



Serafini Geoghegan, Verónica; Rojas Viñales, Ana y Zavattiero, Claudina

¿POR QUÉ IMPORTAN LOS CUIDADOS A LO LARGO DEL CICLO DE VIDA EN
PARAGUAY?

Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales nº 15, 2025, pp. 181-202

Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay

*Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires
Argentina*

Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/revistaparaguay>

RECIBIDO: 20 AGOSTO 2024

ACEPTADO: 7 JULIO 2025

¿Por qué importan los cuidados a lo largo del ciclo de vida en Paraguay?

Verónica Serafini Geoghegan
Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP
veronicaserafini@gmail.com

Ana Rojas Viñales
Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP
aterovi@gmail.com

Claudina Zavattiero
Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP
claudinaz@gmail.com

Palabras claves: Cuidados, Ciclo de Vida, Transformaciones Sociodemográficas, Retornos, Paraguay

Resumen

Paraguay atraviesa importantes transformaciones demográficas, sociales y económicas y, en ese contexto, se debate la implementación de una política y un sistema de cuidados, ámbitos esenciales para garantizar calidad de vida a las personas durante todo el ciclo de vida. Desde un marco teórico basado en los derechos y en una ética del cuidado, este artículo describe por medio de fuentes estadísticas oficiales, algunas de las transformaciones más importantes por ciclo de vida y expone la relevancia de los cuidados para el presente y el futuro del país. La existencia de retornos justifica la inversión pública en este ámbito.

“Why does care matter throughout the life cycle in Paraguay?”

Keywords: Care, Life Cycle, Sociodemographic Transformations, Returns, Paraguay

Abstract

Paraguay is undergoing important demographic, social and economic transformations and, in this context, is debating the implementation of a care policy and system, essential areas to guarantee quality of life for people throughout the life cycle. From a theoretical framework based on rights and an ethics of care, this article describes, through official statistical sources, some of the most important transformations by life cycle and exposes the relevance of care for

the present and future of the country. The existence of returns justifies public investment in this area.

Introducción

Paraguay experimenta importantes cambios sociodemográficos entre los que se destacan la caída de la fecundidad y el rápido envejecimiento de la población (INE, 2024a), estos generan desafíos en cada etapa del ciclo de vida que requieren ser abordados desde las políticas públicas. Los cuidados son un factor transversal en estos desafíos. Si bien desde el 2000 cae progresivamente la proporción y volumen de niños y niñas de 0 a 14 años (INE, 2024a), en contraposición, el volumen de personas adultas mayores está aumentando a ritmos más acelerados que los demás grupos de edad. Paralelamente, las mujeres aspiran a una mayor autonomía e independencia económica, por lo que expanden su nivel educativo y buscan insertarse en el mercado laboral.

Estos cambios tensionan la organización social del cuidado en Paraguay centrada en el trabajo no remunerado de las mujeres (OCR, UNFPA, CELADE y STP, 2021), pero también pueden generar nuevas oportunidades laborales de calidad en las ocupaciones de cuidados. Los cuidados atraviesan todo el ciclo de vida ya sea porque las personas tienen derecho a ser cuidadas o porque son cuidadoras. En las etapas extremas de la vida, como la niñez y la vejez, las personas demandan cuidado y servicios más profesionales. Durante la adolescencia, la juventud y la adultez si bien también se precisan cuidados básicos como alimentación, vestimenta, vivienda adecuada y un ambiente saludable, las ocupaciones de cuidados pueden representar una oportunidad de empleos, para lo cual el Estado debe generar y regular las condiciones laborales.

En la niñez y adolescencia los cuidados son claves para un desarrollo adecuado y una educación de calidad, lo que convierte al bono demográfico una ventana de oportunidades económicas (Saad, Miller, Martínez y Holz, 2012). En la juventud y adultez, los cuidados reducen los obstáculos para el trabajo remunerado y extienden el período activo. A su vez, el cuidado genera retornos económicos y sociales como resultado de la inversión (ONU Mujeres, 2015 en ONU Mujeres y CEPAL, 2021) para mejorar la calidad de su empleo y la economía, reduce la pobreza, las desigualdades y favorece la sostenibilidad de la seguridad social. En la vejez, los cuidados permiten una vida más larga, saludable y activa, disminuyendo los costos de salud.

A pesar de la relevancia de los cuidados en el presente y futuro de las personas y del desarrollo del país, Paraguay ha avanzado poco en la implementación de políticas de cuidados. La denominada crisis de los cuidados es un fenómeno mundial vinculado a una serie de patrones sociales, demográficos y económicos (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020) que puede ser enfrentada con políticas públicas que deben ser discutidas y abordadas por la sociedad a partir de evidencia empírica rigurosa.

En este trabajo, desde un enfoque teórico basado en los derechos y en una ética del cuidado, tiene por objetivo describir algunas de las transformaciones más importantes por ciclo de vida con la finalidad de exponer la relevancia de los cuidados tanto para el presente como para el futuro, dada la existencia de retornos, que justifica la inversión pública. Para ello, se utilizan fuentes de estadísticas e indicadores oficiales principalmente provenientes de la Encuesta sobre Uso del Tiempo (2016), Encuestas Permanentes de Hogares (2002-2023¹) y Censo Nacional de Población y Viviendas (2022).

Vulnerabilidades, ética del cuidado, derechos y políticas públicas

La vulnerabilidad es una característica inherente al ser humano y no una condición particular de un momento o evento coyuntural. Es universal y continua a lo largo de la vida. Desde esta perspectiva se busca superar la visión de "grupos vulnerables" como poblaciones específicas. Las personas son seres interdependientes (Fineman, 2008; Morais y Monteiro, 2017), por lo tanto, necesitan cuidados en razón de los vínculos que cimentan la sociedad.

En términos de la política pública, el sentido de justicia radica en garantizar que la vulnerabilidad —en cualquiera de sus expresiones— no coloque a las personas por debajo del umbral de capacidades mínimas necesarias para una vida digna, ni les impida ejercer plenamente sus oportunidades o superar los obstáculos que limitan el logro de sus aspiraciones (Fineman, 2008; Fineman y Grear, 2013; Butler, 2006; Nussbaum, 2006; Nussbaum y Zadunaisky, 2007).

Butler (2006) y Fineman (2008) reconceptualizan la vulnerabilidad no solo como un déficit, sino como un aspecto crítico de la existencia humana entrelazado con las relaciones y responsabilidades sociales. Fineman, en particular, cambia el discurso sobre la vulnerabilidad, moviéndolo de una perspectiva individualista hacia un análisis social más amplio al criticar las

¹ Se advierte que a partir de los resultados del Censo 2022, el INE realizó ajustes en el factor de ponderación de la muestra de 2022 y 2023, sin mayor afectación en los promedios o cifras relativas.

nociones tradicionales de autonomía e independencia, reconociendo la interdependencia inherente de los seres humanos y las estructuras sociales que dan forma a la vida de las personas.

La importancia de la teoría de la vulnerabilidad de Fineman reside en la inclusión de los mecanismos a través de los cuales el género, la racialidad y la clase afectan desproporcionadamente las experiencias de vulnerabilidad. Esta perspectiva crítica no solo destaca las desigualdades sistémicas, sino que también insta a reexaminar las obligaciones y el compromiso social en relación con los cuidados, lo que es fundamental cuando se considera una ética del cuidado y las políticas públicas.

En este contexto, la vulnerabilidad desplaza el foco de atención de los derechos individuales a las responsabilidades sociales; el cuidado como responsabilidad compartida y el Estado con un rol relevante.

La ética del cuidado, desde esta perspectiva, proporciona los principios para el análisis y diseño de políticas de cuidados, haciendo hincapié en la importancia de las relaciones y el contexto de las personas en la sociedad. Las personas son seres interdependientes (Tronto, 1993) y enfrentan determinadas condiciones a veces de vulnerabilidad o indefensión, pero otras simplemente ligadas a la afectividad y al sentido de pertenencia. La provisión en la mesa familiar de alimentos saludables y propios de la cultura gastronómica de la sociedad en la que viven las personas constituye una acción de cuidados que es requerida no solo por niños, niñas, personas mayores o con alguna discapacidad sino por cualquier integrante de la familia, incluyendo a otras personas que sean parte del entono afectivo.

Held (2006) y Tronto (1993) señalan que la ética del cuidado puede conducir a mejores resultados sociales al destacar las responsabilidades morales que tienen las personas hacia las demás, en particular hacia las poblaciones como la niñez, las personas mayores y las personas con discapacidad que dependen de otros para alcanzar una vida digna. Esta perspectiva enfatiza que las políticas públicas no solo deben abordar los derechos, sino también las condiciones que fomentan y permiten el cuidado.

El cuidado se configura como necesidad, derecho y trabajo – remunerado y no remunerado–, con importantes implicancias para las políticas públicas. El reconocimiento del derecho al cuidado considera a todas las personas, independientemente de su situación de vulnerabilidad o dependencia.

El derecho al cuidado implica garantizar a todas las personas tres dimensiones: cuidar, ser cuidado y autocuidarse. Además, reconoce el valor del trabajo y garantiza los derechos de

las personas que proveen cuidados promoviendo la responsabilidad del Estado, mercado, sector privado y los hombres dentro de las familias.

Transformaciones sociodemográficas y económicas en Paraguay

La población paraguaya presenta cambios sociodemográficos muy importantes en las últimas décadas entre los que se destacan el progresivo descenso de la fecundidad y acceso de las mujeres al trabajo remunerado, el acelerado proceso de envejecimiento, de urbanización y los cambios en la composición de los hogares.

Otros países del mundo que van más avanzados en estas transformaciones reportan como impacto un déficit de cuidados definido como la incapacidad de encontrar suficientes cuidadores para satisfacer las necesidades de la gente; de sus hijos, padres y parientes ancianos, así como otros miembros enfermos de sus familias (Tronto, 2023).

La interrelación entre los cambios mencionados tensiona las históricas formas de cuidado en los hogares centradas en las mujeres y las redes familiares, sociales o comunitarias. Las mujeres, principales cuidadoras, al entrar al mercado laboral y aspirar a su autonomía e independencia económica tienen limitaciones para proveer cuidados. El proceso de urbanización limita las posibilidades del cuidado comunitario ya que los lazos familiares o sociales se reducen. Paralelamente aumenta el volumen de personas mayores y su longevidad, lo que incide en la demanda de cuidados.

En particular, los países que experimentan con mayor fuerza la crisis de los cuidados lo mitigan con el establecimiento de cadenas globales de cuidado (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020). Estas respuestas afectan a Paraguay al disminuir el contingente de mujeres en edades productivas que deciden emigrar al encontrar un atractivo laboral en el sector del cuidado de otros países, lo que acelerará el proceso de crisis de los cuidados en el país de no tomarse los recaudos necesarios.

Cae el número promedio de hijos por mujer y aumenta el envejecimiento poblacional

En los últimos 20 años Paraguay se ha enfrentado a cambios significativos en la estructura etaria de la población como resultado del proceso de transición demográfica, que según la actualización reciente de las proyecciones (INE, 2024a) continuará en las próximas décadas y cuya principal característica es el descenso del volumen de la población joven y el aumento de la población adulta mayor.

La fecundidad es la principal fuerza remodeladora de la estructura etaria de la población. En el año 2000 este indicador se ubicó en 3,57 hijos por mujer, pero 20 años después cayó a 2,19. Esto significa que las mujeres dejaron de tener 1,37 hijos en promedio (Gráfico 1).

Entre las principales fuerzas sociales, económicas y culturales que explican regímenes de baja fecundidad se encuentran: “1) la expansión de la educación, 2) el aumento de la incertidumbre económica, en particular entre los jóvenes, 3) la revolución de género, cuya principal consecuencia ha sido la incorporación casi completa de las mujeres al mercado de empleo, y 4) las transformaciones ocurridas en la esfera de las relaciones de pareja” (Cabella y Nathan, 2018).

La modificación a través del tiempo en la proporción de distintos grupos etarios en la población da lugar a una fase en la que el grupo en edad productiva (personas jóvenes y adultas) tiene un mayor peso relativo que la población en edad dependiente (niñez y personas mayores) (INE, 2024a), resultando en una oportunidad para el desarrollo del país si se aprovecha esta ventaja antes que se presenten con mayor fuerza los retos del envejecimiento.

La caída de la tasa de dependencia demográfica en los próximos años también generará mejores condiciones para que las mujeres, principales encargadas del cuidado reduzcan su carga de trabajo de cuidados y doméstico y aumenten sus oportunidades laborales.

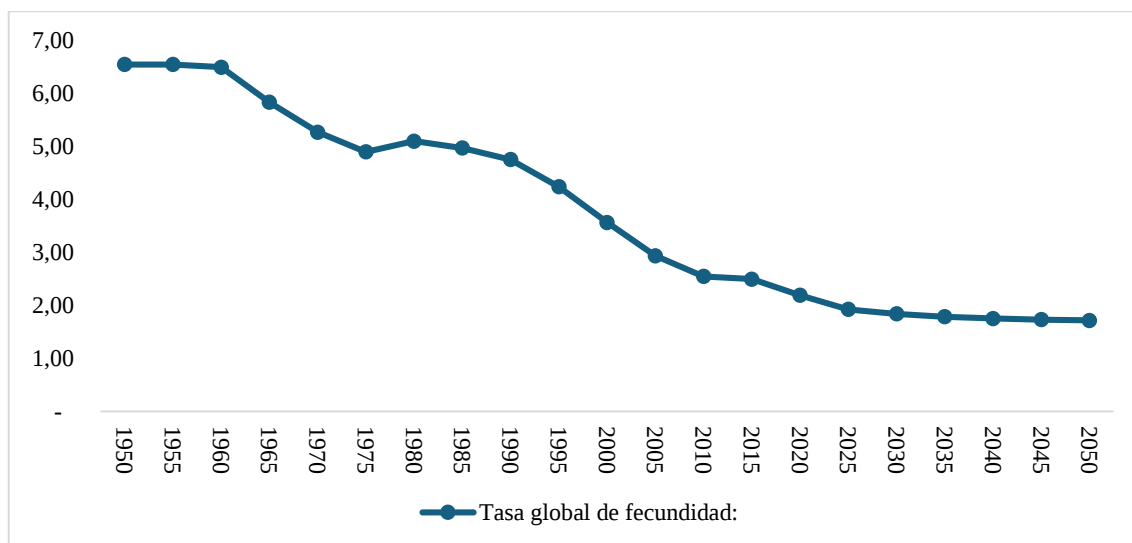
La reducción del grupo de niños, niñas y adolescentes representa una oportunidad para aumentar el potencial productivo por el incremento de la población en edad de trabajar, generar el ahorro necesario y fortalecer el financiamiento de un sistema de cuidados, mientras que el proceso de envejecimiento es incipiente.

El envejecimiento de la población implica nuevas necesidades de cuidado. Además, no solo se incrementará el volumen de personas mayores, sino también su longevidad. La esperanza de vida aumentó de 71,15 a 73,40 años entre 2000 y 2020 y continuará la tendencia ascendente. Las mujeres viven al menos 5 años más que los hombres (INE, 2024a).

La Encuesta sobre Uso del Tiempo (EUT) que se realizó en 2016 señala que el 57,1% de las mujeres dedican tiempo al cuidado frente al 42,9% de los hombres (DGEEC, MH y MinMujer, 2017). Las mujeres además le dedican más horas que los hombres: 12,9 y 7,5 horas semanales en promedio, respectivamente (Zavattiero y Serafini, 2019).

Gráfico 1

Tasa global de fecundidad en Paraguay. Años 1950 – 2050



Fuente: elaboración propia con base en INE-Proyecciones de la población nacional por sexo y edad al 2050 (revisión 2024).

Cambios en la configuración de los hogares y aumento de la jefatura femenina del hogar

Los hogares nucleares completos presentan una disminución de 4,2 puntos porcentuales pasando a representar 45,1% entre 2002 y 2023, es decir, menos de la mitad de los hogares en Paraguay están conformados como supone la idea de familia con un proveedor económico y una mujer encargada de los cuidados.

Sobre este supuesto han sido construidas las políticas económicas y sociales del Estado de Bienestar en Europa, entre las cuales se encuentran las de cuidado (Fraser, 2016). Paraguay reprodujo algunas de estas políticas como las de seguridad social contributivas que incluyen las licencias parentales o las transferencias monetarias por hijo; sin embargo, el contexto institucional y económico sumamente distinto configuraron sistemas altamente excluyentes.

En las últimas dos décadas aumentó el número de hogares nucleares incompletos, pasando de 9,1% a 12,3% entre 2002 y 2023. Estos hogares se caracterizan por estar liderados principalmente por mujeres: del total de hogares nucleares incompletos, el 83,3% está encabezado por una mujer (INE, 2023).

Estos cambios en la configuración de los hogares muestran que las mujeres están sumando a sus históricos roles de cuidado también el de proveedora económica. La jefatura de hogar femenina autodeclarada subió continuamente hasta ubicarse en su nivel más alto en 2022 en 41%, mientras que el tamaño promedio de los hogares actualmente es de 3,5 integrantes, uno

menos que en 2002 (4,7 miembros por hogar), (INE, 2024b), en parte porque aumentaron los hogares unipersonales.

El tamaño y la configuración de los hogares afectan de manera directa a las dinámicas de cuidado al condicionar la distribución de las responsabilidades de trabajo remunerado y no remunerado, lo que repercute seriamente en las mujeres afectando su bienestar y limitando su participación en el mercado laboral.

Mayor urbanización y cambios en las dinámicas

La urbanización influye en las dinámicas sociales, de trabajo y del cuidado, al modificar los patrones de vivienda, empleo, movilidad y estructura de las familias. La urbanización a la vez que limita la disponibilidad de redes de parentesco o comunitarias para el cuidado, crea nuevas oportunidades económicas ya que se expanden los servicios, muchos de los cuales son altamente feminizados. Esta combinación de factores aumenta la demanda de cuidados presionando a un déficit si no aumenta la oferta de servicios. En 1990 la población urbana de Paraguay superó a la rural y a partir de ese año continuó creciendo hasta ubicarse actualmente en 69% (INE, 2024b).

Los cambios demográficos también están afectando directamente la calidad del trabajo de las mujeres. Aunque la disminución del cuidado de hijos pequeños podría abrir nuevas oportunidades laborales, el envejecimiento de la población aumenta la demanda de cuidados para personas adultas mayores. Este fenómeno pone presión sobre las mujeres, quienes asumen en su mayoría esta carga, lo que impacta su participación laboral y contribuye con la persistencia de las desigualdades económicas de género.

Aumenta la participación económica femenina

Las transformaciones demográficas, junto con la mayor presencia femenina en el mercado laboral son el reflejo, en parte, de cambios en sus aspiraciones que se relacionan con el aumento del nivel educativo. No obstante, las crisis económicas, también afectan de manera particular a las mujeres por sus efectos negativos en la oferta y demanda de trabajo o en las decisiones de emigrar.

Serafini (2021) encuentra que desde el 2000 la participación económica de las mujeres ha aumentado de manera sostenida. Si se consideran los datos para el periodo 2000-2019, la participación de las mujeres de 15 años y más de edad en la fuerza de trabajo pasó de 53,5% a

60,9%. En 2023, este indicador se ubicó en 58,7%². Los hombres, sin embargo, mantienen una participación del 85% en el primer periodo y del 82,6% en 2023 (INE, 2023).

A pesar del aumento de la participación laboral de las mujeres, la calidad del empleo sigue siendo limitada debido principalmente al trabajo no remunerado que las obliga a conciliar con el trabajo remunerado a través de ocupaciones precarias.

El promedio de ingreso mensual de las mujeres en la ocupación principal en el año 2023 fue de Gs. 2.437.000³ que representa el 79,2% del ingreso promedio mensual de los hombres (INE, sf) y está por debajo del valor del salario mínimo para ese año⁴. Así mismo, se dan diferencias importantes en todas las categorías de ocupación, inclusive en el trabajo doméstico. El 31,2% de las mujeres no cuenta con ingresos propios frente a solo 11,5% de los hombres mayores de 15 años, lo cual muestra otra forma más de desigualdad en el mercado laboral (INE, sf).

En paralelo, en Paraguay, la tendencia educativa ha mostrado avances en las últimas décadas, especialmente en términos de acceso y cobertura. Además, se ha registrado un incremento en la matrícula en la educación secundaria y superior, con una mejora en la participación de las mujeres, que hoy superan a los hombres en niveles educativos más altos (MEC, 2024).

El promedio de años de estudio de la población de 15 años y más ha aumentado entre 2002 y 2022, de 6,7 a 9,6 años a nivel nacional, con un aumento de 2,7 años para los hombres y un aumento de 3 años para las mujeres (INE, 2022), es decir, las mujeres tienen en promedio, más años de estudio que los hombres.

La mayor oferta de trabajo femenino sin una demanda en el sector formal o en ocupaciones con buenas condiciones laborales, el aumento de su nivel educativo y las mayores aspiraciones de independencia económica coincidieron con la crisis del cuidado en Europa mitigada con la apertura de fronteras de mujeres inmigrantes jóvenes (Ezquerro, 2012) y un proceso de transición demográfica avanzado en Argentina. Estos factores facilitaron la migración de mujeres paraguayas relativamente jóvenes, por lo cual Paraguay formó parte de lo que algunas autoras denominan el “drenaje de cuidados” (*care drain*, en inglés) (Bettio,

² No se incluyen los dos años de pandemia por distorsionar temporalmente la tendencia de largo plazo, aunque es necesario considerar que la pandemia confirmó la responsabilidad de las mujeres en los cuidados y el importante rol de los mismos no solo en momentos de “normalidad” sino también en momentos críticos de la humanidad como una pandemia.

³ Aproximadamente USD 312,4. Tipo de cambio Gs. 7.800 por USD.

⁴ Salario mínimo 06/2023, Gs. 2.680.373.

Simonazzi, Villa, 2006) en el marco de cadenas globales de cuidados (Hochschild, 2000). Los países de menor nivel de desarrollo proveen recursos humanos e inversión en educación, ya que en muchos casos las mujeres que emigran tienen algún tipo de formación superior o especializada.

Las recientes proyecciones de población muestran un saldo neto migratorio de mujeres negativo para Paraguay (emigraron más mujeres que las que inmigraron) y en el inicio de la década del nuevo siglo, este saldo además fue mayor para las mujeres que para los hombres (INE, 2024c). Más del 60% de las mujeres migrantes se ocuparon en trabajo doméstico (OIT, 2016).

La relevancia de los cuidados en el ciclo de vida

El desarrollo de la niñez y adolescencia

El cuidado y la atención en los primeros años de vida son cruciales para el resto de la vida de las personas. Durante la primera infancia (0 a 5 años), los niños y las niñas, a través del aprendizaje, la estimulación y los servicios de cuidado adquieren y fortalecen sus capacidades para alcanzar su pleno potencial a largo plazo (UNESCO, 2022). Tal es así que en la infancia deben desarrollarse las habilidades cognitivas y socioemocionales, las funciones ejecutivas y la motivación que permita a los niños y niñas alcanzar resultados satisfactorios tanto dentro como fuera de la escuela.

Durante la niñez y adolescencia, el cuidado se da en diferentes esferas, incluyendo la escuela, por eso es necesario considerar a esta institución como parte de un sistema de cuidados. Si la política educativa tiene enfoque de género y se integra a la política de cuidados tiene un doble beneficio: compartir con las familias el tiempo y las responsabilidades de cuidado y favorecer un mejor desarrollo personal durante esta etapa de la vida.

Las inversiones en la educación para la primera infancia sientan las bases para generar el capital humano necesario para lograr el bienestar individual y sociedades más equitativas y justas (Banco Mundial, 2022). La atención recibida durante la primera infancia impacta directamente en el desarrollo físico, cognitivo, social y emocional, preparando así una base sólida para la vida adulta. La inversión en desarrollo infantil temprano genera retornos significativos para la sociedad a través de mejor rendimiento académico, mayores ingresos en la vida adulta y reducción de costos sociales (Irrazabal, 2024). Según James Heckman, Premio Nobel de Economía, la tasa de retorno de la atención a la primera infancia para niños de

poblaciones desfavorecidas está entre 7% y 10%, como resultado de mejoras en educación, salud y productividad económica (UNICEF, 2021).

En cuanto a la salud, solo el 31% de los niños de 36 a 59 meses asiste a un programa organizado de educación para la niñez temprana (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017), lo que limita los retornos futuros de la inversión en este ciclo de vida. Como resultado de la pandemia, hubo un aumento importante en la pobreza de niños y niñas hasta 4 años (pasando de 31,4% a 36,7%) y el cierre de las instituciones preescolares en Paraguay implicaría una reducción de los ingresos futuros de esos niños y niñas de alrededor del 5,2% del PIB a lo largo de su vida (UNICEF, 2021).

Así mismo, según la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017), el 31,3% de los infantes menores de 6 meses lactan exclusivamente y el 54,1% de los infantes menores de 6 meses tienen como fuente predominante de alimentación la lactancia, mientras que el 48,2% tienen lactancia materna continua hasta el primer año. Los bajos niveles y duración de lactancia materna indican la necesidad de implementar políticas dirigidas al desarrollo infantil temprano y al aseguramiento del tiempo necesario de las madres para la atención en los primeros 1.000 días de la infancia.

En lo que se refiere a la educación, los datos de cobertura educativa señalan que, en el año 2021, la tasa bruta de atención maternal fue de 0,8%, 12,1% para niños y niñas en prejardín, 52,8% para niños y niñas en jardín y 79,4% para niños y niñas de preescolar (UNICEF, 2022).

La cobertura de la educación escolar básica (6 a 14 años) en el 2023, según la EPHC, fue de 99,6% en instituciones de enseñanza formal, con una leve diferencia a favor de las mujeres en comparación a los hombres (INE, 2023). Sin embargo, también es necesario reconocer que la deserción escolar es una problemática que afecta a la población en edad escolar y que es mucho mayor para la población de 15 a 17 años (Educación Media).

La asistencia escolar disminuye notablemente al comparar los grupos de edad. Mientras que cerca del 99,1% de la población de 6 a 14 años asiste a una institución de enseñanza formal, solo el 87,2% de la población de 15 a 17 años lo hace. Al analizar las razones de inasistencia, se menciona principalmente “las razones económicas”, seguida de “motivos familiares” (37,8% y 26,6%, respectivamente). En particular, en el caso de las mujeres, los motivos familiares alcanzan 40% (INE, 2022).

Ante todo esto, una alternativa es la expansión de la jornada escolar. La jornada escolar extendida (JEE) puede constituirse en un componente de una política de cuidados por su rol en la reducción del embarazo adolescente y la reducción de las tasas de delincuencia juvenil (BID,

2016) a la vez de liberar tiempo para el estudio o el trabajo remunerado de las mujeres. La cobertura de la JEE en 2021 fue de 2,3% del total de instituciones y el 3,3% de los estudiantes matriculados (MEC, sf).

A pesar de los avances, persisten desafíos importantes, como la alta tasa de deserción escolar, especialmente en el nivel de educación media, y las brechas en calidad educativa, particularmente entre zonas urbanas y rurales. Las razones de la deserción educativa difieren por sexo, los hombres desertan por razones económicas y las mujeres debido a embarazo adolescente y actividades de cuidado y del hogar (UNICEF, 2019).

Mayores oportunidades económicas en la juventud y la adultez

Durante la juventud y adultez, las políticas de cuidado tienen dos objetivos: reducir el trabajo de cuidados no remunerados que se recarga en la familia de manera a generar mayores oportunidades económicas principalmente a las mujeres y proteger a las personas ocupadas en trabajos de cuidados remunerados.

La disponibilidad de servicios de cuidado facilita la entrada de las mujeres al mercado laboral mediante la liberación del tiempo dedicado al trabajo no remunerado, permitiéndoles equilibrar sus roles laborales y familiares.

Por otro lado, una importante proporción de mujeres trabaja en ocupaciones que son extensiones de sus responsabilidades en los hogares como en el trabajo doméstico, maestras, auxiliares de salud, niñeras, entre otros, la política de cuidados debe complementarse con la política de empleo para propiciar ingresos decentes y seguridad social que contribuyan a generar trayectorias laborales de calidad.

La EUT (DGEEC, MH y MinMujer, 2017) encontró que el 61% del tiempo de las mujeres iba destinado a realizar trabajo de cuidado y doméstico no remunerado frente al 25% de los hombres, pero además le dedicaban más del doble de horas a la semana (28,7 horas frente a 12,9 horas, respectivamente) (Tabla 1).

Tabla 1. Tiempo asignado al trabajo remunerado y no remunerado por sexo. En porcentajes y horas promedio

	Total	Hombres	Mujeres
Total tiempo asignado	100%	100%	100%
Trabajo remunerado	56%	75%	39%
Trabajo no remunerado	44%	25%	61%
Total horas promedio semanales	67,0	62,4	68,1
Trabajo remunerado	45,9	49,5	40,4
Trabajo no remunerado	21,1	12,9	28,7
Horas promedio semanales trabajo no remunerado⁵			
Cuidado a miembros del hogar con alguna dependencia	14,4	9,9	16,8
Cuidado a niños/as (0-5 años) del hogar	10,1	6,8	12,4
Cuidado a personas (6 - 14 años) del hogar	6,9	5,4	8,0
Cuidado a personas adultas mayores (60 años y más) del hogar	6,0	5,7	6,2
Cocinar, poner la mesa, limpiar el lugar donde se comió	6,8	3,6	8,1
Limpieza de vivienda y/o patio	4,2	2,6	4,8
Actividades para otros hogares y la comunidad	7,3	5,1	8,7

Fuente: elaboración propia a partir de Principales Resultados de la Encuesta sobre Uso del Tiempo (DGEEC, MH y MinMujer, 2017).

Las mujeres son también las principales protagonistas en las comunidades cuando se trata de organizaciones que se encargan de suplir la falta de centros de cuidado infantil o de personas mayores. La referida encuesta también señala que las mujeres ocupan 8,7 horas semanales a actividades para otros hogares o para su comunidad, frente a los hombres que le dedican 5,1 horas semanales. Este tiempo de dedicación reduce las oportunidades y capacidades de las mujeres.

Por otra parte, persiste un alto porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabaja. En el 2023, el 17,9% de la población de 15 a 29 años no estudiaba ni trabajaba en el mercado; el 9,3% de los hombres y el 26,4% de las mujeres de este grupo de edad (INE, 2023). De ellas, el 91% tiene 18 años o más y están en plena edad de trabajar y estudiar, lo cual, según la EUT (2016) demuestra que están trabajando en sus hogares en trabajo doméstico o de cuidado sin remuneración (Serafini, 2023). Las mujeres que reportan no estudiar ni trabajar en la esfera mercantil trabajan 36 horas semanales según la EUT.

La necesidad de conciliar trabajo remunerado con el no remunerado tiene una de sus consecuencias en las mujeres los menores niveles de ingresos, ya sea porque trabajan menos

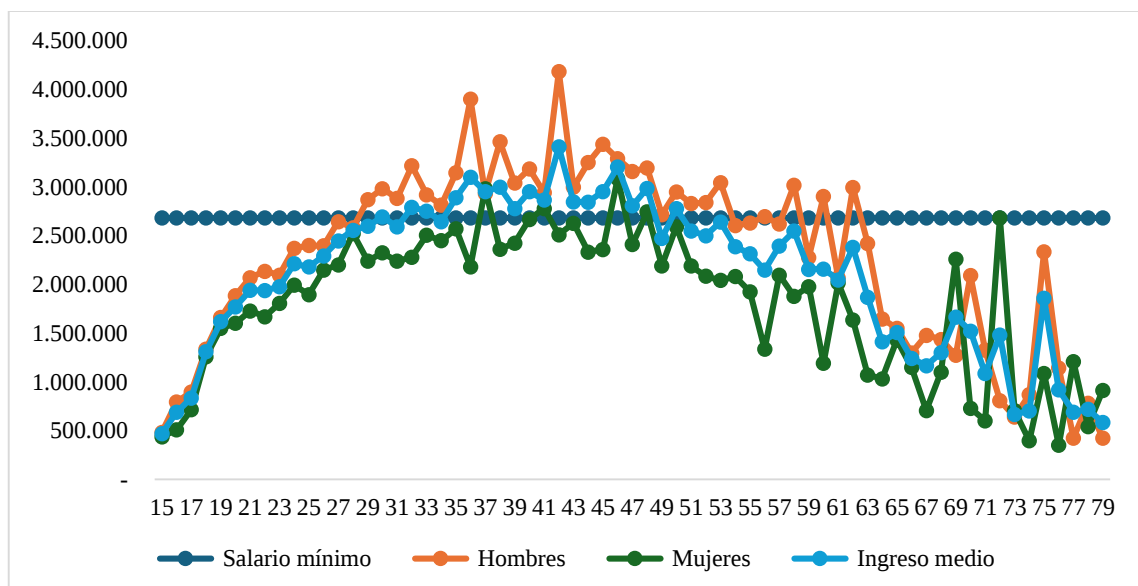
⁵ En este caso no se pueden sumar las horas totales debido a la simultaneidad de actividades no remuneradas.

horas, en ocupaciones flexibles o de manera independiente. Adicionalmente el mercado penaliza a las mujeres en los empleos formales (Serafini y Egas, 2018).

El gráfico a continuación muestra la brecha de ingreso existente entre hombres y mujeres, así como también los patrones diferenciados de ingresos a lo largo de la trayectoria laboral. Las mujeres no solo ganan menos que los hombres sino también durante un periodo laboral menor. En promedio, los hombres perciben el equivalente al monto del salario mínimo a los 27 años, mientras que las mujeres a los 35. Ellas mantienen ese nivel de ingreso solo hasta los 50 años frente a los hombres que lo hacen hasta los 63 años.

Los menores niveles de ingresos y del periodo cobrado tiene varias implicancias. Si están en un empleo con seguridad social, esto significa que tendrán un ingreso menor por licencias maternales, lo que afecta no solo a ella sino también a la calidad de vida del recién nacido/a. La probabilidad de contar con una jubilación se reduce al no contar con los años de aportes necesarios y si lo logra su ingreso por jubilación será menor, afectando a las posibilidades de adquirir servicios de cuidado o ayuda para el trabajo doméstico. El 76% de las mujeres en Paraguay trabaja sin contar con seguridad social (INE, 2023), excluyéndolas de las dos prestaciones anteriores.

Gráfico 2. Ingreso laboral promedio de la ocupación principal por sexo de la población ocupada de 15 años y más. En guaraníes corrientes. Año 2023



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (INE, 2023).

Las políticas de cuidado con enfoque de género tienen la potencialidad de mejorar las oportunidades para las mujeres en el mercado laboral. Estas mejoras no se limitan a los beneficios individuales como mejoren niveles de ingresos o el acceso a la seguridad social. También hay retornos a nivel macroeconómico en términos de aumento de Producto Interno Bruto (PIB), reducción de la pobreza monetaria, aportes a la seguridad social con lo cual mejora la sostenibilidad del sistema jubilatorio.

Un envejecimiento activo y saludable

La aspiración de un envejecimiento activo y saludable se relaciona con el mantenimiento de la capacidad funcional y de los vínculos afectivos y sociales, el desarrollo de una vida productiva y la baja probabilidad de contraer enfermedades crónicas o de sufrir algún tipo de discapacidad.

Los cuidados en la vejez son clave para mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores, previniendo enfermedades, mejorando su autonomía y bienestar emocional. Esto reduce la necesidad de hospitalizaciones y tratamientos costosos, aliviando la carga sobre el sistema de salud. Al promover el cuidado en el hogar y la atención preventiva, se optimizan los recursos y se reducen los costos en la política sanitaria.

La población de 65 años y más ha crecido de manera sostenida, del 3,7% al 8,6% entre 1950 y 2022 (INE, 2022), lo que ha generado una mayor demanda de cuidados. Actualmente, el 53,5% de las personas mayores son mujeres y el 63,3% reside en áreas urbanas (INE, 2023).

Además, el 15,8% de este grupo vive en condiciones de pobreza, representando el 6,1% de la población total en pobreza (INE, 2023). En este contexto, las mujeres no solo desempeñan el rol de cuidadoras, sino que también requieren cuidados. Para aquellas que viven en zonas urbanas, la ausencia de una red de apoyo y la precariedad económica dificultan el acceso a servicios de cuidado, aumentando su vulnerabilidad y limitando sus oportunidades.

Debido a que la cobertura de la seguridad social en Paraguay es limitada (apenas 23,9% de la población ocupada aporta a algún sistema de jubilación), solo el 13,9% de la población adulta mayor cuenta con ingresos de una jubilación o pensión proveniente de alguno de los sistemas contributivos (INE, 2023).

Con el ritmo más rápido de envejecimiento y otros fenómenos que reducen las posibilidades de cuidado desde el entorno familiar o comunitario como la migración, las mayores tasas de actividad económica de las mujeres y la reducción del tamaño de la familia, el cuidado empieza a surgir como una demanda y necesidad ciudadana, a la vez que se instaure como un derecho a partir de diversos instrumentos internacionales.

El 37,3% de los adultos mayores enfrenta algún tipo de dificultad en las actividades básicas de la vida diaria, como bañarse, vestirse, o alimentarse según la Encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE) (STP, 2021). Además, el informe revela que aproximadamente el 20% presenta dependencia moderada o severa, lo que los hace requerir apoyo significativo para su cuidado diario. En Paraguay, los principales cuidadores de las personas mayores son familiares cercanos. Con la reducción del tamaño de las familias y el envejecimiento, esto será cada vez más difícil.

Así mismo, según la Encuesta SABE, 89,9% de los adultos mayores reciben apoyo de sus cónyuges, seguidos por los hijos (83,5%) y otros corresidentes (55,9%).

La familia aparece como la principal red de apoyo para las personas adultas mayores, a lo que se suma la feminización del cuidado, dado que esta responsabilidad es asumida mayormente por las mujeres.

El respeto a la autonomía, las necesidades y preferencias constituyen principios centrales en la prestación de servicios de cuidado. De ahí la necesidad de contar con diversas opciones que garanticen calidad de vida a las personas mayores. En general, los servicios dirigidos a quienes reciben cuidado se dividen en cuatro tipos: atención primaria de la salud; atención en el domicilio a través de la provisión de asistencia personal, visitas médicas y gerontológicas, adaptación de la vivienda para mejorar la movilidad y seguridad; cuidado basado en la comunidad: centros de día, escuelas de mayores, comedores comunitarios; y, establecimientos de cuidado a largo plazo para los casos de dependencia severa.

Conclusiones

Paraguay está verificando importantes cambios sociodemográficos y económicos que justifican la implementación de políticas de cuidado.

Las personas tienen derecho a recibir cuidados de calidad, especialmente aquellos grupos denominados “dependientes” ya que no pueden garantizar su bienestar de manera autónoma. Por otro lado, desde una ética del cuidado basada en la interdependencia,

tampoco en la juventud y adultez las personas pueden ser totalmente autónomas. Por lo tanto, si bien requieren cuidados, en esta etapa de la vida pueden ser capaces de gestionarse ellos mismos. No obstante, quienes cuidan a través de su trabajo remunerado requieren ser cuidadas a través de normas que garanticen el derecho a un trabajo de calidad.

Las políticas de cuidado constituyen uno de los instrumentos más importantes para abordar las desigualdades de género. La organización social de los cuidados recae principalmente en las mujeres limitando las posibilidades de ampliar sus capacidades, oportunidades y libertades. El rol redistribuidor del Estado no se limita solo a los ingresos, debe incluir también el tiempo de trabajo no remunerado y las valoraciones sociales o simbólicas.

La implementación de políticas de cuidado tiene retornos económicos a nivel macro a corto y largo plazo que benefician a toda la población. El cuidado infantil temprano, las mejores condiciones laborales para las mujeres, la prevención de enfermedades y accidentes en las personas mayores repercuten positivamente en la economía a través del aumento del PIB, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad de la seguridad social y las recaudaciones tributarias, por lo tanto, el esfuerzo fiscal realizado al financiar esta política constituye una inversión para la sociedad a corto y largo plazo. En el largo plazo, los cuidados de calidad posibilitan la acumulación de capital humano en la infancia, que más tarde se convertirá en una fuerza de trabajo más productiva.

Paraguay cuenta con múltiples intervenciones que deben ser integradas en un Sistema de Cuidados. Para lograr este objetivo se aprobó por decreto la Política Nacional de Cuidados en Paraguay al 2030 (PNCUPA 2030) y está en proceso de análisis en el Congreso el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados en Paraguay.

La responsabilidad del cuidado refleja el compromiso intergeneracional de una sociedad. Garantiza el bienestar de niños y niñas, quienes serán los actores clave del desarrollo futuro, y reconoce la reciprocidad hacia las personas mayores y enfermas que, en su momento, contribuyeron al bienestar colectivo.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016). *¿Cuáles son las ventajas de la jornada escolar extendida?* Mejorando Vidas, Enfoque Educación <https://blogs.iadb.org/educacion/es/paraguay-jornada-escolar-extendida/>

Banco Mundial (2022). *Invertir en educación en la primera infancia de calidad es fundamental para combatir la pobreza de aprendizajes y generar capital humano*. Banco Mundial, Comunicado de Prensa <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/05/17/investing-in-quality-early-childhood-education-is-key-to-tackling-learning-poverty-and-building-human-capital>

Bettio, F., Simonazzi, A., and Villa, P. (2006). Change in care regimes and female migration: the ‘care drain’ in the Mediterranean. *Journal of European Social Policy*, 16(3), 271–285. Sage Journals, <https://doi.org/10.1177/0958928706065598>

Butler, J. (2006). *Vida precaria: El poder del duelo y la violencia*. Paidós.

Cabella, W., y Nathan, M. (2018). *Los desafíos de la baja fecundidad en América Latina y el Caribe*. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Mujer (DGEEC, MH y MinMujer). (2017). *Principales Resultados Encuesta sobre Uso del Tiempo 2016*. DGEEC, <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eut2016/EUT2016.pdf>

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU Mujeres y CEPAL) (2021). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (LC/TS.2022/26), CEPAL. https://oig.cepal.org/sites/default/files/s2200187_es.pdf

Ezquerro, S. (2021). Acumulación por desposesión, género y crisis en el estado español. *Revista De Economía Crítica*, 2(14), 124–147. <https://revistaeconomiacritica.org/index.php/rec/article/view/507>

Fineman, M. (2008). The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. *Yale Journal of Law and Feminism*, 20(1).

Fineman, M., and Grear, A. (2013). *Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*. 1st Edition.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2019). *Niñas, niños y adolescentes fuera de la escuela: Perfiles y barreras de exclusión en Paraguay*. UNICEF, <https://www.unicef.org/paraguay/media/1631/file/MICS%202016.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2021). *La urgente necesidad de priorizar a la primera infancia en el presupuesto*. UNICEF,

<https://www.unicef.org/paraguay/stories/la-urgente-necesidad-de-priorizar-la-primer-infancia-en-el-presupuesto>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2022). *Aportes de UNICEF al abordaje del ciclo de vida “Primera Infancia” en el marco del Proyecto Nacional de Transformación Educativa 2020/2021*. Nota Técnica. UNICEF, <https://www.unicef.org/paraguay/media/8201/file/Aportes%20de%20UNICEF%20al%20abordaje%20del%20ciclo%20de%20vida%20%E2%80%9CPrimera%20infancia%E2%80%9D.pdf>

Fraser, N. (2016). El capital y los cuidados. *New Left Review*, 100, 99–117. <https://newleftreview.es/issues/100/articles/nancy-fraser-el-capital-y-los-cuidados.pdf>

Held, V. (2006). *The Ethics of Care. Personal, Political, and Global*. Oxford University Press.

Hochschild, A. (2000). Global care chains and emotional surplus value. In Hutton, W., and Giddens, A. (Eds.), *On the Edge: Living with Global Capitalism* (pp. 130–146). Jonathan Cape.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2022). *Encuesta Permanente de Hogares Continua 2022*. Paraguay.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023). *Encuesta Permanente de Hogares Continua 2023*. Paraguay

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024a). *Estimaciones y proyecciones de la población nacional por sexo y edad, 1950-2050. Revisión 2024*. Paraguay.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024b). *Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022*. Paraguay.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024c). *Presentación de los Resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022 al Comité Técnico Interinstitucional de Población*. Paraguay.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (sf). *Atlas de Género*. <https://atlasgenero.ine.gov.py/>

Irrazábal, M. (2024). Desarrollo Infantil Temprano en Paraguay: avances, marco legal y retos actuales. *Revista de Salud Pública de Paraguay*, 14(3), 1–3.

Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) (2024). *Informe de Resultados de la Encuesta a estudiantes de educación superior. ENEES 2024*.

<https://cones.gov.py/informe-de-resultados-de-la-encuesta-nacional-a-estudiantes-de-educacion-superior/>

Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) (sf). *Mapa Escolar*.
https://mapaescolar.mec.gov.py/mapa_escolar/maps/index

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (MSPBS, DGEEC y UNICEF) (2017). *Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados MICS Paraguay 2016, Resultados principales*.

Morais, T. C. A. D., y Monteiro, P. S. (2017). “Los conceptos de vulnerabilidad humana y la Integridad individual para la bioética”. *Revista Bioética*, 25, 311-319.
<https://www.scielo.br/j/bioet/a/SQkz3G9zHJLvfQPPWntccvK/?format=pdf&lang=es>

Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia*. Paidós. ISBN 978-84-493-1962-4

Nussbaum, M. C., y Zadunaisky, G. (2006). *El ocultamiento de lo humano: Repugnancia, vergüenza y ley* (1st ed.). Katz Editores.
<https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bdp8>

OCR, UNFPA, CELADE y STP (2021). *Visibilizar el valor del tiempo: el trabajo no remunerado en los hogares y su incidencia en el desarrollo del Paraguay*. Cuentas Nacionales de Transferencias de Tiempo, CNTT Paraguay 2016. STP, Paraguay

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2022). Por qué es importante la atención y educación de la primera infancia? UNESCO,
<https://www.unesco.org/es/articles/por-que-es-importante-la-atencion-y-educacion-de-la-primera-infancia>

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016). *OIT presenta situación del trabajo doméstico migrante en Paraguay-Argentina*. OIT,
<https://www.ilo.org/es/resource/news/oit-presenta-situacion-del-trabajo-domestico-migrante-en-paraguay-argentina>

Saad, P. M., Miller, T., Holz, M., y Martínez, C. (2012). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. OIJ/NACIONES UNIDAS, CEPAL
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/aba15e9e-d549-4902-9565-4e88d2ca5cd9/content>

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) (2021). *Encuesta SABE (Salud, Bienestar y Envejecimiento) Principales Resultados*.

Serafini, V. (2021). *El pilar contributivo de la protección social en Paraguay. principales características y desafíos*. CADEP. ISBN: 978-99925-244-6-6. <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/El-Pilar-Contributivo-de-la-Proteccio%CC%81n-Social-en-Paraguay-Serafini-Cadep-2021.-Actualizado-03-01.pdf>

Serafini, V. (2023). *Informe sobre juventud en el Paraguay. Insumos para una política pública de juventud*. BID – UNFPA. <http://dx.doi.org/10.18235/0005217>

Serafini, V. y Egas, M. (2018). *Empleo Femenino en Paraguay. Tendencias y Políticas Públicas*. CADEP. https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2019/03/Empleo_Femenino_Paraguay.pdf

Tronto, J. (1993). *Moral Boundaries. A Political Argument for an Ethic of Care*. Routledge.

Tronto, J. (2023). Redefiniendo la democracia como resolución de conflictos sobre responsabilidades de cuidado. *Ethika+*, (7), 121–167. <https://doi.org/10.5354/2452-6037.2023.72121>

Valenzuela, M. E., Scuro, L., y Vaca-Trigo, I. (2020). *Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina* (Serie Asuntos de Género No. 179). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3807d08e-c4b5-41de-9fe5-ad115f2f1447/content>

Zavattiero, C. y Serafini, V. (2019). Desigualdades entrelazadas en el trabajo no remunerado. In Dobréé, P. (Coord.), *Uso del tiempo y desigualdades en Paraguay*. Centro de Documentación y Estudios (CDE). <https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2019/10/19-9-6-ORIGINAL-USOS-DEL-TIEMPO.pdf>