

IGUALDAD DE GÉNERO Y PRINCIPALES BRECHAS EN PARAGUAY



IGUALDAD DE GÉNERO Y PRINCIPALES BRECHAS EN PARAGUAY



FEBRERO DE 2015



KUÑANGUÉRA YKEKO
NOTENONDEHA
MINISTERIO DE LA
MUJER



Este documento fue elaborado por Verónica Serafini y Víctor Imas, consultores nacionales. La coordinación estuvo a cargo de Carolina Taborga, Representante de ONU Mujeres en Paraguay y de Carmen Echaury, Oficial Nacional de Programa, ONU Mujeres.

Coordinación de edición: Ruth Benítez Villa, ONU Mujeres.

Diseño: Karina Palleros.

Impresión: AGR

© 2015 ONU Mujeres. Todos los derechos reservados.

Editado e impreso en Paraguay.

Las opiniones expresadas en el presente material son de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de las Naciones Unidas, de sus Estados Miembros, de la Secretaría de las Naciones Unidas, ni de ONU Mujeres Paraguay.

ÍNDICE

PREÁMBULO	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
INTRODUCCIÓN	15
1. EL CONTEXTO ECONÓMICO Y DEMOGRÁFICO	19
1.1. Crecimiento con escaso impacto en el empleo y la pobreza	20
1.2. Importantes transformaciones demográficas	22
2. BRECHAS EN EDUCACIÓN Y SALUD	25
2.1. Las brechas educativas	26
2.2. Las brechas en salud	30
3. LAS DESIGUALDADES OBSTACULIZAN LA AUTONOMÍA ECONÓMICA	35
3.1. La participación económica es desigual	37
3.2. Jefatura de hogar y sus vínculos con la pobreza de ingreso	45
4. LIDERAZGO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	53
4.1. Antecedentes y evolución en la participación política de las mujeres	56
4.2. Características actuales de la participación política de las mujeres	58
4.3. Participación electoral y el papel de los partidos políticos	60
4.4. El empoderamiento político de las mujeres en los ámbitos de la sociedad civil	63
4.5. Obstáculos, avances y desafíos hacia la paridad	64
5. DIVERSAS FORMAS DE VIOLENCIA LIMITAN LA AUTONOMÍA FÍSICA	66
5.1. Violencia intrafamiliar contra la mujer	69
5.2. Violencia social	73
5.3. Mortalidad materna alta y persistente	76
5.4. Capacidad para decidir el número de hijos	77
5.5. Maternidad adolescente	78
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	81
BIBLIOGRAFÍA	89

Índice de cuadros

CUADRO N° 1	Distribución de la población total por sexo y grupos de edad.	23
CUADRO N° 2	Promedio de años de estudio de la población de 15 años y más por sexo, según área de residencia.	26
CUADRO N° 3	Tasas de analfabetismo por sexo, según área de residencia (%).	27
CUADRO N° 4	Asistencia a una institución educativa formal según grupos de edad, por sexo y área de residencia (%).	28
CUADRO N° 5	Distribución porcentual de la población de 6 a 24 años por área de residencia y sexo, según razones para dejar de estudiar (%).	29
CUADRO N° 6	Tasas de mortalidad de menores de 5 años.	30
CUADRO N° 7	Participación relativa de las principales causas de defunción por sexo, 2008.	30
CUADRO N° 8	Acceso a consulta en servicios de salud cuando las personas estuvieron enfermas o accidentadas por área de residencia y sexo.	31
CUADRO N° 9	Razones de no consulta por área de residencia y sexo.	32
CUADRO N° 10	Población con acceso a seguro médico por área de residencia y sexo, según tipo de seguro (%).	33
CUADRO N° 11	Población económicamente inactiva por área de residencia y sexo, según razón de inactividad (%).	38
CUADRO N° 12	Tasa de actividad, ocupación, desempleo y subocupación por área de residencia y sexo (%).	41
CUADRO N° 13	Estructura de empleo por sexo, según variables seleccionadas (%).	44
CUADRO N° 14	Población de 15 años y más sin ingresos por sexo y área de residencia según grupos de edades (%). 2011.	46
CUADRO N° 15	Promedio de ingreso mensual (en miles de guaraníes) en la ocupación principal por área de residencia y sexo del jefe/a del hogar.	47
CUADRO N° 16	Jefatura de hogar por área de residencia y sexo, según estatus de pobreza (%).	48
CUADRO N° 17	Distribución de tipos de hogar por sexo de la jefatura (%).	48
CUADRO N° 18	Hogares con necesidades básicas insatisfechas por área de residencia y sexo de la jefatura.	49
CUADRO N° 19	Población enferma o accidentada en situación de pobreza por área de residencia y sexo del jefe de hogar, según condición de consulta (%).	50

CUADRO N° 20	Población enferma o accidentada en situación de pobreza que no consultó por área de residencia y sexo del jefe de hogar, según motivo de la no consulta (%).	51
CUADRO N° 21	Porcentaje y promedio de mujeres electas en elecciones generales, 1993 - 2013.	57
CUADRO N° 22	Porcentaje de mujeres electas en elecciones municipales, 2001 - 2010.	58
CUADRO N° 23	Cantidad y porcentaje de participación de las mujeres en el Gobierno Central, 2013.	59
CUADRO N° 24	Cantidad y porcentaje de participación del Gobierno departamental (2013) y municipal 2010.	60
CUADRO N° 25	Participación en elecciones generales (2008) y municipales (2010) por sexo.	61
CUADRO N° 26	Relación entre candidatos y elegidos por sexo en las elecciones municipales de 2010.	61
CUADRO N° 27	Porcentaje de participación de las mujeres en la conducción de algunos partidos con representación parlamentaria.	62
CUADRO N° 28	Prevalencia del delito en población mayor de 15 años, por sexo. Año 2010 (%).	71
CUADRO N° 29	Mujeres de 15 a 44 años que reportaron algún tipo de violencia de su pareja o ex pareja, según área de residencia y grupos de edad (%).	72
CUADRO N° 30	Prevalencia del delito en población mayor de 15 años, por sexo. Año 2010 (%)	73
CUADRO N° 31	Delitos contra las personas por conocimiento del autor, según tipo de delito y sexo de las víctimas (%).	75
CUADRO N° 32	Denuncias realizadas por sexo del jefe de hogar, según tipo de delito (%).	76
CUADRO N° 33	Mortalidad materna según causas (%).	77

Índice de gráfico

GRÁFICO N° 1	Evolución de la pobreza con relación al PIB.	21
---------------------	---	-----------

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ANR	Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado).
BCP	Banco Central del Paraguay.
BM	Banco Mundial.
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación.
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer (siglas en inglés).
CEPAL	Comisión Económica para América Latina.
CEPEP	Centro Paraguayo de Estudios de Población.
CMC	Consejo del Mercado Común.
CMC	Coordinadora de Mujeres Campesinas.
CMP	Coordinación de Mujeres del Paraguay.
CN	Constitución Nacional.
CEPRA	Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria.
CONAETI	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.
CONAMURI	Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas.
CSJ	Corte Suprema de Justicia.
DEAG	Dirección de Extensión Agraria.
DIU	Dispositivo Intrauterino.
DGEEC	Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censo.
DD.HH.	Derechos Humanos.
DP	Defensoría del Pueblo.
EI	Educación Inicial.
EEB	Educación Escolar Básica.
EPH	Encuesta Permanente de Hogares.
EM	Educación Media.
ENREP	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza.
ENDSSR	Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva.
ES	Educación Superior.
ENVSC	Encuesta Nacional de Victimización y Seguridad Ciudadana.
ENREP	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza.
EPH	Encuesta Permanente de Hogares.
FCCP	Foro de Consulta y Concertación Política (MERCOSUR).

FNC	Federación Nacional Campesina.
GMC	Grupo del Mercado Común (MERCOSUR).
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer.
IPS	Instituto de Previsión Social.
ITAIPÚ	Entidad Binacional.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MEC	Ministerio de Educación y Cultura.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
MDN	Ministerio de Defensa Nacional.
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo.
MM	Ministerio de la Mujer.
MP	Ministerio Público.
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores.
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas.
NINI	Ni estudia Ni trabaja.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
PAI	Programa Ampliado de Vacunación.
PARLASUR	Parlamento del MERCOSUR.
PEI	Población Económicamente Inactiva.
PIB	Producto Interno Bruto.
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico.
PPA	Programa de Fomento a la Producción de Alimentos
PARINFO	Sistema Integrado de Datos para el seguimiento de los ODM.
PARLASUR	Parlamento del MERCOSUR.
PEES	Plan Estratégico Económico y Social.
PE	Poder Ejecutivo.
PPDS	Política Pública de Desarrollo Social 2010 – 2020.
PPR	Proyecto Paraguay Rural.
P-MAS	Partido Movimiento al Socialismo.
PNIO	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRONASIDA	Programa Nacional del SIDA.
REAF	Reunión Especializada de la Agricultura Familiar.
REM	Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR.

RMAAM	Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR.
RENAF	Registro Nacional de la Agricultura Familiar.
SEDAMUR	Servicio de Apoyo a la Mujer.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y capacitación Laboral.
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
SNPP	Sistema Nacional de Promoción Profesional.
TGF	Tasa Global de Fecundidad.
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral.
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
UNICEF	Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia.
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana.
YACYRETÁ	Entidad Binacional.

PREÁMBULO

Recomienda a los Estados Partes que hagan todo lo posible para asegurar que sus servicios estadísticos nacionales encargados de planificar los censos nacionales y otras encuestas sociales y económicas formulen cuestionarios de manera que los datos puedan desglosarse por sexo, en ...números absolutos y porcentajes, ... sobre la situación de la mujer...

Recomendación General N° 9, Comité CEDAW

Conocer la situación de las mujeres es una condición fundamental para dar cuenta de la problemática de las desigualdades de género, así como para generar respuestas públicas adecuadas. Por ello es necesario fortalecer la producción de estadísticas desagregadas por sexo y el análisis de género de la información, ya que son herramientas fundamentales que permiten identificar dónde se encuentran las brechas, describir sus características y medir su magnitud e identificar las necesidades específicas de las mujeres, para el diseño de políticas públicas. Asimismo, para la medición de los cambios y del progreso en la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres, se necesita contar con datos desagregados por sexo y con el análisis de los mismos desde una perspectiva de género, como lo ha señalado el Comité CEDAW¹, a través de la Recomendación General N° 9.

La producción de datos desagregados por sexo y del análisis de género ha experimentado avances en el país, particularmente en cuanto a estadísticas demográficas y socioeconómicas básicas, como también las generadas por los sistemas estadísticos de salud pública y educación. No obstante, es importante reconocer las necesidades de fortalecimiento de capacidades para la producción de datos como también para el uso, sea a través de la elaboración de análisis, investigaciones y/o el diseño de políticas públicas.

El documento proporciona un panorama amplio sobre la situación de las mujeres en el país, sin pretender arribar a una visión completa, dada la disponibilidad de datos y el estado del arte del conocimiento en este campo. El estudio presenta las principales dimensiones en las que se expresan las brechas de género en el país y analiza los factores asociados con las desigualdades de género. Asimismo, el material proporciona elementos para estimar la magnitud de las desigualdades y evaluar el progreso en la reducción de las brechas de género.

El estudio cubre un periodo de 10 años en lo relativo a las dimensiones socio-económicas; mientras que en la dimensión de los derechos políticos el estudio abarca un periodo de 20 años, es decir, desde el establecimiento de las principales instituciones y mecanismos de la democracia político-electoral. El análisis presenta tanto las desigualdades persistentes como los avances

¹ Recomendación General N° 9, Comité CEDAW, 1989.

experimentados, los cuales se relacionan precisamente con la instauración de los marcos normativos e institucionales de la democracia, particularmente los principios de igualdad y no discriminación incorporados en la Constitución Nacional de 1992.

Los avances más relevantes se relacionan con los cambios normativos e institucionales que sientan las bases para la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en el Estado paraguayo. Se registra una reducción de los niveles de pobreza, pero las mujeres perciben ingresos menores que los hombres. En el ámbito de la educación, la elevada matrícula, el alto rendimiento escolar y las altas tasas de egreso femenino no se traducen en un aumento de la participación de mujeres en las decisiones públicas. Los análisis evidencian que en los últimos 20 años la participación de mujeres en los puestos disputados en las diversas Elecciones Generales ha experimentado un crecimiento promedio de 2,6% entre una elección y otra, lo que muestra una tendencia al crecimiento, pero con un ritmo extremadamente lento. La información disponible pone en evidencia además que la violencia contra las mujeres, en sus diversas formas, afecta las condiciones de igualdad y sus posibilidades de desarrollo humano pleno, al comprometer su libertad, autonomía física y seguridad. Asimismo, la persistencia de roles tradicionales indica que son muy lentas las transformaciones culturales necesarias para modernizar las relaciones entre mujeres y hombres en dirección a una mayor igualdad social y de género.

Este estudio aporta información fiable e indicadores objetivos, así como un análisis sistemático de las principales dimensiones en las que se registran las brechas de género en el país. El conocimiento presentado permite visibilizar las diferencias y desventajas de las mujeres en relación con los hombres en el acceso y control de los recursos, de las oportunidades, los servicios, así como su participación en la toma de decisiones públicas. Consideramos que este material constituye una herramienta valiosa para diseñar políticas públicas específicas y estrategias de transversalización de género en el conjunto de las políticas públicas del Estado.

Por último, consideramos que éste no es un documento cerrado, sino una primera mirada global a la situación de las mujeres en el país, sobre la cual necesitamos seguir construyendo a fin de contar con información y conocimiento, actualizados de manera regular. Esperamos que los hallazgos de este trabajo alienten la producción de otros estudios que contribuyan a una mayor visibilidad y conciencia social sobre las desigualdades en las relaciones entre mujeres y hombres.



Ana María Baiardi Quesnel
Ministra de la Mujer



Carolina Taborga
Representante de ONU Mujeres

RESUMEN EJECUTIVO

Las desigualdades entre mujeres y hombres como campo en que se juegan los derechos fundamentales de la mitad de la población son objeto de atención de las autoridades por varias razones, así como también un ámbito de reivindicaciones de la sociedad civil organizada, particularmente del movimiento de mujeres. En primer lugar, las desigualdades de género no son producto de la decisión personal, sino que se sustentan en estructuras sociales de base histórico-cultural que pueden ser transformadas para eliminar las condiciones que afectan negativamente la vida de las mujeres, reduciendo sus capacidades y oportunidades y limitando sus proyectos de vida. En segundo lugar, las desigualdades inciden en el bienestar de toda la sociedad, ya que afectan el desarrollo socio-económico y restringen el ejercicio de los derechos y libertades políticas. Las desigualdades de género son una expresión de la falta de cumplimiento de derechos, un pilar fundamental de la vigencia del Estado de derecho.

Por ello, garantizar el aumento del liderazgo y la participación de las mujeres en la vida social y política, así como crear condiciones para la eliminación de la violencia y la promoción del empoderamiento de las mujeres, son estrategias que es necesario poner en la mira de las políticas de Estado, capitalizando el apoyo de las organizaciones internacionales y el diálogo con la sociedad civil.

Este estudio explora las principales brechas de género, cuando fuese posible de acuerdo a la información disponible, y los desafíos para su disminución en los tres ámbitos priorizados por la oficina de ONU Mujeres en el país: participación política de las mujeres, empoderamiento económico y vida libre de violencia para las mujeres. El conocimiento y análisis de las “brechas de género” permite describir la situación y la posición de las mujeres en relación a los hombres en temas fundamentales como el acceso a la educación, a la salud, al trabajo remunerado y al ejercicio del poder, entre otros temas. Las brechas visibilizan y miden la magnitud del fenómeno de la desigualdad de género y permiten una aproximación a sus causas.

El país ha avanzado en la generación de información, pero quedan pendientes importantes retos al respecto. La información todavía es discontinua, dispersa y en algunos casos no comparable con la disponible en los demás países de América Latina.

Para comprender mejor la situación de las mujeres se requiere contar con instrumentos de medición específicos como las Encuestas de Uso del Tiempo (EUT), que permiten mostrar la carga de trabajo no remunerado que realizan mujeres y hombres, las disparidades y las implicancias que de ello derivan para el desarrollo de la autonomía y de las capacidades personales de las mujeres. El país todavía no cuenta con EUT, aunque el tema ya ha sido puesto en la agenda institucional y su eventual aplicación es actualmente objeto de

discusiones por parte del Ministerio de la Mujer y de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC), con la cooperación de ONU Mujeres.

Por otro lado, también es cierto que el uso de la información disponible ha sido escaso, tanto en el ámbito académico como en los espacios de diseño e implementación de la política pública. Por lo tanto, un reto importante para el país es avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de producción y promover el uso de la información y el conocimiento, fomentando la investigación y su aplicación en las políticas públicas a fin de que cuenten con mayor sustento empírico.

Paraguay ha logrado en los últimos años avances en materia de salud y educación. Uno de los más importantes ha sido la reducción de las brechas de género en la educación. No obstante, si bien se han registrado mejoras, sobre todo en materia de cobertura de servicios, queda el desafío de mejorar su calidad. Es por ello que los indicadores de calidad del aprendizaje, así como tasas de morbilidad y mortalidad, posicionan al país en desventaja relativa respecto a los países de la región. Sin embargo, el desafío más importante en materia de brechas es el relativo al área de residencia, debido a que los indicadores del sector rural se encuentran muy por debajo de los del sector urbano.

El proceso de urbanización, las menores tasas de fecundidad, las mayores capacidades educativas de las mujeres y la expansión de los servicios de salud han facilitado su inserción en el mundo laboral. Sin embargo, las restricciones que les impone la sociedad en términos de las cargas domésticas y de cuidado, sumadas a la lenta apertura de puestos de trabajo formalizados, obstaculizan una mayor oferta laboral femenina y una inserción de mejor calidad en el mercado laboral. Las mujeres campesinas presentan, en este sentido, mayores dificultades, ampliándose las brechas económicas entre hombres y mujeres en el sector rural.

En el ámbito del liderazgo y la participación política de las mujeres en la toma de decisiones hubo avances, asociados con el impulso de las organizaciones del movimiento feminista y de mujeres y facilitados por la apertura democrática. En los últimos años se observa un lento aumento en los cargos electivos ocupados por mujeres, sobre todo en los plurinominales. Si bien el Código Electoral establece una cuota mínima de participación de mujeres, estas rigen sólo para las internas partidarias, además tienen problemas de formulación y un bajo porcentaje (20%), por lo que finalmente tienen un impacto limitado en los resultados electorales. En otros cargos como las altas autoridades de los poderes del Estado, también la participación de mujeres es minoritaria, lo es un indicador de las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a los espacios de decisión. Los avances aún están lejos de alcanzar la igualdad o paridad democrática en la distribución del poder político.

La autonomía física de las mujeres se encuentra afectada por la violencia que se ejerce contra ellas. Esta violencia se produce de diversas formas: En la familia, en las calles y en vigencia de dispositivos que impiden a las mujeres decidir libremente sobre su sexualidad y reproducción, lo que se traduce en

altos índices de embarazo adolescente, o en muertes prematuras debido a la maternidad, entre otras cosas. Una de las formas de violencia de mayor incidencia en Paraguay es la intrafamiliar, la que se manifiesta tanto física como psicológicamente. Si bien la violencia social afecta tanto a mujeres como a hombres, las características que toma se relacionan con patrones de género: tipos, horarios, y persona que la ejerce. La mortalidad materna –una de las más altas de la región–, así como el embarazo adolescente –que no muestra retrocesos–, alertan a la sociedad acerca de la necesidad de abordar la problemática de manera decidida.

La situación actual de las mujeres y las brechas con respecto a los hombres expresan la necesidad de transformaciones culturales, sociales, económicas y políticas para acortar las brechas de género. Dado su rol de garante de derechos el Estado enfrenta el desafío de crear condiciones efectivas para disminuir las desigualdades de género, a la par que reducir otras desigualdades como la económica, o las derivadas de la edad, etnia, área de residencia y orientación sexual.

INTRODUCCIÓN

La persistencia de desigualdades de género debe generar preocupación en la sociedad y en las autoridades por varias razones. En primer lugar, muchas de estas desigualdades no son producto de la decisión personal, vienen asignadas culturalmente y terminan afectando negativamente más a las mujeres que a los hombres, disminuyendo sus capacidades y oportunidades y poniendo límites a sus proyectos de vida. En segundo lugar, las desigualdades inciden en el bienestar de toda la sociedad, ya afectan a las libertades políticas, al desarrollo social y al crecimiento económico en general. Las desigualdades de género son una expresión de la falta de cumplimiento de derechos, un pilar fundamental de la vigencia del Estado de derecho.

Por ello, es necesario crear condiciones para el desarrollo del liderazgo y la participación de las mujeres en la vida social y política, promover la eliminación de la violencia de género y el empoderamiento de las mujeres como un objetivo a perseguir de las políticas de Estado, apoyado por las organizaciones internacionales y de la sociedad civil que promueven la igualdad.

La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) creó ONU Mujeres, la entidad de la ONU para trabajar de manera específica en la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres y las niñas, promover su empoderamiento y ampliar el alcance de la igualdad entre hombres y mujeres como socios y beneficiarios del desarrollo, los derechos humanos, la paz y la seguridad.

ONU Mujeres ha elaborado su Plan Estratégico Global 2014-2017 con base en los estándares de derechos de las mujeres establecidos por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de la Plataforma de Acción de Beijing y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente del Objetivo 3, adoptado para promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

El programa de ONU Mujeres en Paraguay, en consonancia con el Plan Estratégico Global, se desarrolla en cuatro líneas estratégicas: (1) liderazgo y participación política de las mujeres, (2) empoderamiento económico de las mujeres que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad, (3) erradicación y prevención de la violencia contra las mujeres, y (4) apoyo a los procesos intergubernamentales. Sus estrategias de trabajo son la incidencia política y la abogacía, el fortalecimiento y desarrollo de capacidades, la producción de conocimientos sobre la situación de las mujeres y la comunicación estratégica. En este marco, la generación de datos y el análisis de género son fundamentales para el logro de su mandato y el aporte a las políticas públicas e iniciativas de la sociedad civil y organizaciones de mujeres.

En este contexto de trabajo institucional, y en el marco de la conmemoración de los 20 años de la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing, proceso conocido como Beijing+20, el presente estudio aporta información fiable e indicadores objetivos, así como un análisis sistemático de las principales dimensiones en las que se registran las brechas de género en Paraguay. Permite visibilizar las diferencias y desventajas de las mujeres en relación con los hombres en el acceso y control de los recursos, de las oportunidades, los servicios, así como su participación en la toma de decisiones públicas.

Este documento servirá asimismo como instrumento de trabajo en el Marco de la Agenda Post 2015 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptarán durante la Cumbre Especial sobre Desarrollo Sostenible en septiembre del presente año, pues nos da un panorama de las brechas de género y de los desafíos para avanzar con paso firme hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Es importante destacar que Paraguay ha avanzado en la generación de información pero todavía quedan pendientes importantes retos al respecto. La información es discontinua, dispersa y en algunos casos no comparable con la disponible en los demás países de América Latina.

A los efectos de comprender mejor la situación de las mujeres y de visualizar con más precisión las brechas de género, es importante avanzar con la incorporación de encuestas de uso del tiempo (EUT) al conjunto de herramientas de medición y análisis de los procesos socio económicos en el país en general, y de visibilizar la carga de trabajo no remunerado que realizan mujeres y hombres. Paraguay aún no cuenta con esta fuente de información. Si bien el tema ya fue incorporado en la agenda institucional, aún quedan pasos importantes que dar para llevar a la práctica la realización de las EUT.

Por otro lado, también es cierto que el uso de la información disponible ha sido escaso, tanto en el ámbito académico como en los espacios de elaboración de la política pública. Se requiere mejorar el uso de la información y fomentar investigaciones, de manera que las políticas públicas cuenten con mayor sustento empírico y, a la vez, sea posible medir su progreso de manera objetiva.

El estudio, cuyos resultados aquí se presentan, es de carácter descriptivo y se basa en las fuentes de información disponibles hasta el año 2013. Incluye una base de datos consolidada sobre las brechas de género en Paraguay, construida a partir de diversas fuentes como: el Censo Nacional, la Encuesta Permanente de Hogares, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva, la Segunda Encuesta Nacional de Victimización y Seguridad Ciudadana, el Sistema Integrado de Datos para el seguimiento de los ODM, estadísticas laborales y estadísticas de participación política del Tribunal Superior de Justicia Electoral, entre otras. Muchos de los indicadores utilizados tienen como referencia el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, aunque no siempre ha sido posible calcularlos por la falta de información o por dificultades en el acceso a los datos.

El documento se divide en cinco apartados. En primer lugar se examina el contexto económico y demográfico para ubicar el marco en el que se presentan las principales brechas. El segundo apartado hace referencia a las principales desigualdades en los ámbitos de la educación y la salud, para luego pasar al tercer apartado en que se analizan las desigualdades que obstaculizan la autonomía económica de las mujeres. En el cuarto apartado se presentan las brechas en la participación política, mientras que en el quinto se aborda el tema de la violencia intrafamiliar y otras formas de violencia que limitan la autonomía física de las mujeres. Finalmente, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones para avanzar en políticas de igualdad de género.

EL CONTEXTO ECONÓMICO Y DEMOGRÁFICO

La evolución de algunas de las brechas de género en Paraguay se relaciona con la estructura económica y sus efectos en la producción, el empleo y los ingresos, así como con los cambios en las conductas demográficas: cuántos hijos tener, con quienes vivir, y qué estrategias familiares utilizar.

EL CONTEXTO ECONÓMICO Y DEMOGRÁFICO

El acceso de las mujeres al mercado laboral en igualdad de condiciones y resultados depende de las oportunidades laborales y de sus condiciones individuales, familiares y sociales. Por un lado, el mercado y la sociedad les asignan especialmente ciertas tareas, muchas de ellas ligadas a su tradicional rol en la división sexual del trabajo: docentes y enfermeras. Por otro lado, debido a sus responsabilidades domésticas y de cuidado, tienen mayores restricciones que los hombres para ocuparse en empleos que cuenten con salarios regulares, seguridad social, estabilidad laboral y protección sindical. A las condiciones de la estructura social se agregan las condiciones de la estructura económica. Un crecimiento económico que no genera los empleos suficientes en cantidad ni calidad contribuye poco a la reducción de las brechas de género.

1.1. Crecimiento económico con escaso impacto en el empleo y la pobreza

La situación económica de la población paraguaya y específicamente de las mujeres debe ser analizada a la luz del modelo de crecimiento económico y su impacto en el mercado laboral y en el bienestar de la población.

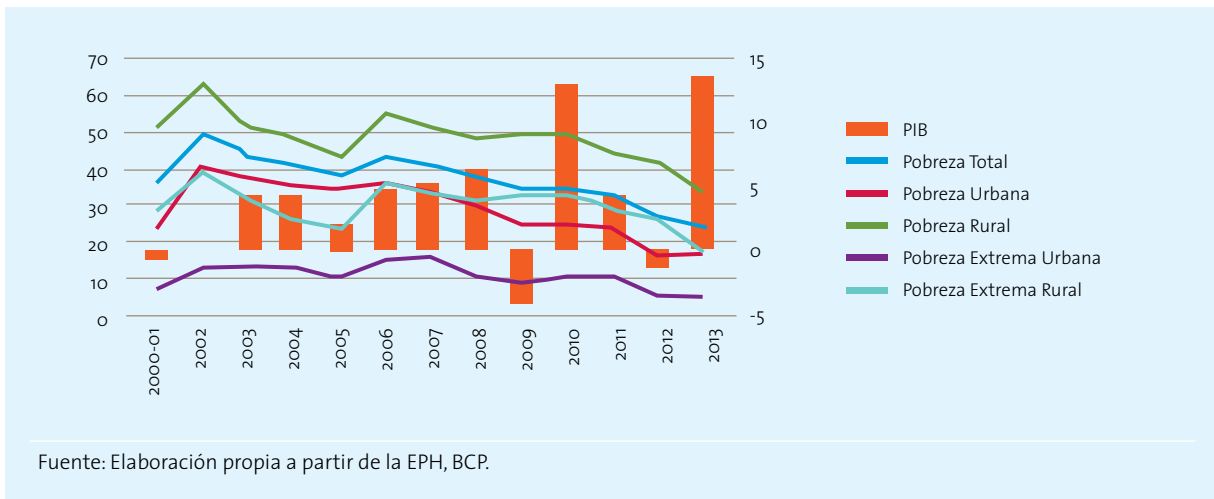
Un crecimiento económico que lleva consigo el aumento en el nivel y calidad del empleo y de los ingresos reales tiene la potencialidad de reducir la pobreza de ingreso y contribuir a la disminución de la pobreza multidimensional, ya que con mayores ingresos las personas pueden acceder a más bienes y servicios y, por esa vía, mejorar su calidad de vida y bienestar.

La economía paraguaya viene creciendo un promedio de alrededor del 5% anual en los últimos años, aunque lo ha hecho con una alta volatilidad, oscilando entre tasas negativas de -4,0% en 2009 y positivas del 13,6% en 2013. Sin embargo, este crecimiento no ha sido efectivo en crear los empleos en cantidad ni calidad necesarios para aumentar el bienestar de la población. Esta situación no sólo no permite el bienestar presente, sino que además compromete las posibilidades de crecimiento futuro y sienta las bases para la transmisión generacional de la pobreza.

Si bien la tasa promedio de desempleo es relativamente baja (5,0%), al analizar la situación de ciertos grupos poblacionales esta tasa aumenta, como es el caso de las mujeres (5,7%) y mujeres jóvenes de entre 15 y 29 años (10,7%) (EPH, 2013). El crecimiento económico tampoco pudo mejorar, a su mismo ritmo, la calidad del empleo de la población ocupada total. El subempleo² afecta al 19% y la informalidad varía entre el 40,4% y el 81,3% según la metodología utilizada para su medición (Serafini, 2013).

La relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza debe ser analizada con profundidad. Por ejemplo, en el año 2010 el PIB creció 13,1% con respecto a 2009; sin embargo, se puede observar que no sólo no hubo impacto significativo en la pobreza, sino que se verificó un aumento de la desigualdad. Mientras la pobreza total apenas disminuyó 0,4 puntos porcentuales bajando de 35,1% a 34,7%, la pobreza extrema aumentó de 18,8% a 19,4% (DGEEC, 2011). El ingreso del quintil más rico creció en ese período mucho más que el del quintil más pobre, dando lugar a un aumento del índice de Gini de 0,487 a 0,512. Por el contrario, en 2012 la economía decreció -1,2%, sin embargo la pobreza disminuyó más de 5 puntos porcentuales.

GRÁFICO Nº 1
Evolución de la pobreza con relación al PIB



2 Subempleo: Cuando la situación de empleo de una persona es inadecuada con respecto a determinadas normas, como el volumen en empleo (subempleo visible) o el nivel de ingreso (subempleo invisible). a) Subocupación visible: personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo. b) Subocupación invisible: personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen) y su ingreso mensual es inferior a un mínimo legal establecido en el período de referencia.

No obstante la compleja relación entre la reducción de la pobreza y el crecimiento, desde el año 2006 la pobreza total se viene reduciendo lentamente hasta 2011, para disminuir de manera importante entre 2012 y 2013³. Así, la pobreza se redujo en el periodo 2006-2013 de 43,7% a 23,8%. La pobreza total está conformada por la pobreza moderada y la pobreza extrema, que para 2013 se ubicaron en 10,1% y 13,7%, respectivamente. La pobreza se concentra fundamentalmente en el sector rural, donde el 33,8% se encuentra en dicha situación. Es importante señalar que en 2005 se inician algunos de los programas públicos focalizados en pobreza extrema, mientras que en 2006 se aprueba la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, a partir de la cual se inicia en el Estado la discusión sobre los mecanismos sectoriales para intervenir en el problema.

Esta compleja relación entre el desempeño económico y la pobreza tiene que ver con el modelo económico. Una parte importante del crecimiento está explicada por los buenos resultados de la producción agrícola de exportación, pero con escaso impacto en el empleo. Por otro lado, los sectores más dinámicos, intensivos en mano de obra, tienen problemas para contar con recursos humanos competentes, lo cual en parte se relaciona con la baja inversión en capital humano que realiza el país.

El escaso capital humano se puede observar en los años promedio de estudio de la población ocupada. El 39,5% tiene en promedio 6 años o menos de estudio (primer y segundo ciclo de la educación escolar básica); en contrapartida, sólo el 22,1% cuenta con 13 años o más de estudios, es decir, los años necesarios para acabar la secundaria (DGEEC, 2013).

1.2. Importantes transformaciones demográficas

El país presenta una estructura demográfica resultado de importantes transformaciones ocurridas en las últimas décadas, durante las cuales se produjo un aumento del proceso de urbanización, que transformó al Paraguay de un país eminentemente rural, en el que más de la mitad de la población vivía y trabajaba en este sector, a otro más urbano. El Censo de 1992 da cuenta por primera vez que poco más de la mitad de la población (50,3%) ya vive en comunidades urbanas; para 2013 esta proporción se había incrementado al 59,9% (EPH, 2013).

El segundo cambio, no menos importante que el anterior, es el relativo a la estructura de edades. La persistente tendencia decreciente de la tasa global de

3 Las causas de la reducción de la tasa de pobreza entre 2011 y 2013 aún no han sido estudiadas a profundidad. Los primeros análisis realizados indican muestran un importante aumento de los ingresos laborales y, en segundo lugar, de los ingresos derivados de los programas de protección social no contributivos. El crecimiento de los ingresos laborales se dio paralelamente a una fuerte expansión fiscal en los ministerios de Obras Públicas y del Agricultura y Ganadería, instancias con incidencia en las oportunidades laborales de la población de menores recursos.

fecundidad (TGF) y de las tasas de mortalidad está transformando rápidamente la estructura de edades, con consecuencias presentes y futuras.

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008 (CEPEP, 2009:96) muestra que la TGF disminuyó 42% entre 1998 y 2008, con lo cual el número de hijos por mujer bajó de 4,3 a 2,5. Cabe señalar las diferencias registradas en las tasas específicas por área de residencia y nivel socioeconómico. Las mujeres urbanas y de mayor nivel adquisitivo evidencian una mayor reducción.

Paralelamente a la reducción de la tasa de fecundidad, entre 2001 y 2008, el MSP y BS registra una disminución de las tasas de mortalidad en las personas adultas mayores pasando de 34,8 a 30,5 (tasa registrada por 1.000 habitantes de 60 años y más). Este resultado, junto con la disminución progresiva de la mortalidad en otros grupos de edad, ha elevado la esperanza de vida de 68 a 70 años en los hombres y de 72 a 74 en las mujeres, ubicando a Paraguay en una fase de envejecimiento incipiente (Banco Mundial, 2013).

CUADRO N° 1
Distribución de la población total por sexo y grupos de edad

Grupos de edad	Total	Sexo		Porcentaje por grupos de edad
		Hombres	Mujeres	
Total	6.709.730	3.329.034	3.380.696	100,0
De 0 a 14 años	1.927.909	988.914	938.995	28,7
De 15 a 29 años	1.869.100	931.584	937.516	27,9
De 30 a 59 años	2.216.485	1.071.944	1.144.541	33,0
De 60 años y más	696.236	336.592	359.644	10,4
Porcentaje por sexo		49,6	50,4	

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Todos estos cambios dan lugar a una tendencia decreciente de la tasa de dependencia demográfica que se extenderá hasta por lo menos la mitad de este siglo, ya que disminuye la proporción de niños y niñas, mientras que la proporción de adultos mayores crece lentamente. Este proceso genera el llamado “bono demográfico”. Hace 60 años el sector productivo representaba el 50% de la población total, los niños/as el 47% y los adultos mayores el 3%, actualmente estas proporciones llegan al 62%, 33% y 5% respectivamente. Esta coyuntura seguirá así por alrededor de 40 años más cuando el peso de los dependientes comience a ser importante, especialmente por el crecimiento y longevidad de la población de adultos mayores.

Esta fase supone una oportunidad para el desarrollo ya que se generará una menor demanda de gasto social que podría “ahorrarse” o una mayor disponibilidad per cápita de recursos que podrían ser invertidos en programas sociales o de desarrollo económico. Las posibilidades de que el “bono demográfico” se convierta en una oportunidad dependen de que el Estado y las políticas

públicas incidan efectivamente sobre las capacidades y competencias requeridas para construir la trayectoria económica y social que requiere el desarrollo futuro.

Los cambios en la sociedad paraguaya también se verifican en un aumento persistente de la jefatura de hogar femenina. En los últimos años el porcentaje de hogares que tienen como jefa a una mujer ha pasado de 25,3% (2000) a 31,8% (2013)⁴, fenómeno registrado tanto en áreas urbanas como rurales.

Los cambios demográficos señalados tienen efectos diferenciados entre hombres y mujeres. La división sexual del trabajo asigna principalmente a las mujeres la responsabilidad del cuidado de los dependientes, por lo que –de no implementarse políticas de cuidado– el proceso de envejecimiento poblacional demandará todavía mayor esfuerzo por parte de ellas, con las consiguientes consecuencias en sus oportunidades educativas y laborales. Al mismo tiempo, la reducción en el peso poblacional de la niñez ofrece a las mujeres mejores condiciones para su inserción en el mercado laboral. Las posibilidades que ellas tienen de aprovechar la “ventaja demográfica” dependen de las políticas que faciliten su inserción educativa y laboral.

Como se verá en los siguientes apartados, a las transformaciones demográficas se agregan mejoras en los indicadores educativos que beneficiaron particularmente a las mujeres y su cada vez mayor acceso al mercado laboral. Estos dos factores pudieron haber impactado de manera importante en el aumento de la jefatura femenina.

4 DGEEC. Elaboración propia con base en las encuestas de hogares 2000/01 y 2013.

BRECHAS EN EDUCACIÓN Y SALUD

La vigencia plena de los derechos a la salud y la educación constituyen pilares fundamentales para el ejercicio de otros derechos. La existencia de brechas en ambos ámbitos revela que el Estado cuenta con mecanismos para garantizar su progresiva realización, pero tiene dificultades en lograr la igualdad y la no-discriminación.

BRECHAS EN EDUCACIÓN Y SALUD

Paraguay muestra en los últimos años avances en materia de salud y educación. Uno de los más importantes ha sido la reducción de las brechas de género. No obstante, todavía le queda bastante esfuerzo ya que esta brecha disminuyó sobre todo en materia de cobertura de servicios, no así en un aumento de su calidad. Por ello, los indicadores de calidad del aprendizaje, así como tasas de morbilidad y mortalidad, impiden mejorar la posición relativa del país en comparación con los demás países de la región. El desafío más importante en materia de brechas se encuentra en el área de residencia, debido a que los indicadores del sector rural se encuentran muy por debajo de los del sector urbano.

En el presente apartado se abordan las brechas de desigualdad que aún persisten entre hombres y mujeres y que inciden en el acceso y ejercicio pleno del derecho a la educación y la salud, en igualdad de condiciones, y se presentan datos que permiten construir hipótesis para posteriores investigaciones.

2.1. Las brechas educativas

Se reducen las brechas en los resultados educativos

El promedio de años de estudio es una medida del grado de instrucción formal de la población y resume los avances que ha tenido el sistema educativo. Como puede observarse, en 2013 el promedio de años de estudio es de 8,9 años, todavía inferior a los 9 años de escolaridad obligatoria.

CUADRO N° 2

Promedio de años de estudio de la población de 15 años y más por sexo, según área de residencia

Años de estudio	Total	Hombre	Mujer
Total	8,9	8,9	9,0
Urbana	10,2	10,3	10,2
Rural	6,9	7,0	6,8

Se excluyen casos de años no reportados

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

El promedio de años de estudio en el área urbana supera en casi 4 años al promedio del área rural, mostrando los desafíos que tiene el sistema educativo para reducir las brechas entre el campo y la ciudad. Vale la pena destacar la diferencia mínima en el promedio de años de estudio de los hombres (8,9) frente al de las mujeres (9,0).

El análisis del nivel educativo de jefes y jefas de hogar muestra una diferencia poco importante a favor de los hombres. La mayoría de las mujeres jefas -67,2%- se ubica en los niveles menores de educación -9 años o menos de estudio-, frente al 63,3% de los hombres (DGEEC, 2012).

Al analizar las tasas de analfabetismo⁵ todavía se observan diferencias de género. A nivel nacional el 4,6% de los hombres son analfabetos, frente al 6,1% de las mujeres. Tanto el promedio general de analfabetismo como la brecha entre hombres y mujeres se amplían en el sector rural. El nivel de analfabetismo femenino actual se da por el fuerte peso que tiene el analfabetismo de las mujeres adultas mayores, situación que fue mejorando debido al mayor y mejor acceso de las mujeres al sistema educativo.

CUADRO N° 3
Tasas de analfabetismo por sexo, según área de residencia (%)

Tasas de analfabetismo	Total	Hombre	Mujer
Total	5,3	4,6	6,1
Urbana	3,1	2,4	3,7
Rural	8,9	7,7	10,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Paridad en la cobertura educativa y desigualdad en las razones de inasistencia escolar

El sistema educativo se estructura en tres niveles de enseñanza: la educación inicial (EI), la escolar básica (EEB), la media (EM) y la superior (ES). La educación inicial no es obligatoria y atiende a niños de hasta 5 años de edad. La EEB comprende nueve años de estudios, es “de carácter obligatorio y gratuito en las escuelas públicas de gestión oficial” (art. 76 de la Constitución), atiende a niños entre 6 y 14 años, organizada en 3 ciclos. La EM atiende a adolescentes entre 15 y 17 años, y dura tres años. La ES incluye grados universitarios y no universitarios.

De esta manera, las edades normativas para cursar algún nivel educativo son de 0 a 24 años. Al no ser obligatoria la EI, la niñez de 0 a 5 años está débilmente atendida por el sistema educativo nacional. La población que se encuentra entre los 6 a 11 años participa del 1° y 2° ciclo de la EEB; la niñez de 12 a 14 años

5 Se considera a aquella que cuenta con una edad de 15 años o más y sólo tiene aprobado hasta el primer grado de la primaria.

se encuentra en el 3er ciclo de la EEB, mientras que los adolescentes de 15 a 17 años son atendidos por la EM y la juventud de 18 a 24 años por la educación superior.

CUADRO N° 4

Asistencia a una institución educativa formal según grupos de edad, por sexo y área de residencia (%)

Grupos de edad	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	74,8	73,8	75,9	78,1	77,0	79,1	70,4	69,6	71,3
6 a 11	98,7	98,5	99,0	99,0	99,1	99,0	98,4	97,8	99,0
12 a 14	94,7	95,1	94,3	96,1	95,6	96,6	92,8	94,4	91,0
15 a 17	81,4	81,7	81,0	88,6	89,1	88,3	72,2	72,5	71,9
18 a 24	39,8	36,7	43,0	48,3	44,1	52,3	25,7	25,7	25,7

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

El cuadro anterior muestra una asistencia relativamente alta en los primeros dos ciclos de la Educación Escolar Básica. En el tercer ciclo disminuye, situación que se agudiza en el nivel medio, mostrando que la adolescencia constituye un hito en la construcción de la trayectoria educativa y, por ende, en la probabilidad de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. La no asistencia es mayor en el área rural que en el área urbana.

Obsérvese que las brechas por sexo son mínimas, con mayores ventajas para las mujeres a nivel nacional debido al peso del sector urbano. En el sector rural, además de una menor asistencia tanto de hombres como de mujeres, se verifican brechas poniendo en desventaja a las mujeres, sobre todo entre 12 y 17 años.

Las razones de inasistencia tienen un fuerte contenido de género. El cuadro N° 5 que se presenta más abajo muestra que las razones de índole económica (sin recursos en el hogar y necesidad de trabajar) son las más importantes y afectan particularmente a los varones. Los motivos ligados a responsabilidades familiares (realiza labores del hogar, motivos familiares) que ocupan el segundo lugar afectan más a las mujeres.

Los problemas vinculados a la oferta educativa (no existe institución cercana) tienen poco peso relativo, aunque afectan particularmente a las mujeres. Llama la atención la cantidad de niños/as, adolescentes y jóvenes que no quieren estudiar –especialmente varones- o que consideran que han culminado los estudios.

La política educativa debe considerar las razones de inasistencia para diseñar estrategias que tiendan a reducirlas y, sobre todo, tener en cuenta las diferencias entre sexos. Dado que los años de estudio promedio de la población continúan siendo bajos, el alto nivel de inasistencia y las exigencias del mercado en torno a las capacidades y competencias, ponen a la educación como prioridad para el desarrollo del país.

CUADRO N° 5

Distribución porcentual de la población de 6 a 24 años por área de residencia y sexo, según razones para dejar de estudiar (%)

Razones de inasistencia/ área de residencia	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin recursos en el hogar	31,3	30,9	31,8	23,5	21,6	25,5	39,4	40,2	38,4
Necesidad de trabajar	30,2	38,6	21,0	37,8	46,0	29,0	22,5	31,2	12,8
Muy costosos los materiales y matrículas	1,1	1,3*	1,0*	1,5*	1,4*	1,6*	0,7*	1,6*	0,4*
Considera que terminó los estudios	2,8	2,4*	3,2	4,8	4,2*	5,6*	0,8*	5,6*	0,7*
No existe institución cercana	3,3	2,1*	4,5	0,7*	0,6*	0,8*	5,8	0,8*	8,4
Requiere educación especial	2,3	2,7*	1,9*	2,4*	2,6*	2,2*	2,3*	2,2*	1,6*
Por enfermedad	1,6	1,5*	1,7*	1,5*	1,6*	1,3*	1,7*	1,3*	2,0*
Motivos familiares	14,0	5,9	22,8	14,5	7,5	22,1	13,4	1,6*	23,4
No quiere estudiar	8,2	10,6	5,5	6,8	9,3	4,0*	9,7	11,9	7,1*
Otra razón**	5,2	3,9	6,6	6,5	5,2	7,9	3,8	2,7*	5,1*

* Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

** Incluye: no tiene edad adecuada, institución cercana muy mala, centro educativo cerró, docente no asiste con regularidad, institución no ofrece escolaridad completa, asiste a enseñanza vocacional o formación profesional y servicio militar.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Además de la inasistencia escolar, las estadísticas educativas muestran tasas de sobre edad en el orden del 17% tanto en la EEB como en la EM. Las razones señaladas por el MEC (2012) son similares a las registradas por la EPH para la inasistencia: problemas de accesibilidad a los servicios, en particular en zonas rurales dispersas y la participación de los niños y niñas en la fuerza laboral rural, como apoyo a las actividades económicas de sus padres.

El aumento de la cobertura no es el único desafío por enfrentar para el sistema educativo. Si bien la evaluación de la calidad educativa ha sido débil y poco sistemática, los resultados de las evaluaciones existentes señalan el enorme esfuerzo que debe realizar el país en varios ámbitos para mejorar el aprendizaje. Entre 2001 y 2006 se han realizado varias mediciones en el nivel básico y medio a partir de la implementación del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) -creado en 1995- evidenciando el bajo desempeño educativo (UNESCO, OEI, 2011; Elías, et al, 2013). Entre 2002 y 2008, Paraguay como parte del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, participó en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). Los resultados de aprendizajes en Matemática, Lectura y Ciencias ubican a Paraguay entre los países de peor desempeño, ya que el promedio de los puntajes estuvo por debajo de latinoamericano (UNESCO, LIECE, 2008).

2.2. Las brechas en salud

Mejoran algunos los indicadores, pero todavía se mantienen altos

En 2011, según el último dato disponible (MSPyBS, 2013), la mortalidad registrada de menores de 5 años era de 17,5 muertes por 1.000 nacidos vivos. Más de la mitad de las muertes se produjeron en los primeros 28 días, siendo las principales causas las lesiones debidas al parto, las infecciones y la prematuridad, muchas de ellas evitables (UNICEF, 2008. Estado Mundial de la Infancia).

CUADRO N° 6

Tasas de mortalidad de menores de 5 años

Mortalidad*	Tasas
Neonatal	11,2
Infantil	15,2
Menores de 5 años	17,5

Fuente: MSPyBS (2013). Indicadores Básicos de Salud. Año 2011.

* Mortalidad infantil (menores de un año): tasa de mortalidad neonatal (antes de cumplir 28 días) más la tasa de mortalidad post-neonatal (desde 28 días hasta antes de un año).

El análisis de las causas de mortalidad en todas las edades muestra a Paraguay como un país en transición epidemiológica, ya que coexisten muertes por enfermedades pertenecientes al grupo de las causas infecciosas y parasitarias y otras pertenecientes al grupo de las crónico-degenerativas. A los desafíos en materia de política sanitaria que impone este perfil se agrega el peso importante que tienen las causas externas.

CUADRO N° 7

Participación relativa de las principales causas de defunción por sexo, 2008

	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0
Enfermedad del sistema circulatorio	35,3	32,2	39,3
Tumores	19,4	17,8	21,6
Causas externas	16,0	23,2	6,5
Enfermedades endocrinas	11,0	8,0	15,0
Enfermedades del sistema respiratorio	7,0	7,3	6,4
Enfermedades infecciosas y parasitarias	5,9	6,0	5,7
Enfermedades perinatales	5,4	5,4	5,5
Otras	32,4	30,5	35,0

Fuente: MSPyBS (2008). Indicadores de mortalidad.

Como se puede observar en el cuadro N° 7, se verifican diferencias relevantes por sexo en el caso de los tumores, las causas externas y los problemas circulatorios. En el primer caso, los tumores son la primera causa de muerte femenina entre los 10 y 49 años, relacionados con la prevalencia del cáncer de mama y cérvico-uterino. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (CEPEP, 2009: 242) muestra que a pesar del amplio conocimiento (98,9%) que tienen las mujeres encuestadas (15-44 años de edad) sobre la necesidad de realizarse el examen de Papanicolaou, sólo el 71,3% reportó haberse hecho la prueba al menos una vez. Se verifican brechas entre las mujeres urbanas y rurales, ya que las primeras reportaron haberlo hecho en el 73,9% de los casos, mientras que las segundas solo en el 66,6%. En las mujeres jóvenes (15-24 años) esta cifra baja al 43,6%.

En el caso de las causas externas, el estudio realizado por Bogado, Leguizamón y Gamarra (2010) encuentra que el mayor peso relativo lo tienen los accidentes de transporte y en segundo lugar los homicidios. Los varones jóvenes están particularmente afectados por este problema, muy por encima de las mujeres.

La prevalencia del VIH viene aumentando sistemáticamente y se concentra en jóvenes varones y en poblaciones con conductas de riesgo (hombres que tienen sexo con otros hombres, mujeres trabajadoras sexuales, usuarios de drogas, personas trans⁶). Parte del aumento de casos podría deberse a la mejoría del sistema de registro y notificaciones. Cabe señalar que la relación hombre/mujer va disminuyendo año a año (PRONASIDA, 2011, 2012).

Mayor acceso de las mujeres a la consulta

La Encuesta Permanente de Hogares (2013) permite conocer el acceso de la población a consultas en caso de enfermedad o accidentes. Como se puede ver en el siguiente cuadro, una parte de la población se enferma o accidenta pero no acude a consulta (26,2%). En las áreas rurales esta situación se agudiza, ya que el 33,6% señaló que no consultó. Las mujeres presentan un mayor nivel de consulta que los hombres, tanto a nivel urbano como rural.

CUADRO N° 8

Acceso a consulta en servicios de salud cuando las personas estuvieron enfermas o accidentadas, por área de residencia y sexo

Acceso a servicios de salud	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sí	73,8	71,3	76,0	79,6	78,6	80,4	66,4	62,4	70,2
No	26,2	28,7	24,0	20,4	21,4	19,6	33,6	37,6	29,8
NR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

6 Personas transexuales.

Las principales razones para no consultar coinciden entre la población general, tanto por área de residencia como por sexo. La primera es la automedicación y la segunda es la percepción de dolencia no grave. Un nivel tan alto de automedicación requiere ser analizado por el sistema de salud porque podría estar reflejando otras razones implícitas que motivarían la preferencia por esa salida y no por la asistencia institucional.

A pesar de que tiene poca importancia relativa, la distancia como razón de exclusión en salud, afecta particularmente al área rural y la falta de tiempo en el área urbana.

CUADRO N° 9
Razones de no consulta por área de residencia y sexo

Razones de no consulta	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
La dolencia no era grave	26,5	28,0	24,9	28,0	27,0	28,9	25,4	28,7	21,5
No hay atención cercana	3,5	3,6	3,5	0,7*	0,6*	0,8*	5,7	5,7	5,8
La atención es mala	1,1*	1,1*	1,0*	1,3*	1,4*	1,2*	0,9*	1,0*	0,9*
Las consultas son caras	2,2	1,9*	2,6*	1,7*	1,7*	1,7*	2,6*	2,0*	3,4*
Se automedicó	62,4	61,0	63,9	63,6	64,1	63,1	61,5	58,8	64,7
No tuvo tiempo	4,2	4,4	4,1	4,8	5,3*	4,4*	3,8	3,8*	3,8*
Otra razón	0,0*	0,0*	0,0*	0,0*	0,0*	0,0*	0,0*	0,0*	0,0*

* Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Mayor proporción de mujeres con seguro médico

El acceso a un seguro de salud es todavía un privilegio en el país debido a que el principal mecanismo existente –el Instituto de Previsión Social– exige contar con un trabajo en relación de dependencia para ser derechohabiente. A nivel nacional, la proporción de personas que cuenta con este beneficio llega al 29,2%, con una importante cobertura del Instituto de Previsión Social (IPS) que alcanza el 20,1%. El resto cuenta con algún seguro privado.

La baja cobertura tiene que ver con las condiciones de acceso y la evasión empresarial. La vinculación al principal programa de seguridad (IPS) se da por la vía del acceso al trabajo en relación de dependencia; mientras que una parte importante de los/as trabajadores/ras se dedica al trabajo por cuenta propia. Con respecto al incumplimiento de las normas laborales, la propia encuesta de hogares señala que sólo la mitad de los asalariados cotiza en el IPS. Ambas situaciones dan cuenta de la alta informalidad tanto en el sector informal como en el empleo formal.

La mayor cobertura de la seguridad social en las mujeres frente a los hombres es debido al alto peso que tienen las primeras en el trabajo en los servicios públicos, ya que en los últimos años la expansión del gasto público en salud y educación se produjo principalmente en recursos humanos (personal de salud y docente), ámbitos de mayor presencia femenina debido a que constituyen, en general, ocupaciones ligadas a los roles tradicionales de cuidado. El sector urbano presenta una cobertura bastante mayor que el rural.

CUADRO N° 10

Población con acceso a seguro médico por área de residencia y sexo, según tipo de seguro (%)

Seguro médico	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
IPS	20,1	19,6	20,7	26,8	26,1	27,5	10,1	10,6	9,6
Seguro privado	7,2	6,5	8,0	10,6	9,9	11,3	2,2	1,9	2,6
Sanidad militar/policial	1,8	2,0	1,6	2,2	2,4	2,0	1,2	1,4	1,1
No tiene	70,8	72,0	69,7	60,4	61,7	59,2	86,4	86,1	86,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

LAS DESIGUALDADES OBSTACULIZAN LA AUTONOMÍA ECONÓMICA

El acceso al mercado laboral y la garantía de un ingreso propio no sólo son importantes porque generan capacidad de compra de los bienes y servicios que una persona y su familia requieren para satisfacer sus necesidades, sino también por la oportunidad de crear vínculos más allá de los familiares, de insertarse en algún mecanismo de protección social y de construir autonomía en la toma de decisiones. El empoderamiento económico de las mujeres es un objetivo en sí mismo, y también un medio que facilita la negociación intrafamiliar y el ejercicio de otros derechos.

LAS DESIGUALDADES OBSTACULIZAN LA AUTONOMÍA ECONÓMICA

El proceso de urbanización, las menores tasas de fecundidad, las mayores capacidades educativas de las mujeres y la expansión de los servicios de salud han facilitado su inserción en el mundo laboral. Sin embargo, las restricciones que les impone la sociedad en términos de sus responsabilidades domésticas y de cuidado, sumadas a la lenta apertura de puestos de trabajo formalizados, obstaculizan una mayor oferta laboral femenina y una inserción de mayor calidad. Las mujeres campesinas presentan, en este sentido, mayores dificultades, ampliándose las brechas económicas entre hombres y mujeres en el sector rural.

Si bien la inserción laboral y la percepción de un ingreso no garantizan la autonomía económica de las mujeres⁷ sí suponen condiciones necesarias. No hay dudas de la relación altamente positiva entre los ingresos y el bienestar de las personas. La autonomía económica es definida por Batthyány y Montaña (2012, 53) como “la capacidad de las mujeres de ser las proveedoras de su propio sustento, así como del de las personas que de ellas dependen, y decidir cuál es la mejor forma de hacerlo”.

Desde este concepto, la autonomía económica se refiere en definitiva a la capacidad real de las mujeres de ejercer los derechos sociales y económicos, por lo cual, adquieren relevancia el acceso a los recursos materiales (capital, tierra, capacitación) y no materiales (poder, tiempo) y la capacidad de transformarlos según su propia elección.

Históricamente y hasta nuestros días, las mujeres fueron vinculadas a las tareas domésticas y de cuidados (de niños, niñas, enfermos o personas mayores) y los hombres al trabajo remunerado (Echauri y Serafini 2011). Esta tradición cultural representa uno de los mayores obstáculos para la inserción laboral de

7 La autonomía económica es un concepto utilizado sobre todo por el Observatorio de Género de la CEPAL, entendida como “la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres”. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía. El empoderamiento económico de las mujeres es una condición para su autonomía económica.

las mujeres⁸. Por un lado, limita su oferta de trabajo y disminuye sus oportunidades económicas debido a la necesidad de conciliar el trabajo doméstico y de cuidado con el trabajo remunerado⁹. Por otro lado, define en el imaginario colectivo representaciones sociales sobre los roles y capacidades de las mujeres, que a su vez influyen en la oferta y la demanda laboral, tanto en sus remuneraciones como en las ocupaciones socialmente asignadas a las mujeres.

De ahí que las mujeres se concentren en actividades que pueden considerarse como extensión de sus roles tradicionales al interior de la familia, como el trabajo doméstico remunerado, la docencia o la enfermería, que además presentan niveles de remuneración inferiores a otras ocupaciones que requieren niveles similares de educación y responsabilidad.

En el caso en que se hallen insertas en el mercado laboral, las mujeres enfrentan una serie de desventajas en el uso de sus propios ingresos. Por un lado, dependiendo de su capacidad de negociación en el hogar pueden lograr una mayor autonomía en el destino de sus ingresos. Por otro lado, debido a su proceso de socialización sobre su rol en la familia, sus patrones de consumo e inversión son diferentes a los de los hombres, priorizando “altruistamente” el uso de sus ingresos hacia bienes y servicios que satisfagan las necesidades colectivas y supeditando las propias.

De esta manera, la división sexual del trabajo al interior de los hogares tiene impacto en las trayectorias laborales, reduciendo las oportunidades económicas de las mujeres. Esta situación hace necesario adoptar políticas públicas que posibiliten flexibilizar los roles tradicionales y a la vez replantear las intervenciones que se dirigen a las mujeres en su rol de madre y no como titulares de derechos.

3.1. La participación económica es desigual

La inactividad: condición mayoritariamente femenina

Del total de mujeres en edad de trabajar (10 años y más)¹⁰, el 48,1% se encuentra inactiva (PEI), es decir, no trabaja ni busca empleo, frente al 26,2% de los hombres. De todos los inactivos, el 65,6% son mujeres. Las brechas en la inactividad se agravan según el área de residencia. En el sector rural, el 52,8% de las

8 Se ha demostrado que las mujeres casadas o unidas tienen una participación laboral menor que las que se encuentran solteras, separadas y viudas (Céspedes, 2009).

9 Las mujeres tienen formas más precarias de empleo cuanto mayor es la carga de cuidado de niños o niñas en el hogar. Esta situación tiende a empeorar cuanto más pobre es el hogar (PNUD 2013, 112).

10 Este trabajo utiliza las definiciones establecidas por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Si bien la Encuesta de Hogares levanta la información sobre la población trabajadora desde los 10 años, en Paraguay el trabajo infantil está prohibido, mientras que el trabajo adolescente tiene protecciones especiales.

mujeres son inactivas, frente al 21,7% de los hombres; mientras que en el sector urbano afecta al 45,4% de las mujeres y al 29,4% de los hombres.

Las menores brechas en el área urbana probablemente estén dadas por una división sexual del trabajo más flexible hacia la responsabilidad masculina en el cuidado de los hijos, junto con la combinación de mejores niveles educativos de las mujeres, mayores oportunidades laborales, mayores posibilidades de trasladar al mercado ciertas necesidades como la compra de comida, el lavado de ropa, para ciertas mujeres la posibilidad de contratar ayuda externa, la menor distancia entre el hogar y los lugares de trabajo y la mayor disponibilidad de transporte público, entre otros.

CUADRO N° 11

Población económicamente inactiva por área de residencia y sexo, según razón de inactividad (%)

Razón de inactividad	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estudiante	50,1	67,9	40,8	52,7	68,3	43,7	45,9	67,0	36,4
Labores del Hogar	21,6	0,4*	32,8	17,4	0,3*	27,2	28,4	0,5*	40,9
No consigue trabajo	1,1	0,1*	1,0	0,9	1,2*	0,8*	1,3	0,9*	1,4*
Enfermo	6,2	9,4	4,5	6,6	7,8	5,9	5,6	12,4	2,5
Anciano o Discapacitado	9,2	10,9	8,4	9,0	9,8	8,5	9,7	12,9	8,2
Jubilado o Pensionado	3,2	4,8	2,3	4,7	6,6	3,6	0,7*	1,4*	0,4*
Motivos Familiares	6,5	2,3	8,7	6,5	2,6	8,8	6,4	1,7*	8,5
Otra situación	2,1	3,3	1,6	2,2	3,4	1,4	2,1	3,0*	1,7*

* Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Las razones de inactividad presentan diferencias que podrían ser atribuibles a consideraciones de género; el 41,5% de las mujeres señaló que estaba inactiva debido a “las labores del hogar” y los “motivos familiares”, frente a sólo el 2,3% de los hombres. Si bien el estudio es la principal razón de inactividad para ambos sexos, en los hombres tiene un mayor peso que en las mujeres.

Las mujeres ganan menos que los hombres

La evidencia empírica internacional muestra las brechas salariales que afectan a las mujeres, ya que aun cuando cuentan con similares credenciales educativas que los hombres, ganan menos que ellos.

Un reciente trabajo del PNUD y ONU Mujeres (2013:114-115) muestra que, en promedio, las mujeres ganan aproximadamente el 70,6% de lo que ganan los hombres, sin considerar el nivel educativo ni las horas trabajadas. El trabajo en el sector privado (excluyendo el trabajo doméstico remunerado) registra menores brechas, mientras que la mayor se observa en el trabajo doméstico remunerado.

Una parte de las diferencias de ingreso mensuales se da porque las mujeres trabajan menos horas o presentan menores niveles educativos. Cuando se comparan los ingresos entre hombres y mujeres con similares características en cuanto a educación y tiempo de trabajo se verifican menores brechas, ya que las mujeres pasan a ganar por hora el 94,0% del ingreso de los hombres.

El trabajo doméstico remunerado no presenta brechas de ingreso por sexo, mientras que las empleadoras/patronas registran la mayor brecha al controlar las horas de trabajo y el nivel educativo. Es decir, no hay diferencias en las remuneraciones entre hombres y mujeres en el trabajo doméstico; mientras que las empleadoras registran menores remuneraciones que los empleadores. En el trabajo por cuenta propia las mujeres ganan más por hora. El trabajo de González, Ramírez y Perera (2011, 73-74) encuentra, además, que las brechas de ingreso por hora son menores en el área rural frente al área urbana.

Si bien el nivel educativo es uno de los determinantes principales de los ingresos laborales, otros factores como la edad y la experiencia también afectan. En el caso de las mujeres se agregan los prejuicios que definen sesgos de género: percepciones erróneas sobre el mayor costo de contratación de mujeres, las que se expresan en ideas como mayor ausentismo debido a la maternidad, dado que no son las proveedoras principales, tienen menores necesidades o aspiraciones de ingresos, entre otros. Estas percepciones sociales, especialmente de los empleadores, en su conjunto inciden en la brecha de ingresos de las mujeres.

Desigualdades en las oportunidades y condiciones laborales

El 51,9% de las mujeres ofrece su mano de obra al mercado, frente al 73,8% de los hombres, dando cuenta de una brecha importante en tal sentido. De este grupo, el 95% trabaja y el restante 5% se encuentra desempleado, afectando esta situación en mayor medida a las mujeres con una tasa de desempleo del 5,7%, frente a los hombres con el 4,5%. El desempleo femenino juvenil aumenta

al 10,7%, mostrando una doble desigualdad, la derivada del sexo y de la edad¹¹ (Cuadro N° 12).

Al problema del desempleo se agrega otro mayor, dado por la cantidad de personas que estando ocupadas presentan dificultades en cuanto a las horas trabajadas y las remuneraciones recibidas (subocupación). El subempleo afecta al 23% de las mujeres, frente al 16,3% de los hombres.

De esta manera, la tasa de subutilización de la mano de obra (desempleo más subempleo) llega al 28,7% en las mujeres. La inactividad, el desempleo y el subempleo que enfrentan las mujeres constituyen obstáculos a su autonomía económica (Cuadro N° 12).

11 Población Económicamente Activa (PEA): Conjunto de personas de 10 años y más que en el período de referencia dado suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción.

Población ocupada: Son las personas en la fuerza de trabajo que trabajaron con o sin remuneración por lo menos una hora en el período de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían empleo del cual estuvieron ausentes por motivos circunstanciales (enfermedad, licencia, vacaciones, paro, beca, etc.). Las personas ocupadas con remuneración son aquellas que perciben sueldo, salario, jornal u otro tipo de ingreso, compensación en efectivo y/o en especie (alimentación o alojamiento), por el trabajo realizado como empleado, obrero, jornalero, empleador o patrón, trabajador por cuenta propia o empleado doméstico. Las personas ocupadas que trabajan sin remuneración en una empresa económica explotada por otro miembro de la familia con el que conviven se denominan “trabajadores familiares no remunerados”. El subempleo existe cuando la situación de empleo de una persona es inadecuada con respecto a determinadas normas, como el volumen en empleo (subempleo visible) o el nivel de ingreso (subempleo invisible).

a) Subocupación visible: Se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo.

b) Subocupación invisible: Se refiere a las personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen) y su ingreso mensual es inferior a un mínimo legal establecido en el período de referencia.

Desempleo Abierto: Está conformado por aquellas personas de la fuerza de trabajo que estaban sin trabajo en los últimos 7 días, que están disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos 7 días para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente (DGEEC, 2013).

CUADRO N° 12

Tasa de actividad, ocupación, desempleo y subocupación por área de residencia y sexo (%)

Indicadores	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Tasa de actividad	62,6	73,8	51,9	62,1	70,6	54,6	63,4	78,3	47,2
Tasa de ocupación	95,0	95,5	94,3	94,1	94,2	93,9	96,4	97,2	95,1
Tasa de desempleo abierto	5,0	4,5	5,7	5,9	5,8	6,1	3,6	2,8	4,9
Tasa de subocupación total	19,1	16,3	23,0	18,2	14,7	22,3	20,5	18,3	24,5
Tasa de subocupación visible	5,8	3,7	8,7	5,3	3,7	7,2	6,5	3,6	11,7
Tasa de subocupación invisible*	13,3	12,6	14,3	12,9	10,9	15,1	14,1	14,7	12,8

*Solo para asalariados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Las condiciones de trabajo están relacionadas con la estructura ocupacional. Como se señaló en párrafos anteriores, si bien las mujeres tienen una fuerte presencia en ramas y/o ocupaciones formalizadas, una parte importante de ellas trabaja en otras que no están cubiertas por los programas de seguridad social (contributiva) o cuyas normas legales son de fácil incumplimiento.

Uno de los indicadores más importantes para garantizar niveles de bienestar estables a lo largo de la vida y especialmente en la vejez es la adscripción a un sistema de jubilación o pensión. En Paraguay, el 23,4% de los/as jefes/as de hogar ocupados realiza aportes jubilatorios, observándose una mayor proporción de hombres (24,3%) que de mujeres (20,8%). Si bien una proporción importante de mujeres jefas aporta debido a su alta participación en las áreas de salud (personal de blanco) y de educación (docencia), ocupaciones mayoritariamente femeninas y con cobertura obligatoria de seguridad social, otra parte importante de mujeres trabajadoras lo hacen en ocupaciones sin cobertura jubilatoria. Cabe señalar que la cobertura en el sector rural disminuye fuertemente frente a la del sector urbano.

La información disponible de los censos agropecuarios nacionales de 1991 y 2008 (MAG, 1991 y 2008) muestra avances en la propiedad de la tierra por parte de las mujeres. Según el último censo, el 22% de las explotaciones agrícolas se encuentra encabezado por una mujer, frente al 9% en 1991. Cuanto menor es el tamaño de la finca, mayor es la probabilidad de ser encabezada por una mujer. El 26% de las fincas pequeñas (hasta 5 has) tiene como jefa a una mujer, mientras que en las fincas de mayor tamaño (más de 50 has) esta proporción se reduce al 15%.

El análisis de los programas dirigidos a la agricultura familiar indica la baja cobertura de los mismos y la exclusión de las mujeres. De acuerdo al trabajo realizado por Campos (2008) a partir de datos del INDERT, en los 62 años de

existencia de la institución (antes Instituto de Bienestar Rural) las mujeres recibieron sólo el 13,6% de las tierras fiscales, mientras que los hombres fueron beneficiados con el 86,3% de las tierras. Igualmente, las mujeres recibieron el 17,8% de los títulos otorgados, en tanto que los hombres el 82,1%. La falta de acceso de las mujeres rurales a los servicios del desarrollo está relacionada a la negación por parte de la sociedad, de su rol productivo, del sesgo masculino de la jefatura familiar y de la invisibilidad de su contribución al desarrollo (Ocon, 2011).

A la baja cobertura de los servicios públicos dirigidos al sector de la agricultura familiar campesina (PNUD, 2010) se agrega la fuerte exclusión de las mujeres. El estudio realizado por Duré, Ortega y Palau (2012: 88-89) basado en el Censo Agropecuario Nacional muestra que la asistencia técnica proveída por la Dirección de Extensión Agraria (DEAG-MAG) favorece principalmente a los hombres (83%), frente a las mujeres (17%). Similar situación ocurre en el acceso al crédito, donde el 12% de las beneficiarias del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) son mujeres y el 88% son hombres. Las mujeres presentan una mayor proporción relativa en el sistema financiero privado (financieras y cooperativas), ya que allí su participación relativa se ubica entre el 14% y 15%.

Las mujeres productoras se encuentran en fincas con menos hectáreas y son las que menos acceso tienen a los servicios de asistencia técnica y crediticia. A pesar de estas dificultades, las mujeres rurales siguen aportando al país. Los datos del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) del año 2011 (con 33% de productores/as registrados), indican la alta participación de las mujeres en la producción de casi todos los rubros, especialmente aquellos relacionados con la alimentación tales como maíz, mandioca, poroto, sésamo, naranjo agrio para esencias y batata. La participación de las mujeres en las ferias locales genera recursos a través de la venta de la producción de la finca y les permite ahorrar en la compra de alimentos. La suma de los montos vendidos y ahorrados equivale al 50% del salario mínimo (Ocon 2011, 15).

Altos niveles de segregación ocupacional y sectorial por sexo

Al igual que el nivel de actividad económica, la estructura del mercado laboral depende de factores culturales y sociodemográficos, entre otros factores. La persistencia en el imaginario colectivo acerca del rol masculino como proveedor prioritario del hogar y el femenino como cuidadora y responsable de las tareas domésticas, las cargas de trabajo, la edad de la mujer, la cantidad y edad de sus hijos/as y su estado civil influyen en su decisión de trabajar, dónde y cómo hacerlo, así como en la demanda del mercado. Las mujeres jóvenes y adultas mayores, las casadas y las que tienen más niños/as y menores de 5 años disminuyen su participación laboral. Estos factores también afectan a la decisión de trabajar por cuenta propia o en relación de dependencia (Campos, 2007; Serafini, 2005).

En este apartado se analizará la ocupación de hombres y mujeres desde tres variables: la rama de actividad, la categoría ocupacional y el tamaño de la

empresa. En general, se podrá ver una alta segmentación laboral en cualquiera de las tres variables señaladas.

Con respecto a la rama de la economía, el 69,1% de las mujeres se concentra en actividades relacionadas con el comercio, hoteles, restaurantes y servicios comunales; el segundo lugar lo ocupa la agricultura con el 16,5%. Los hombres participan de manera más diversificada en todas las ramas de la economía: agricultura (28,4%), comercio, restaurantes y hoteles (23,0%), servicios comunales (13,3%), industria (11,7%) y construcción (11,1%). Las mayores brechas se observan en el sector agrícola y en la construcción por su alta concentración de varones; mientras que las mujeres tienen un peso mayor en el comercio (29,5%) y los servicios comunales (39,6%).

Las actividades agrícolas y la construcción son tradicionalmente concebidas como masculinas. De hecho, en el primer caso, las políticas existentes revelan fuertes sesgos ya que la propiedad de la tierra, el cultivo extensivo agrícola y el acceso al crédito están fuertemente concentrados en los hombres, tal como se vio en apartados anteriores.

Desde una perspectiva de género es particularmente importante el análisis del mercado laboral teniendo en cuenta la categoría ocupacional, ya que cada una de ellas define condiciones de la calidad del empleo muy diferentes. En Paraguay, la política de seguridad social está dirigida fundamentalmente al trabajo en relación de dependencia (empleado/a público/ y privado/a), por lo cual presenta ventajas en cuanto a jubilación y seguro de salud; mientras que el trabajo por cuenta propia fue incorporado en dicha política recién en 2013, por lo que su posible impacto positivo se verá en el mediano y largo plazo. El trabajo doméstico sólo cuenta con seguro en salud, no así jubilación y se encuentra discriminado en la legislación laboral tanto en cuanto al salario mínimo (inferior al salario mínimo para el resto de las ocupaciones) como en las condiciones laborales (menor tiempo de descanso).

CUADRO N° 13**Estructura de empleo por sexo, según variables seleccionadas (%)**

Variables seleccionadas	Total	Hombres	Mujeres
Rama de actividad	100,0	100,0	100,0
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	23,4	28,4	16,5
Minas y Canteras, Industrias Manufactureras	10,0	11,7	7,7
Electricidad, Gas y Agua	0,7	1,0	*
Construcción	6,5	11,1	*
Comercio, Restaurantes y Hoteles	25,8	23,0	29,5
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	4,2	5,9	1,7
Finanzas, Seguros, Inmuebles	5,1	5,5	4,5
Servicios Comunes, Sociales y Personales	24,3	13,3	39,6
Categoría ocupacional	100,0	100,0	100,0
Empleado / obrero público	11,1	9,3	13,7
Empleado / obrero privado	36,5	44,6	25,2
Empleador o patrón	6,2	7,7	4,1
Trabajador por cuenta propia	30,9	29,6	32,8
Trabajador familiar no remunerado	8,0	7,9	8,1
Empleado doméstico	7,2	0,9	16,0
Tamaño de la empresa	100,0	100,0	100,0
Solo	21,6	19,8	24,2
2 a 5 personas	36,3	42,0	28,4
6 a 10 personas	8,0	9,5	6,0
11 a 20 personas	6,0	6,2	5,9
21 a 50 personas	5,6	5,1	6,1
51 a 100 personas	4,5	4,7	4,1
101 a 500 personas	3,4	3,5	3,3
Más de 500 personas	2,4	2,4	2,5
Empleado doméstico	7,2	0,9	16,0
No sabe	4,8	5,9	3,3

* Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

El trabajo en el sector privado y por cuenta propia concentra al 67,4% de la población ocupada total. La principal categoría ocupacional para los hombres es el trabajo en el sector privado, ya que el 44,6% de ellos se ubica allí. Para las mujeres, el trabajo por cuenta propia es el más importante, ya que ocupa al 32,8%. Esta situación se acentúa en el caso de las jefas de hogar. Llama la atención que el 44,5% de ellas es cuentapropista, revelando la estrecha relación existente entre las responsabilidades familiares y las decisiones laborales. Probablemente, este resultado esté ligado a la dificultad de compatibilizar sus roles reproductivos con los productivos desde un trabajo en relación de dependencia.

En el trabajo doméstico se encuentra 16,0% de las mujeres ocupadas; lejos están los hombres cuya proporción llega a sólo el 0,9%. El mayor peso relativo de las mujeres en el trabajo en el sector público está explicado, en parte, en la fuerte expansión de los servicios de salud y educación que demandó docentes y trabajadores de blanco, profesiones tradicionalmente femeninas.

El gran peso del trabajo por cuenta propia se verifica también al estudiar la estructura ocupacional según el tamaño de la empresa. El 24,2% de las mujeres trabaja sola, frente al 19,8% de los hombres. Como se puede observar en el cuadro, gran parte de la población ocupada trabaja sola o en micro y pequeñas empresas, lo cual se traduce en una baja calidad del empleo. Varios documentos dan cuenta de la precariedad y baja productividad que enfrentan este tipo de empresas, lo cual afecta sobre todo a la posibilidad de inclusión de sus trabajadores en la seguridad social (OIT, 2003; Borda, 2013).

3.2. Jefatura de hogar y sus vínculos con la pobreza de ingreso

La pobreza de ingreso constituye un obstáculo a la autonomía económica de las mujeres, ya que limita su capacidad para tomar decisiones sobre el consumo y las inversiones para ella y su familia. Si bien el ingreso no es el medio más importante para que las personas logren la vida que desean, es un instrumento que permite ampliar opciones y elegir los bienes y servicios que más les satisfagan. Una vida larga, saludable y productiva requiere, además de ingresos, servicios de salud, educación y protección de calidad que no deben estar supeditados a la disponibilidad o no de recursos económicos. Es ahí donde aparece el Estado como la institución necesaria para garantizar el bienestar y la calidad de vida de la población.

En este apartado se abordan algunas características de los hogares en situación de pobreza –de ingreso y multidimensional– atendiendo al sexo del jefe o jefa, con el objetivo de explorar posibles efectos en las condiciones de la autonomía económica de las mujeres.

La jefatura femenina presenta características particulares comunes en América Latina que la diferencia de la jefatura masculina: importante participación de hogares monoparentales o familias extendidas, menor ingreso de la jefa, mayor número de proveedores, condiciones de vulnerabilidad y bienestar, entre otras características (Tepperman y Jones, 1992; Wainerman y Geldstein, 1994; García y Oliveira, 1995; Zabala, 2009).

El abordaje de la pobreza teniendo en cuenta el sexo de la jefatura de hogar permite observar desigualdades que se invisibilizan en el análisis de la pobreza de ingreso individual, así como mecanismos y arreglos al interior de las familias que proveen información útil para el diseño de políticas públicas con perspectiva de género.

Muchas mujeres no tienen ingreso propio

El 37% de las mujeres no cuenta con un ingreso propio, frente al 19,6% de los hombres. La falta de autonomía económica se agrava en el sector rural donde la proporción de mujeres sin ingresos llega al 42,4%. Las jóvenes rurales son las más afectadas y les siguen las personas adultas mayores campesinas. Dada la normativa de la seguridad social, que no incluye la posibilidad de contribución a trabajadores/as rurales en su vida activa laboral, casi la totalidad de éstos llegan a su edad adulta sin recursos monetarios.

CUADRO N° 14

Población de 15 años y más sin ingresos por sexo y área de residencia según grupos de edades (%)

Grupos de edad	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	28,5	19,6	37,0	27,3	19,8	33,9	30,4	19,4	42,4
15 a 29	44,7	37,5	51,8	41,6	36,1	46,7	49,6	39,4	60,7
30 a 44	15,9	5,6	25,4	14,1	5,7	21,4	18,8	5,5	32,4
45 a 59	17,9	6,8	28,6	18,5	6,8	28,4	17,1	6,8	28,9
60 y más	22,7	13,9	30,9	25,3	18,2	31,1	18,9	8,3	30,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Se considera a las personas a partir de 15 años y más y se excluye a los/as que estudian.

La falta de ingresos propios es explicada, en parte, por la inactividad (no trabajan ni buscan empleo) de las mujeres. Como se señaló anteriormente, el 48,1% de las mujeres se reporta inactiva, frente a sólo el 26,2% de los hombres. La principal razón de inactividad tanto para hombres como para mujeres es el hecho de ser estudiantes. Este motivo es mucho más importante para ellos. Para las mujeres, la necesidad de realizar labores del hogar ocupa el segundo lugar, que sumado a los motivos familiares suman casi la mitad de los casos. Obsérvese que la proporción de hombres de 60 años o más con ingresos

propios es mucho mayor que el de las mujeres, producto de una mayor participación en el trabajo remunerado formal en su vida juvenil y adulta.

El ingreso promedio de las mujeres jefas es menor que el de los jefes...

El ingreso promedio de las jefas de hogar es menor que el de los jefes. Esta situación está asociada al subempleo, a las diferencias en las horas trabajadas, a la discriminación laboral y a la segregación ocupacional de las mujeres, tal como ha sido observado en varios estudios (Serafini, 2008, Echaury y Serafini, 2011; Sistema de Naciones Unidas, 2005; Gabinete Social, 2011).

En promedio, en 2013 las mujeres jefas ganaban 27,1% menos que los hombres. Esta brecha es del 30,3% en el sector urbano y se eleva al 42,2% en el sector rural. El ingreso promedio mensual de los/as jefes/as de hogar es de aproximadamente Gs. 2.021.000 (US\$ 456¹²); sin embargo, para las mujeres desciende a Gs. 1.902.000 (US\$ 428) y para los hombres aumenta a Gs. 2.609.000 (US\$ 587). La brecha de ingresos se ubica en un poco más de Gs. 707.000 (US\$ 159) a favor de los jefes y se amplía en el sector urbano donde llega a Gs. 989.000 (US\$ 222).

CUADRO N° 15

Promedio de ingreso mensual (en miles de guaraníes) en la ocupación principal por área de residencia y sexo del jefe/a del hogar

Año	Total	Total		Total	Urbana		Rural		
		Jefatura Masculina	Jefatura Femenina		Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina
2013	2.021	2.609	1.902	2.370	3.259	2.270	1.438	1.827	1.057

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

...pero sus hogares no son más pobres

El 31,8% de los hogares en Paraguay tiene jefatura femenina, siendo un fenómeno más urbano que rural ya que el 67,2% de estos hogares se encuentran en las ciudades. A pesar de que las mujeres jefas ganan menos que los hombres jefes, los hogares con jefatura femenina no presentan niveles de pobreza de ingreso sustancialmente mayores como puede verse en el siguiente cuadro. En el caso de pobreza extrema a nivel nacional, los datos de la EPH muestran que hay una menor incidencia de la misma en estos hogares; mientras que la incidencia de la pobreza no extrema o moderada es menor en los hogares con jefatura masculina.

En el sector rural se observa una mayor pobreza de hogares con jefatura femenina, sobre todo en la pobreza no extrema o moderada. El 17,4% de estos

12 Tipo de cambio: 1 dólar estadounidense (US\$) equivale a 4.445 guaraníes (Gs.)

hogares se encuentra en dicha situación, frente al 12,7% de los hogares con jefatura masculina.

CUADRO N° 16

Jefatura de hogar por área de residencia y sexo, según estatus de pobreza (%)

Estatus de pobreza	Total			Urbano			Rural		
	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Extrema	10,1	8,2	7,6	5,1	4,1	4,4	17,6	13,4	14,1
No extrema	13,7	10,7	12,1	11,9	9,2	9,5	16,2	12,7	17,4
No pobre	76,2	81,1	80,3	83,0	86,7	86,1	66,2	73,9	68,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

La presencia de una mayor proporción de hogares y población en situación de pobreza con jefatura femenina en el sector rural es consistente con el menor ingreso promedio de las mujeres campesinas, que llega al 42,2%. Sin embargo, dado el tamaño de la brecha de ingresos, se hubiera esperado un mayor nivel de pobreza. Esta situación llama a estudiar con profundidad los arreglos familiares y económicos que realizan las mujeres para disminuir el impacto negativo de sus menores recursos en el hogar.

De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares 2013, en Paraguay hay 1.733.294 hogares. Existe una clara diferenciación de los tipos de hogares según sexo del jefe. Mientras en los hogares con jefatura femenina predominan los extendidos (38,7%) –presencia de otros parientes (padres, nietos, nueras, etc.) y de no parientes del jefe–, en los de jefatura masculina predominan los nucleares completos (58,4%). Los hogares nucleares incompletos –núcleo familiar en el que están presentes sólo el padre o la madre– tienen un peso particularmente importante cuando la jefatura es femenina (29,8%) y casi no tienen importancia en el caso de la jefatura masculina.

CUADRO N° 17

Distribución de tipos de hogar por sexo de la jefatura (%)

Tipos de hogar	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina
Total	100,0	100,0	100,0
Unipersonal	10,6	10,5	10,9
Nuclear completo	45,5	58,4	17,8
Nuclear incompleto	11,2	2,5	29,8
Extendido	30,7	27,0	38,7
Compuesto	2,0	1,6	2,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

La mayor complejidad de los hogares con jefatura femenina podría estar relacionada con las estrategias que las mujeres jefas implementan para sobrellevar el mantenimiento de la familia, tanto en términos de ingreso como de cuidado. La presencia de miembros con diferentes relaciones de parentesco puede deberse a la necesidad de distribuir los riesgos económicos que conlleva la existencia de un solo proveedor, más aun cuando –como se vio en apartados anteriores– el ingreso de las mujeres es menor que el de los hombres, incluyendo el de la jefa de hogar.

El estudio de la dinámica económica de las familias debe ser profundizado. Es necesario saber, por ejemplo, cuántos proveedores tiene la familia y cómo se dividen las responsabilidades económicas y de cuidado al interior de los hogares.

La mirada desde las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)¹³ permite acercarnos a otras formas de medir la pobreza, más allá de la definida por la carencia de ingresos. Como en el caso de la pobreza de ingresos: Al observar la información desagregada por sexo de la jefatura de hogar se puede ver que aunque las mujeres jefas tengan menores niveles de ingreso ello no necesariamente se traduce en necesidades básicas insatisfechas en la misma proporción (Cuadro N° 18).

En consistencia con los indicadores de empleo como su mayor nivel de inactividad, subempleo, desempleo y precariedad y sus menores niveles de ingreso, la NBI relativa a capacidad de subsistencia es la que presenta una mayor brecha. Sin embargo, llama la atención que en lo que respecta a calidad de la vivienda y a infraestructura sanitaria casi no existan brechas a nivel nacional. En el sector rural, las desigualdades entre los hogares se amplían, en desventaja para los que tienen como jefa a una mujer (Cuadro N° 18).

CUADRO N° 18

Hogares con necesidades básicas insatisfechas por área de residencia y sexo de la jefatura (%)

NBI	Total			Urbana			Rural		
	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina
Calidad de la vivienda	9,4	9,2	10,0	7,3	7,0	7,7	12,6	11,9	14,8
Infraestructura sanitaria	6,3	6,2	6,6	6,8	6,7	7,0	5,6	5,5	5,6
Acceso a la educación	10,9	10,0	12,9	7,1	5,5	10,0	16,6	15,9	18,7
Capacidad de subsistencia	7,4	4,7	13,1	7,4	5,0	11,8	7,4	4,4	15,8
Al menos una NBI	26,9	24,2	32,6	22,0	18,9	27,5	34,1	30,9	43,2
Sin NBI	73,1	75,8	67,4	78,0	81,1	72,5	65,9	69,1	56,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

13 En Paraguay la pobreza, medida con el método de las NBI, define a la población pobre como aquella que no cumple con niveles mínimos de bienestar en alguna de las siguientes variables: Calidad de la Vivienda, Infraestructura Sanitaria, Acceso a la Educación y Capacidad de Subsistencia (DGEEC, 2005b).

Estos hallazgos podrían estar indicando patrones de uso de los recursos familiares diferenciados por sexo. Si bien las mujeres ganan menos, al parecer destinan más recursos al hogar, sobre todo en la vivienda y su infraestructura. Este comportamiento se ve con claridad en estudios anteriores (Serafini, 2005). La profundización de este tema requiere mayor información que la proveída por la Encuesta de Hogares.

La ausencia de ingresos propios, sean estos provenientes del trabajo o de una jubilación, implica una falta de autonomía económica. La falta de ingresos propios reduce el poder de decisión sobre el consumo y la inversión en el hogar, sobre la capacidad de elegir entre diversas opciones de bienestar y la de reservar recursos para su propio bienestar. Los patrones diferenciados de gasto por sexo probablemente estén dando lugar a un uso de los ingresos femeninos priorizando el bienestar colectivo, por lo que el impacto negativo del menor ingreso de las mujeres no se traslada de manera proporcional al hogar. Por otro lado, hay que estudiar con mayor profundidad la organización de la familia y el número de proveedores, así como el porcentaje de ingreso que las mujeres destinan al hogar. En la mayoría de las sociedades es admitido que el hombre deje parte de sus ingresos para uso individual, en tanto que no sucede lo mismo con las mujeres.

La falta de autonomía económica de las mujeres no se deriva sólo del acceso a un trabajo que reditúa ingresos. Las posibilidades de vivir una vida en condiciones de libertad y del ejercicio pleno de sus derechos económicos y sociales requieren no sólo ingresos, sino también acceso a servicios públicos, activos como tierra y capital, y educación a lo largo de la vida.

El acceso a la salud de las familias con jefatura femenina es limitado

El 30,4% de la población no consulta cuando se enferma. Esta proporción se eleva al 35,8% en el área rural, donde la cobertura del sistema de salud es más baja. En los hogares con jefatura femenina se verifica la menor proporción de personas que se enfermaron y no recurrieron a una consulta. La mayor exclusión se observa en los hogares rurales con jefatura masculina, donde el porcentaje de personas que no consultaron llega al 38,5%.

CUADRO N° 19

Población enferma o accidentada en situación de pobreza* por área de residencia y sexo del jefe de hogar, según condición de consulta (%)

Condición de consulta	Total			Urbano			Rural		
	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sí consultó	69,6	67,5	74,6	77,1	76,6	78,1	64,2	61,5	69,6
No consultó	30,4	32,5	25,4	22,9	23,4	21,9	35,8	38,5	30,4

* Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

CUADRO N° 20

Población enferma o accidentada en situación de pobreza* que no consultó por área de residencia y sexo del jefe de hogar, según motivo de la no consulta (%)

Motivo de la no consulta	Total			Urbano			Rural		
	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
La dolencia no era grave	28,9	30,1	25,3	37,2	45,8	18,0	28,9	30,1	25,3
No hay atención cercana	6,6	8,1	2,0	1,6	1,5	2,1	6,6	8,1	2,0
La atención es mala	1,3	1,7	0,0	1,8	2,6	0,0	1,3	1,7	0,0
Las consultas son caras	3,0	2,3	5,3	4,6	3,2	7,6	3,0	2,3	5,3
Se automedicó	58,4	56,0	65,9	52,3	44,7	69,2	58,4	56,0	65,9
No tuvo tiempo	1,7	1,8	1,6	2,5	2,2	3,1	1,7	1,8	1,6
Otra razón	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Entre 2008 y 2009 el gobierno declaró la gratuidad de las consultas y triplicó el gasto en salud, con el objetivo de aumentar la cobertura y mejorar la provisión de medicamentos. No obstante estas medidas, los costos directos de una enfermedad continúan siendo altos (compra de medicamentos e insumos por parte de la familia del paciente), indirectos (pasajes y alimentación de la persona que acompaña) y de oportunidad (menos cantidad de horas trabajadas o pérdida del empleo de la persona enferma y de la que lo cuida). Este hecho estaría influyendo en la gran cantidad de personas que se enferma y automedica.

La automedicación como una causa de no consulta debe ser analizada con mayor profundidad por el sistema de salud, atendiendo a las consecuencias negativas que ello trae. Detrás de este fenómeno podría haber otras razones invisibilizadas, además de los costos señalados en el párrafo anterior, tal como la baja calidad de la atención o la falta de confianza de la población hacia el sistema y el personal de salud.

El aumento del gasto en salud en los últimos años, junto con la declaración de gratuidad de las consultas tuvo un efecto importante en la disminución de la exclusión económica, como se puede ver en el cuadro más abajo. En la EPH 2000/01 el costo de las consultas fue la razón por la cual no consultó el 19,8% de las personas que se enfermaron. Esta proporción disminuyó al 2,2%, según la EPH 2013.

La pertenencia a algún seguro de salud constituye un mecanismo para garantizar el acceso a servicios cuando se presenta una dolencia. El Instituto de Previsión Social (IPS) incluye principalmente a quienes trabajan en relación de dependencia y, desde hace dos años, en el trabajo doméstico. Sin embargo, las personas en situación de pobreza tienen una escasa participación en los trabajos formales, salvo las trabajadoras domésticas. Como su incorporación a la seguridad social es reciente, la cobertura es todavía baja. A las restricciones legales de acceso se agrega el incumplimiento de la normativa laboral por parte del sector empleador.

LIDERAZGO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La participación en la toma de decisiones tiene valor en sí misma como señal de vigencia de valores y libertades democráticas, así como de los derechos individuales y colectivos. La participación, además, es un instrumento para garantizar la atención a los intereses específicos de determinados grupos.

LIDERAZGO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

En el ámbito del liderazgo y la participación política de las mujeres en la toma de decisiones ha habido algunos avances impulsados por el movimiento feminista y de mujeres y facilitados por la apertura democrática. En los últimos años se observa un lento aumento en los cargos electivos ocupados por mujeres, sobre todo en los plurinominales. Si bien el Código Electoral establece las cuotas, estas rigen sólo para las internas partidarias, por lo que finalmente tienen bajo impacto en los resultados de las elecciones generales. En otros cargos como las altas autoridades de los poderes del Estado, su baja representación también es muy evidente, reflejando las dificultades que tienen las mujeres para acceder a los espacios de decisión. Los avances se encuentran aún muy lejanos de niveles aceptables de igualdad o paridad democrática.

En este capítulo se analizan los antecedentes, evolución y características actuales de la participación política de las mujeres en las elecciones generales y municipales en su calidad de electoras, candidatas y electas, así como en cargos de dirección política en los tres niveles de gobierno y en algunos partidos con representación parlamentaria. Asimismo se presentan, brevemente, los avances de las mujeres en el ámbito de la sociedad civil y finalmente se plantean los obstáculos y desafíos existentes para el logro de una mayor igualdad en el ejercicio del poder político y la toma de decisiones.

En el país, la igualdad de género como tema de la agenda pública fue resultado de la lucha de los movimientos feministas y de mujeres, que enlazaron la lucha por la democracia con la de la titularidad de derechos y acceso igualitario a la representación y mandatos (Bareiro y Echauri 2009, 9-10).

La aplicación de los principios de igualdad, junto a la participación de las mujeres en los espacios políticos es una cuestión de justicia, ejercicio de derechos, legitimidad democrática y buen gobierno. De esta manera, la democracia deja de tener un contenido meramente procedimental derivado del ejercicio del voto, sino que además busca la inclusión plena de las mujeres en los cargos públicos, a la vez que garantiza a través de su presencia la incorporación de las necesidades e intereses de la mitad de la población en la agenda pública, lo que sin duda redundará en el bienestar de la sociedad en su conjunto.

La participación y el aumento de la representación política de las mujeres alude a la posibilidad y responsabilidad de actuar conforme a los intereses del colectivo, procurando avanzar de una “representación descriptiva”, basada en la presencia física en puestos electivos o toma de decisiones, a una “representación sustantiva” que implica cambios y resultados cualitativos de la participación política, tendiente a la modificación de las estructuras y culturas institucionales históricamente masculinas (Bonder y Arboleda, 2009: 7-16).

Uno de los mecanismos que más han facilitado a las mujeres avanzar posiciones en política han sido las llamadas acciones afirmativas o de discriminación positiva¹⁴. Se trata de medidas especiales de carácter temporal y transitorio que nacen precisamente como respuesta a las desigualdades y desventajas históricas contra las mujeres que han limitado el acceso, las oportunidades y el ascenso de las mujeres a la vida pública y política¹⁵.

Así, las leyes de cuotas¹⁶ han sido uno de los pasos importantes para avanzar en la representación, incorporando en las normativas electorales cuotas mínimas de representación, adoptadas para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos políticos y mejorar la representación de las mujeres en la política institucional.

No obstante, las cuotas sólo son herramientas, no son un objetivo en sí mismo. Para ser efectivas debe garantizarse una formulación que posibilite un impacto en los resultados, que incluya un porcentaje equitativo, un mandato de ubicación de mujeres en lugares elegibles y sanciones en caso de incumplimiento. Además de medidas afirmativas, otros obstáculos relativos a la cultura política y a la valorización del rol de las mujeres en la dimensión de lo público requieren ser abordados por políticas que van más allá de la aprobación de normas.

El caso de Paraguay es ejemplificador al respecto. Los avances de la representación de las mujeres en Paraguay parecen haberse estancado en la cuota como mecanismo que permita transformar las oportunidades de acceso a cargos de elección popular y designación, ubicándose aún muy lejos del objetivo de la paridad.

14 El liderazgo político de las mujeres en América Latina: un proceso en construcción. Mapa de iniciativas y actores/as. Gloria Bonder y María Arboleda. Documento apoyado por el Fondo España PNUD, AECID y UNIFEM.

15 Recomendación general N°25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW, referente a Medidas Especiales de carácter temporal.

16 El Consenso de Quito en 2007 define a las cuotas como “... uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (párrafo 17).

4.1. Antecedentes y evolución en la participación política de las mujeres

En los últimos 20 años la participación de las mujeres en la toma de decisiones ha dado pasos relevantes en cuanto a reconocimiento de las desventajas de las mujeres en la competencia política, la visibilidad de la sub-representación femenina, como también la adopción de algunas medidas para corregir la desigualdad de oportunidades en el acceso al poder político, como la cuota mínima incorporada en el Código Electoral de 1996. Sin dudas, una contribución fundamental para la construcción de la democracia¹⁷. Sin embargo, aún está lejos de alcanzar la paridad.

Luego de la conquista del sufragio en 1961 en Paraguay, en 1992 la nueva Constitución en su artículo 48 garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y promueve la implementación de acciones positivas para lograr la efectiva vigencia de la igualdad. Posteriormente, el Código Electoral de 1996 (Ley 834/96) establece la cuota mínima del 20% de mujeres en las listas electorales (Art. 32, inc. r).

Las cuotas son un mecanismo de acción positiva, definido como “un método que permite paliar la desigualdad de circunstancias iniciales, cuya modificación total requiere de largos años de cambio cultural, pues establece medidas que otorgan ventajas concretas a quienes, comparativamente, han quedado en desventaja social a partir de las costumbres, hábitos, concepciones predominantes y roles asignados en un sistema social determinado” (Soto 2009a).

En la práctica, la cuota mínima del 20% ha funcionado como techo a alcanzar y no como el piso mínimo exigido, ya que apenas es aplicado en las primarias o internas de los partidos políticos, por lo que su impacto en el aumento de la representación de mujeres en los cargos electorales es limitado, incluso con relación a dicha cuota.

Numerosas experiencias muestran las dificultades que tiene Paraguay para cumplir con las normativas vigentes. La sanción y promulgación de la Ley Electoral que contempla la asignación de cuotas de participación para las mujeres no ha sido aplicada de manera efectiva debido, en primer lugar, a estar regulada como cuota de inicio y aplicada solamente en las internas de los partidos, lo cual ve limitada su efectividad para asegurar un incremento significativo de la representación de mujeres. En segundo lugar, al no existir un mandato sobre la ubicación de las mujeres en las listas, la probabilidad de que ellas sean electas disminuye a medida que su lugar en las listas se aleja de los primeros. En tercer lugar, dado que las cuotas se aplican en las elecciones internas partidarias, la sanción por parte del organismo electoral es de difícil o nula implementación.

¹⁷ Las siguientes páginas web dan fe de la evolución de la representación de las mujeres en política: www.quotaprojet.org, www.cepal.org, www.un-instraw.org, y www.ipu.org.

A más de 18 años de vigencia de la Ley Electoral la participación política de las mujeres no ha llegado a la cuota mínima. Así, el porcentaje promedio de la participación de mujeres en los diferentes cargos disputados en las Elecciones Generales desde 1993 a 2013 ha sido sólo del 10%. La participación más alta se ha registrado en las bancas del PARLASUR, con 16,7% en las dos últimas Elecciones Generales; seguida del cargo de senadoras, con 15,5%; el de concejales departamentales, con 11,2%; el de diputadas, con 8,1%; y el de gobernadoras con sólo 1,3%.

En las Elecciones Generales de 1993, a un año de la nueva Constitución, el promedio porcentual de mujeres electas fue sólo de 4,5%. La cifra fue aumentando progresivamente en los siguientes comicios nacionales: 6,9% de mujeres electas en 1998; 8,1% en 2003; 12,7% en 2008 y; finalmente en las Elecciones Generales de 2013 las mujeres electas representan, en promedio, el 14,2%.

En dos décadas y cinco elecciones, el porcentaje de participación de mujeres a cargos de elección ha aumentado más de tres veces, pero no se ha llegado aún al 20% de presencia femenina en cargos electivos. En 2013, la inclusión de mujeres en el Congreso Nacional (senadoras y diputadas) llegó al 17,5%, siendo en la Cámara Baja (diputadas) del 15,0% y 20% en la Cámara Alta (senadoras).

CUADRO N° 21

Porcentaje y promedio de mujeres electas. Elecciones Generales 1993-2013

Cargos	1993	1998	2003	2008	2013	Promedio de representación
Senadoras	11,0	18,0	11,0	16,0	20,0	15,5
Diputadas	2,5	2,5	8,0	12,5	15,0	8,1
Gobernadoras	0	0	0,2	0,2	5,9	1,3
Concejales departamentales	4,5	7,0	13,0	18,2	13,5	11,2
PARLASUR	-	-	-	16,7	16,7	16,7
Promedio	4,5	6,9	8,1	12,7	14,2	10,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

La tasa de crecimiento promedio de la participación de las mujeres entre las Elecciones Generales de 1993 y 2013 (20 años) es del 2,6%. De mantenerse esta tasa de aumento, Paraguay necesitaría unas 14 elecciones generales y tardaría unos 70 años en alcanzar la paridad¹⁸. En las Elecciones Generales de 2008 se produjo la mayor tasa de crecimiento de participación femenina, con el 4,6%. Los cargos que verificaron un mayor aumento en la participación relativa de las mujeres fueron las concejalías departamentales, la senaduría y la diputación. El menor aumento se registró en las gobernaciones, mostrando las mayores dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a cargos uninominales frente a los colegiados.

¹⁸ Cálculo realizado sobre la base de los Registros Administrativos del TSJE, en valores absolutos.

En el nivel local, se observa una participación promedio de las mujeres con el 12,7% en el periodo 2001-2010, siendo el valor más elevado para las concejalías municipales del 19,4%. Como se puede observar, en las tres últimas elecciones se observa una leve mejoría en el acceso de las mujeres en las intendencias, no así en las concejalías, en las que la representación femenina se mantuvo en el orden del 13%. Para las intendencias, sin embargo, el promedio es del 5,9% en el mismo periodo. La tasa de crecimiento de mujeres electas en el nivel municipal, en este periodo, es de 1,1% en promedio, más lenta que en elecciones nacionales.

En el nivel local, se observa una participación promedio de las mujeres con el 12,7% en el periodo 2001-2010, siendo el valor más elevado para las concejalías municipales del 19,4%. Para las intendencias, sin embargo, el promedio es el 5,9% en el mismo periodo. La tasa de crecimiento de mujeres electas en el nivel municipal, en este periodo, es de 1,1% en promedio, más lenta que en las elecciones nacionales.

CUADRO N° 22

Porcentaje de mujeres electas en elecciones municipales, 2001 - 2010

	2001	2006	2010	Promedio de representación
Intendencia	4,5	5,6	7,6	5,9
Concejalías	18,2	20,7	19,3	19,4
Promedio	11,4	13,2	13,5	12,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Finalmente cabe destacar que si bien los cambios en el porcentaje de participación y acceso de las mujeres a los cargos de elección no siguen necesariamente un patrón estandarizado, el establecimiento de medidas especiales de carácter temporal, tales como programas de capacitación o campañas de difusión podrían influir. Lo cierto es que estos saltos son relevantes para avanzar en la reducción de la histórica brecha de exclusión de las mujeres de los espacios de representación política.

4.2. Características actuales de la participación política de las mujeres

Los patrones de baja participación de las mujeres son claramente observables en las últimas elecciones (2013) así como en la distribución de cargos en los tres poderes del Gobierno Central, donde la participación total es del 17,9%.

En el Poder Ejecutivo sólo 3 mujeres (25%) fueron designadas en el alto cargo de Ministra en las áreas de educación, justicia y mujer, mostrando un gabinete

donde la toma de decisiones, especialmente en el ámbito económico, es de dominio masculino, lo que expresa un escaso reconocimiento de la capacidad de la mujeres para la toma de decisiones en cargos de alto nivel.

CUADRO N° 23

Cantidad y porcentaje de participación de las mujeres en el Gobierno Central, 2013

	P. Ejecutivo		P. Legislativo				P. Judicial		Total	
	Ministerios		C. Alta		C. Baja		CSJ			
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Mujeres	3	25	9	20,0	12	15,0	2	22,2	26	17,9
Hombres	8	75	36	80,0	68	85,0	7	77,8	119	82,1

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En el Poder Legislativo 9 mujeres (20,0%) ocupan cargos de senadoras y 12 mujeres (15,0%) ocupan cargos de diputadas.¹⁹ El porcentaje de mujeres en las cámaras legislativas nacionales se ha convertido en una medida estándar de los logros de un país para determinar la participación de las mujeres en la política institucional, sobre todo si se tiene en cuenta el papel central que desempeñan los parlamentos nacionales en la formulación, aplicación y supervisión de las leyes y los presupuestos²⁰.

El Poder Judicial también registra una baja participación de mujeres en los espacios de decisión de alto nivel. Sólo 2 mujeres (22,2%) integran la Corte Suprema de Justicia. Mientras las mujeres son mayoría en los cargos administrativos, trabajando como secretarías o como funcionarias de menor rango, son minoría en los cargos de mayor responsabilidad política, administrativa y de mayor remuneración²¹.

La importancia de los gobiernos locales, departamental y municipal, en los indicadores de igualdad política radica en la presencia de las mujeres en el nivel de toma de decisiones más inmediato a la población, dado que se trata de instancias gubernamentales responsables de los asuntos públicos más cercanos de los habitantes que componen el departamento y municipio. Sin embargo, esta situación de cercanía no se refleja necesariamente en una mayor participación de mujeres en cargos de representación y en la toma de

¹⁹ Estos porcentajes no están tan alejados de la media de solo 20,9% y del 22,8% en las Américas, al 1ro de julio de 2013. Ver en: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>

²⁰ CEPAL: Manual de uso del Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe.

²¹ Ver nómina de magistrados y funcionarios del Poder Judicial: http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-541_nomina_de_magistrados_y_funcionarios.pdf.

decisiones a nivel local. De hecho, aunque cada vez más mujeres participan en la vida pública local, estos niveles de gobierno continúan siendo espacios de predominio masculino.

CUADRO N° 24

Cantidad y porcentaje de participación del Gobierno departamental (2013) y municipal 2010

	Gobierno Departamental		Gobierno Municipal	
	No.	%	No.	%
Mujeres	1	6,0	18	8,0
Hombres	16	94,0	220	92,0
	Junta Departamental (2013)		Junta Municipal (2010)	
	No.	%	No.	%
Mujeres	33	14,0	507	18,3
Hombres	211	86,0	2260	81,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En 2013 sólo una mujer ocupa el cargo electivo de gobernadora (6,0%) de entre 17 departamentos; mientras que de los 238 municipios sólo en 18 ha sido electa una mujer como intendenta (8,0%). En cuanto a las Juntas Departamentales, las mujeres tienen una participación del 14,0% y en las Juntas Municipales llegan a ocupar el 18,3% de los cargos electivos locales, demostrando la enorme brecha existente en la participación política femenina en este nivel de gobierno.

4.3. Participación electoral y el papel de los partidos políticos

La habilitación al sufragio se da a partir de la inscripción en el Registro Cívico Permanente²². Tanto en las elecciones municipales del 2010, como en las elecciones nacionales de 2008, las mujeres mostraban un peso relativo menor que los hombres en el padrón electoral, 47,9% y 48,1% respectivamente²³.

Sin embargo, en términos de los niveles de participación electoral, las mujeres superan en porcentajes a los hombres, representando el 66,0% y 56,5%

22 La ley N° 4559/12 admite la habilitación automática para votar de hombres y mujeres al cumplir 18 años a partir del 16 de enero de 2012. Esto facilitaría la habilitación de las mujeres, pero se deberá verificar que la inscripción al nacer en el Registro Civil de las Personas y la obtención del documento nacional de identidad sean efectivas para todas las mujeres, en especial para las campesinas e indígenas, quienes enfrentan mayores obstáculos para acceder a la debida documentación.

23 Porcentaje que va en aumento paulatino, ya que para el 2013 llegó al 48,7%. Ver: <http://www.tsje.gov.py/unidad-de-genero-estadisticas-elecciones.php>

de participación femenina y masculina respectivamente en las Elecciones Generales de 2008 y el 56,5% y 55,8% en las Elecciones Municipales de 2010; y el 69,46% y 67,72% de mujeres y hombres respectivamente en las Elecciones Generales de 2013.

Es decir, en las 3 últimas elecciones celebradas entre el 2008 y el 2013 (dos generales y una municipal) las mujeres han tenido menor peso en el padrón electoral, sin embargo, sus niveles de participación electoral han sido más altos.

CUADRO N° 25

Participación en Elecciones Generales (2008) y Municipales (2010) por sexo

	Hombre		Mujer		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Elecciones Generales de 2008						
Padrón	1.489.557	52,1	1.372.383	47,9	2.861.240	100,0
Participación	966.274	64,9	905.175	66,0	1.871.449	65,4
Elecciones Municipales de 2010						
Padrón	1.574.159	51,9	1.456.984	48,1	3.031.143	100,0
Participación	877.767	55,8	823.620	56,5	1.701.387	56,1
Elecciones Generales de 2013						
Padrón	1.802.903	51,27%	1.713.372	48,73%	3.516.275	100,0
Participación	1.220.863	67,72%	1.190.054	69,46%	2.410.917	68,56

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Tomando por ejemplo las elecciones municipales de 2010, es posible observar que la cantidad de candidatas a la intendencia es muy baja (10,1%), por lo que han sido elegidos más hombres que mujeres, 25,1% y 18,2% respectivamente. Sin embargo, aunque un importante porcentaje de mujeres ha presentado candidaturas a los cargos de concejalías municipales, la votación dio mayores ventajas a los hombres que a las mujeres, 11,3% y 5,4% respectivamente.

CUADRO N° 26

Relación entre candidaturas y autoridades electas por sexo en las Elecciones Municipales de 2010

	Hombre		Mujer		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Candidatos/as intendencia	878	89,9	99	10,1	977	100,0
Elegidos/as	220	25,1	18	18,2	238	24,4
Candidatos/as Concejalías	17.451	63,1	10.184	36,9	27.635	100,0
Elegidos/as	1.976	11,3	553	5,4	2.529	9,2

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Así, generalmente el porcentaje de candidatas mujeres es bastante más bajo que el de los hombres, pero cuando se da el caso en que las candidaturas femeninas son importantes, igualmente las mujeres votan mayoritariamente por los hombres. Esto obedecería a factores complejos y estructurales que resultan de “patrones de discriminación y exclusión que la cultura ha naturalizado, traducidos a lo largo de varios siglos en innumerables hechos históricos, en costumbres, en creencias populares y en leyes” y cuya transformación es más lenta “que la vigencia de nuevas leyes y formas institucionales ideadas para superar la discriminación”.

El comportamiento eleccionario de las mujeres no sólo es debido a las típicas brechas socioeconómicas que las caracterizan y limitan el ejercicio de la libertad, sino también a “las marcas culturales” con que la sociedad ha estereotipado a la mujer en el imaginario colectivo, con “una especie de discurso esquizofrénico, que ubica a las mujeres paraguayas en un supuesto sitio de poder al mismo tiempo que en las leyes, en la política y en los espacios donde se maneja el poder real de la sociedad han estado históricamente marginadas” (Soto 2009b). En lo que respecta a la conducción de la mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria se observa una baja participación femenina en los órganos de decisión. “El análisis de las características de los partidos políticos, el nivel de participación, las formas y los espacios ocupados por las mujeres en las estructuras partidarias, las reglas de juego internas para el acceso a las nominaciones electivas tanto en el plano formal como en la práctica, así como la incorporación y el debate o no de los temas de igualdad de género, son todos indicadores del estatus político de las mujeres en los partidos y de la posición de los mismos frente a la democratización interna en términos de género” (Bareiro y Echaury, 2009: 26).

Los porcentajes de participación femenina en los cargos de conducción, en general son menores a la media partidaria de la región ubicada entre el 40% y 50%. Aunque la Asociación Nacional Republicana (ANR) tiene en el máximo cargo a una mujer, el porcentaje de mujeres en la conducción es de los más bajos. Lo interesante tal vez sea observar que las diferencias ideológicas entre los partidos: ANR y PLRA (conservadores) versus Frente Guasú y P-MAS (progresistas) no impacta en demasía en una mayor participación de las mujeres, consolidando aún más la hipótesis de la raíz histórico-cultural de dicha discriminación.

CUADRO N° 27

Porcentaje de participación de las mujeres en la conducción de algunos partidos con representación parlamentaria (%)

	ANR	PLRA	Frente Guasú	P-MAS
Mujeres	19,0	31,0	20,0	40,0
Hombres	81,0	69,0	80,0	60,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la conducción de partidos políticos con representación parlamentaria.

4.4. El empoderamiento político de las mujeres en los ámbitos de la sociedad civil

Aparentemente, los avances de la participación de la mujer son mucho más importantes en las organizaciones de base de la sociedad, gremios y movimientos sociales. Lamentablemente no existen estudios ni datos relevados que evidencien empíricamente esta hipótesis.

Bareiro y Echaury (2009) argumentan que los cambios políticos en el ámbito de la igualdad de género, luego de las conquistas del sufragio a mediados del siglo XX, se han dado con la construcción de una ciudadanía activa que ha trabajado por la documentación de las mujeres, el liderazgo, la participación en espacios locales y partidos políticos, en la academia y medios de comunicación y en las organizaciones sociales. Con la apertura democrática, el movimiento feminista y de mujeres encontró en el Estado la posibilidad de avanzar en las igualdades de género, mediante la derogación de leyes de discriminatorias, la consagración de derechos y acciones positivas y la formulación y puesta en prácticas de políticas públicas de igualdad.

Un ejemplo de esta posibilidad es el avance observable en la participación de las mujeres con el auge de las organizaciones campesinas después de la culminación de la dictadura. A pesar de ser el área rural donde se encontraría más arraigada la cultura machista y el marginamiento de las mujeres por el modelo patriarcal, actualmente hay una activa presencia de mujeres en las organizaciones y con reivindicaciones propias.

La Coordinadora de Mujeres Campesinas (CMC), que surge en los años 80s es una de las organizaciones pioneras de mujeres rurales, creada al interior del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP). A finales de los 90's se conforma la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI) como una organización nacional que articula las reivindicaciones de género y clase de ambos grupos. La Federación Nacional Campesina (FNC), además de tener como integrantes a mujeres organizadas y representadas, cuenta con una Secretaría de la Mujer. Actualmente es conducida por una mujer campesina como presidenta de la organización.

Adicionalmente a estas organizaciones a nivel nacional, existen otras organizaciones de mujeres a nivel comunitario, distrital y departamental, como la Coordinadora Departamental de Mujeres de San Pedro, que aglutina a mujeres de 11 distritos, en los cuales activan las mujeres en 110 comités de base (Ocon, 2011).

Estas organizaciones campesinas de mujeres u organizaciones campesinas con mujeres en la conducción tienen como principales reivindicaciones la lucha por la tierra, el acceso a los servicios básicos, la educación pública gratuita y de calidad, la salud materna e infantil, la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres y los niños, la participación política de las mujeres y en general la construcción de una sociedad más igualitaria (Ocon, 2011).

4.5. Obstáculos, avances y desafíos hacia la paridad

Como señala la resolución sobre la participación de las mujeres en la política aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011, “las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada”²⁴.

Si bien el Estado paraguayo dio pasos importantes al ratificar marcos normativos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer - CEDAW y el Protocolo Facultativo de la Convención, y además ha reformado su marco normativo desde la misma Constitución, las brechas en el ámbito de la participación política de las mujeres permanecen amplias. Sin lugar a dudas, un paso al frente para avanzar en las metas de igualdad fue la ratificación de dicho Protocolo, ya que obliga al Paraguay a reconocer la competencia del Comité de la CEDAW para recibir y considerar las críticas y propuestas emitidas por los sectores sociales en materia de actos de discriminación contra las mujeres, permitiendo de este modo llevar a la práctica el principal instrumento internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres que la comunidad internacional ha reconocido.

Asimismo, la jerarquización del principal mecanismo de adelanto de la mujer fue un importante paso; en 2012 la Secretaría de la Mujer pasó a tener rango ministerial –Ley No 4.675/12– aunque todavía requiere fortalecer sus capacidades con un aumento de la asignación presupuestaria y personal técnico calificado.

En el conjunto de la estructura estatal también hubo avances importantes, pero aún con muchos desafíos para avanzar. Se dispone actualmente de información desagregada por sexo de la participación de las mujeres en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, así como su acceso a la función pública. Se conocen los datos de la composición del funcionariado público y la propia Secretaría de la Función Pública reconoció la necesidad de que para la elección del funcionariado público no existan segregaciones sobre la base de estereotipos y discriminación de género (SFP, 2010).

Si bien las mujeres constituyen una leve mayoría en el conjunto del funcionariado público (52%), están concentradas en instituciones dedicadas al cuidado de las personas, a la docencia y al arte y la cultura. En las demás, la presencia de mujeres es minoritaria. También se verifica que todos los cargos de conducción política, mandos superiores y mandos medios tienen una prevalencia de hombres (Informe sombra CEDAW, 2011: 15).

24 <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation#sthash.IZ3vMlx8.dpuf>

En lo referente a la representación del gobierno en el plano internacional, los datos muestran que en el Ministerio de Relaciones Exteriores, sólo un 35% de mujeres ocupan los principales cargos, ninguna en la conducción política, un 29% en la conducción superior de la carrera administrativa y un 41% en los mandos superiores de la carrera administrativa.

Con estas características, la paridad democrática parece un desafío de muy largo plazo. A diferencia del mecanismo de la cuota, cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, la paridad es un objetivo con vocación definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres transformando la idea misma de la democracia (Bareiro y Echaury, 2009: 29).

El mecanismo de cuota previsto en el artículo 32 del Código Electoral, que establece que la participación de mujeres en las listas para cargos electivos de partidos y movimientos políticos no debe ser menor del 20%, en la práctica tuvo un efecto limitado para mejorar sustantivamente el acceso de las mujeres a la toma de decisiones en ámbitos de la política institucional. Las propuestas legislativas de reforma de la cuota, que hasta el momento no han tenido eco favorable en el Congreso, plantean que dicho porcentaje aumente al 50%.

En el 2008 fue presentado al Congreso un proyecto de ley que apuntaba a la paridad política. Ya en el 2011 la Cámara de Diputados resolvió aplazar, sin nueva fecha, el tratamiento de un proyecto de ley que aumentaría al 50% la obligatoriedad de presencia de mujeres en las candidaturas electorales. Es importante destacar que actualmente mujeres políticas, parlamentarias e integrantes de la sociedad civil son favorables al establecimiento de criterios de paridad para el acceso a cargos electivos, por lo que la sola mejora del porcentaje de la cuota no se considera suficiente, sino que se busca lograr que las mujeres alcancen un 50% de lugares efectivamente electos en los comicios nacionales, municipales y partidarios. (Informe sombra CEDAW, 2011:15).

Sobre este tema, el Informe Sombra de la CEDAW del año 2004 expresa que el 20% de cuota establecido en dicha normativa “...es la única medida de acción positiva puesta en marcha por el Estado paraguayo para mejorar el acceso de mujeres a espacios de poder” y que “...actualmente representa un obstáculo para producir un aumento sostenido del acceso de mujeres a cargos electivos de decisión y general igualdad en este campo”. Entre los factores, dicho informe expresa “a) al aplicarse sólo en las candidaturas internas partidarias, las listas que finalmente los partidos presentan a elecciones nacionales o municipales ni siquiera llegan a tener un 20% de mujeres; b) debido al sistema de alternancia establecido, las pocas mujeres candidatas generalmente quedan en lugares con menor expectativa de elegibilidad; c) su efecto es prácticamente nulo cuando los escaños o lugares en juego son pocos; d) (...) el escaso porcentaje obligatorio para los partidos es manejado por estas instituciones como un techo para las candidaturas femeninas...”²⁵.

25 CLADEM Paraguay, Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y Centro de Documentación y Estudios (CDE). 2005. *Informe CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay*. Asunción: CLADEM Paraguay/CMP/ CDE, pág. 62.

DIVERSAS FORMAS DE VIOLENCIA LIMITAN LA AUTONOMÍA FÍSICA

La violencia contra las mujeres es una de las formas en que se manifiesta la discriminación de género. Esta forma de discriminación pone límites a la ampliación de sus capacidades y obstaculiza el disfrute de la mayoría de los derechos y libertades.

DIVERSAS FORMAS DE VIOLENCIA LIMITAN LA AUTONOMÍA FÍSICA²⁶

La autonomía física de las mujeres se encuentra obstaculizada por la violencia que se ejerce contra ellas. Esta violencia se produce de diversas formas: en la familia, en las calles, en la existencia de mecanismos que les impiden decidir libremente sobre su sexualidad y la reproducción y eso las lleva a un embarazo adolescente o a una muerte temprana debida la maternidad, y otras. Una de las formas de violencia de mayor incidencia en Paraguay es la intrafamiliar que se manifiesta tanto física como psicológicamente. Si bien la violencia social se presenta tanto en hombres como en mujeres, las características que toma se relacionan con patrones de género: tipos, horarios, y persona que la ejerce. La mortalidad materna –una de las más altas de la región–, y el embarazo adolescente –que no muestra retrocesos–, alertan a la sociedad acerca de la imperiosa necesidad de abordar la problemática.

La violencia se encuentra sustentada en relaciones de poder jerárquicas, en las que una persona impone sus puntos de vista en relación a otra que se encuentra en desventaja, sujeta a una situación de sumisión y victimización. Además de tener raíces estructurales y manifestarse en el ámbito social, la violencia también se desarrolla en el espacio más próximo de las personas, como la familia. Las mujeres, las niñas, niños y adolescentes generalmente son las personas que sufren mayores índices de violencia en el ámbito familiar (MSPyBS, 2010).

En su Recomendación General N°. 19, el Comité de la CEDAW (1992, párrafo 6) señala que la violencia basada en el sexo es aquella dirigida contra la mujer “porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Se incluyen actos que infligen daño o sufrimiento de índole física, mental o sexual, las amenazas de esos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad”. Asimismo, el Comité de la CEDAW considera a la violencia contra la mujer como “una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.

Por otra parte, la Convención de Belem do Pará en su artículo 1 define la violencia contra las mujeres como “cualquier acción o conducta, basada en su

26 El Observatorio de género de CEPAL indica que la autonomía física de las mujeres se expresa en dos dimensiones: El respeto a los derechos reproductivos de las mujeres y la violencia de género. Ver: <http://www.cepal.org/oig/afisica/>

género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. Asimismo, esta Convención aclara en su artículo 2 que el concepto violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Por su lado, Soto, González y Elías (2003:10) señalan que la violencia basada en el género puede entenderse como “aquella que se ejerce en contra de las mujeres o de los varones, cuyas causas y manifestaciones tienen que ver con la particular configuración que adquiere el ser mujer u hombre en una sociedad determinada, a partir de la construcción que cada cultura y sociedad hace entre la diferencia entre los sexos”.

La violencia tiene raíces multi-causales y por su complejidad, es caracterizada desde diferentes situaciones: según la persona que la sufre (mujeres, niños, niñas, adolescentes, ancianos/as); según la naturaleza de la agresión (física, psicológica, sexual); según el motivo (político, racial), y según dónde ocurre (la casa, el trabajo, la calle) (MSPyBS, 2010).

Como otros tipos de violencia, la de género se produce en contextos de desigualdad: económica, social, cultural, legal, institucional. La mayoría de las víctimas son mujeres, en coherencia con las construcciones sociales que ubican a las mujeres en roles subordinados a los de los hombres. Es por eso que para alcanzar la autonomía física de las mujeres es fundamental que éstas logren “que sus cuerpos sean respetados en múltiples sentidos y, especialmente, que no sufran ningún tipo de violencia económica, sexual, física ni psicológica” (CEPAL:2010).

5.1. Violencia intrafamiliar contra la mujer

Paraguay cuenta con dos encuestas que buscan explorar la situación de la violencia intrafamiliar. En 2008, el Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) levantó la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y

Reproductiva-ENDSSR (CEPEP, 2009)²⁷, de cobertura nacional que aborda diferentes formas de violencia, profundizando en la violencia intrafamiliar. En 2013, el Ministerio de la Mujer dio a conocer los resultados de la Primera Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar basada en Género (Ministerio de la Mujer, 2013)²⁸.

No obstante estos avances, es necesario realizar una encuesta nacional de victimización de género, así como incorporar el enfoque de género en otros instrumentos que, aunque no cuentan con un levantamiento sistemático, se encuentran en la agenda pública, como la encuesta de victimización. Asimismo, es fundamental una mayor profundización y sistematicidad en los análisis que se realicen con las fuentes de datos existentes. La falta de datos específicos de violencia de género limita el conocimiento de la magnitud y características más precisas de la problemática.

La Primera Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar basada en Género encontró que el 18,5% de las personas sufrió violencia intrafamiliar, siendo la violencia psicológica la de mayor prevalencia. El 3,8% de las mismas señaló que sufrió violencia física, frente a un 18,5% de violencia psicológica y a un 11,7% violencia verbal.

Las mujeres fueron las más afectadas por la violencia física y psicológica, sobre todo en el primer caso, en que ellas triplican a los hombres. El 4,7% de las mujeres reportó haber sido agredida físicamente, frente al 1,6% de los hombres. Esto significa que el 74,6% de las víctimas de violencia física son mujeres. La violencia psicológica afecta a una proporción mucho mayor de personas que la violencia física, siendo nuevamente las mujeres las más afectadas.

Las mujeres embarazadas aparecen como particularmente afectadas por la violencia intrafamiliar, ya que 1 de cada 4 mujeres señaló que estaba embarazada cuando sufrió violencia, ya sea física o psicológica.

En más de la mitad de los casos, los principales agresores son el esposo o la pareja permanente. Sin embargo, llama la atención que los hijos o hermanos ejerzan violencia psicológica, incluso en mayor porcentaje que el ex esposo.

27 La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva es levantada por el Centro Paraguayo de Estudios de Población, institución privada dedicada a la prestación de servicios e investigación en salud sexual y reproductiva. La muestra de esta encuesta está compuesta por 6.540 mujeres en edad fértil (15-44 años de edad) y es representativa a nivel urbano y rural. Si bien su énfasis principal se encuentra en temas como fecundidad, planificación familiar, nupcialidad, preferencia sobre el número de hijos, salud materna e infantil, acceso a servicios de salud, comportamiento reproductivo de adolescentes y adultas jóvenes, incluye un módulo de violencia hacia las mujeres.

28 La Primera Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar basada en Género fue realizada a instancias del Ministerio de la Mujer, constó de una muestra de 3.998 personas y tuvo cobertura urbana: Asunción, Capiatá, San Lorenzo, Fernando de la Mora, Villa Elisa, Ñemby, Mariano Roque Alonso, Limpio, Lambaré, Luque, San Antonio, Curuguaty, Ciudad del Este y Filadelfia. El cuestionario incluyó 67 preguntas en 8 módulos: características del/la encuestado/a, violencia intrafamiliar física, amenazas, violencia psicológica, negligencia y descuido, impacto físico y/o emocional, búsqueda de ayuda y dimensión institucional, y actitud hacia la violencia.

CUADRO N° 28**Prevalencia y tipo de violencia intrafamiliar según sexo de la víctima, 2012 (%)**

Tipo de violencia	Violencia física	Violencia psicológica
Total	3,8	18,5
Hombres	1,6	12,8
Mujeres	4,7	20,8

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de la Mujer (2013)

Esta encuesta también pregunta sobre la gravedad de la agresión. Más de un tercio de las mujeres (35,5%) señalaron haber sufrido una agresión grave o muy grave, frente al 22,3% de los hombres. Como contrapartida, el 57,6% de ellos señaló como nada o algo grave, mientras que un porcentaje menor de mujeres (49,7%) ubicó sus respuestas en estas opciones.

Llama la atención el escaso porcentaje de denuncias realizadas, dada la gravedad percibida de las agresiones. No denunciaron el 69,7% de las personas agredidas físicamente, y el 88,5% de las víctimas de violencia psicológica. Las principales razones para no denunciar fueron porque “creen que pueden resolverlo” o porque “no consideran que es violencia”.

La ENDSSR incluyó un módulo referido a la violencia contra las mujeres por parte de sus parejas o ex parejas. Para esta fuente de datos, los niveles de violencia declarados por las mujeres son más altos que los registrados en la Primera Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar basada en Género, pero ello no debería llamar la atención, dadas algunas diferencias metodológicas como el tamaño y la composición de la muestra, a lo que debe agregarse la dificultad conceptual de medir un fenómeno tan complejo.

Para esta encuesta, el 36% de mujeres (15 a 44 años) declaró que fue víctima de violencia verbal, el 17,9% de violencia física y el 5% de violencia sexual por parte de su pareja o ex pareja. Las brechas más importantes entre mujeres son por área de residencia y edad, siendo las mujeres urbanas y de 30 a 34 años las más afectadas por los tres tipos de violencia.

Sólo el 58,5% de las mujeres que sufrieron violencia por parte de sus parejas o ex parejas en los últimos 12 meses solicitó ayuda. La mayor parte recurrió a su familia (49,8%) o a la de su pareja o ex pareja (17,2%), una menor proporción recurrió a instituciones públicas como la comisaría (15,0%) y juzgados de paz (10,5%). De las que no buscaron ayuda, solo el 4,5% señaló que no lo hizo porque no hay dónde acudir. El resto no lo hizo por razones relacionadas al miedo, la vergüenza o por creer que lo podía solucionar sola (CEPEP, 2009: 333).

CUADRO N° 29**Mujeres de 15 a 44 años que reportaron algún tipo de violencia de su pareja o ex pareja, según área de residencia y grupos de edad (%)**

Características	Violencia verbal	Violencia física	Violencia sexual
Total	36,0	17,9	5,0
Área de residencia			
Urbana	40,5	20,2	5,4
Rural	28,7	14,1	4,5
Edad			
15-19	30,3	12,2	3,5
20-24	33,8	15,3	3,3
25-29	35,8	16,9	3,8
30-34	37,4	19,7	4,2
35-39	39,0	22,1	8,0
40-44	34,9	16,5	6,7

Fuente: CEPEP (2009:330).

La ENDSSR incluye preguntas (si está de acuerdo o no) sobre creencias tradicionales respecto a las relaciones de pareja: el 86,8% respondió que los problemas de pareja deben ser conversados solamente con personas de la familia; el 69,2% creía que si el hombre maltrata a su esposa, las personas que no son de la familia deben intervenir; el 34% que la esposa debe obedecer a su esposo aunque no esté de acuerdo con él; el 26,3% opinó que el hombre tiene que mostrar a su esposa que él es el jefe; y el 7,5% que es obligación de la esposa tener relaciones sexuales con su esposo aunque ella no quiera. Se observan diferencias importantes en las percepciones de acuerdo al área de residencia, edad, nivel educativo y nivel socioeconómico (CEPEP, 2009: 314). Estas percepciones son importantes ya que afectan la calidad de la información que se recoge sobre la incidencia de la violencia. Si las personas no perciben el carácter violento de una conducta, son permisivas o las aceptan, es probable que no las vean o no las informen, y con ello, el problema disminuye en el imaginario colectivo y se hace más difícil que se convierta en un tema de la agenda pública.

Una situación como esta muestra el desafío que tiene la política pública para erradicar la violencia contra las mujeres. Las soluciones vinculadas a mejorar la oferta de servicios probablemente tendrán poco impacto, ya que las mujeres todavía son resistentes a tratar el problema fuera del ámbito privado y recurrir a instancias públicas para recibir apoyo. Se le suma a esto las condiciones de los servicios sociales. La revictimización es un factor a considerar y abordar con medidas concretas, de manera a aumentar la confianza en las instituciones.

5.2. Violencia social

La II Encuesta Nacional sobre Victimización y Seguridad Ciudadana (ENVSC)²⁹ realizada en el 2011 sobre hechos ocurridos en el 2010 y en algunos casos con una referencia a 5 años anteriores a la entrevista, muestra un índice general de victimización de 22,2%³⁰; sin que se hayan mostrado diferencias entre hombres y mujeres en la prevalencia. Esto indica que aproximadamente 1 de cada 4 personas en el Paraguay ha sido víctima de algún delito en el 2010.³¹ Al analizar los tipos de delitos sufridos se encuentra una diferencia por sexo: los hombres sufrieron más los delitos contra las personas y las mujeres contra la propiedad.

CUADRO N° 30
Prevalencia del delito en población mayor de 15 años, por sexo.
Año 2010 (%)

Prevalencia y tipo de delito	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0
No sufrieron delitos	78,0	77,6
Sufrieron delitos	22,0	22,4
Total	100,0	100,0
Sufrieron delitos contra la propiedad	29,1	34,9
Sufrieron delitos contra la persona	48,1	42,6
Sufrieron ambos delitos	12,6	11,7
Sufrieron otros delitos	10,2	10,8

Fuente: Elaboración propia con base en Heikel (2013: 16).

29 La II Encuesta Nacional sobre Victimización y Seguridad Ciudadana (ENVSC) fue realizada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) en el marco del Proyecto “Promoción del gobierno de seguridad ciudadana” ejecutado por el Ministerio del Interior. El objetivo específico de la II ENVSC fue “obtener información cuantitativa acerca de las víctimas del delito, la percepción y opinión de la ciudadanía sobre temas relacionados a la Seguridad”. El tamaño muestral fue de 1.790 mujeres y 1.591 hombres. El cuestionario constó de cuatro secciones: 1) características de la población; 2) características de la vivienda; 3) educación, empleo e ingresos, y 4) victimización.

30 Este apartado se basa en el análisis de la II Encuesta Nacional sobre Victimización y Seguridad Ciudadana (ENVSC) realizado por María Victoria Heikel a instancias del Ministerio de la Mujer, con el objetivo de estudiar los resultados desde una perspectiva de género.

31 Si se compara con el nivel de victimización reportado en la I ENVSC (2008) que fue 27,3%, se puede notar cierta mejoría. Asimismo, el informe de Latinobarómetro 2011 indica que Paraguay está 11 puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina (33%) (Heikel, 2013: 16).

Con respecto a los delitos contra la propiedad, las mujeres están más afectadas que los hombres, sobre todo en lo referente al robo de objetos del vehículo. Sin embargo, donde se observa una diferencia importante entre los sexos es en el horario del robo de la vivienda. Los que se realizan a viviendas con jefatura masculina ocurren en la noche o madrugada, mientras que en las viviendas de las mujeres se perpetran robos de día.

En cuanto a los delitos contra la persona, los hombres sufren más los delitos como corrupción y peaje, que afectan menos a las mujeres. Ellas sufren más las ofensas sexuales, el robo con violencia, los hurtos personales y las lesiones o amenazas. Al igual que en el caso anterior, la mayor parte de estos delitos son cometidos durante el día (Heikel, 2013).

La mayor victimización de las mujeres durante el día probablemente tenga que ver con los patrones de comportamiento definidos en virtud del género, que limitan a las mujeres su participación en actividades “nocturnas”, tales como el trabajo, el estudio o la diversión. De ahí que su exposición al riesgo de delitos sea mayormente durante el día, momento en que realizan la mayoría de las actividades.

En los casos de ofensas sexuales y lesión o amenaza, cuando las mujeres son las víctimas, en un alto porcentaje conoce al agresor. En los delitos de robo con violencia y peaje la mayor parte de víctimas, tanto hombres como mujeres, no conocen al agresor. Sin embargo, no deja de llamar la atención que en el caso de las mujeres es mayor el porcentaje que sí conocía de vista al agresor.

En las ofensas sexuales la situación típica de los (pocos) casos de hombres que sufrieron este delito, es que conocían al agresor de vista o no lo conocían; mientras que en las mujeres se presentan dos situaciones extremas: o no los conocen (la mitad de los casos) o los conocen por su propio nombre (un poco más de un tercio de los casos).

En el caso de lesiones o amenazas, las mujeres tienen un mayor conocimiento del autor: más de dos tercios (69,7%) lo conocía por el nombre, frente a un tercio de los hombres (34,0%), y casi un 20% lo conocía de vista. En total, en un 89,3% de los casos las mujeres tenían algún grado de conocimiento del agresor. Esto coincide con la mayor proporción de mujeres que sufren estas agresiones en sus propias casas, y aunque no está así definido en la encuesta, se puede pensar que se trata de casos de violencia intrafamiliar (Heikel, 2013:25).

Con respecto a la relación con el agresor, en el caso de las mujeres hay mayor proximidad con sus agresores. Las mujeres sufren lesiones o amenazas principalmente de sus esposos o parejas en el momento que sucedió el hecho delictivo, y también de sus ex esposos o ex parejas. Los hombres las reciben sólo de las esposas o parejas del momento (Heikel, 2013:27).

CUADRO N° 31**Delitos contra las personas por conocimiento del autor, según tipo de delito y sexo de las víctimas (%)**

Tipo de violencia y sexo de la víctima	No lo conocía	Lo conocía sólo de vista	Lo conocía de nombre
Robo con violencia			
Hombre	94,3	5,7	0
Mujer	84,7	10,1	5,2
Peaje			
Hombre	73,7	23	3,3
Mujer	68,7	31,3	0
Ofensas sexuales			
Hombre	31,4	45,7	22,9
Mujer	51,8	11,4	36,7
Lesión, amenaza			
Hombre	35,5	30,5	34,0
Mujer	10,7	19,6	69,7

Fuente: Heikel, 2013:26.

Al igual que en el caso de violencia intrafamiliar, una proporción menor de mujeres recurrió a la policía. En este caso, los hombres tampoco lo hicieron. Esto podría estar demostrando una baja confianza ciudadana hacia la policía o las instituciones encargadas de prevenir y castigar los delitos³².

La ausencia de una ley integral –actualmente en proceso de elaboración– es el principal desafío en materia normativa. En el ámbito de la información, las deficiencias de los registros administrativos y de una encuesta de victimización de género, así como la ausencia de estudios específicos impiden el conocimiento necesario de la problemática para construir una política capaz de abordarla con eficacia, lo que hace necesario mejorar la calidad de los registros públicos.

En el ámbito de los servicios, es necesario continuar fortaleciendo la coordinación y articulación interinstitucional entre los diferentes actores institucionales. En el ámbito de la comunicación se requieren fuertes campañas de concientización ciudadana y de conocimiento de los programas y servicios disponibles en el sector público dirigidos a la prevención de la violencia y atención a las víctimas.

³² Los datos del Informe Latinobarómetro para el año 2011 indican un 33% de confianza en la policía en América Latina, y de 24% en Paraguay. La menor confianza está asociada a problemas de ineficiencia, corrupción y abuso de la fuerza policial. A su vez, el bajo nivel de confianza se asocia al bajo nivel de denuncias que la población realiza, aunque en el caso de Paraguay el nivel de denuncias es un poco más alto que el de América Latina (19% y 16% respectivamente) (Lagos y Dammert 2012, en Heikel 2013, 33).

CUADRO N° 32**Denuncias realizadas por sexo del jefe de hogar, según tipo de delito (%)**

Tipo de delito	Hombre	Mujer
Delitos contra el patrimonio		
Robo de Vivienda	49,7	41,1
Robo de animales	17,5	16,7
Delitos contra la persona		
Robo con violencia	59,8	46,6
Peaje	20,2	3,3
Hurtos personales	30,1	23,1
Ofensas sexuales	0	0
Lesión, amenaza	32,8	50,0

Fuente: Heikel, 2013:34 y 37.

5.3 Mortalidad materna alta y persistente

La mortalidad materna es una deuda pendiente en Paraguay y constituye una forma de violencia contra la mujer. Avanzar hacia la autonomía física significa remover los obstáculos que enfrentan las mujeres para decidir libremente sobre su sexualidad y la reproducción. La mortalidad materna es uno de los indicadores más importantes de falta de autonomía y se asocia principalmente a la falta de atención médica y a la pobreza (ONU, 2013).

Los problemas en el embarazo, parto y puerperio se encuentran dentro de las cinco primeras causas de mortalidad en mujeres de 10 a 49 años (MSPyBS, 2008). En el año 2010, la razón de mortalidad materna registrada (por 100.000 nacidos vivos) llegaba a 100,8, nivel relativamente alto teniendo en cuenta los avances de la región. A pesar de la tendencia a la disminución de este indicador, el país no cumplirá la meta de reducirla en tres cuartas partes para 2015, correspondiente al ODM 5 (Gabinete Social, 2010).

A pesar del aumento progresivo del parto institucional las hemorragias, el aborto, la toxemia y la sepsis son aún las causas principales de mortalidad materna. El porcentaje de parto institucional ha ido en constante aumento, llegando al 93,2%; sin embargo se registran brechas entre el área urbana y rural, con desventaja para las mujeres campesinas (CEPEP, 2009).

El aborto es una de las primeras dos causas de mortalidad materna. La ENDSSR 2008 (CEPEP, 2009:244) busca recoger información sobre este problema. Su penalización hace más difícil establecer los niveles reales, dada la probable sub-notificación. El trabajo realizado por Soto (2003) señala que una parte de los registros de aborto se esconden bajo otros diagnósticos que en realidad son sus consecuencias, como sepsis o hemorragias.

CUADRO N° 33**Mortalidad materna según causas (%)**

Causas	Total
Total	100,0
Aborto	21,4
Toxemia	17,1
Hemorragia	23,9
Sepsis	8,5
Tétanos obstétrico	0,0
SIDA	0,0
Otras complicaciones	29,1

Fuente: MSPyBS (2008). Indicadores de mortalidad. Año 2008.

Esta encuesta señala que 1 de cada 6 mujeres (16,6%) reportó haber tenido al menos un aborto, la mayoría (93,5%) señaló que fue espontáneo. Las mujeres urbanas y las de mayor edad, nivel educativo y socioeconómico presentan mayor proporción de abortos. Sin embargo, las muertes por esta razón se dan principalmente en las mujeres más jóvenes (Soto, 2003) y más pobres.

5.4. Capacidad para decidir el número de hijos

La persistente disminución de la tasa global de fecundidad señalada en apartados anteriores da cuenta de la mayor capacidad de las mujeres para decidir el número de hijos que espera tener. Esta capacidad todavía es limitada teniendo en cuenta la importante proporción de mujeres que declaró embarazos no planeados y mayor número de hijos que el deseado en la ENDSSR 2008. Esta encuesta muestra que sólo 69,1% de todos los nacimientos fueron embarazos planeados; el 30,9 fueron embarazos no planeados en ese momento, de los cuales el 23,6% fueron nacimientos cuyas madres deseaban más adelante y 7,3% corresponde a los nacimientos de madres que respondieron no querer más hijos. El mayor porcentaje de nacimiento no deseados (14,6%) se registró en las mujeres de menor escolaridad. A medida que aumenta el número de hijos también se incrementa la proporción de mujeres que elegirían tener menos hijos de los que tuvieron. En el grupo de mujeres con 4 hijos actualmente vivos, el 24,6% declaró que hubiese querido tener menos hijos. El porcentaje se eleva a un 33,4% entre las que tuvieron 5 hijos (CEPEP, 2009:105). Esta situación debería llamar la atención ya que la mayoría de las mujeres encuestadas (15 a 44 años casadas o unidas) señaló conocer los principales métodos modernos de anticoncepción: condón masculino (99%), píldora o pastilla (97,9%), inyectable (97%), esterilización femenina (89,6%) y el dispositivo intrauterino o DIU

(87,8%) (CEPEP, 2009:125). De la misma manera, una proporción importante (79,5%) usa alguno de estos métodos. Este porcentaje ubica a Paraguay como uno de los países de mayor uso de anticonceptivos modernos en América Latina. El método preferido por las paraguayas es la píldora, ya que el 18% de ellas lo usa. Le siguen en importancia el condón masculino con una prevalencia del 13,2%, el DIU con el 12,3% y la esterilización femenina con el 9,9% (CEPEP, 2009:129). A diferencia de casi todas las variables analizadas en este documento, no hay diferencias en el uso de métodos anticonceptivos modernos entre las mujeres de las ciudades y las mujeres campesinas.

5.5. Maternidad adolescente

Como se vio anteriormente la tasa global de fecundidad viene disminuyendo rápidamente durante la última década. Sin embargo, al analizar esta tendencia por grupos de edad es posible ver que la tasa específica de las mujeres adolescentes (15-19 años) se estancó entre 2004 y 2008, permaneciendo en un nivel relativamente alto. Según la ENDSSR 2008, 1 de cada 10 adolescentes (10,2%) reportó haber tenido uno o más embarazos al momento de la entrevista. Esto demuestra que las mujeres comienzan su etapa reproductiva a temprana edad. Las mujeres rurales y de menor educación presentan tasas específicas de fecundidad más altas (CEPEP, 2009). El 20% de los embarazos totales es de adolescentes (UNFPA, 2013).

Una de las consecuencias más importantes del embarazo adolescente es la mortalidad, cuya prevalencia es mayor en los embarazos adolescentes (UNFPA, 2013). El Informe Especial del Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia realizado por Moragas (2012) con datos de UNFPA señala que una adolescente embarazada de entre 15 a 19 años tiene el doble de riesgo de sufrir una muerte materna y una de menos de 15 años tiene 5 veces más riesgo de morir durante el embarazo, parto o posparto. En Paraguay, las y los recién nacidos que nacen de mujeres de entre 15 y 19 años de edad tienen casi 80% más de probabilidad de morir durante el primer año de vida que aquellos que nacen de mujeres de entre 20 y 29 años.

Este mismo Informe señala que del total de mujeres encuestadas por la ENDSSR 2008, son las adolescentes (15 a 19 años de edad) quienes han tenido menos acceso a consejería sobre los peligros, señales y síntomas asociados a complicaciones en el embarazo, junto con las mujeres de nivel socioeconómico muy bajo. Esto coloca a las adolescentes en situación de pobreza en una posición de doble desventaja. Entre 6% y 7% de las mujeres de 15 a 19 años de nivel socioeconómico bajo, residentes en zonas donde el guaraní es el principal idioma hablado, o de la región Norte del país, reporta no tener acceso a servicios médicos prenatales (Moragas, 2012: 9-10).

Si bien no es posible contar con datos desagregados sólo para adolescentes, el CEPEP (2009) encuentra una relación importante entre la educación y el

embarazo adolescente-juvenil (15-24 años). Por un lado, el 75,2% de las mujeres de 15 a 24 años ya habían dejado de estudiar al momento del embarazo y de las que estaban estudiando –el restante 24,8%- poco más de la mitad dejó los estudios (CEPEP, 2009: 199). Sólo una mínima proporción retomó los estudios. Para este grupo de edad (15-24 años) que ya presenta una alta oferta laboral, el embarazo constituye una ruptura a su trayectoria laboral.

El estudio cualitativo de Binstock y Naslund Hadley (2012) realizado en zonas urbanas de Paraguay contribuye a la comprensión de la relación entre embarazo adolescente y educación. Tal como ya lo señaló el CEPEP (2009), una parte importante de las adolescentes ya había dejado de estudiar al momento de embarazarse. La razón principal por la que discontinuaron sus estudios fueron los bajos logros educativos y la repetición. La segunda razón fue el problema económico de la familia. El estudio también encuentra que algunas de las adolescentes no trataron de impedir el embarazo, pues era una forma de construir su paso hacia la adultez y de sentirse necesitadas.

La ENDSSR 2008 incluye la pregunta sobre la razón por la cual no continuó estudiando o trabajando después del término del primer embarazo. En ambos casos, la primera razón señalada fue no tener con quien dejar al niño o niña. Esta causa afecta mayormente a la probabilidad de volver al trabajo, con el 47,7% de las mujeres; mientras que en el caso de los estudios, esta razón fue reportada por el 34,6%. Las demás razones se refieren a la negativa del marido o el deseo de las mujeres de dedicarse al cuidado de su hijo/a y a las labores del hogar.

Esta encuesta también muestra que dicho motivo aumentó su relevancia casi al doble desde 2004. Los datos expuestos revelan la importancia que tiene el trabajo de cuidado para las mujeres en su trayectoria educativa y laboral, y el consiguiente impacto negativo en su bienestar presente y futuro.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La situación actual de las mujeres y las brechas con respecto a los hombres muestran la necesidad de promover transformaciones culturales, sociales, económicas y políticas para lograr transitar hacia la igualdad entre mujeres y hombres en Paraguay. El Estado debe ejercer su rol central para crear condiciones que permitan disminuir las desigualdades entre mujeres y hombres, a la par de la disminución de otras desigualdades como la económica, o las derivadas de la edad, etnia, área de residencia y orientación sexual.

La igualdad entre mujeres y hombres es un asunto de derechos y de la democracia sustantiva, las brechas existentes se originan en condiciones no elegidas por las mujeres. Al contrario, constituyen imposiciones derivadas de la construcción social de género, basadas en la asimetría de poder que caracteriza a las relaciones sociales de género. Esta situación, además de afectar el ejercicio pleno de los derechos humanos por parte de las mujeres, afecta a su vez las posibilidades de desarrollo pleno de la sociedad en su conjunto.

El logro de la igualdad permite avanzar en otros derechos y contribuye a la calidad de la democracia, ambos pilares del contrato social republicano. Por ello, el rol del Estado adquiere centralidad, ya que las políticas públicas se convierten en el instrumento necesario para revertir las condiciones que impiden el disfrute de los derechos de las mujeres

Mientras que la desigualdad es expresión de discriminaciones, sustentada en diversos factores que sitúan a las mujeres en un lugar inferior y de desventaja respecto a la distribución de los bienes materiales y simbólicos existentes en la sociedad.

Construir condiciones para la igualdad real y efectiva, y remover los factores que la impidan, como establece la Constitución Nacional (Art. 48), supone importantes desafíos para el Paraguay, considerando las brechas de género que se observan en los diferentes ámbitos abordados en el presente estudio, y que se profundizan al incorporar al análisis otras categorías como el área de residencia, la edad y el nivel socioeconómico.

Persisten desigualdades

Este trabajo presentó un análisis de las principales desigualdades entre hombres y mujeres, así como algunos avances experimentados por la sociedad paraguaya en su reducción. Una parte importante de estos avances fueron producto de cambios normativos e institucionales, así como de la implementación de políticas públicas. No obstante, considerando los cambios profundos que supone transformar las relaciones sociales de género, es necesario continuar con el fortalecimiento de los mecanismos institucionales, la ampliación de las políticas y la asignación de recursos, revertir las desigualdades que persisten y transformar las relaciones sociales de género.

En relación a las brechas persistentes en el ámbito educativo se puede destacar que las capacidades educativas se han incrementado y se ha logrado la paridad en la mayoría de los indicadores educativos. Los principales resultados se encuentran en el Educación Escolar Básica. En la Educación Media queda pendiente extender su cobertura ya que todavía es baja y, sobre todo, enfrentar la alta inasistencia con estrategias que contemplen los factores que la causan, claramente diferenciados por sexo. La calidad de la educación en todos los niveles es uno de los desafíos que enfrenta el país.

En campo de la salud se han registrado mejoras en el acceso a la salud de la población en general. Estas mejoras han sido lentas pero continuas en el tiempo, dando lugar a mejores condiciones sanitarias y a un aumento en la esperanza de vida al nacer.

No obstante, los avances experimentados son lentos, situación que impide al país mejorar su posición relativa frente a los países de la región y alcanzar las metas internacionales en este campo, como la reducción de la mortalidad materna.

Con respecto a las brechas de género en el contexto económico, el crecimiento alcanzado en Paraguay no se ha traducido en la creación de empleos en cantidad y calidad necesarios para reducir la pobreza multidimensional, aumentar el bienestar y contribuir al empoderamiento económico de las mujeres.

El ámbito laboral muestra importantes desigualdades ya que las mujeres reciben menores ingresos que los hombres en algunas ocupaciones, trabajando similar cantidad de horas y contando con el mismo nivel educativo. La segregación ocupacional derivada de la división sexual del trabajo se observa en la alta concentración de mujeres en los servicios públicos como personal de blanco y docencia, actividades que son extensión de los roles tradicionales de las mujeres en el ámbito privado. Las tasas de inactividad, desempleo y subempleo de las mujeres superan a las de los hombres; mientras que su ingreso promedio es menor al de ellos. La desigualdad en los ingresos está dada en parte por las menores horas de trabajo de las mujeres. Sin embargo, aún se mantienen cuando se controla esta variable, evidenciando la discriminación económica de la que son objeto las mujeres en el mercado y en el sector público.

El factor económico (necesidad de aportar al mantenimiento familiar, costos de asistir a la escuela) afecta a ambos sexos y, particularmente, a los jóvenes varones, dada la representación social tradicional del rol proveedor masculino. Para las mujeres también adquiere relevancia el trabajo de cuidado (labores domésticas y motivos familiares) como obstaculizador de la trayectoria educativa, y por ende, de la laboral. Por lo tanto, para lograr el acceso, la permanencia y una graduación exitosa, se requerirán medidas diferenciadas que disminuyan los costos económicos y los de oportunidad.

La exclusión educativa y la laboral configuran una situación particular que es la juventud que no trabaja ni estudia, los denominados NINIs. En realidad, las mujeres que no trabajan ni estudian, declararon estar en esa situación debido a que no consiguen trabajo o a su inactividad por las labores domésticas o motivos familiares. Esta situación remarca la necesidad de considerar la división sexual del trabajo en el diseño de políticas que contribuyan a su flexibilización y a la socialización de los costos del cuidado en la construcción de un modelo de crecimiento económico inclusivo y de desarrollo humano.

En el ámbito del liderazgo y participación política de las mujeres en la toma de decisiones ha habido algunos avances, especialmente desde la apertura democrática, impulsados por el movimiento feminista y de mujeres, aunque se encuentran aún lejos de alcanzar la igualdad o paridad democrática.

La representación de las mujeres parece haberse estancado en los esfuerzos por alcanzar la cuota política establecida por la normativa electoral, una de las más bajas de la región, sin que el debate alcanzara aún la profundidad suficiente para avanzar en los cambios culturales que propicien un aumento de la representación política de las mujeres.

La violencia contra las mujeres les impide seguir avanzando en su autonomía física. Esta violencia se manifiesta de múltiples formas, siendo la que se observa en el espacio intrafamiliar la que pareciera ser, a juzgar por los datos disponibles, la de mayor incidencia. Sin embargo, la alta tasa de mortalidad materna y la persistencia del embarazo adolescente muestran otro tipo de violencia, la que se ejerce impidiendo el ejercicio efectivo de las mujeres de sus derechos a la salud sexual y salud reproductiva e inclusive su derecho a la vida.

La tasa de mortalidad materna viene disminuyendo, pero se mantiene una alta prevalencia de causas prevenibles. En la adolescencia y juventud adquieren relevancia la maternidad temprana, especialmente la adolescente. Para los varones, sin embargo, la principal causa de muerte son los accidentes de tránsito, en particular en la juventud.

Frente a un estancamiento en la reducción de la fecundidad adolescente, fenómeno que debe ser estudiado con mayor profundidad, se observa una rápida reducción de la fecundidad global y en los demás grupos de edad, lo que da lugar a un menor número de hijos por mujer. Esto es resultado de un mayor acceso a métodos anticonceptivos y la consiguiente mayor capacidad de las mujeres para decidir el número y espaciamiento de los hijos. De todos modos, todavía queda una proporción de mujeres que hubiera deseado tener menos hijos de los que tuvo.

El menor número de hijos, las menores tasas de mortalidad y el aumento de la esperanza de vida al nacer contribuyen a transformaciones demográficas con importantes efectos actuales y futuros en las mujeres y en sus relaciones con los hombres. Las mujeres amplían sus oportunidades educativas y laborales al disminuir el tiempo de atención de sus descendientes. Sin embargo, el proceso de envejecimiento presionará a un mayor tiempo de cuidado a los adultos mayores.

Dado que pareciera que los cambios demográficos son más rápidos que las transformaciones de la división sexual del trabajo hacia una mayor flexibilidad en los roles, las consecuencias del trabajo de cuidado seguirán recayendo en las mujeres, lo que plantea la necesidad de abrir el debate e iniciar el desarrollo de políticas públicas de cuidado.

Finalmente cabe destacar que en todos los ámbitos estudiados ciertos grupos de mujeres acumulan desigualdades derivadas de su edad y de su área de residencia. En las mujeres jóvenes se acentúan los problemas laborales y de acceso al sistema de salud, mientras que en las campesinas todos los indicadores y brechas se empeoran con respecto a las mujeres urbanas. Esto permite suponer que las políticas han tenido efectos diferenciados, lo cual se relaciona con la baja cobertura en el sector rural y el limitado alcance políticas de juventud en este ámbito.

En este documento se presenta una descripción general de la situación de las mujeres en Paraguay en función de la información cuantitativa disponible. A partir del análisis de las brechas y de la condición específica de las mujeres es posible plantear líneas y necesidades de investigación que ayuden a profundizar el conocimiento de los patrones, causas y consecuencias.

El logro de resultados en la gestión pública requiere el diseño de políticas basadas en evidencia empírica rigurosa, lo cual exige estudios temáticos y específicos teniendo en cuenta el ciclo de vida, la etnia, el idioma hablado y el área de residencia.

El mayor conocimiento también tiene la potencialidad de fortalecer los procesos de rendición de cuentas, de argumentación y de incidencia de las organizaciones sociales en la política pública.

Principales desafíos en materia de igualdad para el Estado

La situación actual de las mujeres y las brechas con respecto a los hombres muestran la necesidad de profundas transformaciones culturales, sociales, económicas y políticas. El Estado ejerce un rol central en la disminución de las desigualdades de género, a la par que la disminución de otras desigualdades como la económica, o las derivadas de la edad, etnia, área de residencia y orientación sexual.

Las recomendaciones se organizan en función de las fases de una política pública: diseño, implementación, monitoreo y evaluación. Además se incluyen algunas consideraciones sobre la información, la evidencia empírica y el acceso a los datos, tema transversal a todo el ciclo de la política.

- a) En materia estadística, es necesario profundizar el análisis de la información existente poniendo énfasis en las causas y factores asociados a la situación actual de las mujeres y las desigualdades existentes. Ninguna política o estrategia tendrá éxito si no se aborda la problemática de manera estructural, es decir, enfrentando el origen de la situación y no sólo las consecuencias.

Existen bases de datos disponibles, algunas de ellas permiten el uso desagregado por sexo; otras, especialmente las provenientes de los registros administrativos, necesitan ser mejoradas para que la información disponible pueda analizarse desde un enfoque de género.

Al mejoramiento de la calidad de la información disponible se agrega la necesidad de generar información. En este sentido, es necesario avanzar en la implementación de instrumentos de medición especializados como las encuestas de uso del tiempo o las encuestas de victimización de género.

Más allá del reconocimiento del esfuerzo que realizan las mujeres en el ámbito privado y de su posible efecto en su bienestar individual, contar con mayor información sobre uso del tiempo es indispensable para comprender la dinámica de la división sexual del trabajo al interior de los hogares y su vinculación con los obstáculos que enfrentan las mujeres para mejorar sus condiciones de salud, educación y trabajo remunerado, así como para la participación social y política.

La universidad y los centros de investigación (organismos no gubernamentales en su mayoría) constituyen aliados estratégicos para generar y difundir información y evidencia empírica para la política pública e incluso para el sector privado, cuyas fallas afectan negativamente a las mujeres, sobre todo en el ámbito laboral.

Un escenario óptimo para mejorar la calidad de la información estadística es la creación de un Sistema Nacional de Estadísticas, que incorpore desde el inicio la perspectiva de género, además de otras consideraciones necesarias para profundizar el análisis como el ciclo de vida, el área de residencia y el origen étnico. Esto implica dotar de las capacidades técnicas necesarias, tanto a las oficinas que generan información como a las que la utilizan en el diseño, monitoreo o evaluación de políticas, programas y/o proyectos.

El mejoramiento de la información presupuestaria desde una perspectiva de género es una condición necesaria para profundizar la calidad de la evidencia empírica que ayude a visibilizar y transparentar el esfuerzo del Estado en el bienestar de las mujeres y la reducción de las brechas. Esto implica dotar a los programas presupuestarios de diagnósticos, indicadores de producto y resultados y metas con perspectiva de género.

Algunos temas necesarios de profundizar a partir de los hallazgos de este trabajo fueron el rol y aporte económico de las mujeres en la agricultura familiar, los cambios culturales sobre la legitimidad de la participación política y social de las mujeres, el trabajo de cuidado y su impacto en las decisiones económicas y educativas de las mujeres con respecto a los hombres, los patrones de consumo diferenciados por sexo, entre otros.

b) Con respecto al diseño de las políticas y programas, los desafíos más importantes se encuentran en la necesidad de incorporación transversal de la perspectiva de género las políticas sectoriales. Las políticas de salud y educación son universales pero requieren incorporar estrategias que aborden problemáticas específicas de grupos determinados, como por ejemplo, las causas diferenciadas por sexo de inasistencia escolar.

La política de protección social es incipiente y los programas existentes todavía requieren insertarse en un sistema de protección social que aborde de manera integrada las múltiples exclusiones y formas de vulnerabilidad que enfrentan las personas. La adopción de políticas de cuidado constituye un desafío pendiente. En términos normativos existen por ahora solo algunos lineamientos establecidos en el Código Laboral acerca de la obligatoriedad de las empresas medianas y grandes de contar con guarderías, normativa de bajo cumplimiento en la actualidad.

En general se podría señalar que las políticas sociales que cuentan con lineamientos específicos para las mujeres, se dirigen a ellas desde su rol tradicional de madres. Esta situación se evidencia en el análisis del Presupuesto Nacional, ya que el mayor peso de los programas presupuestarios focalizados en las mujeres está dado por los de salud materna.

En la política económica no se evidencia la problemática de género. Se iniciaron pasos en los programas dirigidos a la agricultura familiar y al acceso a la tierra y otros servicios (financieros y de asistencia técnica), pero hay que avanzar en la cobertura. La política laboral está circunscripta a la fiscalización de las normas laborales y a la capacitación técnica y formación laboral. En ninguno de los casos se han encontrado lineamientos que permitan señalar que sus diseños incluyen algunos de los problemas específicos de género.

c) Con respecto a la implementación, se puede señalar que en los casos de los programas que cuentan en el diseño con perspectiva de género, dos obstáculos encontrados fueron la falta de instrumentos adecuados que faciliten la puesta en práctica de las directivas, y la resistencia de los funcionarios y funcionarias encargados de implementarlas. Esta última situación se encuentra acentuada por la ausencia de un sistema de incentivos que vincule los resultados de la gestión a la trayectoria en la carrera del servicio civil y por la falta de capacitación pertinente y sistemática.

Las políticas y programas sin de perspectiva de género no tienen un efecto neutro a la hora de implementarlas. Al contrario, puede profundizar las desigualdades e incluso generar efectos negativos, aumentando el desgaste físico o el tiempo de trabajo de las mujeres.

El conocimiento de la existencia de políticas y programas dirigidos o focalizados en las mujeres por parte de la ciudadanía y de ellas mismas constituye un factor que facilita el ejercicio de sus derechos y el acceso a los beneficios con los que cuentan. Por ello, es importante que el Estado pueda incentivar el ejercicio ciudadano a través de un mayor acceso y transparencia de la información, además de crear condiciones y fomentar el desarrollo de la ciudadanía de las mujeres.

d) Con respecto al monitoreo y evaluación: estos procesos son recientes en el sector público paraguayo, por lo que la inclusión de la perspectiva de género es también incipiente. No obstante, es necesario avanzar, atendiendo a la posibilidad de hacerlo paralelamente a los procesos generales.

Al margen de los logros que puedan conseguirse en los propios programas, algunos procesos de evaluación pueden iniciarse utilizando los recursos estadísticos disponibles. Pero esto no disminuye la relevancia de mantener la fluidez de comunicación y la retroalimentación permanente con los responsables de los programas y sus equipos técnicos, de manera que las evaluaciones no sean vistas como una amenaza sino como procesos de creación de conocimientos que contribuyan a mejorar la gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- ADEPO-UNFPA. 2007. Población joven del Paraguay. Serie Investigaciones - Población y Desarrollo. UNFPA, Asunción.
- Aguilar Villanueva (1993. Problemas públicos y agenda de gobierno. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- Banco Mundial (2013.<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.MA.IN?page=2>. Diciembre 2013.
- Banco Mundial 2003. Salud de los adolescentes. En www.worldbank.org/hnp. Junio 2013.
- Bareiro, Line y Carmen Echaury. 2009. Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). España.
- Batthyány D. Karina, y Sonia Montaña. 2012 Construyendo autonomía. Compromisos e indicadores de género, Naciones Unidas, CEPAL, AECID, Santiago de Chile
- Bertranou Fabio, Andrés Marinakis y Gerhard Reinecke. 2003. "Mercado de trabajo, instituciones y pobreza: Interrelaciones y desafíos en Paraguay". En Paraguay. Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza. OIT, Santiago de Chile.
- Bonder, Gloria (Coord.) y María Arboleda. 2009. El liderazgo político de las mujeres en América Latina: un proceso en construcción. Mapa de iniciativas y actores/as. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Argentina
- Borda, Dionisio. 2013. Generación de empleo: un gran desafío. En http://www.decidamos.org.py/www/index.php?option=com_k2&view=item&id=1129:generaci%C3%B3n-de-empleo-un-gran-desaf%C3%ADo&Itemid=1 (enero 2014)
- Borda Dionisio (Coord.) Cynthia González, Julio Ramírez y Marcelo Perera. 2011, Comportamiento del Empleo e Ingresos en el Paraguay. Análisis de una década (1997-2008), CADEP, Asunción.
- Campos, Celcy. 2007. Explorando la participación de la mujer en la economía del Paraguay. Borrador preliminar. Banco Mundial.
- Cecchini, Simone, Rodrigo Martínez. 2011. Protección Social Inclusiva en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEDAW. 2010. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Sexto informe periódico de los Estados partes. Paraguay
- CEPAL. 2012. Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina

- CEPAL. 2010 Manual de uso del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, UNIFEM, UNFPA, OPS, INSTRAW, AECID, SGI, Santiago de Chile.
- CELADE. 2005. Transición Demográfica. Cambios en la estructura poblacional. Una Pirámide que exige miradas. Temas de Población y Desarrollo n° 1. CELADE, Santiago de Chile.
- CEPEP (Centro Paraguayo de Estudios de Población). 2009. Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008 (ENDSSR 2008): Informe final. CEPEP, Asunción.
- Céspedes, Roberto. 2009. Estructuras familiares en el Paraguay (1982-2007). Continuidades y cambios, en Población y Desarrollo, No. 38, diciembre, Asunción Paraguay
- CLADEM. 2005. "Informe CEDAW - Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay", editado por CLADEM Paraguay, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y el Centro de Documentación y Estudios (CDE), 1ª edición, Paraguay, 2005, p. 62.
- CODEHUPY, CLADEM, CMP, CDE, Equipo Feminista de Comunicación INFORME SOMBRA A CEDAW PARAGUAY. 2011. Reporte de la sociedad civil sobre el cumplimiento del Estado paraguayo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas. Paraguay
- CDIA (Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia). 2007. Paraguay rinde examen. Informe alternativo de la sociedad civil al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas. CDIA, Asunción.
- Corporación Latinobarómetro. Informe 2011. En <http://www.latinobarometro.org/latino/LATDocumentos.jsp>. Abril 2013.
- Dahl, Robert. 1965. A preface to democratic theory. University of Chicago Press, Chicago.
- DGEEC. 2005a. Paraguay, Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050. DGEEC, Fernando de la Mora.
- DGEEC. 2005b. Serie Condiciones de Vida en Paraguay. Mortalidad, Evolución y Tendencias: 1970-2000. DGEEC, Fernando de la Mora.
- DGEEC, BID. 2005c. Población indígena. Serie Condiciones de Vida en Paraguay. DGEEC, Fernando de la Mora.
- DGEEC. 2011. Principales Resultados de la Encuesta de Hogares Indígenas. Características Demográficas, Sociales y Económicas. Fernando de la Mora.
- DGEEC. 2011. Principales Indicadores de Empleo EPH 2011. Encuesta Permanente de Hogares. DGEEC, Fernando de la Mora.
- DGEEC. 2013. Boletín de empleo EPH 2012. Fernando de la Mora.
- DGEEC. 2013b. Anuario estadístico 2012. Fernando de la Mora.
- Duré, Elizabeth; Jaquelina Ortega, Marielle Palau. 2012. Mujeres campesinas. Actoras de la producción y de la soberanía alimentaria. BASE-Ateneo Cultural Ligia Guanes-Secretaría de la Mujer. Servilibro. Asunción.
- Echauri Carmen y Verónica Serafini. 2011. Igualdad entre hombres y mujeres en Paraguay. La necesaria conciliación entre la vida familiar y laboral. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Santiago de Chile.

- Eliás, Rodolfo; et. Al. 2013. Informe de Progreso Educativo Paraguay 2013 El desafío es la equidad. PREAL. Instituto Desarrollo. Asunción.
- Equipo Económico Nacional. 2008. Plan estratégico económico y social 2008-2013. Propuesta para un Crecimiento Económico con Inclusión Social. Asunción.
- Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Siglo de Hombres Editores, Bogotá.
- Foucault, Michel. 1987. "Las redes del poder". En *La guillotina*, Nro.14, México, D.F., pp.18-24.
- Gabinete Social de la Presidencia de la República. 2011. *Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010. Primer Informe de Gobierno*. Asunción.
- Gabinete Social de la Presidencia de la República. 2010. *Paraguay para Todos y Todas; Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020*. Asunción.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira. 1995. "Mujeres jefas de hogar y su dinámica familiar". *Papeles de Población*, vol. 11, núm. 43, enero-marzo, pp. 29-51, Universidad Autónoma del Estado de México, México
- González, Cynthia; Julio Ramírez; Marcelo Perera. 2011. *Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay. Análisis de una década (1997-2008)*. CADEP. Asunción.
- Heikel, María Victoria. 2013. *Aporte a la nueva política nacional de seguridad ciudadana ¿Hasta qué punto se cumple, se previene y se protege el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia en el Paraguay?*, Ministerio de la Mujer, CEPEP, ONU Mujeres, Asunción Paraguay
- Heller, Agnes. 1977. *Sociología de la vida cotidiana*. Ediciones Península, Barcelona.
- Lagarde, Marcela. 1993. *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
- Lombardo, Emanuela. 2008. *Desigualdad de género en la política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea*. *Revista española de Ciencia Política*. Vol. 18. Universidad Complutense de Madrid. España.
- MacDonald, Gerald. 1980. "Family power: the assessment of a decade of theory and research, 1970-1979". En *Journal of Marriage and the Family*, Vol.42, Nro.4, pp. 841-854.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (1991, 2008) *Censos agropecuarios nacionales*.
- Ministerio de la Mujer. 2013. *Informe Final. Primera encuesta sobre violencia intrafamiliar basada en género*. Asunción.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). 2008. *Indicadores de mortalidad. Año 2008*.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). 2010. *Programa Nacional para la prevención y atención integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en situación de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar 2010 - 2015*, MSPBS, UNICEF, OPS, AECID, Asunción Paraguay.

- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). 2013. Indicadores Básicos de Salud. Año 2011.
- Moragas, Mirta. 2012. Informe especial: Embarazo adolescente. CDIA-Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia.
- Naciones Unidas. 2012. La participación de la mujer en la política, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011, (A/RES/66/130)
- Naciones Unidas. 2011. Informe anual 2011.El salto de la autonomía. De los márgenes al centro. Santiago de Chile.
- Näslund-Hadley, Emma; Georgina Binstock. 2012. El fracaso educativo: embarazos para no ir a la clase. En Moragas, Mirta. Informe especial: Embarazo adolescente. CDIA-Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia. Asunción.
- Ocon, Lola. 2011. Política Nacional de los derechos de las mujeres rurales del Paraguay, (borrador para aportes), SM, FAO, Asunción- Paraguay.
- OIT, DGEEC. 2013. Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. Asunción.
- OIT. 2011. Panorama Laboral 2011, para América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- OIT. 2003. Paraguay. Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza. OIT, Santiago de Chile.
- ONU Mujeres, Fondo para el logro de los ODM, Cooperación española (s/f). Fomentar la igualdad de género: prácticas prometedoras.
- Organización de las Naciones Unidas. 2013. Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres. Santiago de Chile.
- Pantelides, E (sin fecha). Aspectos sociales del embarazo y la fecundidad adolescente en América Latina. En <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/22069/lcg2229-p1.pdf>
- Pateman, Carole. 1995. El contrato sexual. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Anthropos, Barcelona.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2008. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Organización Internacional del Trabajo. 2013. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2013. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; ONU Mujeres. 2013. Empleo, Género y Desarrollo Humano. Documento de Trabajo. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2010. Sector rural paraguay: una visión general para un diálogo informado. Asunción.
- República del Paraguay (1999). Leyes complementarias: Ley No. 1.416/99 que modifica el artículo 385 de la Ley No. 496/94, que modifica, amplía y deroga artículos de la Ley No. 213/93, "código del trabajo"; y los artículos 5o., 6o., 10o., y 15o., de la Ley No. 884/81, que regula las condiciones de trabajo en el transporte automotor terrestre. (Asunción).
- República del Paraguay. 1993. Ley No. 213/93 Que establece el código del trabajo.

- República del Paraguay. 1992. Constitución de la República del Paraguay. En <http://www.constitution.org/cons/paraguay.htm>.
- Rodríguez Enríquez, Corina. 2011. Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? CEPAL. Santiago de Chile.
- Saad, P. y otros. 2008. Juventud y bono demográfico en Iberoamérica. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid.
- Secretaría de Mujer. 2010. VI Informe periódico sobre la aplicación de la Convención de Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Periodo 2005 - Marzo 2010, República del Paraguay
- Secretaría de la Mujer. 2008. III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008 - 2017, SM, UNFPA, Asunción Paraguay.
- Secretaría de la Mujer. 2002. II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003 - 2007, SM, UNFPA, Asunción Paraguay.
- Secretaría de Función Pública. 2011. Primer Plan de Igualdad y no Discriminación en la Función Pública, SFP, AECID, AGCI, Asunción Paraguay.
- Serafini, Verónica. 2005. Mujer paraguaya. Tendencias recientes. DGEEC, BID. Fernando de la Mora.
- Serafini Geoghegan, Verónica. 2013. La calidad del empleo afecta a la calidad de vida. Economía y Sociedad Nro. 8. CADEP, Asunción.
- Stern, Claudio. 1997. "El embarazo en la adolescencia como problema público: una visión crítica". En Salud pública México, vol.39, n.2, pp. 137-143. En http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36341997000200008&lng=en&nrm=iso. ISSN 0036-3634. <http://dx.doi.org/10.1590/S0036-36341997000200008>
- Soto Clyde, González Myrian, Elías Margarita. 2003. Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar. Centro de Documentación y Estudios. Asunción.
- Soto, Clyde. 2003. El aborto como causa de muerte en mujeres del Paraguay. CDE, Asunción.
- Soto, Clyde. 2009a. "Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social", en Bareiro, Line e Isabel Torres (2009) Igualdad para una democracia incluyente, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - IIDH, San José Costa Rica.
- Soto, Clyde. 2009b. "Marcas culturales para las mujeres en la sociedad paraguaya" Centro de Documentación y Estudios - CDE, Primer Foro Internacional del Bicentenario, Asunción 6 y 7 de agosto de 2009.
- Soto, Clyde, et al. 2012. La migración femenina paraguaya en las cadenas globales de cuidado en la Argentina. ONU Mujeres. Asunción.
- UNESCO, LLECE. 2008. Reporte técnico. Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- UNESCO, OEI. 2013. Datos Mundiales de Educación. Séptima edición 2010/2011. En http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Paraguay.pdf Junio (2013).

Tepperman, Lorne y Charles Jones. 1992. "The Future(S) of the Family: An International Perspective". Ponencia presentada en la Sesión 28, Recent Changes in Family and Household, de la Conferencia de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población-IUSSP El poblamiento de las Américas, México, Veracruz, mayo de 1992

UNICEF. 2008. Estado Mundial de la Infancia. En <http://www.unicef.org/spanish/sowc08/>

Wainerman, Catalina H. y Rosa N. Geldstein. 1994. "Viviendo en familia: ayer y hoy". En Wainerman, Catalina H. (comp.), Vivir en familia, UNICEF/Losada, Buenos Aires.

Zabala Argüelles, María del Carmen. 2009. Jefatura femenina de hogar, pobreza urbana y exclusión social: una perspectiva desde la subjetividad en el contexto cubano. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO. Buenos Aires.

ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como defensora mundial de mujeres y niñas, ONU Mujeres fue establecida para acelerar el progreso que conllevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan en el mundo.

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para implementar dichas normas. También respalda la participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida, enfocándose en cinco áreas prioritarias: el incremento del liderazgo y de la participación de las mujeres; la eliminación de la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en todos los procesos de paz y seguridad; el aumento del empoderamiento económico de las mujeres; y la incorporación de la igualdad de género como elemento central de la planificación del desarrollo y del presupuesto nacional. ONU Mujeres también coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar la igualdad de género.



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Mcal. López esq. Saraví
Edificio Naciones Unidas – Asunción
Teléfono: (595 21) 611 -980