

# DIAGNÓSTICO DE GÉNERO EN PARAGUAY

Igualando el  
campo de juego  
para las mujeres  
rurales



**BANCO MUNDIAL**  
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL



# DIAGNÓSTICO DE GÉNERO EN PARAGUAY

Igualando el  
campo de juego  
para las mujeres  
rurales

Septiembre 2020

**CUADERNOS SOBRE EQUIDAD DE GÉNERO** - Este Cuaderno se centra en las mujeres rurales paraguayas, que a menudo están expuestas a dobles o incluso triples factores de desventaja: Debido al sexo, la ubicación y, en el caso de poblaciones indígenas, en relación con su origen étnico. Este *cuaderno* recopila la evidencia existente en esta área, hace un balance de las políticas recientes y hace algunas recomendaciones para la acción en el contexto paraguayo basadas en experiencias internacionales.

# Tabla de Contenido

LISTA DE FIGURAS .....	5
LISTA DE TABLAS .....	6
LISTA DE CUADROS .....	6
SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	7
INTRODUCCIÓN .....	9

## 1.

### ¿QUÉ SABEMOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES

#### Y NIÑAS RURALES EN PARAGUAY? ..... 11

1.1 Salud reproductiva y nivel educativo .....	12
1.2 Resultados del mercado laboral .....	12
1.3 Acceso a activos productivos .....	14
1.4 Pobreza y vulnerabilidad .....	14
1.5 Gestión .....	15
1.6 Mujeres indígenas .....	15

## 2.

### ¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES BARRERAS QUE ENFRENTAN

#### LAS MUJERES Y NIÑAS DE ZONAS RURALES? ..... 18

2.1 Normas sociales .....	19
2.2 Acceso a servicios .....	19

## 3.

#### POLÍTICAS Y PROGRAMAS ..... 24

3.1 Capital humano.....	25
3.1.1 Reducción de brechas en acceso a servicios de salud reproductiva.....	25
3.1.2 Reduciendo las diferencias en la fertilidad adolescente .....	26
3.1.3 Reducción de brechas en logro educativo.....	28
3.2 Oportunidad económica .....	28
3.2.1 Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir la presencia de mujeres en trabajos no remunerados y de cuidados .....	28
3.2.2 Mejora del acceso a activos productivos y asistencia técnica para actividades empresariales y de emprendedurismo.....	30
3.2.3 Reduciendo la vulnerabilidad a la pobreza en hogares rurales liderados por mujeres .....	31
3.3 Gestión.....	32
3.3.1: Fortalecer la voz de las mujeres rurales .....	32
3.3.2 Eliminando el matrimonio infantil.....	33
3.3.3 Eliminando la violencia de género .....	34

## 4.

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>36</b>
--------------------------	-----------

<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>38</b>
--------------------------	-----------

<b>ANEXO: TEMA, MEDIDAS Y RESPUESTAS .....</b>	<b>40</b>
--	-----------

<b>NOTAS .....</b>	<b>44</b>
--------------------	-----------

# Lista de Figuras

Figura 1: Tasa de fecundidad adolescente (nacidos vivos por cada 1.000 mujeres de 15 a 49 años), 2016.....	12
Figura 2: Porcentaje de mujeres que no trabajan ni estudian (Ninis) (15-29 años) .....	12
Figura 3: Porcentaje de empleados (tasa de empleo) por género.....	13
Figura 4: Porcentaje de horas semanales que las mujeres dedican a diferentes actividades, por localidad.....	13
Figura 5: Distribución de las ocupaciones de mujeres .....	13
Figura 6: Porcentaje de mujeres que recibe crédito (zonas rurales) 2017 .....	14
Figura 7: Porcentaje de mujeres que recibe asistencia técnica (zonas rurales) 2017 .....	14
Figura 8: Porcentaje de empleados asalariados que contribuyen a la seguridad social (2017).....	15
Figura 9: Porcentaje de empleados asalariados que contribuyen a fondos de pensiones (2017).....	15
Figura 10: Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años casadas o en union, 2016.....	16
Figura 11: Porcentaje de mujeres que ocupan cargos ejecutivos, 2017.....	16
Figura 12: Tasa de fecundidad adolescente Mujeres de 15 a 49 años.....	17
Figura 13: Nivel de educación en mujeres por idioma, 2017.....	17
Figura 14: Cobertura de atención prenatal (4 consultas médicas) para mujeres de 15 a 49 años .....	17
Figura 15: Cobertura de atención prenatal (4 consultas médicas) para mujeres de 15 a 49 años por zona de residencia .....	17
Figura 16: Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que justifican que el esposo golpee a la esposa. 2016 .....	19
Figura 17: Distribucion porcentual de razón de inactividad (%) .....	20
Figura 18: Mujeres de 15 a 20 años - Razones para no estudiar .....	21
Figura 19: Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que reciben atención prenatal (últimos 2 años) .....	21
Figura 20: Desigualdad en la cobertura de servicios básicos: IOH, 2017 .....	22
Figura 21: Importancia de diferentes variables para las desigualdades en el acceso a servicios para niños (IOH), 2017 .....	22

Figura 22: Variables que explican las desigualdades en los resultados del nivel 1 de PISA .....	22
Figura 23: Variables que explican las desigualdades en los resultados del nivel 2 de PISA .....	22

## Lista de Tablas

Tabla 1: Logro educativo por educación parental, país (%) .....	23
Tabla 2: Logro educativo por educación parental, zonas rurales (%) .....	23

## Lista de Cuadros

Cuadro 1: Servicios de salud comunitaria de Nicaragua .....	26
Cuadro 2: Abriendo Oportunidades de Guatemala y Text Me Maybe de Ecuador. ....	27
Cuadro 3: El costo de no educar a las niñas .....	29
Cuadro 4: Fortalecimiento de los derechos de propiedad en Nicaragua, Inclusión financiera y microfinanzas en México y Desarrollo regional en Brasil. ....	31
Cuadro 5: JEEViKA en India .....	32
Cuadro 6: Competitividad Rural de Honduras .....	33
Cuadro 7: Los costos del matrimonio infantil .....	34
Cuadro 8: Brasil VAMOS! .....	35



## Siglas y abreviaturas

CEBINFAS	Centros de Bienestar de la Infancia y Familias
CODENI	Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
GP	Gobierno de Paraguay
IOH	Índice de Oportunidad Humana
ALC	América Latina y el Caribe
MICS	Encuestas Agrupadas de Indicadores Múltiples
NEETS/NINIS	Jóvenes sin estudiar, trabajar ni capacitarse.
NINI	Jóvenes sin estudiar, trabajar ni capacitarse.
PATMIR	Programa de asistencia técnica a las microfinanzas rurales
PISA	Programa de Evaluación de Estudiantes Internacionales
PROIFF	Programa Integral para la Inclusión Financiera
SEDAMUR	Servicio de Atención a la Mujer
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
US\$	Dólar de los Estados Unidos

# Agradecimientos

Este reporte fue preparado por un equipo de la Práctica Global de Pobreza y Equidad del Banco Mundial, compuesto por Gabriel Lara Ibarra, Miriam Muller, Carmen de Paz, Rita Damasceno Costa, Gabriela Farfán, Flavia Sacco y Gustavo Canavire Bacarreza y apoyado por Pamela Gunio. El trabajo fue realizado bajo la dirección de Jordan Schwartz, director de país para Argentina, Paraguay y Uruguay; Ximena del Carpio, gerente de la Práctica Global de Pobreza y Equidad; Matilde Bordón, representante residente del Banco Mundial en Paraguay; y Peter Siegenthaler, líder del programa de Equidad, Finanzas e Instituciones. Nishta Sinha y Ana María Muñoz amablemente revisaron el documento y brindaron valiosas sugerencias que mejoraron sustan-

cialmente la calidad del informe. El equipo también recibió valiosos consejos y retroalimentación de Elizabeth Rupert, economista líder de la práctica de Empleo del Banco Mundial. Agradecemos también a los técnicos de las instituciones que colaboraron en la realización de este documento, como el Ministerio de la Mujer, el Gabinete Social de la Presidencia y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, así como también a la senadora Esperanza Martínez, los miembros de la plataforma de jóvenes líderes Paraguay Ahora y expertas locales de diferentes think tanks y centros de investigación del país. La traducción al español estuvo a cargo de Ana Laura Arias y el diseño a cargo de Kilka Diseño Gráfico.

# Introducción

Este es el tercero de una serie de *Cuadernos de Género* que acompañan una evaluación general de género, que cubre las principales brechas identificadas con respecto a la igualdad de género en Paraguay: (I) la alta prevalencia de violencia de género; (II) la transición de mujeres jóvenes de la educación al mercado laboral; y (III) la situación específica de las mujeres de zonas rurales. Los temas para este análisis exhaustivo se escogieron porque parecen ser áreas donde la agenda de género en Paraguay debe tratarse como una prioridad. Dicha evaluación se basó en varias fuentes, incluyendo a) el análisis completo para la presente Evaluación de Género, b) consultas realizadas en el país, c) el Plan Nacional de Desarrollo para Paraguay, y d) puntos de partida para un compromiso basado en el Marco de Asociación con el País (MAP) del GBM.

El tercer *Cuaderno* se centra en las mujeres de zonas rurales de Paraguay, que a menudo están expuestas a dobles o incluso triples factores de desventaja: debido al sexo, la ubicación y, en el caso de poblaciones indígenas, en relación con su origen étnico. Este Cuaderno compila la evidencia existente en esta área, así como las barreras específicas que enfrenta este grupo. También hace un balance de las políticas recientes en esta área y algunas recomendaciones para la acción en el contexto paraguayo basadas en experiencias internacionales.

Hay tres conclusiones principales del diagnóstico en esta nota. Primero, hay un gran margen para mejorar los planes y políticas del gobierno para incorporar un ángulo de género. Por ejemplo, no existe una planificación estratégica para cerrar las brechas en el acceso a la salud reproductiva en las zonas rurales, y los programas de inclusión financiera y asistencia técnica agrícola no son plenamente propicios para la participación femenina. En segundo lugar, existe una gran necesidad de modernizar el sistema estadístico del país para producir los datos necesarios para desarrollar políticas eficaces basadas en género que ayuden a las mujeres que pertenecen a grupos étnicos. La deficiencia de información en Paraguay incluye áreas clave como el acceso a la salud de las mujeres de zonas rurales e indígenas; indicadores relacionados con la educación, como la matriculación, la deserción escolar y la repetición por ubicación y sexo y la incidencia de la violencia de género (los últimos datos con representatividad nacional son del 2008). Los pocos puntos de datos disponibles muestran brechas significativas e importantes entre grupos basados en diferentes localidades, pero análisis más granulares que estudian específicamente, por ejemplo, la población guaraní-parlante son sumamente limitados. Por ende, es importante abordar esta limitación desde la perspectiva de las políticas. Finalmente, las grandes brechas en el acceso a la educación, el acceso a la tierra

y el liderazgo en el área pública apuntan a la necesidad de una estrategia transversal para avanzar la posición de las mujeres rurales en Paraguay. Sin un esfuerzo concertado que comience a promover el acceso equitativo para que estas niñas y mujeres acumulen capital humano y activos productivos y puedan disfrutar de sus retornos, todavía habrá un largo camino por recorrer para que las mujeres de zonas rurales disfruten de todo el potencial de una vida que pueden aprovechar al máximo en un terreno de juego nivelado.

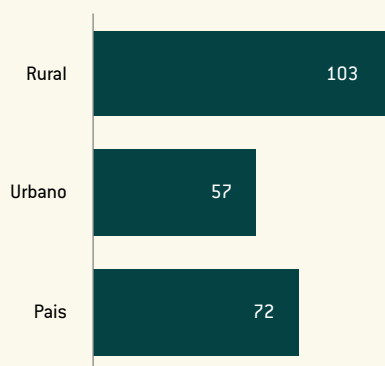
La nota está estructurada de la siguiente manera. La siguiente sección presenta una visión general de la situación de las mujeres rurales en Paraguay y ofrece

información sobre las desigualdades en capital humano, oportunidades económicas y gestión. La Sección 2 se enfoca en las principales barreras que enfrentan estas mujeres y cómo las normas sociales y el acceso diferencial a los servicios se constituyen en obstáculos para el desarrollo de este grupo. La Sección 3 discute las diferentes políticas implementadas en los últimos años por el Gobierno para abordar estos desafíos y propone una serie de medidas políticas que podrían ayudar a superar mejor los obstáculos identificados, en base a las lecciones aprendidas de otras experiencias internacionales. Las conclusiones sobre el camino a seguir se presentan en la sección 4.

¿Qué sabemos sobre la  
situación de las mujeres y  
niñas rurales en Paraguay?

FIGURA 1:

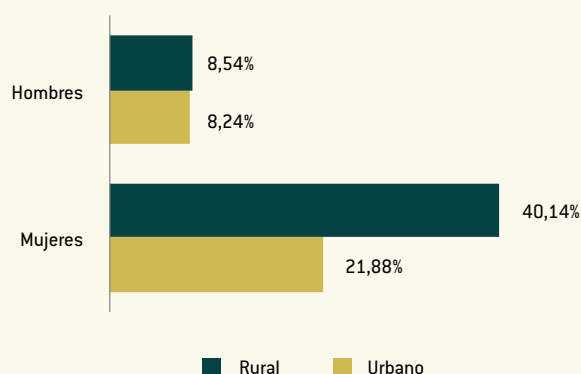
Tasa de fecundidad adolescente  
(nacidos vivos por cada 1.000  
mujeres de 15 a 49 años), 2016



Fuente: Atlas de género

FIGURA 2:

Porcentaje de mujeres que no  
trabajan de forma remunerada ni  
estudian (Ninis) [15-29 años]



Fuente: EPH 2017

## 1.1 Salud reproductiva y nivel educativo

**Las mujeres rurales en Paraguay muestran resultados más deficientes en salud reproductiva, así como un nivel educativo más bajo, en comparación con las que viven en ciudades.** Las tasas de fecundidad adolescente son más altas en las zonas rurales que en las urbanas (ver Figura 1). La proporción de mujeres que tuvo un hijo antes de los 18 años es del 21,2 por ciento en zonas rurales del país, en comparación con el 13,8 por ciento en ciudades<sup>i</sup>. Con respecto a los resultados educativos, una de cada diez mujeres rurales es analfabeta, el doble del promedio nacional y el 27 por ciento tiene menos de 3 años de estudio<sup>ii</sup>. Además, la proporción de niñas sin escolarizar en zonas rurales es el doble que la observada en ciudades<sup>iii</sup>. Por último, las mujeres rurales parecen experimentar dificultades especiales en la transición al mercado laboral. La pro-

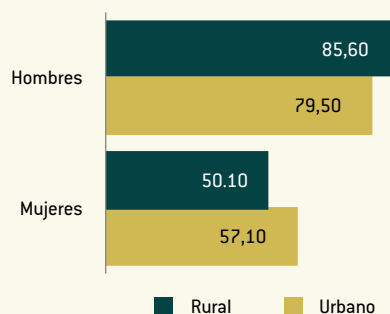
porción de mujeres que no trabajan ni estudian es del 40,1 por ciento en zonas rurales, en comparación con el 21,9 por ciento entre las que viven en zonas urbanas del país (ver Figura 2).

## 1.2 Resultados del mercado laboral

**Las mujeres rurales en Paraguay tienen menos vinculación con el mercado laboral, probablemente explicado en parte por una menor acumulación de capital humano.** Más de la mitad de las mujeres en edad laboral que vive en zonas rurales no se dedica a ninguna actividad laboral remunerada<sup>iv</sup>. Por lo tanto, la proporción de mujeres que trabaja de forma remunerada es aún menor comparado con sus contrapartes urbanas: el 50,11 por ciento de las mujeres rurales en comparación con el 57,10 por ciento en las ciudades

FIGURA 3:

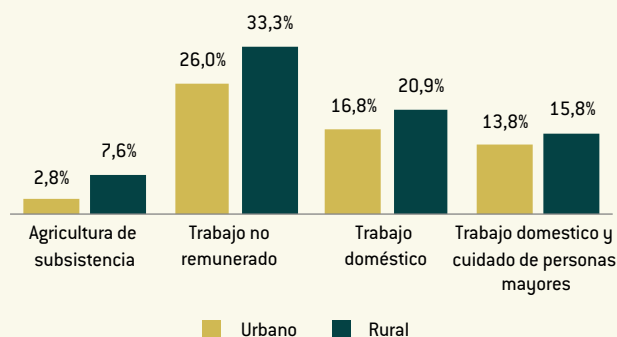
Porcentaje de empleados (tasa de empleo) por género



Fuente: EPH, 2017

FIGURA 4:

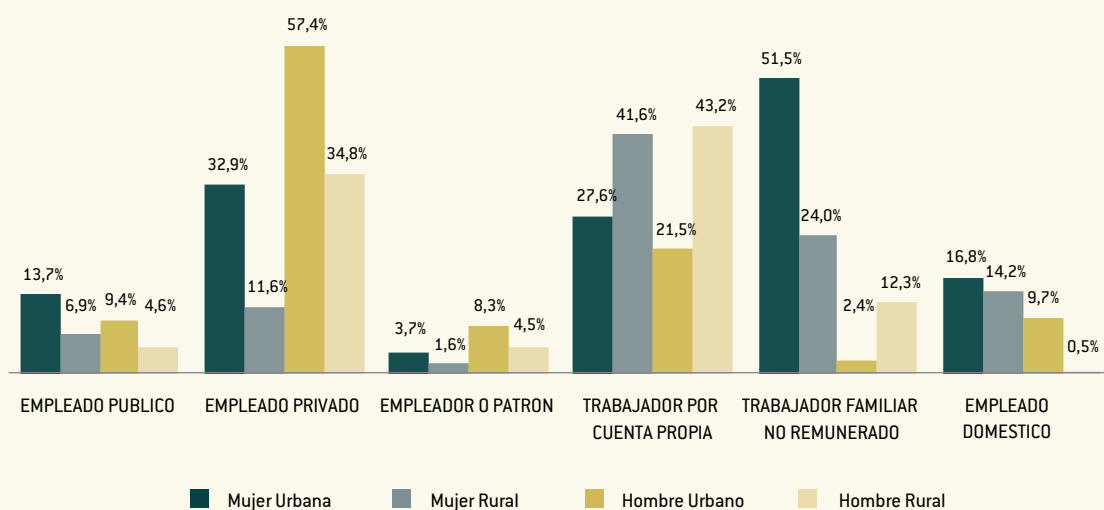
Porcentaje de horas semanales que las mujeres dedican a diferentes actividades, por localidad



Fuente: EUT, 2016, Notas: Mujeres de 14 años y más

FIGURA 5:

Distribución de las ocupaciones de mujeres



Fuente: Atlas de Género

tiene un trabajo<sup>v</sup> (Ver Figura 3). Entre las que trabajan en zonas rurales, más del 50 por ciento son trabajadoras familiares no remuneradas, por lo tanto, expuestas a mayores niveles de vulnerabilidad. Esta proporción disminuye a 24 por ciento en áreas urbanas<sup>vi</sup>. Las mujeres rurales también dedican más horas al trabajo

no remunerado (7 puntos porcentuales más que las mujeres urbanas) y a las tareas domésticas (alrededor de 4 puntos porcentuales más). Al mismo tiempo, el 41,6 por ciento de las mujeres rurales trabaja por cuenta propia, en comparación con el 27,6 por ciento que vive en ciudades (ver Figura 5).

FIGURA 6:

Porcentaje de mujeres que recibe crédito (zonas rurales) 2017

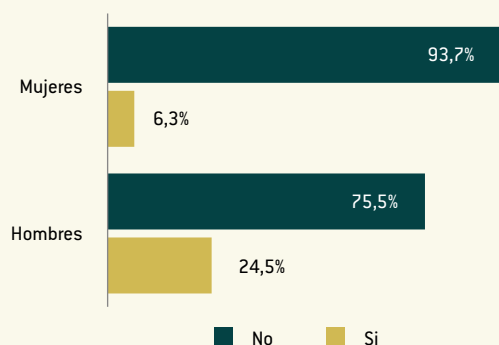
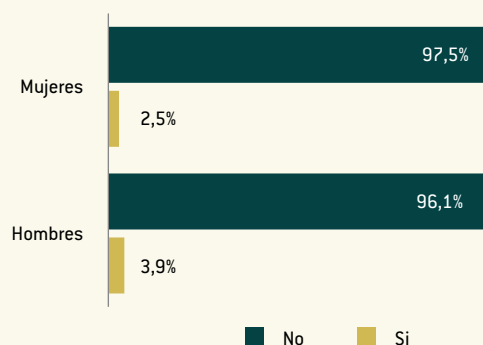


FIGURA 7:

Porcentaje de mujeres que recibe asistencia técnica (zonas rurales) 2017



Fuente: SIRT, Primera Muestra de Colonias Campesinas registradas

## 1.3 Acceso a activos productivos

**Comparado con los hombres, las mujeres rurales también tienen un acceso más limitado a activos productivos que son clave para las actividades empresariales y de emprendimiento, como la tierra, el crédito y la asistencia técnica.** Hay una mayor proporción de fincas encabezadas por hombres (6,8 por ciento) en comparación con mujeres (4,3 por ciento). Alrededor del 31 por ciento de las parcelas de tierra registradas en alrededor de 200 colonias están a nombre de mujeres, menos de la mitad en comparación con el 69 por ciento que están a nombre de hombres<sup>vii</sup>. Del mismo modo, entre el total de créditos otorgados por el Crédito Agrícola de Habitación, solo el 6,3 por ciento fue para mujeres según datos del Instituto Nacional de Desarrollo Rural de la Tierra (INDERT)<sup>viii</sup>. La brecha de género en el acceso a la asistencia técnica

no es grande considerando el hecho de que tales servicios son casi inexistentes: en las colonias rurales, el 96,1 por ciento de hombres y el 97,5 por ciento de mujeres no recibió ningún tipo de asistencia técnica (ver las Figuras 6 y 7) <sup>ix</sup>.

## 1.4 Pobreza y vulnerabilidad

**La pronunciada brecha en el acceso a oportunidades económicas conduce a mayores niveles de vulnerabilidad, a la pobreza, y a una mayor dependencia del sistema de las mujeres rurales.** Dada su exclusión de las actividades económicas remuneradas, hasta el 38,2 por ciento de las mujeres rurales (de 25 años de edad o mayores) no tiene ningún ingreso propio – la proporción entre sus contrapartes varones es de 24 por ciento, y entre sus contrapartes urbanas es de 27,7 por ciento.<sup>x</sup> Entre las que tienen alguna fuente de ingresos,



FIGURA 8:

Porcentaje de empleados asalariados que contribuyen a la seguridad social (2017)

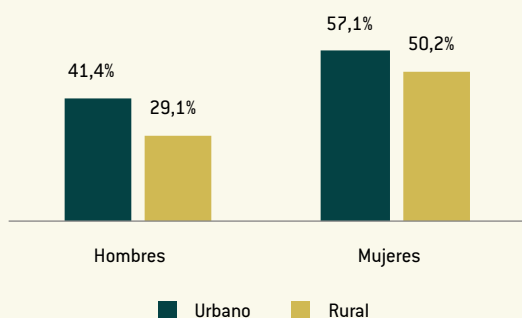
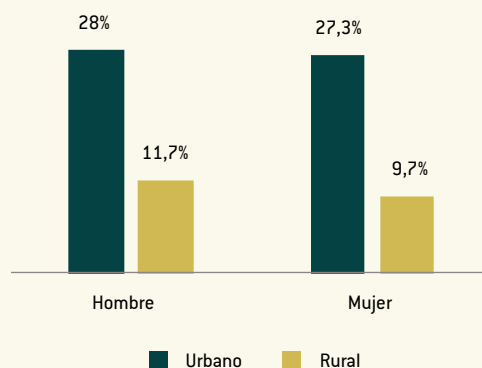


FIGURA 9:

Porcentaje de empleados asalariados que contribuyen a fondos de pensiones (2017)



Fuente: Atlas de Género

esta tiende a ser menor que la de los hombres: el ingreso mensual es en promedio 665.000 guaraníes (aproximadamente USD 115), más bajo en mujeres rurales que en los hombres. Dado que trabajan menos y en condiciones más deficientes, las contribuciones de las mujeres a la seguridad social y los fondos de pensiones también son más bajas (Figuras 8 y 9). Probablemente en relación con esto, los hogares liderados por mujeres son más propensos a vivir en condición de pobreza o pobreza extrema. Por ende, la pobreza parece ser una característica persistente de los hogares encabezados y liderados por mujeres, especialmente entre aquellas que viven en zonas rurales.

**urbanas.** Como ejemplo, ciertas formas de violencia son más comunes en zonas rurales, así como la tolerancia social a las mismas que se informa (ver sección sobre barreras). El matrimonio infantil, por ejemplo, es más frecuente en zonas rurales (ver Figura 10), así como la práctica del criadazgo<sup>xi</sup>. La representación deficiente de las mujeres rurales en los procesos de toma de decisiones también indica su baja iniciativa. La proporción de mujeres en puestos ejecutivos es mucho menor en zonas urbanas que en rurales: 26 por ciento en comparación al 36 por ciento, respectivamente (ver Figura 11).

## 1.5 Gestión

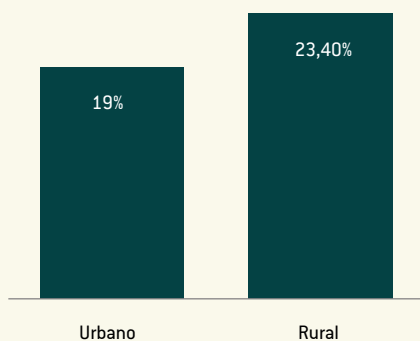
**Por último, la gestión o capacidad de decisión parece ser más limitada en las mujeres rurales que en las**

## 1.6 Mujeres indígenas

**Las mujeres indígenas, que normalmente viven en zonas rurales del país, enfrentan una mayor desventaja.** Primeramente, comienzan el proceso repro-

FIGURA 10:

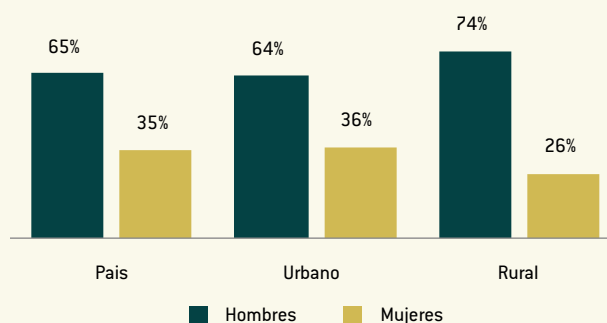
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años casadas o en uniones, 2016



Fuente: MICS, 2016

FIGURA 11:

Porcentaje de mujeres que ocupan cargos ejecutivos, 2017



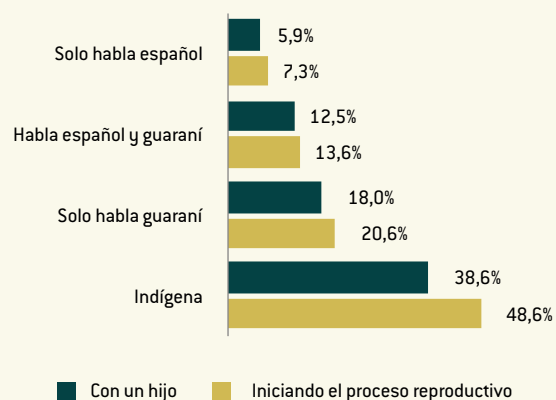
Fuente: Atlas de Género

ductivo y se convierten en madres más temprano (ver Figura 12). Alrededor del 41 por ciento de las mujeres indígenas no usan ningún método anticonceptivo, en comparación con el 31,6 por ciento de mujeres no indígenas y que solo hablan español. En segundo lugar, las mujeres que solo hablan guaraní muestran niveles de educación más bajos (ver Figura 13), mientras que la proporción de niñas sin escolarizar es mayor en poblaciones indígenas (13,1 por ciento en comparación con 1,4 por ciento que solo hablan español). Además, el matrimonio infantil es mucho más alto en las niñas indígenas: el 75 por ciento de las mujeres de 20 a 24 años está casada o en uniones antes de cumplir 18 años, en comparación con solo el 14 por ciento de las no indígenas<sup>xii</sup>.

**Las mujeres indígenas tienen menos probabilidades de acceder a los servicios de atención prenatal, en comparación con sus contrapartes no indígenas.** Solo el 56% de las mujeres indígenas tiene acceso a la atención prenatal recomendada<sup>xiii</sup>, que consta de al menos cuatro consultas médicas durante el embarazo. Sin embargo, la cobertura de este indicador para mujeres no indígenas y que hablan solo español es casi completa (97 por ciento) al igual que las mujeres no indígenas que hablan guaraní y español (95,6 por ciento, ver la Figura 14). También se encuentran diferencias en este tipo de acceso, si bien las brechas son menores, al comparar mujeres por área de residencia: observamos una cobertura menor de 4 consultas de atención prenatal en zonas rurales (91 por ciento vs 96 por ciento en zonas urbanas), como ilustra la Figura 15.

FIGURA 12:

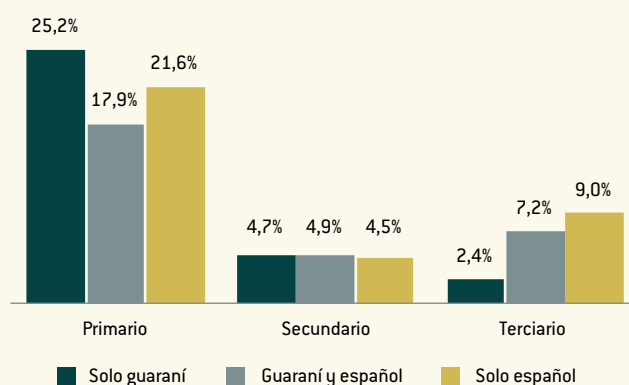
### Tasa de fecundidad adolescente Mujeres de 15 a 49 años



Fuente: MICS, 2016

FIGURA 13:

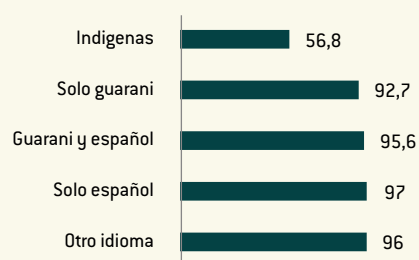
### Nivel de educación en mujeres por idioma, 2017



Fuente: EPH 2017

FIGURA 14.

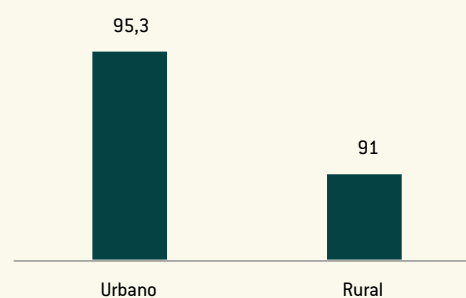
### Cobertura de atención prenatal (4 consultas médicas) para mujeres de 15 a 49 años



Fuente: MICS, 2016

FIGURA 15.

### Cobertura de atención prenatal (4 consultas médicas) para mujeres de 15 a 49 años por zona de residencia



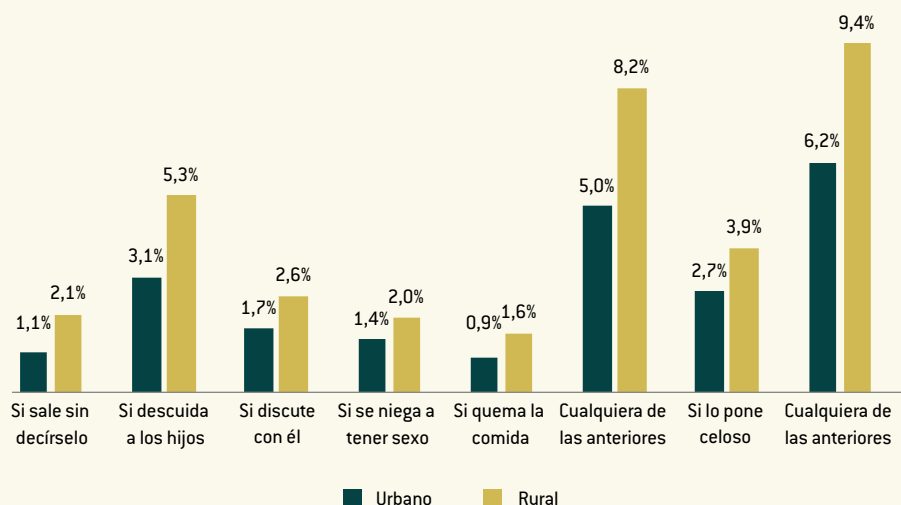
Fuente: MICS, 2016

# 2

¿Cuáles son las principales barreras que enfrentan las mujeres y niñas de zonas rurales?

FIGURA 16:

Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que justifican que el esposo golpee a la esposa. 2016



Fuente: MICS, 2016

## 2.1 Normas sociales

**La mayor prevalencia de normas sociales patriarcales en Paraguay, especialmente en poblaciones indígenas, contribuye a perpetuar los roles y comportamientos que devalúan a las mujeres.** Como ejemplo, los datos muestran que hay más tolerancia a la violencia de género en el campo que en las ciudades (ver Figura 16). Aunque con base en los últimos datos disponibles a nivel país (2008), este fenómeno es menos común en áreas rurales, es una tendencia que probablemente esté relacionada con niveles más altos de tolerancia social y menos denuncias. Las organizaciones de mujeres advierten sobre este tipo de comportamiento, que ocurre a veces con la complicidad de las autoridades que intentan negociar con los agresores, y ante la falta de información y protección de las mu-

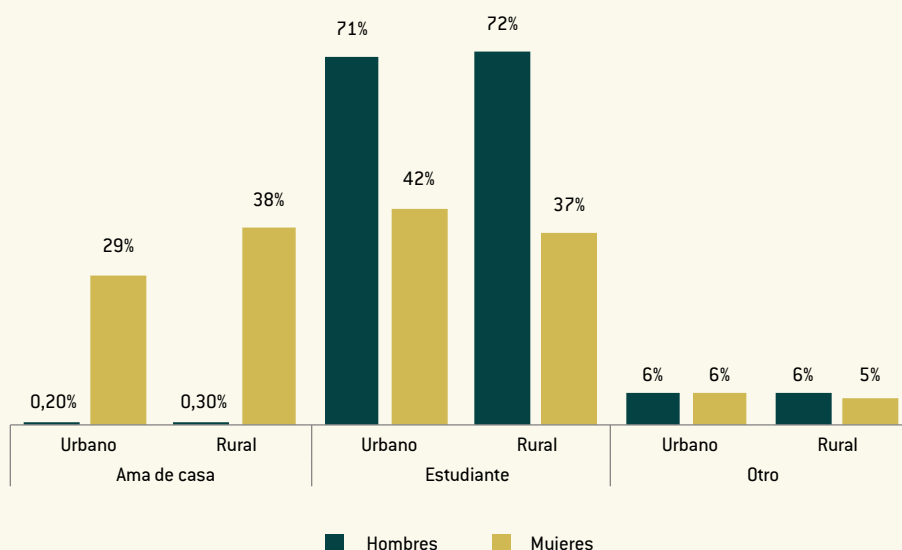
jerías víctimas. Otro indicador de la mayor prevalencia de normas sociales patriarcales en zonas rurales de Paraguay es la mayor participación de las mujeres en el cuidado y las actividades domésticas a tiempo completo. Entre mujeres inactivas en el mercado laboral, alrededor de un 10 por ciento más declara que no trabaja por esta razón en zonas rurales (38,12 por ciento en comparación con 28,52 por ciento en ciudades) (ver Figura 17).

## 2.2 Acceso a servicios

**La persistencia de deficiencias en la provisión de servicios de calidad en áreas rurales y remotas también podría explicar algunas de las diferencias observadas.** Por ejemplo, la falta de escuelas en la

FIGURA 17:

Porcentaje de razón de inactividad (%)



Fuente: EPH 2017

proximidad pesa más como una razón para no estudiar entre mujeres rurales que urbanas: 9,99 por ciento comparado con 2,55 por ciento, respectivamente (ver Figura 18). Al mismo tiempo, el acceso a servicios prenatales es menor para mujeres indígenas comparado con cualquier otro grupo poblacional: si bien este acceso era casi universal entre mujeres que hablan español, guaraní o una combinación de ambos idiomas, solamente 90 por ciento de las mujeres indígenas pudieron acceder a estos servicios en los últimos dos años, según los datos de 2016 (ver Figura 19).

**Una corriente de la literatura sobre la desigualdad ha utilizado el Índice de Oportunidad Humano (IOH) para averiguar cuán inequitativamente están distribuidos los servicios básicos de un país.<sup>xiv</sup>**

Resumidamente, el IOH incorpora una corrección a la tasa de cobertura de un indicador (por ejemplo, acceso

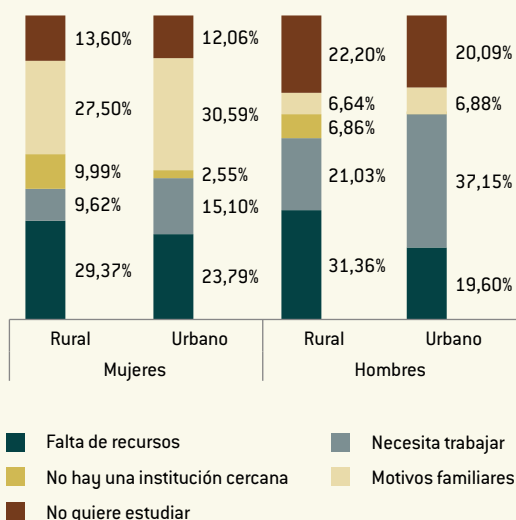
a una fuente de agua mejorada) por el hecho de que ciertos grupos poblacionales pueden mostrar tasas de cobertura mucho menores que el promedio del país. Al analizar la tasa de educación secundaria superior completa, acceso a agua, acceso a saneamiento, y dominio de matemática y lectura, la evidencia es clara: la ubicación siempre juega un papel significativo en la probabilidad de que los niños accedan a los mismos.

**El análisis de los factores que explican las desigualdades observadas en la cobertura de ciertos servicios confirma estos datos.** Según los cálculos de

IOH, las dos variables que tienen el mayor poder explicativo al analizar las desigualdades existentes en el acceso a servicios básicos como educación secundaria, agua y saneamiento para los niños paraguayos son el tener un jefe de hogar que trabaja en agricultura o vivir en el área rural (ver Figuras 20 y 21). Al mismo tiempo,

FIGURA 18:

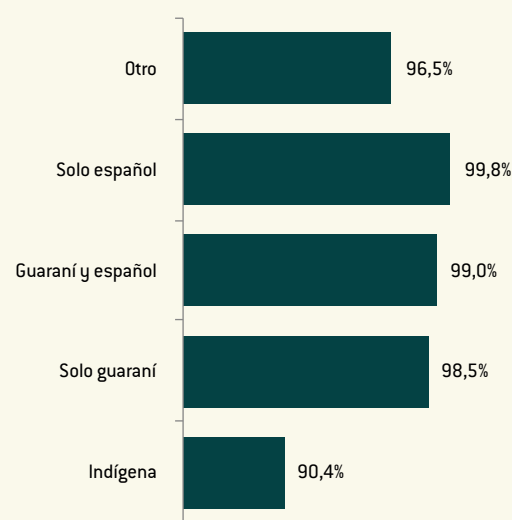
### Mujeres de 15 a 20 años - Razones para no estudiar



Fuente: EPH 2017

FIGURA 19:

### Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que reciben atención prenatal (últimos 2 años)



Fuente: MICS, 2016

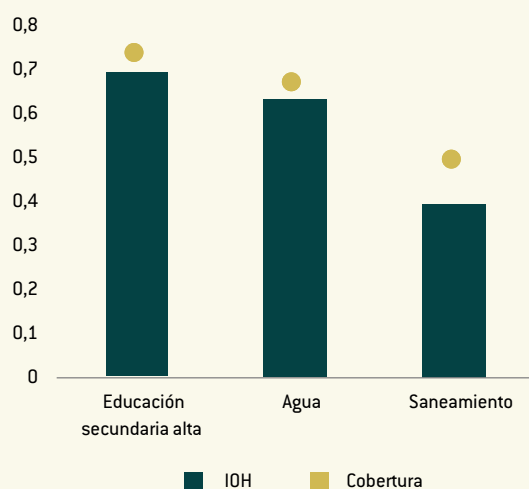
las desigualdades observadas en los resultados del nivel 2 de las pruebas de evaluación de estudiantes PISA tienden a estar determinadas por las mismas variables (ver Figura 22), especialmente en el caso de las habilidades de lectura, mientras que para los resultados del nivel 1 de PISA, la residencia rural sigue siendo uno de los factores más importantes (ver Figura 22). Al analizar los resultados de aprendizaje, el género no parece ser el principal factor para explicar las desigualdades en los logros en matemática o lectura, pero tampoco es insignificante. Incluso después de controlar otras características de los antecedentes, incluyendo la educación de los padres, el género explica entre 12 y 16 por ciento de la desigualdad en las calificaciones de matemática, que no pueden interpretarse como evidencia de diferencias de género inherentes en las aptitudes escolares. Igualmente, podrían estar señalando inver-

siones y apoyo diferentes para la educación del niño, o efectos no observados del entorno educativo de un niño y normas sociales que afectan a niños y niñas de manera diferente.

**Los efectos intergeneracionales de la baja acumulación de capital humano también son más fuertes en las zonas rurales** (ver Tablas 1 y 2). Alrededor del 15 por ciento de las mujeres en Paraguay cuyos padres no tienen educación formal obtuvieron un título de educación terciaria. Esta proporción es mayor al comparar con los hombres de la misma edad (solo 11 por ciento obtuvo un título de educación terciaria para los que tienen padres sin educación formal). Tener una madre/padre con educación terciaria aumenta esta probabilidad hasta un 92 por ciento en el caso de las mujeres y 84 por ciento en el caso de los hom-

FIGURA 20:

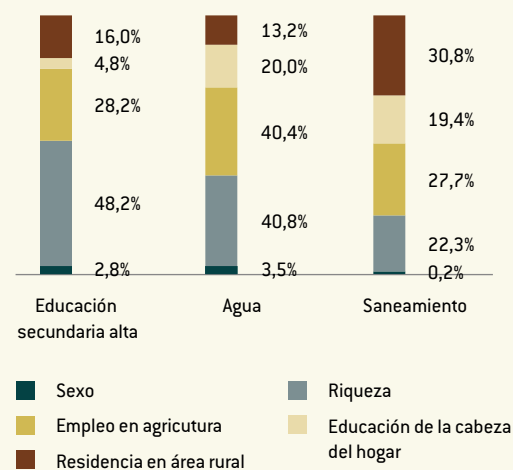
### Desigualdad en la cobertura de servicios básicos: IOH, 2017



Fuente: Estimación del autor basado en EPH 2017

FIGURA 21:

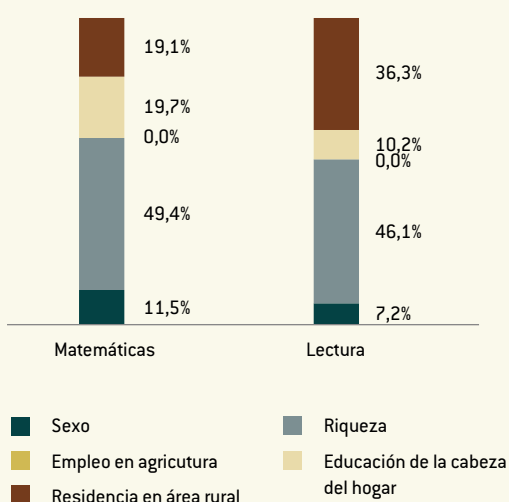
### Importancia de diferentes variables para las desigualdades en el acceso a servicios para niños (IOH), 2017



Fuente: Estimación del autor basado en EPH 2017

FIGURA 22:

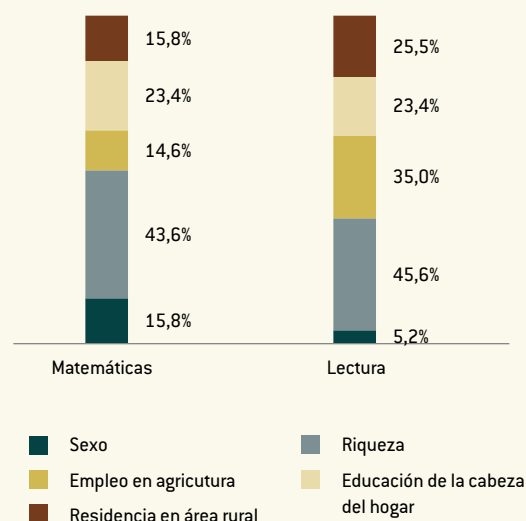
### Variables que explican las desigualdades en los resultados del nivel 1 de PISA



Fuente: Estimación del autor basado en PISA-D 2015  
Notas: aproximadamente 37% y 71% logró nivel 1 en matemática y lectura

FIGURA 23:

### Variables que explican las desigualdades en los resultados del nivel 2 de PISA



Fuente: Estimación del autor basado en PISA-D 2015  
Notas: aproximadamente 10% y 36% logró nivel 2 en matemática y lectura



bres. Esta “inmovilidad educativa” es más fuerte en zonas rurales: solo la mitad (7 por ciento) de las mujeres con un padre sin estudios alcanzó el nivel educativo más alto, este porcentaje es aún más bajo para los hombres (solo 6 por ciento). Por otro lado, las mujeres

con padres que tenían educación superior tienen un 81 por ciento más de probabilidad de obtener un título de educación terciaria. En este caso la probabilidad es menor al comparar con sus contrapartes varones (88 por ciento).

TABLA 1:

### Logro educativo por educación parental, país (%)

Educación de los padres					
Educación del hijo	Ninguna	Primaria	Secundaria	Terciaria	Total
Ninguna	0,15	1,56	0,03	0,05	1,79
Primaria	1,39	19,39	1,45	0,13	22,36
Secundaria	0,32	28,72	11,11	1,82	41,97
Terciaria	0,24	10,94	11,93	10,77	33,88
Total	2,10	60,62	24,51	12,77	100
Educación de la hija	Ninguna	Primaria	Secundaria	Terciaria	Total
Ninguna	0,26	1,23	0,26	0	1,75
Primaria	0,85	14,03	0,33	0	15,21
Secundaria	2,04	21,62	8,67	1,29	33,6
Terciaria	0,58	16,59	16,13	16,12	49,43
Total	3,73	53,46	25,4	17,41	100

Fuente: EPH 2017.

Nota: Solo hombres y mujeres mayores de 25 años que viven con un padre/madre.

TABLA 2:

### Logro educativo por educación parental, zonas rurales (%)

Educación de los padres					
Educación del hijo	Ninguna	Primaria	Secundaria	Terciaria	Total
Ninguna	0,24	3,26	0,09	0	3,59
Primaria	2,29	38,43	2,28	0	43
Secundaria	0,22	31,90	5,38	0,43	37,93
Terciaria	0,2	7,89	4,20	3,19	15,49
Total	2,94	81,48	11,96	3,62	100
Educación de la hija	Ninguna	Primaria	Secundaria	Terciaria	Total
Ninguna	0,18	2,72	0	0	2,9
Primaria	2,66	31,31	0,34	0	34,31
Secundaria	0	26,11	3,66	1,14	30,92
Terciaria	0,23	18,34	8,4	4,91	31,88
Total	3,06	78,49	12,4	6,05	100

Fuente: EPH 2017.

Nota: Solo hombres y mujeres mayores de 25 años que viven con un padre/madre.

# 3

## Políticas y programas

**Del análisis anterior, es posible destacar los siguientes temas prioritarios con respecto a la situación de las mujeres rurales en Paraguay:**

- En el área del capital humano, existen brechas en el nivel educativo y el acceso a los servicios de salud. Al mismo tiempo, es posible observar diferencias importantes en la fecundidad adolescente entre zonas urbanas y rurales.
- Con respecto a las oportunidades económicas, las mujeres rurales muestran tasas más bajas de participación laboral y de empleo remunerado; las que están activas están representadas en mayor medida en el trabajo no remunerado y de cuidados. Las mujeres rurales también tienen un acceso más restringido a los recursos productivos. Es probable que ambos aspectos contribuyan a una mayor vulnerabilidad a la pobreza de los hogares rurales liderados por mujeres.
- Por último, en el área de agencia, existe un mayor nivel de tolerancia social a la violencia de género, y prácticas como el matrimonio infantil son más persistentes, que es especialmente alto en poblaciones indígenas.

Sobre la base del análisis anterior y una revisión de la literatura, esta sección proporciona un resumen de objetivos, políticas e instrumentos legales existentes para abordar estos temas prioritarios y las brechas restantes, y recomendaciones potenciales y referencias internacionales de interés potencial. Esta información se presenta de manera más sintética en la Tabla del Anexo 1.

## 3.1 Capital humano

### 3.1.1 Reducción de brechas en acceso a servicios de salud reproductiva

#### **Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:**

La Ley 5446 sobre Políticas Públicas para la Mujer Rural (art. 10) ordena garantizar el acceso a servicios públicos de salud integral, incluyendo salud sexual y reproductiva, y a educación formal e informal, a las mujeres de zonas rurales que están lejos de la capital departamental. El GP ha desarrollado algunos esfuerzos a este respecto, incluyendo proyectos de capacitación para el personal de salud rural en el manejo de emergencias obstétricas, o talleres para mujeres rurales sobre salud sexual y reproductiva.

**Brechas:** No existen datos ni información actualizados y detallados que permitan comprender mejor cuál es la situación de las mujeres rurales e indígenas en Paraguay, por ejemplo, con respecto a la mortalidad materna. Además, no existe una estrategia coordinada para la planificación, ni políticas, ni un enfoque sistemático más allá de pruebas o intervenciones piloto específicas, que expliquen las brechas en el acceso a la salud sexual y reproductiva. Como ejemplo, el Plan Nacional de Igualdad no hace referencia explícitamente a la expansión de la cobertura de servicios de salud para mujeres rurales. El nuevo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva necesitaría incorporar esta inquietud.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Las medidas potenciales que demostraron ser efectivas para disminuir la diferencia en la prestación de servicios entre áreas urbanas y rurales en otros contextos incluyen

subsidios al transporte, promoción de la telemedicina, provisión de incentivos para atraer personal calificado a las áreas rurales, inversiones en capacidad o mejora de la sensibilidad cultural de los servicios a través de la capacitación, entre otros. Hay algunas referencias de interés a este respecto, incluyendo el proyecto de Me-

joramiento de Servicios de Salud comunitaria de Nicaragua, a través del cual se mejoró el acceso a servicios de salud materna de las mujeres rurales e indígenas en el país (ver Cuadro 1). La iniciativa *Kore Fanmi* en Haití<sup>xv</sup> ofrece otro ejemplo interesante basado en agentes de desarrollo comunitarios y multisectoriales.

CUADRO 1:

### Servicios de salud comunitaria de Nicaragua

Los proyectos de *Mejoramiento de Servicios de Salud Familiares y Comunitarios* (2010-2016) y para el *Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública* (2015-2020) desarrollados por el Banco Mundial en Nicaragua incluyen entre sus objetivos aumentar la eficiencia de las redes de atención de salud, particularmente en territorios remotos rurales e indígenas. Como parte de estos esfuerzos: (1) 62 redes locales recibieron equipos médicos y no médicos; y (2) se establecieron hogares maternos para ofrecer un lugar de descanso para mujeres de comunidades distantes, reduciendo la tasa de mortalidad de madres y niños como resultado de complicaciones del parto. Como resultado de esto, entre 2011 y 2016, los partos institucionales en centros de salud locales seleccionados aumentaron del 72 al 93 por ciento, la proporción de mujeres embarazadas que recibió cuatro controles prenatales aumentó del 50 al 74 por ciento y el porcentaje de mujeres que recibió atención postnatal 10 días después del parto se duplicó (del 32 al 65 por ciento)<sup>xvi</sup>.

## 3.1.2 Reduciendo las diferencias en la fertilidad adolescente

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** El Plan Nacional de Igualdad 2018-2023, que incluye la naturalización de la maternidad de niños y adolescentes y sus efectos, no incorpora un ángulo regional o étnico para el efecto. Otros instrumentos, como el Plan Nacional de Salud del Adolescente 2016-2021, no consideran esta dimensión de manera directa. La Guía de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en los servicios de salud, o la Ley 4084/2100 para la protección de estudiantes embarazadas, también son herramientas relevantes en esta área. En cuanto a los programas relevantes específicos, recientemente se implementó una intervención piloto para la educación

sexual de adolescentes en áreas rurales en coordinación con el UNFPA.

**Brechas:** Existe una clara necesidad de obtener datos e información confiables y actualizados sobre las brechas que enfrentan los adolescentes paraguayos rurales en esta área, por ejemplo, a través de la nueva ENDSSR. Además, y como se destacó anteriormente, este asunto parece estar ausente de las principales políticas e instrumentos estratégicos. No existe una política concertada para incluir cuestiones de salud sexual y reproductiva como parte del plan de estudios educativo. En el contexto paraguayo, dicho componente educativo debería ir acompañado de mejoras en la provisión de servicios adecuados<sup>xvii</sup>. También debe tenerse en cuenta que la legislación sobre el aborto lo prohíbe

en todas las circunstancias y, por lo tanto, no protege adecuadamente los derechos de las adolescentes embarazadas, especialmente las que sufren abusos.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Hay evidencia de que cuanto más tiempo permanecen las niñas en el sistema educativo, más tiempo pospondrán el proceso reproductivo y tendrán su primer hijo<sup>xviii</sup>. A modo de ejemplo, la expansión de escuelas secundarias en todo Brasil puede haber representado el 27 por ciento de la

disminución en la maternidad adolescente observada entre 1997 y 2009<sup>xix</sup>. Por lo tanto, los programas de interés en esta área incluyen medidas que evitan el abandono escolar prematuro, como transferencias de efectivo condicionadas o programas de becas. Programas educativos y de empoderamiento dirigidos a niñas y adolescentes rurales, como *Abriendo Oportunidades* en Guatemala o *Text Me Maybe* en Ecuador, también son prometedores en esta área (ver Cuadro 2).

#### CUADRO 2:

##### Abriendo Oportunidades de Guatemala y Text Me Maybe de Ecuador

El programa *Abriendo Oportunidades* en Guatemala ha mostrado resultados positivos desde 2004 para una gran variedad de indicadores. El programa alcanzó a miles de niñas indígenas y permitió construir una red de jóvenes mentoras indígenas. Una evaluación en 2007 encontró una asociación positiva con el aumento en las tasas de graduación en sexto grado: el 100 por ciento de los líderes en el programa completaron ese nivel en comparación con el promedio nacional del 82 por ciento. Además, las participantes tienen menos probabilidades de quedar embarazadas (el 97 por ciento en comparación con el promedio nacional del 78 por ciento no tuvo hijos al final del programa). Los participantes también destacaron mejoras en la autonomía y la voz. Casi todos (el 88 por ciento) abrieron una cuenta bancaria y el 44 por ciento obtuvo un trabajo remunerado al finalizar. Otra evaluación en 2011 confirma estos impactos. El 52 por ciento de los participantes expresó su interés en graduarse de la universidad, el 32 por ciento de la educación técnica, y alrededor del 94 por ciento expresó su deseo de posponer la maternidad hasta después de cumplir 20 años. Los participantes también registraron mejoras en la autoeficacia. Los efectos positivos del programa se sintieron en las comunidades y los hogares, en forma de mayor autonomía, libertad y estatus femenino. Dados los impactos positivos del programa, este se ha expandido a todo el país, así como a otros como Belice o México.<sup>xx</sup>

En 2012, el Banco Mundial, en asociación con el Municipio de Quito, diseñó e implementó un programa piloto innovador, el programa *Text Me Maybe*, que buscaba reducir el embarazo adolescente en las escuelas locales de Ecuador. La intervención consistió en talleres de capacitación con adolescentes en las escuelas sobre planes de vida y aspiraciones, estereotipos de género, violencia de género, relaciones sexuales saludables, anticoncepción y liderazgo. Los talleres se implementaron con la colaboración de 60 psicólogos y 400 educadores pares y llegaron a alrededor de 6.500 estudiantes. Entre ellos, cerca de 2.000 recibía el componente del mensaje de texto, que consistía en recibir mensajes que los alentaban a mantener siempre presentes sus aspiraciones para el futuro. En un experimento aleatorio con grupos de control, se realizaron entrevistas de referencia y seguimiento con alrededor de 2.000 estudiantes. La evaluación mostró que la intervención redujo el embarazo adolescente en 44 por ciento. Además, el programa condujo a una mejora en las aspiraciones educativas y en la continuidad educativa. Los resultados parecieron ser impulsados en gran medida por el componente de educación de par, y no tanto por los mensajes de texto.

### 3.1.3 Reducción de brechas en logro educativo

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** El Plan Nacional de Igualdad menciona que Paraguay carece de una educación integral que supere los estereotipos sexistas y promueva una cultura de igualdad de género. Tiene como objetivo el establecimiento de una educación inclusiva que promueva la igualdad. El Plan Nacional de Educación 2011-2024 y el Plan Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe (2016-2024) también son instrumentos relevantes en esta área. También hay un programa de alfabetización bilingüe con un enfoque intercultural y de género. Sin embargo, ninguno de estos se refiere expresamente a la problemática específica de las mujeres y niñas que viven en zonas rurales.

**Brechas:** Como se mencionó anteriormente, este tema no se considera directamente en ninguno de los instrumentos de política relevantes. También es necesario generar datos e información por ubicación y sexo sobre la matriculación, el logro, la deserción escolar, la repetición y otros, para comprender mejor la situación en el terreno. Sorprendentemente, estos datos no están disponibles de manera desagregada. Sin embargo, a partir del diagnóstico presentado aquí, queda claro que las diferencias en el acceso a una educación de calidad persisten entre niñas que viven en áreas rurales y urbanas. Es necesario realizar más investigaciones sobre la prevalencia de esta barrera y otras, como normas sociales patriarcales, aspectos socioeconómicos y aspiraciones, y cómo estos aspectos contribuyen a explicar las brechas observadas<sup>xxi</sup>.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Las posibles medidas que demostraron ser exitosas para disminuir las brechas existentes en la prestación de servicios de calidad entre áreas rurales y urbanas incluyen aprendizaje a distancia, educación abierta, el fortalecimiento del transporte escolar en áreas remotas o proporcionar subsidios de transporte y ofrecer incentivos para que el personal calificado o talentoso enseñe en áreas remotas del país, entre otros<sup>xxii</sup>. Las medidas que ayudan a prevenir la deserción escolar prematura, especialmente dirigidas a las mujeres, son igualmente importantes, incluyendo los programas de becas, subsidios, transferencias monetarias condicionadas, entre otros. Las campañas que crean conciencia sobre los posibles costos y beneficios de la educación para niñas (ver el Cuadro 3) también pueden tener un papel importante.

## 3.2 Oportunidad económica

### 3.2.1 Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir la presencia de mujeres en trabajos no remunerados y de cuidados

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** La Ley 5446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales (art. 5) ordena incluir la garantía de un empleo decente para las mujeres rurales y oportunidades de acceso, promoción y capacitación, en todos los programas y políticas. A pesar de esta disposición, sin embargo, este ángulo no está presente en ninguno de los instrumentos de interés existentes. De acuerdo con el

### El costo de no educar a las niñas

El bajo nivel educativo determina las oportunidades para toda la vida de las niñas de varias maneras. Puede reducir los ingresos esperados en la edad adulta, ya que conduce a resultados de empleo más deficientes. Además, cuando las niñas abandonan la escuela prematuramente, es mucho más probable que se casen de niñas y tengan su primer hijo antes de los 18 años, lo que puede afectar negativamente sus perspectivas futuras. El bajo nivel educativo también está asociado con peores resultados de salud y nutrición para las mujeres y sus hijos, lo que lleva, por ejemplo, a una mayor mortalidad y retraso en el crecimiento de menores de cinco años. Las niñas que abandonan la escuela también sufren en la edad adulta por falta de gestión y capacidad de toma de decisiones dentro del hogar y en la sociedad en general. También es menos probable que desarrollen comportamientos altruistas o ayuden a otros. Finalmente, cuando las niñas y las mujeres están mejor educadas, pueden evaluar mejor la calidad de los servicios básicos en los que confían y la calidad de las instituciones y líderes de su país<sup>xxiii</sup>.

Plan Nacional de Igualdad 2018-2023, las condiciones de trabajo deficientes persisten para las mujeres en zonas urbanas y rurales. Existe una red de Centros de Bienestar de la Infancia y la Familia (Cebinf), así como hogares para niños y ancianos. Recientemente se amplió el horario escolar, así como la cobertura de los servicios de preescolar. Por último, se incrementaron las licencias de maternidad y paternidad.

**Brechas:** A pesar de los desarrollos recientes, alrededor del 85 por ciento de las instituciones de educación y cuidado de la primera infancia parecen ser privadas en Paraguay, mientras que las instituciones públicas generalmente no son convenientes para los usuarios del servicio. Si bien la educación preescolar formal se está expandiendo, es poco probable que su modelo de prestación (turnos de medio tiempo) y los criterios de focalización geográfica (donde ya existe infraestructura) prioricen las poblaciones vulnerables<sup>xxiv</sup>, incluyendo mujeres en áreas más remotas y desatendidas. Se requieren datos y análisis actualizados y detallados sobre este tema, y la nueva Ley y Política de

Atención debería incorporar adecuadamente esta inquietud. Finalmente, no existe licencia parental compartida en Paraguay. Además, y a pesar del importante papel que desempeñan, el trabajo de las mujeres rurales dentro y fuera del hogar continúa desvalorizado.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Las mujeres que tienen acceso a cuidado infantil subsidiado en la región experimentan un aumento en la probabilidad de empleo de entre 2 y 22 por ciento<sup>xxv</sup>. Además, según la evidencia existente, el permiso parental compartido y los incentivos integrados para que verdaderamente se comparta, parece ser efectivo para promover una distribución más equilibrada de los roles entre hombres y mujeres en el hogar<sup>xxvi</sup>. Las campañas que reconocen el papel central y el valor del trabajo que realizan las mujeres en las zonas rurales también pueden ayudar en esta área, combinadas con programas de activación que se adapten específicamente al perfil de las mujeres rurales e indígenas, y sus mercados laborales de referencia.

### 3.2.2 Mejora del acceso a activos productivos y asistencia técnica para actividades empresariales y de emprendedurismo.

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** La Ley 5446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales (art. 8) ordena el desarrollo de programas para que las mujeres accedan a la tierra y sean incluidas en los títulos, independientemente de su estado civil, así como (art. 9) para implementar estrategias diferenciadas para el desarrollo de negocios incluyendo crédito y mercadeo que pueda posicionarlas en mercados domésticos y cadenas de valor. El Estatuto Agrario 2002 también reconoce la necesidad de promover el acceso de las mujeres a la titulación de tierras, el crédito y el apoyo técnico. Alrededor de 4.091 mujeres rurales (35 por ciento) se habían beneficiado de los esfuerzos de regularización en 2016. También se han implementado programas de inclusión financiera, por ejemplo, como parte del programa Tenonderã.

**Brechas:** No se dispone de datos públicos actualizados sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra. Sin embargo, la reforma agraria todavía necesita incorporar una visión de género<sup>xxvii</sup>. También es importante profundizar la inclusión financiera de mujeres rurales

y garantizar que los programas de asistencia técnica adopten un ángulo de género e indígena. De hecho, no existen políticas que se centren en el acceso a los insumos de los pueblos indígenas. Como ejemplo, el *Crédito Agrícola de Habilitación* carece de programas específicos para este sector. Por otro lado, y dado que estos grupos no poseen tierras, no pueden solicitar financiamiento en mercados privados<sup>xxviii</sup>.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Existe evidencia de los diversos impactos positivos que el acceso a la tierra por parte de las mujeres puede tener, no solo en su estado y oportunidad, sino en la productividad de la tierra y la producción agrícola<sup>xix</sup>. Es importante para ese propósito que los programas de titulación de tierras estén dirigidos tanto a mujeres como a hombres, que el personal a cargo de la titulación de tierras esté debidamente capacitado y que las mujeres sean plenamente conscientes de sus derechos. Hay varios ejemplos de programas que intentan mejorar el acceso a la titulación de tierras por parte de mujeres en áreas rurales. Una de esas referencias es el proyecto *Fortalecimiento de los derechos de propiedad* en Nicaragua. Los programas de *Microfinanzas e Inclusión Financiera* en México brindan una referencia de interés en el área de acceso a financiamiento (ver Cuadro 4).



### Fortalecimiento de los derechos de propiedad en Nicaragua, Inclusión financiera y microfinanzas en México y Desarrollo regional en Brasil

En Nicaragua, el proyecto para el *Fortalecimiento de los derechos de propiedad* (2018-2024) incluye una estrategia de género para promover la emisión de títulos comunes para parejas y mujeres jefas de hogar. El proyecto financia campañas de comunicación para sensibilizar a las mujeres sobre sus derechos de propiedad. Además, capacitará al personal de titulación de tierras a nivel central y local sobre la gobernanza equitativa en la propiedad de la tierra con una perspectiva de género. Se prepararán y pondrán a disposición guías sobre el tema.

En México, el *Programa de Asistencia Técnica para Microfinanzas Rurales* (PATMIR) y el *Programa Integral para la Inclusión Financiera* (PROIFF) están especialmente enfocados en mujeres. Con PATMIR, 604.037 mujeres fueron conectadas con servicios financieros (58 por ciento del total de nuevos miembros del programa), mientras que dentro de PROIFF alrededor de 500.000 mujeres (casi el 50 por ciento de los beneficiarios) recibieron un préstamo básico y 670.000 (dos tercios de los beneficiarios) obtuvieron un depósito programado. Alrededor del 90 por ciento de los 1,8 millones de personas que recibe educación financiera del Banco Nacional de Ahorro y Servicios Financieros (BANSEFI) son mujeres.

En Brasil, el proyecto sobre *Desarrollo Regional y Gobernanza de Rio Grande do Norte* (2013-2019) tiene como objetivo apoyar a las organizaciones de productores dirigidas por mujeres a través de subsidios, orientación sobre planes comerciales y en el diseño y ejecución de actividades productivas. Desde 2015, 52 organizaciones de productores (entre ellas 31 lideradas por presidentas) recibieron apoyo para producir frutas, verduras y otros alimentos, así como ropa artesanal y utensilios domésticos. El valor de los subsidios para estos subproyectos llegó a USD 362.000 en promedio, y las organizaciones de productores contribuyeron adicionalmente con un 20 por ciento, en efectivo o en especie. Actualmente, el 63 por ciento de los más de 1.000 beneficiarios son mujeres<sup>xxx</sup>.

### 3.2.3 Reduciendo la vulnerabilidad a la pobreza en hogares rurales liderados por mujeres

#### Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:

Varios programas brindan apoyo a los hogares pobres, que incluyen mujeres. El programa de transferencias monetarias condicionadas TEKOPORÃ, por ejemplo, ofrece protección social a los hogares que viven en la pobreza con mujeres embarazadas, viudas, niños y personas mayores. El proyecto “Kuña Katupyry” facilita el acceso a la financiación de actividades económicas de mujeres que viven en pobreza. Otros programas se centran específicamente en mujeres rurales. Es el caso de PROEZA, desarrollado en 25 distritos de 11 departamentos del país (2016), que ayudó a alrededor de

885 mujeres rurales (82 por ciento de los beneficiarios) a alcanzar un nivel de educación básica.

**Brechas:** Existe una falta general de datos e información sobre la pobreza entre las mujeres rurales. Además, la evaluación de los programas existentes que ayudarían a aprender de la experiencia y a informar mejor las políticas no están disponibles. Las pensiones no contributivas, que son particularmente importantes para mujeres rurales que están en gran medida excluidas de los mecanismos formales de protección social contributiva, parecen ser regresivas y contribuyen a una mayor desigualdad de ingresos<sup>xxxi</sup>. Hay informes de que los programas piloto positivos destinados a mejorar las condiciones de vida de los hogares rurales pobres fueron descontinuados.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Los programas de transferencia dirigidos a mujeres pueden aumentar notablemente su autonomía y capacidad de decisión. Sin embargo, y para ese propósito, deben asegurarse de que sean las mujeres las que controlen efectivamente la transferencia. Los programas de transferencia de activos, por ejemplo, para la producción agrícola, también prometen aumentar el empoderamiento económico de las mujeres. La efectividad de los programas de trabajo público depende de la participación femenina, la oferta de capacitación adecuada o la adaptación

de los trabajos a las habilidades y conocimientos de las mujeres. Los mecanismos informales o comunitarios para el ahorro y el seguro también juegan un papel importante. Las asociaciones de crédito rotativas, por ejemplo, pueden conducir a un control más equilibrado de los recursos en los hogares y las comunidades. Los planes de micro seguros también son instrumentos prometedores en esta área<sup>xxxii</sup>. Un ejemplo de este tipo de programas es ofrecido por *JEEViKA*, en India (ver Cuadro 5).

#### CUADRO 5:

##### **JEEViKA en India**

El programa *JEEViKA* en India trabaja exclusivamente con mujeres rurales que viven en la pobreza y ha transformado la vida de muchas de ellas en el estado de Bihar. Entre 2008 y 2018, este proyecto movilizó a casi 10 millones de mujeres en grupos de autoayuda, lo que les garantizó el acceso a financiamiento y mercados para comenzar o expandir sus negocios. Entre 2007 y 2019, el programa obtuvo 1.100 millones de dólares en créditos institucionales y movilizó 121 millones de dólares en ahorros de los miembros. Más de 1 millón de agricultores recibió capacitación para mejorar su productividad y 270.000 de ellos establecieron sus propias organizaciones. La tasa de retorno por unidad producida ha aumentado notablemente como resultado de estas mejoras. Más de 1 millón de mujeres se convirtieron en miembros de algún plan de seguro público. Además, y entre otros resultados, miles de participantes fueron capacitados como expertos y se crearon miles de comités para mejorar las conductas y hábitos de salud<sup>xxxiii</sup>.

## 3.3 Gestión

### 3.3.1: Fortalecer la voz de las mujeres rurales

#### **Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:**

La Ley 5.446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales (art. 15) reconoce la necesidad de promover la representación de la mujer en todos los espacios de participación ciudadana. La Ley fue presentada en realidad a miles de líderes rurales después de su aprobación. Las

cuotas en los organismos representativos, también en las zonas rurales, tienen un mandato legal (por ejemplo, en las comisiones vecinales). También se pueden destacar algunas iniciativas destinadas a proporcionar capacitación a mujeres líderes en áreas rurales. Como ejemplo, y como parte del proyecto “*Promoviendo el empoderamiento de mujeres rurales en Paraguay*”, alrededor de 3.700 mujeres de 14 departamentos recibieron capacitación para la participación política.

**Brechas:** Una vez más, es notable la falta de datos desglosados o información detallada sobre la situación

y las barreras que enfrentan las mujeres rurales en esta área. Además, los programas implementados destinados a mejorar la capacidad de las mujeres rurales para participar en la toma de decisiones no parecen haber sido evaluados, replicados o ampliados. Es necesario garantizar la representación de las mujeres en todos los espacios de toma de decisiones locales y comunitarias, y su participación en los procesos de decisión que las afectan. Hay evidencia, por ejemplo, de que la cuota del 30 por ciento en las comisiones vecinales no se aplica en la práctica en muchos casos.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Existe evidencia de que las cuotas políticas aumentan la representación política de las mujeres y pueden ayudar a reducir la discriminación a largo plazo<sup>xxxiv</sup>. La organización

y capacitación de las comunidades también es clave para el empoderamiento de las mujeres rurales/indígenas, así como para su promoción en los espacios de toma de decisiones. El proyecto *Competitividad Rural en Honduras* ofrece una referencia interesante en esta área (ver Cuadro 6). En este sentido, existe una gran cantidad de evidencia sobre el posible impacto positivo de la participación adecuada de las mujeres en proyectos de desarrollo impulsados por la comunidad. Como resultado de esto, aumenta su acceso al crédito y la capacitación, así como su capacidad para elegir subproyectos que respondan a sus necesidades, así como las oportunidades de empleo disponibles para ellas<sup>xxxv</sup>. Las organizaciones de mujeres también pueden desempeñar un papel clave, y su trabajo debe ser facilitado y apoyado adecuadamente.

#### CUADRO 6:

##### Competitividad Rural de Honduras

En Honduras, el proyecto *Competitividad Rural* (2008-2020) promueve la participación de mujeres y jóvenes en debates comunitarios donde se generan y conceptualizan proyectos de infraestructura. Alrededor del 28 por ciento de los miembros de organizaciones de productores rurales que se benefician del proyecto son mujeres. La iniciativa promovió la participación de mujeres en cadenas de valor de la agricultura en general, y en la más destacada, la cadena de valor del café, donde el 45 por ciento de los productores son mujeres. Alrededor del 32 por ciento de los miembros de organizaciones de productores rurales enfocados en vegetales son mujeres. El proyecto se centra particularmente en promover la participación de mujeres en la toma de decisiones dentro de estas organizaciones<sup>xxxvi</sup>.

### 3.3.2 Eliminando el matrimonio infantil

#### Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:

La reforma del Código Civil requiere una edad mínima de 18 años para casarse legalmente. Sin embargo, todavía hay una excepción: está permitido que las niñas y niños de 16-18 años se casen cuando tienen el consentimiento de los padres. Aunque el código de la Niñez

y la Adolescencia establece la obligación de cualquier persona que sepa de una violación de los derechos del niño de informarlo a la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI), no hay evidencia de que esta sea una práctica común.

**Brechas:** No hay información clara sobre cómo se aplica la ley en las zonas rurales. En cualquier caso,

sería necesario eliminar todas las excepciones en la prohibición de esta práctica, ya que, según esa disposición, continúa estando socialmente legitimada. También sería importante establecer y garantizar que se apliquen sanciones a todas las personas involucradas. Muchos países han impuesto sanciones penales a quienes obligan a los niños a casarse. Sin embargo, se ha observado que este tipo de sanciones a veces pueden funcionar como un elemento disuasorio para la presentación de denuncias.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Junto con las medidas legislativas, los programas que ofrecen a las niñas y mujeres rurales espacios seguros para su edu-

cación y empoderamiento, o aquellos enfocados en mantener a las niñas en la escuela, parecen ser particularmente efectivos para la reducción de este fenómeno. Las campañas destinadas a cambiar las normas sociales vigentes y aumentar la conciencia sobre las consecuencias negativas del matrimonio infantil, para las niñas mismas, sus familias, las comunidades y todo el país (véase el Cuadro 7), también podrían ser efectivas. La participación de líderes religiosos o tradicionales y de proveedores de servicios puede contribuir a aumentar la efectividad. También es necesario garantizar el acceso a medidas de seguridad y protección para las niñas que son víctimas de matrimonios precoces, como la vivienda temporal.

#### CUADRO 7:

##### Los costos del matrimonio infantil

Reducir la tasa anual de crecimiento de la población, eliminar el matrimonio infantil y los partos asociados, podría generar beneficios de bienestar a nivel mundial de \$566.000 millones para el año 2030. Se obtendrían beneficios económicos adicionales sustanciales de las reducciones de mortalidad en menores de cinco años y las tasas de retraso de crecimiento, valoradas en cerca de \$100.000 millones en 2030. Se pueden obtener ahorros presupuestarios como resultado del menor crecimiento de la población. Para la provisión de educación pública, el ahorro podría alcanzar hasta \$17.000 millones de dólares estadounidenses actuales para 2030 (en un conjunto de 18 países para los cuales se calcularon las estimaciones si la educación secundaria universal se lograra para entonces). Las ganancias en ingresos y productividad que se habrían observado si las mujeres no se hubieran casado antes (para un conjunto básico de 15 países) se estiman en \$26.000 millones en 2015. Estas ganancias aumentarían con el tiempo debido al crecimiento de la población y al mayor nivel de vida y salarios en la mayoría de los países<sup>xxxvii</sup>.

### 3.3.3 Eliminando la violencia de género

**Medidas recientes tomadas o previstas en Paraguay:** El Plan Nacional de Igualdad establece la necesidad de priorizar a las mujeres rurales en esta área. Los objetivos específicos incluyen contar con un modelo de atención integral, así como con personal capacitado, promover una cultura que rompa con esta prácti-

ca y reconocer en las campañas públicas los derechos de las mujeres y las niñas, al tiempo que rechazan los comportamientos riesgosos. El sistema de atención gira en torno a SEDAMUR, así como la línea SOS Mujer y los refugios transitorios. También hay una Guía para la Atención de Víctimas en el servicio de salud, que a me-

nudo funciona como el primer contacto institucional, y un Protocolo para la acción.

**Brechas:** La Ley 5777/16 para la Protección de la Mujer contra todas las Formas de Violencia no menciona específicamente a las mujeres y niñas rurales, mientras que el II Plan Nacional Contra la Violencia hacia las Mujeres 2015-2020 solo menciona a las mujeres rurales para indicar una menor incidencia de esta práctica. También existe una sorprendente falta de datos actualizados sobre la incidencia de este fenómeno por sexo, ubicación y origen étnico; los últimos datos disponibles a nivel país son de 2008. Sin embargo, los informes anecdóticos indican que la incidencia de este fenómeno es alta entre mujeres rurales e indígenas, que generalmente carecen de información adecuada sobre sus derechos y acceso a servicios de protección y asistencia efectivos.

**¿Qué funcionó en otros contextos?** Los esfuerzos de prevención son centrales en esta área, particularmente aquellos dirigidos a abordar las normas sociales patriarcales que legitiman este tipo de comportamiento. Las iniciativas que se están utilizando para esto en todo el mundo incluyen, por ejemplo, programas de educación y tutoría, campañas públicas, la introducción de un currículum educativo sensible o la capacitación del personal de educación y salud, entre otros. La participación de hombres y niños en estos esfuerzos es importante para aumentar su efectividad. Los grupos de autoayuda de mujeres rurales y minoritarias también pueden tener un impacto positivo a través de el empoderamiento de estas. El programa “VAMOS!” proporciona un modelo de prevención a nivel comunitario en Brasil (ver Cuadro 8).

#### CUADRO 8:

##### **Brasil VAMOS!**

Diseñado por la ONG Raising Voices de Uganda, el paquete de herramientas SASA! estaba destinado a combatir la violencia de género y el VIH/SIDA directamente con y desde las comunidades. El modelo se adaptó al contexto de Brasil con el programa **VAMOS!**, que se basa en la evidencia de todo el mundo de que el riesgo de sufrir violencia de género se intensifica en las comunidades donde las normas sociales toleran este tipo de prácticas. El programa se centra en la lucha contra los estereotipos y las normas sociales patriarcales que legitiman y perpetúan la violencia. Para ello, utiliza una metodología muy participativa, que reconoce la importancia de involucrar tanto a los hombres como a las mujeres en la estrategia de movilización a nivel comunitario diseñada para fortalecer la prevención de la violencia.

# 4

## Conclusiones

Uno de los hallazgos más apremiantes del análisis presentado en este *Cuaderno* es la falta de datos e información desglosados actualizados sobre las brechas y barreras específicas que enfrentan las mujeres y niñas que viven en zonas rurales de Paraguay, y en particular en poblaciones indígenas. La obtención de datos que permitan desglosar por sexo, ubicación y origen étnico en indicadores relevantes como la mortalidad materna, el acceso a la educación o la incidencia de la violencia debería ser una prioridad en el futuro. Sin estos, sería difícil entender las barreras que enfrenta este grupo y, por lo tanto, abordar las brechas existentes a través de respuestas adaptadas.

Los datos disponibles (y escasos) permiten identificar algunas brechas clave entre mujeres rurales y urbanas en Paraguay que requieren acciones adicionales y específicas. La Ley 5446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales describe muy bien algunas de estas. Sin embargo, y más allá de este instrumento, parece que la problemática específica de las mujeres y niñas rurales está ausente en gran medida de todas las estrategias, planes y herramientas de formulación de políticas relevantes del país. Probablemente en respuesta a las disposiciones de la Ley, se implementaron algunos programas piloto en los últimos años, a menudo sin considerar aspectos contextuales relevantes. Sin embargo, muy frecuentemente se suspenden después de la finalización, sin ser evaluados.

Además, los informes anecdóticos indican que pueden existir otras debilidades institucionales, lo que

contribuye a la falta de seguimiento y la exhaustividad de los enfoques de planificación y políticas hasta la fecha. Como ejemplo, las organizaciones que trabajan en el terreno han señalado que las direcciones comunitarias a menudo terminan actuando como meros intermediarios a cargo de la burocracia del gobierno central, lo que debilita su capacidad para actuar sobre estos y otros temas. Además, la falta de participación de mujeres rurales en las decisiones que las afectan podría explicar la falta de consideración a sus necesidades específicas, al tiempo que socava la efectividad potencial de las intervenciones en esta área.

Un objetivo prioritario para avanzar debería ser aumentar la tenencia de la tierra y la vivienda por parte de mujeres en zonas rurales, como base material para su autonomía y capacidad de decisión<sup>xxxviii</sup>. Además, los nuevos desafíos provocados por la crisis actual del COVID-19 y su respuesta deben ser considerados para avanzar. Las medidas de confinamiento, por ejemplo, aumentan la vulnerabilidad de las mujeres rurales a la violencia en el hogar e imponen nuevas limitaciones a su tiempo debido a las necesidades de cuidado adicionales. Las condiciones económicas más estrictas también pueden tener un impacto desproporcionado en los hogares de mujeres solas, especialmente aquellos con hijos, viudas o personas mayores. Está claro que los impactos de esta crisis no serán ciegos en cuestiones de género, por lo que la respuesta a la misma tampoco debería serlo<sup>xxxix</sup>.

# Referencias

- Azevedo, JP, Favara, M, Haddock, SE, López-Calva, LF, Muller, M. y Perova, E. (2012). Embarazo adolescente y oportunidades en ALC. Banco Mundial: Washington DC.
- De Paz, C., Muller, M. Muñoz, AM y Gaddis, I. (2020). Dimensiones de género de la pandemia de COVID-19. Banco Mundial: Washington DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33622>
- FAO (2015). Empoderando a las mujeres rurales a través de la protección social. Transformaciones rurales, Informes técnicos Serie 2.
- Ferré, C. (2009). Edad al primer hijo ¿Retrasa la educación el tiempo de la fertilidad? El caso de Kenia. Banco Mundial: Washington, DC
- Guereña (2017). Kuña Hayvy. Desigualdades de Género en el Acceso a la Tierra en Paraguay.
- Grupo de Evaluación Independiente (2017). Empoderamiento de las mujeres en proyectos de desarrollo rural impulsados por la comunidad. Banco Mundial: Washington, DC.
- Koppensteiner, MF y Matheson, J. (2016). Acceso a la educación y embarazo adolescente. CINCH.
- Mateo Díaz, M. y Rodríguez-Chamussy, L. (2016). Aprovechando la educación: Mujeres, cuidado de niños y prosperidad en América Latina y el Caribe. Foro Latinoamericano de Desarrollo. Washington DC: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (2018). Sistemas escolares receptivos. Conexión de instalaciones, sectores y programas para el éxito del estudiante. <http://www.oecd.org/publications/responsive-school-systems-9789264306707-en.htm>.
- OCDE (2019). Aprendizaje en escuelas rurales: Perspectivas de PISA, TALIS y la literatura. OECD Documento de trabajo de Educación No. 196. Por Alfonso Echazarra, OCDE; y Thomas Radinger, OCDE. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2019\)4&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2019)4&docLanguage=En)
- ONU Mujeres y GP (2016). Violencia contra las mujeres en Paraguay. Avances y Desafíos. <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2017/08/2016-ONU-Mujeres-Estudio-violencia-Paraguay.pdf>
- Rohini, P. y Ford, D. (2011). Cuotas de género y liderazgo femenino. Banco Mundial: Washington, DC.
- Schonberg y Ludsteck (2007). “Legislación sobre licencia de maternidad, oferta laboral femenina y brecha salarial familiar”. Documento de discusión de IZA No. 2699. <http://ftp.iza.org/dp2699.pdf>.
- UNICEF (2019). Perfil del Matrimonio Infantil y las Uniones Tempranas en América Latina y Caribe. <https://www.unicef.org/lac/media/7301/file/PDF%20Perfil%20del%20matrimonio%20infantil%20y%20las%20uniones%20tempranas%20en%20ALC.pdf>.



- Wodon, Q., Male, CH., Nayihouba, A., Onagoruwa, A., Savadogo, A., Yedan, A., Edmeades, J., Kes, A., John, N., Murithi, L., Steinhaus, M. y Petroni, S. (2017). Impactos económicos del matrimonio infantil: Global Synthesis Report. Washington, DC: Banco Mundial y Centro Internacional de Investigación sobre la Mujer.
- Wodon, Q., Montenegro, C. Nguyen, H. y A., Onagoruwa (2018). Oportunidades perdidas: El alto costo de no educar a las niñas. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2018). Diagnóstico Sistemático de País de Paraguay Banco Mundial: Washington, DC.
- Banco Mundial (2020). Cerrando brechas de género en América Latina y el Caribe. Folleto.
- Yon Leau, C. (2013). Salud y derechos sexuales y reproductivos de mujeres rurales jóvenes: Políticas Públicas y Programas de Desarrollo en América Latina. Documentos de trabajo del programa Nuevas Trenzas no. 13. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170329024244/pdf\\_1432.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170329024244/pdf_1432.pdf)

# Anexo:

## Tema, medidas y respuestas

Área de preocupación	Medidas del GP	Posibles respuestas. ¿Qué funciona?
<b>Brechas en acceso a servicios de salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Igualdad 2018-2023.</li> <li>Ley 5446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales.</li> <li>Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.</li> <li>Proyecto “Impulsando el empoderamiento de las mujeres rurales”</li> <li>Jornadas de promoción y atención a mujeres rurales sobre salud sexual y reproductiva.</li> <li>Capacitación a personal rural en atención primaria en manejo de emergencias obstétricas y neonatales.</li> <li>Proyecto Kunu'u para reducir la mortalidad materna y neonatal de mujeres titulares del Programa Tekopora.</li> <li>Manual de planificación familiar con enfoque de género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario conocer mejor las barreras específicas para las mujeres rurales e indígenas (ej., datos desagregados sobre mortalidad materna) y considerar este ángulo en las políticas (ej.: Nuevo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva).</li> <li>Posibles medidas que han probado ser efectivas: subvenciones al desplazamiento, promoción de la telemedicina, atracción de personal cualificado, mejora de la sensibilidad cultural/étnica de los servicios (ej. capacitación del personal), etc.</li> <li>Nicaragua. Los Servicios de Salud Comunitarios han mejorado el acceso a servicios de salud materna para mujeres rurales e indígenas.</li> <li>La Iniciativa Kore Fanmi en Haití ofrece un ejemplo interesante basado en agentes de desarrollo comunitario multisectorial.</li> </ul>
<b>Diferencias de fertilidad adolescente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Igualdad 2018-2023.</li> <li>Plan Nacional de Salud Adolescente 2016-2021.</li> <li>Guía de derechos de la niñez y la adolescencia en los servicios de salud.</li> <li>Programa de educación sexual de adolescentes en zonas rurales (UNFPA).</li> <li>Ley 4.084 / 2010 “De protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad”.</li> <li>“Servicios de salud amigables para adolescentes”.</li> <li>Juzgados de la Niñez y la Adolescencia.</li> <li>Política Nacional de Protección Especial para Niños, Niñas y Adolescentes Separados de sus Familias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario obtener información actualizada (ej. nueva ENDSSR), y considerar en las políticas (ej. Plan de Salud Adolescente).</li> <li>Junto a la educación sexual, es importante la mejora del acceso a los servicios adecuados para jóvenes en zonas rurales.</li> <li><i>Guatemala Abriendo Oportunidades</i> dirigido a niñas en zonas rurales ofrece una referencia de éxito.</li> <li>Adoptar/fortalecer medidas de prevención de abandono escolar femenino en zonas rurales: ej. CCTS, becas.</li> <li>El programa “Text me Maybe” en Ecuador, así como el desarrollo de talleres con estudiantes en Argentina, muestran efectos positivos.</li> <li>Reformar la normativa sobre el aborto y la protección de las menores embarazadas en caso de abuso.</li> </ul>
<b>Brecha en logros educativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Igualdad 2018-2023.</li> <li>Plan Nacional de Educación 2011-2024.</li> <li>Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2016-2024).</li> <li>Programa de Alfabetización Bilingüe con Enfoque Intercultural y de Género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario generar información datos actualizados sobre situación y barreras, e incluir este ángulo en legislación/políticas.</li> <li>Posibles medidas que han logrado éxito: aprendizaje a distancia y educación abierta, fortalecimiento del transporte escolar en zonas remotas o atracción de talento en zonas rurales (OCDE 2018).</li> <li>Son importantes las medidas de prevención del abandono escolar mediante incentivos financieros (ej. becas, subvenciones, CCT, etc.).</li> <li>El Programa de ahorro juvenil en Brasil ofrece una referencia de éxito.</li> </ul>

Área de preocupación	Medidas del GP	Posibles respuestas. ¿Qué funciona?
<b>Brecha en logros educativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Igualdad 2018-2023.</li> <li>Plan Nacional de Educación 2011-2024.</li> <li>Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2016-2024).</li> <li>Programa de Alfabetización Bilingüe con Enfoque Intercultural y de Género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario generar información datos actualizados sobre situación y barreras, e incluir este ángulo en legislación/políticas.</li> <li>Posibles medidas que han logrado éxito: aprendizaje a distancia y educación abierta, fortalecimiento del transporte escolar en zonas remotas o atracción de talento en zonas rurales (OCDE 2018).</li> <li>Son importantes las medidas de prevención del abandono escolar mediante incentivos financieros (ej. becas, subvenciones, CCT, etc.).</li> <li>El <i>Programa de ahorro juvenil en Brasil</i> ofrece una referencia de éxito.</li> </ul>
<b>Limitada participación laboral y más presencia en empleo no pagado y cuidados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Igualdad 2018-2023.</li> <li>Ley 5446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales.</li> <li>Creación de los centros de Bienestar de la Infancia y la Familia (Cebinfas), los hogares de abrigo para la niñez y personas mayores.</li> <li>Extensión de la jornada escolar y ampliación de la cobertura de la educación inicial.</li> <li>Aumento licencia de maternidad/paternidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliación cobertura servicios de cuidado infantil/mayores de calidad en zonas rurales - ley y política de cuidados (en proceso).</li> <li>Adoptar baja parental compartida - herramienta de prevención de discriminación laboral y ecualizadora con respecto a los patrones de uso del tiempo y los roles de género en el hogar y cuidados.</li> <li>Campañas de valorización del papel y mano de obra económica de la mujer rural.</li> <li>Medidas de activación dirigidas en concreto a las mujeres rurales e indígenas adaptadas a su perfil y el mercado laboral de referencia.</li> </ul>
<b>Acceso restringido a recursos productivos y asistencia técnica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Igualdad 2018-2023.</li> <li>Ley 5446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales.</li> <li>Estatuto Agrario 2002 y Código Civil.</li> <li>4.091 mujeres (35%) beneficiarias con adjudicaciones y regularización jurídica de tierra (2016).</li> <li>Inclusión financiera de mujeres en Programa Tenondera: billetera electrónica, cuentas de ahorro y tarjetas de débito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario adquirir datos/información detallada y actualizada.</li> <li>Reforma agraria con visión de género (Guereña 2017). Ejemplo: <i>Fortalecimiento de los Derechos de Propiedad en Nicaragua</i>.</li> <li>Garantizar que la ley se cumple a este respecto.</li> <li>Mejorar la dotación de servicios básicos para reducir el trabajo de las mujeres (Guereña 2017). Ejemplo: <i>proyectos de mejora para el acceso al agua y saneamiento en ALC</i>.</li> <li>Profundizar inclusión financiera y especificar que los programas de asistencia técnica incorporen ángulo de género. Ejemplo: <i>programas México</i>.</li> <li>Es necesario adoptar un foco especial en poblaciones indígenas.</li> </ul>
<b>Ausencia de las mujeres en emprendimientos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Igualdad 2018-2023.</li> <li>Ley 5446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales.</li> <li>Proyecto "Promoción de la Inserción Laboral de las Mujeres".</li> <li>Programa "Mujer Emprendedora" - 3.091 mujeres beneficiarias en todos los departamentos del país, formalización en el mercado y condiciones adecuadas para la venta.</li> <li>178 mujeres en 16 comités, fortalecidas en su organización comunitaria para el desarrollo de proyectos productivos - Estrategia de Intervención Integral en la Colonia Santa Lucía, distrito de Itakyry, departamento de Alto Paraná.</li> <li>Proyecto "Producción y comercialización de hierbas medicinales".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario recolectar datos y generar información actualizada y detallados sobre la materia.</li> <li>Importante evaluación de las políticas/programas adoptados (ver Plan de Igualdad).</li> <li>Continuar desarrollando programas dirigidos a este colectivo que favorezcan su emprendimiento - ej. capacitación, asistencia, acceso a financiación, etc.</li> <li>Capacitación y organización en las comunidades de base para el empoderamiento económico de las mujeres rurales.</li> <li>El proyecto de <i>Desarrollo Regional y Gobierno de Rio Grande do Norte en Brasil</i> ofrece un ejemplo de referencia.</li> <li>Necesario promocionar el papel de las mujeres rurales/ indígenas en esferas de decisión.</li> <li>Un ejemplo de éxito viene dado por el proyecto de <i>Competitividad Rural en Honduras</i>.</li> </ul>

Área de preocupación	Medidas del GP	Posibles respuestas. ¿Qué funciona?
<b>Mayor vulnerabilidad a la pobreza en hogares rurales encabezados por mujeres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proyecto Kuña Katupyry - facilita el acceso a financiamiento de actividades económicas de mujeres en condiciones de pobreza.</li> <li>Programa PROEZA.</li> <li>Programa de Intervención Social Integral “Jakueke”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario generar información específica sobre cuál es la situación y necesidades de las mujeres rurales que viven en la pobreza o son vulnerables a ella.</li> <li>Es necesario evaluar el impacto de los programas afectados.</li> <li>Es importante fortalecer/desarrollar programas de asistencia/apoyo dirigidos específicamente a este colectivo que sean efectivos.</li> <li>Es necesario promover/tener acceso a seguridad social/pensiones básicas de las mujeres rurales/indígenas. [ej., pensión mínima, esquemas voluntarios].</li> </ul>
<b>Limitada participación política/ciudadana de mujeres en áreas rurales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 5446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales.</li> <li>Miles de mujeres de 507 comités de 10 departamentos beneficiadas con capacitación en habilidades blandas y derechos de las mujeres en el marco del Proyecto “Promoción de la Inserción Laboral de las Mujeres”.</li> <li>Formación de líderes locales en Misiones, Paraguari, Caazapá y Guairá.</li> <li>Proyecto “Impulsando el empoderamiento de las mujeres rurales en Paraguay”.</li> <li>Proyecto “Empoderamiento de las mujeres para la democracia paritaria” (MINMUJER).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario generar información/datos que busquen conocer la situación a este respecto en zonas rurales.</li> <li>Programas de formación de líderes locales en zonas rurales, fortalecimiento del foco de programas afectados en mujeres rurales.</li> <li>Garantizar la presencia equitativa de mujeres en organizaciones comunitarias y locales (ej. Comisiones vecinales - 30% de cuotas no se cumple en la práctica).</li> <li>Programas que facilitan el cambio de mentalidad/normas sociales en zonas rurales del país, como por ejemplo mediante transacciones públicas, o formación del personal público involucrado en el proceso de regularización de la tierra.</li> </ul>
<b>Persistencia del matrimonio infantil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Ley de la Reforma del Código Civil exige contar con 18 años como mínimo, o 16 años con el consentimiento de los padres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necesario prohibir legalmente el matrimonio infantil en todos los supuestos, y la aplicación de sanciones a las personas implicadas.</li> <li>Es importante obtener información detallada sobre la aplicación efectiva de la normativa existente, dado que parece existir bastante tolerancia con el fenómeno.</li> <li>Los programas de educación y empoderamiento dirigidos a niñas y mujeres rurales como <i>Abriendo Oportunidades en Guatemala</i> ofrecen potencial para reducirlo.</li> <li>Pueden ser igualmente efectivas las campañas dirigidas a cambiar las normas sociales prevalentes, basadas por ejemplo en evidencia sobre las consecuencias negativas de este fenómeno para las niñas y la sociedad.</li> <li>Programas dirigidos a mantener a las niñas en la educación, una alternativa al matrimonio (ver sección sobre embarazo adolescente).</li> </ul>

Área de preocupación	Medidas del GP	Posibles respuestas. ¿Qué funciona?
<b>Mayor tolerancia a la violencia de género.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Igualdad 2018-2023.</li> <li>Ley 5777/16 de Protección Integral a las Mujeres contra toda Forma de Violencia.</li> <li>II Plan Nacional contra la violencia hacia las mujeres 2015-2020.</li> <li>SEDAMUR, línea SOS Mujer, albergue/casa de acogida transitorios.</li> <li>Manual de Atención Integral a víctimas de violencia intra-familiar y de género en servicios de salud, y protocolo de actuación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necesario recolectar información actualizada desagregada por localización/etnia que permita entender las dimensiones del fenómeno hoy.</li> <li>Importante considerar la problemática específica de mujeres rurales/minorías en las políticas y programas. Implementación efectiva del Plan 2015-2020.</li> <li>Es necesario hacer llegar a las mujeres rurales información sobre sus derechos y mecanismos de protección.</li> <li>Garantía del acceso a las instituciones de protección y apoyo y a la justicia en zonas más remotas.</li> <li>Rectificación de normas sociales patriarcales: entretenimiento educativo, programas de mentoras, campañas públicas, currículo académico sensible a este tema, formación de profesorado y personal de salud, etc. Involucrar a hombres y niños en estos esfuerzos es central.</li> <li>Ejemplos de programas que incluyen el cambio de normas sociales en el entorno escolar: <i>Proyecto de Mejora de la Calidad de la Educación Inicial y Primaria en Uruguay</i>, <i>Proyecto de apoyo a la reforma de la enseñanza secundaria superior en Brasil</i>.</li> <li>Refuerzo de la capacidad institucional para combatir la violencia del género también en zonas rurales. Ejemplos: <i>Proyecto de Municipios más Seguros en Honduras</i>.</li> <li>Grupos de autoayuda de mujeres rurales/minorías pueden tener un impacto positivo.</li> <li>Modelo de prevención de la violencia en la comunidad innovador: "SASA!" o VAMOS! en Brasil</li> </ul>

# NOTAS

- i. MICS (2016)
- ii. Guereña (2017)
- iii. 4 por ciento comparado con el 2 por ciento.
- iv. Sin embargo, se debe tener en cuenta que en las estadísticas no se visibiliza el trabajo de muchas mujeres rurales que participan en fincas familiares como trabajadoras agrícolas sin remuneración o que producen para el autoconsumo, y que no son captadas como población ocupada en las encuestas.
- v. Guereña (2017)
- vi. Guereña (2017)
- vii. Guereña (2017)
- viii. Crédito Agrícola de Habilidad
- ix. Guereña (2017)
- x. Estas mujeres típicamente residen en hogares donde otra persona gana el ingreso laboral. Aproximadamente el 5 por ciento de estas mujeres vive en un hogar que recibe transferencias monetarias familiares.
- xi. ONU Mujeres y GP (2016). Ver: <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2017/08/2016-ONU-Mujeres-Estudio-violencia-Paraguay.pdf>
- xii. <https://www.unicef.org/lac/media/7301/file/PDF%20Perfil%20del%20matrimonio%20infantil%20y%20las%20uniones%20tempranas%20en%20ALC.pdf>.
- xiii. La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda un mínimo de ocho consultas de atención prenatal para reducir la mortalidad perinatal y mejorar la experiencia de la atención para las mujeres. Sin embargo, los datos reportados a nivel mundial, regional y por país comparables solo están disponibles para la recomendación anterior, es decir, un mínimo de cuatro consultas. Los datos actualmente disponibles indican que las mujeres reciben al menos 4 consultas de atención prenatal.  
  
Ver: <https://data.unicef.org/topic/maternal-health/antenatal-care/#:~:text=Currently%20available%20data%20indicate%20that,at%20least%20four%20antenatal%20visits.> [consultado 1/8/2020]
- xiv. Ver Molinas, J., R. Paes de Barro, J. Saavedra and M. Giugale. 2012. “Do Our Children Have a Chance?” The 2010 Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean. Washington, DC: Banco Mundial y Krishnan, N.; Ibarra, G.L.; Narayan, A.; Tiwari, S.; Vishwanath, T. Uneven Odds, Unequal Outcomes: Inequality of Opportunity in Middle East and North Africa; World Bank: Washington, DC, EE.UU., 2016
- xv. [https://www.unicef.org/evaldatabase/index\\_95449.html](https://www.unicef.org/evaldatabase/index_95449.html)
- xvi. Banco Mundial (2020)
- xvii. Proyecto “Educación sexual para jóvenes, varones y mujeres del área rural” implementado por la ONG Centro de Capacitación y Tecno-

- logía Campesina (CECTEC) con el apoyo de UNFPA: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170329024244/pdf\\_1432.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170329024244/pdf_1432.pdf)
- xviii. Acevedo y col. (2012); Ferré (2009)
- xix. Koppensteiner y Matheson (2016).
- xx. <https://www.popcouncil.org/research/abriendo-oportunidades-opening-opportunities>
- xxi. OCDE (2019)
- xxii. OCDE (2018)
- xxiii. Wodon y col. 2018
- xxiv. Banco de trabajo (2018)
- xxv. Díaz y Rodríguez-Chamussy (2016)
- xxvi. Schönberg y Ludsteck (2014)
- xxvii. Guereña (2017)
- xxviii. Guereña (2017)
- xxix. <https://blogs.worldbank.org/voices/advancing-women-s-land-and-resource-rights>
- xxx. Banco Mundial (2020)
- xxxi. Banco Mundial (2018)
- xxxii. FAO (2015)
- xxxiii. <https://www.worldbank.org/en/results/2019/09/10/rural-women-collectives-in-india-translating-agency-into-economic-empowerment>
- xxxiv. Pande, Rohini y Deanna Ford (2011)
- xxxv. IEG (2017)
- xxxvi. Banco Mundial (2020)
- xxxvii. Wodon y col. (2017)
- xxxviii. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/10/14/promoting-land-rights-to-empower-rural-women-and-end-poverty>
- xxxix. De Paz, Muller, Muñoz y Gaddis (2020)







