

A close-up photograph of a woman's face, looking directly at the camera with a neutral expression. Her hands are in the foreground, cupped together, holding a mound of dark, rich soil with some roots and small twigs. The background is softly blurred, showing what appears to be a white wall or curtain.

# KUÑA HA YVY

DESIGUALDADES DE GÉNERO EN EL ACCESO A LA TIERRA EN PARAGUAY

INFORME DE INVESTIGACIÓN  
Arantxa Guereña



## KUÑA HA YVY

Desigualdades de género en el acceso a la tierra en Paraguay

Autora: Arantxa Guereña

Coordinación por ONU Mujeres: Sandra Bosch

Coordinación por Oxfam: Laura Ortega

Cuidado de edición: Carolina Thiede, Oxfam

Diseño y diagramación: Diseño Tercermundo

Fotografía: Pablo Tosco, Luis Vera / Oxfam

ONU Mujeres Paraguay / Oxfam en Paraguay

Julio 2017, Asunción



### Oficina Regional de las Américas y el Caribe

Casa de las Naciones Unidas. Edificio 128, Piso 3.

Ciudad del Saber

Clayton, PANAMÁ

Teléfono: +507 305-4890

<http://lac.unwomen.org/>

### Oficina en Paraguay

Avenida Aviadores del Chaco No. 2050 World Trade Center - Torre 1 (Byspania) - Piso 2

Asunción - Paraguay

Teléfono: (595 21) 611 980

<http://www.unwomen.org/es>



### Oxfam en Paraguay

Mac Mahon 5391, Asunción

Asunción - Paraguay

Teléfono: (595 21) 602 011

[www.oxfam.org/paraguay](http://www.oxfam.org/paraguay)

### SOBRE ESTE INFORME DE INVESTIGACIÓN

Este informe fue elaborado para compartir los resultados de un trabajo de investigación, para contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. Las opiniones expresadas son las de los/las autores/as y no necesariamente las de Oxfam. Del mismo modo, no reflejan necesariamente la opinión de Naciones Unidas, de sus Estados Miembros, de la Secretaría de Naciones Unidas ni de ONU Mujeres.

 Copyleft.

 Esta edición se realiza bajo la licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:

 **Atribución:** se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editorial, año).

 **No comercial:** se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.

 **Mantener estas condiciones para obras derivadas:** Solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

# **KUÑA HA YVY**

## **DESIGUALDADES DE GÉNERO EN EL ACCESO A LA TIERRA EN PARAGUAY**



**INFORME DE INVESTIGACIÓN**

Arantxa Guereña

Asunción, julio 2017



# ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	6
<b>PRESENTACIÓN</b>	12
<b>INTRODUCCIÓN</b>	14
<b>SECCIÓN 1. PARAGUAY O EL PAÍS DE LA DESIGUALDAD</b>	19
1.1 Un contexto de acaparamiento y concentración de la tierra	24
1.2 Mujer y rural, doble desigualdad	28
<i>Recuadro 1: Colonia Limoy II: Una isla en medio de un mar de soja</i>	31
<b>SECCIÓN 2. MUJERES RURALES, PILARES INVISIBLES</b>	33
<i>Recuadro 2. Las mujeres rurales paraguayas en cifras</i>	35
2.1 Participación de las mujeres rurales en la economía y el desarrollo	36
<i>Recuadro 3. Ferias campesinas: Espacios de cambio desde la chacra a la mesa</i>	37
<i>Recuadro 4: La ceguera de género en las estadísticas nacionales</i>	42
2.2 Participación de las mujeres en la reforma agraria y la lucha por la tierra	44
<i>Recuadro 5: Mujeres en lucha</i>	47
<b>SECCIÓN 3. LAS MUJERES Y EL DERECHO A LA TIERRA EN PARAGUAY</b>	49
3.1 Las mujeres tienen menos acceso a la asistencia técnica y al crédito	54
3.2 La vulnerabilidad de las mujeres indígenas	56
<b>SECCIÓN 4. MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS RELACIONADO CON EL DERECHO A LA TIERRA</b>	59
4.1 Instrumentos internacionales: la tierra como derecho fundamental	61
4.2 Legislación nacional	63
El Estatuto Agrario	63
El Código Civil	64
4.3 Políticas públicas	65
Marco legal e institucional relacionado con la igualdad de género en el acceso a la tierra	66
<b>SECCIÓN 5. BARRERAS QUE IMPIDEN EL ACCESO DE LAS MUJERES A LA TIERRA</b>	69
5.1 Barreras jurídicas	71
5.2 Barreras culturales	72
5.3 Barreras institucionales	73
5.4 Debilidad institucional de los entes de género	74
<b>SECCIÓN 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	77
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	85
ANEXO ESTADÍSTICO	88



# RESUMEN EJECUTIVO

**E**n Paraguay viven 1,3 millones de mujeres rurales que con su trabajo casi siempre invisible sostienen hogares y comunidades. En jornadas interminables se ocupan de manejar los huertos familiares, cuidar los animales de patio, seleccionar semillas, producir abono, sembrar y cosechar los granos, recolectar frutos y plantas medicinales, buscar el agua y la leña, elaborar y procesar harinas, productos lácteos y conservas e intercambiar y vender los excedentes en los mercados locales.

Las mujeres rurales dependen fundamentalmente de la agricultura y en su mayoría trabajan por cuenta propia o en las explotaciones familiares como mano de obra no remunerada. Pese a que su aporte laboral y productivo es fundamental para la economía, las estadísticas de empleo no registran adecuadamente su participación. Esto debido a que las tareas que desempeñan se consideran dentro del ámbito doméstico y por tanto fuera de la esfera económica, aun cuando muchas de estas son claramente productivas.

El impulso del sector agropecuario ha situado a Paraguay entre los primeros países exportadores de soja y de carne, pero esto no se ha traducido en mejores condiciones de vida en el campo. Una de cada dos personas en las áreas rurales vive en la pobreza, y una

de cada tres en la pobreza extrema, con tasas aun mayores en los hogares encabezados por mujeres. La expansión sojera –cuya superficie de cultivo se ha triplicado en los últimos 15 años– conlleva además altos costos sociales y ambientales como la deforestación, la contaminación, la destrucción del empleo y los medios de vida rurales, la vulneración de derechos, la violencia y la expulsión de las poblaciones campesinas e indígenas, cuyas tierras han sido invadidas, usurpadas y alquiladas ilegalmente, a menudo con la complicidad de las instituciones del Estado.

Décadas de acaparamiento, corrupción y políticas a la medida de las élites empresariales y financieras han llevado a niveles extremos de concentración de la tierra. Apenas mil propietarios, el 0,4% del total, manejan más tierra que el 99,6% restante. En muchos casos las personas o empresas se hicieron con las tierras de forma fraudulenta, aprovechando el caos jurídico generalizado y una corrupción enquistada en las instituciones agrarias.

Los procesos de distribución de tierras, además de no haber transformado la estructura de tenencia, han excluido a las mujeres o las han incorporado demasiado tarde. Entre 1940 y 2008 las mujeres apenas recibieron el 13,6% de las tierras fiscales adjudicadas a familias campesinas. También han sido marginadas en el acceso a los insumos y servicios, pues apenas han recibido el 14% de la asistencia técnica y menos del 23% del crédito agrícola.

Las mujeres indígenas sufren una discriminación aún mayor. Por un lado dentro de sus propias comunidades, donde tienen menos capacidad de decisión que los hombres sobre el uso de la tierra y menos acceso a una parcela para la producción propia. Y por otro desde las instituciones del Estado, que apenas ofrecen políticas y programas dirigidos a su empoderamiento económico.

La Constitución y las leyes nacionales consagran la igualdad de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales entre mujeres y hombres. El Estatuto Agrario concede preferencia a las mujeres jefas de hogar en la adjudicación de tierras estatales y ha establecido la titulación conjunta a nombre de ambos miembros de la pareja. Sin embargo, la paridad en las leyes no ha impedido que las mujeres sigan teniendo mucha menos tierra, de peor calidad y con menor seguridad jurídica que los hombres, mucho menos acceso a servicios productivos esenciales como el crédito o la asistencia técnica y una participación muy inferior en la toma de decisiones.

En 2015 se promulgó la Ley de Políticas Públicas para las Mujeres Rurales y actualmente el Ministerio de la Mujer coordina un proceso para su reglamentación e implementación, dado que todavía no cuenta con presupuesto asignado. La carencia de suficientes medios humanos y económicos es un problema extendido a todas las unidades de género que limita su capacidad efectiva de realizar un trabajo con impacto.

Unido a esto, el insuficiente personal cualificado en materia de género en las instituciones del sector agrario dificulta la incorporación de una cultura de género en los programas y políticas públicas, así como la generación y análisis de información estadística de manera sistemática. Como resultado, la mayor parte de los programas y políticas no incorporan adecuadamente la perspectiva de género ni tienen en cuenta las necesidades diferenciadas de las mujeres. Al contrario, suelen reforzar las relaciones desiguales de poder y la distribución tradicional de roles.

Las barreras culturales tienen un enorme peso y son probablemente las más difíciles de combatir. Costumbres, tradiciones, creencias, estereotipos y actitudes profundamente arraigadas impiden en la práctica el ejercicio de unos derechos que han sido reconocidos explícitamente en el ordenamiento jurídico. La negación por parte de la sociedad del rol productivo de la mujer hace invisible su contribución al desarrollo y a la economía local y nacional. Asigna a los hombres la responsabilidad productiva y a las mujeres la del cuidado, relegándolas al ámbito doméstico a pesar de que participan muy activamente en labores productivas.

Con la discriminación de las mujeres todos pierden. Un mayor acceso y control de la tierra en manos de las mujeres podría contribuir a la permanencia de las comunidades campesinas e indígenas en el territorio, al desarrollo local sostenible, a la soberanía alimentaria, a la conservación de la diversidad de especies y semillas y del patrimonio agrícola y alimentario. Las mujeres suelen ver la tierra como una fuente de vida y no como una mercancía, y a menudo su sentido del arraigo es superior al de los hombres. Sus decisiones en cuanto al uso de la tierra tienden a ser más sostenibles, pues priorizan la seguridad alimentaria y la salud de las personas, y son además portadoras de un conocimiento ancestral sobre cómo producir en armonía con el entorno, cómo conservar las semillas y proteger los suelos.

La acción colectiva de las mujeres rurales será determinante para lograr las transformaciones sociales que pongan fin a la discriminación en el acceso a la tierra y otros recursos productivos. Se necesita una nueva reforma agraria que sea verdaderamente integral y que incorpore de forma plena y en igualdad de oportunidades a las mujeres, independientemente de si son madres o no, así como a los jóvenes, las personas mayores y los pueblos indígenas. Una reforma con la que no solo se transforme la actual estructura de tenencia de la tierra sino que se invierta en mejorar las condiciones de vida de la población rural y, sobre todo, se acompañe la distribución de la tierra con políticas de apoyo a la producción nacional a través del crédito, la asistencia técnica, los seguros, el desarrollo de cadenas productivas, la investigación para el desarrollo y las reformas tributarias.

Para todo ello se proponen las siguientes recomendaciones:

- › Situar las cuestiones de género en el **centro de las políticas y programas de desarrollo**, extendiendo las acciones de política más allá de las consideradas “cuestiones femeninas”.
- › **Fortalecer las unidades de género en todas las instituciones públicas**, dotándolas de presupuesto propio, suficiente recurso humano y capacidad de influencia política para incorporar de forma efectiva la perspectiva de género en todo el accionar público.
- › **Incluir enfoques productivos en los programas dirigidos hacia las mujeres**, superando la visión asistencial, y adaptar la asistencia técnica y otros servicios a las necesidades y condicionantes de las mujeres rurales.
- › **Mejorar la dotación de servicios básicos** en los asentamientos y colonias campesinas, para reducir el trabajo de las mujeres y mejorar el arraigo campesino. Para ello se deben emplear todos los recursos que contempla la ley a través del Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (FIDES).
- › **Asumir que los cuidados –como tarea esencial que garantiza la continuidad de los seres humanos– también son responsabilidad del Estado y, por tanto, este debe garantizar un Sistema de Políticas Públicas de Cuidados** acorde a las necesidades urbanas y rurales.
- › **Promover la distribución equitativa de las responsabilidades domésticas y del cuidado**, pues de lo contrario las mujeres no podrán asumir otras actividades económicas ni una mayor participación en los espacios organizativos y de decisión.

- › **Ampliar el conocimiento acerca de los derechos de mujeres rurales** a la tierra y a otros recursos y activos productivos, incluyendo el tratamiento diferencial en el Estatuto Agrario, tanto entre las propias mujeres rurales como en las organizaciones campesinas e indígenas y en las instituciones públicas.
- › **Revisar la normativa agraria** para que las mujeres sean objetivo de políticas por su condición de productoras y ciudadanas con derechos, y no solamente por su condición de madres cabeza de familia.
- › Promover el debate sobre cómo concretar el **derecho de las mujeres indígenas y campesinas a la posesión y el control de la tierra**, analizando las fortalezas y las amenazas asociadas a las distintas formas de tenencia, como la propiedad cooperativa, comunitaria o colectiva frente a la propiedad individual.
- › Fomentar la discusión sobre **cómo superar la discriminación de género en los movimientos organizados** para avanzar en la verdadera distribución del poder, más allá de las cuotas de participación.
- › **Producir y analizar datos estadísticos.** Mejorar la forma en que las estadísticas sobre empleo y los censos agropecuarios registran el aporte productivo, laboral y económico de las mujeres rurales, con especial atención a la población de mujeres indígenas. Un plan piloto con un cuestionario específico ayudaría a identificar el posible subregistro estadístico. Incorporar la doble titularidad de la explotación en el censo agropecuario, de la misma forma que ya existe en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar.
- › Estudiar y visibilizar la **situación particularmente vulnerable de las mujeres indígenas** en relación al acceso a la tierra y otros recursos productivos.



# PRESENTACIÓN

América Latina es la región del mundo más desigual en el reparto de la tierra. La alta dependencia del modelo extractivista, basado en explotar a gran escala los recursos naturales, es un motor de desigualdad que ha llevado a una alta concentración de la tierra y de la riqueza. Además, ha incrementado la violencia contra quienes defienden la tierra, el agua, los bosques y los derechos de las mujeres, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas.

Pese a que las mujeres contribuyen significativamente a las economías, siguen sufriendo de manera desproporcionada la pobreza, la discriminación y la explotación, traducidas en pobreza de ingresos, tiempo, recursos y activos productivos. La discriminación de género no sólo las expone a situaciones de violencia sino también a un menor acceso a bienes económicos como la tierra y los préstamos, limitando además su participación en el diseño de políticas sociales y económicas.

El derecho y el acceso a la tierra es un tema prioritario para las organizaciones de mujeres rurales, indígenas y campesinas, pero también para los Estados de la región, tal y como se refleja en las diferentes declaraciones de las Conferencias Regionales de la Mujer organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el marco de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las acciones propuestas para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas (ODS5) plantean la necesidad de emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

Para combatir la desigualdad en América Latina es necesario abordar la concentración en el acceso y control de la tierra y fomentar prácticas que garanticen la igualdad, fortaleciendo los derechos de las personas y las comunidades.

En Paraguay viven 1,3 millones de mujeres rurales que con su trabajo casi siempre invisible sostienen hogares y comunidades. La alianza entre ONU Mujeres y OXFAM responde al objetivo de generar evidencia que permita comprender los obstáculos que tienen las mujeres rurales, campesinas e indígenas para acceder a la tierra y otros activos productivos, además de visibilizar su aporte tanto a la economía familiar como a la local y nacional.

Tenemos la convicción de que un mayor acceso y control de la tierra en manos de las mujeres podría contribuir a la permanencia de las comunidades campesinas e indígenas en el territorio, al desarrollo local sostenible, a la soberanía alimentaria, a la conservación de la diversidad de especies y semillas y del patrimonio agrícola y alimentario, así como a la reducción de la pobreza.

Esperamos que este estudio sea el primero de varios trabajos en conjunto y que sirva como aporte para seguir indagando sobre posibles iniciativas que lleven a una mayor garantía de los derechos de las mujeres en Paraguay y en la región.

**Luiza Carvalho,**  
Directora regional de  
ONU Mujeres

**Simon Ticehurst,**  
Director de Oxfam en  
América Latina y el Caribe



# INTRODUCCIÓN

**“LA TIERRA ES MÁS QUE UN ACTIVO ECONÓMICO QUE LAS MUJERES DEBEN PODER UTILIZAR EN FORMA PRODUCTIVA. TAMBIÉN ES UN MEDIO DE EMANCIPACIÓN, PUES LA MAYOR INDEPENDENCIA ECONÓMICA QUE OTORGA LA PROPIEDAD DE LA TIERRA AUMENTA LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES Y LE PERMITE OBTENER MAYOR APOYO DE LA SOCIEDAD, LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD”.**

HILAL ELVER, RELATORA ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN<sup>1</sup>

Las mujeres rurales desempeñan un papel clave en la economía, la seguridad alimentaria y el sostenimiento de los hogares y comunidades rurales. Sin su participación no sería posible avanzar en la lucha contra la pobreza extrema, el hambre y la desnutrición. Pese a ello, en todo el mundo se enfrentan a una discriminación sistemática en el acceso y control de los recursos productivos. Las tierras en manos de las mujeres son siempre de menor tamaño, de peor calidad y en condiciones de tenencia más inseguras que las de los hombres. Aunque casi la mitad de la mano de obra agrícola del mundo es femenina, las mujeres poseen menos del 20 por ciento de las tierras de cultivo según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).<sup>2</sup>

En la región de América Latina y el Caribe solo el 18% de las explotaciones agrícolas están manejadas por mujeres, aunque esto no necesariamente significa que ellas sean sus propietarias ya que en muchos casos se trata de tierras en alquiler o préstamo. El acceso de las mujeres a servicios productivos es aún más limitado, pues en promedio reciben apenas el 10% de los créditos y el 5% de la asistencia técnica.<sup>3</sup>

Esta discriminación en el acceso a recursos y servicios productivos para la producción agrícola no solo limita la autonomía económica de las mujeres, privándolas de los medios imprescindibles para desarrollar una fuente de ingreso propia. También las hace más vulnerables al desplazamiento, la explotación y la violencia de género, y les impide disfrutar plenamente de otros derechos económicos, sociales y políticos.<sup>4</sup>

1 Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, 14 de diciembre de 2015.

2 “Las mujeres son la clave para lograr un mundo sin hambre ni pobreza”, Noticias de FAO, 16 de diciembre de 2016. En línea: [www.fao.org/news/story/es/item/461111/icode/](http://www.fao.org/news/story/es/item/461111/icode/).

3 Centro de Noticias ONU, “FAO aboga por mayor acceso de las mujeres a la tierra en América Latina y el Caribe”, 10 de agosto de 2015. En línea: [www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33015#WE\\_Q6iSDeM8](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33015#WE_Q6iSDeM8).

4 CEPAL (2016) La matriz de la desigualdad social en América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Noviembre de 2016.

La tierra está además ligada a otros recursos como el agua, la leña, los materiales para construir las viviendas, las plantas medicinales, los alimentos y otros elementos vitales obtenidos del bosque. Es mucho más que un activo económico, pues forma parte de la identidad individual y colectiva y condiciona las relaciones de poder. Está demostrado que las mujeres con tierra propia participan más en la toma de decisiones dentro y fuera del hogar y tienen menos probabilidades de sufrir la pobreza y el hambre.<sup>5</sup>

Una mayor igualdad en el acceso a la tierra, servicios y oportunidades no solo favorece a las mujeres. La inequidad de género impide el avance hacia sociedades más igualitarias y representa un freno para el desarrollo. Los beneficios se extenderían a toda la sociedad, ya que asegurar los derechos de las mujeres a la tierra mejoraría la productividad agrícola y contribuiría significativamente a reducir el hambre y la pobreza, a través del aumento de la disponibilidad de alimentos y la reducción de sus precios, el crecimiento del empleo y de los salarios reales de las mujeres.<sup>6</sup> No por casualidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha incluido entre sus metas el acceso a la propiedad y control de la tierra en condiciones de igualdad.<sup>7</sup>

Con este informe, ONU Mujeres y Oxfam buscan hacer visibles las brechas de género que persisten en el acceso a la tierra en Paraguay y contribuir a promover un debate sobre cómo combatir esta desigualdad. El estudio está basado en la revisión de fuentes secundarias y el análisis de datos estadísticos, así como en datos obtenidos en entrevistas y grupos focales con informantes clave (las propias mujeres rurales y sus organizaciones, personal de la administración pública, responsables de políticas agrarias y de género, miembros de organizaciones sociales, de derechos humanos y de centros académicos).

5 International Fund for Agricultural Development (2008) Improving Access to Land and Tenure Security, IFAD, Roma.

6 FAO (2010) "Género y derecho a la tierra: comprender las complejidades, adaptar las políticas". Informes de política. Marzo de 2010.

7 Una de las metas para el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5 establece que se deberán "emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales". Ver los Objetivos de Desarrollo Sostenible en [www.un.org/sustainabledevelopment/es](http://www.un.org/sustainabledevelopment/es).

El informe se divide en cinco secciones. La primera sitúa el problema de discriminación de género en el acceso a la tierra dentro de un contexto más amplio de concentración de la tierra y desigualdad de género en todos los ámbitos de la sociedad paraguaya. La segunda sección destaca el importante aporte de las mujeres rurales a la economía, el desarrollo y la lucha por la tierra, que contrasta con el escaso reconocimiento social que reciben. En la tercera parte se analiza la situación de las mujeres rurales respecto al acceso a la tierra y otros recursos productivos. La cuarta revisa brevemente el marco jurídico y de políticas que rigen el derecho a la tierra. La quinta sección expone las diferentes barreras que impiden o dificultan a las mujeres rurales ejercer este derecho. Y, por último, se plantean las principales conclusiones del estudio y algunas recomendaciones que buscan contribuir al debate sobre cómo mejorar de manera efectiva la igualdad entre mujeres y hombres en su ejercicio del derecho a la tierra.

La escasa información acerca de la situación específica de las mujeres indígenas, así como las limitaciones de tiempo para realizar un trabajo de campo más amplio, limitaron la posibilidad de analizar diferencialmente la situación particularmente vulnerable de este colectivo. Se requiere un estudio específico sobre la situación de las mujeres indígenas, quienes soportan cotidianamente las consecuencias del despojo de sus tierras, la ausencia del Estado, la degradación ambiental, la violencia y la explotación laboral.



SECCIÓN 1

**PARAGUAY O EL PAÍS  
DE LA DESIGUALDAD**



Paraguay es un país de renta media, con una economía que prospera a un ritmo anual promedio del 5% y que alcanzó un récord de crecimiento del 15% en 2010.<sup>8</sup> Sin embargo, las profundas brechas territoriales, étnicas y de género y las políticas fiscales injustas impiden que este crecimiento se traduzca en una reducción de la pobreza en proporciones similares.

La riqueza no se distribuye sino que cada vez se concentra en menos manos. El índice de Gini de concentración del ingreso (un indicador entre 0 y 1, representando 1 la máxima desigualdad) mejoró entre el año 2011 y el 2012, pero a partir de entonces se observa un preocupante empeoramiento. Sobre todo en las áreas rurales, donde en 2014 se registró un coeficiente de Gini de 0,60 respecto a 0,48 en las áreas urbanas (ver gráfico 1).<sup>9</sup>

8 CEPAL (2012) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

9 Datos de CEPAL disponibles en CEPALSTAT. En línea: <http://estadisticas.cepal.org>.

**GRÁFICO 1. ÍNDICE DE GINI DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe disponibles en CEPALSTAT.

La economía paraguaya depende fundamentalmente de las exportaciones de soja y carne de vacuno, productos con los que el país se sitúa como el cuarto y sexto exportador mundial respectivamente. Estos sectores primarios se basan en actividades extractivas que se caracterizan por explotar los recursos naturales a gran escala para satisfacer la demanda externa de materias primas y productos agrícolas. Conforman economías “de enclave”, desconectadas de su entorno socioeconómico, el cual percibe escasos beneficios pero soporta los impactos sociales y ambientales asociados. Apenas generan empleo, al sustituir la mano de obra por tecnología,<sup>10</sup> y el trabajo que demandan es escasamente cualificado, estacional, mal pagado y a menudo en condiciones que vulneran la legislación laboral sobre salario mínimo, trabajo forzoso, trabajo infantil, seguridad y salud o protección social.<sup>11</sup>

Unas políticas fiscales profundamente injustas permiten además que estos sectores contribuyan desproporcionadamente poco a los ingresos estatales respecto a las ganancias que obtienen. El sistema impositivo en Paraguay es regresivo (grava más a quienes menos rentas tienen) y carece de suficientes mecanismos de control para prevenir la evasión fiscal. En 2014 el sector agropecuario en su conjunto –sojero, ganadero y forestal– aportó en concepto de IRAGRO (impuesto a la renta de las actividades agropecuarias) menos del 1% del total de ingresos fiscales pese a representar el 12% del producto interior bruto nacional. Además, empresas agroexportadoras como Cargill, ADM o Bunge disfrutaron de la devolución del impuesto sobre el valor añadido (IVA). En cuanto al impuesto inmobiliario (un instrumento para combatir el latifundio improductivo) es extraordinariamente bajo ya que se aplica sobre el valor fiscal de las tierras, que es unas 100 veces inferior a su valor de mercado.<sup>12</sup>

Según los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Paraguay es el segundo país con mayores índices de pobreza de América del Sur, solo por detrás de Bolivia. En 2014 los indicadores empeoraron respecto a 2013, situándose en un 42,3% de pobreza y un 20,5% de indigencia a nivel nacional, pero con tasas del 50,9% y el 31,3% respectivamente a nivel rural (ver tabla 1).<sup>13</sup> Es decir, una de cada dos personas en las áreas rurales vive en la pobreza, y una de cada tres en la pobreza extrema, de acuerdo con las estadísticas de la CEPAL.

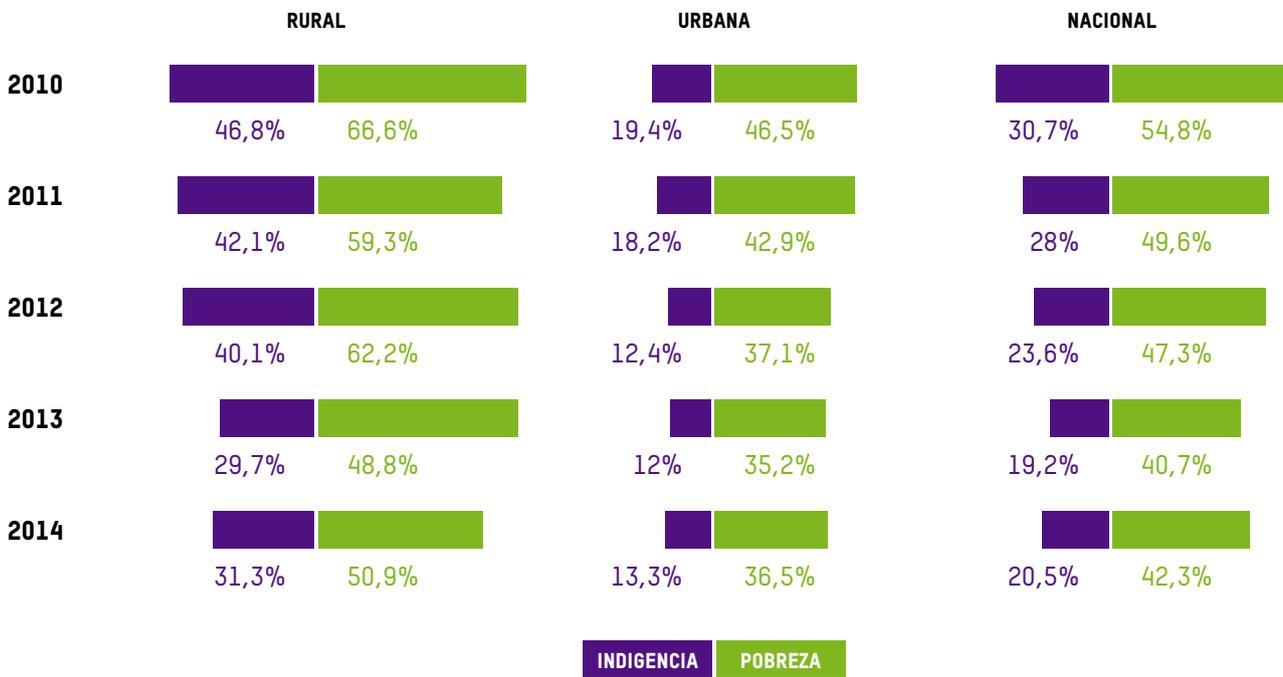
10 Oficina Internacional del Trabajo (2014) Informe sobre el trabajo en el mundo: el desarrollo a través del empleo. Departamento de Investigaciones, Ginebra.

11 Oficina Internacional del Trabajo (n.d.) Aprovechamiento del potencial de las industrias extractivas, Notas de orientación de políticas, Ginebra.

12 Guereña, Arantxa; Rojas, Luis (2016) Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay, Informe de investigación de Oxfam en Paraguay, Asunción. Noviembre de 2016.

13 Una persona se considera en situación de indigencia o pobreza extrema cuando su ingreso per cápita promedio está por debajo del coste de la canasta básica alimentaria, mientras se considera en situación de pobreza cuando el ingreso está por debajo del coste de la canasta básica alimentaria más otros bienes y servicios esenciales tanto alimentarios como no alimentarios, lo que se conoce como el coste de las necesidades básicas. Datos de CEPAL disponibles en CEPALSTAT. En línea: <http://estadisticas.cepal.org>.

**GRÁFICO 2. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA Y POBREZA SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA (%)**



Fuente: CEPALSTAT, calculado a partir de la Encuesta Permanente de Hogares. Datos disponibles en [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasindicadores.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp).

Los pueblos indígenas sufren aún mayor exclusión. Según los resultados del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012, la población indígena del Paraguay está compuesta por 117.150 personas, lo que representa el 1,74% de la población total del país, dividida en 5 familias lingüísticas y 19 pueblos indígenas.<sup>14</sup> Con un escaso acceso a servicios básicos de salud, educación, vivienda, agua y saneamiento, las tasas de mortalidad y analfabetismo entre la población indígena son significativamente superiores al promedio nacional y conforman el sector más vulnerable a la explotación laboral y el trabajo forzoso.

14 El Censo Nacional Indígena 2012 utilizó los siguientes criterios para la captación censal: i) la auto identificación, ii) la lengua hablada por la persona; iii) la ubicación geográfica. Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República (STP) y Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). "Pueblos Indígenas en el Paraguay. Resultados preliminares 2012", III Censo Nacional de Población y Vivienda para Pueblos Indígenas. Censo 2012. Julio de 2013.

## 1.1 UN CONTEXTO DE ACAPARAMIENTO Y CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA

La distribución de la tierra en Paraguay es la más desigual del mundo, con un coeficiente de Gini de 0,93 según el último censo agropecuario realizado en 2008.<sup>15</sup> Una élite latifundista y oligopólica, con importante participación de propietarios extranjeros, concentra las mejores tierras mientras que la inmensa mayoría de familias campesinas e indígenas carecen de la superficie mínima necesaria para subsistir.

Cerca de 1000 explotaciones de más de 5000 hectáreas, el 0,4% del total, acaparan más tierra que el 99,6% de las propiedades restantes: un 56% de la tierra las primeras frente a un 44% las segundas. Apenas 600 fincas de más de 10.000 hectáreas concentran 12,6 millones de hectáreas, lo que representa más de un 40% del territorio nacional en producción. Al otro extremo, ocho de cada diez explotaciones agropecuarias pertenecen a la agricultura familiar campesina (tienen menos de 20 hectáreas) pero apenas ocupan el 4,3% de la superficie productiva total; 180.000 explotaciones (el 64% del total) tienen menos de 10 hectáreas (el mínimo necesario para la subsistencia de una familia que establece el Estatuto Agrario) y se calcula que unos 300.000 hogares campesinos carecen de tierra en absoluto.<sup>16</sup>

15 El coeficiente de Gini para la concentración de la tierra en 2008 era de 0,94 en la región Occidental y 0,89 en la Oriental, con un empeoramiento respecto al censo anterior de 1991 (0,93 y 0,87 respectivamente). Datos del Censo Agropecuario Nacional de 1991 y 2008, citados en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) Sector Rural Paraguay: Una Visión General para un Diálogo Informado. Cuadernos de Desarrollo Humano, Número especial. Diciembre de 2010.

16 Cálculos basados en datos del *Censo Agropecuario Nacional 2008*.

**“HACE MÁS DE DIEZ AÑOS QUE ESTAMOS CON LOS PAPELES PARA QUE NOS DEN EL TÍTULO PERO SIEMPRE NOS DICEN QUE FALTA ALGO. Y VIVIMOS CON MUCHO TEMOR PORQUE PUEDEN VENIR DE REPENTE LOS QUE DICEN SER LOS DUEÑOS Y NOS QUIEREN ECHAR. Y LA SOJA YA ESTÁ A PUNTO DE EXPULSARNOS. YO ME PREGUNTO QUÉ CONSECUENCIAS VAN A TENER LAS FUMIGACIONES PARA LA SALUD DE MIS HIJOS”.**

**MUJER DE ASENTAMIENTO CAMPESINO EN MINGA PORÁ, DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ**

En los últimos quince años se ha triplicado la superficie de cultivo de soja, alcanzando en 2015 los 3,4 millones de hectáreas cosechadas.<sup>17</sup> Los costos ambientales y sociales de esta expansión son altísimos, pues se produce a costa de la deforestación de los bosques tropicales y el desplazamiento de comunidades campesinas e indígenas. Solo en los últimos diez años se calcula que 900 mil personas han sido expulsadas de las áreas rurales para dejar paso a las plantaciones de soja.<sup>18</sup>

La crisis de la economía campesina ha tenido un efecto devastador sobre el empleo rural. Entre 1991 y 2008 la demanda de trabajadores temporales del agro cayó nacionalmente en un 75% (se perdieron 707.366 empleos de este tipo), afectando en mayor medida a las mujeres que a los hombres pues en su caso la caída fue del 95% (ver gráfico 3).<sup>19</sup>

Pese a las enormes dificultades que enfrentan, la agricultura familiar campesina y los pueblos indígenas se esfuerzan por permanecer en los territorios y hacer frente a la inseguridad en la tenencia de la tierra, la escasa cobertura de servicios básicos, los efectos del cambio climático y la contaminación ambiental por la aplicación masiva de agroquímicos.<sup>20</sup>

El Estado distribuyó más de 12 millones de hectáreas entre 1954 y 2003, pero cerca de 8 millones fueron apropiadas ilegalmente por personas, sociedades e instituciones que no eran sujetos de la reforma agraria, en fincas de miles de hectáreas. Se trata de las conocidas como *tierras mal habidas*, las cuales han sido identificadas en el informe realizado por la Comisión Verdad y Justicia.<sup>21</sup> A pesar de ello, no se ha logrado que avancen las escasas acciones emprendidas por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y la Procuraduría General de la República para anular los títulos y recuperar esas tierras.<sup>22</sup>

17 “Se proyecta una campaña sojera de unas 10 millones de toneladas”, *La Nación*, 7 de septiembre de 2016.

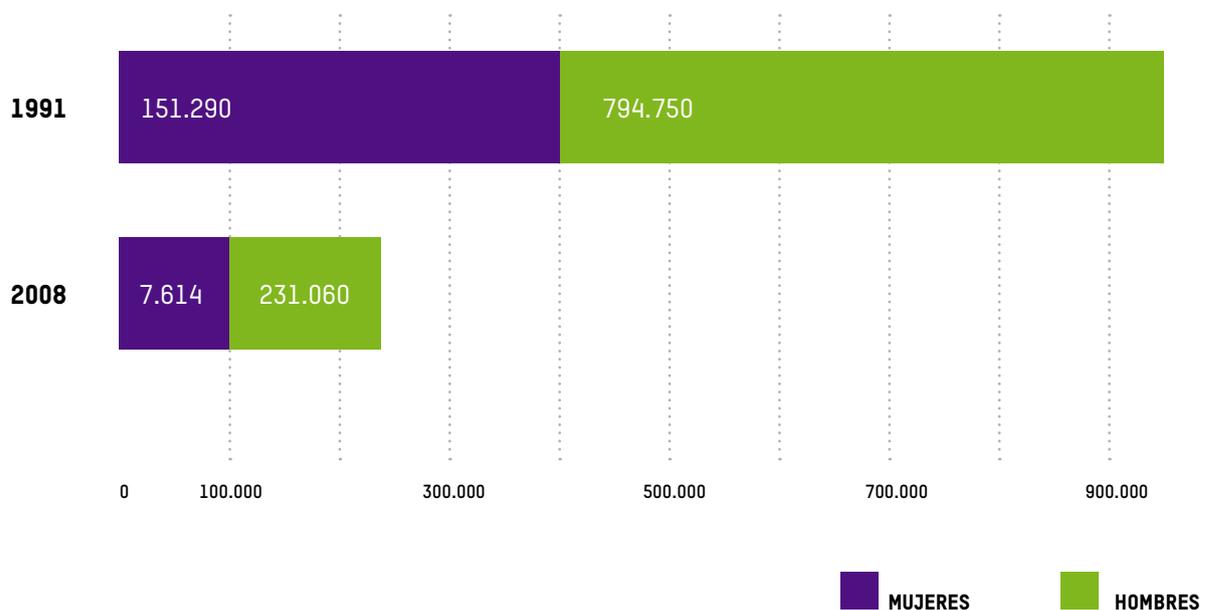
18 Riquelme, O. y Vera, E. (2013) *La otra cara de la soja: El impacto del agronegocio sobre la producción de alimentos y la agricultura familiar campesina en el Paraguay*, Proyecto Acción Ciudadana contra el Hambre y por el Derecho a la Alimentación, Asunción.

19 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) *Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado*, Cuadernos de Desarrollo Humano, Número especial. Diciembre de 2010.

20 *Ibíd.*

21 Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay (2008) *Informe Final Tierras Mal Habidas*, Tomo IV. Asunción, Paraguay.

22 Para más información sobre las tierras mal habidas en Paraguay consultar el sitio web de la campaña por su recuperación. En línea: [www.tierrasmalhabidas.com.py](http://www.tierrasmalhabidas.com.py).

**GRÁFICO 3. VARIACIÓN DE TRABAJADORES TEMPORALES POR SEXO ENTRE 1991 Y 2008**

Fuente: Ministerio de Agricultura, Censo Agropecuario Nacional 1991 y 2008.

Actualmente el Estado, a través del Indert, lleva a cabo un controvertido proceso de regularización en las colonias campesinas que fueron creadas mediante la entrega de tierras para la producción agrícola familiar a partir de 1963 (entonces a través del Instituto de Bienestar Rural, hoy Indert). La inmensa mayoría de las familias que se asentaron en estas colonias hace décadas aún no disponen de título de propiedad de sus lotes. Sin embargo, personas y sociedades que no cumplen los requisitos establecidos por el Estatuto Agrario para ser población beneficiaria de la entrega de tierras se hicieron de forma fraudulenta con títulos de propiedad, en complicidad con entidades públicas, abogados y escribanos. Posteriormente, muchos de ellos vendieron estas tierras a terceras personas, contraviniendo de nuevo la legislación agraria.

Hasta la fecha no se dispone de un catastro agrario de todos los inmuebles que han sido adjudicados por el Estado. Esto motivó al Indert a poner en marcha en 2014 el Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT), con el fin de registrar la situación de todas las colonias campesinas y proceder a la regularización de la tenencia. De las aproximadamente 1.200 colonias que fueron establecidas por el Estado en la Región Oriental, hasta ahora se ha levantado información de 208 colonias que abarcan aproximadamente 70.000 lotes y una superficie total de 557.409 hectáreas. Dentro de esta primera muestra, apenas el 6% de los lotes dispone de título de propiedad.<sup>23</sup>

23 El dato corresponde a las 208 colonias y 61.012 lotes donde se ha levantado información hasta marzo de 2017.

Al mismo tiempo que se registra la información sobre cada lote, se comprueba si la persona ocupante cumple con los requisitos que establece el Estatuto Agrario, entre ellos el arraigo.<sup>24</sup> Hasta ahora, en las 208 colonias abarcadas se ha encontrado que un 30% de los lotes que carecen de título incumplen el Estatuto Agrario por no disponer de vivienda, por no dedicar las tierras a la producción campesina o por haberlas alquilado para el cultivo de soja. El Indert calcula que podrá **recuperar aproximadamente un millón de hectáreas de tierras en lotes que incumplan alguno de los requisitos del Estatuto Agrario y no dispongan de título de propiedad.**<sup>25</sup>

En un inicio las organizaciones campesinas apoyaron el SIRT, viéndolo como una oportunidad para conocer la situación en las colonias, recuperar las tierras estatales que estaban siendo ocupadas por el monocultivo de soja para su verdadero fin de producción familiar campesina.<sup>26</sup> Sin embargo, **desde el Indert se estima que será muy difícil recuperar los lotes que dispongan de título, aunque sus ocupantes actuales no cumplan con los requisitos, cuando los títulos se hubiesen obtenido de manera fraudulenta con anterioridad o cuando se tenga más de un lote, cuestiones que contravienen el Estatuto Agrario.**

Las organizaciones sociales y campesinas hoy perciben el SIRT como una amenaza y no como un avance hacia mayor seguridad sobre la tierra, pues consideran que el objetivo es blanquear las apropiaciones ilegítimas y arrebatar las tierras al campesinado para entregarlas a grandes productores sojeros y ganaderos.<sup>27</sup> Cuestionan que el Estado no actúe sobre los lotes que tienen título, muchos de los cuales fueron obtenidos de forma irregular tal y como el propio Indert reconoce. Y denuncian que, por el contrario, se proceda a desalojar a cientos de familias campesinas que viven y trabajan en esas tierras. Por otro lado, también señalan que el costo que una familia campesina debe asumir para obtener el título –el 10% del valor de la tierra– está fuera del alcance de la mayoría debido a que los precios de la tierra han aumentado exponencialmente, sobre todo en las zonas de producción de soja.<sup>28</sup>

24 Artículos 16 y 17 del Estatuto Agrario, Ley 1.863/02

25 Entrevista a Zulma Sosa, gerente del SIRT. Asunción, 23 de noviembre de 2016.

26 “El Indert sostiene que la recuperación de tierras fiscales es fundamental para el gobierno”, *La Nación*, 18 de junio de 2015.

27 BASE IS, *Bajo el manto de la modernidad, se oculta mejor el despojo histórico*, Informe especial de Base de Investigaciones Sociales.

28 Entrevista a Teodolina Villalba, secretaria general de la Federación Nacional Campesina. Asunción, 24 de noviembre de 2016.

## 1.2 MUJER Y RURAL, DOBLE DESIGUALDAD

Uno de los ámbitos donde persiste mayor discriminación hacia las mujeres en Paraguay es el laboral. Si bien se han dado importantes avances en el acceso de las mujeres a la educación, su incorporación al trabajo se sigue produciendo en condiciones de desigualdad. Una mujer tiene menos oportunidades que un hombre de acceder a un empleo de calidad y mucho menos a un puesto de decisión. El salario promedio de las mujeres en 2015 equivalía a un 77,8% del salario medio de los hombres según los últimos datos disponibles, mientras que en 2014 equivalía a un 70,2%.<sup>29</sup> Esto representa una reducción en la brecha salarial, aunque aún las mujeres siguen cobrando cerca de un tercio menos por realizar el mismo trabajo.

El Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha expresado su preocupación acerca de la situación en cuanto al empleo en Paraguay, por “la fragilidad de las condiciones de trabajo de la mujer, tanto en el sector estructurado como en el sector no estructurado de la economía, por la persistencia de la segregación en el trabajo y por la concentración de mujeres en empleos poco remunerados y en empleos en el sector no estructurado, así como por las disparidades salariales entre mujeres y hombres en los sectores público y privado”.<sup>30</sup>

El problema de la violencia contra la mujer sigue siendo otra preocupación constante. Una violencia que se manifiesta de muchas formas: en el hogar, en la calle y en la imposibilidad de decidir libremente sobre su sexualidad, lo que se traduce en altísimas tasas de embarazo adolescente y mortalidad materna.<sup>31</sup> La *Encuesta nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar*, realizada por primera vez en Paraguay en 2003, expuso cómo tanto las mujeres urbanas como las rurales sufren violencia en sus hogares. Evidenció también el desconocimiento que existe en el área rural en torno a las leyes de protección a las mujeres agredidas, lo que las expone a mayor riesgo de sufrir maltrato físico, mental y económico.<sup>32</sup>

29 Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014 y la EPH 2015.

30 *Informe de Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 8 de noviembre de 2011.

31 Fondo de Población de las Naciones Unidas (2016) *Paraguay Joven: Informe sobre juventud 2015*, Asunción, UNFPA. Junio de 2016.

32 Soto, L. et al. (2003) *Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar*. Centro de Documentación y Estudios; Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Asunción.

**“PLANTAMOS MAÍZ: NO HAY SALIDA. PLANTAMOS POROTO: NO HAY SALIDA. NADA SE VENDE. PORQUE AQUÍ TODO ES SOJA. ¿QUIÉN VA A COMPRAR DE NOSOTROS SI ESTAMOS LEJOS DEL MERCADO? POR ESO LA MAYORÍA DE LOS COMPAÑEROS YA QUIEREN ALQUILAR LA TIERRA. PERO ES UNA EQUIVOCACIÓN. Y LOS JÓVENES VAN A TRABAJAR A LOS SILOS PERO AHÍ SE ENVENENAN. LA MAYORÍA [DE LAS VECES] SOMOS LAS MUJERES QUIENES MÁS NOS PREOCUPAMOS”.**

MUJER DEL ASENTAMIENTO DE LIMOY II, EN EL DEPARTAMENTO DEL ALTO PARANÁ

En el año 2014, el Ministerio de la Mujer realizó su *Primera encuesta sobre violencia intrafamiliar basada en género*, pero únicamente contempla datos del área urbana.<sup>33</sup> Tras varios años de trabajo e idas y vueltas con el proyecto propuesto, el 27 de diciembre de 2016 fue finamente sancionada la Ley 5.777 De Protección Integral a las Mujeres contra toda forma de Violencia.<sup>34</sup> Entre los derechos a proteger, aparecen el “derecho a vivir en un ambiente seguro y saludable” o el “derecho a la propiedad”, incorporándose entre las formas de violencia no solo la física o la psicológica, sino también otras como la violencia patrimonial o económica y la violencia institucional. El Decreto 6.973 que reglamenta la ley en cuestión entró en vigor el 27 de marzo de 2017.<sup>35</sup>

33 Ministerio de la Mujer y Centro Superior de Estudios de Administración y Finanzas (2014) *Informe final de la Primera Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar basada en Género. Área urbana.*

34 Ley 5777/16 “De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”. En línea: [www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/40556](http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/40556).

35 El Decreto No. 6973 por medio del cual se reglamenta la Ley 5.777/16 establece que las instituciones con competencias tienen seis meses para tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de la ley, entre ellas la difusión en todo el territorio nacional y las adecuaciones institucionales que se precisen. En línea: [www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO6973\\_enbbkp0e.pdf](http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO6973_enbbkp0e.pdf).

Las carencias en servicios básicos en el medio rural afectan desproporcionadamente a las mujeres, quienes asumen la mayor carga de trabajo no remunerado con tareas domésticas y de cuidados. El tiempo que ellas dedican a estas supone una desventaja más a la hora de su inserción al mundo laboral. Cuando acceden a un empleo suelen ser trabajos inseguros, mal pagados y no cubiertos por la protección social. El acceso a un empleo en condiciones de equidad implica un trato justo y equitativo a las trabajadoras y trabajadores, sin discriminaciones y permitiéndoles conciliar el trabajo con la vida familiar.<sup>36</sup>

El acceso a un empleo remunerado contribuye en cierta medida a la autonomía económica de las mujeres, entendida como la capacidad real que ellas tengan para ejercer los derechos sociales y económicos, adquiriendo relevancia el acceso a los recursos materiales (capital, tierra y capacitación) y no materiales (poder y tiempo), y la capacidad de transformarlos según su propia elección.<sup>37</sup>

36 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013) *Empleo, Género y Desarrollo Humano*. Documento de Trabajo del PNUD y ONU Mujeres, Asunción. Diciembre de 2013, pág. 10.

37 Serafini, V. e Imas, V. (2015) *Igualdad de Género y Principales Brechas en Paraguay*. ONU Mujeres y Ministerio de la Mujer. Febrero de 2015.

En todo el mundo, las mujeres rurales corren mayor riesgo de ser víctimas de la trata y el trabajo forzoso, el matrimonio infantil o forzado, y otros abusos. Tienen más probabilidades de enfermar, sufrir malnutrición o morir por causas prevenibles, y están en desventaja con respecto al acceso a la justicia, la educación y la atención sanitaria.<sup>38</sup>

En Paraguay el 38,5% de las mujeres rurales carece de ingresos propios, frente a un 15,8% en el caso de los hombres.<sup>39</sup> Esto explica por qué en los últimos años, y en particular en las áreas rurales, se observa una creciente feminización de la pobreza, ya que el 25% de los hogares rurales están encabezados por una mujer.<sup>40</sup> En 2014, el 46,5% de los hogares con jefatura femenina vivían en la pobreza y el 21,5% en la indigencia, respecto al 40,1% y 19,9% respectivamente en el caso de hogares con jefatura masculina. En las áreas rurales ese mismo año la tasa de pobreza en hogares con jefatura femenina ascendía al 55,3% y la de indigencia al 35,0%.<sup>41</sup>

La agricultura sigue siendo la ocupación principal tanto de las mujeres como de los hombres en el área rural, pese a una tendencia a perder importancia durante los últimos años. Un 44,4% de las mujeres que viven en áreas rurales se dedican a la agricultura, respecto a un 23,5% que se dedican al comercio y un 23,7% a otros servicios.<sup>42</sup> Es decir, dos de cada cinco mujeres rurales dependen de la agricultura, lo que destaca la importancia de esta actividad en la autonomía económica de las mujeres y en la lucha contra la pobreza. En el caso de las comunidades indígenas, el peso del sector primario (agricultura, caza y pesca) es aún mayor y representa el 81% de las actividades económicas.<sup>43</sup>

Entre las mujeres que trabajan en la agricultura, más de la mitad lo hacen por cuenta propia (el 53,2%) o bien trabajan dentro de la unidad familiar sin recibir remuneración (9,7%).<sup>44</sup> Las condiciones son de alta vulnerabilidad pues carecen de contrato, sistemas de protección social y de jubilación.

Pero además, las mujeres sufren de forma especialmente aguda las consecuencias de la explotación insostenible y a gran escala que caracteriza al extractivismo, el modelo productivo dominante. La deforestación, la pérdida de fertilidad de los suelos y la contaminación del agua aumentan la carga de trabajo de las mujeres, al hacer cada vez más difícil la obtención de leña, comida o agua potable. Asimismo, estos problemas afectan gravemente su salud y la de sus familias y terminan expulsándolas de sus territorios. Es el caso de la Colonia Limoy II, donde las familias campesinas siguen aferradas a sus tierras a pesar de estar rodeadas por plantaciones de soja (ver recuadro 1).

38 Naciones Unidas (2016), "Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales" (CEDAW/C/GC/34), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

39 Son datos cercanos al promedio en América Latina, que es del 31,1% de mujeres y 11,4% de hombres sin ingresos propios. Datos para 2014 disponibles en CEPALSTAT.

40 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) *Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género: Hipótesis para la discusión*, Documento de Trabajo del PNUD y ONU Mujeres, Asunción. Junio de 2015, pág. 24.

41 Datos para 2014 de CEPALSTA. Población en situación de indigencia y pobreza, según edad y sexo del jefe de hogar y área geográfica, sobre la base de encuestas de hogares.

42 Datos para 2014 d CEPALSTAT. Estructura de la población ocupada por sector de la actividad económica, según sexo y área geográfica.

43 Campos, C. (2016) *Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Paraguay: un análisis desde el enfoque territorial*, Estudio País. ONU Mujeres y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Julio de 2016.

44 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015), óp. cit.

## RECUADRO 1: COLONIA LIMOY II: UNA ISLA EN MEDIO DE UN MAR DE SOJA

La historia de la colonia Limoy podría ser la de cualquier otra colonia o asentamiento campesino en Paraguay. Esta comunidad del departamento de Alto Paraná surgió en 1986 con la ocupación de 1.200 hectáreas por parte de 87 familias, en lo que fue la primera conquista del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP). Tras años de gestiones y de vivir bajo carpas, las familias finalmente obtuvieron la adjudicación de las tierras por el entonces Instituto de Bienestar Rural (hoy Indert). Pero ese bienestar tardaría años en llegar, en forma de luz eléctrica, una escuela y un puesto de salud.

Las condiciones al inicio eran tan insalubres que casi todas las personas, adultos y niños, enfermaron de leishmaniasis. Los trabajos se hacían organizadamente y de forma colaborativa por medio de la minga (trabajo colectivo), pero se pasaba hambre.

**LAS MUJERES NO RECIBIERON TIERRA PROPIA; NINGUNA EXCEPTO SIMEONA. ELLA HABÍA PARTICIPADO EN LA LUCHA JUNTO A LOS COMPAÑEROS Y SE DIJO: "SI TIENEN TIERRA MIS HERMANOS, TENGO YO". Y SU DETERMINACIÓN LA LLEVÓ A SER LA PRIMERA MUJER DEL PARAGUAY QUE OBTUVO UN TÍTULO DE TIERRA A SU NOMBRE.**

No es el caso más común. De hecho, la mayoría de las familias en asentamientos o colonias campesinas nunca han visto un título de sus tierras, aunque hayan pagado por ellas. Por eso viven con un temor constante a ser expulsadas.

A partir del *boom* de la soja todo se convirtió alrededor del asentamiento en inmensas plantaciones mecanizadas, donde constantemente se fumiga con herbicidas y plaguicidas. **LOS AGROQUÍMICOS LLEGAN CON EL VIENTO HASTA LAS CASAS Y CAUSAN LESIONES EN LA PIEL, PROBLEMAS RESPIRATORIOS, DOLORES DE CABEZA Y –AUNQUE FALTAN MÁS ESTUDIOS CIENTÍFICOS QUE LO DEMUESTREN– POSIBLEMENTE ESTÉN RELACIONADOS CON UN AUMENTO EN LOS CASOS DE CÁNCER.**

Hoy Limoy II es el único asentamiento campesino que queda de siete que se habían creado en la zona. El resto han sido todos ocupados por productores de soja de origen brasileño. Si las mujeres y hombres de Limoy II resisten en sus tierras es por la fortaleza de la organización y no porque las instituciones se hayan preocupado de promover su desarrollo ni de garantizar su arraigo, tal y como obliga el Estatuto Agrario.

Por la escasez de alimentos y las dificultades para desarrollar una producción propia sin crédito, sin asistencia técnica y con limitado acceso al mercado, muchas de las mujeres y hombres se ven forzados a buscar empleo en otros lugares. Algunos alquilan su tierra a los sojeros. Otros se decidieron a deforestar y mecanizar sus parcelas para convertirse también en sojeros. Pero a tan pequeña escala el cultivo de soja no es rentable, sino una vía directa al endeudamiento.

Para los hijos ya no hay tierra que repartir, mucho menos para las hijas...

Fuente: Texto de elaboración propia basado en testimonios de ocho mujeres de la colonia Limoy II, en el distrito de Minga Porá, departamento de Alto Paraná.



SECCIÓN 2

# MUJERES RURALES PILARES INVISIBLES



**“NO ES QUE CON UN PEDAZO DE TIERRA YA TODO ES FÁCIL: TIENES QUE LIMPIAR Y SEMBRAR, HAY QUE CULTIVAR, QUE CARPIR CON ESE SOL. YO, A MI EDAD Y CON NUEVE HIJOS TODAVÍA ME VOY A TRABAJAR A LA CHACRA. Y TAMBIÉN TENGO LA HUERTA Y TRABAJO CON MI ESPOSO QUE YA TIENE SETENTA AÑOS”.**

MUJER DEL ASENTAMIENTO DE LIMOY II EN EL DEPARTAMENTO DEL ALTO PARANÁ

Los procesos de urbanización en Paraguay han sido más lentos que en otros países de su entorno, por lo que hoy es uno de los países de América Latina donde mayor porcentaje de su población vive en áreas rurales. De un total de 6.926.100 habitantes, el 40% (2.755.891) se

registra como población rural y, a su vez, un 48% de esta son mujeres. En cifras absolutas, las mujeres rurales en Paraguay ascienden a un total de 1.333.113 según los datos más recientes (ver gráfico 3).<sup>45</sup>

**GRÁFICO 4. POBLACIÓN TOTAL POR SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA**



Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos,

Encuesta Permanente de Hogares 2015 (no incluye los departamentos de Boquerón ni Presidente Hayes).

<sup>45</sup> Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, *Encuesta Permanente de Hogares 2015*, Secretaría Técnica de Planificación, Asunción.

## RECUADRO 2: LAS MUJERES RURALES PARAGUAYAS EN CIFRAS

- › En Paraguay viven 1.333.113 mujeres rurales, que representan el 48% de la población rural.
- › El 25% de los hogares rurales tienen jefatura femenina.
- › **EL INGRESO MENSUAL DE LAS MUJERES RURALES ES 665.000 GUARANÍES (APROXIMADAMENTE 115 DÓLARES) INFERIOR AL DE LOS HOMBRES.**
- › El 24,5% de las mujeres rurales son trabajadoras familiares no remuneradas.
- › El 40% de las mujeres rurales están empleadas en el sector primario (agricultura, ganadería, caza y pesca).
- › Una de cada diez mujeres rurales es analfabeta, el doble que el promedio nacional, y el 27% han cursado menos de 3 años de estudios.
- › El 50% de las mujeres rurales cocinan con leña.
- › El 38,5% de las mujeres rurales carecen de ingresos propios.\*
- › Un 55% de los hogares rurales con jefatura femenina viven en la pobreza y un 35% en la indigencia.\*

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Encuesta Permanente de Hogares 2015 y de CEPALSTAT (\*).

## 2.1 PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES RURALES EN LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO

Las mujeres desempeñan un papel esencial en la economía y el bienestar de los hogares y sociedades rurales, aunque su contribución no es suficientemente reconocida ni valorada. En interminables jornadas de trabajo –que a menudo superan las 16 horas– asumen una gran diversidad de responsabilidades dentro y fuera del hogar que van desde el cuidado familiar hasta la participación en la producción agropecuaria o el trabajo asalariado, habitualmente en sectores con un alto grado de informalidad, como el trabajo doméstico remunerado o el pequeño comercio.

Las mujeres campesinas e indígenas se ocupan diariamente, entre otras muchas cosas, del manejo de los huertos familiares, la alimentación y el cuidado de los animales de patio, la selección de semillas, la producción de abono, la siembra y cosecha de granos, la recolección de frutos y plantas medicinales, la búsqueda del agua y la leña, la elaboración y procesamiento de harinas, productos lácteos y conservas o el intercambio y la venta de excedentes en los mercados locales. Son las responsables de asegurar la alimentación en el hogar y suelen complementar los ingresos familiares con otros trabajos no agrícolas.

Localmente, las mujeres productoras se han agrupado en comités. Su participación en las ferias de alimentos se ha mostrado como una oportunidad para mejorar sus ingresos, así como también para fortalecer la organización y visibilizar su papel como productoras (ver recuadro 3).

**“ALREDEDOR DE LA CASA SIEMPRE LAS MUJERES PRODUCEN PARA LA ALIMENTACIÓN FAMILIAR: CEBOLLAS, FRUTALES, MANDIOCA, GALLINAS, POROTO... SIEMPRE EN PRODUCCIÓN AGROECOLÓGICA. SI CONTABILIZAMOS EL APOORTE ECONÓMICO DE LAS MUJERES EN UNA SEMANA, ES MUCHÍSIMO PERO NO SE VE”.**

**ALICIA AMARILLA, CONAMURI**

### **RECUADRO 3: FERIAS CAMPESINAS: ESPACIOS DE CAMBIO DESDE LA CHACRA A LA MESA**

Las ferias de productos campesinos no solo son importantes espacios donde adquirir de forma directa alimentos frescos, saludables y asequibles. Además de facilitar el acceso al mercado de los productos de la agricultura familiar, con las mujeres campesinas como protagonistas fortalecen la organización, el aprendizaje y son lugar de encuentro entre quienes consumen y las productoras. Las ferias también tienen un significado político, pues se transforman en foros desde donde defender la economía campesina, el modelo agroecológico y el mismo territorio donde se cultivan los alimentos.

En la Organización Campesina Regional de Concepción –uno de los departamentos con mayores índices de pobreza y desigualdad– participan más de 300 socias de 22 comunidades. Todos los lunes y viernes ponen a la venta en la plaza municipal de Yby Ya’u tubérculos, granos, frutas y hortalizas frescas

producidas de forma agroecológica. De esta forma han desarrollado una fuente de ingreso estable, adquirido mayor confianza y autonomía económica, y mejorado sus propias vidas y las de sus familias. Con estos ingresos algunas mujeres lograron incluso adquirir tierra donde producir más y mejor. Muchas son las familias que han abandonado el monocultivo para introducir una diversidad de rubros bajo sistemas de producción más sostenibles.

Estos espacios de venta de alimentos han demostrado su importante contribución a las economías locales, a una mejor alimentación de las familias y al fortalecimiento de la autonomía de las mujeres. Para extender sus beneficios a otras regiones se necesita el compromiso de los gobiernos locales y las instituciones del sector. Y sobre todo, se requieren políticas públicas que sitúen la economía campesina en el centro del desarrollo agrícola nacional.

Las mujeres soportan la mayor parte de la carga de trabajo no remunerado. Según los resultados de la primera *Encuesta sobre uso del tiempo* llevada a cabo en Paraguay, las mujeres dedican en promedio un total semanal de 43,4 horas a atender a niños y niñas, adultos mayores y miembros del hogar en situación de dependencia<sup>46</sup>, en comparación con las 27,8 horas que dedican los hombres. Además, destinan 12,9 horas semanales a las actividades domésticas respecto a 6,2 que destinan los hombres a estas mismas actividades. Esto significa que **las mujeres dedican en promedio 8 horas diarias al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, mientras que los hombres dedican 4,8 horas.**<sup>47</sup>

Todas estas tareas vinculadas a los cuidados quedan fuera de lo que se considera la esfera económica. De hecho, muchos países excluyen toda la producción de bienes y servicios para el propio hogar de los sistemas de cuentas nacionales. En Paraguay, la producción agropecuaria para el autoconsumo sí se considera como “actividad económica” a efectos estadísticos. Toda persona que trabaje al menos 7 horas semanales en actividades como la cría de gallinas, la producción de harina o las labores en el huerto familiar se debería, por lo tanto, registrar como población “ocupada”.<sup>48</sup>

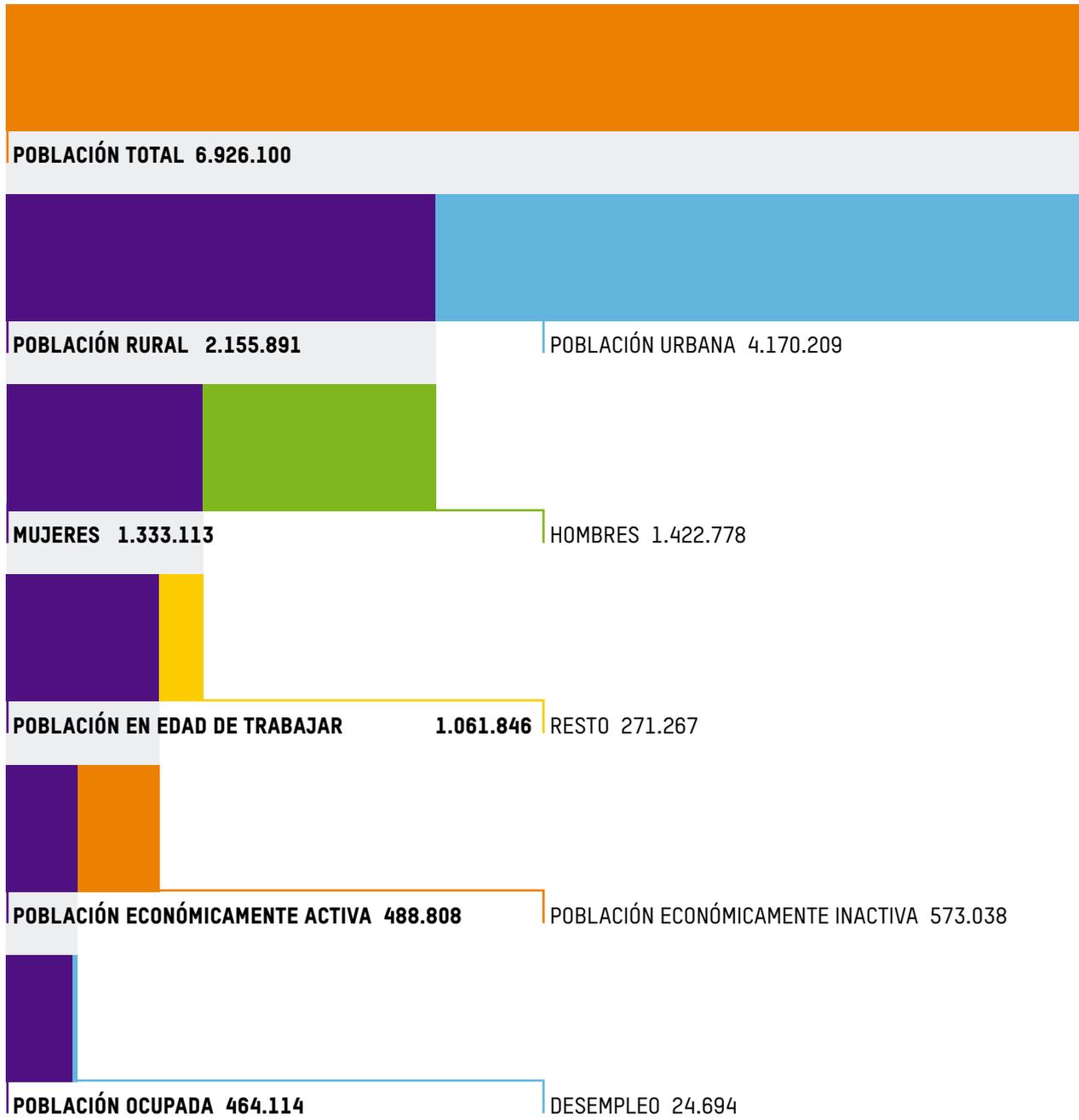
Sin embargo, los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares realizada en 2015 indican que de las 1.061.846 mujeres rurales en edad de trabajar, solo 488.808 mujeres (el 46%) pertenecen a la población económicamente activa, mientras que 573.038 (el 54%) componen la población económicamente inactiva (ver gráfico 5).

46 Persona en situación de dependencia es la que presenta limitaciones para realizar una o varias actividades básicas de su vida (asearse, vestirse, lavarse, alimentarse, etc.). Necesita de la ayuda de otra persona para poder realizar sus actividades diarias.

47 Cálculos basados en los resultados de la *Encuesta sobre Uso del Tiempo 2016* de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (sin publicar).

48 Comunicación personal de Norma Medina, Directora de Encuestas a Hogares, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Asunción, 20 de diciembre de 2016.

### GRÁFICO 5. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA ENTRE LAS MUJERES RURALES



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2015.

Las cifras anteriores merecen ser debatidas, pues exponen que **más de la mitad de las mujeres rurales en edad de trabajar no realizan ninguna actividad económica**, es decir, ni siquiera dedican un mínimo de 7 horas a la semana a actividades agropecuarias para el consumo en el hogar.<sup>49</sup> Sin embargo, la reciente *Encuesta sobre uso del tiempo* ha revelado que en promedio **las mujeres trabajan 9,2 horas semanales en actividades agropecuarias para autoconsumo**, incluyendo 4,3 horas en el cuidado o cría de animales y 4,9 horas en la siembra, cuidado y cosecha de cultivos.

Por otro lado, el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) evidencia la alta participación de las mujeres en la producción de casi todos los rubros, especialmente aquellos relacionados con la alimentación, tales como maíz, mandioca, poroto, sésamo, naranja agria para esencias y batata. En el conjunto de productores se registraron un 39% de mujeres respecto a un 61% de hombres, si bien la participación de las mujeres asciende hasta un 45% en los estratos de menor tamaño (inferiores a 5 hectáreas).<sup>50</sup>

Si se tiene además en cuenta que un 25% de los hogares rurales tienen jefatura femenina, y por tanto la mujer asume todas las responsabilidades, tanto productivas como reproductivas, las cifras parecerían estar subdimensionando el trabajo productivo de las mujeres. Podría existir un problema de subregistro de la actividad económica de las mujeres en los sistemas de cuentas nacionales. Esto no solo se da en Paraguay, pues organismos internacionales han advertido 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 sin embargo no son captadas como población ocupada en las encuestas.**<sup>51</sup>

Los instrumentos de recogida de información que se utilizan en las encuestas permanentes de hogares incluyen una pregunta acerca del trabajo en la chacra familiar<sup>52</sup>, la cual debería permitir identificar como personas ocupadas a quienes trabajen en la producción para el autoconsumo. Sería conveniente indagar entonces cuáles podrían ser las razones de este posible subregistro (ver recuadro 4).

49 La base para las estadísticas de empleo la proporciona la *Encuesta Permanente de Hogares*. En el cuestionario que se aplica para realizar la encuesta se incluye la siguiente pregunta: "¿Trabajó... [NOMBRE]... al menos 1 hora, por cuenta propia, como patrón o empleado en una empresa o negocio no agropecuario o al menos 7 horas en la chacra o en el cuidado de sus animales?". En caso que la persona responda afirmativamente, se considera como "ocupada" y por tanto contabilizada dentro de la población económicamente activa (PEA).

50 Datos del RENAFA a octubre de 2012, con 131.128 productores/as registrados, de los cuales 34.186 se encontraban procesados y depurados.

51 CEPAL/OIT (2016) "Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Número 14. Mayo de 2016.

52 "Durante los últimos 7 días ¿trabajó... [NOMBRE]... al menos 1 hora, por cuenta propia, como patrón o empleado en una empresa o negocio no agropecuario o al menos 7 horas en la chacra o en el cuidado de sus animales?" Pregunta 3 de la sección 6 sobre Empleo en la *Encuesta Permanente de Hogares*.

Para avanzar hacia una mayor igualdad de género y diseñar políticas que respondan a las necesidades reales de las mujeres, es imprescindible mejorar el conocimiento sobre los roles de mujeres y hombres en el mundo rural a través de las estadísticas nacionales. Los estereotipos sobre división sexual del trabajo identifican a los hombres con la esfera productiva y económica, y a las mujeres con la del cuidado familiar y el ámbito doméstico. Pero numerosos estudios dan cuenta de la importancia económica y laboral del trabajo productivo de las mujeres rurales –no solo de los trabajos del cuidado– así como de su papel clave en la producción de alimentos y el sostenimiento de los hogares. Un trabajo que va mucho más allá de lo que en el imaginario colectivo se considera como una simple colaboración o ayuda.<sup>53</sup>

53 Ver, entre otros, Duré, E. et al. (2012) *Mujeres campesinas. Actoras de la producción y de la soberanía alimentaria*, BASE, Ateneo Cultural Lúgía Guanes, Secretaría de la Mujer, Servilibro. Asunción; Riquelme, Q. y Vera, E. (2013) *La otra cara de la soja: El impacto del agronegocio sobre la producción de alimentos y la agricultura familiar campesina en el Paraguay*, *Proyecto Acción Ciudadana contra el Hambre y por el Derecho a la Alimentación*, Asunción; FAO (2008) *Situación de las Mujeres Rurales en Paraguay*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Santiago, Chile.

#### RECUADRO 4: LA CEGUERA DE GÉNERO EN LAS ESTADÍSTICAS NACIONALES

La generación de información estadística es clave para la definición de políticas públicas, pero en el ámbito agrario y del acceso a la tierra existen deficiencias en el registro y divulgación de datos estadísticos, lo que dificulta un análisis riguroso de la situación y los problemas que afectan a las mujeres rurales.

Por un lado, las estadísticas de empleo probablemente no estén capturando adecuadamente la actividad laboral y económica que realizan las mujeres rurales, al considerar que las tareas que desempeñan están únicamente dentro del ámbito doméstico –y por tanto fuera de la esfera productiva– aun cuando muchas de estas son claramente económicas como la selección de semillas, el trabajo en los huertos familiares, la cría de animales menores y la participación en las fincas familiares en labores como la siembra y la cosecha.

En segundo lugar, los censos agropecuarios se centran en un único “productor/a agrícola”, considerado como “la persona, responsable por el control de las operaciones de la finca y que decide acerca de la utilización de los recursos disponibles”.<sup>54</sup> **ESTA DEFINICIÓN NO PREVÉ QUE PUEDE HABER MÁS DE UNA PERSONA RESPONSABLE DE LA TOMA DE DECISIONES. TAMPOCO CONTEMPLA CASOS EN LOS QUE LA MUJER Y EL HOMBRE POSEAN O ADMINISTREN POR SEPARADO DIFERENTES EXTENSIONES DE TIERRA. POR ESTE MOTIVO, LA FAO RECONOCE QUE “EL CONCEPTO DE PRODUCTOR AGRÍCOLA ES CASI SIEMPRE DIFÍCIL DE APLICAR POR DISTORSIONES DE GÉNERO” Y HA RECOMENDADO QUE EN LOS NUEVOS CENSOS REALIZADOS A PARTIR DE 2010 SE APLIQUE ESTE CONCEPTO TAMBIÉN A GRUPOS DE PERSONAS, POR EJEMPLO AMBOS MIEMBROS DE UNA PAREJA.**<sup>55</sup>

54 Definiciones del Censo Agropecuario Nacional 2008, Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

55 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2005) *Un sistema integrado de censos y encuestas agropecuarios, Vol. 1: Programa mundial del censo agropecuario, 2010*. Colección FAO: Desarrollo estadístico 11, FAO, Roma.

Por otro lado, la información catastral y los registros del Indert no procesan los datos sobre distribución de la propiedad rural según el sexo de la persona propietaria, lo que hace imposible conocer realmente qué proporción de la tierra está en manos de las mujeres. En el RENAF sí se considera la doble titularidad y figuran tanto el hombre como la mujer como responsables de la unidad familiar. Pero no es una información accesible al público ni actualizada.

En 2016 se ha llevado a cabo por primera vez en Paraguay una *Encuesta de uso del tiempo*. Los resultados en cuanto al trabajo agropecuario podrían también estar dimensionando de una manera distorsionada el trabajo de las mujeres.

Según esta encuesta, los hombres dedican semanalmente 15,4 horas a los cultivos para el autoconsumo frente a 5,9 horas que dedican las mujeres. Y 6,4 horas a la cría de animales respecto a 4,3 las mujeres. Estas cifras podrían también indicar un problema de subregistro potencialmente atribuible a la forma en que se realizó la encuesta, al ser una herramienta novedosa cuyo objetivo –la visibilización de la carga total de trabajo que realizan las mujeres– no está aún fuertemente arraigado en el personal encuestador.

**ESTAS POSIBLES DEFICIENCIAS ESTADÍSTICAS NO SOLO IMPIDEN UN ANÁLISIS PROFUNDO Y RIGUROSO SOBRE LAS BRECHAS DE GÉNERO EN EL ACCESO A LA TIERRA Y SOBRE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS MUJERES AL DESARROLLO, SINO QUE TAMBIÉN DIFICULTAN EL DISEÑO DE ACCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A GARANTIZAR LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL ACCESO A LA TIERRA Y LOS RECURSOS PRODUCTIVOS.**

## 2.2

# PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA REFORMA AGRARIA Y LA LUCHA POR LA TIERRA

Los procesos de reforma agraria en América Latina, y Paraguay no es la excepción, han sido incompletos y no han logrado transformaciones duraderas en la estructura de tenencia de la tierra. Pero además han discriminado a las mujeres, quienes a menudo han resultado excluidas –implícita o explícitamente– como asignatarias directas de la tierra. En los casos en los que obtuvieron tierra no recibieron el crédito, los insumos ni el acompañamiento técnico necesarios.

Los Estados asumieron como un hecho que las familias en su conjunto se beneficiarían con el acceso a la tierra si esta se entregaba a la persona considerada tradicionalmente como el “jefe de familia”, es decir, el hombre. Pero descuidaron una cuestión esencial: **no solo es importante que la familia ejerza su derecho a la tierra, también importa quién ejerce ese derecho dentro del hogar.**<sup>56</sup> Por otro lado, los estereotipos de género presentan a los hombres como los productores principales, convirtiéndolos en la población objetivo de la entrega de tierras y las políticas y programas de desarrollo productivo.

En Paraguay y en el resto de la región, **el enfoque de género se ha incorporado a las políticas agrarias demasiado tarde**, cuando ya prácticamente no quedaban tierras por distribuir. Además, la aplicación de las medidas que buscan favorecer la participación de las mujeres se ha enfrentado a importantes dificultades.

A partir de 2002, con el Estatuto Agrario las mujeres cabeza de familia son sujeto priorizado en la adjudicación de tierras por parte del Estado. Sin embargo, en la práctica los hombres han sido los principales receptores de tierras fiscales y de títulos de propiedad por parte del Indert.

De acuerdo con los datos del Indert (anteriormente Instituto de Bienestar Rural), **entre 1940 y 2008 las mujeres apenas recibieron el 13,6% de las tierras fiscales** adjudicadas a familias campesinas mientras que los hombres recibieron el 83,3%. En cuanto a los títulos otorgados, las mujeres recibieron el 17,8% respecto al 82,1% que recibieron los hombres.<sup>57</sup>

56 Deere, C.D. y León, M. (2004) “Revertir la Reforma Agraria con exclusión de género: lecciones a partir de América Latina”, Carmen Diana Deere y Magdalena León, *El otro derecho*, número 31-32. Agosto de 2004. ILSA, Bogotá D.C., Colombia.

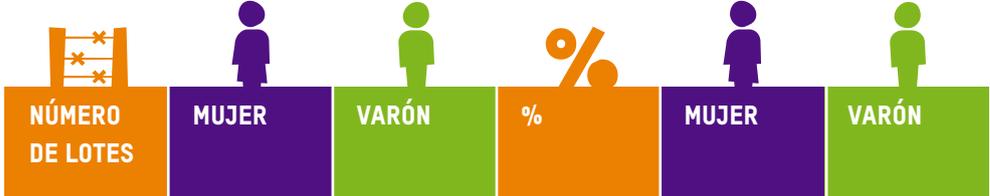
57 FAO (2008) *Situación de las Mujeres Rurales en Paraguay*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Santiago, Chile.

El levantamiento de información que actualmente lleva a cabo el Indert a través del SIRT arroja nuevos datos sobre las más de 200 colonias campesinas donde se ha concluido el proceso. De los 61.012 lotes registrados, un 31% están encabezados por mujeres y un 69% por hombres (ver Tabla 1). En la mayoría de los casos se trata de ocupantes, ya que no disponen de título de propiedad. Pero en el caso de los hombres se observa un mayor porcentaje de lotes titulados (6,8%) respecto a las mujeres (4,3%).

**“CUANDO NOSOTRAS LAS MUJERES ESTAMOS A LA CABEZA DE UNA ORGANIZACIÓN MIXTA TENEMOS QUE TRABAJAR DOBLE O TRIPLE PARA DEMOSTRAR LA RESPONSABILIDAD Y EL COMPROMISO”.**

ESTHER LEIVA, SECRETARIA GENERAL DE LA COORDINADORA DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS E INDÍGENAS DEL PARAGUAY (COCIP)

**TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LOTES CAMPESINOS SEGÚN CONDICIÓN DE OCUPACIÓN Y SEXO**

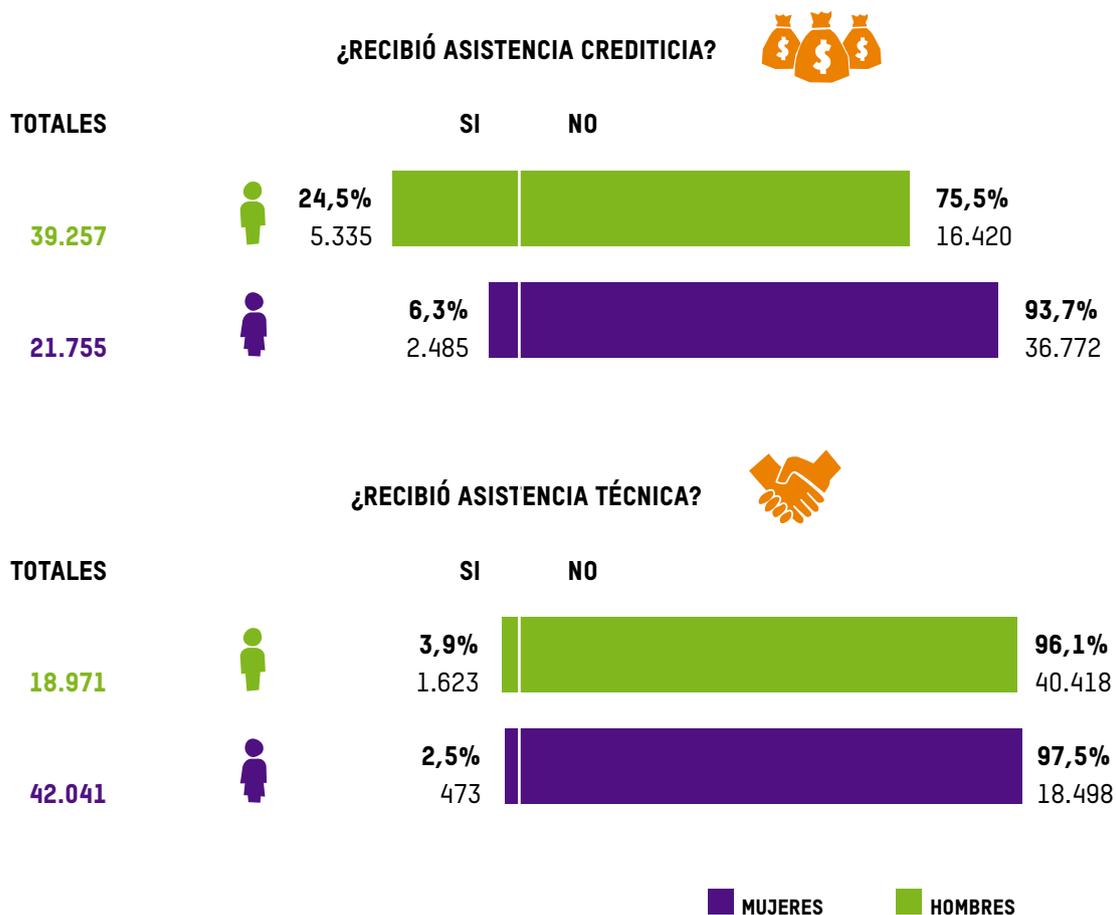


CUÁL ES SU SITUACIÓN RESPECTO A ÉSTE LOTE	NÚMERO DE LOTES	MUJER	VARÓN	%	MUJER	VARÓN
TITULAR	3.680	<b>818</b>	2.862	6%	<b>4,3%</b>	6,8%
CÓNYUGE DEL TITULAR	106	<b>84</b>	22	0,2%	<b>0,4%</b>	0,1%
SOLICITANTE	1.509	<b>482</b>	1.027	2,5%	<b>2,5%</b>	2,4%
OCUPANTE	52.848	<b>16.656</b>	36.192	86,6%	<b>88,1%</b>	86%
ENCARGADO DEL TITULAR	1.460	<b>431</b>	1.029	2,4%	<b>2,3%</b>	2,4%
ALQUILA DEL TITULAR	566	<b>167</b>	399	0,9%	<b>0,9%</b>	0,9%
OTRO	843	<b>269</b>	574	1,4%	<b>1,4%</b>	1,4%
<b>TOTALES</b>	<b>61.012</b>	<b>42.105</b>	<b>18.907</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: SIRT, resultados del levantamiento de datos en la primera muestra de colonias campesinas registradas.

Los nuevos datos permiten concluir que el acceso a recursos financieros y técnicos está muy restringido en general, pero todavía más en el caso de las mujeres. El 24,5% de los hombres recibieron algún tipo de asistencia crediticia (principalmente del CAH y de entes financieros privados), pero las mujeres apenas la recibieron en un 6,3% de los casos. La asistencia técnica todavía es más limitada en las colonias campesinas, pues el 96,1% de los hombres y el 97,5% de las mujeres no recibieron ningún tipo de asistencia (ver Tabla 2)

**TABLA 2. ACCESO A ASISTENCIA TÉCNICA SEGÚN SEXO DE LA PERSONA OCUPANTE**



Fuente: SIRT, resultados del levantamiento de datos en la primera muestra de colonias campesinas registradas.

## RECUADRO 5: MUJERES EN LUCHA

Las mujeres son quienes más sufren la ausencia del Estado en las áreas rurales, la expulsión de los territorios y las consecuencias de la expansión de plantaciones industriales que contaminan el entorno y dañan la salud. Además, según la organización de mujeres campesinas e indígenas Conamuri, son las más violentadas en la lucha por la tierra y el territorio en Paraguay.

Ellas participan codo a codo con los hombres en la lucha por la tierra. Con su trabajo sostienen las movilizaciones, las marchas y las ocupaciones, y sin ellas no habría sido posible alcanzar muchos de los logros que se han obtenido hasta hoy. No solo se responsabilizan de la alimentación y el cuidado de las personas, sino que frecuentemente asumen la organización logística y la seguridad. Sin embargo, cuando se producen las adjudicaciones, las mujeres no acceden a la tierra en igualdad de condiciones con los hombres.<sup>58</sup>

Junto a sus compañeros participan en la resistencia a los desalojos y se exponen a la violencia, la represión y la judicialización. Si bien hasta ahora no solían estar en el punto de mira tanto como los hombres, esto está cambiando y cada vez hay más mujeres que se enfrentan a juicios por resistirse a los desalojos o por enfrentarse al avance de actividades que contaminan sus comunidades.<sup>59</sup>

A menudo la discriminación de género se reproduce dentro de los propios espacios organizativos, pues las mujeres tienen menos acceso que los hombres a los órganos de decisión y sus necesidades y prioridades no siempre se ven reflejadas en la agenda de demandas.

Esto va modificándose poco a poco. Hoy, por ejemplo, la secretaria general de la Federación Nacional Campesina (FNC) es una mujer: Teodolina Villalba. Los liderazgos femeninos van surgiendo entre las nuevas generaciones, aunque a menudo se ven interrumpidos cuando las mujeres son madres, pues a partir de ese momento se limita enormemente su tiempo disponible.<sup>60</sup>

Esto último se debe a la falta de corresponsabilidad entre hombres y mujeres en cuanto al trabajo doméstico y de cuidados, que sigue recayendo de forma desproporcionada sobre las mujeres. Y también a la escasez de políticas públicas que contemplen los cuidados como un tema relevante y contribuyan al empoderamiento de las mujeres, sobre todo en el ámbito rural.

58 Soto, L. (2013) óp. cit.

59 Entrevista a Alicia Amarilla y Perla Álvarez, de Conamuri. Asunción, 22 de noviembre de 2016.

60 Entrevista a Lidia Ruiz, Organización de Lucha por la Tierra. Asunción, 29 de noviembre de 2016.



SECCIÓN 3

# **LAS MUJERES Y EL DERECHO A LA TIERRA EN PARAGUAY**

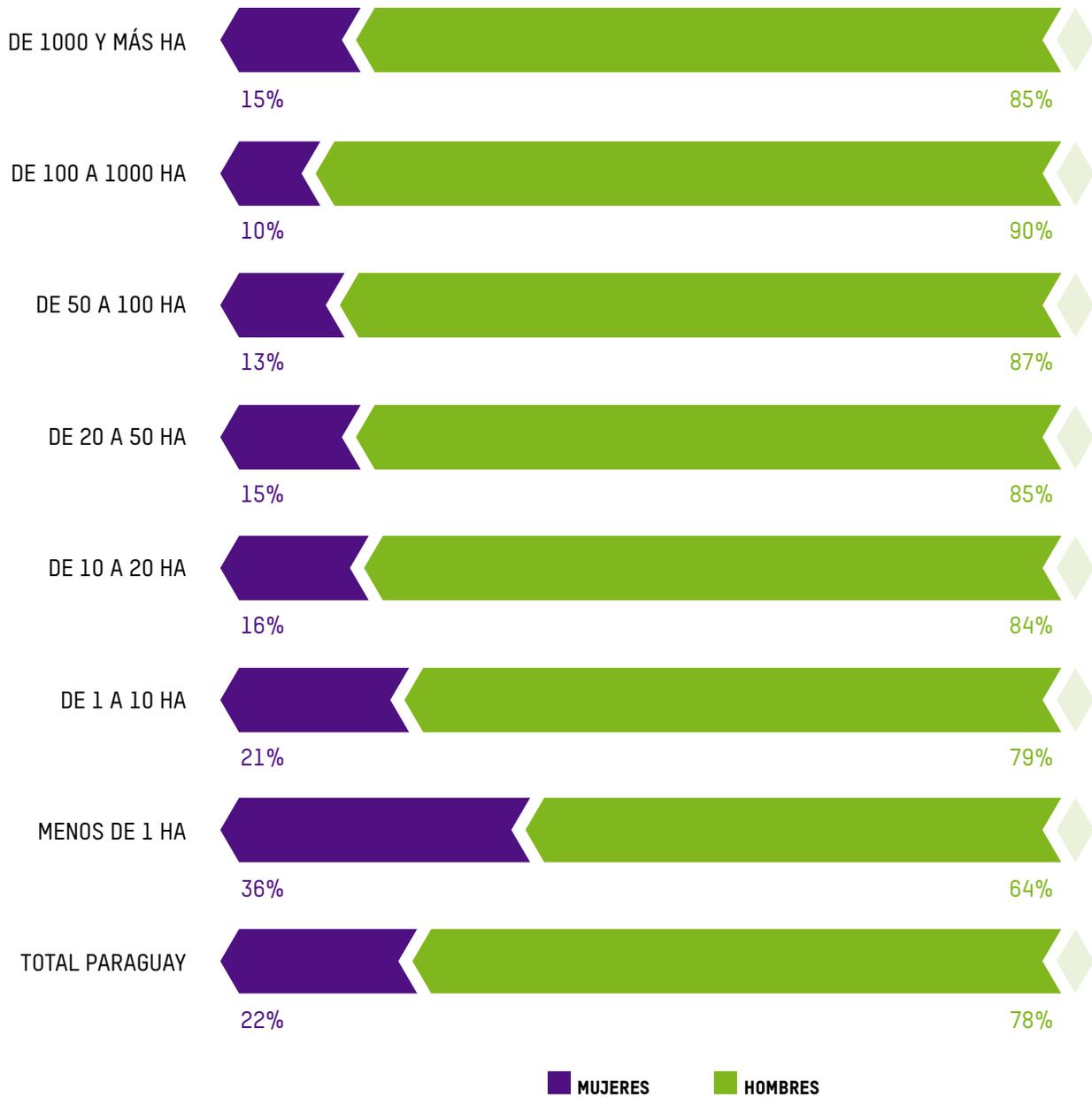
**“CUANDO EN UN ENCUENTRO RECIENTE DE CONAMURI PREGUNTAMOS A LAS MUJERES SI ERAN DUEÑAS DE LA TIERRA EL RESULTADO FUE QUE 99% DE LAS ASISTENTES NO TENÍAN TIERRA PROPIA”.**

**PERLA ÁLVAREZ, CONAMURI**

La ausencia de datos sobre la situación de las mujeres en cuanto al acceso y control de la tierra y los recursos productivos es una de las carencias que dificulta incorporar las cuestiones de género a las políticas y proyectos de desarrollo agrícola. En realidad, no se conoce con precisión cuántas de las mujeres que trabajan en la producción agropecuaria disponen de tierra propia, ni tampoco qué proporción de la tierra productiva está en manos de mujeres.

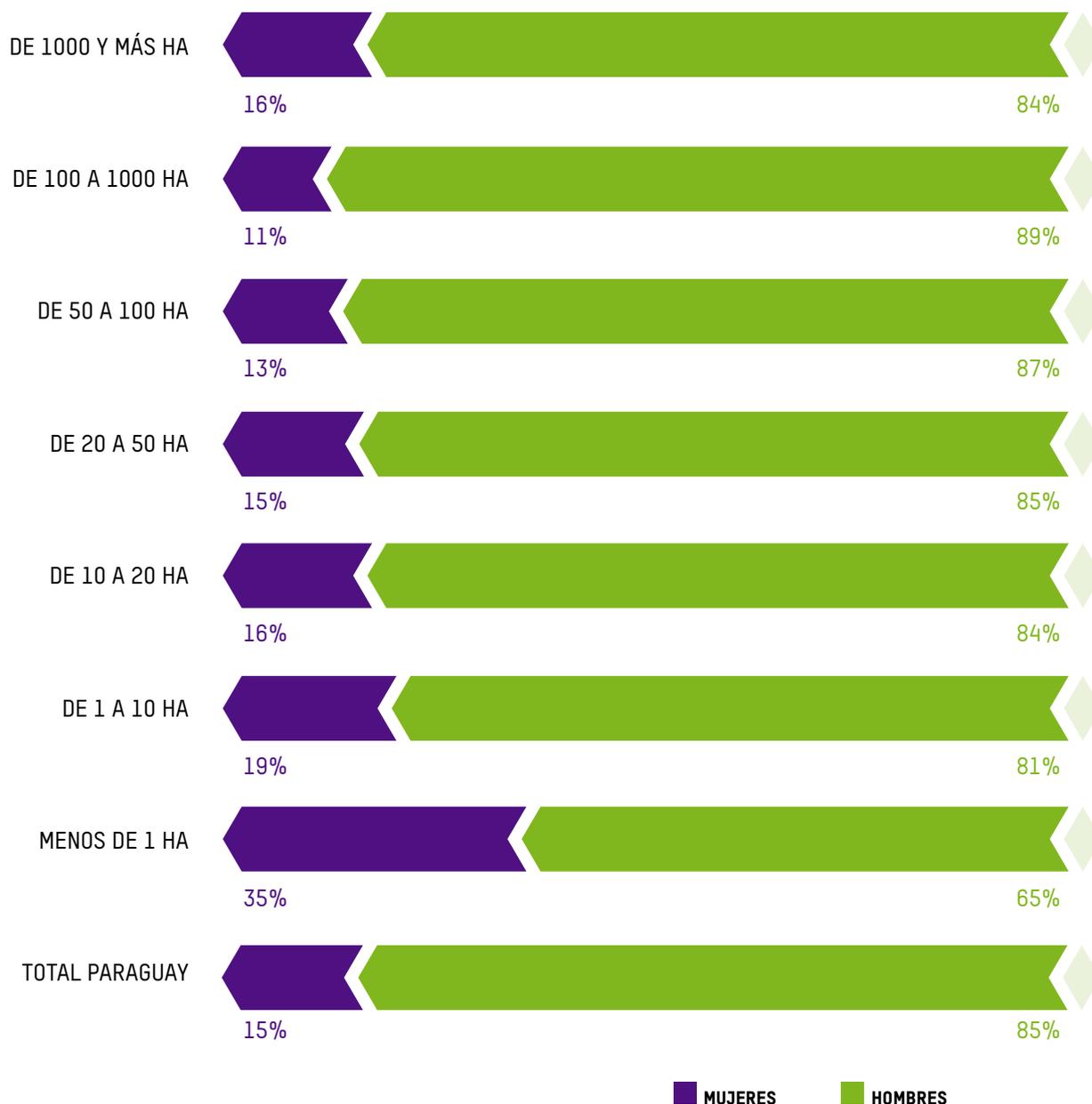
La única fuente de datos que permite aproximarse al problema es el Censo Agropecuario Nacional (CAN) de 2008, según el cual las mujeres manejan el 22% de las explotaciones agropecuarias. Pero se trata fundamentalmente de las fincas de menor tamaño: en el estrato de menos de una hectárea las mujeres representan el 36% de los productores, mientras que su participación se reduce al 15% en las de más de 1.000 hectáreas (ver gráfico 7).

**GRÁFICO 7. PORCENTAJE DE PRODUCTORES SEGÚN SEXO (SOBRE EL NÚMERO DE EXPLOTACIONES)**



Fuente: Elaboración propia basado en el Censo Agropecuario Nacional, CAN 2008

Por la razón anterior, si la participación se calcula respecto a la superficie total y no al número de explotaciones, el resultado es que **las mujeres manejan apenas un 15% de la tierra productiva** (ver gráfico 8 y tabla 2).

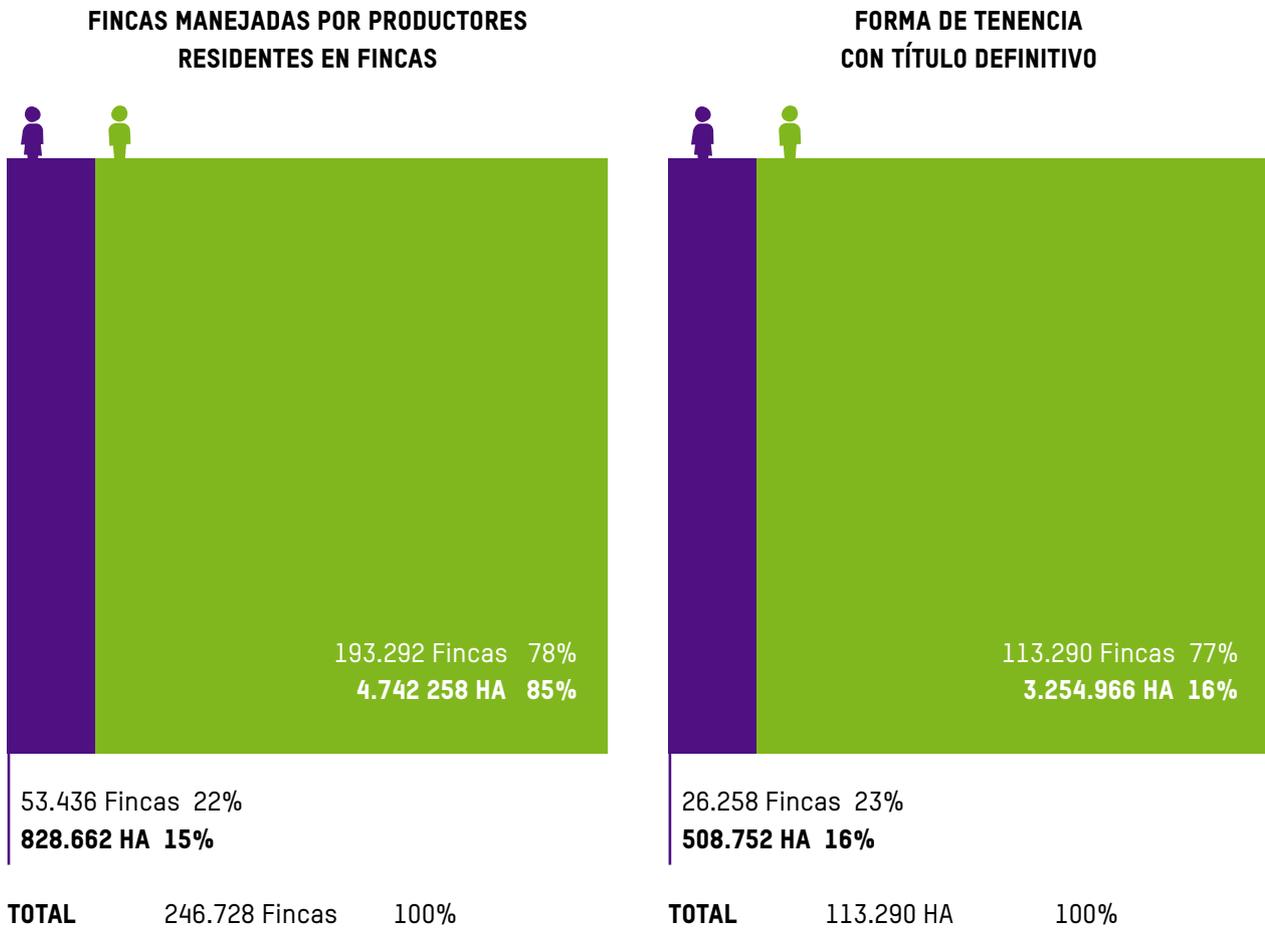
**GRÁFICO 8. PORCENTAJE DE PRODUCTORES SEGÚN SEXO, REFERIDO A LA SUPERFICIE**

Fuente: Elaboración propia basado en el *Censo Agropecuario Nacional, CAN 2008*.

Una limitación de los datos anteriores es que no dicen nada acerca de la tenencia de la tierra, pues se refieren al sexo de la persona que maneja la explotación. Pero puede tratarse de tierras alquiladas o cedidas.

Un cálculo centrado únicamente en las explotaciones que cuentan con título definitivo arroja el siguiente resultado, según los datos del CAN 2008: las mujeres son propietarias del 23% de las fincas y el 16% de la superficie (ver tabla 2).

**TABLA 2. TENENCIA DE LA TIERRA POR SEXO**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del *Censo Agropecuario Nacional 2008*.

Por otro lado, el Registro Nacional de la Agricultura Familiar ofrece un panorama diferente, pues aumenta la presencia de mujeres productoras. De los 80.150 registros hasta la fecha, el 40% son mujeres. Sin embargo, también tienen más presencia en las fincas de menor tamaño, por lo que referido a la superficie las mujeres manejan el 31% de la tierra en producción (ver anexo estadístico).<sup>61</sup>

61 Datos del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) proporcionados por la Dirección de Censos y Estadísticas Agrarias del MAG.

## 3.1 LAS MUJERES TIENEN MENOS ACCESO A LA ASISTENCIA TÉCNICA Y AL CRÉDITO

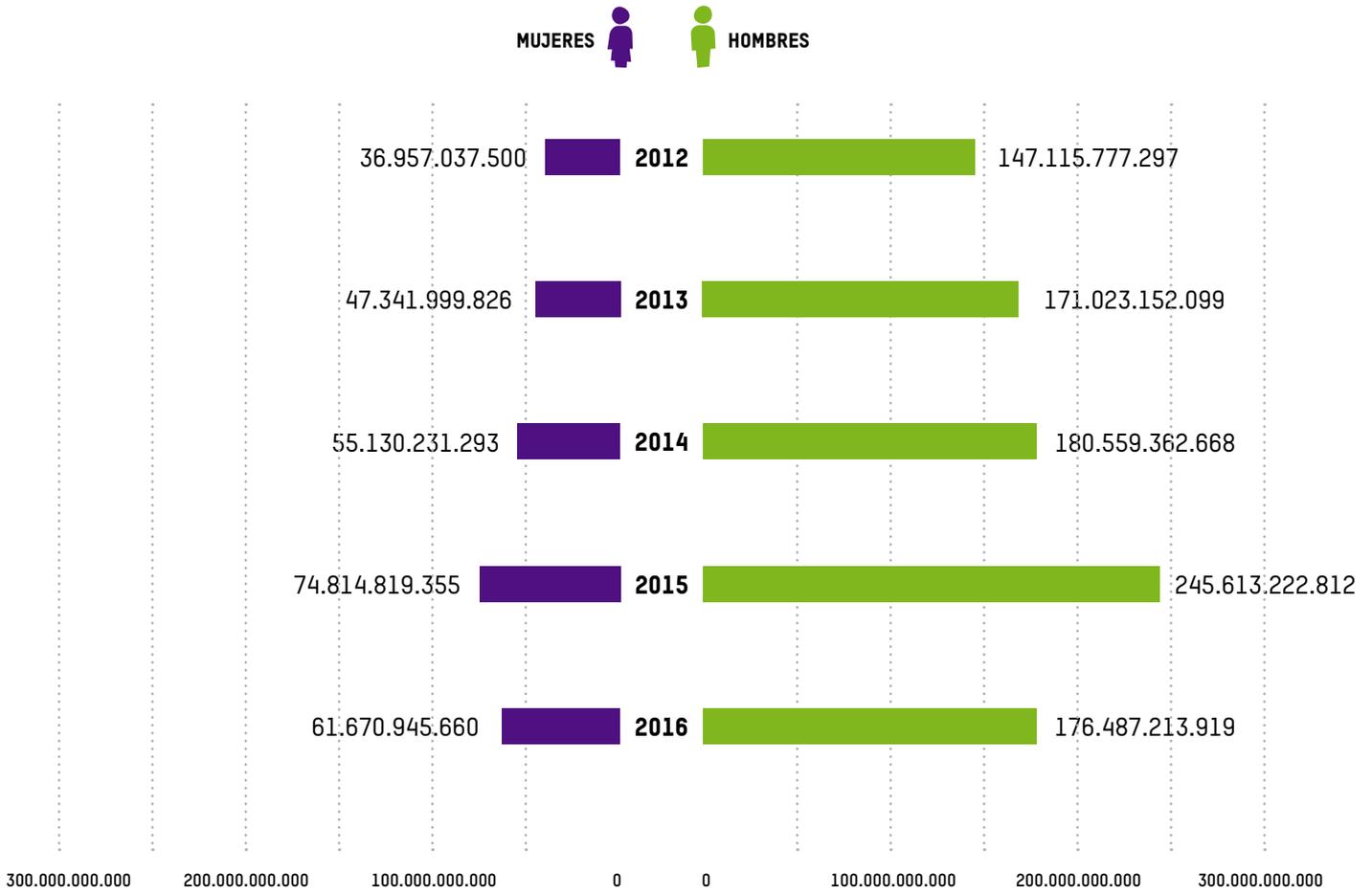
Según los datos del CAN 2008, las mujeres productoras apenas reciben el 14% de la asistencia técnica, mientras que el 86% va dirigida a los hombres. Este porcentaje varía según la entidad que ofrece la asistencia, desde un mínimo del 11% en el caso del Banco Nacional de Fomento (BNF) y las cooperativas, hasta un máximo del 17% en el caso de la Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).<sup>62</sup>

Similar situación ocurre en cuanto al acceso a la asistencia financiera. Según la información facilitada por el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), en los últimos cinco años las mujeres han recibido en promedio menos créditos y de menos cuantía que los hombres. Del total de créditos gestionados entre 2012 y 2016, un 22,8% fue dirigido a mujeres respecto a un 76,7% a hombres (sobre el resto no se dispone de datos).<sup>63</sup> La participación relativa de las mujeres ha aumentado paulatinamente, pasando de un 19,8% en 2012 a un 22,8% en 2016 (ver gráfico 9).

62 Cálculo basado en datos del *Censo Agropecuario Nacional 2008*.

63 Datos suministrados por el Crédito Agrícola de Habilitación.

**GRÁFICO 9. PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y HOMBRES EN EL CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN (GS.)**



Fuente: Gerencia de Planificación, Crédito Agrícola de Habilitación.

## 3.2 LA VULNERABILIDAD DE LAS MUJERES INDÍGENAS

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas se encuentran en una situación de enorme vulnerabilidad y desprotección. Según el censo indígena realizado en 2002 (la información más reciente disponible), únicamente el 54% de las comunidades indígenas que poseen tierra propia cuenta con un título de propiedad, mientras que el 21,8% ocupa su territorio ancestral pero no cuentan con un título legalmente reconocido, y el 23% carece de tierras.<sup>64</sup>

El derecho de los pueblos indígenas al territorio está protegido, tanto en el marco jurídico internacional como en el nacional, mediante el Estatuto de las Comunidades Indígenas.<sup>65</sup> Sin embargo, una buena parte de sus tierras ancestrales han sido invadidas, usurpadas, alquiladas ilegalmente o declaradas reserva natural sin su consentimiento, a menudo con la complicidad de instituciones o la implicación de personal funcionario del Estado. Hoy, una de las principales amenazas a los territorios de los pueblos indígenas y a su propia subsistencia es la expansión de la frontera ganadera en la Región Occidental y la destrucción de los bosques de los que depende el pueblo Ayoreo Totobiegosode, el último no contactado en América del Sur fuera de la Amazonía.<sup>66</sup>

64 No existen datos disponibles más recientes. De hecho, la escasa información sobre la situación de la población indígena demuestra la ausencia de voluntad política para mejorar su situación y limita la adopción de medidas eficaces que atiendan sus problemas. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2005), Resultados del Censo 2002 de población indígena.

65 Ley 904/81 del Estatuto de las Comunidades Indígenas.

66 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitó en febrero de 2015 al Estado paraguayo frenar la deforestación ilegal que afecta a sus territorios, pero según la organización Survival International el Estado continúa concediendo licencias para deforestar. Para más información, ver la campaña de Survival International en defensa de los Ayoreo. En línea: [www.survivalinternational.org/tribes/ayoreo](http://www.survivalinternational.org/tribes/ayoreo).

**“CUANDO HAY PÉRDIDA DEL TERRITORIO LOS VARONES MIGRAN BUSCANDO EMPLEO Y LAS MUJERES SE QUEDAN A SOSTENER LA COMUNIDAD Y SE QUINTUPLICA SU TRABAJO, PUES ASUMEN TODO EL TRABAJO DEL QUE ANTES SE OCUPABAN LOS HOMBRES ADEMÁS DE TODOS SUS ROLES TRADICIONALES. Y ENTONCES NO PUEDEN PRODUCIR SUFICIENTES ALIMENTOS Y EMPEORA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA”.**

**FAUSTINA ALVARENGA, ARTICULACIÓN DE MUJERES INDÍGENAS**

El Estado paraguayo está obligado a recuperar los territorios indígenas que han sido ocupados ilícitamente, demarcarlos y restituirlos a los pueblos a quienes corresponden legítimamente. Pero este proceso apenas avanza, a pesar de existir varias sentencias en firme de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>67</sup>

La situación de las mujeres indígenas respecto a la tierra es aún más desfavorable que la de las mujeres no indígenas. En sus territorios la titularidad de la tierra es colectiva, pero se suelen adjudicar parcelas individuales a las familias para su subsistencia. Las mujeres no tienen acceso a estas tierras; ni siquiera las mujeres cabeza de familia, quienes dependen de sus familiares varones.<sup>68</sup>

Las decisiones que afectan al uso de la tierra se toman en asambleas, donde las mujeres tienen mucha menos influencia que los hombres. A menudo, son los líderes varones quienes deciden alquilar las tierras para el cultivo de soja y las mujeres que se organizan para tratar de oponerse suelen sufrir la persecución de sus propios compañeros.<sup>69</sup> Las mujeres enfrentan de forma todavía más aguda que los hombres las consecuencias de la pérdida de tierras. En la práctica, ellas son las responsables de poner los alimentos sobre la mesa y dependen de materias primas que encuentran en el bosque para elaborar artesanías, casi su única fuente de ingresos.

Por otro lado, no existen políticas que apuesten fuertemente al acceso a recursos para la inversión productiva dirigidas hacia la población indígena. El Crédito Agrícola de Habilidadación carece de programas específicos para este sector. Por otro lado, al no contar con tierras en propiedad de manera individual, tampoco pueden solicitar préstamos en el sistema financiero privado, ya que no disponen de bienes propios que aportar como garantía.

67 Ver fallos de la Corte Interamericana relacionados con los derechos del pueblo Enxet en el Chaco: Yakye Axa en 2005; Sawhoyamaya, en 2006; y, Xákmok Kásek, en 2010. Disponibles en línea ([www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_214\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_214_esp.pdf)). Para información sobre estos casos ver también Oxfam (2016) *Territorio común: Garantizar los derechos a la tierra y proteger el planeta*, Oxfam Internacional, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) e Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI), 2016, en línea: [www.oxfam.org/es/node/7448](http://www.oxfam.org/es/node/7448).

68 Entrevista a Faustina Alvarenga, Ana Romero, María Luisa Duarte y Daniela Benítez, Articulación de Mujeres Indígenas. 22 de noviembre de 2016.

69 Entrevista a Alicia Amarilla y Perla Álvarez, de Conamuri. Asunción, 22 de noviembre de 2016.





SECCIÓN 4

**MARCO LEGAL  
Y DE POLÍTICAS  
RELACIONADAS CON EL  
DERECHO A LA TIERRA**

**“CUANDO SE  
INVIERTE EN  
UN HOMBRE,  
SE INVIERTE EN  
UN INDIVIDUO.  
CUANDO SE  
INVIERTE EN  
UNA MUJER, SE  
INVIERTE EN UNA  
COMUNIDAD”.**

**KANAYO F. NWANZE, PRESIDENTE DEL FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA**

## **4.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES: LA TIERRA COMO DERECHO FUNDAMENTAL**

**“ALCANZAR LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAR A LAS MUJERES NO SOLO ES LO CORRECTO, SINO QUE ES UN INGREDIENTE FUNDAMENTAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EXTREMA, EL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN”.**

**JOSÉ GRAZIANO DA SILVA, DIRECTOR GENERAL DE LA FAO**

Diferentes organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas han recomendado enfáticamente a los Estados miembros que adopten las medidas y políticas necesarias para garantizar el acceso igualitario de las mujeres rurales a la tierra y a los demás recursos productivos.

Uno de los principales hitos fue la aprobación en 1979 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) –ratificada por Paraguay en 1987– en la cual se hace referencia al derecho de las mujeres rurales a participar en igualdad de condiciones en los planes de reforma agraria y de reasentamientos. Por otro lado, la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) establece una serie de disposiciones que deben adoptar los Estados para eliminar los obstáculos a una participación plena y equitativa de las mujeres en todas las esferas de la vida pública y privada, incluyendo reformas legislativas y administrativas para ampliar el acceso a la tierra y otros recursos económicos.

En 2016, la CEDAW emitió su Recomendación general número 34, donde reconoce como derechos humanos fundamentales los derechos de las mujeres rurales a la tierra y a los recursos naturales. Identifica los obstáculos que impiden a las mujeres disfrutar de estos derechos: las leyes discriminatorias, su aplicación ineficaz y las actitudes y prácticas culturales discriminatorias. Y destaca las obligaciones específicas de los Estados parte relacionadas con el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos de las mujeres, independientemente de su estado civil.<sup>70</sup>

En relación con la tierra, la Recomendación 34 de la CEDAW exhorta a aplicar estrategias integrales que pongan fin a actitudes, prácticas y estereotipos discriminatorios, prestando especial atención a los sistemas consuetudinarios y sensibilizando a los líderes tradicionales y religiosos, los legisladores, la judicatura, los abogados, los agentes del orden, los administradores territoriales, los medios de comunicación y otros actores pertinentes sobre los derechos de las mujeres rurales a la tierra, al agua y a otros recursos naturales.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas ha situado la lucha contra la desigualdad en el centro de toda estrategia de desarrollo. Entre las metas establecidas en el objetivo número 5 está la de “emprender reformas que otorguen a las mujeres el **derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales**, de conformidad con las leyes nacionales”.<sup>71</sup>

En esta línea se insiste también desde la Agenda Regional de Género, que comprende los compromisos de los gobiernos de América Latina y el Caribe con los derechos y la autonomía de las mujeres, y la igualdad de género, aprobados durante cada una de las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe desde 1977 hasta la última en 2016.<sup>72</sup> Esta agenda es el resultado de la voluntad política y el trabajo articulado de los Estados miembros, de la contribución activa del movimiento feminista y de mujeres, y del apoyo del Sistema de las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y se tradujo en la Estrategia de Montevideo, que reconoce a las mujeres como sujetos de derecho y a los Estados como garantes, entre otros, de los derechos económicos, sociales y culturales con relación a la inserción productiva, el trabajo y el control de los recursos y el derecho a la tierra.

70 Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales (CEDAW/C/GC/34), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas. En línea: [www.onu.cl/onu/wp-content/uploads/2016/06/CEDAW\\_General-Reccomendation-34-Rights-of-Rural-Women\\_S.pdf](http://www.onu.cl/onu/wp-content/uploads/2016/06/CEDAW_General-Reccomendation-34-Rights-of-Rural-Women_S.pdf).

71 Ver los objetivos y metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en línea: [www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/).

72 CEPAL (2016) Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Uruguay. 30.

## 4.2 LEGISLACIÓN NACIONAL

La Constitución Nacional consagra la igualdad de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales entre mujeres y hombres.<sup>73</sup> También establece las bases para la reforma agraria y el desarrollo rural, dando preferencia a las mujeres campesinas, especialmente a las mujeres cabeza de familia.<sup>74</sup>

En la década de 1990, los movimientos de mujeres y los organismos internacionales de desarrollo promovieron entre los gobiernos de América Latina la incorporación de políticas públicas más inclusivas hacia las mujeres, así como cambios en los códigos agrarios que facilitasen su acceso a la tierra y a los servicios públicos. Entre estos cambios destaca la **desaparición del jefe del hogar como el único beneficiario** de las políticas públicas y representante de la familia ante el Estado y la sociedad, reconociendo así de forma explícita a hombres y mujeres como beneficiarios en los programas de acceso a la tierra, independientemente de su estado civil.<sup>75</sup>

### EL ESTATUTO AGRARIO

Desde el año 2002 el **Estatuto Agrario** reconoce explícitamente la necesidad de “promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno”.<sup>76</sup> También concede preferencia en la adjudicación de tierras a las mujeres cabeza de familia así como facilidades para el pago, al extender el plazo de las cuotas cinco años (de 10 a 15) en el caso de que la titular sea una mujer.<sup>77</sup> De esta forma, la legislación agraria paraguaya introdujo algunas de las escasas medidas afirmativas que existen en este ámbito a favor de las mujeres en América Latina.

En cuanto a la titulación de las tierras adjudicadas por el Estado, se establece que los títulos de los lotes deben ser expedidos a nombre del varón y de la mujer en el caso de matrimonios o uniones de hecho de más de un año de duración.<sup>78</sup> La **titulación conjunta representa un avance** en la igualdad de género, al establecer explícitamente que la propiedad es compartida por ambos miembros de la pareja y reforzar la noción de “doble jefatura del hogar”, es decir, el hecho de que tanto la mujer como el hombre representan a la familia y pueden administrar sus bienes.

73 Constitución Nacional de 1992, Artículo 48.

74 Constitución Nacional de 1992, Artículos 114, 115 y 116.

75 FAO (2008) óp. cit.

76 Ley N° 1.863/02, Artículo 1, inciso b.

77 Ley N° 1.863/02, Artículo 49, inciso b; Artículo 50 y Artículo 52.

78 Ley N° 1.863/02, Artículo 57.

## EL CÓDIGO CIVIL

La herencia es la principal forma de acceso a la tierra para las mujeres en Paraguay, cuyos mecanismos legales vienen definidos por el Código Civil. Según éste, y salvo que se exprese lo contrario, en todo matrimonio o unión de hecho el régimen patrimonial que rige es la comunidad de bienes.<sup>79</sup> Significa que toda propiedad adquirida antes del matrimonio permanece como propiedad individual de cada cónyuge, mientras que todos los activos adquiridos durante el matrimonio (incluyendo el ingreso generado por cualquiera de los cónyuges) se consideran parte de la propiedad conyugal y se dividen a partes iguales si el matrimonio se disuelve, a excepción de los adquiridos por herencia.

La reforma del Código Civil en 1992 marcó un avance significativo, pues hasta entonces las mujeres casadas no tenían derecho a la propiedad, al considerarse al hombre como único administrador de los bienes del hogar.<sup>80</sup> A partir de la reforma, ambos cónyuges ejercen la representación legal de la comunidad conyugal y pueden administrar los bienes gananciales y de familia de manera igualitaria.<sup>81</sup>

Actualmente, cuando una mujer enviuda le corresponden por herencia la mitad de los bienes del cónyuge.<sup>82</sup> En la práctica, sin embargo, existe un sesgo masculino por el que las mujeres suelen renunciar a la tierra a favor de sus hijos varones. Existe además la creencia de que las mujeres solo necesitan tierra para satisfacer las necesidades mínimas alimenticias del hogar.

79 Artículos 24 y 25 del Código Civil. A falta de capitulaciones matrimoniales o si fuesen nulas o anuladas, el régimen patrimonial será el de la comunidad de gananciales bajo administración conjunta. 1985. Ley No 1. Reforma parcial al Código Civil en cuanto a los derechos personales en las relaciones de familia del matrimonio.

80 Entrevista a Line Bareiro, Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción, 24 de noviembre de 2016.

81 Soto, L. (2013) "Las mujeres y la tierra en Paraguay", *La tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos*, Programa Democratización y Construcción de la Paz Paraguay, Asunción.

82 Artículo 91 del Código Civil. Si la unión termina por muerte de uno de los concubinos, siempre que ella tuviera cuanto menos 4 años de duración, el sobreviviente recibirá la mitad de los gananciales y la otra mitad se distribuirá entre los hijos del fallecido, si los hubiere. Si el causante tuviere bienes propios, el concubino superviviente concurrirá con los hijos en igualdad de condiciones de éstos. El derecho de representación del concubino superviviente sólo se extiende a sus descendientes en primer grado.

## 4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 contempla la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como un eje transversal y un objetivo específico para la reducción de la pobreza extrema. Esto implica que la perspectiva de género debería estar integrada en todo el accionar del Gobierno.

Desde julio de 2016 entró en vigor la **Ley de Políticas Públicas para Mujeres Rurales**,<sup>83</sup> cuyo objetivo es “promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales, fundamentales para su empoderamiento y desarrollo”. Para ello establecen algunos objetivos específicos, entre otros: proponer modificaciones en las legislaciones que involucren al sector mujeres rurales, salvaguardando la aplicación de los principios de igualdad y equidad en el acceso a los servicios, la tierra, el crédito, asistencia técnica, comercialización, mercados, educación técnica, desarrollo empresarial y ambiental; fortalecer las capacidades de las unidades de género o instancias similares de los organismos gubernamentales, así como la creación de Unidades de Género en aquellas instituciones públicas que no las posean, a los efectos de una coordinación interinstitucional para la implementación de acciones específicas en beneficio de las mujeres rurales; así como desarrollar programas de acceso de las mujeres a la tierra, acompañados de servicios de desarrollo rural integral y asegurando que los títulos de propiedad de la tierra incluyan su nombre, independientemente de su estado civil.

Esta ley está en proceso de reglamentación y tiene que desarrollarse un Plan para el avance de sus objetivos (artículo 14), así como conformarse una Comisión Interinstitucional de Seguimiento de su aplicación (artículo 24). El órgano rector responsable de su cumplimiento es el Ministerio de la Mujer, que carece de oficinas departamentales. Por ello, se plantea trabajar con organizaciones campesinas y con las Secretarías de Género en los gobiernos departamentales y municipales. En los actuales presupuestos generales todavía no han sido asignados los recursos necesarios para su implementación,<sup>84</sup> aunque en el decreto legislativo que marca los lineamientos para la ejecución presupuestaria se establece la necesidad de que el Estado emprenda acciones dirigidas a corregir y compensar las discriminaciones históricas hacia las mujeres, incluyendo las brechas en la distribución de tierras.<sup>85</sup>

83 Ley N° 5446/16, promulgada en julio de 2015 y que entró en vigor en julio de 2016.

84 Entrevista a Zunilda Pereira Ayala, responsable del Área de Mujer Rural en el Ministerio de la Mujer. Asunción, 19 de diciembre de 2016.

85 Decreto Presidencial 5223 del 29 de abril de 2016, de Lineamientos para la ejecución presupuestaria 2017.

## MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL RELACIONADO CON LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL ACCESO A LA TIERRA

### CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA

El artículo 48 reconoce la igualdad de derechos y la no discriminación entre mujeres y hombres: “El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales”.

Los artículos 114, 115 y 116 establecen las bases para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural, dando preferencia a las mujeres campesinas cabeza de familia y promoviendo la participación de la mujer, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria (incisos 9 y 10 del artículo 115).

### LEY 1.863/2002 ESTATUTO AGRARIO

Define explícitamente la **preferencia concedida a las mujeres cabeza de familia**, incluyendo algunas **medidas afirmativas** en la adjudicación y titulación de tierras. También contempla la **titulación conjunta**.

Establece que el desarrollo rural debe “promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno” (artículo 2, inciso b).

Requisitos para ser beneficiario/a: tener ciudadanía paraguaya **sin distinción de sexo** (artículo 6). Incluye también a “las cooperativas de producción agropecuaria, forestal y agroindustrial y otras organizaciones de productores o productoras rurales, formalmente constituidas” (artículo 17).

**Orden de Preferencia:** las adjudicaciones serán realizadas tomando en consideración el siguiente orden de preferencia: 1) mujer, cabeza de familia; [...] (artículo 49).

**Ocupación conjunta:** Cuando dos o más ocupantes se hallasen en un mismo lote, y el tiempo de ocupación no fuese superior a un año, y no fuese posible su fraccionamiento, será preferido el primer ocupante. “En caso de duda sobre la antigüedad y si uno de los ocupantes fuera mujer cabeza de familia, se le adjudicará a ella el lote” (artículo 50).

**Pago de Tierras:** El Organismo de Aplicación podrá contener facilidades de pago en cuotas de hasta 10 anualidades. “En caso en que el titular del lote sea una mujer, este plazo podrá prorrogarse por cinco años más” (artículo 52).

**Titulación:** Los títulos de propiedad serán expedidos en formularios especiales, constando en el mismo el nombre del titular y el de su cónyuge, cuando constituyere matrimonio. Cuando se trate de uniones de hecho con más de un año de duración, los títulos de propiedad serán expedidos a nombre del varón y la mujer (artículo 57).

**CÓDIGO CIVIL**

Establece igual capacidad de derecho y de hecho para la mujer y el hombre, independientemente del estado civil (artículo 1).

Norma los derechos de propiedad y establece la **comunidad de bienes como régimen patrimonial** para todo matrimonio o unión de hecho, salvo que se exprese lo contrario.

Define que corresponde a ambos cónyuges la representación legal de la comunidad conyugal y la administración de los bienes gananciales.

**MINISTERIO DE LA MUJER**

Elevado a rango ministerial en 2012 (Ley 4.675/2012). Instancia rectora, normativa y estratégica de las Políticas de Género. Con autonomía técnica y de gestión, impulsa planes de acción para promover la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres. Actualmente coordina la implementación del **III Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2017**.

**III PLAN NACIONAL DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES 2008-2017**

En el ámbito 3 sobre Acceso a los recursos económicos y al trabajo, se enuncia el objetivo de “lograr la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres en cuanto al acceso, permanencia, trato y condiciones en las actividades económicas así como en el acceso, control y disfrute de los recursos”.

**DIRECCIÓN DE GÉNERO Y JUVENTUD RURAL (DGYJR) DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA**

Creada en 2002, es una instancia de coordinación responsable del fortalecimiento institucional y la **transversalización del enfoque de género** en el MAG, para incrementar las oportunidades de acceso al trabajo y a los recursos productivos de mujeres y hombres, con énfasis a la capacitación y asistencia técnica, generación de tecnología, crédito, comercio y a la tierra con especial atención a mujeres y miembros de la Agricultura Familiar.

Para la coordinación con otros estamentos dentro del Sistema, el MAG conformó el Equipo Técnico Interinstitucional de Género (ETIG).

**INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (INDERT)**

Organismo autárquico responsable de la reforma agraria. En su ley de creación (Ley 2.419/2004) se define como objetivo **promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación**, para lo cual “adecuará la estructura agraria, promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia, coordinado y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo”.

**INSTITUTO PARAGUAYO DEL INDÍGENA (INDI)**

Entidad autárquica con presupuesto propio, y sujeto al siguiente marco normativo:

- Capítulo V de la Constitución Nacional de la República del Paraguay (artículos 62-67).
- Ley 904/1981 Estatuto de las Comunidades Indígenas modificada en varios artículos por la Ley 919/1996.
- Ley 234/1993 que ratifica el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.



A woman with dark hair, wearing a bright blue jacket and dark pants, stands in a field. The background is a blurred natural setting with trees and a fence. The text is overlaid on the right side of the image.

SECCIÓN 5

**BARRERAS QUE  
IMPIDEN EL ACCESO  
DE LAS MUJERES A  
LA TIERRA**

La sección anterior muestra cómo el marco legislativo y de políticas en Paraguay, al menos sobre el papel, establece iguales derechos y oportunidades para mujeres y hombres. Pero una discriminación estructural profundamente arraigada y extendida a todos los ámbitos de la sociedad convierte en papel mojado muchas de las buenas intenciones plasmadas en los textos oficiales.

La predominancia masculina, los estereotipos de género y las relaciones de poder construidas sobre la base de la subordinación son algunas de las razones que hacen que las instituciones y políticas públicas no tengan en cuenta de un modo sistemático los intereses, las necesidades y las preocupaciones de las mujeres.

En Paraguay, un país donde el territorio está bajo el control de oligarcas nacionales e influyentes actores transnacionales, el acceso a la tierra es cada vez más difícil para cualquier persona. Pero aún más para las mujeres, quienes deben enfrentarse a una serie de obstáculos que se analizan a continuación.

## 5.1 BARRERAS JURÍDICAS

En principio, el marco jurídico en Paraguay no presenta una discriminación de género en lo referente al acceso y propiedad de la tierra. Aun así, cuando el Estatuto Agrario favorece a las mujeres no lo hace como sujetas de políticas en igualdad, sino por su condición vulnerable en el caso de tratarse de madres en ausencia del hombre. Las mujeres sin hijos no reciben atención, y las que tienen pareja automáticamente quedan relegadas en el acceso a tierras y otros recursos y servicios productivos, ya que solo una persona puede ser beneficiaria por hogar.

Por otro lado, la ley reconoce iguales derechos y obligaciones a los matrimonios y a las uniones de hecho,<sup>86</sup> siendo estas últimas la forma más frecuente de convivencia en el mundo rural en Paraguay. Sin embargo, en la mayoría de los casos estas uniones no se legalizan, lo cual puede representar un impedimento para asegurar los derechos de sucesión.

86 Artículos 83 y 84 del Código Civil. “La unión de hecho entre varón y mujer que voluntariamente viven en común, en forma estable, pública y singular, con edad mínima para contraer matrimonio y no afectados por impedimentos dirimentes, producirá efectos jurídicos.” Se considera que existe unión de hecho a partir de los cinco años de convivencia o del nacimiento del primer hijo común.

## 5.2 BARRERAS CULTURALES

Las barreras culturales son las que tienen mayor peso y las más difíciles de combatir. Costumbres, tradiciones, creencias, estereotipos y actitudes profundamente arraigados impiden en la práctica el ejercicio de derechos reconocidos explícitamente en el ordenamiento jurídico.

En primer lugar, la negación por parte de la sociedad del rol productivo de la mujer hace invisible su contribución al desarrollo y a la economía local y nacional. Muchas de las desigualdades de género se asientan en una división sexual del trabajo que asigna a los hombres la responsabilidad productiva y a las mujeres la del cuidado, relegándolas al ámbito doméstico a pesar de que participan muy activamente en labores productivas.

Esto lleva a que en la práctica muchas mujeres renuncien a su derecho a heredar la tierra y la cedan a sus hijos varones. Pero también repercute en las políticas públicas y la asistencia que reciben del Estado. El apoyo técnico y productivo se dirige principalmente a los hombres, mientras que los programas sociales como Tekoporã (transferencias condicionadas) descansan sobre las mujeres, reforzando en muchos casos la división de roles entre la esfera económica y la doméstica. Es decir, la orientación de políticas públicas hacia las mujeres no suele ir dirigida a fortalecer actividades generadoras de autonomía económica, sino su rol doméstico y de cuidados.

Por otro lado, el hecho de que las mujeres tengan que asumir mayoritariamente las tareas domésticas y los trabajos de cuidado limita el tiempo del que disponen para asistir a actividades formativas, participar en el trabajo remunerado o asumir un mayor liderazgo en los espacios organizativos y políticos.

## 5.3 BARRERAS INSTITUCIONALES

Los patrones culturales y sociales producto de una sociedad patriarcal se manifiestan también en las instituciones del sector agrario. La mayor parte de los programas y políticas no incorporan adecuadamente la perspectiva de género ni tienen en cuenta las necesidades diferenciadas de las mujeres. A menudo **contribuyen a reforzar las relaciones desiguales de poder y los roles tradicionales** que no reconocen a las mujeres como productoras.

Por ejemplo, los programas de capacitación técnica y productiva se diseñan a la medida de las necesidades de los hombres y se llevan a cabo sin tener en cuenta **cuestiones que limitan la participación de las mujeres**, tales como el horario, el lugar donde se imparten o la disponibilidad de espacios de cuidado para las personas con hijos menores a cargo. La asistencia dirigida hacia las mujeres suele centrarse en actividades como la producción hortícola, la cría de animales menores o la elaboración a pequeña escala de conservas y otros productos derivados. Si bien son fundamentales para la alimentación familiar, no son las únicas actividades en las que pueden participar las mujeres, ni las que más contribuyen a su autonomía económica.

La escasa sensibilidad y formación en género entre el personal del Indert ha impedido la inclusión efectiva de las mujeres rurales como beneficiarias, tal y como establece el Estatuto Agrario. En 2011 el Indert firmó por primera vez un convenio de cooperación con la entonces Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República para la capacitación de su funcionariado en materia de género. Sin embargo, el **desconocimiento acerca de los beneficios otorgados a las mujeres cabeza de familia** se extiende desde el propio personal del Indert hasta las comisiones vecinales y los movimientos campesinos organizados.<sup>87</sup>

El papel de las comisiones vecinales es muy importante, pues son las encargadas de realizar el censo de personas solicitantes de tierras. Actualmente existe el requisito de que las comisiones vecinales estén integradas al menos en un 30% por mujeres. Sin embargo, en la práctica esta cuota no se cumple.<sup>88</sup> Tampoco se respeta la priorización de las mujeres que establece el Estatuto Agrario, ya que en **las listas de demandantes de tierras no suelen incluirse mujeres**.

En cuanto a la titulación de las tierras, en la práctica se realiza a nombre de quien efectúa la demanda, y solo a nombre de la pareja si esta lo solicita explícitamente. Por lo general quienes llevan a cabo los trámites en el Indert son los hombres, por lo que mayoritariamente son ellos quienes figuran en los títulos de propiedad.

87 Entrevista a Alberto Alderete. Asunción, 28 de noviembre de 2016.

88 Grupo focal con mujeres participantes en la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Paraguay (COCIPI). 25 de noviembre de 2016.

## 5.4 DEBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ENTES DE GÉNERO

El insuficiente personal cualificado en materia de género en las instituciones del sector agrario es una de las mayores dificultades para avanzar hacia una mayor igualdad en el acceso a la tierra. A esto se une la escasa presencia de mujeres en organismos públicos: en la Dirección de Extensión Agraria (DEA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) apenas hay tres mujeres entre los 20 gerentes de los centros departamentales de desarrollo agropecuario,<sup>89</sup> y de 723 técnicos extensionistas a nivel nacional, solo un 30% son mujeres.<sup>90</sup> Dentro de la DEA/MAG existe una división de género, pero apenas cuenta con seis personas.

Otro problema generalizado es que las unidades de género (o en su caso, de asuntos de la mujer) carecen de suficientes medios humanos y económicos para poder realizar un trabajo con impacto. La **Dirección de Género y Juventud Rural (DGJR) del MAG**,<sup>91</sup> por ejemplo, es una instancia de coordinación que apenas cuenta con tres personas y carece de presupuesto propio. Con tal limitación de recursos, difícilmente puede cumplir con su mandato de incorporar el enfoque de género de forma transversal en las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas del sector agrario. Sobre todo si se tiene en cuenta que el sector incluye además del MAG (con oficinas departamentales y distritales en todo el país) once entes autárquicos, entre ellos el Indert.

El **Ministerio de la Mujer**, por su parte, no dispone de oficinas territoriales, por lo que se debe apoyar en las 17 Secretarías de la Mujer de las Gobernaciones y 93 Secretarías de la Mujer municipales existentes, de los 247 municipios con los que cuenta el país.<sup>92</sup> Sin embargo, estas secretarías distan mucho de contar con suficientes recursos, competencias y acceso a información. El Ministerio de la Mujer se encuentra en un proceso de difusión de la nueva Ley de Políticas Públicas para la Mujeres Rurales, ya que pese a haber sido promulgada en julio de 2015 todavía no se ha realizado una difusión masiva, debido en buena parte a la falta de recursos.

89 Entrevista a María José Leguizamón, Dirección de Género y Juventud Rural del MAG. Asunción, 23 de noviembre de 2016.

90 Entrevista a Petrona Fretes y Mirian Allende, Dirección de Extensión Agraria, Género y Pueblos Indígenas del MAG. Asunción, 23 de noviembre de 2016.

91 La Dirección de Género y Juventud Rural del MAG fue creada por Decreto N° 18.593 de fecha 17 de septiembre de 2002.

92 *Séptimo Informe Periódico de Paraguay ante el CEDAW*, 12 de noviembre de 2015.







# **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**“CERRAR LAS BRECHAS DE GÉNERO EN LA AGRICULTURA PUEDE PROPORCIONAR MÚLTIPLES BENEFICIOS PARA EL DESARROLLO, INCLUYENDO LA IGUALDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES RURALES, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, UNA MEJOR GESTIÓN DEL CLIMA Y UNAS SOCIEDADES MÁS PACÍFICAS”.**

**MARÍA NOEL VAEZA, DIRECTORA DE PROGRAMAS DE ONU MUJERES**

La falta de acceso a la tierra es uno de los problemas más acuciantes en Paraguay y no afecta únicamente a las mujeres. Décadas de acumulación, corrupción institucional y políticas a la medida de las élites empresariales y financieras han llevado a niveles extremos de concentración. El monocultivo de soja y la ganadería extensiva se han apropiado de las mejores áreas para la producción, y siguen avanzando a costa de las últimas áreas naturales y del desplazamiento de comunidades campesinas e indígenas.

Pero una doble desigualdad estructural –de género y territorial– discrimina aún más a las mujeres rurales en todas las esferas de la vida, manifestándose en las distintas formas de violencia e imposibilitándoles ejercer plenamente sus derechos. Pese a los avances en los ámbitos legal, político e institucional, barreras fundamentalmente sociales y culturales, profundamente arraigadas, impiden que la igualdad de derechos se transforme en una igualdad real.

La legislación agraria consagra el derecho de las mujeres rurales a la tierra y otros recursos productivos. Esta paridad jurídica, sin embargo, no impide que las mujeres sigan teniendo mucha menos tierra, de peor calidad y con menor seguridad jurídica que los hombres, mucho menos acceso a servicios productivos esenciales como el crédito o la asistencia técnica y una participación muy inferior en la toma de decisiones.

Esta exclusión imposibilita a las mujeres rurales obtener autonomía económica, lo que las hace más vulnerables a la violencia y las mantiene en posiciones de subordinación. Pero además impide el avance hacia sociedades más igualitarias y representa un freno para el desarrollo, pues las mujeres son agentes clave de cambio en la erradicación del hambre y la pobreza.

Las normas, creencias y actitudes sociales y los estereotipos culturales son los factores que tienen mayor peso en la discriminación, pero al mismo tiempo son los menos visibles y los más difíciles de cambiar. En primer lugar, **la subvaloración y el desconocimiento del aporte económico, laboral y productivo de las mujeres rurales**. A pesar de que con su doble y triple jornada de trabajo sostienen los hogares y las comunidades, las mujeres rurales quedan relegadas a la esfera doméstica en el imaginario colectivo, y no se las reconoce como productoras ni como población objetivo de políticas públicas, desligadas de los roles tradicionalmente asignados. Cuando son favorecidas por la legislación, como en el Estatuto Agrario, lo son como madres cabeza de familia y no como personas económicamente activas y con iguales derechos que los hombres.

La desvalorización del trabajo agrícola de las mujeres reproduce la desvalorización del trabajo doméstico y del cuidado, e impide reconocerlas como ciudadanas plenas y activas en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales. Esto repercute en las políticas agrarias y de desarrollo productivo, que o bien las ignoran en sus objetivos y líneas de acción o las incluyen como beneficiarias de programas asistencialistas –y a menudo clientelares– que están lejos de contribuir a su autonomía económica.

Esta miopía de género hace que las intervenciones del Estado para fortalecer la agricultura familiar no se diseñen ni ejecuten de forma que se garantice la participación equitativa de mujeres y hombres, sino que tiendan a reforzar relaciones de poder asimétricas y una división sexual del trabajo que descarga sobre las mujeres las responsabilidades domésticas y de cuidados, e ignora el resto de funciones que desempeñan. La debilidad institucional de las unidades de género, dotadas de insuficientes recursos humanos y presupuestarios, dificulta la incorporación de una verdadera cultura de género en los programas y políticas públicas, así como la generación y análisis de información estadística de manera sistemática.

Ninguna política es “neutra” en cuanto al género. Los intereses, las responsabilidades, las necesidades, el acceso a los recursos y la participación en la toma de decisiones son muy diferentes en el caso de mujeres y hombres. Es imprescindible tener en cuenta esas diferencias al planificar y llevar a cabo cualquier intervención social o productiva. Pero para ello se necesitan transformaciones culturales e institucionales que aseguren un reconocimiento del aporte económico y laboral de las mujeres rurales, un acceso real a la tierra y otros recursos productivos y una participación plena en las decisiones. Esto no solo es imprescindible para que las mujeres alcancen una mayor autonomía económica e inclusión social. También contribuiría a que las comunidades campesinas e indígenas se mantengan en los territorios, y a avanzar en la lucha contra el hambre, la pobreza y la desigualdad. La inacción del Estado o la supuesta neutralidad de una política pública es también una opción política que afianza las desigualdades.

Las mujeres suelen ver la tierra como una fuente de vida y no como una mercancía, y a menudo su sentido del arraigo es superior al de los hombres. Sus decisiones en cuanto al uso de la tierra tienden a ser más sostenibles, pues priorizan la seguridad alimentaria y la salud de las personas y del entorno, y son además portadoras de un conocimiento ancestral sobre la conservación de las semillas y de los suelos, o acerca de cómo producir de forma agroecológica. Por todo ello, un mayor control de la tierra en manos de las mujeres podría contribuir a la permanencia de las comunidades campesinas e indígenas en el territorio, al desarrollo local sostenible, a la soberanía alimentaria, a la conservación de la diversidad de especies, semillas y del patrimonio agrícola y alimentario.

Si bien existe un acuerdo en cuanto a la necesidad de avanzar en la igualdad en el acceso a la tierra y otros recursos productivos, puede haber diferencias en cuanto a la forma de aproximarse hacia ese objetivo. Los siguientes son algunos de los asuntos sobre los que avanzar en la reflexión en torno a cómo asegurar en la práctica los derechos sobre la tierra, tanto para mujeres y hombres como para las comunidades campesinas e indígenas:

- › ¿En qué consistiría en la práctica una reforma agraria con visión de género?
- › ¿En qué medida un título de propiedad garantiza el control de la tierra y la permanencia en los territorios?
- › ¿Es preferible la titulación individual o la colectiva?
- › ¿Asegurar los derechos territoriales de los pueblos indígenas es suficiente para asegurar los derechos de las mujeres indígenas?

En lo que sí existe un consenso generalizado es en la necesidad de erradicar la desigualdad de género y empoderar a las mujeres con información, capacitación, tenencia y acceso justo a los recursos y a los servicios de apoyo agrícola, nutricional y a la salud. Para ello se requiere **una nueva reforma agraria que sea verdaderamente integral**, y que incorpore de forma plena y en igualdad de oportunidades a las mujeres, independientemente de si son madres o no, así como a los jóvenes, las personas mayores y los pueblos indígenas. Con la cual no solo se transforme la actual estructura de tenencia de la tierra, sino que se invierta en mejorar las condiciones de vida de la población rural y, sobre todo, se acompañe la distribución de la tierra con políticas de apoyo a la producción nacional a través del crédito, la asistencia técnica, los seguros, el desarrollo de cadenas productivas, la investigación para el desarrollo y las reformas tributarias, teniendo en cuenta las necesidades y el impacto diferenciado en hombres y mujeres para alcanzar una igualdad real.

Para ello se proponen las siguientes recomendaciones:

- ▶ Situar las cuestiones de género en el **centro de las políticas y programas de desarrollo**, extendiendo las acciones de política más allá de las consideradas “cuestiones femeninas”.
- ▶ **Fortalecer las unidades de género en todas las instituciones públicas**, dotándolas de presupuesto propio, suficiente recurso humano y capacidad de influencia política para incorporar de forma efectiva la perspectiva de género en todo el accionar público.
- ▶ **Incluir enfoques productivos en los programas dirigidos hacia las mujeres**, superando la visión asistencial, y adaptar la asistencia técnica y otros servicios a las necesidades y condicionantes de las mujeres rurales.
- ▶ **Mejorar la dotación de servicios básicos** en los asentamientos y colonias campesinas, para reducir el trabajo de las mujeres y mejorar el arraigo campesino. Para ello se deben emplear todos los recursos que contempla la ley a través del Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (FIDES).
- ▶ **Asumir que los cuidados –como tarea esencial que garantiza la continuidad de los seres humanos– también son responsabilidad del Estado y, por tanto, este debe garantizar un Sistema de Políticas Públicas de Cuidados** acorde a las necesidades urbanas y rurales.
- ▶ **Promover la distribución equitativa de las responsabilidades domésticas y del cuidado**, pues de lo contrario las mujeres no podrán asumir otras actividades económicas ni una mayor participación en los espacios organizativos y de decisión.
- ▶ **Ampliar el conocimiento acerca de los derechos de mujeres rurales a la tierra y a otros recursos y activos productivos**, incluyendo el tratamiento diferencial en el Estatuto Agrario, tanto entre las propias mujeres rurales como en las organizaciones campesinas e indígenas y en las instituciones públicas.
- ▶ **Revisar la normativa agraria** para que las mujeres sean objetivo de políticas por su condición de productoras y ciudadanas con derechos, y no solamente por su condición de madres cabeza de familia.
- ▶ **Promover el debate sobre cómo concretar el derecho de las mujeres indígenas y campesinas a la posesión y el control de la tierra**, analizando las fortalezas y las amenazas asociadas a las distintas formas de tenencia, como la propiedad cooperativa, comunitaria o colectiva frente a la propiedad individual.
- ▶ **Fomentar la discusión sobre cómo superar la discriminación de género en los movimientos organizados** para avanzar en la verdadera distribución del poder, más allá de las cuotas de participación.
- ▶ **Producir y analizar datos estadísticos**. Mejorar la forma en que las estadísticas sobre empleo y los censos agropecuarios registran el aporte productivo, laboral y económico de las mujeres rurales, con especial atención a la población de mujeres indígenas. Un plan piloto con un cuestionario específico ayudaría a identificar el posible subregistro estadístico. Incorporar la doble titularidad de la explotación en el censo agropecuario, de la misma forma que ya existe en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar.
- ▶ **Estudiar y visibilizar la situación particularmente vulnerable de las mujeres indígenas** en relación al acceso a la tierra y otros recursos productivos.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Campos, C. (2016) *Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Paraguay: un análisis desde el enfoque territorial*, Estudio País. ONU Mujeres y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Julio de 2016.

CEPAL (2016) *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Octubre de 2016.

CEPAL (2016) *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Noviembre de 2016.

CEPAL (2012) *Balace preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CEPAL/OIT (2016) "Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Número 14. Mayo de 2016.

Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay (2008) *Informe Final Tierras Mal Habidas, Tomo IV*. Asunción, Paraguay.

Deere, C.D. y León, M. (2004) "Revertir la Reforma Agraria con exclusión de género: lecciones a partir de América Latina", *El otro derecho*, número 31-32. Agosto de 2004. ILSA, Bogotá D.C., Colombia.

Duré, E. et al. (2012) *Mujeres campesinas. Actoras de la producción y de la soberanía alimentaria*, BASE, Ateneo Cultural Ligia Guanes, Secretaría de la Mujer, Servilibro. Asunción.

FAO (2015) *Marco conceptual básico para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Asunción, pág. 17.

FAO (2010) "Género y derecho a la tierra: comprender las complejidades, adaptar las políticas". *Informes de política*. Marzo de 2010.

FAO (2008) *Situación de las Mujeres Rurales en Paraguay*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Santiago, Chile.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (2016) *Paraguay Joven: Informe sobre juventud 2015*, Asunción, UNFPA. Junio de 2016.

International Fund for Agricultural Development (2008) *Improving Access to Land and Tenure Security*, Roma, IFAD.

Naciones Unidas (2016), "Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales" (CEDAW/C/GC/34), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Ministerio de la Mujer y Centro Superior de Estudios de Administración y Finanzas (2014) Informe final de la Primera encuesta sobre violencia intrafamiliar basada en género. Área urbana. Asunción.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2005) *Un sistema integrado de censos y encuestas agropecuarios*, Vol. 1, Programa mundial del censo agropecuario, 2010. Colección FAO: Desarrollo estadístico 11. Roma.

Guereña, Arantxa; Rojas, Luis (2016) *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*, Informe de investigación de Oxfam en Paraguay, Asunción. Noviembre de 2016.

Oxfam (2016) *Territorio común: Garantizar los derechos a la tierra y proteger el planeta*, Oxfam Internacional, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013) *Empleo, género y desarrollo humano*, Documento de Trabajo, PNUD y ONU Mujeres, Asunción. Diciembre de 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) *Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género: Hipótesis para la discusión*, Documento de Trabajo, del PNUD y ONU Mujeres, Asunción. Junio de 2015.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) *Sector Rural Paraguayo: Una visión general para un diálogo informado*. Cuadernos de Desarrollo Humano, Número especial. Diciembre de 2010.

Serafini, V. e Imas, V. (2015) *Igualdad de Género y Principales Brechas en Paraguay*. ONU Mujeres y Ministerio de la Mujer. Febrero de 2015.

Soto, L. (2013) "Las mujeres y la tierra en Paraguay", *La tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos*, Programa Democratización y Construcción de la Paz Paraguay, Asunción.

Soto, L. et al. (2003) *Encuesta nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar*, Centro de Documentación y Estudios; Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Asunción.

Riquelme, Q. y Vera, E. (2013) *La otra cara de la soja: El impacto del agronegocio sobre la producción de alimentos y la agricultura familiar campesina en el Paraguay*, Proyecto Acción Ciudadana contra el Hambre y por el Derecho a la Alimentación, Asunción.

# SIGLAS Y AGRÓNIMOS

<b>BNF</b>	Banco Nacional de Fomento	<b>EPH</b>	Encuesta permanente de hogares
<b>CAN</b>	Censo Agropecuario Nacional	<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer	<b>FIDES</b>	Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	<b>IBR</b>	Instituto de Bienestar Rural
<b>CEPALSTAT</b>	Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe	<b>INDERT</b>	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	<b>IRAGRO</b>	Impuesto a la renta de las actividades agropecuarias
<b>CONAMURI</b>	Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas	<b>IVA</b>	Impuesto sobre el valor añadido
<b>COICIP</b>	Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Paraguay	<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>CAH</b>	Crédito Agrícola de Habilitación	<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>DEA</b>	Dirección de Extensión Agraria	<b>ONU MUJERES</b>	Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
<b>DGEEC</b>	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos	<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>DGJR</b>	Dirección de Género y Juventud Rural	<b>RENAF</b>	Registro Nacional de la Agricultura Familiar
		<b>SIRT</b>	Sistema de Información de Recursos de la Tierra





# ANEXO ESTADÍSTICO

**A1: SEXO DE PRODUCTORES/AS, SEGÚN SUPERFICIE Y TAMAÑO DE EXPLOTACIÓN**

	Sexo de los productores					
	Total		Masculino		FEMENINO	
	Cantidad de fincas	Superficie (Ha)	Cantidad de fincas	Superficie (Ha)	CANTIDAD DE FINCAS	SUPERFICIE (HA)
Total Paraguay	246.728	5.570.920	193.292	4.742.258	<b>53.436</b>	<b>828.662</b>
Menos de 1 Ha	33.378	25.530	21.402	16.641	<b>11.976</b>	<b>8.888</b>
De 1,01 a 10 Ha	160.810	860.448	127.367	695.700	<b>33.443</b>	<b>164.749</b>
De 10,01 a 20 Ha	29.864	462.775	24.945	386.756	<b>4.919</b>	<b>76.019</b>
De 20,01 a 50 Ha	12.758	408.626	10.823	346.503	<b>1.935</b>	<b>62.123</b>
De 50,01 a 100 Ha	4.063	300.927	3.516	261.093	<b>547</b>	<b>39.834</b>
De 100,01 a 1000 Ha	5.230	1.550.406	4.710	1.381.108	<b>520</b>	<b>169.298</b>
De 1000,01 y más de Ha	625	1.962.209	529	1.654.457	<b>96</b>	<b>307.752</b>

Fuente: Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008).

**A2: SEXO DE PRODUCTORES/AS, SEGÚN TENENCIA DE TIERRA**

	Sexo de los productores		
	Total	Masculino	FEMENINO
Total de la finca	246.728	193.292	<b>53.436</b>
Título definitivo	113.290	87.032	<b>26.258</b>
Documento provisorio	58.378	46.777	<b>11.601</b>
Alquilada y/o tomada en aparcería o mediería	16.152	13.250	<b>2.902</b>
Uso como ocupante	69.806	55.188	<b>14.618</b>
Otra forma de tenencia	10.910	8.902	<b>2.008</b>

Fuente: Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008).

**A3: SEXO DE PRODUCTORES/AS Y PRESENCIA DE MUJERES, SEGÚN DEPARTAMENTOS**

	Sexo de los productores			PRESENCIA DE MUJERES
	Total	Masculino	Femenino	
Total Paraguay	246.728	193.292	53.436	<b>22%</b>
01.CONCEPCION	15.248	11.995	3.253	<b>21%</b>
02.SAN PEDRO	41.227	34.033	7.194	<b>17%</b>
03.CORDILLERA	15.268	10.836	4.432	<b>29%</b>
04.GUAIRA	13.136	10.521	2.615	<b>20%</b>
05.CAAGUAZU	35.607	29.361	6.246	<b>18%</b>
06.CAAZAPA	18.983	14.942	4.041	<b>21%</b>
07.ITAPUA	29.812	22.916	6.896	<b>23%</b>
08.MISIONES	7.844	5.424	2.420	<b>31%</b>
09.PARAGUARI	21.267	15.063	6.204	<b>29%</b>
10.ALTO PARANA	16.876	13.495	3.381	<b>20%</b>
11.CENTRAL	5.283	3.426	1.857	<b>35%</b>
12.ÑEEMBUCU	6.280	4.780	1.500	<b>24%</b>
13.AMAMBAY	3.299	2.570	729	<b>22%</b>
14.CANINDEYU	13.003	10.928	2.075	<b>16%</b>
15.PDTE. HAYES	2.253	1.820	433	<b>19%</b>
16.ALTO PARAGUAY	127	100	27	<b>21%</b>
17.BOQUERON	1.215	1.082	133	<b>11%</b>

Fuente: Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008).

**A4: NIVEL EDUCATIVO POR SEXO DE PRODUCTORES Y PRODUCTORAS**

	Sexo de los productores		
	Total	Masculino	FEMENINO
Total Paraguay	246.728	193.292	<b>53.436</b>
No Aplicable/No Informado	498	393	<b>105</b>
Ninguno	15.273	10.494	<b>4.779</b>
Educación escolar básica(1° al 3°)	75.123	58.131	<b>16.992</b>
Educación escolar básica(4° al 6°)	121.783	96.866	<b>24.917</b>
Educación escolar básica(7° al 9°)	17.321	14.075	<b>3.246</b>
Educación media (1° al 3°)	12.141	9.826	<b>2.315</b>
Universitario o Superior no Universitario	4.589	3.507	<b>1.082</b>

Fuente: Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008).

**A5: CANTIDAD DE FINCAS SEGÚN FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA POR SEXO**

Fuentes de asistencia técnica	Sexo de los productores		
	Total	Masculino	FEMENINO
Cantidad de fincas con asistencia técnica	35.604	30.593	<b>5.011</b>
DEAG (Dirección de Extensión Agraria)	13.661	11.348	<b>2.313</b>
CAH (Crédito Agrícola de Habilitación)	5.909	5.096	<b>813</b>
BNF (Banco Nacional de Fomento)	1.087	966	<b>121</b>
Fondo Ganadero	223	190	<b>33</b>
Cooperativa	7.997	7.112	<b>885</b>
Otros	8.411	7.356	<b>1.055</b>

Fuente: Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008).

**A6: CANTIDAD DE FINCAS SEGÚN FUENTES DE CRÉDITO POR SEXO**

Fuentes de crédito	Sexo de los productores		
	Total	Masculino	FEMENINO
Cantidad de fincas que reciben crédito	41.882	36.196	<b>5.686</b>
Cooperativa	12.170	10.400	<b>1.770</b>
CAH (Crédito Agrícola de Habilitación)	14.073	12.319	<b>1.754</b>
BNF (Banco Nacional de Fomento)	3.337	2.892	<b>445</b>
Fondo Ganadero	196	169	<b>27</b>
Comerciante / Acopiador	3.395	2.958	<b>437</b>
Banco / Financiera	6.460	5.559	<b>901</b>
Otros	4.390	3.808	<b>582</b>

Fuente: Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008).

**A7: CANTIDAD DE FINCAS SEGÚN PERTENENCIA A ORGANIZACIONES, POR SEXO**

	Sexo de los productores		
	Total	Masculino	FEMENINO
Cantidad de fincas asociados	71.161	58.686	<b>12.475</b>
Cooperativa	22.066	18.288	<b>3.778</b>
Comité de agricultores	26.401	22.267	<b>4.134</b>
Asociación de agricultores o productores agropecuario	4.317	3.680	<b>637</b>
Comisión vecinal para fines agropecuarios	2.661	2.089	<b>572</b>
Asociación Rural del Paraguay	391	331	<b>60</b>
Otros	19.429	15.479	<b>3.950</b>

Fuente: Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008).

**A8: SEXO DE PRODUCTORES/AS, SEGÚN SUPERFICIE TENENCIA DE TIERRA (HA)**

	Sexo del Productor/a					
	Total		Masculino		FEMENINO	
	Cantidad de fincas	Superficie (Ha)	Cantidad de fincas	Superficie (Ha)	CANTIDAD DE FINCAS	SUPERFICIE (HA)
Total	79.911	549.348	48.371	381.074	<b>31.540</b>	<b>168.274</b>
Hasta de 5 Ha	48.432	140.102	26.699	82.703	<b>21.733</b>	<b>57.400</b>
De 5 a 10 Ha	22.991	196.745	15.319	130.831	<b>7.672</b>	<b>65.914</b>
De 10 a 20 Ha	6.947	106.378	5.214	79.645	<b>1.733</b>	<b>26.733</b>
De 20 a 50 Ha	1.358	43.849	1.004	32.281	<b>354</b>	<b>11.567</b>
De 50 y más Ha	183	62.273	135	55.613	<b>48</b>	<b>6.660</b>

Fuente: Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF), 80.150 casos.

**A9: ACCESO AL CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN**

Año	2012	2013	2014	2015	2016	PROMEDIO
<b>MUJERES</b>						
NÚMERO DE CRÉDITOS	11.311	13.035	14.187	15.768	13.674	13.595
MONTO TOTAL	36.957.037.500	47.341.999.826	55.130.231.293	74.814.819.355	61.670.945.660	55.183.006.727
PROMEDIO	3.267.354	3.631.914	3.885.968	4.744.725	4.510.088	4.008.010
% DEL MONTO TOTAL	19,8%	21,6%	23,3%	23,3%	25,8%	22,8%
<b>HOMBRES</b>						
Número de créditos	28.032	30.173	29.925	31.122	26.428	29.136
Monto	147.115.777.297	171.023.152.099	180.559.362.668	245.613.222.812	176.487.213.919	184.159.745.759
Promedio	5.248.137	5.668.086	6.033.730	7.891.949	6.678.039	6.303.988
% del monto total	78,8%	78,0%	76,4%	76,5%	73,9%	76,7%
<b>SIN DATO</b>						
Número de créditos	394	95	52	49	97	137
Monto	2.657.672.500	811.750.000	631.079.076	584.377.520	636.364.950	1.064.248.809
<b>TOTAL</b>						
Número de créditos	39.737	43.303	44.164	46.939	40.199	42.868
Monto	186.730.487.297	219.176.901.925	236.320.673.037	321.012.419.687	238.794.524.529	240.407.001.295

Fuente: Crédito Agrícola de Habilitación, Unidad de Planificación.

Pese a que las mujeres contribuyen significativamente a las economías, siguen sufriendo de manera desproporcionada la pobreza, la discriminación y la explotación, traducidas en pobreza de ingresos, tiempo, recursos y activos productivos. La discriminación de género no sólo las expone a situaciones de violencia sino también a un menor acceso a bienes económicos como la tierra y los préstamos, limitando además su participación en el diseño de políticas sociales y económicas.

En Paraguay viven 1,3 millones de mujeres rurales que con su trabajo casi siempre invisible sostienen hogares y comunidades. La alianza entre ONU Mujeres y OXFAM responde al objetivo de generar evidencia que permita comprender los obstáculos que tienen las mujeres rurales, campesinas e indígenas para acceder a la tierra y otros activos productivos, además de visibilizar su aporte tanto a la economía familiar como a la local y nacional.

