



## A stylized illustration of a city skyline in shades of blue. The sun is a large orange circle on the left. A woman sits on a bench reading. Two construction workers are building a brick wall. A person pushes a wheelbarrow. An ambulance is on a road. A hospital building is on the right. A woman walks a dog. A man and child play soccer. A bicycle is parked. The text 'IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL COVID EN PARAGUAY 2021' is written in large white letters across the center, with the road curving around the word 'DEL'.

CONOCER MÁS PARA  
RECONSTRUIR MEJOR





# FICHA TÉCNICA

## **Informe “Impacto socioeconómico del COVID-19 en Paraguay - 2021” - Conocer más para reconstruir mejor**

### **Reseña:**

El documento forma parte de las acciones de gestión de conocimiento del PNUD Paraguay, en el marco de la respuesta para la recuperación socioeconómica ante el COVID-19.

En esta oportunidad se examina la situación actual de los hogares y las viviendas. También se presentan datos de población haciendo énfasis en aspectos como el empleo, ingresos, niveles de informalidad, acceso al crédito y un área fundamental para el análisis como lo es la salud y la seguridad social.

Los datos presentados en el informe describen y caracterizan la brecha de género que aún persiste en el país, alerta sobre el impacto particular que la crisis sanitaria ha tenido sobre las mujeres y al mismo tiempo desafía a pensar sistemas de recuperación más inclusivos, que consideren las particularidades de los sectores más vulnerables.

Finalmente, se proponen dos ejes de acción: por un lado, las condiciones y esquemas de soporte al empleo femenino, y por otro, el impulso de nuevas oportunidades y capacidades para las mujeres. El abordaje integral, tomando en cuenta las particularidades presentadas a través de los datos, permitirá avanzar hacia una reconstrucción post COVID-19 más sostenible y sobre todo más inclusivo, sin dejar a nadie atrás.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Silvia Morimoto, Representante Residente

Alfonso Fernández de Castro, Representante Residente Adjunto

Oficial de Programa de Desarrollo Inclusivo

Carmen Vallejo, Oficial de Género

Ofelia Valdez, Economista social

Diana Zalazar, Comunicadora

### **Equipo técnico redactor:**

Dominica Zavala

Adriana Guillén

Ingrid Herrera

**Corrección de estilo y edición:** Fernando Boccia Torres

**Diseño y diagramación:** PNUD Paraguay

Copyright ©PNUD 2021

Todos los derechos reservados

Elaborado en Paraguay

### **Referencia bibliografía:**

PNUD. 2021. Impacto Socioeconómico del Covid en Paraguay - 2021. Asunción, Py. 35 páginas.

### **Cita sugerida:**

PNUD, 2021

# TABLA DE CONTENIDO

<b>IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL COVID-19 EN PARAGUAY</b> .....	<b>7</b>
<b>1. ASPECTOS RESALTANTES</b> .....	<b>8</b>
<b>2. POBLACIÓN</b> .....	<b>10</b>
<b>2.1 Situación del empleo</b> .....	<b>10</b>
• <b>Fuerza de trabajo y población ocupada</b> .....	<b>10</b>
Gráfico N.º 1: Fuerza de trabajo, periodo (valores absolutos), periodo 2017 – 2020.....	11
Gráfico N.º 2: Población ocupada (promedio móvil), periodo 2017 – 2020.....	11
• <b>Sectores económicos</b> .....	<b>11</b>
Gráfico N.º 3: Población ocupada del sector primario (promedio móvil), periodo 2018 – 2020.....	12
Gráfico N.º 4: Población ocupada del sector secundario (promedio móvil), periodo 2017 – 2020.....	12
Gráfico N.º 5: Población ocupada del sector terciario (promedio móvil), periodo 2018 – 2020.....	12
• <b>Población desocupada</b> .....	<b>12</b>
Gráfico N.º 6: Población desocupada (promedio móvil), periodo 2019 – 2020.....	13
• <b>Categoría ocupacional</b> .....	<b>13</b>
Gráfico N.º 7: Categoría ocupacional, año 2010.....	14
Gráfico N.º 8: Categoría ocupacional, año 2020.....	14
Gráfico N.º 9: Ocupación principal desagregada, año 2020.....	15
<b>2.2 Ingreso real</b> .....	<b>15</b>
Gráfico N.º 10: Promedio de ingreso real mensual en miles de guaraníes según ocupación principal (deflactado por el índice de precios IPC), año 2010.....	15
Gráfico N.º 11: Promedio de ingreso real mensual en miles de guaraníes según ocupación principal (deflactado por el índice de precios IPC), año 2020.....	16
<b>2.3 Informalidad</b> .....	<b>16</b>
Gráfico N.º 12: Tasa de ocupación informal no agropecuaria, periodo 2012 - 2020.....	17
Gráfico N.º 13: Tasa de ocupación informal no agropecuaria de mujeres por categoría ocupacional, periodo 2020.....	17
<b>2.4 Salud y seguridad social</b> .....	<b>17</b>
Tabla N.º 1: Porcentaje de mujeres con o sin ningún tipo de cobertura médica, periodo 2020.....	18
Gráfico N.º 14: Porcentaje de mujeres que no tienen seguro médico vigente en el país, periodo 2010 - 2020.....	18
Gráfico N.º 15: Porcentaje de mujeres que aportan a una caja de jubilación, periodo 2011 - 2020.....	19
<b>2.5 Acceso a servicios financieros</b> .....	<b>19</b>
Gráfico N.º 16: Cantidad de cuentas de depósito por sexo, periodo IV trimestre 2019 – I trimestre 2021.....	19
Gráfico N.º 17: Cantidad de créditos otorgados por sexo, periodo IV trimestre 2019 – I trimestre 2021.....	20
Gráfico N.º 18: Cantidad de créditos dedicados al comercio al por menor y al consumo, periodo I trimestre 2021.....	20
<b>3. HOGARES Y VIVIENDAS</b> .....	<b>21</b>
<b>3.1 Situación de los hogares</b> .....	<b>21</b>
Gráfico N.º 19: Tipos de hogares en Paraguay, año 2020.....	22
Gráfico N.º 20: Jefatura del hogar por sexo, periodo 2015 – 2020.....	22
Gráfico N.º 21: Jefatura del hogar en hogares de tipo nuclear incompleto, año 2020.....	22
Gráfico N.º 22: Jefatura femenina en hogares de tipo nuclear incompleto por área, año 2020.....	23
Gráfico N.º 23: Jefatura femenina en hogares de tipo nuclear incompleto por departamento, año 2020.....	23

<b>3.2 Mujeres jefas de hogares.....</b>	<b>23</b>
Gráfico N.º24: Tasa de analfabetismo, periodo 2010 – 2020.....	24
Gráfico N.º 25: Promedio de años de estudio, periodo 2010 – 2020.....	24
Gráfico N.º 26: Tasa de ocupación, periodo 2010 – 2020.....	25
Gráfico N.º 27: Rama de actividad, periodo 2020.....	25
Gráfico N.º 28: Tasa de inactividad, periodo 2010 – 2020.....	25
Gráfico N.º 29: Razón de inactividad de las mujeres, periodo 2010 – 2020.....	25
Gráfico N.º 30: Promedio de ingreso real mensual en miles de guaraníes de jefes de Hogares Nucleares Incompletos (deflactado por el índice de precios IPC), periodo 2010 - 2020.....	26
Gráfico N.º 31: Jefes de ambos sexos con seguro médico vigente en el país, periodo 2010 – 2020 .....	27
Gráfico N.º 32: Jefes de hogares de ambos sexos que aportan a una caja de jubilación, periodo 2010 – 2020.....	27
<b>3.3 Caracterización de las viviendas.....</b>	<b>27</b>
Gráfico N.º 33: Viviendas según área de residencia, año 2020.....	28
Gráfico N.º 34: Viviendas según condición de ocupación, año 2020.....	28
Gráfico N.º 35: Cantidad de viviendas propias según rango de estimación de valor, año 2020.....	28
Gráfico N.º 36: Viviendas por cantidad de dormitorios según área de residencia, año 2020.....	29
<b>4. EJES DE PROPUESTAS.....</b>	<b>30</b>
<b>4.1 Condiciones y esquemas de soporte al empleo femenino.....</b>	<b>30</b>
<b>4.2 Impulso de nuevas oportunidades y capacidades.....</b>	<b>33</b>

# IMPACTO SOCIOECONOMICO DEL COVID EN PARAGUAY

La pandemia del COVID-19 generó cambios económicos y sociales en el todo mundo. Paraguay no fue la excepción. Las medidas de distanciamiento adoptadas por el Gobierno Nacional con el objetivo de evitar el colapso del sistema de salud afectaron el normal funcionamiento de las actividades económicas y, en especial, del mercado laboral.

Este impacto sobre el mercado de trabajo se tradujo en pérdida de empleos, disminución de las horas trabajadas y reducción de los ingresos. Igualmente, se observó cómo la informalidad aumentó, así como los grupos poblacionales vulnerables. De esta manera, se incrementó de manera significativa la pobreza y la brecha de género.

En este contexto, se prevé que estos efectos repercutan de manera significativa en las mujeres. Su alta participación en las labores del hogar demostró que el aumento de la demanda de cuidado en el ámbito doméstico fue una de las principales causas de desempleo. De igual forma, aunque tuvieran empleo, las mujeres se encuentran concentradas en sectores con mayor riesgo de contracción.

A lo anterior se suman otros factores como la exposición a la informalidad, limitaciones en el acceso a servicios financieros y una baja participación en puestos de toma de decisiones, entre otros elementos que amplían las brechas de género. Para mitigar estos escenarios, el gobierno paraguayo implementó programas de transferencia monetaria para mantener el empleo e impulsar la reactivación de los sectores productivos afectados. Esto se concretó a través de subsidios a trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad, así como con la concesión de créditos flexibles a sectores perjudicados, entre otras medidas.

Sin embargo, dada la evolución y propagación del virus, se podría considerar la posibilidad de adoptar medidas adicionales para proteger a las personas que aún se encuentran en situación de vulnerabilidad. Los elevados gastos en materia de salud revelan la severidad a la que se enfrentan las familias ante esta situación.

En este documento se examinará la situación actual de los hogares, se caracterizará a las viviendas y se evaluará el impacto de la pandemia en el mercado laboral, partiendo desde la mirada de los hogares para ampliar el análisis hacia la población paraguaya en general.

# 1.

## ASPECTOS RESALTANTES

### Situación del empleo y el ingreso

1. Comparando los periodos del segundo trimestre del año 2020 y 2021, se observa un incremento del 25,6% de la población desocupada femenina.
2. Al año 2020, El 34,7% de estas mujeres son trabajadoras por cuenta propia.
3. Según su ocupación principal, el 30% de ellas trabajan en áreas concentradas en servicios y ventas.
4. Las trabajadoras independientes ganan menos que los hombres, con una diferencia de Gs. 677.000 a favor de ellos.

### Salud y seguridad social

1. Al año 2020, el 74,2% de las mujeres no cuentan con ningún tipo de seguro médico vigente en el país.
2. El 22,0% de las mujeres aportan a una caja de jubilación.

### Informalidad

1. Al año 2020, 6 de cada 10 mujeres ocupadas se encuentran trabajando de manera informal.
2. Se observa una concentración de más del 80% en las mujeres que trabajan informalmente como empleadas domésticas o cuentapropistas.

### Acceso al crédito

1. El 42,5% de los créditos otorgados en el sistema financiero corresponden a las mujeres, lo que equivale a 1.125.996 préstamos frente a los 1.524.883 (57,5%) concedidos a los hombres.

### Situación de los hogares

1. La cantidad total de hogares en Paraguay asciende a 1.867.423, compuestos en promedio por 3,8 personas.
2. Al año 2020, 8 de cada 10 hogares nucleares incompletos están liderados por mujeres.
3. Estas mujeres jefas se encuentran principalmente concentradas en áreas urbanas, ubicadas mayormente en el departamento Central.

### Mujeres jefas de hogar

1. Las mujeres jefas de hogares unipersonales tienen un nivel de instrucción mayor que el de los hombres. Gran parte de ellas culminan los niveles de educación escolar básica.
2. Al año 2020, 7 de cada 10 mujeres están ocupadas, siendo el 50% de ellas trabajadoras no calificadas.
3. Las principales razones de inactividad son la realización de labores del hogar y motivos familiares varios.
4. La brecha salarial entre hombres y mujeres aún es amplia. Los hombres jefes de hogar ganan Gs. 570.000 más que las mujeres de este grupo poblacional.
5. En el año 2020, tanto hombres como mujeres se ven carenciados en aspectos de cobertura de seguro médico y aportes en la caja de jubilación.

## **Caracterización de las viviendas**

1. El 62,8% de las viviendas se encuentran situadas en las áreas urbanas.
2. El 78,9% de las viviendas son propias, estimadas en un valor aproximado menor o igual a Gs. 50 millones.
3. Poco más de 830.000 personas se encuentran viviendo hacinadas. En los hogares de estas personas, todos los miembros duermen en una habitación.
4. En el año 2020, 6 de cada 10 viviendas acceden a agua tratada a través de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), una Junta de Saneamiento o una red comunitaria.
5. El 38,0% de las viviendas cuentan con al menos un automóvil/camioneta y el 55,3% cuentan con al menos una motocicleta.

## 2. POBLACIÓN

La pandemia trajo consigo efectos significativos en el mercado laboral paraguayo. Los estragos que generan los gastos en materia de salud a corto plazo y la inestabilidad económica repercutieron y siguen repercutiendo fuertemente en la vida cotidiana de los ciudadanos.

De acuerdo con las proyecciones oficiales del INE, la población de Paraguay asciende a poco más de 7.250.000 habitantes en el año 2020. La distribución por sexo consiste en 50,4% hombres y 49,6% mujeres y según área de residencia, en 62,5% urbana y 37,5% rural. En cuanto a la estructura por edad, se observa que el 28,9% de la población es menor de 15 años, el 64,4% tiene entre 15 a 64 años y poco más de 6,7% tiene 65 y más años de edad. Se estima que el ritmo de crecimiento medio anual de la población paraguaya al 2021 sea de 1,37%. Esta sección abarca aspectos como el empleo, los ingresos, la informalidad, el acceso al crédito, el estatus de pobreza y la salud.

### 2.1 Situación del empleo

#### • Fuerza de trabajo y población ocupada

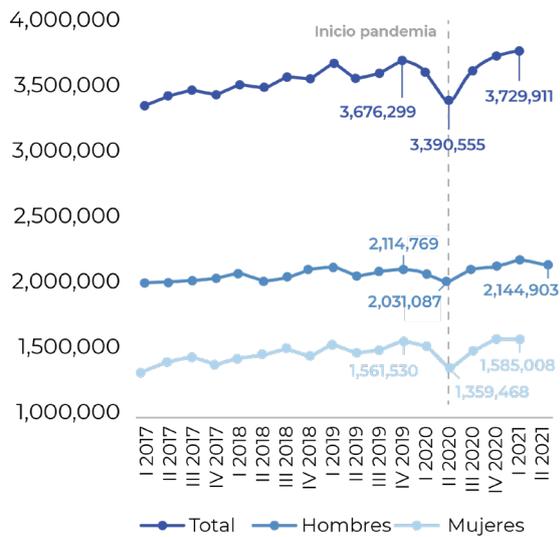
Según el INE, la fuerza de trabajo (FT) está conformada por las personas de 15 y más años de edad que en los 7 días anteriores al día de la entrevista realizaron alguna actividad económica por lo menos por una hora (población ocupada) y por aquellas que no trabajaron ni una hora en una actividad económica, pero estaban disponibles para trabajar y buscaron activamente trabajo (población desocupada). La tasa de la fuerza de trabajo (TFT) se calcula dividiendo la suma de estos dos grupos (ocupados + desocupados) respecto a la población de 15 y más años de edad (PET).

Teniendo en cuenta los datos previos al inicio de las restricciones (en términos absolutos), se puede observar que 3.676.299 personas conformaban la fuerza del trabajo en el cuarto trimestre del año 2019, con una representatividad masculina de 2.114.769 y femenina de 1.561.530. Al segundo trimestre del año 2020, esta cifra mostró una caída importante como consecuencia de la aplicación de las medidas de restricción. En este periodo la mano de obra femenina resultó ser la más afectada, con una reducción de más de 200.000 mujeres, frente a una reducción de poco más de 80.000 hombres.

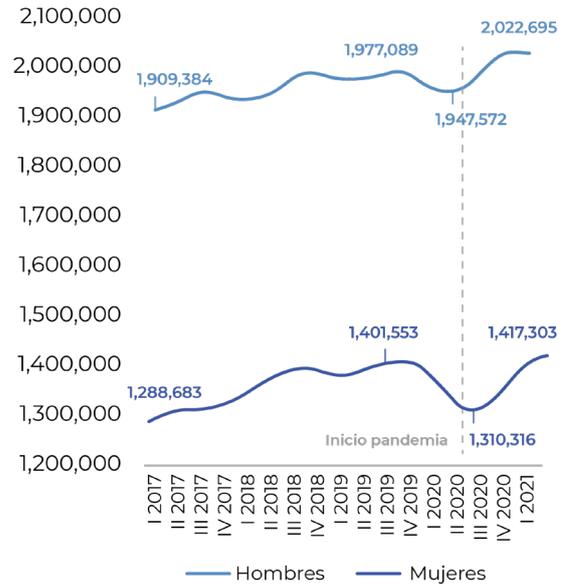
Luego de la flexibilización de las medidas, en el tercer y cuarto trimestre del año 2020, se observa un incremento en cantidad de personas ingresando a la fuerza laboral. Este aumento en la población ocupada<sup>2</sup> (en cálculos de promedio móvil), se da principalmente por un incremento en la proporción de trabajadores hombres (27.000, comparando el segundo y cuarto trimestre del año 2020). En tanto, las mujeres ocupadas en este mismo periodo de tiempo presentaron un incremento menor de casi 17.000 personas.

<sup>2</sup> Población ocupada: Son las personas en la fuerza de trabajo que trabajaron con o sin remuneración por lo menos una hora en el periodo de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían empleo del cual estuvieron ausentes por motivos circunstanciales (enfermedad, licencia, vacaciones, paro, beca, etc.)

**Gráfico N.º 1: Fuerza de trabajo, periodo (valores absolutos), periodo 2017 - 2020**



**Gráfico N.º 2: Población ocupada (promedio móvil), periodo 2017 - 2020**



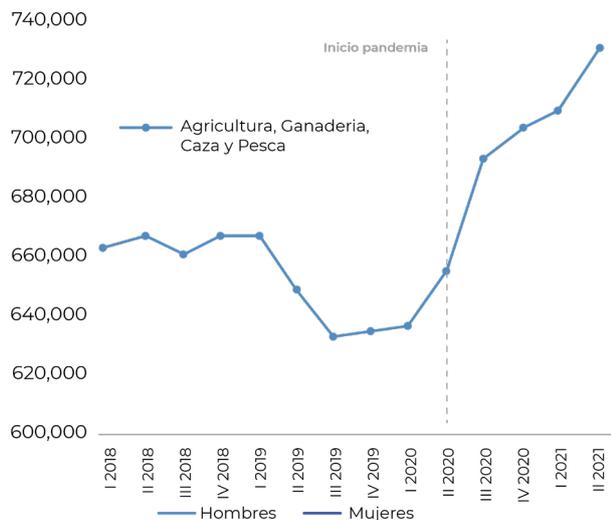
Fuente: MF Economía con datos del INE.

**• Sectores económicos**

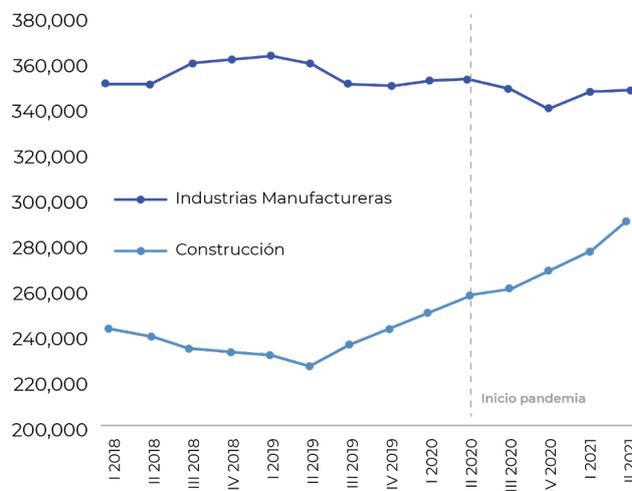
Al desagregar la población ocupada por sectores económicos, se puede verificar que el incremento en el segundo trimestre de los años 2020 y 2021 proviene principalmente del sector terciario (24.000 personas aproximadamente), en vista a que se emplea a una mayor cantidad de personas en comparación con los demás sectores económicos. Esta mejora se observa a partir del tercer trimestre 2020, periodo en el cual se levantan gradualmente las medidas de restricción a la movilidad. No obstante, al cierre del segundo trimestre del año 2021, el sector servicios sigue experimentando valores negativos (poco más de 55.000 personas aún no logran insertarse al mercado laboral desde el cuarto trimestre 2019).

Al observar el sector primario (agricultura y ganadería mayoritariamente), se evidencia un incremento de aproximadamente 74.000 personas (comparación segundo trimestre de los años 2020 y 2021). Este resultado refleja cómo las personas que tienen a sus familias viviendo en áreas rurales encontraron en ellas un refugio volviendo a su lugar de origen luego de haber perdido sus empleos. Seguidamente, el sector secundario con un incremento de poco más de 27.000 personas aproximadamente, comparando los segundos trimestres de los años 2020 y 2021. Finalmente, el aumento de empleos en el sector de la construcción es notorio, impulsado por las obras del gobierno paraguayo que no sufrieron interrupciones pese a la pandemia.

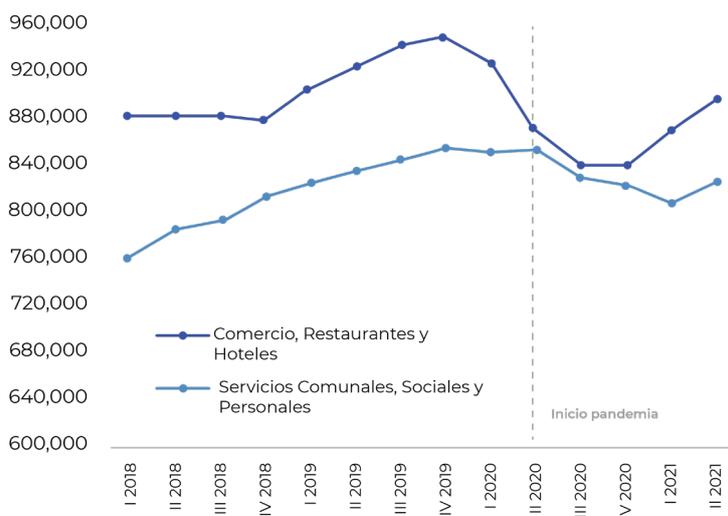
**Gráfico N.º 3: Población ocupada del sector primario (promedio móvil), periodo 2018 - 2020.**



**Gráfico N.º 4: Población ocupada del sector secundario (promedio móvil), periodo 2017 - 2020.**



**Gráfico N.º 5: Población ocupada del sector terciario (promedio móvil), periodo 2018 - 2020.**



Fuente: MF Economía con datos del INE.

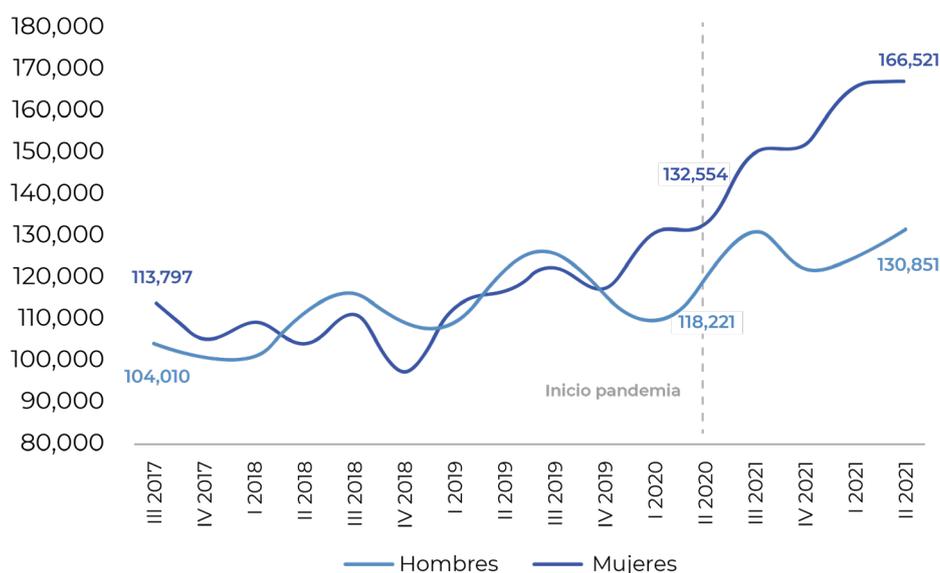
## • Población desocupada

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una persona puede ser clasificada como desocupada si no trabajó una hora en una actividad económica en los últimos siete días anteriores al día de la entrevista, si está disponible para trabajar o si busca activamente trabajo.

En el segundo trimestre del año 2021, las personas de esta clasificación representaron 297.371 habitantes, de los cuales, cerca de 130.851 fueron hombres y 166.521 mujeres (cálculos de promedio móvil). Al comparar estas cifras con el mismo trimestre del año 2020, se observa diferencias, siendo la mujer la más afectada con un aumento en la desocupación del 25,6% (36.096 personas) mientras que los hombres presentan un incremento del 10,7% (23.373 personas).

Sin embargo, si se comparan estos datos con el periodo de inicio de la pandemia (primer trimestre 2020), se observa un incremento del 27,7% de la población desocupada femenina (36.096 mujeres más desempleadas que no logran insertarse al mercado laboral paraguayo).

**Gráfico N.º 6: Población desocupada (promedio móvil), periodo 2019 - 2020**



Fuente: MF Economía con datos del INE.

## • Categoría ocupacional

Según el INE, la categoría ocupacional se refiere a la relación del trabajador con respecto a los bienes de producción. Comprende al trabajador por cuenta propia, trabajador familiar no pagado, patrón, empleado doméstico y empleado u obrero.

En año 2020, las brechas están claramente diferenciadas entre hombres y mujeres. La distribución de grupos poblacionales ocupados demuestra una alta concentración de hombres en la categoría empleado/obrero privado (47,0%), seguido de trabajador por cuenta propia (31,5%). Por su parte, las mujeres se aglutinan en ocupaciones mucho más vulnerables, siendo la mayor parte de estas trabajadoras por cuenta propia (34,7%), empleadas domésticas o trabajadoras no remuneradas (15,5% y 11,8%). En otras palabras, 6 de cada 10 mujeres están categorizadas en ocupaciones fuera del ámbito de una organización y dirección. A esto se suma la exposición a trabajos que requieren presencia física (empleada doméstica) y trabajos familiares no remunerados.

Al comparar con los datos del año 2010, se puede observar que la estructura no ha cambiado de manera significativa. Sin embargo, se puede verificar incrementos en mujeres de la categoría de trabajadores no remunerados (7,7% en el 2010 y 10,9% en el 2020), que, según el INE, es la clasificación de personas que trabajan o ayudan por lo menos 15 horas en el periodo de referencia en una empresa o negocio que conduce algún miembro de su familia.

Gráfico N.º 7: Categoría ocupacional, año 2010

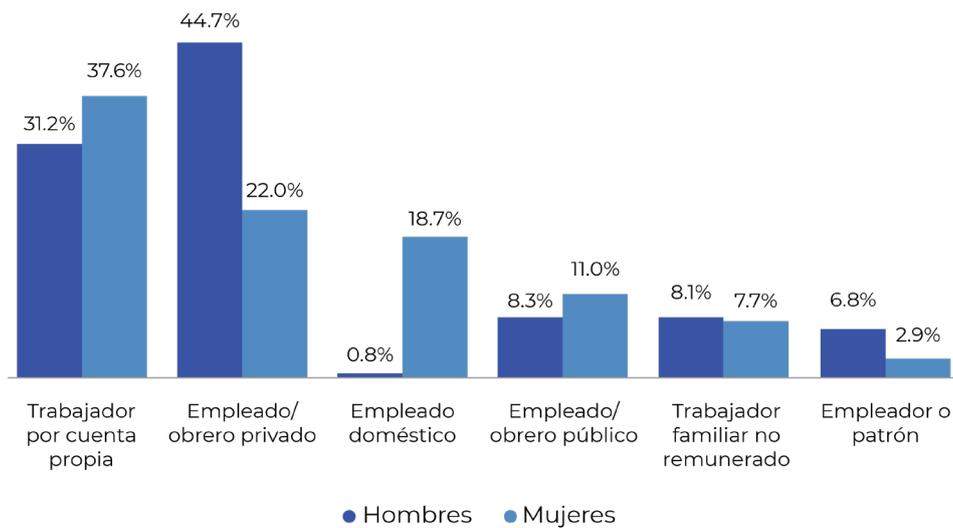
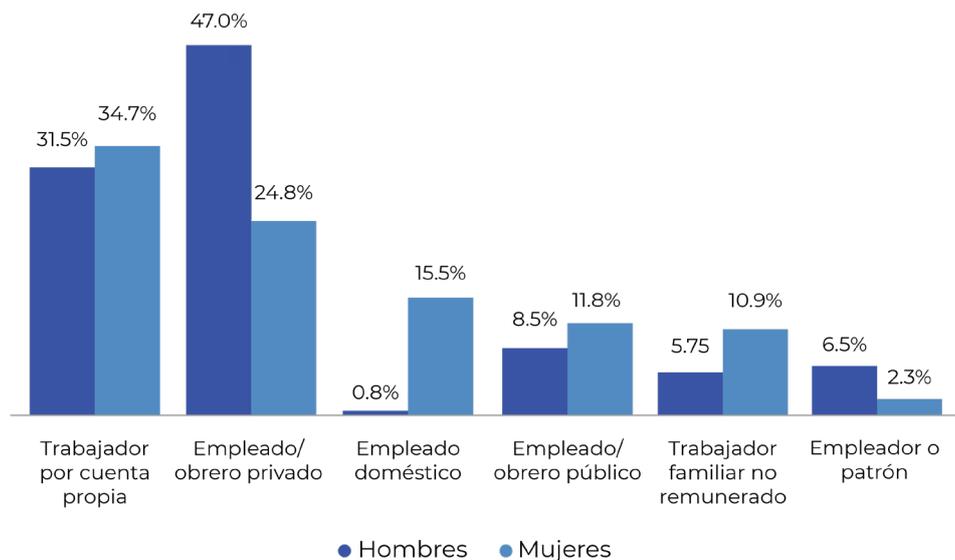


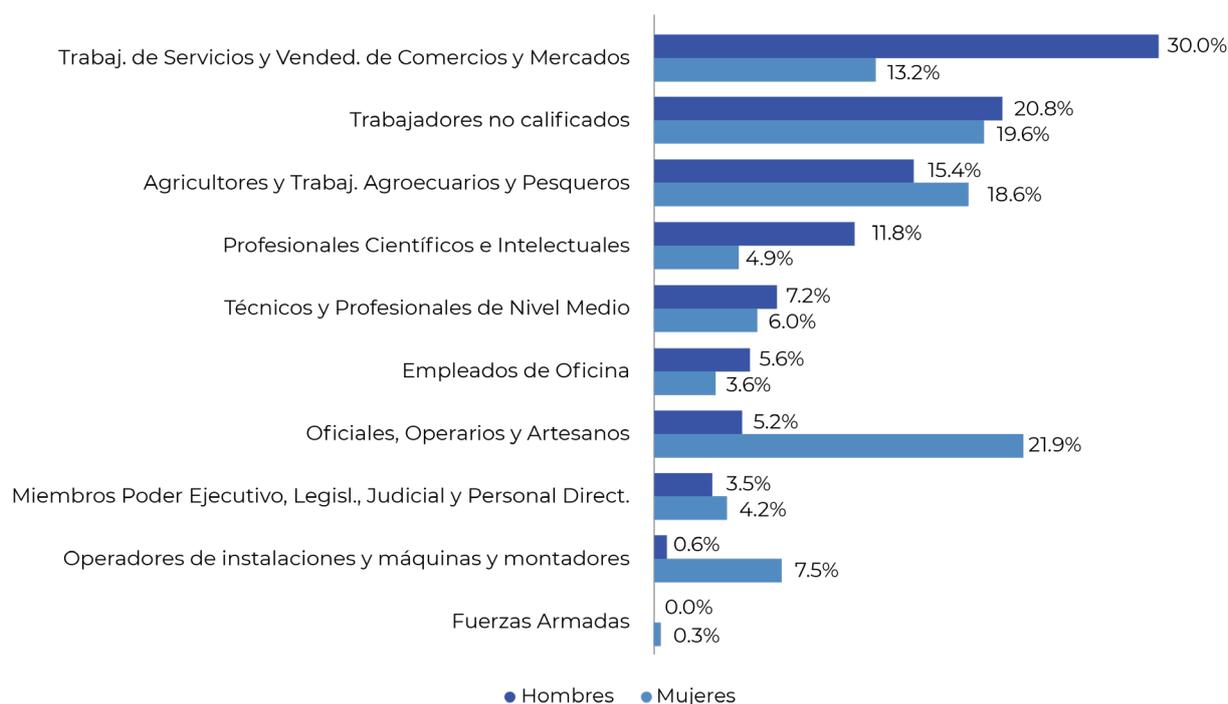
Gráfico N.º 8: Categoría ocupacional, año 2020



Fuente: MF Economía con datos del INE.

Siguiendo los conceptos del INE, la ocupación principal se refiere al tipo de trabajo, profesión u oficio que efectuó la persona ocupada en el periodo de referencia, sin importar la forma de pago (en efectivo y/o especie), con que se le retribuyó por el trabajo realizado. Al observar estas categorías en 2020, se puede verificar que las mujeres están más expuestas a la situación actual debido a que trabajan en áreas concentradas en servicios y ventas (30,0%), mientras que los hombres más operarios, se concentran en la categoría Oficiales, operarios y artesanos (21,9%). De esta manera se puede identificar la sobrerrepresentación de las mujeres en estas áreas.

**Gráfico N.º 9: Ocupación principal desagregada, año 2020**



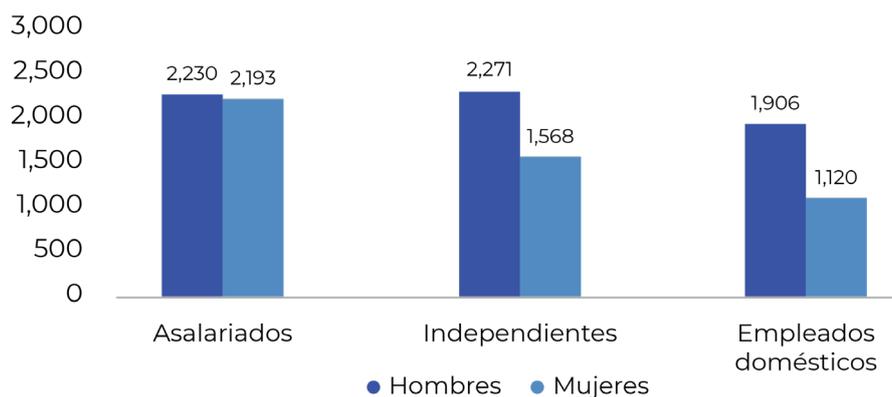
Fuente: MF Economía con datos del INE.

## 2.2 Ingreso real

Teniendo en cuenta el promedio de ingreso mensual real se identifica diferencias entre hombres y mujeres que trabajan de manera independiente o en labores domésticas. En el año 2020, el promedio de ingreso real mensual del total de la población ocupada fue de aproximadamente Gs. 1.400.000, siendo mayormente representado por hombres (Gs. 1.500.000 mensuales en hombres y Gs. 1.190.000 mensuales para las mujeres aproximadamente). Sin embargo, si se caracteriza por su ocupación principal la brecha de estos ingresos es aún más amplia, con diferencias de Gs. 625.000 en la categoría de independientes y de Gs. 482.000 en labores domésticas (representando diferencias de 33% y 29% respectivamente)

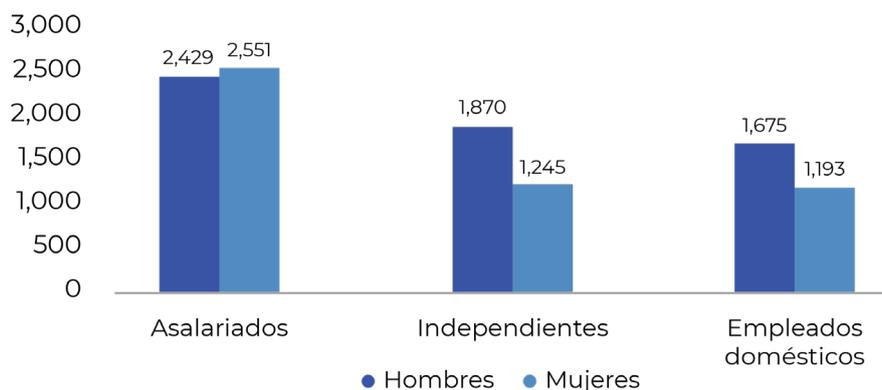
Es de destacar que, si estos ingresos se comparan con los de hace una década, es posible observar que la brecha se ha reducido en la categoría de Empleadas domésticas (41% en el 2010 y 29% en el 2020), sin embargo, no es el caso de las mujeres ocupadas que trabajan de manera independiente (31% en el 2010 y 33% en el 2020).

**Gráfico N.º 10: Promedio de ingreso real mensual en miles de guaraníes según ocupación principal (deflactado por el índice de precios IPC), año 2010**



Fuente: MF Economía con datos del INE.

**Gráfico N.º 11: Promedio de ingreso real mensual en miles de guaraníes según ocupación principal (deflactado por el índice de precios IPC), año 2020**



Fuente: MF Economía con datos del INE.

## 2.3 Informalidad

Para la estimación de la ocupación informal el INE tiene en cuenta la ocupación principal de este grupo poblacional. No se incluyen empleos en actividades agropecuarias, conforme a las recomendaciones de la OIT, que señala lo siguiente: “La recopilación de datos de la actividad agrícola constituye un desafío operativo y conceptual, ya que aquello que funciona bien o que se comprende y comunica bien por medio de preguntas en una encuesta aplicada en zonas urbanas, no necesariamente funciona en las zonas rurales”.

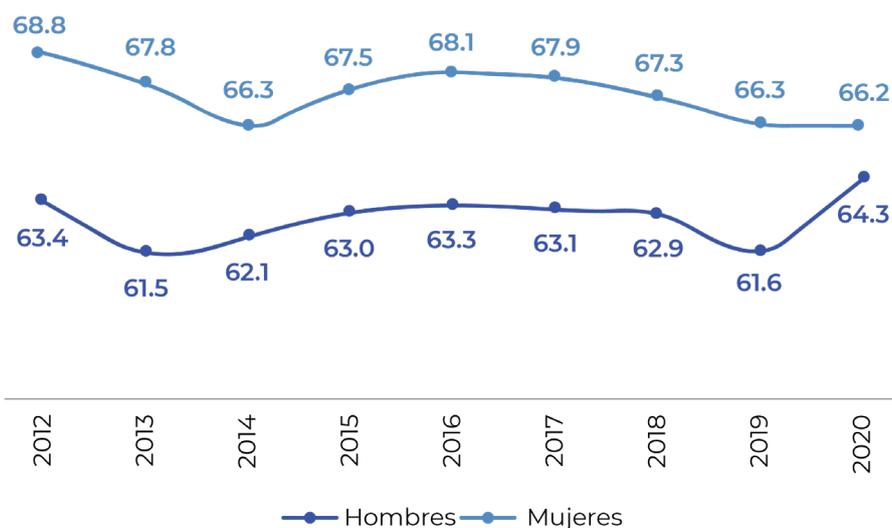
La definición de ocupación informal adoptada por el INE incluye a:

- Empleados y obreros públicos que no aportan al sistema de jubilación o pensión.
- Empleados u obreros privados que no aportan al sistema de jubilación o pensión, independiente de la situación de la empresa donde trabaja.
- Patrones o empleadores cuyas empresas no están inscriptas en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) del Ministerio de Hacienda.
- Trabajadores por cuenta propia cuyas empresas no están inscriptas en el RUC del Ministerio de Hacienda.
- Trabajadores familiares no remunerados, independientemente de que las empresas donde trabajan tengan o no RUC.
- Empleados domésticos que no aportan al sistema de jubilación.

La informalidad en Paraguay entre los periodos 2015 y 2019 ha mantenido una tendencia levemente a la baja. No obstante, en el año 2020 se presentó un aumento considerable de 3 puntos porcentuales en los ocupados masculinos. Sin embargo, es importante destacar que las mujeres históricamente enfrentan mayores niveles de precarización laboral y desocupación.

En el año 2020, el 66,2% de las mujeres ocupadas se declararon informales, en otras palabras, se trata de independientes que no están inscriptas en el Registro Único de Contribuyentes y/o dependientes que no aportan al Sistema de Jubilación o Pensión pública (IPS). No obstante, esta cifra se ha reducido en los últimos ocho años. En otras palabras, se puede decir que cerca de 7 de cada 10 mujeres ocupadas se encuentran trabajando de manera informal, con una mayor tasa de informalidad entre los 15 y 24 años de edad.

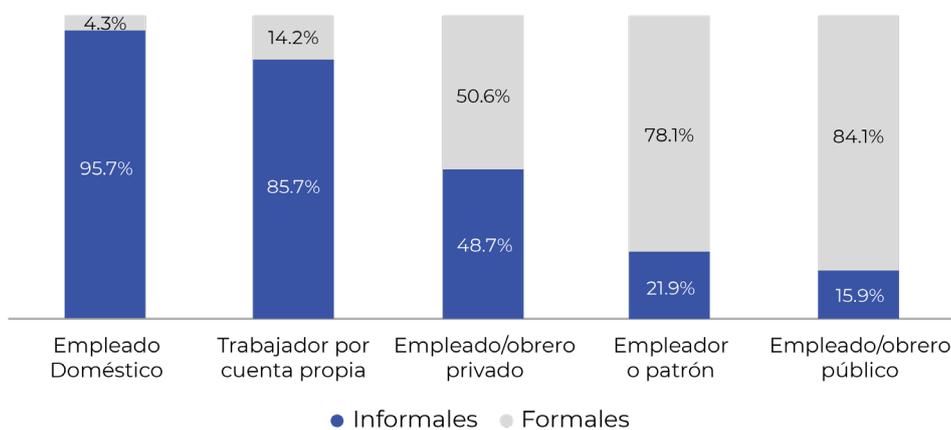
**Gráfico N.º 12: Tasa de ocupación informal no agropecuaria, periodo 2012 - 2020**



Fuente: MF Economía con datos del INE.

Si se desagrega por categoría ocupacional, se observa una concentración de más del 80% en las mujeres que trabajan como empleadas domésticas o cuentapropistas (95,7% y 85,7%, respectivamente). Esto podría suponer condiciones precarias de empleo, caracterizados por ingresos bajos, falta de cobertura de seguros médicos, de aporte a cajas de jubilación y otras condiciones que implican desventajas.

**Gráfico N.º 13: Tasa de ocupación informal no agropecuaria de mujeres por categoría ocupacional, periodo 2020**



Fuente: MF Economía con datos del INE.

## 2.4 Salud y seguridad social

En el último año la salud se ha vuelto una prioridad para toda la población mundial. En Paraguay, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social tiene en marcha su Política Nacional de Salud 2015 – 2030. Bajo el lema “Avanzando hacia el Acceso y Cobertura Universal de la Salud en Paraguay”, la cartera sanitaria lleva a cabo varias acciones para mejorar los servicios orientados a cuidar la salud de la población.

Sin embargo, históricamente en Paraguay este derecho fundamental no ha sido garantizado a todos sus habitantes. En el año 2020, cerca de 7 de cada 10 paraguayos se encuentran excluidos de algún tipo de cobertura de salud. En este sentido, se pone énfasis en las mujeres que enfrentan esta carencia.

Del total de mujeres consultadas si tenían un seguro médico vigente en el país, el 74,2% respondieron que no cuentan con ningún tipo de cobertura, el 19,7% mencionaron que lo tienen a través del Instituto de Previsión Social, el 5,0% pagan por un seguro médico privado y el restante 1,2% con otros tipos.

**Tabla N.º 1: Porcentaje de mujeres con o sin ningún tipo de cobertura médica, periodo 2020**

¿Tiene seguro médico vigente en el país?	% de participación
No tienen ningún tipo de seguro	74,2%
IPS	19,7%
Seguro médico privado*	5,0%
Otros**	1,2%

Fuente: MF Economía con datos del INE. \*Seguro médico privado: Individual, laboral o familiar.

\*\*Otros: Sanidad militar, policial o seguro integral.

Entre los años 2010 y 2019 se puede observar cómo las mujeres que no contaban con ningún tipo de seguro médico han presentado una tendencia a la baja, pasando de 76,5% a 71,6%. Sin embargo, en el último año esta cifra alcanzó al 74,2% de ellas. Esto se puede deber a la pérdida de empleos que proporcionaban algún tipo de seguro, así como a la merma de ingresos que llevó a dejar de pagar el seguro para cubrir otros gastos de primera necesidad, como la alimentación. Esto significa un retroceso de aproximadamente 10 años, lo cual ratifica las circunstancias desfavorables de estas mujeres para enfrentar la pandemia.

**Gráfico N.º 14: Porcentaje de mujeres que no tienen seguro médico vigente en el país, periodo 2010 - 2020**

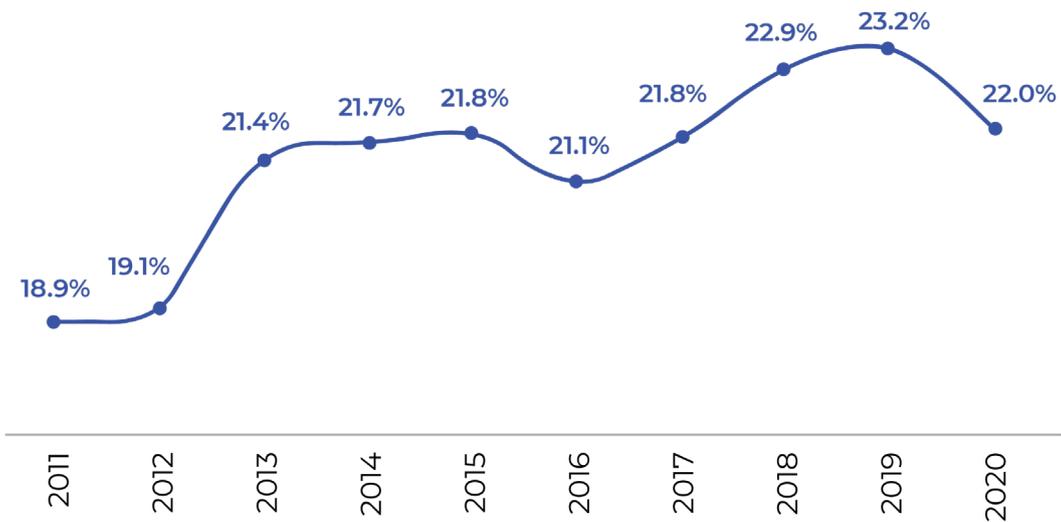


Fuente: MF Economía con datos del INE.

Además, teniendo en cuenta los aportes jubilatorios como un indicador que revela la precariedad del empleo, se puede observar desde el año 2011 al 2020 una tendencia positiva en el porcentaje de mujeres que cuentan con este tipo de seguridad social.

De igual manera, el impacto en el último año debido a la pandemia ha sido menor, pasando de 23,2% en el 2019 a 22,0% de aportantes femeninas en el año 2020, resultando en un retroceso de entre dos a tres años aproximadamente. En este sentido, se ratifica la situación de desventaja a la cual están expuestas estas mujeres ante el desafío de cubrir sus necesidades futuras.

**Gráfico N.º 15: Porcentaje de mujeres que aportan a una caja de jubilación, periodo 2011 - 2020**

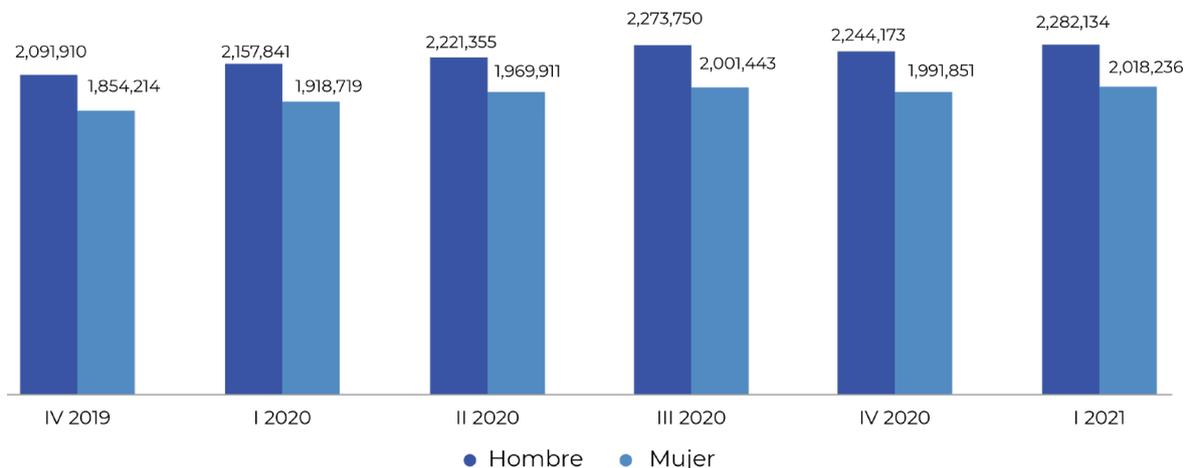


Fuente: MF Economía con datos del INE.

## 2.5 Acceso a servicios financieros

Los indicadores de inclusión financiera del Banco Central del Paraguay revelan las diferencias de género en el sistema financiero. Al observar los últimos datos publicados al primer trimestre de año 2021, se puede verificar que existen un total de 4.300.370 cuentas de depósito habilitadas a personas físicas en general, de las cuales el 46,9% pertenecen a mujeres dentro del sistema financiero formal (2.018.236 cuentas de depósito).

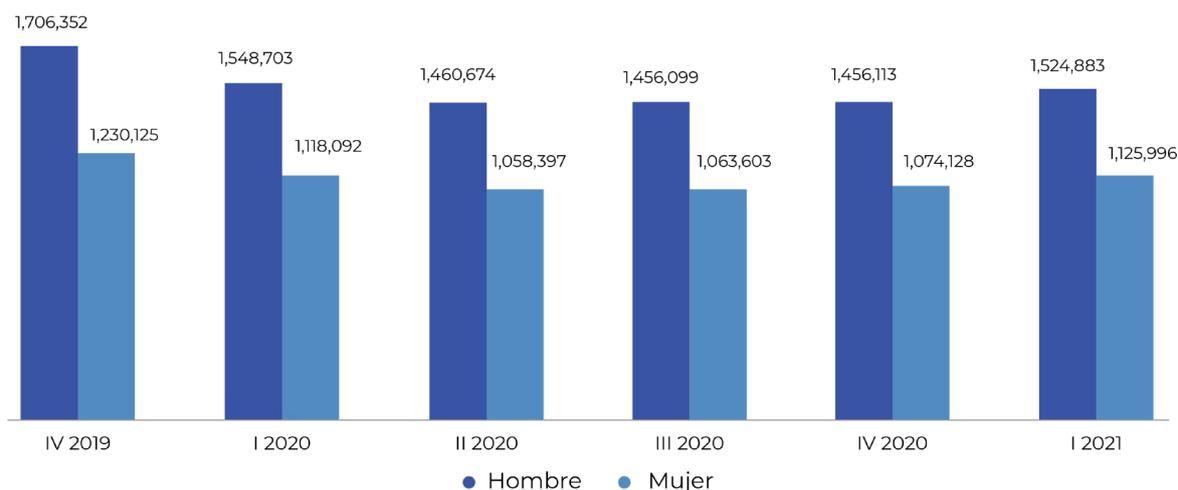
**Gráfico N.º 16: Cantidad de cuentas de depósito por sexo, periodo IV trimestre 2019 - I trimestre 2021**



Fuente: MF Economía con datos del Banco Central del Paraguay (BCP).

Por otro lado, en lo que respecta a los créditos adjudicados a personas físicas, se han otorgado un total de 2.650.879 préstamos en el sistema financiero. De estos créditos, el 42,5% corresponden a las mujeres, lo que equivale a 1.125.996 créditos frente a los 1.524.883 (57,5%) concedidos a los hombres. En el periodo de referencia (del cuarto trimestre del año 2019 al primer trimestre del año 2021) no se observan cambios importantes en el peso de la participación por sexo, siendo la mujer la de mayor desventaja. Esto revela las dificultades que enfrentan estas mujeres para el acceso a los servicios financieros, debido a que están mayormente expuestas a empleos informales e ingresos menores en comparación a los hombres.

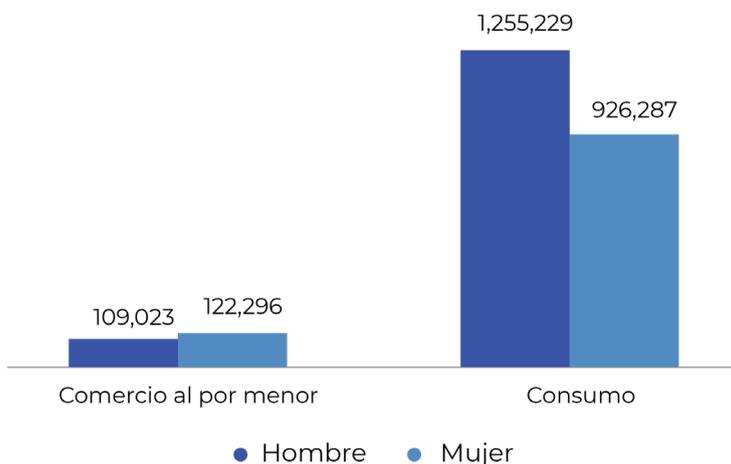
**Gráfico N.º 17: Cantidad de créditos otorgados por sexo, periodo IV trimestre 2019 - I trimestre 2021**



Fuente: MF Economía con datos del BCP.

De la misma manera, se verifican desventajas en la obtención de préstamos dedicados al consumo, con una participación femenina del 42,5% (926.287) frente a la masculina del 57,5% (1.255.229). Contrariamente, se observa que en los préstamos concedidos a pequeños comerciantes las mujeres muestran pequeñas ventajas. De poco más de 231.319 préstamos, aproximadamente 122.000 (52,9%) corresponden a mujeres, mientras que 109.000 (47,1%) fueron otorgados a hombres. Esto revela cómo a pesar de que los estereotipos sociales conducen a las mujeres a puestos laborales más vulnerables, ellas siguen buscando impulsos en el sector formal, a través del acceso al crédito para financiar inversiones en sus pequeños comercios.

**Gráfico N.º 18: Cantidad de créditos dedicados al comercio al por menor y al consumo, periodo I trimestre 2021**



Fuente: MF Economía con datos del BCP.

## 3.

# HOGARES Y VIVIENDAS

En el último año los hogares paraguayos han enfrentado shocks inesperados como consecuencia de la crisis sanitaria. El empleo y los ingresos han sido gravemente afectados por la caída de la demanda, las interrupciones de las actividades económicas y la incertidumbre generada por la propagación del virus COVID-19.

Las consecuencias derivadas de esta crisis han revelado en gran medida la frágil capacidad financiera a la hora de absorber los golpes sufridos en los ingresos. Es por eso que la identificación de estos hogares es de gran importancia para tomar medidas que ayuden a mitigar el deterioro del bienestar.

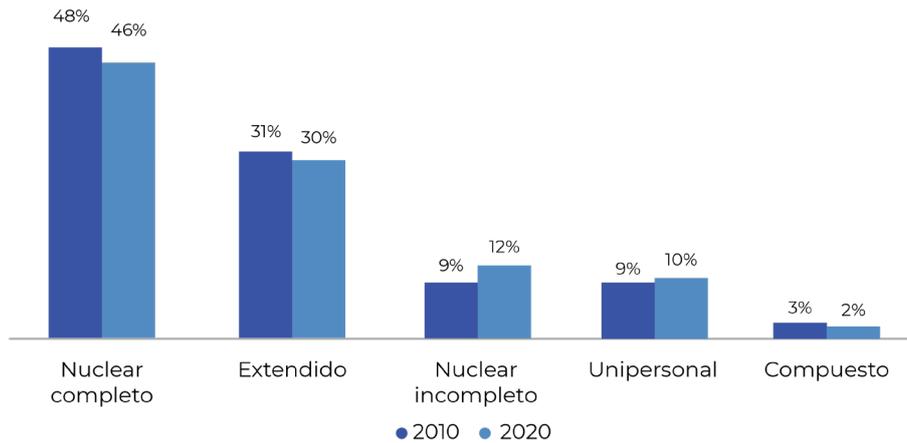
Para abordar este complejo fenómeno en primer lugar se analizan las siguientes características de los hogares: cantidad, tamaño o número de miembros, composición y jefatura del hogar. De la misma manera, se examinan algunos aspectos de las viviendas en cuanto a la condición de ocupación, valorización y características, acceso a servicios básicos y tenencia de bienes de confort.

### 3.1 Situación de los hogares

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el concepto de hogar incluye a la persona o conjunto de personas, sean o no parientes, que residen habitualmente en una vivienda particular, ocupándola total o parcialmente y que atienden en común sus necesidades alimenticias o de otra índole.

En Paraguay, al año 2020, la cantidad de hogares asciende a 1.867.423, compuestos en promedio por 3,8 personas por hogar, incluyendo a los empleados domésticos. Están mayormente concentrados en áreas urbanas (1.172.930 hogares) y en menor medida en áreas rurales (694.493 hogares). Esta estructura no ha cambiado significativamente en la última década, sin embargo, se destaca un leve aumento en el porcentaje de hogares nucleares incompletos (9% en el 2010 y 12% en el 2020).

Otro aspecto para considerar es la clasificación de la composición de los hogares. El hogar unipersonal está conformado por una persona, el nuclear completo está configurado por la madre, el padre e hijos, mientras que el nuclear incompleto está integrado solo por uno de los padres y los hijos. El hogar extendido incorpora a parientes cuyas relaciones no son únicamente entre padres e hijos, es decir, incluye a abuelos, tíos, primos y otros consanguíneos. Finalmente, el hogar compuesto es aquel con dos o más personas que pueden estar o no emparentadas.

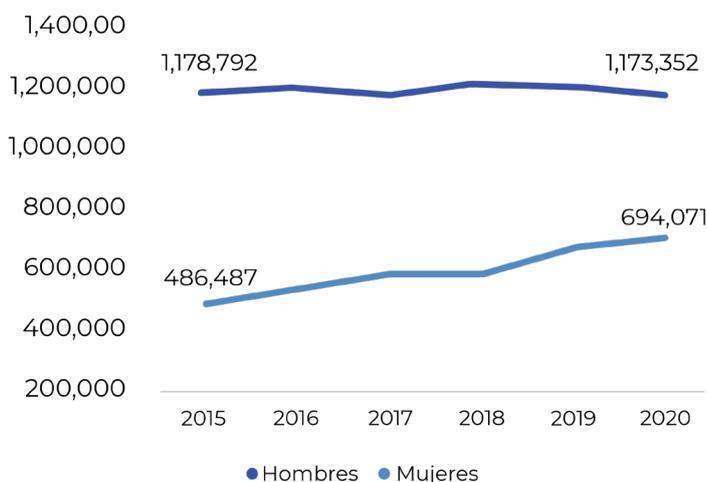
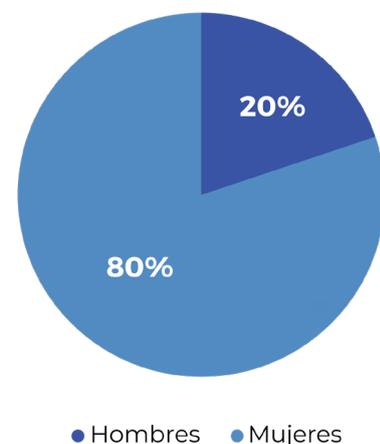
**Gráfico N.º 19: Tipos de hogares en Paraguay, año 2020**

Fuente: MF Economía con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En el año 2020, según los datos del INE, el hogar nuclear completo es el tipo de hogar mayoritario, con una representación del 46% (859.655 hogares) sobre el total. En segundo y tercer lugar, se encuentran los extendidos y nuclear incompleto con el 30% y 12%, representando a 555.941 y 230.635 hogares, respectivamente. En últimos lugares se encuentran los de tipo unipersonal y compuesto.

Por otra parte, cabe mencionar que según el INE el jefe o la jefa de estos hogares puede representar a la persona reconocida como tal por los demás integrantes, ya sea por tener un mayor grado de responsabilidad económica o en última instancia por ser mayor edad.

Según los registros del año 2020, el 37,2% de los hogares paraguayos están encabezados por mujeres y el 62,8% por hombres (694.071 y 1.173.352, respectivamente). Sin embargo, a pesar de que la jefatura masculina tiene un peso mayor, en los últimos 5 años se puede observar un incremento del 42,7% de la jefatura femenina. En términos absolutos, esto representaría una diferencia positiva de poco más de 200.000 mujeres que encabezan el cuidado del hogar.

**Gráfico N.º 20: Jefatura del hogar por sexo, periodo 2015 - 2020****Gráfico N.º 21: Jefatura del hogar en hogares de tipo nuclear incompleto, año 2020**

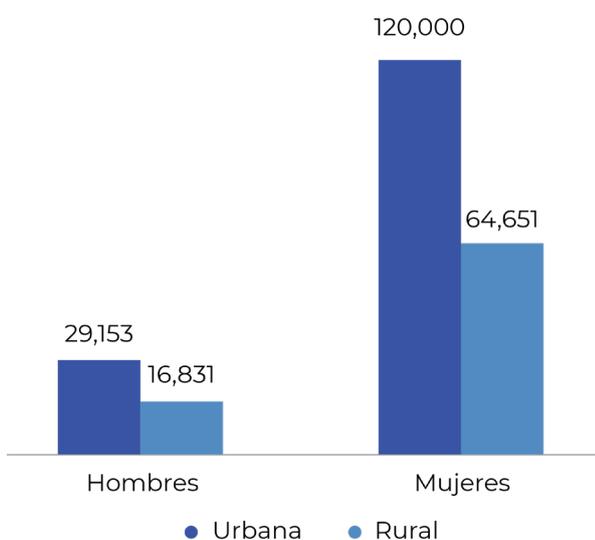
Fuente: MF Economía con datos del INE.

Este aspecto es más resaltante en los hogares nucleares incompletos, en donde la jefatura de 8 de cada 10 hogares la ejercen mujeres, esta participación no ha cambiado en los últimos 10 años registrados. De la misma manera, siguiendo la desagregación por áreas, se puede determinar que estas mujeres jefas se encuentran mayormente concentradas en áreas urbanas. De hecho, la representatividad en el área urbana es del 65% con respecto al total de mujeres en esta clasificación, ubicándose en su mayoría en el departamento Central.

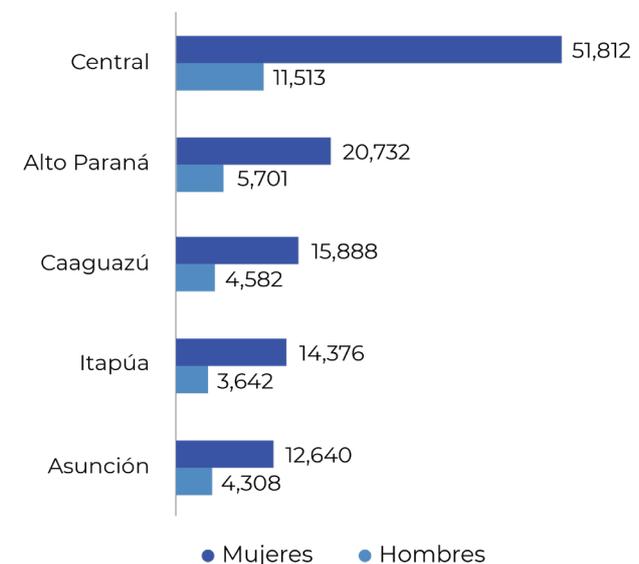
Esto demuestra la exposición femenina a un mayor grado de vulnerabilidad social, debido a que la mujer se enfrenta a la acumulación de cargas horarias en el cuidado de los hijos, las tareas del hogar y sus responsabilidades laborales. De hecho, una encuesta sobre uso de tiempo realizada por el INE (2016), resalta que los hombres dedican un 75% de su tiempo a actividades remuneradas, mientras que las mujeres dedican el 61% de su tiempo a actividades no remuneradas.

Estas actividades no remuneradas involucran el cuidado de miembros del hogar con dificultad y dependencia permanente, de niños/as de 0 a 5 años, adolescentes menores a 14 años y adultos de 60 y más años de edad, con un promedio de dedicación semanal de 16,8h, 12,4h, 8,0h y 6,2h, respectivamente. De la misma manera, estas mujeres declararon dedicar más horas semanales a la preparación de alimentos y la limpieza del hogar (8,1h y 4,8h respectivamente, frente a 3,6h y 2,6h dedicadas por los hombres).

**Gráfico N.º 22: Jefatura femenina en hogares de tipo nuclear incompleto por área, año 2020**



**Gráfico N.º 23: Jefatura femenina en hogares de tipo nuclear incompleto por departamento, año 2020**



Fuente: MF Economía con datos del INE.

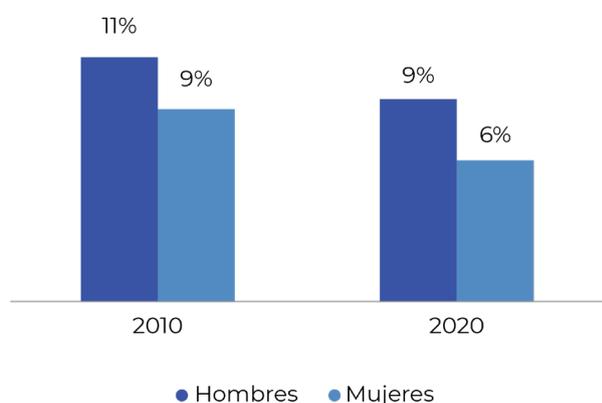
### 3.2 Mujeres jefas de hogares

Entre los principales hallazgos, se destaca la importancia del rol de la mujer en los hogares del tipo nuclear incompleto. En esta sección se profundizarán las características de este grupo poblacional en aspectos como educación, empleo, ingresos, salud y sistemas de seguridad social en términos de género. Esta caracterización permitirá identificar aspectos relevantes para el diseño, planificación y gestión de políticas públicas con el fin de mejorar sus condiciones de vida.

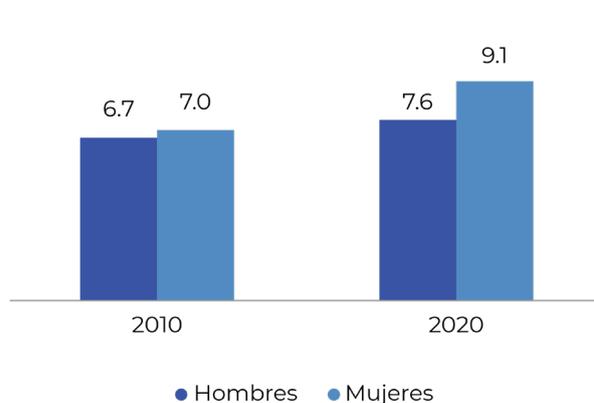
Así como se menciona en la sección anterior, en el año 2020 el 80% de las mujeres encabezaron el total de hogares del tipo nuclear incompleto (184.651 mujeres, en términos absolutos). Esta alta representatividad se mantuvo a pesar de las leves reducciones registradas en la última década.

Observar el nivel educativo de los jefes de hogares contribuye de cierta manera a dar un panorama sobre la obtención futura de empleo y por lo tanto de ingresos. Según los datos procesados del INE, la tasa de analfabetismo en los últimos 10 años se ha reducido en ambos sexos. Sin embargo, es importante resaltar que las mujeres históricamente son las más instruidas, con una tasa de analfabetismo del 6% sobre el total de mujeres, frente al 9% de hombres. De la misma manera, esta diferencia se visualiza en el promedio de años de estudio, donde se observa un incremento de 2 años de estudio en la última década y de 1,5 años en comparación con los hombres en el año más reciente. Esto demuestra que en promedio las mujeres culminan el ciclo de educación escolar básica.

**Gráfico N.° 24: Tasa de analfabetismo, periodo 2010 - 2020**



**Gráfico N.° 25: Promedio de años de estudio, periodo 2010 - 2020**



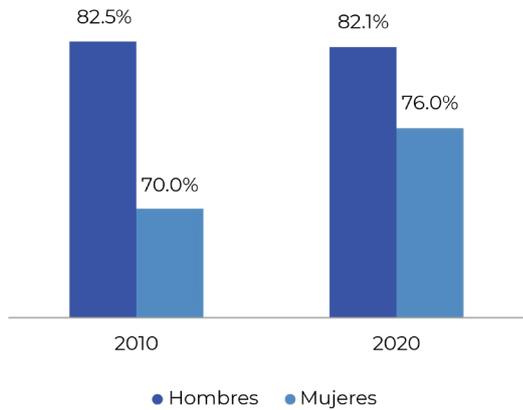
Fuente: MF Economía con datos del INE.

En cuanto al empleo, se puede observar que la tasa de ocupación de estas jefas de hogares ha incrementado en 6 puntos porcentuales en la última década. Sin embargo, a pesar de esta mejora la brecha aún sigue marcada con una tasa del 76,0% frente al 82,1% de ocupados masculinos en el año 2020.

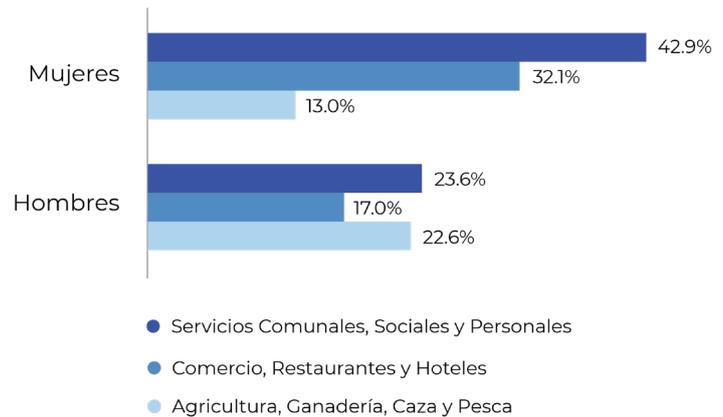
Asimismo, la rama de actividad a la que se dedican mayormente estas mujeres es la de servicios, siendo un poco más del 50% trabajadoras no calificadas. Según el Clasificador Paraguayo de Ocupaciones del INE, estas son las personas que realizan tareas sencillas y rutinarias que requieren principalmente la utilización de herramientas manuales y a menudo cierto esfuerzo físico. Estos empleos consisten normalmente en vender mercancías en lugares públicos o de puerta en puerta; prestar diversos servicios ambulantes; limpiar, lavar y planchar, entre muchas otras actividades.

Un aspecto resaltante es la tasa de inactividad, que según el INE se refiere a las personas que no están en búsqueda de un empleo en el periodo de referencia. En los últimos 10 años, la tasa de inactividad en ambos sexos se redujo. Sin embargo, esta disminución es más pronunciada en los jefes de hogares masculinos (5% hombres en comparación con 22% de mujeres, al 2020).

**Gráfico N.º 26: Tasa de ocupación, periodo 2010 - 2020**



**Gráfico N.º 27: Rama de actividad, periodo 2020**

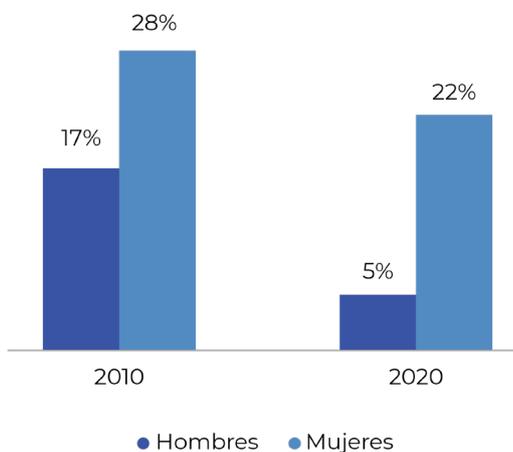


Fuente: MF Economía con datos del INE.

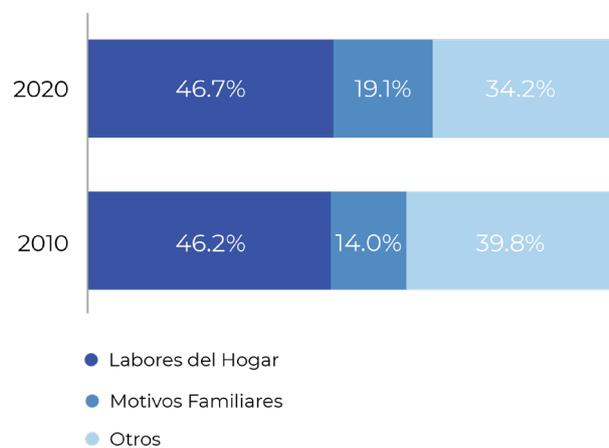
Además, una de las principales razones por las cuales las mujeres no buscan empleo es porque deben realizar labores del hogar (46,2% en el 2010 y 46,7% en el 2020). Según el Manual del Encuestador del INE, estas son las personas que dejaron su trabajo para dedicarse exclusivamente a tareas domésticas no remuneradas, tales como cuidar a los niños u otros miembros del hogar, preparar alimentos y realizar la limpieza, entre otras actividades. En segundo lugar, se ubican los motivos familiares (14,0% en el 2010 y 19,1% en el 2020). Esto representa a las mujeres que deben cuidar a algún familiar enfermo, tienen un marido celoso, contraen matrimonio, tienen permiso de maternidad, etc.

Es importante destacar que podrían implementarse programas de inserción laboral a este grupo poblacional, ya que el 48,1% de las mujeres que respondieron que no trabajan porque deben ocuparse de tareas domésticas tienen 40 años o menos, mientras que el 53,7% de las que adujeron motivos familiares tiene 39 años o menos.

**Gráfico N.º 28: Tasa de inactividad, periodo 2010 - 2020**



**Gráfico N.º 29: Razón de inactividad de las mujeres, periodo 2010 - 2020**



Fuente: MF Economía con datos del INE.

Por otra parte, se puede observar cómo los ingresos no han sufrido cambios significativos en la última década en ambos sexos. A pesar del incremento en los salarios femeninos, prevalece la brecha entre Gs. 570.000 y Gs. 750.000 a favor del hombre en los años 2010 y 2020, respectivamente. Esto podría deberse a que la circunstancia de ser el principal o el único receptor de ingresos del hogar obliga a muchas de estas mujeres a aceptar ocupaciones o empleos mal remunerados y en ocasiones bajo condiciones precarias, que tal vez rechazarían las madres-esposas que pueden elegir vivir en un similar nivel de pobreza con los ingresos aportados por el jefe de hogar varón (*Mujeres jefas de hogar 2002-2012*, INE 2016).

**Gráfico N.º 30: Promedio de ingreso real mensual en guaraníes de jefes de Hogares Nucleares Incompletos (deflactado por el índice de precios IPC), periodo 2010 - 2020**

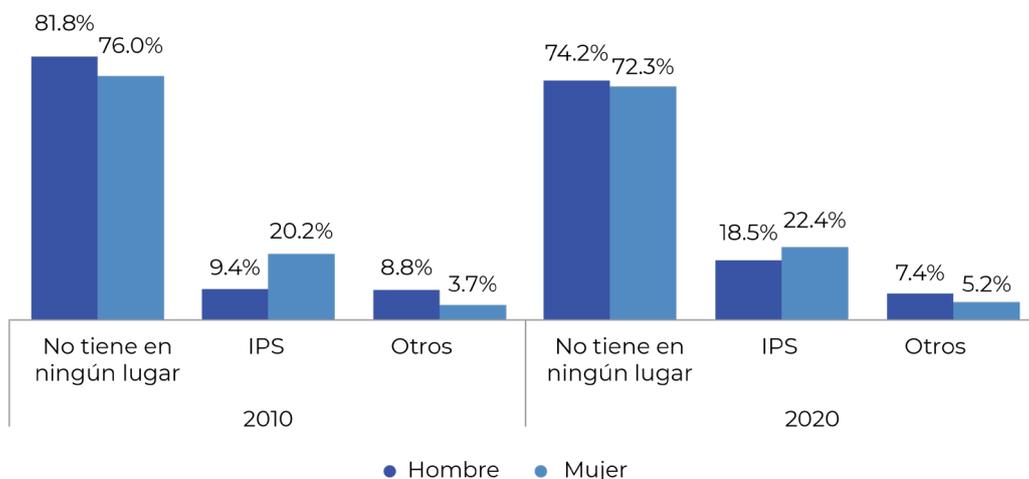


Fuente: MF Economía con datos del INE.

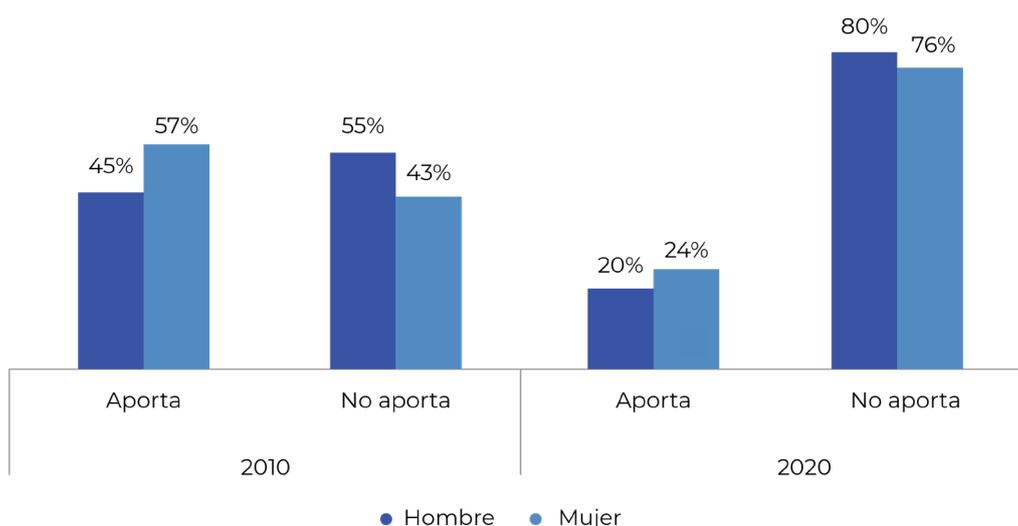
Finalmente, en lo que respecta a aspectos de salud se puede mencionar que mayoritariamente ambos jefes de hogar no cuentan con seguro médico de ningún tipo en los periodos de tiempo de referencia. En el año 2020, el 74,2% y 72,3% de hombres y mujeres, respectivamente, declararon no tener seguro médico, mientras que el 22,4% de las mujeres se encontraban bajo el sistema del Instituto de Previsión Social (IPS), en cifras levemente mayores a la de los hombres (18,5%). Por otra parte, se verifica un incremento importante de los no aportantes a un sistema de jubilación en ambos sexos, es decir, aumentos en 25 y 33 puntos porcentuales en hombres y mujeres, respectivamente, en los años de referencia.

Considerando la ocupación y rama de actividad mencionadas anteriormente, se puede decir que estos altos niveles de nula cobertura médica y seguridad social podrían ser a causa de la informalidad y vulnerabilidad a los que están expuestos estos grupos poblacionales. Este escenario podría traducirse en desventajas salariales, ausencia de derechos del trabajador, inestabilidad laboral y una alta vulnerabilidad debido a la necesidad de contacto o presencia física (no pueden realizar trabajos remotos), entre otros factores negativos.

**Gráfico N.° 31: Jefes de ambos sexos con seguro médico vigente en el país, periodo 2010 - 2020**



**Gráfico N.° 32: Jefes de hogares de ambos sexos que aportan a una caja de jubilación, periodo 2010 - 2020**



Fuente: MF Economía con datos del INE.

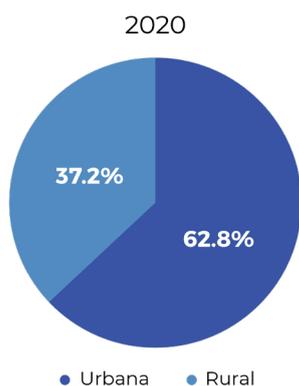
### 3.3 Caracterización de las viviendas

A diferencia de hogar, cuando se trata de vivienda el INE la conceptualiza como la estructura física utilizada para el alojamiento permanente o temporal de personas, con acceso separado o independiente. Puede estar edificada por diversos materiales y albergada por uno o más hogares. Las características de las viviendas ayudan a comprender de cierta manera la dificultad a la que sus integrantes se enfrentan o enfrentaron con el aislamiento de uno o más de sus miembros, tras la irrupción de la pandemia.

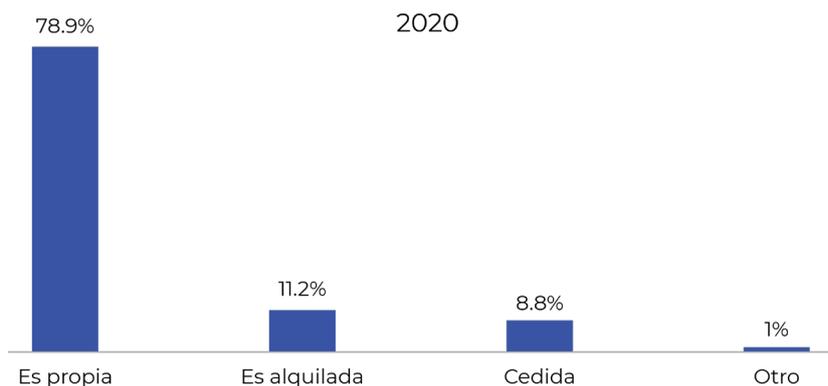
Al año 2020, el 62,8% de las viviendas se encuentran situadas en áreas urbanas y el 37,2% en áreas rurales. Del total, 95,5% son casas y el restante 4,5% son departamentos, inquilinatos, entre otros. Además, si se observa la condición de ocupación se puede determinar que el 78,9% de las viviendas son propias, seguido del 11,2% de viviendas alquiladas y 8,8% cedidas.

Por otra parte, en relación a la estimación del valor al cual estarían dispuestos a vender su vivienda se destaca que mayoritariamente los hogares consideran un valor de venta menor o igual a Gs. 50 millones, seguido de viviendas a precios que oscilan los Gs. 101 millones a 500 millones. Esta estimación podría ser relevante sobre todo para aquellos hogares de estratos pobres, que ante la necesidad de liquidez recurren a la venta y/o hipoteca de sus viviendas para saldar sus gastos, más aún los relacionados a salud en el contexto de la pandemia del COVID-19.

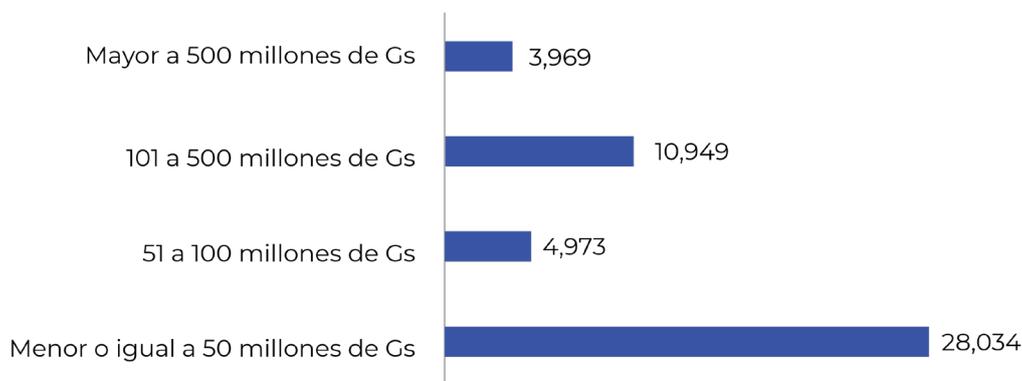
**Gráfico N.° 33: Viviendas según área de residencia, año 2020**



**Gráfico N.° 34: Viviendas según condición de ocupación, año 2020**



**Gráfico N.° 35: Cantidad de viviendas propias según rango de estimación de valor, año 2020**

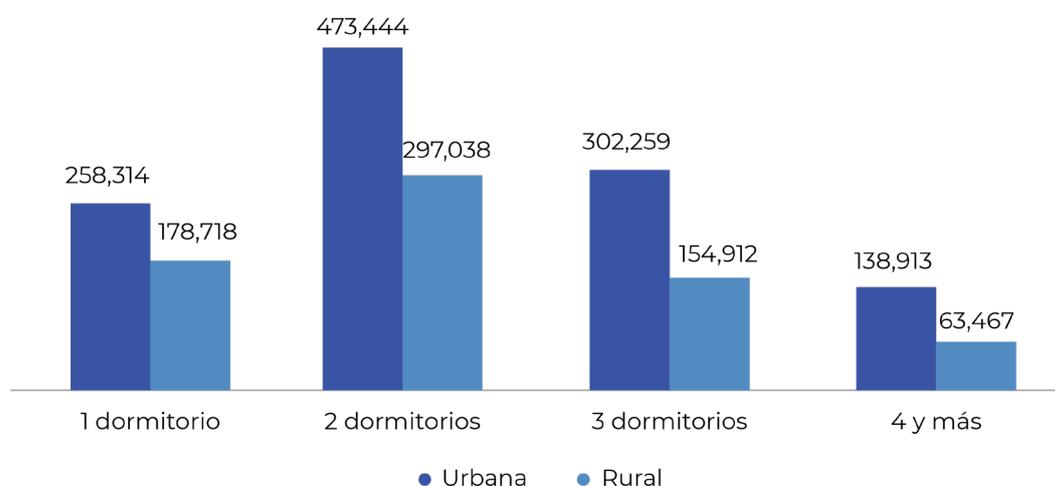


Fuente: MF Economía con datos del INE.

Si se tiene en cuenta que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) recomienda reducir al mínimo los espacios compartidos en las viviendas (cocina y sala, entre otros) garantizando el aislamiento de enfermos, se procede a identificar el área donde habitualmente el/los contagiado/s podrían aislarse, teniendo en cuenta las viviendas con al menos un dormitorio y un baño.

De acuerdo a estadísticas del INE, en el último año, 4 de cada 10 viviendas, es decir poco más de 770.000, tienen solo dos dormitorios y la mayoría de ellas están en zonas urbanas. Asimismo, el 99,1% de ellas cuentan con un baño, pero solo 88,4% tienen acceso a un sistema de saneamiento mejorado, es decir, desagüe por red pública o pozo ciego con o sin cámara séptica.

**Gráfico N.° 36: Viviendas por cantidad de dormitorios según área de residencia, año 2020**



Fuente: MF Economía con datos del INE.

Según el informe *Análisis del déficit habitacional en Paraguay* (INE 2012), una vivienda adecuada influye de manera directa sobre la calidad de vida de las personas y por lo tanto disminuye el riesgo de enfermedades. Es por eso que la relación de las personas que viven en un hogar con el espacio suficiente en la vivienda es de gran importancia.

Según el INE, el índice de hacinamiento se define como el cociente entre el número de personas censadas en la vivienda y el número de piezas utilizadas para dormir. Se considera que un promedio de más de 3 personas por pieza utilizada para dormir define una condición de hacinamiento. Por lo tanto, teniendo en cuenta que en el año 2020 en promedio residen 3,8 personas por hogar de tipo nuclear completo, que viven en lugares que cuentan con un solo dormitorio (218.973 viviendas), se puede decir que poco más de 830.000 personas se encuentran viviendo hacinadas.

Los servicios básicos de las viviendas son muy importantes para el entorno en el que las personas interactúan. En Paraguay, 6 de cada 10 viviendas acceden a agua tratada a través de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), SENASA, Junta de Saneamiento o una red comunitaria. De la misma manera, el 99,6% de estas viviendas acceden a servicios de electricidad. Por lo tanto, no se observan dificultades mayores en el acceso a estos servicios esenciales.

Finalmente, en este apartado se determina la tenencia de bienes de confort, específicamente la de automóvil/camioneta y motocicletas, debido a que estos se pueden vender o despojar fácilmente ante la necesidad de liquidez. En ese sentido, 38,0% de las viviendas cuentan con al menos un automóvil/camioneta y el 55,3% cuentan con al menos una motocicleta. En términos absolutos, representan a 709.123 y 1.032.838 viviendas, respectivamente.

## 4.

# EJES DE PROPUESTAS

La crisis desatada por la pandemia ha profundizado las vulnerabilidades socioeconómicas del país. Esta situación ha afectado de manera importante a todos los segmentos de la población y su impacto continúa registrándose de manera diferenciada en la población femenina. En Paraguay, el avance y profundización de la pandemia ha impedido que muchas mujeres vuelvan a sus puestos laborales. No obstante, algunas trabajadoras se encuentran dispuestas a volver a trabajar o buscar trabajo, pero desafortunadamente no existe un contexto favorable para hacerlo. En otras palabras, son diversas las dificultades a las cuales se enfrentan las mujeres paraguayas hoy en día.

En este apartado se presentan brevemente distintas propuestas diseñadas sobre la base de dos ejes principales: las condiciones y esquemas de soporte al empleo femenino y por otro lado el impulso de nuevas oportunidades y capacidades. Estas medidas podrían fomentar el mejoramiento del entorno en el que se desenvuelven las mujeres.

### 4.1 Condiciones y esquemas de soporte al empleo femenino

#### • Fortalecer las políticas de empleo orientadas a reducir la brecha salarial

Como se ha mencionado anteriormente, la brecha salarial entre hombres y mujeres aún es amplia. De hecho, la OIT señala que, pese a los avances en el aumento de la participación femenina en el mercado laboral y la reducción de la brecha salarial, el objetivo de cumplir plenamente con la igualdad de género sigue siendo un gran desafío.

En setiembre del año 2020, la Comisión de Derechos Humanos y la de Equidad y Género de la Cámara de Senadores dieron a conocer a través de una audiencia pública el estudio de un proyecto de ley que establece igualdad salarial entre hombres y mujeres en el sector público y privado, donde decidieron utilizar el principio del Convenio 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración.

**Ejemplos de casos regionales enfocados a la reducción de la brecha salarial:** Según el informe técnico de la OIT Américas llamado *La brecha salarial entre hombres y mujeres en América Latina* (2019), únicamente tres países de América Latina han avanzado en la aprobación de leyes específicas que garanticen la igualdad salarial entre mujeres y hombres.

- **Chile:** Fue el primer país en tomar la iniciativa de reforzar su normativa, con la aprobación en el año 2009 de la Ley N.º 20.348 que resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones. La aprobación de la ley introdujo la modificación del Código de Trabajo. Entre los aspectos más significativos se reconoce el derecho de las trabajadoras a obtener igual salario que los hombres, siempre y cuando ambos realicen el mismo trabajo. Esto constituye una obligación para todos los empleadores.

- **Colombia:** Dos años después de la aprobación de la ley chilena, se aprobó el texto normativo específico para la igualdad salarial entre mujeres y hombres. La Ley N.º 1946 menciona como objetivo “garantizar la igualdad salarial y de cualquier forma de retribución laboral entre mujeres y hombres, fijar los mecanismos que permitan que dicha igualdad sea real y efectiva tanto en el sector público como en el privado”, con el establecimiento de mecanismos que erradiquen cualquier forma de discriminación, entre otras disposiciones.

- **Perú:** Se aprobó en noviembre de 2017. Se trata de la Ley N.º 30709, que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres. Concretamente, el artículo 1 de la ley señala que su objetivo “es prohibir la discriminación remunerativa entre varones y mujeres, mediante la determinación de categorías, funciones y remuneraciones que permitan la ejecución del principio de igual remuneración por igual trabajo”. Al igual que en el caso chileno, la aprobación de esta ley implicó la realización de reformas al Código de Trabajo.

Es importante señalar que la implementación de estas leyes ha implicado enfrentar diversas dificultades. Esto ha dejado importantes lecciones. Dos de las principales han sido dimensionar las desigualdades salariales y determinar el valor del trabajo, lo que implica disponer y analizar información que no se encuentra en las estadísticas tradicionales del mercado laboral.

### • Fomentar la flexibilidad laboral en términos de teletrabajo

El teletrabajo es una forma u alternativa de trabajo a distancia. Como se había mencionado en el punto anterior, en Paraguay las mujeres deben llevar la vida laboral en conjunto con el cuidado del hogar y el de sus miembros. De hecho, la pandemia profundizó estos problemas, haciendo que muchas mujeres no puedan reincorporarse al mercado laboral e incluso desistieran de su búsqueda en el corto plazo.

Es importante considerar que la OIT menciona que el teletrabajo en circunstancias normales podría suponer una desventaja potencial para las mujeres, ya que generalmente tienden a sobrecargarse con el cuidado de los niños, las tareas domésticas y el empleo remunerado. Por lo tanto, recomiendan que ante la aplicación de esta modalidad las empresas o instituciones tengan en cuenta los siguientes puntos:

- La recopilación de datos desglosados por género, a fin de comprender los distintos factores que afectan de manera diferente a hombres y mujeres, con el fin de informar a las autoridades y directivos sobre las dificultades que enfrentan en sus hogares y, así, poner en práctica planes de respuesta.
- Las evaluaciones de desempeño no deben dar prioridad en los ascensos únicamente a los trabajadores que pudieron seguir trabajando al máximo de su capacidad durante la pandemia, ni se debe penalizar a los trabajadores que no pudieron hacerlo debido a dificultades personales, por ejemplo, educar a sus hijos en el hogar cuando las escuelas públicas estaban cerradas.
- Demostrar empatía y creatividad en el apoyo a las trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades de asistencia para que su única solución no sea reducir sus horas de trabajo o renunciar a sus trabajos.

En Paraguay, una alternativa para impulsar la reactivación del empleo femenino es a través del trabajo a distancia o teletrabajo. Actualmente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) está a cargo de la reglamentación de la Ley del Teletrabajo. Se prevé que el lanzamiento se haga en julio del presente año con el objetivo de promover, facilitar y monitorear la aplicación de esta modalidad laboral a través de un registro obligatorio. Esto permitirá contar con datos estadísticos para guiar a empleadores y trabajadores en su correcta utilización.

Es importante que la implementación de este programa sea a través de un enfoque de género debido a que estas medidas podrán ayudar a sostener los empleos e incluso dinamizar la incorporación de las mujeres desempleadas, de modo tal que no tengan la necesidad de salir o desplazarse fuera de su hogar.

### • Impulsar programas de acceso al crédito para la vivienda

Se ha visto cómo la pandemia ha dejado en evidencia los problemas de habitabilidad en Paraguay. El hacinamiento y la preocupación que han generado los focos de contagio de las familias a su vez causan nuevas dificultades asociadas a la necesidad de espacio físico para el aislamiento por enfermedad, teletrabajo y educación virtual, entre otras actividades.

Para resolver la problemática de acceso a una vivienda digna, el Estado paraguayo ha promulgado dos programas dirigidos a la población con dificultades de acceso a financiamiento para la construcción de sus viviendas: El Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), que provee a familias de ingresos medios y bajos subsidios habitacionales para el mejoramiento de su calidad de vida; y la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano, cuyo objetivo es fomentar el acceso a la vivienda de la clase media. Mediante un decreto aprobado en el año 2020 se otorgó la creación de un fondo de garantía para asistir a familias en la compra de su primera vivienda. El Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat (MUVH) es la principal institución encargada de aplicar estos programas. Sin embargo, ninguna de las iniciativas está orientada a resolver barreras relacionadas al género.

Por estos motivos, es importante que el Estado pueda definir o recibir asesorías de políticas de financiamiento dirigidas a las mujeres. Ellas encuentran mayores barreras en el acceso al financiamiento, ya sea por ser trabajadoras cuentapropistas, informales, percibir menores ingresos u otras causas. Por lo tanto, es necesario incluir a actores públicos y privados que simplifiquen los procesos de ingreso a los mercados financieros, otorguen garantías, impulsen el crédito a largo plazo o lleven a cabo programas de mejoramiento o refacción de la vivienda.

Incluso, se podría plantear un fortalecimiento del FONAVIS, observando el éxito del programa de Fondo de Garantía del Paraguay (FOGAPY), que es un instrumento financiero destinado a micro, pequeñas y medianas empresas, que se aplicó en mayor escala desde el inicio de la pandemia. De esta manera, ambos fondos pueden retroalimentarse en las fortalezas que tienen cada uno de ellos. A través de este proceso, se podrá generar mecanismos de inclusión para derribar los obstáculos por razones de género para el acceso de la vivienda.

### • Garantizar el acceso a cobertura de salud y seguridad social

El deficiente acceso a un seguro deja al descubierto los problemas estructurales de los sistemas de salud en Paraguay. Ante la situación actual, es crucial que no solo las mujeres sino las familias con todos sus miembros reciban estos servicios sin tener que pasar por penurias financieras para solventarlos. Para ello es importante que el acceso sea equitativo, es decir, que todas las personas que necesiten servicios de salud los reciban y no solo quienes puedan pagarlo. Asimismo, esta cobertura debe ser de calidad y contemplar la ausencia de riesgo financiero.

Por otro lado, con respecto al sistema de seguridad social, afectado por la considerable pérdida y suspensión de empleos en la pandemia, el Instituto de Previsión Social ha puesto en marcha políticas públicas que otorgan subsidios y prestaciones económicas a personas que se encuentran afectadas por esta situación. Sin embargo, no se tuvo en cuenta el enfoque de género, que revela que muy pocas mujeres aportan a una caja de jubilación. En consecuencia, el nivel de cobertura de esta política es reducida.

Teniendo en cuenta el punto anterior como premisa, es importante abordar una política pública que se enfoque en aquellas familias que hoy se encuentran en situación de informalidad laboral. De esta forma, tanto la salud como la seguridad social serán abordadas a través de mecanismos que ayuden a la formalización de la población vulnerable.

Se plantea generar un mecanismo de aporte mínimo por tramos de ingreso para que trabajadores informales puedan acceder a estos sistemas. Si bien las remuneraciones de estas personas son variables y muchas veces estacionales, se tendría que considerar un modo de indexar el porcentaje de aporte. De esta manera, se tendrá información real, por nivel de ingresos y por zonas de la población objetivo. Así, se podrá generar incentivos a la formalización laboral y a la visión a largo plazo del sistema previsional y de salud.

- **Promoción de esquemas de servicios de cuidado: guarderías públicas o privadas y de hogares de servicios a adultos mayores**

Los hogares liderados en su mayoría por mujeres no solo han tenido que responder a la carga de cuidado cotidiano, sino también cubrir los requerimientos educacionales, de salud y esparcimiento, entre otros, en un contexto donde se mantienen las presiones y exigencias en el trabajo remunerado. Como consecuencia, estas mujeres resultaron perjudicadas en términos de participación laboral y sobrerrepresentación en el desempleo.

En el año 2015 el Ministerio de la Mujer publicó los primeros lineamientos sobre el tema en Paraguay y en junio de 2019 se presentó el Marco Diseño de la Política Nacional de Cuidados. Estos documentos proponen políticas públicas dirigidas a grupos de primera infancia, a personas en situación de dependencia por discapacidad y a personas adultas mayores en situación de dependencia.

Para los grupos de primera infancia proponen lo siguiente:

- **Dentro del hogar:** Promover el respecto de las licencias maternales, paternales y de lactancia.
- **Fuera del hogar:** Centros públicos de cuidado de atención diaria (cuatro horas mínimo) para niños/as de 2 a 4 años pertenecientes a hogares pobres y vulnerables a la pobreza. Con la observación de que, una vez que se alcancen los objetivos de cobertura en la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, se propone el estudio de la ampliación de estos servicios a toda la población.
- **A nivel del sector empleador de la economía:** Se apunta a considerar la flexibilidad horaria como una política que podría ayudar a articular el ámbito familiar y el laboral. Asimismo, continuar con la instalación de centros de cuidado en las empresas y reforzar la fiscalización de la normativa actual, pensando en modificar el artículo referente al número de empleados para instalar los centros de cuidado infantil.

En lo que respecta a las personas en situación de dependencia por discapacidad y adultos mayores, también se proponen centros de atención diurnos, centros residenciales, viviendas tuteladas, prestaciones económicas para personas atendidas en el medio familiar por cuidadoras no remuneradas y servicios de teleasistencia, entre otras medidas.

A la fecha, estos programas de cuidado como política pública aún tienen un alcance limitado. Es por eso que se plantea realizar el seguimiento y evaluación de la aplicación de estas propuestas para que se pueda reducir la sobrerrepresentación de las mujeres en el desempleo y de esta manera mejorar su bienestar e independencia y el de sus familias.

## 4.2 Impulso de nuevas oportunidades y capacidades

- **Ampliar la oferta formativa para mujeres, incluyendo cupos en sectores no tradicionales**

La presencia equitativa de hombres y mujeres en el mercado laboral no sólo significa obtener un número equilibrado en puestos de responsabilidad, sino también fomentar la presencia femenina en profesiones o puestos que tradicionalmente han sido ocupados de forma mayoritaria por hombres.

En el año 2015 un proyecto impulsado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) buscó promover la equidad de género a partir de la vinculación de mujeres en proyectos donde particularmente trabajan los hombres (sector de construcción de infraestructuras). De la misma manera, en el presente año Paraguay a través de un convenio con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) incorporó un proyecto dirigido a la inclusión de género en el rubro de construcción. Como resultado, el 12% del total de colaboradores en una obra a cargo del Consorcio Rutas del Norte son mujeres, las cuales ocupan posiciones de colaboradoras técnicas, personal de maestranza y banderilleras, entre otros cargos.

En este sentido, se propone implementar iniciativas que consideren a las mujeres en actividades donde actualmente su participación es limitada. Esto se debe realizar con un diagnóstico previo del sector objetivo. De esta manera, el sector podrá adecuarse a las necesidades de estas mujeres y ellas podrán recibir cursos de capacitación previos a su incorporación al ámbito laboral.

#### • **Asegurar el acceso a herramientas financieras**

Las brechas de género en los ingresos y ocupaciones de las mujeres paraguayas han frenado los accesos a las distintas herramientas que tiene el sistema financiero. Uno de los grandes factores limitantes en el acceso a servicios financieros es la informalidad, debido a que muchas mujeres se ocupan en trabajos no remunerados o trabajan como cuentapropistas.

Es importante destacar que el PNUD se encuentra apoyando al Ministerio de Hacienda con el diseño y creación de un programa de inclusión financiera para mujeres. Esta iniciativa hace énfasis en las necesidades de las mujeres vulnerables (cuentapropistas, sin historial crediticio, del sector rural, etc.) teniendo en cuenta las experiencias logradas en otros países de América Latina y el resto del mundo.

Por estos motivos, se propone mantener activo este programa de apoyo y de cierta manera crear futuras alianzas con otras instituciones públicas a largo plazo para que una vez culminado pueda ser aplicado de forma eficiente en el país y de esta manera mejorar las condiciones en las cuales se encuentran estas mujeres.

#### • **Desarrollar esquemas para la formación técnica con la incorporación de figuras de mentoría (aprendiz)**

En Paraguay, en los últimos años varias organizaciones internacionales han aplicado programas de mentoría de corto plazo que impulsan estas iniciativas. Los programas de mentoría son considerados como parte de un proceso de crecimiento en el que los jóvenes enfrentan distintos desafíos y aprenden sobre una carrera para su formación futura. Acompañados de instituciones educativas y universidades, estos proyectos incorporaron el enfoque de género en la planificación y práctica educativa.

Teniendo en cuenta esto, se planea impulsar programas de mentoría de largo plazo tanto en el ciclo de educación escolar media como en el universitario. De esta manera se podrá contribuir al desarrollo personal y profesional de las mujeres jóvenes en formación, con la posibilidad de postular a distintas categorías o rubros de su interés. Su integración académica y social podrá ser facilitada con mentores que potencien y mejoren sus habilidades.

Finalmente, es importante mencionar que la evaluación desarrollada en este informe y los ejes temáticos identificados en las propuestas, son tan solo el inicio del extenso debate que se debe dar en la sociedad paraguaya sobre los temas tratados. Las complejas realidades señaladas en este diagnóstico deben guiar las medidas inmediatas para subsanar la coyuntura actual y enmarcar las políticas públicas a largo plazo.



P

N

U

D