor de su trabajo es apropiado por quienes controlan el producto de su trabajo: la familia, el hombre o el patrón.

Tabla 5.

Promedio de ingreso mensual (en miles de guaraníes) de la población ocupada de 15 y más años de edad por año, según sexo, sector económico y ocupación principal, 2022 al 2024.

Sexo, sector económico 2/ y ocupación principal	Año de la encuesta		
	2022	2023	2024
Hombres	2 905	3 157	3 428
Agricultores y Trabajadores Agropecuarios y Pesqueros	2 231	3 027	3 791
Mujeres	2 322	2 437	2 625
Agricultores y Trabajadores Agropecuarios y Pesqueros	1 260	1 018	978

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares Continua (INE, 2022 - 2024. Anual)

Finalmente, en cuanto a derecho y tenencia del capital y de los medios de producción por parte de las mujeres, se tiene algunos elementos ilustrados en las tablas 6 y 7. En la tabla 6, considerando que el productor es quien tiene los medios de producción, se ve que las fincas de un solo productor mujer son superiores a las de un solo productor hombre para las fincas más pequeñas: menos de una ha (53%). Luego, este porcentaje va bajando, siendo igualmente aún importante hasta fincas de menos de 20 ha, y en general en las fincas de la Agricultura Familiar: un promedio de 39% de las fincas de menos de 50ha que tienen un solo productor (una sola productora, en este caso) son de mujeres.

Tabla 6.

Cantidad de fincas de un solo productor, según sexo.

Tamaño de finca / Departamento	Total un solo Productor	Sexo del Productor/a		
		Total Hombres	Total Mujeres	No informado
Total País	278.353	63%	37%	
Menos de 1 ha	24.172	11.222	12.815	135
	100%	46%	53%	1%
De 1 a menos de 5 ha	93.883	52.590	40.798	495
	100%	56%	43%	1%
De 5 a menos de 10 ha	63.507	40.177	23.144	186
	100%	64%	36%	0%
De 10 a menos de 20 ha	50.303	34.049	16.081	173
	100%	68%	32%	0%
De 20 a menos de 50 ha	23.672	17.782	5.739	151
	100%	75%	24%	1%
Total Agricultura Familiar	255.541	155.822	98.579	1.140
	100%	61%	39%	0%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022)

Tabla 7.

Cantidad de fincas por condición jurídica del/la productor/a, según tamaño de finca.

	Hombre		Mujer	
	Cantidad	Superficie	Cantidad	Superficie
Tierras con título definitivo				
A nivel nacional 2022	97.644	8.598.708	53.313	1.735.260
De 0 a menos de 50ha	84.100	742.607	50.821	314.448
De 0 a menos de 50ha	62%	70%	38%	30%
Tierras con documento provisorio				
A nivel nacional 2022	50.824	1.301.414	30.918	310.979
De 0 a menos de 50ha	46.824	356.449	30.216	169.346
De 0 a menos de 50ha	61%	68%	39%	32%
Tierras alquiladas y/o tomadas en aparcería o mediería				
A nivel nacional 2022	5.719	611.277	1.488	60.467
De 0 a menos de 50ha	3.443	24.565	1.301	5.848
De 0 a menos de 50ha	73%	81%	27%	19%
Tierras usadas como ocupante				
A nivel nacional 2022	20.899	1.102.550	13.236	372.796
De 0 a menos de 50ha	18.436	119.554	12.859	62.851
De 0 a menos de 50ha	59%	66%	41%	34%
Tierras bajo otra forma de tenencia				
A nivel nacional 2022	12.005	191.668	7.576	74.128
De 0 a menos de 50ha	11.310	60.231	7.391	29.951
De 0 a menos de 50ha	60%	67%	40%	33%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022)

Las mujeres son entonces la mayoría en cuanto a solo productores, en pequeñas superficies inferiores a menos de 1 Ha, y representan el 43% de los productores solos en fincas de 1 a 5 ha. En cuanto a propiedad (para las superficies dentro de la definición de la AF), llegan a detener un 38% de las fincas, pero ello solo representa el 30% de la superficie: esta desproporcionalidad demuestra que acceden a lotes más pequeños que los hombres. Dicha desproporcionalidad se observa en los demás modos de tenencia (tabla 7).

Conclusiones: formas de apropiación del trabajo de las mujeres en el campo

El capitalismo tiene entre sus rasgos en Paraguay la concentración del capital, proceso derivado de la acumulación del capital. El capital se acumula desde la apropiación de la plusvalía de los productos, resultante del trabajo humano, y, en el sistema económico actual, desde los rasgos de la división del trabajo, los productos resultantes del trabajo de las mujeres rurales son los alimentos, tanto para el autoconsumo de las familias como para el mercado.

- **Apropiación del trabajo a través del precio de los alimentos**

Los alimentos tienen características considerablemente diferentes a otros «productos» en nuestras sociedades: son inicialmente productos de la naturaleza, y a su vez necesarios para la vida humana y su reproducción. Al mismo tiempo, en la sociedad global de hoy, son devenidos en mercancías, que tienen un valor de uso (sin alimento, uno muere) y un valor de cambio, el cual es la base de su valorización como precio. Según la economía marxista, el valor de cambio es producto del trabajo humano, y es medible según «la cantidad de trabajo socialmente necesaria para su producción».

¿Cómo se evalúa dicha cantidad de trabajo? La cantidad de trabajo socialmente necesaria se refiere al tiempo (contabilizado en horas o días) «requerido para producir un valor de uso cualquiera, en las condiciones normales de producción vigentes en una sociedad y con el grado social medio de destreza e intensidad de trabajo» (Marx, 2005[1867]). Depende entonces de un «promedio de tiempo» necesario para la realización de la mercancía, en un espacio social determinado, espacio en el cual estará vigente el precio o valor de cambio. El valor de la mano de obra (o cantidad de trabajo) para la producción de una mercancía se basa entonces, en otros términos, en los niveles promedio de la productividad laboral en una determinada sociedad.

Paraguay tiene una productividad considerada baja, y más aún en el sector de la agricultura familiar. El trabajo de la mujer es invisibilizado muchas veces, como un «apoyo» familiar que se da por cariño, por cuidado, por amor. Su trabajo es «fantasmal». Harvey refiere al trabajo agrícola no valorado al afirmar que «Cuando vas al supermercado puedes ver los valores de cambio (precios) pero no puedes ver o medir la mano de obra humana representada directamente en las mercancías. La representación de la mano de obra humana tiene una presencia fantasmal en los estantes del supermercado». No obstante, los precios de los alimentos son los más impactados por la inflación, que sea estacional o permanente: la apropiación del trabajo en estos casos aumenta, sin que aumente la retribución a los productores, menos aún a las mujeres. El nivel de explotación es tal que la suba de precios de los alimentos generalmente es aprovechada casi únicamente por los decisores de los precios, quienes consideran que la productividad siendo baja, el precio a pagar a los productores y productoras debe ser bajo, y mientras sea alto el precio al consumidor, el intermediario es quien debe apropiarse de la diferencia.

- **La mujer campesina en la representación cultural**

Las mujeres rurales, campesinas e indígenas tienen un rol fundamental en la economía, la seguridad alimentaria y en el sostén de las familias y comunidades rurales; protagonizan las tareas productivas y reproductivas en la agricultura familiar (Serafini & Imas, 2015; Guereña, 2017; Riquelme, 2019). Este rol fundamental, cuando es reconocido en la sociedad, tiene una doble cara, en el espejo de la cultura del sacrificio: «su trabajo casi siempre invisible sostiene hogares y comunidades. En jornadas interminables se ocupan de manejar los huertos familiares, cuidar los animales de patio, seleccionar semillas, producir abono, sembrar y cosechar los granos, recolectar frutos y plantas medicinales, buscar el agua y la leña, elaborar y procesar harinas, productos lácteos y conservas e intercambiar y vender los excedentes en los mercados locales» (Guereña, 2017). A este trabajo «interminable», que también incluye el cuidado de los hijos y adultos mayores, muchas veces se lo enarbola como forma de «resistencia» al modelo capitalista: se asimila la reproducción campesina a la resistencia al capitalismo, con el supuesto de que el valor de uso de lo producido y reproducido por la mujer campesina es lo que define su identidad y sus relaciones sociales. Este discurso se da en línea con el postulado de Chayanov, de que la actividad económica campesina busca satisfacer su necesidad para la subsistencia mientras que una empresa capitalista busca el valor del cambio, la unidad económica campesina persigue el valor de uso.

En realidad, las mujeres rurales en Paraguay son en gran parte doblemente explotadas, por el sistema no solo económico agroindustrial, sino también a su vez por el sistema familiar campesino. Si bien su acceso a la tierra permite una división sexual del trabajo menos desigual, aún deben cumplir con el «sacrificio» para ser reconocidas

como mujeres trabajadoras, y este «sacrificio» (por cierto, muy cristiano) plantea la celebración de un posicionamiento de dominación del hombre sobre la mujer, que no se piensa revertir. En este aspecto, el conjunto de creencias y mitos devenidos en «cultura paraguaya» plantea límites fuertes para pensar los cambios posibles, y fortalece la necesidad de revisión constante de nuestra realidad a la luz de las ciencias, y, sobre todo, a la luz de la expresión de las propias mujeres.

Bibliografía

- Ayala, D., & Achinelli, M. (2021). Género y economía. Visibilización de la contribución de las mujeres en la agricultura familiar campesina en Paraguay. Año 2019. *Kera Yvoty: Reflexiones Sobre La cuestión Social*, 6, 11–31. <https://doi.org/10.54549/ky.6e.2021.11>
- Bartra, R. (1979). La teoría del valor y la economía campesina: invitación a la lectura de
- Boltvinik, Julio. (2012). Pobreza y persistencia del campesinado: teoría, revisión bibliográfica y debate internacional (Fundamentos y Debate) o Peasant's Poverty and Persistence: Theory, Literature and International Debate. Mundo Siglo XXI. Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional, 8(28): 19-39. México D. F., México: CIECAS – IPN
- Chayanov, en O. Plaza (Ed.). Economía Campesina (Lima: DESCO)
- Chayanov, A. V. (1979). La organización de la unidad económica campesina. Introducción. En O. Plaza (Ed.). Economía Campesina (Lima: DESCO)
- FEDERICI, Silvia. (2017). Calibán e a bruxa. Mulheres corpo e acumulação primitiva. São Paulo, Editora Elefante. Edición original: Caliban and the Witch. Women, The Body and Primitive Accumulation, Autonomedia, 2004. Calibán y la bruja, Mujeres, cuerpo y acumulación primitiva. Traficantes de Sueños: 2010. Disponible en <https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Caliban%20y%20la%20bruja-TdS.pdf>
- Guereña A. (2017). Kuña ha yvy, Desigualdades de género en el acceso a la tierra en Paraguay. Asunción: ONU Mujeres / Oxfam

- Harvey, D. (1998). La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu editores. [The Condition al Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change. 1990. Edición original Basil Blackwell Ltd., Oxford.]
- Holt-Giménez Eric. (2017). El capitalismo también entra por la boca. New York: Monthly Review Press y Food. FirstBooks.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). 2016- 2021. Censo de Población 2022. Asunción: INE
- MACHADO GOUVEA, Marina. (2016). Imperialismo e método: apontamentos críticos sobre problemas de tática e estratégia. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2023). Censo Agropecuario Nacional 2022. Asunción: MAG
- MARINI, R. M. (1973). Dialéctica de la dependencia, Ediciones Era, S.A., México D. F.
- Marx K. (2005 [1867]). El Capital, Crítica de la economía política, Tomo I. México: Siglo XXI editores
- Palau T., Heikel, M V. (2016 [1987]). Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola. Asunción: BASE-IS.
- Serafini, V. (2015). Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y Género. Hipótesis para la Discusión. ONU Mujeres. Asunción.
- Serafini, V. e Imas, V. (2015). Igualdad de Género y brechas en el Paraguay. Asunción: ONU Mujeres
- Serafini, V. y Zavattiero, C. (2023). Políticas de protección social y laboral: evidencias y desafíos para Paraguay. UNDP LAC Working Paper No. 36.

En el marco del Proyecto
Desde El Sur por la Justicia Económica

